SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 225

Olavi Sulkunen

KANSAINVÄLISET AMMATTIYHDISTYS-OIKEUDET

Tutkimus niiden synnystä, sisällöstä ja systeemiyhteydestä

With an English Summary

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN
JULKAISUJA

A-sarja N:o 225

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 225

OLAVI SULKUNEN

KANSAINVÄLISET AMMATTIYHDISTYS-OIKEUDET

Tutkimus niiden synnystä, sisällöstä ja systeemiyhteydestä

WITH ENGLISH SUMMARY

HELSINKI 2000

KANSAINVÄLISET AMMATTIYHDISTYS-OIKEUDET

Tutkimus niiden synnystä, sisällöstä ja systeemiyhteydestä

KIRJOITTANUT

OLAVI SULKUNEN

OTK

Yliopistollinen väitöskirja, joka Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan suostumuksella esitetään julkisesti tarkastettavaksi Porthanian luentosalissa II perjantaina, lokakuun 27 päivänä 2000 kello 12.

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

© 2000 Suomalainen Lakimiesyhdistys
ja Olavi Sulkunen

ISSN 0356-7206

ISBN 951-855-181-2

Verkkokirjan ISBN 978-951-855-692-6

Vammalan Kirjapaino Oy Vammala 2000

"Kaikkien maiden proletaarit, liittykää yhteen",

Karl Marx ja Friedrich Engels, Kommunistinen manifesti, 1848.

"Technical law by itself is of limited use, at best an arid game played by keen minds in court rooms and ivory towers. For its significance we need to look at the historical and social setting, to question the values and policies enshrined in the jugments and legal rules, and to inquire into what is done in other countries about the problems revealed",

Lord Wedderburn, the Worker and the Law, Third Edition. Penguin Books 1986.

ALKUSANAT

Väitöskirjatyön tuskaa lisää aloittaminen muita myöhemmin. Oman elämäni kaarella väitöskirjan laatimisprosessiin kuuluva yksintyöskentelyn jakso sijoittuu aikaan, kun muu sodanjälkeinen sukupolvi on vahvimmillaan toimiessaan yhteiskunnan eri aloilla. Työn käynnistyminen 1990-luvun puolivälissä palautuu kuitenkin henkisesti 1960–1970-lukujen vaihteeseen. Niinkuin nytkin ensin, silloin tavoitteenani oli laatia lisensiaatintutkimus. Tämä kansainvälisen oikeuden alaan kuuluva hanke supistui kuitenkin laudatur-kirjoitukseksi siirryttyäni Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestön palvelukseen, ja sillä tiellä olen vieläkin.

Kansainvälinen oikeus vaihtui luontevasti kansainväliseksi työoikeudeksi. Väliin sijoittuu myös lyhyt jakso kansainvälisen ammattiyhdistysliikkeen palveluksessa ja pitkään jatkunut ura työtuomioistuimen sivutoimisena jäsenenä, englantilaisittain siipimiehenä. Nämä seikat ovat vaikuttaneet väitöskirjan teeman valintaan ja sen käsittelyyn.

Ensinnäkin ammattiyhdistysoikeuksien oikeudelliset ja yhteiskuntateoreettiset perusteet alkoivat hahmottua globaalista perspektiivistä. Se on jotakin muuta kuin vielä 1970-luvun alun lintukotomainen ja positivistinen, lähinnä vuosiraportteihin rajoittuva tekninen näkökulma. Tutkimusprosessin aikana ja jo sitä ennen voimakkaasti kansainvälistyvä talous ja suuret kansainvälispoliittiset rakennemuutokset, varsinkin reaalisosialismin kukistuminen, ovat korostaneet ammattiyhdistysoikeuksen *kansainvälistä* merkitystä huikealla tavalla. Tutkimustyöhön ryhtymisen konkreettisena motiivina oli ja sen ta-

voitteena edelleen on kansainvälisiä ammattiyhdistysoikeuksia koskevan kasvavan normitulvan jäsentäminen ja haltuunotto uudessa tilanteessa. Sisämarkkinoitaan kehittävä ja unionisoituva Euroopan yhteisö on nyttemmin, lähinnä perusoikeusasiakirjan valmistelun ja EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa, nostanut ammattiyhdistysoikeudet tämän järjestön piirissä keskusteluun, jossa ILO:n, EN:n ja YK:n normien asemaa punnitaan uudessa, ilman sisäisiä rajoja toimivassa alueellisessa, taloudellisessa ja poliittisessa kontekstissa. Toinen näkökulma on kansainvälisen kauppajärjestelmän ja perustavien ihmisoikeuksien suhteen nouseminen uudelleen esiin sataviisikymmentä vuotta sen jälkeen, kun mm. katederisosialistit esittivät ajatuksen kansainvälisiin kauppasopimuksiin liitettävistä sosiaaliklausuuleista. Kumpaakaan näistä näkökulmista en nostanut väitöskirjani kantaviksi teemoiksi. Kuitenkin ne ovat vaikuttaneet syntetisointiyritykseni taustalla, EY siinä määrin, että päätin julkaista ammattiyhdistysoikeuksia EY:ssä käsittelevän artikkelin väitöskirjan ulkopuolella.

Toiseksi tuomarin näkökulmasta normisisällön selvittämisen ja systematisoinnin apuvälineiksi valikoituu luontevasti oikeudellinen tulkinta. Konkretisoin tutkimuksen apuvälineiksi tulkintasäännöt lähtökohtaisesti sellaisina kuin ne on kodifioitu valtiosopimusoikeutta koskevaan Wienin vuoden 1969 yleissopimukseen. Mielestäni tulkintasäännöillä ja -menetelmillä on systematisointitehtävän ylittävä, elämää suurempi merkitys oikeudellisen päätöksenteon kytkennässä arvojen ja politiikan kautta yhteiskunnalliseen diskurssiin. Mutta juuri näin ymmärrettynä niillä on myös merkitystä oikeusnormien systematisoinnin apuvälineinä. Mielestäni Wienin yleissopimuksen merkitystä ei toki tule ylieikä aliarvioida, vaikka siihen onkin viime vuosina lisääntyvästi viitattu sekä oikeudellisilla että poliittisilla forumeilla ammattiyhdistysoikeuksien yhteydessä. Tulkintasäännöt toimivat kuitenkin käyttökelpoisena prismana myös ammattiyhdistysoikeuksien normisisällön selvittämisessä ja systematisoinnissa.

Pitkä ammattiyhdistyslakimiehen ura väitöskirjan tekijän taustalla vaikuttaa epäilemättä lähestymistapaan ja myös konkreettisiin tulkintasuosituksiin. Toisin ei voisi ollakaan, kylläkin paremmin. Tarkoitan sitä, että nuoreen aloittavaan tutkijaan verrattuna vanhemman väittelijän argumentaatiotaakka kasvaa siten, että hänet jo mielletään tiettyyn yhteiskunnalliseen kontekstiin. Olen pyrkinyt parttisidonnaisiakin kannanottoja puolustaessani avoimeen ja diskursiiviseen argumentaatioon lapsenomaisessa uskossa argumentin auktoriteetin ylittävään voimaan.

Vasta tutkimuksen kuluessa »löysin» kolmidimensionaalisen konseptin – oikeus järjestäytymiseen, työehtosopimusneuvotteluihin ja lakkoon – ammattiyhdistysoikeuksien kiteytymäksi. Tämän löydöksen tekeminen varhem-

min olisi epäilemättä kiinteyttänyt tutkimusta ja saattanut vaikuttaa radikaalistikin dispositioon. Peruslähtökohtaan tämä seikka ei kuitenkaan ole vaikuttanut. Olen arvioidessani ammattiyhdistysoikeuksien kolmidimensionaalisuuden toteutumista ILO:n, EN:n ja YK:n sopimusjärjestelmissä pitäytynyt tietoisesti lähinnä ns. vallitsevassa paradigmassa ja referoinut uskollisesti *Die herrschende Meinungia.* Se seikka, että johtopäätösjaksosta ei muodostunut alun perin tavoittelemaani vallitsevan paradigman immanenttia kritiikkiä, ei mielestäni johdu valitun tutkimusmenetelmän virheellisyydestä tai edes tarpeettomasta varovaisuudesta. Ehkä se vain osoittaa tutkijan kyvyttömyyttä tavoittaa jotakin sellaista, mihin jokainen tutkija pyrkii: uuden (mullistavan) tiedon tuottamiseen. Jotain tärkeää jää kutenkin vielä tehtäväksi. Normatiivisesta näkökulmasta työtä jää varsinkin käytännön muuttamiseksi, ja käytäntö on puolestaan tunnetusti teorian kriteeri. Valtiokeskeinen lähestymistapa kansainvälisiin ammattiyhdistysoikeuksiin poikkeaa valtiokeskeisestä normatiivisesta tarkastelusta liian usein viimeksi mainitun vahingoksi. Tässä työssä tarvitaan sekä argumenttien että ammattiyhdistysten voimaa. Tämä on se arvoperusta, jolle työni rakentuu.

*****

Koppityön päättyessä havaitseekin yllätyksekseen, että siihen ovat kovin monet muutkin ihmiset osallistuneet.

Kiitän työni ohjaajaa, professori Kari-Pekka Tiitistä luottamuksesta ja tuesta. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan määrämiä esitarkastajia, presidentti Antti Suvirantaa ja professori Niklas Bruunia kiitän huomautuksista, jotka olen pyrkinyt ottamaan tarkoin varteen. Kiitän myös niitä monia muita kommentaattoreita, jotka eri yhteyksissä ovat lukeneet käsikirjoituksen tai sen osia. Siirrän vastuun sisällöstä itselleni nimeämättä erikseen näitä ystävällisiä esilukijoita.

Tämänkaltaisessa työssä tarpeellisen lähdeaineiston määrä on tavanomaistakin suurempi ja tietenkin vahvasti kansainvälispainotteinen. Olen tehnyt työn valtaosin eduskunnan kirjastossa. Arvioni mukaan vajaat viisi prosenttia tarvitsemistani lähteistä on jäänyt sieltä tai sen yhteyksien kautta tavoittamatta. Työni on toivottavasti kunniaksi tälle Suomen merkittävimmälle oikeus- ja yhteiskuntatieteelliselle kirjastolle. Ketään sen aina avuliaasta henkilökunnasta unohtamatta muistan kuitenkin erikseen Inkeri Niemisen vaivojaan säästämättä etsineen käsiini kirjaston kätköistä mm. YK:n ihmisoikeustoimikunnan monistettuja asiakirjoja 1940-luvulta. Myös lukusalin valvoja Eila Rantala piti kärsivällisesti koppiani minulle varattuna työn tarvitseman ajan ja enemmänkin.

Kesän 1999 vietin evakossa Kattin kirjastossa, jonka henkilökuntaa kiitän ystävällisyydestä ja Internet-opastuksesta.

Lyhyet vierailut Geneveen (ILO ja YK) ja Strasbourgiin (EN) olivat tärkeitä aukkojen paikkuumatkoja työn lähestyessä loppuaan. Kaikissa kansainvälisissä järjestöissä sain asiantuntevaa apua ja toimivat palvelut. Osoitan kiitokseni varsinkin Kari Tapiolalle, Anna Puyot'lle ja Shouna Olnaylle (ILO), Alexandre Tikhonoville ja Päivikki Aakulle (YK:n ihmisoikeuskomissaarin toimisto) sekä Niamh Ann Caseylle (CE Human Rights, ESC).

Yritys pelkistää kirjan keskeinen sisältö yhteen kuvaan osoittautui huikeaksi prosessiksi. Airi Immonen on piirtäjänä mielestäni onnistunut hyvin, vaikka hän ei vastaakaan yrityksen mielettömyydestä, ei myöskään tekstin kieliasusta, vaikka se ilman hänen apuaan olisi paljon moitteenalaisempi.

Työnantajani SAK on myöntänyt työtä varten eri jaksoissa moneen kertaan palkatonta ja väliin myös palkallista vapaata. Ilman näitä vapautuksia kirja olisi jäänyt laatimatta. Työtovereitani kiitän solidaarisuudesta, koska pitkät poissaoloni ovat lisänneet heidän kuormaansa – mutta niin minunkin. Kiitän myös teknisestä avusta, mikä pitkälle personoituu Ulla Vettenrantaan ja hänen tekstinkäsittelytaitoonsa.

Taloudellista tukea olen saanut myös Leo ja Regina Weinsteinin Säätiöltä, Työsuojelurahastolta ja yliopiston rehtorinvirastosta, mistä esitän parhaimmat kiitokseni. Kiitän myös Suomalaista Lakimiesyhdistystä, joka on hyväksynyt tutkimukseni yhdistyksen julkaisusarjaan. Vammalan Kirjapaino Oy:n kanssa teimme intensiivistä etätyötä, josta jäi pysyvä muisto.

Tämä kirja täyttää isälleni antamani lupauksen hänen viimeisenä suvenaan Lampilan savusaunassa. Tätä lupausta hän on vuosia arvioinut iäisyyden horisontista; minua se on kannustanut tuskaillessani työn kiperissä paikoissa. Olen myös iloinen, että äitini näyttää toipuvan vakavasta sairaudestaan ja voi vielä tervehtyneenä nähdä työn valmistuneen.

Omistan kirjan...

Eduskunnan kirjastossa, lokakuun 7. päivänä 2000.

SISÄLLYS

ALKUSANAT V

SISÄLLYS IX

KIRJALLISUUS XVI

LYHENTEET XXXVIII

I JOHDANTO
1. Tutkimusongelma 1
2. Mitä ovat ammattiyhdistysoikeudet? 8
3. Tutkimustehtävän rajaus 10
   3.1. Normilähteiden suhteen 10
   3.2. Alustava tarkennus 13
   3.3. Ratione personae 15
   3.4. Ratione materiae 16
4. Tutkimusmenetelmä ja tutkimuksen rakenne 21
   4.1. Metodiset peruslähtökohdat 21
   4.2. Dispositio 23
5. Työn sijoittuminen oikeustieteessä 25
6. Käsitteistä ja terminologiasta 30
   6.1. Vapaus ja oikeus 30
   6.2. Standardit, periaatteet ja oikeudet. 35
   6.3. Obligations de résultat/de moyens 37
   6.4. Self-executing-, Drittwirkung-ja horisontaalivaikutus 40
   6.5. Organisatorinen ja funktionaalinen yhdistysautonomia, sisäinen ja ulkoinen toimintavapaus 45
7. Tutkimusaineistosta ja esitystavasta 47

II TEOREETTISIA LÄHTÖKOHTIA
1. Oikeutta luovat monenväliset valtiosopimukset 50
2. Oikeushistoria sukupuun rakentamisen ja systematisoinnin apuvälineenä 57
   2.1. Esityöt systematisoinnissa 57
   2.2. Esitöiden paino kansainvälisessä oikeuskäytännössä ja doktriinissa 61
   2.3. Sopimuksenteon aikaiset olosuhteet 68

3. Sananen tulkinnan ja argumentaation teoriasta 72
3.1. »Tulkinta on pikemminkin taidetta kuin tiedettä» 72
3.2. Politiikan oikeudellistumisesta oikeuden politisoitumiseen 78
3.3. Reaalinen, finalistinen ja justifioiva argumentaatio 82

III CADRE JURIDIQUE: AMMATTIYHDISTYSOIKEUDET IHMIS-OIKEUKSINA KANSAINVÄLISESSÄ OIKEUDESSA
1. »Kansainvälinen oikeus on poikkeuksellisen joustava ja herkkä kudos» 88
1.1. Kansainvälisen oikeuden lähteet ovat aukollisia ja ristiriitaisia 92
1.2. Ammattiyhdistysoikeudet kansalaisoikeuksina sekä taloudellisina ja sosiaalisina oikeuksina 94
1.2.1. Poikkeukset ja rajoitukset 100
2. Itsenäisesti operoituvat normijärjestelmät 103
3. Valvontajärjestelmät 104
3.1. Kansainvälinen työjärjestö 106
3.1.1. Eksurssi ILO:n valvontajärjestelmään: keskustelu erikoistuomio-istuimesta 115
3.2. Euroopan ihmisoikeussopimus 121
3.3. KP-sopimus 123
3.4. Euroopan sosiaalinen peruskirja 125
3.5. TSS-sopimus 128
3.6. Yhteenveto 130
4. Ristiriitojen eliminointi 134
4.1. Koordinointi 134
4.2. Harmonisointilausekkeet 136
4.3. Varaumat ja joustot 140
4.4. Ratkaisumaksiimit 144
4.4.1. Lex superior: YK:n peruskirjan 103 artikla 146
5. Jus cogens, erga omnes ja actio popularis 149
6. Tapaoikeus ja yleiset oikeusperiaatteet 155

IV CADRE HISTORIQUE
I Kansallinen kehitys 163
1. Euroopan suuret valtiot 166
1.1. Ranska 166
1.2. Iso-Britannia 171
1.3. Saksa 178
2. Pohjoismaat 181
2.1. Tanska 181
2.2. Norja 183
2.3. Ruotsi 186
2.4. Suomi 190
3. Johtopäätökset 193
II Kansainvälinen kehitys 206
1. Johdanto 206
2. Ennen Kansainliittoa 208

3. Kansainliitto ... 209
4. Kansainvälinen työjärjestö ... 213
4.1. Sääntelyasiakirjojen muoto ... 215
4.2. Pakotteet ... 218
4.3. Työlausekkeet ... 219
5. ILO: vuodet 1919–1947 ... 221
5.1. Valitukset ... 221
5.1.1. Suomen tapaus ... 223
5.2. Valtakirjakysymykset ... 225
5.3. Maataloustyöntekijöiden yhdistymis- ja kokoontumisvapautta koskeva sopimus ... 227
5.4. Vuoden 1927 yritys ... 229
5.5. Viimeinen epäonnistuminen ... 230
5.6. Philadelphian julistus ja ILO:n kytkentä YK:n erityisjärjestöksi ... 231
5.7. Yhteenveto ... 234
6. YK:n kausi ... 237
6.1. Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus ... 238
6.2. KP-sopimuksen ja TSS-sopimuksen synty ... 241
7. Euroopan neuvosto ... 245
7.1. Euroopan ihmisoikeussopimuksen synty ... 245
7.2. Euroopan sosiaalisen peruskirjan synty ... 248

V TRAVAUX PRÉPARATOIRES
1. Esitystavasta ... 252
2. ILO:n sääntelyasiakirjat ... 252
2.1. Vuoden 1927 työkonferenssi ... 252
2.1.1. Yleinen etu ... 255
2.1.2. Lailliset muodollisuudet ... 257
2.1.3. Negatiivinen järjestäytymisvapaus ... 258
2.1.4. Miksi asia raukesi? ... 259
2.2. Sopimus nro 87 ... 261
2.2.1. Lailliset muodollisuudet ja yhdistysautonomia ... 261
2.2.2. Laillisten tarkoitusperien toteuttamiseksi ... 263
2.3. Lakko-oikeus ... 268
2.4. Negatiivinen järjestäytymisvapaus ... 274
2.4.1. Työehtosopimusten järjestäytymislausekkeet – closed shop ... 278
2.4.2. Työsuhdeturvaa koskevat sääntelyasiakirjat ... 283
2.4.3. Julkinen sektori ... 284
3. YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus ... 285
4. Euroopan ihmisoikeussopimus ... 291
5. Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus ... 294
5.1. YK:n ihmisoikeustoimikunta ... 295
5.1.1. Asian käsittely ... 295
5.1.2. Lakko-oikeus ... 299
5.1.3. Muut kysymykset ... 300
5.1.4. Miksi vaatimaton lopputulos? ... 301

5.2. Yleiskokouksen kolmas komitea ... 303
5.2.1. Asian käsittely ... 303
5.2.2. Ay-oikeuksien sisältö ... 303
5.2.3. Lakko-oikeus ... 305
5.2.4. Erityiset rajoitusperusteet ... 307
5.2.5. Saving clause ... 310
6. Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus ... 311
6.1. Horisontaalivaikutus ... 312
6.2 Ammattiyhdistysoikeudet molempiin vai vain TSS-sopimukseen ... 312
6.3 Negatiivinen järjestäytymisvapaus ... 314
7. Euroopan sosiaalinen peruskirja ... 316
7.1. Neuvoa antavasta yleiskokokouksesta kolmikantakonferenssiin ... 316
7.2. Järjestäytymisoikeus ... 324
7.3. Kollektiivinen neuvotteluoikeus ... 326
7.2.1. Suora sovellettavuus ... 329
7.4. ESP:n lisäpöytäkirja ... 330
7.5. Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja 1996 ... 332
8. Ratione personae ... 332
8.1. Työnantajat ... 332
8.1.1. ILO:n yleissopimus nro 87 ... 332
8.1.2. ILO:n yleissopimus nro 98 ... 334
8.1.3. YK:n ihmisoikeusjulistus, Euroopan ihmisoikeussopimus ja Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva sopimus ... 338
8.1.4. Euroopan sosiaalinen peruskirja, 5 artikla, 1. virke ... 340
8.1.5. Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus, 8 artikla ... 341
8.2. Työntekijöiden edustajat ... 343
8.2.1. Kohti muidenkin kuin ammattiyhdistysedustajien suojelua ... 343
8.2.2. Työntekijöiden edustajia koskevat vuoden 1971 asiakirjat ... 346
8.2.3. Euroopan sosiaalisen peruskirjan lisäpöytäkirja, 2 ja 3 artiklat ... 349
8.2.4. Työntekijöiden edustajia koskevat sääntelyasiakirjat: Yhteenvetoa 350
8.3. Asevoimiin ja poliisiin kuuluvat ... 352
8.3.1. ILO:n sopimukset nrot 87, 98 ja 151 ... 352
8.3.2. Euroopan ihmisoikeussopimus ja sosiaalinen peruskirja ... 356
8.4. Asevoimiin, poliisiin ja valtionhallintoon kuuluvat YK:n sopimuksissa ... 357
8.5. Virkamiehet ja julkisen sektorin työntekijät ... 360
8.5.1. ILO:n sopimukset nrot 87 ja 98 ... 360
8.5.2. Työelämän suhteita julkissektorilla koskevat ILO:n asiakirjat ... 362
8.5.2.1. Julkiset yritykset ja liikelaitokset ... 363
8.5.2.2. Parlamentin tuomioistuinten ja julkisten viranomaisten jäsenet ... 365
8.5.2.3. Korkean tason työntekijät ... 365
8.5.3. Kollektiivista neuvottelumenettelyä koskevat ILO:n asiakirjat ... 368
8.6. Maaseudun työntekijät ... 371

VI CASE LAW

1. Johdanto 375
2. Oikeus ammatilliseen järjestäytymisvapauteen ratione personae 381
2.1. Jokaisen (työnantajan ja työntekijän) oikeus 382
2.1.1. ILO:n sopimukset 382
2.1.2. YK:n ihmisoikeusjulistus 384
2.1.3. Euroopan neuvoston yleissopimukset 384
2.1.4. YK:n yleissopimukset 388
2.2. »Ilman mitään erotusta» 390
2.2.1. ILO:n sopimus nro 87 391
2.2.2. Euroopan neuvoston yleissopimukset 396
2.2.3. YK:n yleissopimukset 401
2.3. Erityisryhmät 403
2.3.1. Työnantajat 403
2.3.2. Työntekijöiden edustajat 404
2.3.3. Asevoimiin ja poliisiin kuuluvat 411
2.3.4. Muut julkisen sektorin työntekijät 417
2.3.4.1. ILO:n yleissopimukset 417
2.3.4.2. Euroopan sosiaalinen peruskirja 421
2.3.4.3. Muut verrokkiasiakirjat 425
2.4. Yhteenveto 428
3. Järjestäytymisoikeuden suojelu (horisontaalivaikutus) 434
3.1. ILO:n sopimukset 434
3.2. Euroopan ihmisoikeussopimus 438
3.3. Euroopan sosiaalinen peruskirja 442
3.4. YK:n yleissopimukset 446
3.5. Yhteenveto 448
4. Negatiivinen järjestäytymisvapaus 448
4.1. Johdannoksi 448
4.2. Kansainvälinen työjärjestö 449
4.3. Euroopan ihmisoikeussopimus 452
4.3.1. Young, James and Webster v. United Kindom (British Rail) 452
4.3.2. Cheall v. United Kingdom 459
4.3.3. Sibson v. United Kingdom 460
4.3.4. Sigurdur A. Sigurjónsson v. Iceland 464
4.3.5. Gustafsson v. Sweden 468
4.4. Euroopan sosiaalinen peruskirja 469
4.4.1. Riippumaton asiantuntijakomitea 469
4.4.2. Hallitusten välinen komitea 481
4.4.3. Parlamentaarinen yleiskokous 484
4.4.4. Ministerikomitea 485
4.5. YK:n yleissopimukset 485
4.6. Yhteenveto 487
4.6.1. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen argumentaatiosta 489
4.6.2. ESP:n riippumattoman asiantuntijakomitean argumentaatiosta 492
5. Ulkoinen toimintavapaus 494

5.1. Johdannoksi 494
5.2. Euroopan ihmisoikeussopimus 496
5.2.1. National Union of Belgian Police ja Swedish Engine Drivers 496
5.2.2. Schmidt and Dahlström 502
5.2.3. Trade Union X. v. Belgium ja A. Union v. the Federal Republic of Germany 507
6. Lakko-oikeus 508
6.1. Kansainvälinen työjärjestö 508
6.1.1. »Lakko-oikeus on yksi olennaisista työntekijöiden ja heidän järjestöjensä käytettävissä olevista keinoista» 510
6.1.2. »Lakko-oikeus on keino työntekijöiden taloudellisten ja sosiaalisten etujen edistämiseksi ja puolustamiseksi» 518
6.1.3. »Lakko-oikeutta voidaan säännellä asettamalla tämän perus-oikeuden käytölle ehtoja ja rajoituksia» 519
6.1.4. Työsulkuoikeus? 521
6.2. Euroopan sosiaalinen peruskirja 522
6.2.1. Työntekijöiden vai heidän järjestöjensä oikeus? 526
6.2.2. »Eturistiriitojen sattuessa» 531
6.2.3. »Rajoittaminen voidaan katsoa oikeutetuksi 31 artiklan ehtojen nojalla» 532
6.2.4. Työsulkuoikeus 541
6.3. TSS-sopimus 543
6.4. Euroopan ihmisoikeussopimus 549
6.4.1. National Union of Belgian Police ja Swedish Engine Drivers' Union 549
6.4.2. Schmidt and Dahlström 550
6.4.3. Gustafsson v. Sweden 550
6.4.4. Jälkinäytös: Gustafsson v. Sweden (Revision) 560
6.5. Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus 562
6.6. Yhteenveto 570

VII SUMMING UP
1. Luvun rakenne 576
2. Ammattiyhdistysoikeuksien sukupuu 577
3. Systeemiyhteys ratione personae 581
3.1. Jokaisen (työntekijän ja työnantajan) oikeus 581
3.2. Ilman mitään erotusta 582
3.3. Erityisryhmät 584
3.3.1. Maaseudun työntekijät 584
3.3.2. Julkisen sektorin palvelussuhteet 585
3.3.3. Työntekijöiden edustajat 586
4. Systeemiyhteys *ratione materiae* 591
4.1. Johdannoksi 591
4.2. Yhteensopivat ja -sopimattomat normit 592
4.3. Institutionaalinen kehys 593
4.4. Kansainvälisten ammattiyhdistysoikeuksien oikeusideologinen perusta .. 598
4.5. Systeemiyhteys *tertium comparationis* 605

4.5.1. Negatiivinen järjestäytymisvapaus 606
4.5.2. Oikeus kollektiivisiin neuvotteluihin 608
4.5.2. Lakko-oikeus 612
4.6. Johtopäätökset 618
4.6.1. Tulkintasäännöt 618
4.6.2. Institutionaalinen kehys 620
4.6.3. Systeemiyhteys – apologia vai utopia? 622

SUMMARY 627

OIKEUSTAPAUSHAKEMISTO 655

ASIAKIRJA-AVAIN 661

ASIAHAKEMISTO 664

HENKILÖHAKEMISTO 667

KIRJALLISUUS

Aarnio Aulis: On Changes in the Systematics of Law. Rechtstheorie, Beiheft 10 Duncker & Humblot Berlin 1983 s. 161–170.

– » – Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja. Juva 1989.

– » – Ennakkopäätöksistä ja niiden sitovuudesta. Oikeus 1993:3 s. 254–293.

– » – Muodon uusi tuleminen. Lakimies 3/1994 s. 273–286.

Ackerman, Bruce A: Private Property and Constitution. Yale University Press. New Haven and London 1977.

Adlercreutz, Axel: Kollektivavtalet. Studier över dess tillkomsthistoria. Lund 1954.

– » – Sweden. Kluwer 1990. Teoksessa Blanpain (ed.) Encyclopaedia

– » – Arbetsrätten och konkurrensrätten. Teoksessa, Studier i arbetsrätt tillägnade Tore Sigeman. Arbetsrättsliga föreningens skrifter IV. Ronnie Eklund et al. (redaktörer). Justus Uppsala 1993, s. 1–17.

Agell, Anders (red.), Hanau, Peter, Källström, Kent, Schelin, Johan, Sigeman, Tore: Föreningsfrihet och stridsåtgärder på arbetsmarkanden. Gustaffsonmålet i perspektiv. 34 Rättsfonens skriftserie, Iustusförlag Uppsala 1999. (Agell (red.) et al. 1999).

Ahlberg, Kerstin & Bruun, Niklas: Kollektivavtal i EU – Om allmängiltiga avtal och social dumping. Jurisförlaget Stockholm 1996.

Akehurst, Michael: A Modern Introduction to International Law. Fourth edition George Allen & Unwin, London 1982.

Ala-Kapee Pirjo & Valkonen, Marjaana: Yhdessä elämä turvalliseksi. SAK:laisen ammattiyhdistysliikkeen kehitys vuoteen 1930. Helsinki 1982.

Alanen, Aatos: Ihmisoikeuksien julistus ja luontaisoikeudelliset periaatteet. Lakimies 1962 s. 235–241.

Alfredsson, Gudmundur and Eide, Asbjörn (Eds.): The Universal Declaration of Human Rights – A Common Standard of Achievement. Martinus Nijhoff Publishers 1999.

Alkema. E.A.: The third-party applicability or »Drittwirkung» of the European Convention on Human Rights. Teoksessa Matscher & Petzold s. 33–45.

Alston, Philip: Humphrey's Human Rights and The United Nations. A Great Adventure. 6 HRQ 1984 No. 2 s. 224–235.

– » – Out of the Abyss: The Challenge Confronting the New UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights. 9 HRQ No. 3 (1987) s. 332–381.

– » – The United Nations and human rights: A critical appraisal. Oxford: Clarendon Press 1992.

Alston, Philip with Bustelo, Mara and Heenan, James (eds.): The EU and Human Rights. Oxford University Press 1999 (Alston & al.)

Arbetsrätten i Norden: Nord 1990:42 [ref]. Reviderat upplaga. Kirjoittajat: Armundur Backman (Island), Stein Evju (Norge), Ole Hasselbalch (Danmark), Tore Sigeman (Sverige), Antti Suviranta (Finland)

Bakels, H.L.: The Netherlands. Kluwer 1987. Teoksessa Blanpain (ed.) Encyclopaedia

Bartolomei de la Cruz, H.G.: Protection against Anti-union Discrimination. ILO Geneva 1976.

Ben-Israel, Ruth: The Case of Freedom to Strike. ILO Geneva 1988.

Berenstein, Alexandre: Les organisations ouvrières. Leurs compétences et leur rôle dans la Société des Nations. Bruxelles 1936.

– » – Economic and Social Rights: Their Inclusion in the European Convention on Human Rights – Problems of Formulation and Interpretation. 2 HRLJ 1981 s. 257–280.

Bergbohm, Carl: Staatsverträge und Gesetze als Quellen des Völkerrechts. Dorpat 1876.

Bernhardt, Rudolf: Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge. Max Planck Institut für öffentliches Recht und Völkerrecht. Köln & Berlin 1963.

Betten, Lammy & Jaspers, Teun: The Netherlands, teoksessa: Jaspers & Betten, (eds.) 1988 s. 131–144.

Betten; Lammy (ed.): The Future of European Social Policy. Kluwer 1991.

– » – International Labour Law: Selected Issues. Kluwer Deventer 1993.

Beyerlin, Ulrich: Koalitionsfreiheit der Arbeitnehmer in den Menschenrechtsinstrumenten der Vereinten Nationen. Teoksessa 1980 BaöRV 75/2 s. 1153–1181.

Biaggini, Giovanni: Verfassung und Richterrecht. Basler Studien zur Rechtswissenschaft, Reihe B: Öffentliches Recht, Band 31. Helbing & Lichtenhahn. Basel und Frankfurt am Main 1991.

Björkholm, Mikaela: Finska myndigheterns tvångsåtgärden mot främmande fartyg. Teoksessa Wetterstein, Peter (red): Finsk jurisdiktion över främmande fartyg. Del II. Meddelanden från Stiftelsen för Åbo Akademi Forskingsinstitution 1986.

Bogdan, Michael: Jämförande juridik – vad, varför, hur? Samannimisessa teoksessa, Markku Suksi (red.), Åbo 1996 s. 1–16.

Bonvin, Jean-Michel: L'Organisation internationale du travail. Étude sur une agence productrice des normes. Presses Universitaires de France 1998.

Blanpain, Roger (ed.): International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations. Kluwer Deventer.[Blanpain (ed.) Encyclopaedia]

Blanpain, Roger & Engels, Chris: Belgium. Teoksessa Blanpain (ed.) Encyclopaedia, Kluwer 1996.

Bossuyt, Marc: Guide to the *»Travaux Préraparatoires»* of the International Covenant on Civil and Political Rights. Martinus Nijhoff Publishers 1978.

Bowett, D.W.: Reservations to Non-Restricted Multilateral Treaties. XLVIII BYIL 1977–1978 s. 67–92.

Brentano, Lujo: Die Arbeitergilden der Gegenwart:
I Zur Geschichte der Englischen Gewerkvereine. Leipzig 1871.
II Zur Kirtik der englischen Gewerkvereine. Leipzig 1972.

– » – Der Schutz der arbeitswilligen. Volkswirtschaftlichen Zeitfragen Nr. 34. Berlin Verlag von Leonhard Simion NF. 1912.

Broms, Bengt: Kansainvälinen oikeus. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, B-sarja N:o 182. Helsinki 1978.

– » – Subjects: Entitlement in the International Legal System. Teoksessa MacDonald & Johnston, (eds. 1986) s. 383–423.

Brown, D. and McColgan, A.: Employment Law and the International Labour Organization; the Spirit of Co-operation? 21 ILJ 1992 s. 265–279.

Bruun, Niklas: Kollektivavtal och rättsideologi. En rättsvetenskaplig studie av de rättsideologiska premisserna för inlämnandet av kollektivavtalet och kollektiva kampåtgärder i finsk rättsordning efter år 1924. Juridica Ky Vammala 1979.

– » – EY ja työelämän sääntelyn pohjoismainen malli. Teoksessa Kosonen, Pekka (toim.): Euroopan integraatio, työmarkkinat ja hyvinvointivaltio, Gaudeamus 1992 s. 181–197.

– » – EES-avtalet och arbetsrätten: en komparativ skiss. Teoksessa Studier i arbetsrätt: tillägnade Tore Sigeman. Arbetsrättsliga föreningens skrifter IV. Ronnie Eklund et al. (redaktörer). Uppsala Justus 1993.

– » – Työehtosopimusjärjestelmä ja Suomen Ey-jäsenyys. KEY tiedote 3 (1993) s. 1–3.

Bruun, Niklas & al.: Den Nordiska modellen. Fackföreningarna och arbetsrätten i Norden – nu och i framtiden. Liber 1990. Kirjoittajat: Niklas Bruun, Boel Flodgren, Marit Halvorsen, Håkan Hydén, Ruth Nielsen.

Bruun, Niklas & Hellsten, Jari: COL-COM Report, Collective Agreements on the Competitive Common Market. A Study of Competition Rules and Their Impact on Collective Labour Agreements. Hanken, Centre of International Economic Law, CIEL/ Department of Law, Helsinki, June 2000, forthcoming by Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Brusiin, Otto: Tuomarin harkinta normin puuttuessa. SLY:n julkaisuja N:o 14, Vammala 1938.

Buergenthal, Thomas: To Respect and to Ensure: State Obligations and Permissible Derogations. Teoksessa Henkin, Louis (ed) 1981 s. 72–91.

Butler, William E.: Regional and Sectional Diversities in International Law; teoksessa Chen (ed.) 1982 s. 45–52.

Capotorti, F.: The Law-Making Process in the European Communities. Teoksessa Pizzorusso, Alessandro (Ed.): Law in the Making. A comparative Survey. Springer-Verlag 1988.

Cappelletti & Secombe & Weiler (eds.): Integration Through Law. Europe and the American Federal Experience. Volume 1: Methods, Tools and Institutions; Book 1: A Political, Legal and Economic Overview. Walter de Gruyter, Berlin & New York 1986.

Cassese, Antonio: Human Rights in a Changing World. Polity Press 1990.

Cassin, R.: La Déclaration universelle et la mise en oeuvre des droits de l'homme. RCADI 1951 II s. 242–367.

Casey, Niamh Ann: The right to organise and to bargain collectively. Study compiled on the basis of the case law of the Committee of Independent Experts. Human Rights Social Charter monographs – No. 5. Counsil of Europe, 1996.

Chaumont, Charles M.: La signification du principe de spécialité des organisations internationales. Teoksessa Mélanges offerts à Henri Rolin. Éditions A. Pedone, Paris 1964, s. 55–66.

Chen, Bing (ed.): International Law: Teaching and Practice. London Stevens & Sons 1982.
Clapham, Andrew: Human Rights in the Private Sphere. Oxford Monographs in International Law. Clarendon Press, Oxford 1993.
Cohen-Jonathan, Gérard: La convention europeenne des droits de l'homme. Presses universitaires d'Aix-Marseille – Economica 1989.
Constantinesco, Vlad: Les noms de l'Europe (Des Communautés européennes à l'Union européenne). Teoksessa J-F Flauss et P. Wachsmann (red.). Le droit des organisations internationales. Bruylant Bruxelles 1997 s. 309–330.
Córdova, E. & Ozaki, M: Union security arrangements: an international overview. ILR Vol. 119 (1), January–February 1980.
Córdova, Efrén: Strikes in the public Service: Some determintants and trends. ILR Vol. 124(2), March–April 1985 s. 163–179.
Council of Europe: Europen Social Charter. Collected Texts of the »travaux préparatoires» (Provisional edition) Vols. I–V (ei painov.)
– » – European Social Charter. Travaux préparatoires. Article 5, CE/Soc//Tr.Pr. (70) 22
– » – European Social Charter. Travaux préparatoires. Article 6, CE/Soc//Tr.Pr. (70) 15
– » – Collected Edition of the *»Travaux Préparatoires»* of the European Convention on Human Rights. Volumes I – VIII. Martinus Nijhoff – The Hague 1975– 1985.
– » – Digest of Strasbourg Case-Law relating to the European Convention on Human Rights. Volume 3 (Articles 7–12). *(ECHR Digest)* CE/Strasbourg-Carl Heymanns Verlag 1984.
– » – Freedom of Association. Seminar organised by the Secretariat General of the Council of Europe in co-operation with the Ministry of Justice of Iceland; Reykjavik, 26–28 August 1993. Martinus Nijhoff Publishers 1994. *Cit.* European Convention on Human Rights No. 34 A (1994).
Craven, Matthew: The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Clarendon Press Oxford 1995.
Creighton, B: The ILO and Protection of Freedom of Association in the United Kingdom. Teoksessa Ewing & al. eds. 1994 s. 1–17.
Danelius, Hans: Katsaus Euroopan neuvoston ihmioikeustuomioistuimen tuomioihin 1961–1990. Oikeustiede 24 (1991) s. 5–118.
– » – Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Norsteds juridik Stockholm 1997.
Davies, Paul and Freedland, Mark: Labour Legislation and Public Policy. Clarendon Press, Oxford 1993.
Deakin, Simon and Morris, Gillian S: Labour Law (Second edition). Butterworths London 1998.
Degan, Vladimir-Djuro: Customary process in International Law. I FYIL 1990 s. 1–76.
– » – General Principles of Law. III FYIL 1992 s. 1–102.
Delpérée, F: Constitutional Systems and Sources of Law. Teoksessa Pizzorusso (ed.) 1988.
Van Dijk, P. & van Hoof, G.J.H: Theory and Practice of the European Convention on Human Rights. Kluwer (Law International). Second Edition 1992; Third edition 1998.
Dinstein, Yoram: The erga omnes Applicability of Human Rights. Archiv des Völkerrechts 30. Band, 1. Heft (1992) s. 16–21 with comments by Amos Shapira s. 22–27 and Karin Oellers-Frahm s. 28–37.

Dolzer, Rudolf: The Freedom to Strike. Teoksessa Die Koalitionsfreiheit des Arbeitnehmers. Max Planck Institut für öffentliches Recht und Völkerrecht, 1980. BaöRV 75/2 s. 1269–1281.

Donner, Ruth: Counsil of Europe Treaty Making. I FYIL (1990) s. 489–501.

Drzemczewski, Andrew Z.: European Human Rights Convention in domestic Law. A Comparative Study. Oxford 1983.

– » – Protocole n° 11 à la CEDH: préparation à l'entrée en vigeur. European Journal of International Law, Vol. 8 No. 1 1997 s. 59–76.

Drezewick, Krystof & Krause, Catarina & Rosas, Allan: Social Rights as Human Rights: A European Challenge. Institute for Human Rsghts. Åbo Akademi University 1994.

Dworkin, Ronald: Taking Rights Seriously. Harward University Press. Cambridge, Massachusetts 1977,1978; seventh printing 1980.

Däubler, Wolfgang: Gewerkschaftsrechte im Betrieb. Argumentationshilfen für die Praxis in Betrieb und Verwaltung, 2. Auflage. Luchterhand Verlag 1980.

– » – The Individual and the Collective: No Problem for German Labour Law? CLLJ Vol. 10 No. 4, Summer 1989 s. 505–530.

Däubler; Wolfgang: (Hrsg.): Arbeitskampfrecht, 2. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1987. Autoren: Karl-Jürgen Bieback, Ninon Colnerick, Wolfgang Däubler, Manfred Schumann, Henner Wolter.

Ehrnrooth, Leo: Arbetsreglementerna och deras rättsliga ställning. Helsingfors 1906.

Eide, Asbjörn & Krause, Catarina & Rosas, Allan: Economic, Social and Cultural Rights. A Textbook. Martinus Nijhoff Publishers 1995.

Eklund, Per: Rätten i klasskampen. En studie i rättens funktioner. Stockholm 1974.

El-Erian, Abdullah: The Legal Organization of International Society. Teoksessa Sörensen, Max (ed.) 1968 s. 55–115.

Elgar, Jane & Simpson, Bob: A Final Appraisal of 'Bridlington'? An Evaluation of TUC Disputes Committee Decisions 1974–1991. BJIR 32:1 March 1994 s. 47–66.

Elian, George: The International Court of Justice. Sitjhoff – Leiden 1971.

Elias, Patrick & Ewing, Keith: Trade Union Democracy Members' Rights and the Law. Studies in Labour and Social Law. Mansell Publishing Ltd. London and New York 1987.

Eloranta, Kari T.: Heuristiikat ja heuristisuus. Käsittelyongelmista ja niiden ratkaisemisen metodologiasta hallinto-opin näkökulmasta. Tampereen yliopisto, Hallintotieteiden laitos, Julkishallinnon julkaisusarja No. 1/1976 A. Toinen painos, Tampere.

Erich, Rafael: Kansainliiton oikeusjärjestys. Helsinki 1926.

Ermacora, Felix: Menschenrechte in der sich wandelnden Welt. I. Band Historische Entwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Wien 1974.

Erstling, Jay A.: The Right to Organise. A survey of laws and regulations relating to the right of workers to establish unions of their own choosing. ILO Geneva 1977.

Evju, Stein: Organisasjonsfrihet, tariffavtalet og streik. Universitetsforlaget 1982.

Ewing; Keith: A Bill of Rights for Britain. The Institute of Employment Rights 1990.

– » – The Human Rights Act and Labour Law. 29 ILJ 1998/4 s. 275–292.

Ewing, K.D., Gearty, C.A. and Hepple, B.A.: Human Rights and Labour Law: Essays for Paul Higgins. Mansell London 1994. (Ewing & al., eds.).

Falk, Richard A.: Status of Law in International Society. Princeton University Press 1970.

– » – Human Rights and State Sovereignty. New York 1981.
Fastenrath, Ulrich: Lücken im Völkerrecht. Zu Rechtscharacter, Quellen, Systemzusammenhang, Methodenlehre und Funktionen des Völkerrechts. Duncker & Humboldt, Berlin 1991.
– » – Relative Normativity in International Law, 4 European Journal of International Law No. 3 (1993) s. 305–340.
Fenet, Alain: Les libertés publiques en France. Documents pour une théorie générale. Presses universitaires de France 1976.
Ferrari-Bravo, Luigi: International Law and Municipal law. The Complementarity of Legal Systems. Teoksessa MacDonald & Johnston (eds., 1986) s. 715–744.
Ferry, Luc & Renaut, Alain: Philosophie politique 3. Des droits de l'homme à l'idée républicaine. 3ème édition mise à jour 1992 fèvrier, Paris 1992.
Flanders, Allan & H.A. Clegg (eds.): The System of Industrial Relations in Britain. 1954.
Forde, M: The European Convention on Human Rights and Labor Law. The Amercian Journal of Comparative Law, Vol. 31 (1983) s. 301–332.
Fosh, Patricia & Morris, Huw & Martin, Ro & Smith, Paul & Undy, Roger (Fosh & al.): Politcs, Pragmatism and Ideology: The 'Wellsprings of Conservative Union Legislation (1979–1992). 22 ILJ1993 s. 14–31.
Fried, Ebgberd: Rechtsvereinheitlichung im Internationalen Arbeitsrecht. Arbeiten zur Rechtsvergleichung (Nr.26) 1965.
Fromont, Michel: La liberté syndicale des salariés en France. Teoksessa Die Koalitionsfreiheit des Arbeitnehmers. Max Planck Institut für öffentliches Recht und Völkerrecht, 1980. BaöRV 75/1 s. 241–308.
Frowein, Joachim (J. Abr): Reservations to the European Convention on Human Rights. Teoksessa Matscher & Petzold (ed) s. 193–200.
– » – Die Verpflichtungen erga omnes im Völkerrecht und ihre Durchsetzung. Teoksessa Völkerrecht als Rechtsordnung. Internationale Gerichtsbarkeit Menschenrechte. Festschrift für Herman Mosler. Max Planck Institut für öffentliches Recht und Völkerrecht. BaöRV 1983.
Frowein, Joachim & Peukert, Wolfgang: Europäische MenschenRechtsKonvention. EMRK-Kommentar. N.P. Engel Verlag 1985.
Ganshof van der Meersch, Walter: L'ordre juridique des communautés européennes et le droit international. RCADI 1975 V.
Gernigon, Bernard: ILO Convention No. 98: An instrument still topical 50 years after its adoption. 114/115 Labour Education 1999/1–2 s. 26–30.
Goodrich, Leland M. & Hambro, Edvard: Charter of the United Nations. Commentary and Documents. Second and revised edition. Stevens & Sons, London 1949.
Graefrath, Bernhard: Menschenrechte und internationale Kooperation – 10 Jahre Praxis des Internationalen Menschenrechtskomitees – Akademie-Verlag Berlin 1988.
Gormley, W. Paul: The Procedural Status of the Individual before International and Supranational Tribunals. Martinus Nijhoff, the Hague 1966.
Guerreau, Maurice: L'Organisation Permanente du Travail. Paris, Librairie Arthur Rousseau 1923.
Gulman, Claus: Methods of Interpretation of the European Court of Justice. 24 Scandinavian Studies in law 1980 s. 187–204.

Guradze, Heinz: Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Vereinte Nationen 6/1963 s. 189–191.

Göransson, Håkan: Kollektivavtalet som fredspliktsinstrument. De grundläggane förbuden mot stridsåtgärder i historisk och internationell belysning. Juristförlaget Stockholm 1988.

Haas, Ernst B: Beyond the Nation-State – Functionalism in International Organization. Stanford University Press 1964.

Habermas, Jürgen: Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy. Cambridge (Mass.), The MIT Press Coop. 1996.

Hannikainen, Lauri: Peremptory Norms (Jus cogens) in International Law. Historical Development, Criteria, Present Status. Helsinki 1988.

Hannum, Hurst: Human Rights; teoksessa Schachter & Joyner (eds.), Vol. 1 (1995) s. 319–348.

Halila, Heikki: Toimivaltajako yhdistyksissä. Suomalainen lakimiesyhdistys A 196. Helsinki – Vammala 1993.

– » – Palkansaajajärjestön eroaminen yläyhdistyksestä – siviilioikeutta ja työoikeutta. Työoikeudellisen yhdistyksen vuosikirja 1998 s. 9–57.

Hanson, Charles, Jackson, Sheila and Miller, Douglas: The Closed Shop. A Comparative Study in Public Policy and Trade Union Security in Britain, the USA and West Gremany. Gower, Aldershot 1982.

Harris, David: The European Social Charter. University Press of Virginia. Charlottesville 1984.

– » – The System of Supervision of the European Social Charter – Problems and Options for the Future. Teoksessa Betten (ed.) 1991 s. 1–34.

– » – A Fresh Impetus for the European Social Charter. 41 International and Comparative Law Quarterly 1992 s. 659–676.

Harris, D.J. & O'Boyle, M. & Warbrick, C.: Law of the European Convention on Human Rights. Butterworths 1995.

Hart, H.L.A.: The Consept of Law. Clarendon Law Series. Oxford University Press 1961, reprint 1988.

– » – Law, Liberty and Morality. Stanford, 1963.

– » – Bentham on Legal Rights. Teoksessa Oxford Essays on Jurisprudence (ed. A.W.B. Simpson), 2d Series, Oxford University Press 1973 s. 175–201.

Hartung, Fritz: Die Entwicklung der Menschen- und Bürgerrechte von 1776 bis zur Gegenwart. 3. erweiterte Auflage. Göttingen 1964.

Heckscher, Eli F.: Industrialismen. Femte, bearbetade upplagan. Stockholm 1953.

Heiskanen, Veijo: The Relation of International and Municipal Law. FYIL Volume I (1990) s. 154–265.

– » – International Legal Topics. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1992.

Hendy, John and Michael Walton: An Individual Right to Union Representation in International Law, 26 ILJ No. 3, September 1997 s. 205–223.

Henkin, Louis: Economic and Social Rights as Rights: A United States Perspective. 2 HRLJ 1981 s. 223–256

Henkin, Louis (ed.): The International Bill of Rights. The Covenant on Civil and Political Rights. Columbia University Press, New York 1981.

Hepple, Bob: Welfare Legislation and Wage-Labour. Teoksessa Hepple (ed) 1986.
– » – Committee of Independent Experts of the European Social Charter, Conclusions X-1. ILJ 1988 s. 124–125.
– » – The ILO: Reinventing tripartism and universal labour standards; teoksesssa: Visions of the future of social justice. Essays on the occasion of the ILO's 75th anniversary, ILO Geneva 1994, s. 133–138.
Hepple, Bob, (ed.): The Making of Labour Law in Europe. A Comparative Study of Nine Countries up to 1945. Mansell Publishing Limited, London and New York 1986.
Hepple, Bob & Fredman, Sandra: Great Britain. Teoksessa Blanpain (ed). Encyclopaedia, Kluwer 1992.
Hidén, Mikael & Saraviita, Ilkka: Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet. Kuudes, uudistettu painos. Helsinki 1994.
Herkner, Heinrich: Työväenkysymys. Alkuteoksen neljännen painoksen mukaan tehty uusi suomennos (suom. Salu Latvala). Helsinki 1909.
Higgins, Paul: 'Labour is not a Commodity' – An Irish Contribution to International Labour Law, 26 ILJ No. 3 September 1997 pp. 225–234.
Higgins, Rosalyn: Derogations under Human Rights Treaties. Vol. 48 BYIL 1976–1977 s. 281– 320.
Hiitonen, Ensio: La compétence de l'Organisation internationale du travail. I. Compétence de fond. Librairie Arthur Rousseau, Paris 1929.
Hirvonen, Ari (ed.): Polycentricity: the Multiple Scenes of Law. London Pluto Press 1998.
Hoare, Samuel: The UN Commission of Human Rights. Teoksessa Evan Luard (ed.) 1967 s. 59–98.
Hohfeld, Wesley Newcomb: Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning. Edited by Alter Wheeler Cook. Greenwood Press, Publishers Westport, Connecticut. Reprinted in 1978.
Hohnerlein, Eva-Maria: Federal Republic of Germany. Teoksessa Jaspers & Betten (eds.) 1988 s. 105–129.
Horn, Frank: Reservations and Interpretative Declarations to Multilateral Treaties. Volume 5, Studies in International Law. Swedish Institute of International Law. T.M.C. Asser Instituut. The Hague – The Netherlands 1988.
Humphrey, John P.: The UN Charter and the Universal Declaration of Human Rights. Teoksessa Luard (ed) 1967 s. 39–58.
– » – Human Rights & the United Nations: a great adventure. Transnational Publishers, Dobbs Ferry, New York 1984.
Hömppi, T & Tervonen, I. & Väntänen, V.: Kansainvälinen ammattiyhdistysliike. Kansankulttuuri Oy. Helsinki 1977. [Hömppi & al.]
Ianuloff, Ilia: Législation internationale du travail. RCADI 1935 I s. 483–577.
Ihmisoikeusliitto (ry): Ihmisoikeudet. Sata kansainvälistä asiakirjaa. Toim. Lauri Hannikainen ym. Painatuskeskus Oy, 2 p. Helsinki 1995.
Illum, Knud: Den kollektive arbejdsret, anden udgave. København 1951.
Iwasawa, Yuji: The Doctrine of Self-Executing Treaties in the United States: A Critical Analysis. VgJIL 1986 s. 627–692.
Jabloner, Clemens & Okresek, Wolf: Theoretische und praktische Anmerkungen zu Phänomenen des »soft law», ÖZöR 34 (1983) s. 217–241.

Jacobs, Antoine: Collective Self-Regulation. Teoksessa Hepple (ed.) 1986 s. 193–241.

Jacobs, F.G.(ed.): European Law and the Individual. North-Holland 1976.

Jacobs, Francis G. & Roberts, Shelley (eds.): The Effect of Treaties in Domestic Law. United Kindom National Committee of Comparative Law, Vol.7. London Sweet & Maxwell 1987.

Jacobs, Francis G. and White, Robin C.A.: The European Convention on Human Rights. Second Edition, Clarendon Press Oxford 1996.

Jacobsen, Per: Denmark. Teoksessa Blanpain (ed). Encyclopaedia, Kluwer 1994.

Jakhelln, Henning: The Freedom of the Worker to Organize in Norway. Teoksessa 1980 BaöRV 75/1 1980 s. 593–652.

– » – Oversikt over Arbeidsretten. 2. utgave, 2. opplag. NKS-Forlaget 1998.

Jaspers, A.Ph.C.M & Betten, L (eds.): 25 Years European Social Charter. Kluwer Law and Taxation Publishers 1988.

Javillier, Jean-Claude: Droit du travail. Deuxième édition. Librairie Générale de droit et de jurisprudence. Paris 1981.

Jellinek, Georg: System der subjektiven öffentlichen Rechte. 2. verm. Aufl. Tübingen 1905.

Jenks, C. Wilfred: La compétence de l'Organisation internationale du travail. Examen des quatre avis consultatifs rendu par la Cour permantente de justice internationale. Tome XVIII RDILC 1937 s. 156–183, 586–623.

– » – Co-ordination: A New Problem of International Organisation. 77 RCADI 1950:II s. 157–301.

– » – The Conflict of law-making Treaties. Vol. 30 BYIL 1953 s. 401–453.

— » – The International Protection of Freedom of Association for Trade Union Purposes. RCADI 1955 I s. 1–115.

– » – The International Protection of Trade Union Freedom. Stevens & Sons London 1957.

– » – The Application of International Labour Conventions by means of Collective Agreements. Band 19 ZaöRV 1958 s. 197–224.

– » – Human Rights and International Labour Standards. Stevens & Sons Ltd. London 1960.

– » – The Proper Law of International Organisations. Stevens & Sons Ltd. London 1962.

– » – Law, Freedom and Welfare. Stevens & Sons Ltd. London 1963.

– » – The Porspects of International Adjudication. London Stevens & Sons Ltd, Dobbs Ferry New York Oceana Publications 1964.

– » – The International Protection of Trade Union Rights. Teoksessa Luard, Evan (ed) 1967 s. 210–247.

– » – Britain and the I.L.O. The David Davies Memorial Institute of International Studies 1969.

– » – Social Justice in the Law of Nations. The ILO Impact After Fifty Years. Oxford University Press 1970.

– » – Human Rights, Social Justice and Peace. Teoksessa A. Eide and A. Schou (eds.): International Protection of Human Rights, Uppsala 1988 s. 227–260.

Jennings, Sir Robert: Human Rights and domestic law and courts. Teoksessa Matscher & Petzold (eds.) 1988 s. 295–300.

Jensen, Søren Stenderup: The European Convention on Human Rights in Scandinavian Law. Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1992.

Jessup, Philip C.: Modernization of the Law of International Contractual Agreements. Vol. 41 AJIL 1947 s. 378–405.

Jhabvala, Farrokh: The Practice of the Covenant's Human Rights Committee, 1976–82: Review of State Party Reports. 6 HRQ 1, February 1984 s. 81–106.

Joutsamo, Kari: Sopimusmääräysten valtionsisäisestä velvoittavuudesta Suomessa. Lakimies 1982 s. 429–446.

– » – The direct effect of treaty provisions in finnish law. Nordisk tidskrift for international ret, vol 52 (1983) 3–4, s. 34–44.

Joutsamo, Kari, Aalto, Pekka, Kaila, Heidi ja Maunu, Antti: Eurooppaoikeus. Kolmas uudistettu painos. Kauppakaari OYJ Helsinki 2000 (Joutsamo et. al.).

Jyränki, Antero: Lakien laki. Perustuslaki ja sen sitovuus eurooppalaisessa ja pohjoisamerikkalaisessa oikeusajattelussa suurten vallankumousten kaudelta toiseen maailmansotaan. Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki 1989.

Kahn-Freund, Otto: Legal Framework, teoksessa A. Flanders and H.Clegg (eds.): The System of Industrial Relations in Britain, Oxford 1954; Chapter 2 (1953).

– » – Labour Law. Teoksessa Ginsberg, Morris (ed.): Law and Opinion in England in the 20th Century. Stevens & Sons Ltd. London 1959 s. 215–263.

– » – Labour Relations and International Standards – Some Reflections on the European Social Charter.Teoksessa Miscellanea W.J. Ganshof van der Meersch. Bruylant Bruxelles et Librairie générale de droit et de jurisprudence Paris, 1ère tome 1972 (Miscellanea) s. 131–155.

– » – On Uses and Misuses of Comparative Law, 37 Modern Law Review 1974 s. 1–27.

– » – The European Social Charter. Teoksessa Jacobs, F.G.(ed.): European Law and the Individual. North-Holland 1976, s. 181–211.

– » – Labour and the Law. Second edition. Stevens & Sons Ltd. London 1977.

– » – Labour and the Law. Third edition. By Paul Davies and Mark Freedland. Stevens & Sons Ltd. London 1983.

Kaira, Kaarlo: Valtiosopimuksista, niiden tekemisestä ja oikeudellisesta vaikutuksesta. Helsinki 1932 (Kaira 1932a).

– » – Valtiosopimusten tekemisestä ja voimaansaattamisesta Suomen oikeuden mukaan. Helsinki 1932.

– » – Valtiosopimusten välittömästä oikeusvaikutuksesta Suomen oikeuden mukaan. 14 Defensor Legis 1933. Eripainos Hämeenlinna 1933.

– » – Kansainvälisen työjärjestön sopimusten käsittelyssä esiintyvistä kansainvälis- ja valtio-oikeudellisista erikoisuuksista. Lakimies 1933 s. 1–20.

Kairinen, Martti: Kansainvälisiin sopimuksiin kirjattujen oikeusperiaatteiden vaikutus Suomen työoikeuteen. Teoksessa Kansainvälistyvä työoikeus. SAK Helsinki 1989.

– » – Perussuhdeteoriasta työoikeuden yleisten oppien osana. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 129. Vammala 1979.

Kapteyn, P.J.G. and VerLoren van Themaat, P.; ed and further rev. by *Gromley, Laurence W.*: Introduction to the Law of the European Communities: from Maastricht to Amsterdam, 3rd ed.London, Kluwer 1998.

Karapuu, Heikki: Perusasioita perusoikeuksista. XIX Oikeustiede 1986 s. 71–119.

– » – Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Teoksessa Helminen & Lång 1988.
– » – Perusoikeuksien tausta ja yleinen sisältö. Teoksessa Hallberg et al.: Perusoikeudet, Werner Söderström lakitieto Oy 1999, s. 61–86.
Karapuu, Heikki & Rosas, Allan: Economic, Social and Cultural Rights in Finland. Teoksessa Rosas (ed.) 1990 s. 195–223.
Karl, Wolfram: Vertrag und spätere Praxis im Völkerrecht. Max-Planck Institut für öffentliches Recht und Völkerrecht. Springer Verlag 1983. BaöRV 84.
Kartashkin, Vladimir: Economic, Social and Cultural Rights; teoksessa Vasak (ed.) 1982 s. 111–134.
Kaukovalta, K.V.: Forssan puuvillatehtaan historia 1847–1934. Hämeenlinna 1934.
Kearney, Richard D. & Dalton, Robert E.: The Treaty on Trieties. 64 AJIL 1970 s. 495–561.
Kekkonen, Jukka: Merkantilismista liberalismiin. Oikeushistoriallinen tutkimus elinkeinovapauden syntytaustasta Suomessa vuosina 1855–1879. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 172. Vammala 1987.
Kelsen, Hans: Puhdas oikeusoppi, 2. painoksesta 1960 suomentanut Olli Nikkola. WSOY Porvoo 1968.
– » – Principles of International Law. 2. ed./revised and edited by *Robert W. Tucker.* New York1966.
– » – On the theory of interpretation. 10/2 Legal Studies 1990 s. 127–135 (transl. from 8 International Zeitschrift für Theorie des Rechts 1934).
Van de Kerchove, Michael & Ost, François: Legal System between Order and Disorder. Translated by Iain Steward. Clarendon Press Oxford 1994.
Kerr. A. & White G.: Irish Trade Union Law. Professional Books Ltd. Oxon 1985.
Kiikeri, Markku: The Theory and Practice of Comparative Legal Reasoning I–II. Florence, March 1999 (mon.)
Kitz, Heinz-E.: Die Koalitionsfreiheit der Arbeitnehmer nach der Europäischen Menschenrechtskonvention un der Europäischen Sozialcharta. Teoksessa BaöRV 75/2 (1980).
Kivimäki, T.M.: Työlakko yksityisoikeudellisilta vaikutuksiltaan. Turku 1927.
Kivimäki, T.M & Ylöstalo, Matti: Suomen siviilioikeuden oppikirja, Yleinen osa, 4. painos, Juva 1981, SLY:n julkaisuja, B-sarja N:o 91.
Klami, Hannu Tapani: Finalistinen oikeusteoria: tutkimus oikeudellisen päätöksenteon ja oikeusnormipropositioiden tavoitteellisesta justifioinnista ja kontrollista. Turun yliopiston yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja A: 19, Turku 1979.
– » – Ihmisen säännöt: tutkimus oikeuden olemuksesta, synnystä ja toiminnasta. Turun yliopisto, Turku 1983.
– » – Sanningen om rätten. Rättsfilosofins historia från antiken till våra dagar. Iustus förlag 1990.
Klenner, Hermann: Marxisms und Menchenrechte. Akademie-Verlag. Berlin 1982.
Konzen, Horst: Europäsiche Sozialcharta un ultima ratio-Prinzip. Juristen Zeitung (JZ) 41. Jahrgang, 21. Februari 1986.
Kopponen, Urho: Työehtosopimus työsuhteen perussäännöksenä. Helsinki 1954.
Koskenniemi, Martti: From Utopy to Apology. Helsinki 1988.
– » – The Normative Force of Habit; International Custom and Social Theory. I FYIL 1990 s. 77–153.

– » – The Pull of Mainstream. (Kirja-arvostelu: Meron 1989), 88 Michigan Law Review 1990 s. 1946–1962.
– » – Hierarkia, polysentria ja valtion kriisi. Oikeus 1/1993 s. 57–69.
– » – The Effect of Rights on Political Culture, teoksessa Alston. Philip, with Bustelo & Heenan (eds.): The EU and Human Rights, Oxford University Press 1999, s. 99–116.
Koskinen, Ilkka: Ammatillinen yhdistymisvapaus – Ihmisoikeus ILO:ssa. Kansainoikeus – Ius Gentium KOIG 1–2/1986 s. 203–220.
Kuusi, Eino: Sosiaalipolitiikka I–II. WSOY Porvoo 1931.
Källström, Kent: Sweden. Teoksessa Jaspers & Betten (1988) s. 95–104.
Lainvalmistelukunta: Ehdotus laiksi työsopimuksesta perustelmineen. Lainvalmistelukunnan julkaisuja 1908:3.
Landy, E.A.: The Effectiveness of International Supervision. Thirty Years of I.L.O. Experience. Stevens & Sons London and Oceana Publications Inc. New York 1966.
– » – The Influence of International Labour Standards: Possibilities and Performance. 101 ILR 1970 s. 555–604.
Laroque, Pierre: La charte sociale européenne. Droit social 1979 No. 3-mars s. 100–119.
*Lauterpacht, H.:*Les travaux préparatoires et l'interprétation des traités. RCADI 1934 II s. 709–817.
– » – Some Observations on Preparatory Work in the Interpretation of Trieties.Vol. XLVII No. 4 HLR 1935 s. 549–586.
– » – The Universal Declaration of Human Rights. BYIL 1948 s. 354–381
– » – International Law and Human Rights. Stevens & Sons Ltd. London 1950.
– » – The Development of International Law by the International Court. London 1958. Reprinted by Grotius Publications Ltd Cambridge 1982.
Leader, Sheldon: Freedom of Association: A Study in Labor Law & Political Theory. New Haven, Yale University Press 1992.
– » – The European Convention on Human Rights, The Employment Act of 1988 and the Right to Refuse to Strike. 20 ILJ 1991/1 s. 39–59.
Leary, Virginia A.: International Labour Conventios and National Law. Martinus Nijhoff Publishers 1982.
Lebreton, Gilles: Libertés publiques et droits de l'homme. Armand Colin Éditeur, Paris 1995.
– » – Le Protocole No. 11 à la Convention européenne des droits de l'homme: Actes de la table-ronde organisée le 22 septembre 1994 par l'Equipe de recherche »Droit comparé des droits de l'homme» de l'Institut des hautes études européennes de l'Université Robert Schumann à Strasbourg. Bruylant Bruxelles 1995.
Lijnzaad, Liesbeth: Reservations to UN Human Rights Trieties: Ratify and Ruin? Nijhoff Dordrecht 1995.
Lillich, Richard B: The Growing Importance of Customary International Human Rights Law. Vol. 25:1 Georgia Journal of International and Comparative Law 1995/96 s. 1–30.
Locke, John: Questions concerning the Law of Nature. Edited and translated by Robert Horowitz, Jenny Strauss Clay and Diskin Clay. Cornell University Press 1990.
– » – Two Treatises of Civil Government. A critical edition by Peter Laslett. 2nd edition, Cambridge 1967.

Luard, Evan (ed.): The International Protection of Human Rights. London 1967.

Lyon-Caen, Gérard & Lyon-Caen, Antoine: Droit social international et européen. 7ème édition 1991, Précis Dalloz (Lyon-Caen, G.& A.)

Lyon-Caen, Gérard & Pélissier, Jean: Droit du travail. Quatorzième édition. Précis Dalloz 1988.

Macartney, C.A.: League of Nations's Protection of Minority Rights. Teoksessa Luard (ed.) 1967 s. 22–38.

MacDonald, R. St. & Johnston, D. (eds): The Structure and Process of International Law: Essays in Legal Philosophy. Doctrine and Theory. 2 nd. Edition, Martinus Nijhoff Publishers 1986.

MacDonald, R.St & Matscher, F & Petzold, H (eds.).: The European System for the Protection of Human Rights. Martinus Nijhoff Publishers 1993.

Mahaim, Ernest: Le droit ouvrier. Sirey Paris 1913.

– » – L'organisation permamente du travail. 4 RCADI 1924:III.

Mahoney, Paul: Judicial activism and judicial self-restraint in the European Court of Human Rights. 11 HRLJ 1990 s. 57– 88.

– » – Marvellous Richness of Diversity or Individious Cultural Relativism? 19/1 HRLJ 1998 s. 1–6.

Makkonen, Kaarlo: Lainkäyttö ja maailmankatsomus. 68 Lakimies 1970 s. 1056–1069.

Mannio, Niilo A.: Sosiaalipoliitikon kokemuksia 50 itsenäisyysvuoden ajalta. Porvoo 1967.

Mansner, Markku: Suomalaista yhteiskuntaa rakentamassa. Suomen Työnantajain Keskusliitto 1907–1940. Jyväskylä 1981.

March Hunnings, Neville: The European Courts. Catermill International Ltd 1996.

Marie, Jean-Bernard: International instruments relating to human rights/classification and status of ratifications as of January 1999. 20/1–3 HRLJ 1999 s. 115.

– » – La Commission des droits de l'homme de l'O.N.U. Éditions A Pedone – Paris 1975.

Markkula, Matti: Lakko-oikeudesta. Tutkielma, Turku 1989.

Matscher, Franz: Methods of Interpretation of the Convention, teoksessa MacDonald & Matsher & Petzold 1993 s. 63–81.

– » – Les contraintes de l'interprétation juridictionnelle – Les méthodes de l'interprétation de la Convention européenne, teoksessa Sudre (dir.) 1998, s. 15–40.

Matscher, Franz & Petzold, Herbert (eds): Protecting Human Rights: the European Dimension. Studies in honour of Gérard J. Wiarda. Carl Heimanns Verlag KG, Köln, Berlin, Bonn, München 1988.

Matsher, Franz & Karl, Wolfram (eds.): Austrian-Soviet Round-Table on the Protection of Human Rights. Schriften des Österreichischen Instituts für Menschenrechte 1992 Vol. 4. N.P. Engel Publisher, Kehl Strasbourg Arlington.

Mbaye, Kéba: L'intérêt pour agir devant la cour internationale de justice. 209 RCADI 1988 II s. 223– 345.

McDougal, M & Lasswell, H.D. & Miller, J.C.: The Interpretation of Agreements and World Public Order. New Heaven and London, Yale University Press, 1967.

McDougal, M. & Lasswell, H.D. & Chen, L: Human Rights and World Order. Yale University Press, New Haven and London 1980.

McGoldrick, Dominic: The Human Rights Committee. Its Role in the Development of the International Covenant on Civil and Political Rights. Oxford 1991.

McMahon, J.F.: The Legislative Techniques of the International Labour Organisation. XLI BYIL 1965–1966 s. 1–102.

McNair, Sir Arnold: The Law of Treaties. Clarendon Press Oxford 1961.

Merikoski, V: Hallinto-oikeudellinen tutkimus yhdistymisvapaudesta. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja N:o 4. Helsinki 1935.

Meron, Th (ed.): Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues, Volumes I–II. Clarendon Press Oxford 1984.

– » – On a Hierarchy of International Human Rights. 80 AJIL1986 s. 1–22.

– » – Human Rights in Internal Strife: Their International Protection. Grotius Publications Ltd. 1987.

– » – Human Rights and Humanitarian Norms as Customary Law. Clarendon Press Oxford 1989.

Miehsler, Herbert: The European Social Charter and the Civil Servants' Right to Strike: The German Case. Teoksessa IUS HUMANITATIS. Festschrift zum 90. Geburtstag von Alfred Verdross. Dunckler & Humboldt, Berlin 1980.

Mill, John Stuart: On Liberty. Teoksessa On Liberty and other writings (ed. Stefan Collini), Cambridge University Press 1989.

Mills, Shaun: The International Labour Organisation, the United Kingdom and Freedom of Association: An Annual Cycle of Condemnation; [1997] EHRLR Issue 1 s. 35–53.

Modeen, Tore: The Freedom of the Worker to Organize in Finland; teoksessa: BaöRV 75/1 1980 s. 223–240.

Montesquieu: De l'esprit des lois. Nouvelle édition, Paris, Librairie Garnier frères (ei painov., ensi painos 1748).

Morellet, Jean: Un type original de Traités: les Conventions internationales du travail, RCDIP 1938 s. 1–21.

– » – The influence of international labour Conventions on French legislation. 101 ILR 1970 s. 331–358.

Morgenstern, Felice: International Legislation at the Crossroads. 49 BYIL 1978 s. 101–117.

– » – Judicial Practice and the Supremacy of International Law. BYIL 1950 s. 42–92.

Morris, Gillian S.: Strikes in Essential Services. Studies in Labour and Social Law. London and New York 1986.

Mosler, Hermann & Bernhardt, Rudolf (hrsg): Die Koalitionsfreiheit des Arbeitsnehmers. Rechtsvergeleichung und Völkerrecht. Max Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. Springer-Verlag Berlin, Heidelberg, New York 1980. BaöRV Band 75. Teil 1 und 2.

Nielsen, Karl Henrik & Rehof, Lars Adam: International Arbejdsret. Jurist-og Økonomforbundets Forlag, København 1998 (Nielsen & Rehof).

Nielsen, Ruth: Laerebog i arbejdsret. 3. reviderede udgave. Jurist- og Økonomforbundets forlag 1990.

Nieminen, Liisa: Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien historia, käsite ja suhde kansalaisoikeuksiin ja poliittisiin oikeuksiin. Teoksessa *Kristian Myntti* (toim.): TSS-oikeudet ja Suomi. Åbo Akademi 1988.

– » – Perusoikeuksien emansipatoriset mahdollisuudet? Helsinki 1990.

– » – Perheen ja työn yhteensovittaminen. Tutkimus TSS-oikeudesta hyvinvointivaltion takeena. Helsinki 1995.

Nowak, Manfred: U.N. Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary. N.P. Engel Verlag 1993.

Novitz, Maria: Freedom of Association and 'Fairness at Work' – An Assessment of the Impact and Relevance of ILO Convention No. 87 on its Fiftieth Anniversary. 27 ILJ No. 3 September 1998 s. 169–192.

O'Connell, D.P.: International Law, Volumes I–II, Second Edition. Stevens & Sons Ltd. London 1970.

Oberndorfer, Peter: The Protection of Human Rights by Courts in Austria. Teoksessa Matsher & Karl (eds.) 1992 s. 143–153.

Oestreich, Gerhard: Geschichte der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Umriss. Historische Forschungen Band 1. Duncker & Humblot Berlin 1968.

Ojanen, Tuomas: Ihmisoikeusulottuvuuden kehittyminen Euroopan yhteisön oikeuteen; teoksessa Scheinin & Dahlgren (toim.) 1994 s. 9–24.

– » – The European Way. The Structure of National Obligation under EC Law. Saarijärvi 1998.

Oppenheim, L: International Law. 1. Peace. 8th edition by H. Lauterpacht. London 1955 [Oppenheim-Lauterpacht]

Oppenheim's International Law: Edited by Jennings, Sir Robert and Watts, Sir Arthur. Ninth edition; Volume I Peace, Introduction and part 1. Longman Avon 1992. [Oppenheim's].

Opsahl, T: Ten years' coexistence Strasbourg-Geneva. Teoksessa Matscher & Petzold (eds.) s. 431–440.

Orth, John V.: Combination and Conspiracy. A Legal History of Trade Unionism 1721–1906. Clarendon Press Oxford 1991.

Ost, François &Van de Kerchove, Michael: Entre la lettre et l'esprit – Les directives d'interpretation en droit. Bruyllant Bruxelles 1989.

Osieke, E: Constitutional Law and Practice in the International Labour Organisation. Martinus Nijhoff Publishers 1985.

Palley, Claire: The United Kingdom and Human Rights. The Hamlyn lectures, fourty second series. London 1991.

Parry, Clive: The Law of Trieties. Teoksessa Sörensen, Max (ed.) 1968 s. 175–245.

Partsch, Karl Josef: Die Anwendung des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht. Berichte der deutschen Gesellschaft für Völkerrecht.Verlag C.F. Müller Karlsruhe 1964.

– » – Die Rechte und Freiheiten der europäischen Menschenrechtskonvention. Duncker & Humblot Berlin 1966.

Pechota, Vladislav: The Development of the Covenant on Civil and Political Rights. Teoksessa Henkin, Louis (ed.) 1981 s. 32–71.

Pekkanen, Raimo: Euroopan ihmisoikeussopimuksen evolutiivisesta tulkinnasta. Lakimies 4/1991 s. 353–365.

Pekkarinen, Jukka & Pohjola, Matti & Rowthorn, Bob (eds.): Social Corporatism. A Superior Economic System? Oxford 1992. [Pekkarinen & al.]

Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus. Lakimiesliiton kustannus. Toinen, uudistettu painos, Helsinki 1996.

Pentikäinen, Merja & Scheinin, Martin: Johdanto lukuun V (kansalaisuus, valtiottomuus, pakolaisuus, siirtolaisuus) teoksessa Ihmisoikeusliitto 1994 [Pentikäinen & Scheinin]

Pescatore, Pierre: Les objectifs de la Communauté européenne comme principes d'in-

terpretation dans la jurisprudence de la Cour de Justice. Teoksessa Miscellanea W.J. Ganshof van der Meersch. Bruylant Bruxelles et Librairie générale de droit et de jurisprudence Paris, 2ème tome, s. 325–363 (Miscellanea).

– » – La Cour de justice des Communautés européennes et la Convention européenne des Droits de l'Homme. Teoksessa Matscher & Petzold (ed) 1988 s. 441–456.

Pizzorusso, Alessandro (ed.): Law in the Making. A comparative Survey. Springer-Verlag 1988.

Potobsky, Geraldo von: The Freedom of the Worker to Organise According to the Principles and Standards of the International Labour Organisation. Teoksessa BaöRV 75/2 (1980) s. 1119–1151.

Prebensen, Søren C.: The Margin of Appreciation and Articles 9, 10 and 11 of the Convention. 19/1 HRLJ 1998 s. 13–17.

Prondzynski, Ferdinand von: Freedom of Association and Industrial Relations: A Comparative Study. Mansell London 1987.

Pöyhönen, Seppo: Kansainvälisen työjärjestön yleissopimusten vaikutus Suomen lainsäädäntöön. 74 Lakimies 1976 s. 442–460.

Ramadier, Paul: Conventions et recommandations de l'Organisation internationale du travail. Dr.soc. 1951 s. 598–603.

Ramcharan, B.G.: Equality and Nondiscrimination. Teoksessa Henkin (ed.) 1981 s. 246–269.

Ramm, Thilo: Workers' Participation, the Representation of Labour and Special Labour Courts. Epilogue: The New Ordering of Labour Law 1918–45. Teoksessa Hepple (ed.) 1986 s. 277–298.

Rasmussen, Hjalte: On Law and Policy in the European Court of Justice. Martinus Nijhoff Publishers 1986.

Raunila-Härmälä, Marjatta: Kansainvälisen työjärjestön sopimusten voimaansaattamisesta: sopimukset, jotka sisältävät Ahvenanmaan itsehallintolainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Kansainoikeus – Ius Gentium KOIG 1–2/1986 s. 187–202.

Rehof, Lars Adam and Gulman, Claus (eds.): Human Rights in Domestic Law and Development Assistance Policies of the Nordic Countries. International Studies in Human Rights, Volume 12. Publications of the Danish Center of Human Rights No. 2. Martinus Nijhoff Publishers 1989.

Remec, Peter Pavel: The Position of the Individual in International Law according to Grotius and Vattel. Martinus Nijhoff The Hague 1960.

Reuter, Paul: International Institutions. Presses universitaires de France, Paris 1958.

– » – Droit international public. Presses universitaires de France, Paris 1968.

– » – Introduction au droit des traités. Paris 1972.

– » – Quelques reflexions sur l'equité en droit international. XV Revue belge de droit international 1980–1 s. 165–186.

– » – Introduction to the Law of trieties. Translated by .José Mico and Peter Haggenmacher. Second edition Kegan Paul International, London and New York 1995.

Rexed, Knut: De svenska kollektivavtalen i ett europeiskt perspektiv. 15 mars 1993 (mon.)

Reynaud, Jean-Daniel: Les syndicats en France. Tomes 1–2, Editions du Seuil, Paris 1975.

Rideau, Joël: Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes. 2è èdition, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris 1996.

Riedel, Eibe H.: Theorie der Menschenrechtsstandards. Veröffentlichungen des Instituts

für internationales Recht and der Universität Kiel 96. Duncker & Humblot Berlin 1986.

Ritscher, Wolfgang: Koalitionen und Koalitionsrecht bis zur Reich. Stuttgard 1917.

Rivero, Jean & Savatier, Jean: Droit du travail. Presses universitaires de France, Paris 1956.

Robertson, A.H.: The European Convention for the Protection of Human Rights. BYIL 1950 s. 145–163.

– » – The European Convention on Human Rights. Teoksessa Luard, Evan (ed) 1967, s. 99–131.

Robertson, A.H & Merrils, J.G.: Human Rights in Europe. A Study of the European Convention on Human Rights. Third edition, Manchester University Press 1993.

Rood, M.G.: The Netherlands, teoksessa Blanpain (ed.), Encyclopaedia. Kluwer Deventer 1995.

Rosas, Allan: Emergency Regimes: A Comparison. Teoksessa Donna Gomien (ed.): Broadening the Frontiers of Human Rights. Scandinavian University Press, Universitetsforlaget 1993.

Rosas, Allan (ed.): International Human Rights Norms in Domestic Law – Finnish and Polish Perspectives. Helsinki 1990.

Rousseau, Charles: Droit international public. Tome I Introduction et sources, Paris 1970. Tome II Les sujets du droit, Paris 1974.

Räsänen, Ilkka: Euroopan neuvosto – koko Euroopan yhteistyötä. UM taustat 3:1995. Helsinki 1995.

Rubin, Alfred P.: Enforcing the Rule of International Law, 34 HILJ 1993:1 s. 149–161.

Saario, Voitto: Human Rights as Legal Rights. 121 JFT 1985 s. 29–33.

Salmenperä, Matti: Kansainvälisen työjärjestön yleissopimusten ratifiointimahdollisuuksien arvioinnissa noudatetuista periaatteista. Kansainoikeus – Ius Gentium KOIG 3/1986 s. 138–146.

Salmon, Jean J. A...: Les antinomies en droit international public, Teoksessa Ètudes publiées par Ch. Perelman: Les antinomies en droit, Bruylant Bruxelles 1965 s. 285–319.

– » – Quelques observations sur les lacunes en Droit international public. Teoksessa Ètudes publiées par Ch. Perelman: Le problème des lacunes en droit. Bruylant Bruxelles 1968, s. 313–337

Saloheimo, Jorma: Alihankinnat ja työsuhdeturva, DL 1995 s. 65–79.

Samson, Klaus: (Book Review) HLQ 14 (1992) s. 544–560.

Samuel, Lenia: Fundamental Social Rights. Case law of the European Social Charter. Counsil of Europe Publishing, 1997.

Saraviita, Ilkka: Kansainvälisen järjestön perussäännön hyväksyminen ja voimaansaattaminen Suomessa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 104, Vammala 1973.

– » – Kansainvälisten järjestöjen sanktiojärjestelmät. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 122. Vammala 1977.

– » – YYA-sopimus. Lakimiesliiton Kustannus Oy. Helsinki 1989.

Sarkko, Kaarlo: Työoikeus – yleinen osa. Kolmas, uudistettu painos. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 160. Helsinki 1980.

Savola, Matti: Lakko työelämän ristiriitana. Tutkimus suomalaisen yhteiskunnan lakoista. WSOY Porvoo 1969.

Scelle, Georges: L'Organisation internationale du Travail et le B.I.T. Rivière Paris 1930.
Schachter, Oscar: General Course in Public International Law. 178 RCADI 1982-V.
Schachter, Oscar and Joyner, Chistopher C (eds.): United Nations Legar Order, Vol. 1–2. Cambridge University Press 1995.
Scheinin, Martin: Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja nro 189, . Jyväskylä 1991.
– » – Yleisjohdanto. Teoksessa Ihmisoikeusliitto 1994 s. 1–13.
– » – Economic and Social Rights as Legal Rights. Teoksessa Eide & Krause & Rosas (eds.) 1995, s. 41–62.
Scheinin, Martin & Dahlgren, Taina (toim.): Euroopan unioni ja ihmisoikeudet. Åbo akademin ihmisoikeusinstituutti 1994.
Schermers, H.G.: The international protection of the right of property. Teoksessa Matcher & Petzold (ed.) s. 565–580.
Schermers, Henry G. & Waelbroeck, Denis: Judicial Protection in the European Communities. Fourth edition. Kluwer 1987.
Shestack, Jerome J.: The Philosophic Foundations of Human Rights. 20 HRQ 1998 s. 201–234.
Schlatter, Richard: Private Property. The History of an Idea. George Allen & Unwin Ltd. 1951.
Schmidt, Folke: Facklig arbetsrätt, rev. upplaga. Juristförlaget Stockholm 1989.
Schnorr, Gerhard: Das Arbeitsrecht als Gegenstand internationaler Rechtsetzung. Schriften des Instituts für Wirtscahftsrecht and der Universität Köln, Band 10. C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München und Berlin 1960.
Schreuer, Christoph: The Authority of International Judicial Decisions in Domestic Courts. 23 ICLQ 1974 s. 681–708.
– » – Die innerstaatliche Anwendung von internationalen »soft law» aus rechtsvergleichender Sicht. 34 ÖZöR 1983/2–3 s. 243–260.
Schreuer, Christoph (hrsg): Autorität und internationale Ordnung. Aufsätze zum Völkerrecht. Duncker & Humblot, Berlin 1979.
Schwarzenberger, Georg: International law, Vol. 1. 3rd edition, Stevens & Sons London 1957.
Schwebel, Stephen M.: Was the capacity to request an advisory opinion wider in the Permanent Court of Justice than it is in the International Court of Justice? LXII BYIL 1991 s. 77–118.
Seidl-Hohenveldern, I.: International Economic »Soft Law». RCADI 1979 II s. 165–246.
Servais, J.M.: Flexibility and rigity in international labour standards. Vol. 125, No. 2 ILR 1986.
Shotwell, James T.: The Idea of Human Rights. International Concilitation, December 1946 No. 426 s. 551–557.
Shrubsall, Vivien: The Additional Protocol to the European Social Charter. 19 ILJ 1989 s. 39–53.
Sieghart, Paul: The International Law of Human Rights, Clarendon Press Oxford 1983
– » – The Lawful Rights of Mankind. Oxford University Press 1985.
Simma, Bruno: Self-contained Regimes. XVI Netherlands Yearbook of International Law 1985 s. 111–136.
Simma, Bruno & Alston. Philip: The Sources of Human Rights Law: Custom, Jus Co-

gens and General Principles. 12 Australian Yeabook of International Law 1992 s. 82–108.

Simon, Denys: L'interprétation judiciaire des traités d'organisations internationales. Editions A Pedone, Paris 1981.

Siorat, Lucien: Le probleme des lacunes en droit international. Bibliothèque de droit international. Paris 1958.

Simpson, Bob: Bridlington '2'. ILJ June 1994 s. 170–174.

Sinay, Hélène: La grève, Traite de droit du travail. Publié sous la direction de G.H. Camerlynck, Tome VI. Librerie Dalloz, Paris 1966.

Sinclair, Ian: The Vienna Convention on the Law of Treaties. Second edition. Manchester University Press 1984.

Simitis, Spiros: Die Loi le Chapelier: Bemerkungen zur Geschichte und möglichen Wiederentdeckung des Individuums, 22 Kritische Justiz 1989 Heft 2 s. 157–175.

Skeie, Jon: Ulovlige midler i Kampen om arbeijsvilkår. Bilag 1 til Straffelovkomiteens innstillning, tredje del. Justis- og Politidepartementet. Oslo 1931.

Sohn, Louis B & Buergenthal, Thomas: International Protection of Human Rights. The Bobbs-Merrill Company, Inc. 1973.

Spyropoulos, Georges: Le monopole syndical d'emploi et la protection de la liberté syndicale. Droit social 1956 s. 264–281.

Steiner, Henry J. and Alston, Philip (eds.): International Human Rights in Context. Clarendon Press Oxford 1996 (Steiner & Alston).

Storlund, Vivan: Trade Union Rights – What are they? Oikeustieteellinen lisensiaattityö, Åbo akademi 1992 (moniste).

Sztucki, Jerzy: Jus Cogens and the Vienna Convention on the Law of Treaties, A Critical Appraisal. Springer Verlag, Wien New York 1974.

Ståhlberg, K.J.: Irtolaisuus Suomen lain mukaan. Helsinki 1893.

– » – Medling och skiljedom i arbetsvister. Ei painopaikkaa, päiv. 5.9.1904.

Sudre, Frédéric: Droit international et européen des droits de l'homme. 3e édition mise à jour. Presses Universitaires de France 1997.

Sudre, Frédéric(dir.): L'interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme. Bruxelles 1998.

Suganami, Hidemi: The domestic analogy and world order proposals. Cambridge University Press 1989.

Sulkowski, Joseph: Competence of the International Labour Organization under the United Nations System. 45 AJIL 1951 s. 286–312.

Sulkunen, Olavi: Virkakiellot Saksan liittotasavallassa ja kansainvälinen työoikeus. Oikeus 1986:2 s. 119–131.

– » – Työelämän oikeudet ja Kansainvälinen työjärjestö. Teoksessa Helminen, Marjut & Lång, K.J (toim.): Kansainväliset ihmisoikeudet. 2. p. Helsinki 1988.

– » – Työelämän kansainvälinen sääntely. Teoksessa Kansainvälistyvä työoikeus. SAK Helsinki 1989.

– » – EY:n sosiaalipoliittinen toimivalta työoikeuden näkökulmasta. Teoksessa Kosonen, Pekka (toim.): Näkökulmia Eurooppaan ja intergraatioon. Helsingin yliopiston oikeussosiologian julkaisuja No 7, Helsinki 1993, s. 129–147.

– » – Ammattiyhdistysoikeudet Euroopan yhteisön oikeudessa. Työoikeudellisen yhdistyksen vuosikirja (TYV) 1999/2000 s. 56–195.

Suviranta, Antti: The Rôle of the Member States in the unification work of the International Labour Organisation. Studia Iuridica Helsingensia 4. Helsinki 1966.
– » – Miten Kansainvälinen työjärjestö vaikuttaa Suomen työoikeuteen. Sosiaalinen aikakauskirja 1969 s. 303–309.
– » – Työehtosopimusten tulkinnasta. Teoksessa Suomalainen lakimiesyhdistys 75 vuotta, SLY:n julkaisuja, C-sarja N:o 11 s. 339–348. Helsinki 1973.
– » – On the Influence of International Labour Standards on Finnish Labour Law. Kansainoikeus – Ius Gentium-KOIG 3/1986 s. 123–129.
– » – Finland. Teoksessa Pohjoismaiden työoikeus, Nord 1990:42 s. 83–174.
– » – Om tolkningen av internationella arbetskonventioner. Teoksessa: Studier i arbetsrätt tillägnade Tore Sigeman. Arbetsrättsliga föreningens skriftserie, Volym IV s. 393–399. Ronnie Eklund et al. (redaktörer) Uppsala 1993.
– » – Työtaisteluoikeuden rajoittamisesta. Teoksessa Orasmaa, Pekka (toim.): Työtuomioistuin 50 vuotta, s. 215–231. Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki 1997.
– » – Labour Law in Finland. Teoksessa Blanpain (ed. Encyclopaedia) 2000. Myös monografiana, 3rd revised edition, Kluwer Law International & Kauppakaari 2000.
Sörensen, Max (ed.): Manual of Public International Law. New York 1968.
Tardu, M.E.: Human Rights. The International Petition System. 1979, Oceana Publications Ltd., Dobbs Ferry, New York 1979.
Tennfjord, F: The European Social Charter. IX AE 1962 s. 71–83.
Tiitinen, Kari-Pekka: Työ-ja virkaehtosopimusten neuvottelulausekeista. Vammala 1979.
Tolonen, Hannu: Säännöt, periaatteet ja tavoitteet: Oikeuden, moraalin ja politiikan suhteesta. XXII Oikeustiede, 1989 s. 332–384.
Treu, Tiziano: Italy. Teoksessa Jaspers, & Betten, (eds.)1988 s.155–169.
– » – Italy. Teoksessa Blanpain (ed.), Encyclopaedia. Kluwer Deventer 1991.
Triepel, Heinrich: Völkerrecht und Landesrecht. Verlag von C.L. Hirschfeld Leipzig 1899.
Troclet, Léon-Eli: Législation sociale internationale. Les cahiers de l'Institut de sociologie Solvay. Cahier No. 4. Les éditions de la librairie encyclopedique Bruxelles 1952.
Tunkin, G.I.: Theory of International Law. London 1974.
Tähti, Aarne: Valtiopäiväjärjestyksen 11 §:n vallitsevan tulkinnan arviointia. 89 Lakimies 1991 s. 37–69. (Tähti 1991a)
– » – Valtiopäiväjärjestyksen 11 §:n taustasta, tulkitsemisesta ja tutkimuksesta. XXIV Oikeustiede 1991 s. 385–473 (Tähti 1991b)
Unger, Roberto Mangabeira: The Critical Legal Studies Movement. Harvard University Press 1986.
Valticos, Nicolas: Conventions internationales du travail et droit interne. XLI RCDIP 1955 s. 251– 288.
– » – La Charte social européenne: Sa structure, son contenu, le contrôle de son application. Droit social 1963 s. 466–482.
– » – Un système de contrôle international: la mise en oeuvre des conventions internationales du travail. RCADI 1968 I s. 311–407.
– » – Jurisprudence. Condition des étrangers. Conseil d'Etat 25 juillet 1975, 60–63. Note par Nicolas Valticos. LXV RCDIP 1/1976 s. 63–72.
– » – Droit international du travail. Deuxième édition. Traité de droit du travail. Publié sous la direction de G.H. Camerlynck, Tome VIII. Dalloz Paris 1983.
– » – International Labour Law. Teoksessa Blanpain (ed.) Encyclopaedia, Kluwer 1984.

– » – Les commissions d'enquete de l'Organisation international du travail. 91 RGDIP 1987/3 s. 847– 879.

Valticos, Nicolas & von Potobsky, Geraldo: International Labour Law. Teoksessa Blanpain (ed.) Encyclopaedia. Kluwer 1994. Julkaistu monografiana Kluwer 1995.

Vasak, Karel: Toward a Specific International Human Rights Law: teoksessa Vasak (ed): The International dimensions of Human Rights. Revised and edited for the English edition by Philip Alston. Vol. 2. Unesco 1982.

Vattel, Emmerich: Le droit des gens. Tomes I–II Londres M.DCC.LVIII.

Webb, Beatrice & Sidney: Englannin ammattiyhdistysliikkeen historia I–III. Suomentaneet Aku Rissanen (I) ja J.K. Kari (II–III). Turku 1907.

– » – History of Trade Unionism. Revised Edition, Extendend to 1920. New Impression, Longmans Green and Co. 1950.

Wedderburn, Lord Charlton of: Industrial Relations and the Courts. 9 ILJ 1980 s. 65–94.

– » – The Worker and the Law. Third edition. Penguin 1986.

– » – Freedom of Association and Philosophies of Labour Law. 18 ILJ 1989 s. 1–38.

– » – Employment Rights in Britain and Europe. Selected Papers in Labour Law. Lawrence and Wishart 1991.

– » – Freedom of Association and Community Protection. A Comparative Inquiry For the Commission of the European Communities, 91 ETVA3309–0 911081, May 1992.

Weiss, Manfred: Federal Republic of Germany. Teoksessa Blanpain (ed), Encyclopaedia. Kluwer 1987.

Wellens, K.C. and Borchardt, G.M.: Soft Law in European Community Law; 14 ELR 5/ 1989 s. 267–321.

Wellens, K.C.: Secondary Rules and the Unity of International Law: Some Reflections on Current Trends. XXV Netherlands Yearbook of International Law 1994 s. 3–37.

Veneziani, Bruno: The Evolution of the Contract of Employment. Teoksessa Hepple (ed.) 1986 s. 31–72.

Wengler, Wilhelm: Völkerrecht. Band I–II. Springer Verlag Berlin–Göttingen–Heidelberg 1964.

– » – Die Unanwendbarkeit der Europäischen Sozialcharta in Staat. Aktuelles Recht (Hrsg. Dieter Grimm und Dieter Pinkernel) Band 1. Verlag Gehlen 1969.

– » – Rechtstheoretische un rechtsoziologishe Betrachtungen zur Unterscheidung zwischen völkerrechtlich verbindlichen un völkerrechtlich unverbindlichen. Äusserungen völkerrechtlicher Organe; 33 ÖZöR 1982 s. 173–198 .

Verdoodt, Albert: Naissance et signification de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Éditions Nauwwelaerts, Louvain–Paris 1964.

Verdross, Alfred: Völkerrecht. 4. Aufl. Wien, Springer-Verlag 1959.

Verdross, Alfred & Simma, Bruno: Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis. Duncker & Humblot Berlin 1976.

Vermeule, Adrian: Legislative History and the Limits of Judicial Competence: The Untold Story of *Holy Trinity Church.* 50 Stanford Law Review, July 1998 s. 1833–1896.

Wiebringhaus, H.: La Charte sociale européenne. AFDI 1963 s. 709–721.

– » – L'état d'application de la Charte sociale européenne. XIX AFDI 1973 s. 928–940.

– » – La charte sociale européenne: vingt ans après la conclusion du traitè. XXVIII AFDI 1982 s. 934–947.
– » – Introduction. Teoksessa Jaspers & Betten (eds.) 1988 s. 9–24.
Vierdag, E.W.: Some remarks about special features of human rights trieties. XXV Netherlands Yearbook of International Law 1994 s. 119–142.
Vihma, Jyrki: Kansainvälinen työjärjestö ILO – työelämän kehittäjä. Helsinki 1984.
– » – Järjestöjen asema työolojen hallinnassa: työmarkkinajärjestöjen osuus Kansainvälisen työjärjestön yleissopimusten ja suositusten valossa. Helsinki 1986.
Wiklund, Ola: EG-domstolens tolkningsutrymme. Juristförlaget Stockholm1997.
Wildhaber, Luzius: Die Koalitionsfreiheit gemäss Art. 11 EMRK. 19 GYIL 1976 s. 238–253.
Williams, Glanville: Learning the Law. 11th edition Stevens & Sons London 1982, Reprint 1996.
Vinding Kruse, A: Arbejdets og kapitalens organisationer retslig bedömt. København 1913.
Windmuller, J.P.: International Labour Movements; teoksessa Blainpain (ed.), Encyclopaedia. Kluwer 1992.
Virally, Michel: Le droit international en devenir. Essais écrit au fil des ans. Presses universitaires de France, Paris 1990.
Visscher, Charles de: Theory and Reality in Public International Law. Princeton University Press 1957.
– » – Problèmes d'interprétation judiciaire en droit international public. Paris 1963.
– » – L'interprétation des traités d'après la Convention de Vienne sur le droit des traités. RCADI 1976 III s. 1–114.
Voicu, Ioan: De l'interprétation des traités internationaux. Bucarest 1967.
Voionmaa, Tapio: Kansainvälinen sosiaalipolitiikka. Kansainvälisen työjärjestön synty, toiminta ja saavutukset. Helsinki 1926.
Vuorio, Jorma: Työsuhteen ehtojen määrääminen. WSOY Porvoo Helsinki 1954, SLY B-sarja N:o 76.
Yiannopoulos, Démétre C.: La protection internationale de la liberté syndicale. Librairie générale de droit et de jurisprudence. Paris 1973.
Yourow, Howard Charles: The Margin of Appreciation Doctrine in the Dynamics of European Human Rights.Jurisprudence. Kluwer Law International 1996.
Zanten, H. van: L'influence de la Partie XIII du Traité de Versailles sur le développement du droit international public et sur le droit interne des États (L'Organisation permanente du travail). Leide 1927.
De Zayas, Alfred – Jacob Th. Möller – Torkel Opsahl: Ihmisoikeuskomitea kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen soveltajana sopimuksen valinnaisen pöytäkirjan nojalla. (Suom. Martin Scheinin). XXII Oikeustiede–Jurisprudentia 1989 s. 385–454.
Zuleeg, Manfred: Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Recht der Arbeit (RdA) 1974 Heft 6 s. 321–332.
– » – Vertragskonkurrenz im Völkerrecht. Teil I: Verträge Zwischen souveränen Staaten. 20 GYIL 1977 s. 246–276.
Zweigert, Konrad and Kötz, Hein: Introduction to Comparative Law. Vol. I, Second and revised edition. Clarendon Press, Oxford 1987.

LYHENTEET

AC	Appeal Cases, House of Lords
AD	Arbetsdomstolen
AE	Annuaire européen
AFDI	Annuaire francais de droit international
AIDI	Annuaire de l'Institut de droit international
AJIL	American Journal of International Law
B.I.T.	Bureau international du travail
BaöRV	Beiträge für ausländischen und öffentlichen Recht und Völkerrecht
BJIR	British Journal of Industrial Relations
BYIL	British Yearbook of International Law
CA	Court of Appeal (England)
CCPR	Covenant on Civil and Political Rights
CEEP	Centre Européen des Entreprises à Participation Publique/ European Centre of Enterprises with Public Participation
CESCR	Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
CFDT	Confédération française démocratique du travail
Ch.	Chancery Division (High Court)
CIT-PV	Conférence international du travail – Procés-vérbaux
CIE	Committee of Independent Experts (European Social Charter)
CGT	Confédération Générale du Travail
CLJ	Cambridge Law Journal
CLLJ	Comparative Labor Law Journal
CML Rev.	Common Market Law Review
CML Rep.	Common Market Law Reports
Code	International Labour Code/le Code international du travail 1951 II)
Collected Texts	European Social Charter. Collected Texts. Council of Europe Publishing 1997
Digest	Freedom of Association. Digest of Decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of ILO. Fourth edition, 1996. ILO Geneva.
EAY	Euroopan Ammatillinen Yhteisjärjestö
EHRLR	European Human Rights Law Review
EIK	Euroopan ihmistoikeustoimikunta (EComHR)
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (ECHR)

ECHR Digest	Digest of Strasbourg Case-Law relating to the European Convention on Human Rights
ECHR Publications	Publications of the European Court of Human Rights Series A: Judgments and Decisions; Series B: Pleadings, Oral Arguments and Documents
ECHR Yearbook	Yearbook of the European Convention on Human Rights
E.H.R.R.	European Human Rights Reports
E.L.Rev.	European Law Review
EOT	Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin
EYT	Euroopan yhteisöjen tuomioistuin
EYVL	Euroopan yhteisön virallinen lehti
FGA	Fédération générale agroalimentaire
FYIL	Finnish Yearbook of International Law
Ga.J. Int'l & Comp.L	Georgia Journal of International and Comparative Law
HILJ	Harvard International Law Journal
HRQ	Human Rights Quarterly
HLR	Harvard Law Review
HRC	Human Rights Committee (Covenant on Civil and Political Rights)
ICJ Reports	Reports of the International Court of Justice
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly
IJCLLIR	International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations
ILC-RP	International Labour Conference – Record of Proceedings
ILC-RD(G)	International Labour Conference, Report of the Director (General)
ILJ	Industrial Law Journal
ILR	International Labour Review
I.L.R.	International Law Reports
IRJ	Industrial Relations Journal
JZ	Juristen Zeitung
KAKL/ICCTU/CISC	Kristillisten ammattiyhdistysten kansainvälinen liitto
KOIG	Kansainoikeus – Ius Gentium
MAL/ WFTU/FSM	Maailman ammattiyhdistysten liitto
Mich. L.R.	Michigan Law Review
MLR	Modern Law Review
NOU	Norges offentlige utredninger
Off. Bull.	Official Bulletin of the International Labour Organisation
OJ	Offical Journal of the European Community
RBDI	Revue belge de droit international
RCADI	Recueil des cours de l'Academie du droit international
RCE	Report of the Committee of Experts
RdA	Recht der Arbeit
RCDIP	Revue critique de droit international privé
RDILC	Revue de droit international et de législation comparée
RTD eur.	Revue trimestrièlle du droit européen
RS	Rooman sopimus
SA	Sosiaalinen aikakauskirja

ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches, öffentliches Recht und Völkerrecht
TULRA	Trade Union and Labour Relations Act, 1974 (United Kingdom and Northern Ireland)
UEAPME	Union européenne d l'artisanat et des petites et moyennes entreprises
UfR	Ugeskrift for Retsvæsen
UMA	Union Membership Agreement
UNICE	The Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe
VAKL/ICFTU/CISL	Vapaiden ammattiyhdistysten kansainvälinen keskusliitto
VgJIL	Virginia Journal of International Law
YECHR	Yearbook of the European Convention on Human Rights
YILC	Yearbook of the International Law Commission
ÖZöR	Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht

I JOHDANTO

1. Tutkimusongelma

Tutkin kansainvälisten ammattiyhdistysoikeuksien sisällön muotoutumista ja niiden keskinäistä suhdetta. Tutkimuskohteena ovat ammattiyhdistysoikeuksia koskevat kansainväliset oikeuslähteet.

Ammattiyhdistysoikeuksia koskevien Kansainvälisen työjärjestön asiakirjojen rinnalle on noussut muita samaa asiaa koskevia normeja, jotka sisältyvät toisten kansainvälisten järjestöjen piirissä syntyneisiin sopimusjärjestelmiin. Kansainväliset normit poikkeavat toisistaan synnyltään, tekstiltään ja sisällöltään, joka on tarkentunut sopimusjärjestelmittäin rakennetussa valvontakäytännössä. Tästä syntyy systematisoinnin tarve teorian ja yleisten oppien tasolla.

Asetan tutkimustehtäväksi kansainvälisten ammattiyhdistysoikeuksien sukupuun rakentamisen ja systeemiyhteyden jäsentämisen. Käytän sanaa *sukupuu* oikeushistoriaa jäsentävänä metaforana. Siihen kondensoituu – sanan laajemmassa (*cadre historique*, IV luku) ja suppeammassa (*travaux préparatoires*, V luku) merkityksessä – oikeusnormien systematisoinnissa hyödyllistä hermeneuttista esitietoa.

Normisisällön selvittäminen edellyttää perehtymistä normien valvontakäytäntöön. Pyrin jäsentämään normeja näkökulmasta, jossa teksti toimii lähinnä rajapyykkinä oikeusnormien valmistelun sekä niiden soveltamisen ja tulkinnan välillä. Normisisällön selvittämisen menetelmä on sama kuin yleensä tutkittaessa kansainvälisiä ihmisoikeusnormeja, jotka on useimmiten kirjoitettu äärimmäisen pelkistettyyn ja avoimeen muotoon. Tämä antaa paljon sijaa tulkinnalle. Sanonnaltaan lähellä toisiaan olevat normit voivat valvontaelinten tulkitsemina muuttua sisällöltään jopa ristiriitaisiksi. Yhteisenä ni-

mittäjänä normien keskinäisen suhteen jäsentämiseksi tukeudun lähtökohtaisesti valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin (vuoden 1969) yleissopimuksen[1] tulkinta- ja konfliktisääntöihin.

Yksityisen valtion näkökulmasta kansainvälisten oikeuslähteiden systematisoinnille on moninaisia käytännön tarpeita. Kansainvälisen oikeuden ominaispiirteistä ja valtiosopimuskeskeisyydestä seuraa mm., että kunkin valtion on liittyessään valtiosopimukseen huolehdittava siitä, ettei se näin loukkaa muita kansainvälisiä velvoitteitaan. Edelleen valtiosopimuksiin liittyessään valtiot sitoutuvat noudattamaan näitä velvoitteitaan ja alistumaan kansainväliseen valvontaan. Lisäksi valtiot joutuvat myös täytäntöönpanovallan haltijan ja lainsäätäjän ominaisuudessa yhä useammin arvioimaan esimerkiksi kysymystä perusoikeuksiin kohdistettavien rajoitusten sallittavuudesta kansainvälisten normien ja niiden valvontakäytännön valossa. Tuomioistuimet ja lakia soveltavat viranomaiset viittaavat lisääntyvästi kansainvälisperäisiin oikeuslähteisiin, joiden asema valtionsisäisessä oikeudessa on kansainvälisen ja kansallisen oikeuden erillisyyteenkin perustuvissa järjestelmissä myös muodollisesti vahvistunut.[2]

Toisaalta kansainvälisten valvontaelinten kannanotot eivät välttämättä suodatu sellaisenaan kansalliseen oikeusjärjestykseen. Vastarinta voi olla avointa ja jopa määrätietoista, esimerkkinä Ison-Britannian konservatiivihallitusten vuodesta 1979 vuoteen 1997 jatkunut ammattiyhdistysoikeuksia sääntelevä lakitulva ja sen käsittely ILO:n ja EN:n valvontaelimissä.[3] Myös kansalliset tuomioistuimet ja kansainväliset valvontaelimet kommunikoivat keskenään, ja poliittiset elimet voivat osallistua prosessiin. Tällöinkin kansallinen normi ja sen tulkitsija syrjäyttävät usein kansainvälisen. Seuraavat kolme esimerkkiä valottavat asiaa kansallisen oikeuden näkökulmasta. Ne joh-

---

[1] SopS 33/1980, Suomen laki II Kv 502, jäljempänä Wienin (vuoden 1969) yleissopimus.

[2] Esimerkiksi perinteiset dualistiset valtiot Iso-Britannia ja Pohjoismaat ovat inkorporoineet EIS:n 1990-luvulla, Ewing 27 ILJ 1998/4 s. 275–292, Danelius s. 38–40; Pohjoismaista viimeksi Norja, Menneskeretssloven 21. mai Lov nr. 30/1999, Norsk Lovtidend Nr. 10 18. Juni 1999. Suomessa EIS, KP-sopimus ja ESP on voimaansaatettu ns. blankettilailla, ks. liitteeseen merkityt voimaansaattamistiedot. Suomen »lievennetystä dualismista» jäljempänä III.1.2. luvussa.

[3] 1989 RCE s. 240 [UK], josta esim. Creighton, teoksessa Ewing & al. 1994 s. 15–17. Fosh & al., 23 ILJ 1993 s. 15: »(...) the massive legislative programme mounted by the Conservatives since 1979 seems as much focused on regulating unions' internal affairs, particurlarly through the imposition of mandatory balloting for certain kinds of decision-making, as on restricting unions' activities in collective bargaining.» Ks. myös Brown & McColgan, 22 ILJ 1992 s. 276–277; Wedderburn 1992 s. 129.

dattavat samalla tutkimuksen kannalta keskeisiin normeihin ja niiden valvontakäytäntöön, jossa selostamiani kansallisten tuomioistuin ten ratkaisuja on arvioitu kansainvälisen oikeuden näkökulmasta. Tähän puoleen palaan jäljempänä tutkimuksessa.

Alberta Union of Provincial Employees v. A-G. Alta.[4] Kanadan korkeimman oikeuden käsiteltävänä oli kysymys lakot julkisella sektorilla kieltävän lainsäädännön perustuslainmukaisuudesta. Eri mieltä olleiden jäsenten lausunnosta[5] ilmenee, että asiassa vedottiin puolin ja toisin myös tämän tutkimuksen kohteena oleviin kansainvälisiin oikeuslähteisiin: tapaoikeuteen, TSS-sopimuksen 8 artiklaan, KP-sopimuksen 22 artiklaan ja ILO:n sopimukseen nro 87. Lausunnossa käsiteltiin asiaa perusteellisesti. Siinä selostettiin myös ILO:n järjestäytymisvapauskomitean lakko-oikeutta koskevia kannanottoja mm. Albertan julkissektoria koskeviin valituksiin.[6] Komitea katsoi, että Albertan lainsäädäntö on eräissä suhteissa yhteensopimaton ILO:n normien kanssa.

Kysymyksessä oli virkamiesten lakko-oikeutta, yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja ja pakollisen sovittelumenettelyn puolueettomuutta koskevat periaatteet, joiden ILO:n valvontakäytännössä on vakiintuneesti katsottu sisältyvän sopimukseen nro 87.Tuomioistuimen enemmistö ei kuitenkaan suostunut sisällyttämään lakko-oikeutta Kanadan perusoikeusnormiksi. Se pysyttäytyi kansallisen lain tulkinnassa, joskin argumentoi varsin periaatteellisella tasolla. Sen mukaan »moderni oikeus kollektiivisiin neuvotteluihin ja lakkoon eivät ole perusoikeuksia tai -vapauksia. Ne ovat lainsäädännön luomuksia, jotka sisältävät kilpailevien etujen tasapainottamisen alueella, jolla tuomioistuimet ovat tunnustaneet tarvittavan erityistä asiantuntemusta. Lainsäätäjä on tähän tasapainottamiseen tuomioistuimia paljon soveliaampi instituutio» (s. 306). Enemmistön kansallisia lähtökohdissa pysyttäytyvää tulkintalinjaa korostaa, että tuomioistuin ei viitannut kantansa tueksi edes KP-sopimuksen 22 artiklan tulkintaa koskevaan yksilövalitukseen *J.B. et al. v. Canada.*[7] IOK katsoi tässä tuonnempana esille tulevassa asiassa, ettei artikla turvaa lakko-oikeutta.

Wilson and Palmer (House of Lords).[8] *Court of Appeal* antoi huhtikuun 30 päivänä 1993 ratkaisun, jossa katsottiin ammattiyhdistysvastaiseksi syrjinnäksi ylimääräisen palkankorotuksen maksaminen niille

[4] 28 Canadian Rights Reporter (1987) s. 305.

[5] Dickson C.J.C. dissenting, Wilson J, concurring.

[6] Case No. 898, 204th Report (1980); Case No. 1247, 241st Report (1985).

[7] *J.B. et al. v. Canada (jälj. myös Alberta Union)* No. 118/1982 A/41/40; CCPR/5/Add. 1 s. 524–529, CCPR/C/OP/2 s. 34–39, mistä jäljempänä VI.6.5. luvussa.

[8] Associated Newspapers Ltd. v. Wilson; Associated British Ports v. Palmer and others, Judgment of 16 March 1995, The Law Reports 1995 Vol. 2 Appeal Cases s. 454–490.

työntekijöille, jotka suostuivat eroamaan ammattiyhdistyksestään. Vajaan kuukauden kuluttua päätöksestä hallitus esitti parlamentille lainmuutoksen, jonka tarkoituksena oli laillistaa menettely. Perusteena oli, että työnantajan tuli voida kieltäytyä tunnustamasta ammattiliittoa – *derecognise* – neuvottelukumppaniksi ja että yksityisellä työntekijällä oli edelleen oikeus järjestäytyä ammatillisesti valintansa mukaan. TUC valitti ILO:n järjestäytymisvapauskomiteaan, joka katsoi, että *»the amendment raises significant problems of compatibility with the principles of freedom of association.»*[9] *House of Lords* (äänin 3–2) katsoi, ettei muutetun lain sanamuoto ja sen syntyhistoria estä työnantajaa poistamasta työntekijältä etuutta, jonka hän on myöntänyt muille työntekijöille. ILO:n asiantuntijakomitean mielestä ratkaisu osoitti, että lainsäädäntö ei suojele riittävästi työntekijöitä ammattiyhdistysvastaiselta syrjinnältä, mitä sopimus nro 98 edellyttää (1(2)(b) artikla). Lisäksi lain rajoittava tulkinta *»might also aim at contravening Article 4 of the Convention in so far as it does not protect the use of a union's essential services (e.g. collective bargaining) from acts of anti-union discrimination.»*[10] Tässä asiassa Wilsonin asiamiehet vetosivat samoihin yleissopimuksiin, jotka olivat esillä *Alberta Unionissa* ja lisäksi eurooppalaisiin yleissopimuksiin (EIS ja ESP), jotka kaikki Iso-Britannia on ratifioinut. House of Lords perusti kuitenkin ratkaisunsa yksinomaan kansalliseen lakiin ja tulkitsi sitä esitöiden valossa ahtaasti.

Oljearbeidernes Fellessammenslutning (OFS) mot Staten v/Kommunal- og arbeidsdepartementet.[11] Norjan hallitus määräsi väliaikaisella asetuksella vuonna 1994 työtaistelukiellon öljyteollisuuteen ja siirsi riidan pakkosovintomenettelyyn (ks. IV.I.2.2. ja VI.6.2.3. luvut). OFS vaati tuomioistuimessa asetuksen kumoamista Norjan perustuslain ja Norjaa sitovien ILO:n, EN:n ja YK:n yleissopimusten vastaisena. Perustuslain 110 c §:n mukaan viranomaiset ovat velvollisia kunnioittamaan ihmisoikeuksia ja turvaamaan ne. ILO:n valvontaelimet ovat katsoneet, että Norjan pakkosovintomenettelyä koskeva lainsäädäntö on ristiriidassa sekä yleissopimuksen nro 87 että nro 98 kanssa.[12] Monet kannanotot ovat vastauksia OFS:n tekemiin öljyteollisuuden työriitoja koskeviin valituksiin.[13] Myös ESP:n ja TSS-sopimuksen valvontaeli-

[9] Case No. 1730 (UK), CFA Report No. 394 (1994), Off. Bull. Vol. LXXVII, Series B, No. 2. kpl. 202.

[10] RCE 1996 s. 225. Ks. jäljempänä VI.1 luvussa yleisesti sekä VI.3.1. luvussa (ILO) ja VI.3.3. luvussa (ESP).

[11] Høyesterett, dom 10. april 1997, 157–97 Norsk Retstidende (1997) Hefte 10.

[12] Sopimus nro 87: RCE 1987, 1989, 1992, 1993, 1995, 1997 ja 1998; sopimus nro 98: RCE 1989 ja 1998.

[13] OFS:n valitukset: Case No. 1255, 234th Report, Off. Bull.Vol. LXVII (1984) Series B No. 2; Case No. 1389, 251st Report, Off. Bull. Vol. LXX (1987) Series B No. 2; Case No. 1576, 279th Report, Off. Bull. Vol. LXXIV (1991) Series B No. 3. Ks. myös Case No. 317 (Norges Farmaceutiske Forening), 69th Report, Off. Bull. (1963) Series

met ovat pitäneet järjestelmää asianomaisten sopimusten vastaisena. Niiden kannanottoja selostan jäljempänä erikseen.[14] *Høyesterett* ei hyväksynyt ILO:n valvontaelinten lakko-oikeutta koskevia kannanottoja eikä pitänyt niitä itseään sitovina. Tuomioistuimen mielestä ILO:n sopimuksiin ei sisälly lakko-oikeutta. ESP 6(4) artiklan kohdalla tuomioistuin viittasi tämän artiklan kohdalla ratifioinnin valmistelun yhteydessä otettuun kantaan, jonka mukaan artikla ei estä jatkamasta pakollista sovittelujärjestelmää, jonka katsottiin täyttävän ESP 31 artiklassa asetetut vaatimukset peruskirjassa tunnustettujen oikeuksien rajoittamiseksi. TSS-sopimuksen 8 artiklan kohdalla viitattiin Norjan tekemään varaumaan. Kantajan mainitsemista yleissopimuksista vain EIS on inkorporoitu lailla. Presumptiona on, että kansallinen oikeus on sopusoinnussa ihmisoikeussopimuksen kanssa. Ihmioikeussopimukset, EIT:n ratkaisut ja kansainvälisen oikeuden periaatteet voivat vaikuttaa Norjan sisäisen oikeuden tulkintaan. Siinä tapauksessa, että kansainväliset normit ja kansallinen oikeus ovat selvästi ristiriidassa, *»vil imidlertid utgangspunktet måtte være at den interne rett går foran»* (s. 593). Tässäkin tuomioistuin viittasi lainvalmistelutöihin. EIS-sopimuksen voimaansaattamislakia valmisteltaessa Stortingetin valiokunta hyväksyi lausuman, jonka mukaan tuomioistuinten on sovellettava lakeja, vaikka tämä johtaisikin Norjan kansainvälisoikeudellisten velvollisuuksien rikkomiseen. Højesterett viittasi myöhemmin esille tulevaan EIT:n ratkaisuun tapauksessa *Schmidt and Dahlström* osoituksena siitä, että EIS ei taannut lakko-oikeutta. KP-sopimuksen kohdalla viitattiin IOK:n kantaan asiassa *Alberta Union*.

Selostamani ratkaisut osoittavat, että perinteisten ns. dualististen maiden tuomioistuimet suhtautuvat edelleen pidättyvästi kansainvälisen oikeuden omaksumiseen valtionsisäisen oikeuden osaksi.[15] Varovaisuus selittyy pitkälti

B No. 3, Supplement II; Case No. 1099 (Norwegian Society of Engineers), 217th Report, Off. Bull. Vol LXV (1982) Series B No. 2; Case No. 1448 (World Confederation of Organisations of the Teaching Profession), 262nd Report, Off. Bull. Vol. LXXII (1989), Series B No. 1; Case No. 1680 (Det Norske Maskinistforbund), 291st Report, Off. Bull. Vol. LXXVI (1993), Series B No. 3 ja Case No. 1763 (The Norwegian Union of Social Educators and Social Workers), 295th Report, Off. Bull. Vol. LXXVII (1994) Series B No. 3. NOU 1996:14 s. 44–47 esittää yhteenvedon tapauksista. Ks. myös 1998 RCE s. 184, 1999 RCE, C. No. 87 (Norway), lähde http://www.ilolex

[14] Jäljempänä VI.2.3. luvussa. TSS-sopimuksen valvontakäytännöstä ks. VI.3. luku.

[15] Ks. myös Tangerin vetoomustuomioistuin asiassa *Mackay Radio and Telegraph Co. v. Lal-La Fatma Bent i Mohamed El Khadar and Others*: »The Jugment of the International Court of Justice of 1952 [*Nationals of the United States of America in Morocco,* 1952 ICJ Reports s. 176.] is not applicable to the Tangier Zone because, first, it noes no create precedent, the Jugment itseldf declaring that its applicability is limited to the French Zone of Morocco; secondly, because even if this were not so, such decision might at best provide inspiration and guidance, although not because its jugments have

kansallisesta oikeusjärjestyksestä käsin. Tuomioistuimet ovat arvioineet perustuslaintasoisia perusoikeuksia myös valtiosääntöoikeudelliselta näkökannalta ja pitäneet kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden ja valtionsisäisen oikeuden yhteensovittamista mieluummin poliittisen kuin oikeudellisen vallankäyttäjän asiana.[16] Sen sijaan määritellessään kansallisen oikeusjärjestyksen piirissä lakko-oikeuden rajoja tuomioistumet ovat kernaasti turvautuneet supistavaan tulkintaan tuntematta tarvetta pohtia lainsäätäjän ja tuomioistuinten vallankäytön rajoja. *Høyesterett* turvautui lisäksi kaksoissuojaukseen pyrkimällä kansainvälisoikeudellisen argumentaation turvin riitauttamaan ILO:n valvontaelinten käytännön.

Isossa-Britanniassa tuomioistuimet ovat vasta viime aikoina alkaneet tulkita EY:n direktiivien kansallista muuntamislainsäädäntöä yhteisöoikeuden mukaisesti »tulkinnallisen pelivaran» rajoissa (*purposive approach*).[17] EIS on inkorporoitu valtionsisäisen oikeusjärjestyksen osaksi pitkän keskustelun jälkeen vuonna 1998.[18] Tuomioistuimet ovat kuitenkin viitanneet tähän sopimukseen jo ennen sen valtionsisäistä voimaansaattamista ja hakeneet siitä tulkinnallista johtoa.[19] ILO:n sopimukset eivät kuulu valtionsisäiseen oikeu-

---

any binding force in municipal courts; and, thirdly, because the judgements of the International Court of Justice reolve differences between States, which differences usually refer to conflicting interpretation of treaties between the two nations concerned;» Scheurerin 23 ILCQ 1974 s. 684–685 selostamana: Vrt. kansainvälisten (välitys)tuomioistuinten ratkaisujen painosta sopimuksen inkorporoineiden valtioiden tuomioistuimissa: »...the law as clarified becomes a part of the law applicable as the law of the land in virtue of the doctrine of incorporation»; Jenks 1964 s. 690.

[16] Leader 1992 s. 197: »If we are simply faced with two competing views of what viable trade unionism requires, the view of democratically elected legislature which does not feel that this calls for a full-blown right to strike, and the view of an outside critic who feels it does, it is not surprising to see judges subordinate any agreement which they may have with the latter to their respect fo the prerogatives of the former. This is clearly a position of bodies such as the European Court, the Privy Counsil and the U.S. Supreme Court, all of whom have felt obliged at one point or another to defer to the variety of political principles behind the legislation of the various states for whom they are called on to adjudicate.»

[17] *Pickstone v. Freemans* [1988] I.R.L.R. 363; Duke [1988] I.R.L.R 123; *Litster v. Forth Dry Dock and Engineering Co. Ltd* [1989] I.R.L.R 161, josta Byre & Hepple IJL 1989 s. 129–143; McMullen ILJ 1992 s. 15–16. Yleisemmin »European interpretation» -menetelmästä Kiikeri II s. 281–282; Ojanen 1998 s. 204–208.

[18] Human Rights Act, 9th November 1998, http://www.hmso.gov.uk/acts/; ks. Ewing, 27 ILJ No. 4 (1998) s. 275 ss.

[19] Drzemczewski 1983 s. 179–187, 216–218, joka lainaa Lord Justice Denningia (MR): »All concerned must be taken to have passed the Statute with the Treaty in mind. So the

teen. Ison-Britannian tuomioistuinten suhtautuminen niihin ja varsinkin ILO:n valvontaelinten käytäntöön on huomattavasti kylmäkiskoisempaa.[20] Sama koski konservatiivihallitusten politiikkaa. *Damian Brown* ja *Aileen McColgan* tarkastelevat ILO:n valvontaelinten kannanottojen vaikutusta Ison-Britannian hallitukseen. Johtopäätöksenä on, ettei oikeuden ja politiikan välillä ole mitään selvää rajaa, ainakaan kansainvälisellä areenalla.[21]

Vuoropuhelu kansainvälisten valvontaelinten ja kansallisten päätöksentekoelinten välillä jatkuu. Kansainväliset valvontaelimet ovat puolestaan arvioineet edellä selostamiani tuomioistuinratkaisuja kansainvälisten velvoitteiden kannalta. Selostamillani oikeustapauksilla ei ole »lopullisesti» ratkaistu kysymystä kansainvälisten normien ja kansallisen oikeusjärjestyksen harmoniasta. Kansainvälisoikeudelliset velvoitteet kohdistuvat valtioon, joka vastaa kaikkine toimielimineen niiden täyttämisestä. Ristiriidan eliminoiminen siirtyy näissä tapauksissa kansallisilta tuomioistuimilta poliittisten toimielinten, hallituksen ja lainsäätäjän tehtäväksi, mutta argumentaatio pysyy juridisena ja kansainvälisten velvoitteiden osalta kansainvälisoikeudellisena.

Kansainvälisoikeudellisten normien ja valtionsisäisen oikeuden vastaavuuden selvittäminen jää tutkimukseni ulkopuolelle. Tämä seikka ei suinkaan poista tarvetta kansainvälisten oikeuslähteiden systematisointiin vaan konkretisoi sitä. Kansainväliset sopimusvelvoitteet kohdistuvat edelleen ensi sijaisesti lainsäätäjään, vaikka myös hallinto- ja oikeusviranomaiset saavat lisääntyvää vastuuta näiden velvoitteiden täyttämisestä.[22]

---

courts should construe it so as to be in conformity with the Convention and not against it,» ... aina siihen saakka, että havaitessaan lain olevan ristiriidassa sopimuksen kanssa Denning »might be inclined to hold it invalid» (*Birdi v. Secretary of State for Home Affairs*, CA; 61 I.L.R. 1981 s. 250). Denning edelleen: »It is to be assumed that the Crown, in taking its part in legislation would do nothing which was in conflict with treaties» (*R. v. Secretary of State for Home Affairs, ex parte Bhajan Singh*, CA, 61. I.L.R. 1981 s. 260), Drzemczewskin 1983 s. 180–181 ja Meronin 1989 s. 117 lainaamana. Jälkimmäisessä tapauksessa Lord Denning lievensi käsitystään tuomioistuimen mahdollisuudesta tuomita sopimuksen ja myöhemmän lain ristiriitatilanteessa *contra legem*.

[20] Esim. von Pronzynski s. 18.

[21] Brown & Colgan 21 ILJ 1992 s. 278–279. Ks. myös, Creighton, teoksessa Ewing & al. 1994 s. 24; Mills 1 EHRLR 1997 s. 35–53; Sciarra, teoksessa Alston (ed.) 1999 s. 478–480: »(...) the political and legal confrontation becomes and exemplary case», sivulla 480.

[22] Ks. edellä Norjan *Høyesterettin* oikeustapausreferaattia. Ruotsin EIS:n inkorporointilain (1994:1219) valmistelutöissä korostettiin vastaavalla tavalla lainsäätäjän ensisijaista vastuuta sopimusevelvoitteiden täyttämisestä: »Vi anser att det alltjämt bör ankomma på lagstiftaren att löpande se till att den inhemska rätten överensstämmer med

Tärkeä näkökohta on, että yksityiset henkilöt ja kansalaisjärjestöt, ammattiyhdistysoikeuksia koskien lähinnä työmarkkinajärjestöt, vetoavat lisääntyvästi kansainvälisperäisiin normeihin myös kansainvälisissä valvontaelimissä – nykyisin pöydän molemmin puolin.

2. Mitä ovat ammattiyhdistysoikeudet?

Ammattiyhdistysliike käyttää mielellään sanaa ammattiyhdistysoikeudet sen *iskevyyden* (*strike*) vuoksi; ehkä siihen liittyy historian tuomaa agitaation sävyä. Myös muilla (kansainvälisillä) foorumeilla kuin ammattiyhdistysliikkeen piirissä ammattiyhdistysoikeuksista puhutaan edelleen painotuksin, jossa poliittiset ja oikeudelliset sävyt sekoittuvat toisiinsa samoin kuin yleensä ihmisoikeuksista käytävässä keskustelussa.[23]

Jäljempänä tarkastelemieni vertailumaiden kansallisessa työoikeudessa käsitteellä ammattiyhdistysoikeudet ei ole vakiintunutta sisältöä. Yleensä oppikirjoissa käsitellään tässä yhteydessä ammatillisen järjestäytymisvapauden ja työehtosopimustoiminnan oikeudellisia, usein myös historiallisia perusteita. Kansallisten oikeuslähteiden ohella, alkaen perustuslain kirjoitetuista

---

konventionen även sedan denna inkorporerats i svensk rätt. De svenska domstolarnas och myndigheternas tolkning av konventionen bör därför göras med försiktighet och lagstiftaren skall även i fortsättningen ha det primära ansvaret för att rätssreglerna inte kommer i konflikt med konventionen och dess praxis,» SOU 1993:40 Del B s. 126 ss; Prop. 1993/94:117 s. 40 ja s. 73. AD sovelsi lain voimaantulon jälkeen antamassaan ratkaisussa EIT:n asiassa *Gustafsson*, A/9 1996-II vahvistamia periaatteita ja viittasi lainvalmistelutöihin, AD 1998 nr. 17 s. 127 (Kellermandomen); yleisesti Cameron, teoksessa Cameron & Simoni (eds.) 1998 s. 9 ss. Ks. myös Danelius 1997 s. 41–46. – Suomessa EIS:n voimaansaattamista blankettilailla koskeva HE 1990/22 viittasi lyhyesti siihen, että EIS:n ihmisoikeuselinten tulkinnat saattavat johtaa lainsäädäntömuutoksiin. Eduskunnan perustuslakivaliokunta korosti lausunnossaan PeVL 2/1990, että päävastuu sopimusvelvoitteiden toteuttamisesta on lainvalmistelutyössä. Lisäksi valiokunta korosti sitä, että »tulkintatilanteissa olisi erilaisista perusteltavissa olevista vaihtoehdoista pyrittävä omaksumaan sellainen, joka edistää ihmisoikeusmääräysten toteutumista eli on näin määriteltynä ihmisoikeusystävällinen.»

[23] Esim. Falk 1981 s. 1–7, s. 9–11; Lebreton s. 8–9; Sudre s. 11–12; Sohn lainaa presidentti Rooseveltin »neljän vapauden» viestiä Yhdysvaltojen kongressille 6.1.1941 selostaessaan YK:n peruskirjan ihmisoikeusartikloiden esitöitä, teoksessa Sohn & Buergenthal s. 506–507.

ja niistä tulkinnalla johdetuista normeista, viitataan lähes poikkeuksetta kansainvälisiin oikeuslähteisiin.[24]

> Teoksessa Pohjoismaiden työoikeus (Nord 1992:42) noudatettuun yhdenmukaiseen dispositioon sisältyy järjestäytymisvapautta koskeva jakso. Sen mukaisesti kutakin maata koskevassa katsauksessa selostetaan tärkeimpiä kansallisia oikeuslähteitä.[25] *Kaarlo Sarkko* omistaa Suomen työoikeuden oppikirjassaan (1980 p. s. 135–142) ammattiyhdistystoiminnan ja luottamusmiesten aseman turvaamiselle lyhyet jaksot, joissa hän lähinnä selostaa työsopimuslain 52 ja 53 §:ään sisältyviä oikeusohjeita. *Martti Kairinen* luettelee työoikeudellisten periaatteiden joukossa mm. yhdistymis-, sopimus-, työrauha- ja työtaisteluvapauden, kolmikannan ja tariffiautonomian periaatteet sekä käsittelee näistä irrallaan – painosten myötä lisääntyvästi – kansainvälisten sopimusten vaikutusta työelämän suhteisiin.[26] *Antti Suviranta* esittää monografiassaan otsikon Trade Union Freedom alla katsauksen Suomen yhdistymis- ja järjestäytymisvapauden sekä kollektiivisten työsuhteiden historiaan ja selostaa erikseen ammatillisen järjestäytymisvapauden kansainvälisiä ja kansallisia perusteita.[27]

Kansallinen kehitys antaa käsitteelle historiallista valaistusta (IV.I luku).

Kansainväliset järjestöt, varsinkin Kansainvälinen työjärjestö (ILO), käyttävät sanaa ammattiyhdistysoikeudet usein yleiskäsitteenä tai otsikkona, joka viittaa ammatilliseen järjestäytymisvapauteen ja kollektiiviseen neuvotteluoikeuteen sekä niitä koskeviin ja täydentäviin kansainvälisiin normeihin.[28]

---

[24] Esim. Däubler 1980 s. 31–41; Nikisch I ss. 20–24 ja 75–79 (hist.), 39–40 (Grundrecht), 84–89 (Internationales Arbeitsrecht) ja II s. 2–194 (Koalitionsrecht); Javillier 1981 s. 184–187; Lyon-Caen & Pelissier 1988 s. 647–710. Wedderburn 1986 s. 276–277 käyttää termiä »basic industrial rights» ja viittaa (s. 95) (ent.) työministeri Tebbit'iin: »(...) three basic rights: the right to combine in order to pursue the collective interests of members; the right to be recognised by employers for collective bargaining; and the right to withhold labour. These were 'the characteristic rights of free trade unions in all democratic countries'.»

[25] Ks. myös esim. Nielsen 1992 s. 80–89 sekä monografioista Evju 1982 s. 26–30 ja Schmidt 1989 s. 78–108.

[26] Kairinen, Työoikeuden perusteet, Turku 1988 p. s. 19, 48–49 ja 1991 p. s. 15–16, 71–80; Työoikeus perusteineen, Turku 1995 p. 107–131 ja 1998 p.s. 101–121.

[27] Finland, teoksessa Blanpain (ed.) Encyclopaedia, julkaistu monografiana Kluwer, 3rd revised edition 2000, s. 29–34 ja 133–137.

[28] Esim. Resolution concerning Trade Union Rights and Their Relation to Civil Liberties, 1970 ILC-RP s. 733–736; 1983 RCE General Survey s. 1–4; 1994 General Survey, Chapter II; Digest, Chapter II; Outline of the Existing Procedure for the Examination of Complaints alleging Infringements of Trade Union Rights, ILO 1984; EIK tapauk-

Ammattiyhdistysoikeudet sijoittuvat ihmisoikeuksien joukossa sekä kansalais- ja poliittisten oikeuksien että taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien (jäljempänä kp- ja tss-oikeuksien) piiriin. Tämä seikka on kirjaimellisesti todettavissa Euroopan neuvoston (EN):n ja Yhdistuneiden kansakuntien (YK) piirissä syntyneistä yleissopimuksista. Jäljempänä kerrotuin tavoin oikeutta ammatilliseen järjestäytymisvapauteen koskevat määräykset sisältyvät kp-oikeuksia koskeviin yleissopimuksiin, ja näitä oikeuksia on edelleen täsmennetty tss-oikeuksia koskevissa yleissopimuksissa. Tämän vuoksi en pidä tässä yhteydessä tarpeellisena käsitteellistää tai edes luonnehtia kp-oikeuksia ja tss-oikeuksia ja niiden keskinäistä suhdetta muutoin kuin toteamalla ammattiyhdistysoikeudet konkreettiseksi osoitukseksi näiden ihmisoikeuskategorioiden keskinäisestä riippuvuudesta.[29] Ammattiyhdistysoikeuksien asema tässä kentässä täsmentyy työn kuluessa

3. Tutkimustehtävän rajaus

3.1. Normilähteiden suhteen

Tutkimuskohteeni aineellinen sisältö – ammattiyhdistysoikeudet – asettaa painopisteen kansainvälisen oikeuden kirjoitettuihin lähteisiin. Ammattiyhdistysoikeuksista sisältyy määräyksiä ILO:n, YK:n sekä EN:n piirissä syntyneisiin sääntelyasiakirjoihin. Esitän niistä luettelon tutkimuksen liitteessä.

Tutkimustehtävän metodinen tavoite – systematisointi – johtaa huomion myös muihin oikeuslähteisiin. Tarkastelen erikseen – lyhyesti – pakottavaa kansainvälistä oikeutta (*jus cogens*), tapaoikeutta ja kansainvälisen oikeuden yleisiä oikeusperiaatteita ammattiyhdistysoikeuksien mahdollisina oikeuslähteinä.[30]

ILO:n sääntelyasiakirjojen osalta liitteenä olevan luettelon tehtävänä on antaa käsitys ILO:n normitulvan määrästä. Tutkimuksen myötä asiakirjat jä-

---

sessa National Union of *Belgian Police Case*: »Article 8 of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights contains a more elaborate catalogue of trade union rights which the parties undertake to ensure», ja »the ILO Convention employs this term [freedom of association] only in the context of trade union rights whereas the European Convention guarantees freedom of association in regard to any association», ECHR (1973–1975) B/17 § 64 s. 50 ja § 69 s. 51.

[29] Ks. enemmän III.1.2. luvussa.

[30] Ks. III.1.7. ja 1.8. luku.

sentyvät systemaattisemmaksi kokonaisuudeksi. ILO:n suositukset eivät ole oikeudellisesti velvoittavia. Lakko-oikeutta koskevia esitöitä tarkastaessani selvitän kuitenkin myös sopimus- ja neuvottelutoimintaa koskevien itsenäisten suositusten syntyä.[31] Muut suositukset täydentävät samaa asiaa koskevia sopimuksia. Jäljempänä ilmenee, että ne voivat myös tulkinnassa antaa yleiseen muotoon kirjatuille sopimusmääräyksille konkreettisempaa sisältöä.

ILO:n yleissopimuksista ehdottomasti etusijalle nousevat sopimukset nrot 87 ja 98 (ILO 87 ja 98). Kutsun niitä jäljempänä ILO:n perussopimuksiksi.[32] Näiden sopimusten perustavaa asemaa ILO:n kansainvälisessä työkoodeksissa (ks. III.1.2. luku) demonstroi 86. kansainvälisen työkonferenssin vuonna 1998 hyväksymä julistus työelämän perusperiaatteista ja -oikeuksista.[33] Julistus ei viittaa suoraan mihinkään yleissopimukseen, mutta selvää on, että ne ovat julistuksessa tarkoitettuja »ydinsopimuksiksi tunnustettuja yleissopimuksia».[34] Ydinsopimusten ryhmään kuuluu kuitenkin muitakin yleissopimuksia.[35] Selvyyden vuoksi tämä termi onkin syytä varata kaikkia julistuksessa tarkoitettuja yleissopimuksia varten. Muut luetteloon merkityt ILO:n yleissopimukset ja suositukset täydentävät näitä kahta perussopimusta. Ne ovat tutkimuksen piirissä samassa laajuudessa kuin perussopimukset.

ILO 87 sisältää neljä oikeutta ja kaksi niiden käytön varmistamiseksi tarpeellista määräystä.[36] Ensinnäkin sopimus takaa kaikille työntekijöille ja työnantajille oikeuden ilman mitään erotusta perustaa mielensä mukaisia järjestöjä ja liittyä sellaisiin ilman muita ehtoja kuin mitä asianomaiset yhdistyssäännöt edellyttävät (2 artikla). Toiseksi sopimus suojelee järjestöjen oikeutta laatia omat sääntönsä ja ohjeensa, valita vapaasti edustajansa, järjestää hallintonsa ja toimintansa sekä laatia toimintaohjeensa (3 artikla). Kolmanneksi se kieltää järjestöjen toiminnan keskeyttämisen tai lakkauttamisen hallin-

[31] Nrot 91 ja 92/1951 sekä 94/1952.

[32] Kuten RCE 1994 General Survey kpl. 8 s. 3: »järjestäytymisvapautta koskevat perusasiakirjat,» ja EIK:n vähemmistö Kellberg ym. asiassa *National Union of Belgian Police*, B/17 kpl. 89 s. 60–64: »kaksi järjestäytymisvapaussopimusta.»

[33] Ks. asiakirjasta jäljempänä III.1.2. luvussa.

[34] HE 194/1999 suomentaa näin alkuperäisen termin *Conventions recognised as fundamental/conventions reconnues comme fondamentales*.

[35] Julistuksen seuranta perustuu ratifioimattomista yleissopimuksista perussäännön 19 artiklan 5(e) kohdan nojalla jäsenvaltioilta vuosittain pyydettyihin selvityksiin. Hallintoneuvoston päätöksin ammattiyhdistysoikeuksia koskevat perussopimukset ovat kuuden muun ydinsopimuksen kanssa erityisseurannassa. Ks. jäljempänä III.3.1. luvussa.

[36] von Potobsky BaöRV 75/2 s. 1124–1125.

nollisin toimenpitein (4 artikla).[37] Neljänneksi sopimus takaa oikeuden perustaa liittoja ja keskusjärjestöjä sekä liittyä sellaisiin, mukaan lukien kansainväliset työnantajien ja työntekijöiden järjestöt, joilla on samat oikeudet kuin niiden perusjärjestöillä (5 ja 6 artiklat). Sopimus takaa järjestöille myös oikeuden saada oikeushenkilön aseman (7 artikla) sekä asettaa niille velvollisuuden laillisuusperiaatteen kunnioittamiseen (8 artikla). Tämä tarkoittaa, että sopimuksen takaamia oikeuksia käyttäessään työnantajat ja työntekijät sekä heidän järjestönsä ovat velvolliset noudattamaan maan lakeja, joita kuitenkaan ei saa laatia eikä soveltaa siten, että se loukkaisi sopimuksen mukaisia takeita.

ILO 98 sisältää tarkentavia määräyksiä yksityisen työntekijän suojelemiseksi järjestäytymisen vastaiselta syrjinnältä työssä (1 artikla). Se suojelee myös työnantajien ja työntekijöiden järjestöjä vastapuolen sekaantumiselta järjestöjen perustamiseen, toimintaan tai hallintoon (2 artikla). Sopimuksen 4 artikla koskee vapaaehtoisten työehtosopimusneuvottelujen edistämistä.

KP- ja TSS-sopimuksen sekä EIS:n ja ESP:n kohdalla olen rajannut tutkimuskohteen ahtaasti ammatillista järjestäytymisvapautta ja kollektiivista neuvotteluoikeutta koskeviin artikloihin relevantteine ympäristöineen. Asianomaisten artikloiden ulkopuolella määriteltyjä rajoitusperusteita,[38] sota- ja hätätilaa koskevia poikkeuksia (derogaatioita),[39] »systematisoivia,» sopimuksen suhdetta muihin kansainvälisiin sopimuksiin ja kansallisen oikeusjärjestyksen normeihin koskevia määräyksiä[40] sekä sopimusten valvontajärjestelmiä ei kuitenkaan voida sulkea systematisointiin tähtäävän tutkimuksen ulkopuolelle.

Käytän jäljempänä näin rajaamistani sääntelyasiakirjoista myös nimitystä *verrokkisopimukset/asiakirjat*. Miltei maininnan varaan jätän muut yleiset ja alueelliset kansainväliset ihmisoikeusasiakirjat, jotka sisältävät myös määräyksiä ammattiyhdistysoikeuksista.[41]

---

[37] Sopimuksen suomennoksessa on käytetty sanaa »hajoittaminen» vastineena termille *suspend(re)* (engl./ransk.). Olen yllä käyttänyt siitä valvontakäytännönkin valossa (1994 RCE General Survey kpl. 185 s. 81) oikeampaa ilmaisua »toiminnan keskeyttäminen.»

[38] ESP 30 art., TSS-sopimuksen 4 artikla.

[39] KP-sopimuksen 4 art. EIS 15 art. ja ESP 31 art.

[40] KP- ja TSS-sopimusten 5 artiklat sekä erikseen ammattiyhdistysoikeuksia koskevat KP-sopimuksen 21(3) ja TSS-sopimuksen 8(3) artiklat, EIS 60 artikla, ESP 32 artikla ja ESP:n lisäpöytäkirjan 8 artikla.

[41] Mm. Unescon aloitteesta ja ILO:n myötävaikutuksella syntynyt opettajien asemaa koskevan suositus (1966). Myös kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan yleis-

3.2. Alustava tarkennus

Tutkimukseni kohdistuu edellä luonnehtimiani perustavia ammattiyhdistysoikeuksia koskeviin kansainvälisen (julkis)oikeuden normeihin, mutta vain osaan niistä. Ammattiyhdistysoikeuksia koskevat perussopimukset ovat sisällöltään laajempia kuin tämän tutkimuksen kohde.

Systematisoinnin tavoite on vaikuttanut tutkimuskohteen rajaukseen. EIS ja KP-sopimus määrittelevät »jokaisen» oikeuden ammatilliseen järjestäytymisvapauteen lähes samoin sanoin. Sisällöltään muutoinkin yksilökeskeiset sopimukset antavat perusteen tarkastella näiden sopimusmääräysten henkilöllistä ja sisällöllistä ulottuvuutta luonteeltaan kollektiivisempaan sääntelyyn verrattuna (ILO, ESP ja TSS-sopimus).Turvautuminen valtiosopimusten tulkintasääntöihin systematisoinnin välineenä tukeutuu puolestaan siihen käytännössä tärkeään seikkaan, että sopimusten sisältö on valvontakäytännössä elänyt. Niihin on luettu sellaista, mitä niihin ei ole alun perin kirjattu. Tämä koskee varsinkin lakko-oikeutta (ILO) ja negatiivista järjestäytymisvapautta (EIS ja ESP). Toisaalta juuri niiden välinen suhde kertoo jotakin olennaista ammattiyhdistysoikeuksista ja niiden suhteesta yleiseen yhdistymisvapauteen.

Kantavana lähtökohtana on selvittää tässä kontekstissa ammattiyhdistysoikeuksien *kolmidimensionaalisuuden* toteutumista. Yksilön oikeus ammatilliseen järjestäytymisvapauteen, ammatillisten järjestöjen oikeus kollektiivisiin neuvotteluihin ja lakko-oikeus ovat kolme ammattiyhdistysoikeuksien perusulottuvuutta, joihin voidaan puristaa jäljempänä luonnehtimani oikeuksien kimppujen ydin. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, miten nämä kolme perusulottuvuutta toteutuvat eri sopimusjärjestelmissä välittömästi

---

sopimuksen (SopS 37/70) sopimusvaltiot sitoutuvat »takaamaan jokaiselle rotuun, ihonväriin tai kansalliseen tahi etniseen alkuperään katsomatta yhdenvertaisen kohtelun lain edessä» 5 artiklassa erikseen lueteltuja oikeuksia koskien. Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus on turvattu yksityisoikeudellisena kansalaisoikeutena sekä oikeus ammattiyhdistysten perustamiseen ja niihin liittymiseen taloudellisena, sosiaalisena ja sivistyksellisenä oikeutena (5(d)(9) ja 5(e)(2) art.). Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistava yleissopimus (SopS 67–68/1986) velvoittaa sopimusvaltioita »hyväksymään asianmukaiset lainsäädäntö- ja muut toimet, jotka kieltävät kaiken naisten syrjinnän» (2(1)(b) art.) ja nimenomaisesti »ryhtymään kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin henkilöiden, järjestöjen ja yritysten taholta tapahtuvan naisten syrjinnän poistamiseksi» (2(1)(e) art.). Ks. myös 2 artikla *in extenso* ja 3 artikla. Euroopan ulkopuolella sovellettavista ihmisoikeusasiakirjoista ks. esimerkiksi Amerikan ihmisoikeussopimus (16 artikla) ja sen tss-oikeuksia koskeva vuoden 1988 »San Salvador'in pöytäkirja» (16 artikla), joka tosin ei ole vielä voimassa (1.10.1999), http://www.oas.org/en/prog/juridico/spanish/tratados/a-52.html; Ihmisoikeusliitto s. 739.

sovellettavina kansainvälisen oikeuden normeina (*obligations de résultat*) ja miten sopimusjärjestelmät jäsentyvät keskenään.

Ammattiyhdistysoikeuksen neljäs tärkeä elementti, yhdistysten sisäinen toimintavapaus, jää tässä tutkimuksessa sivummalle, vaikka sisäisen ja ulkoisen toimintavapauden erottaminen jyrkästi toisistaan on yhtä mahdotonta dogmaattisessa ja teoreettisessa katsannossa kuin käytännön ammattiyhdistyselämässä.

Systematisointiin tähtäävässä tutkimuksessa on tärkeää selvittää eri sopimusten toisistaan poikkeavat soveltamisalat *ratione personae* suhteessa tiettyihin henkilöryhmiin. Sääntely voi olla rajoittavaa (esim. asevoimiin, poliisiin ja valtionhallintoon kuuluvat) tai laventavaa (esim. ammattiyhdistysten asettamien luottamushenkilöiden erityinen suoja). Soveltamisalojen eriytyminen avaa hyödyllisen näkökulman normilähteiden keskinäisten suhteiden jäsentämiseksi.

Itsenäisyyttään ja omintakeisuuttaan korostavan EY:n rinnastaminen julkisen kansainvälisen oikeuden piiriin kuuluviin järjestöihin ja EY:n oikeuden vertaaminen näiden piirissä syntyneisiin asiakirjoihin on osoittautunut monissa suhteissa ongelmalliseksi. Olen julkaissut ammattiyhdistysoikeuksia EY:n oikeudessa koskevan kirjoituksen erikseen.[42] Syy EY:n erilliseen tarkasteluun johtuu tutkimustehtävän asettamisesta. Tässä tutkimuksessani keskityn ammattiyhdistysoikeuksien »kovaan ytimeen», mikä on edelleen pitkälle suljettu EY:n oikeuden ulkopuolelle,[43] vaikka työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun merkitys onkin korostunut ja työehtosopimukset tunnustettu oikeudellisesti merkittäviksi instrumenteiksi EY:n sosiaalipoliittisten tavoitteiden toteuttamisessa. Ammattiyhdistysoikeuksien ja EY:n (kilpai-

---

[42] Sulkunen: Ammattiyhdistysoikeudet Euroopan yhteisön oikeudessa. TYV1999/2000 s. 55–195.

[43] Konsolidoidun Amsterdamin sopimuksen 137(6) artikla: »Tämän artiklan määräyksiä ei sovelleta palkkoihin, järjestäytymisoikeuteen, lakko-oikeuteen eikä oikeuteen määrätä työsulusta.» A tavaroiden vapaan liikkuvuuden turvaamiseksi tarpeellisen informaatiojärjestelmän perustamisesta (ns. Monti-asetus, N:o 2679/98, EYVL L 377/8, 12.12.98), 2 artikla: »Tätä asetusta ei saa tulkita niin, että sillä olisi vaikutuksia perusoikeuksien, mukaan lukien lakko-oikeus, käyttämiseen sellaisina kuin ne jäsenvaltioissa tunnustetaan. Näihin oikeuksiin voi myös kuulua oikeus tai vapaus toteuttaa työelämän suhteita koskeviin jäsenvaltion erityisiin järjestelmiin kuuluvia muita toimia.» Lähetettyjä työntekijöitä koskeva direktiivi 96/71/EY, EYVL L 18, 21.1.1997, 22. johdantokappale: »(...) tämä direktiivi ei rajoita ammatillisten etujen puolustamiseen liittyviä kollektiivisia toimia koskevaa jäsenvaltioiden lainsäädäntöä.» – Vrt. A työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta, ETY N:o 1612/68 ja sen muutosasetus ETY 312/76, 8 artikla.

lu)oikeuden välisen suhteen selvittäminen kuuluu lähinnä EY-oikeutta koskevan tutkimuksen piiriin.[44] Pehmeään oikeuteen kuuluva vuonna 1989 yhdentoista jäsenvaltion päämiesten hyväksymä EY:n sosiaalinen peruskirja on kuitenkin sisällöltään myös tämän tutkimuksen kannalta merkityksellinen.[45] Tutkimuksen ekonomia siirtää kuitenkin asiakirjan sisällön (vertailevan) erittelyn EU:n oikeuden puolelle. Sama koskee Maastrichtin sopimukseen perustuvaa sosiaalisopimusta, joka siirrettiin Amsterdamin sopimukseen.[46] EU:n perusoikeusasiakirjan valmistelu on tätä kirjoitettaessa kesken.

3.3. Ratione personae

Tarkastelemani yleissopimukset koskevat kansalaisuuteen katsomatta kaikkia sopimusvaltioiden oikeudenkäyttöpiirissä olevia henkilöitä.[47] Ne eivät kuitenkaan kiellä valtioita rajoittamasta ulkomaalaisten maahantuloa, oleskelua ja työntekoa ja näin välillisesti vaikuttamasta sopimusten soveltamisalaan *ratione personae*. Muut, esimerkiksi pakolaisia[48] ja varsinkin työvoiman vapaata liikkuvuutta koskevat sopimukset,[49] voivat vastaavasti välillisesti laajentaa ammattiyhdistysoikeuksia koskevien sopimusten henkilöllistä soveltamisalaa.

ESP on poikkeus. Sopimuksessa määritellyt oikeudet on vastavuoroisuusperiaatteen mukaisesti yleensä turvattava vain muiden sopimusvaltioiden kansalaisille, jotka »laillisesti asuvat tai työskentelevät säännöllisesti» kyseisen maan alueella;[50] nämä kriteerit jäävät kansallisesti määri-

---

[44] Työehtosopimukset on suljettu EY:n kilpailusääntöjen ulkopuolelle EYT:n ennakkoratkaisussa asioissa *Albany* ym (C-67/96 *Albany International*, yhdistetyt asiat C-115–117/97 *Brentjens'* ja C-219/97 *Bokken*), EYT:n tuomio annettu 21.9.1999, lähde http://curia.eu.int/. Ratkaisusta esim. Sulkunen TYV 1999/200 s. 146–153.

[45] Yhteisön työntekijöiden sosiaalisten perusoikeuksien peruskirja: 9.12.1989, kohdat 11–14. Englanninkielinen teksti on julkaistu esim. teoksessa Euroopan Unionin laki 1999 (toim. Harri Lindroth), TyEU 102.

[46] Amsterdamin sopimuksen artiklat 136–139.

[47] ILO nro 87, 2 art.: »ilman minkäänlaista erottelua», ks. 1994 RCE General Survey kpl. 63 s. 31; KP-sopimuksen 2(1) art.: »jokaiselle alueellaan olevalle ja oikeuspiiriinsä kuuluvalle»; EIS 1 art.: »jokaiselle lainkäyttövaltaansa kuuluvalle».

[48] Pentikäinen & Scheinin, teoksessa Ihmisoikeusliitto 1994 s. 260–261.

[49] Esimerkiksi sopimukset yhteispohjoismaisista työmarkkinoista, SopS 81/1981 ja EU:n perustamisasiakirja Rooman sopimus, 48–51 artikla sekä niihin tuettu sekundäärioikeus.

[50] ESP 19(1)(b) artikla turvaa vain toisista sopimusvaltioista muuttaville siirtotyöläisille »ammattiliittojen jäsenyyden ja oikeuden päästä osallisiksi työehtosopimusten tuo-

teltäviksi.[51] TSS-sopimuksen 2(3) artikla antaa mahdollisuuden rajoittaa ulkomaalaisten oikeutta sopimuksessa tunnustettuihin taloudellisiin oikeuksiin. Tämä ei kuitenkaan koske 8 artiklassa mainittuja ammattiyhdistysoikeuksia, koska niihin kohdistettavissa olevat rajoitukset on määritelty erikseen.

Tarkastelen erikseen verrokkiasiakirjojen henkilöllistä soveltamisalaa suhteessa työnantajiin ja työntekijöiden edustajiin sekä julkishallinnon palveluksessa oleviin ryhmiin sekä sukupuun rakentamisen että ammattiyhdistysoikeuksien kolmidimensionaalisuuden kannalta.

3.4. Ratione materiae

Sääntelyasiakirjojen aineellinen sisältö voidaan kiteyttää kolmeksi, oikeastaan neljäksi, oikeuksien kimpuksi:[52] 1) yksilön oikeus ammatilliseen järjestäytymisvapauteen,[53] 2) ammatillisten järjestöjen oikeus sisäiseen autonomiaan[54] ja 3) järjestöjen oikeus ulkoiseen toimintavapauteen,[55] jonka perus-elementit ovat a) oikeus kollektiivisiin neuvotteluihin ja b) lakko-oikeus. Edellä mainitsemani kolmidimensionaalisuuden konsepti muodostuu siten tämän kimpun osista 1) sekä 3 a) ja 3 b).

Kimput eivät jäsenny selkeäksi triptyykiksi.

Ensinnäkään osiot 2) ja 3), ammatillisten järjestöjen sisäinen ja ulkoinen toimintavapaus, eivät normitasolla ole selkeästi erotettavissa toisistaan. Tämä koskee varsinkin ILO:n sopimusta nro 87, jonka lähinnä yhdistysautonomiaa koskevasta 3 artiklasta (»oikeus... järjestää hallintonsa ja toimintansa») on johdettu myös lakko-oikeus ensisijaisesti ulkoiseen toimintavapauteen perustuvassa merkityksessä. Ulkoisen toimintavapauden toinen perusmuoto on oikeus vapaaehtoisuuteen perustuviin työehtosopimusneuvotteluihin. ILO:n valvontaelimet ovat johtaneet tämän oikeuden sopimuksesta nro 87 (3 artikla), jonka piiriin on yleisesti katsottu kuuluvan »minkä tahansa toiminnan, jossa on kysymyksessä jäsenten oikeuksien puolustaminen»[56]

---

mista etuuksista.»Ks. Conclusions I s. 81; Harris 1984 s. 158. Ks. myös ESP:n liite, Sosiaalisen peruskirjan soveltamisala suojelun kohteena olevien henkilöiden osalta, 1 kappale ja ESP:n lisäpöytäkirjan liite.

[51] Ks. esim. Hohnerlein s. 125–127 Saksan EU:n ulkopuolisiin ESP:n sopimusvaltioiden kansalaisiin kohdistamista rajoituksista.

[52] Ks. myös esim. Bercusson EP-S s.3.

[53] Sopimuksen nro 87 ja nro 98 1 artiklat.

[54] Sopimuksen nro 87 3–5 artiklat ja nro 98 2 artikla.

[55] Sopimuksen nro 87 3 artikla ja nro 98 4 artikla.

[56] Esim. 1994 RCE General Survey kpl. 128 s. 57.

ja erikseen myös oikeuden kollektiivisiin neuvotteluihin ja lakkoon. Itse tiukkaan parttiautonomiaan perustuvaan voluntarismiin[57] tukeutuva työehtosopimustoiminnan sääntely perustuu sopimuksissa valtioille asetettuun yleiseen edistämisvelvollisuuteen sekä pehmeämpään normistoon.[58]

ESP:n ja TSS-sopimuksen kohdalla periaatteellinen ero on vielä selkeämpi, koska ne sisältävät lakko-oikeutta koskevan nimenomaisen määräyksen. ESP 5 artikla koskee järjestäytymisoikeutta ja lähinnä yhdistysautonomian piiriin kuuluvia asioita. ESP 6 artikla koskee kollektiivista neuvotteluoikeutta eli ulkoista toimintavapautta; sen sisällä on eri kohtana, mutta artiklan olennaisena osana määräys, joka velvoittaa sopimusvaltion tunnustamaan lakko-oikeuden eturistiriitojen sattuessa (6(4) artikla). Valvontakäytännössä oikeuden työehtosopimusneuvotteluihin on kuitenkin jäljempänä kerrotuin tavoin (VI.1 luku) katsottu sisältyvän myös 5 artiklaan. Vapaaehtoista sovittelua koskeva ESP 6(3) artikla on vastaavassa suhteessa sekä ESP 5 artiklaan että lakko-oikeutta koskevaan ESP 6(4) artiklaan: myös ensin mainittua artiklaa on loukattu, jos riidan toisella osapuolella on yksipuolinen oikeus siirtää riita pakkosovintemenettelyyn tai parlamenttilailla on kielletty lakko ja määrätty samalla työsuhteen ehdoista vastoin ESP 31 artiklassa määriteltyjä rajoitusperusteita.[59] TSS-sopimuksen 8 artiklaan on koottu sekä sisäistä että ulkoista toimintavapautta koskevia normeja. Jälleen distinktion mielekkyyttä koettelee se, että 8(1)(b) artiklan turvaama »oikeus toimia vapaasti» sisältää molemmat puolet, minkä lisäksi lakko-oikeus on tunnustettu erikseen artiklan d)-kohdassa.

Tarkastelen jäljempänä kuitenkin lakko-oikeuden ja »muun» ulkoisen toimintavapauden suhdetta lähinnä EIS 11 artiklan soveltamiskäytännön valossa, koska tämän sopimuksen valvontaelinten argumentaatio on tässä suhteessa avoiminta.

Lakko-oikeuteen vaikuttaa *de facto* myös puuttuminen sisäiseen toimintavapauteen tai yksilön järjestäytymisoikeuteen, tapahtuipa se julkisen vallan (esimerkiksi pakollinen jäsenäänestys) tai työnantajien (esimerkiksi ammattiyhdistysvastainen syrjintä) toimesta. Siten näkökulman keskittyminen ILO 87:ään, ESP 6(4) ja TSS-sopimuksen 8(1)(d) artiklaan ei saa kadottaa näköpiiristä ammattiyhdistysoikeuksien muita ulottuvuuksia.

Toiseksi osioiden 1) ja 3) rajoja rikkoo tutkimuksessa tärkeiksi nousevat kysymykset lakko-oikeudesta ja negatiivisesta järjestäytymisvapaudesta. Niil-

[57] Ks. esim. 1994 RCE General Survey kpl. 248 s. 111–112; jäljempänä VII.3.3. luku.
[58] Sopimukset 98/1949 ja 154/1981 sekä suositukset 91/1951 ja 163/1981.
[59] Conclusions XV-1 Vol. 2 (Norway, Malta), lähde http://www.dhdirh.coe.fr/cseweb/

lä on yhteisiin historiallisiin alkujuuriin perustuen eräänlainen symbioottinen suhde, joka on kuitenkin valvontakäytännön kehittyessä hämärtynyt. Kuten tuonnempana ilmenee, ammatillinen järjestäytyminen merkitsi järjestäytymiskieltojen aikana ja vielä sen jälkeenkin faktisesti – aluksi epämuodollisena »liittoutumisena» – valmistautumista lakkoon, jonka tehokkuus riippui ratkaisevasti sen pitävyydestä. Aluksi »koalitsionin» ja sittemmin järjestön ulkopuolelle jäämällä työntekijä valmistautui siten jäämään lakon ulkopuolelle käyttämällä yksilönvapauttaan. Työtoverit, jotka hekin käyttivät yksilönvapauttaan, mutta kollektiivisesti, pyrkivät painostamaan työnantajaa pitämään työssä vain järjestäytyneitä työntekijöitä kieltäytymällä työskentelemästä rikkureiden kanssa. Tässä neuvotteluaseman turvaamista koskevassa tavoitteessa on edelleen järjestäytymislausekkeiden ydin työntekijäpuolen näkökulmasta; vapaamatkustajien torjuminen on tähän nähden toissijaista. Työnantajapuolen näkökulmasta suostuminen hiljaisesti tai nimenomaisesti suljettuun työpaikkaan on perusteltua, jos näin voidaan varmistaa työrauhaa sekä taata järjestäytyneet neuvottelu- ja sopimussuhteet.[60]

Ison-Britannian ja Irlannin *common law*'n klassiset prejudikaatit *Allen v Flood* (1898) ja *Quinn v Leathem* (1901) koskivat työtaistelutilannetta, jossa ammattiyhdistyksen toimihenkilöt uhkasivat lakolla työnantajaa, ellei tämä suostu irtisanomaan ensin mainitussa tapauksessa liiton järjestämän ammattialan ulkopuolisia, jälkimmäisessä järjestäytymättömiä työntekijöitä.[61] Tässä tapauksessa myös työnantajan asiakkaita painostettiin boikottiin. Työnantajan suostuminen esitettyihin vaatimuksiin ei olisi merkinnyt sopimusloukkausta: irtisanomisajasta eikä irtisanomissuojasta ollut säädetty eikä sovittu. Ensin mainitussa tapauksessa eri ammatteihin kuuluvia työntekijöitä tarkasteltiin rinnan. Irtisanotuilla oli legitiimi intressi tehdä sovittu korjaustyö loppuun. Irtisanominen puuttui *de facto* heidän ammatinharjoittamisensa vapauteen. Mutta toisaalta työssä jo olevilla oli oikeus ryhtyä sinänsä laillisiin

[60] Esim. Hanson & Jackson & Miller s. 8–15; Kahn-Freund 1983 s. 244. Wedderburn 1986 s. 31–32 selostaa kahta 1920-luvun alun tuomioistuinratkaisua; *White v. Riley* (Court of Appeal, July, 1920) ja *Reynolds v. Shipping Federation* (1924). Ensin mainitussa pidettiin hyväksyttävänä tavoitteena kaikkien saman työpaikan työntekijöiden sataprosenttista järjestäytymistä yhteen järjestöön. Jälkimmäisessä oli kysymyksessä kilpailevaan järjestöön kuuluvien irtisanomiseen kelpuuttava liittojen välillä solmittu järjestäytymislauseke. Tuomioistuin hyväksyi sen katsoen, ettei tällainen työehtosopimus ollut suunnattu ketään tiettyä henkilöä vastaan, vaan »se osoitti halua edistää työnantajien ja työntekijöiden liike-etuja turvaamalla ja pitämällä voimassa työehtosopimukseen ja valvontaan liittyvät edut.» Järjestäytymislausekkeista jäljempänä luvussa V.2.4.

[61] Esim. von Prondzynski s. 147–153; Elias & Ewing s. 74; Kerr & Whyte s. 223, 226–227; Wedderburn 1986 s. 30–31.

toimiin »estääkseen minkä tahansa työn, jota he perustellusti pitivät omanaan, joutumasta muihin käsiin». Suhteessa työnantajaan hekin käyttivät oikeuttaan tehdä tai olla tekemättä työtä: työsopimuksessa ei noudatettu irtisanomisaikaa, työntekijät eivät siten jäädessään pois työstä rikkoneet sopimusta. Jälkimmäisessä tapauksessa yhteenliittäytymistä järjestäytymättömien työntekijöiden irtisanomiseksi pidettiin sekä työnantajan että järjestäytymättömien työntekijöiden elinkeinovapauteen kohdistuvana salaliittona (*conspiracy in restraint of trade*). Yhdessä tehtynä se saattoi muuttua laittomaksi, vaikka kunkin työntekijän erikseen tekemänä teko – osallistuminen lakkoon työsopimusta rikkomatta – sinänsä olisikin laillinen, jos tarkoituksena on pakottaa toiset luopumaan vapaudestaan harjoittaa laillisesti elinkeinoaan oman halunsa mukaan.[62] Tällä konstruktiolla elinkeinovapauden legitiimit intressit syrjäyttivät ammatilliset intressit.[63]

Tällaisista pelkistetyistä esimerkeistä kumpuaa yhteiskunnallisia suhteita koskeva ideologinen, filosofinen ja poliittinen argumentointi. Se jatkuu herpaantumatta moderneissa komplisoidummissa oloissa sekä poliittisilla että oikeudellisilla forumeilla. Näin se vaikuttaa myös oikeudelliseen argumentaatioon, kun kysymys on yksilöiden ja kollektiivien asemasta työmarkkinoilla.

Ongelmaa voidaan hahmottaa käsitteellisellä kolmiolla, jonka kärkinä ovat oikeus työhön, järjestäytymisoikeus ja sopimusvapaus.[64] Työsopimuksen ehto, jolla työnantaja sitoutuu olemaan tekemättä työsopimuksia muiden kuin järjestäytyneiden työntekijöiden kanssa on sopimusvapauden näkökulmasta sinänsä pätevä – ainakin velvoiteoikeudellisena sopimuksena; yksilöllä on saman sopimusvapauden turvin oikeus pyrkiä tällaisen työsopimusehdon aikaansaamiseen. Työnantaja voi kieltäytyä rajoittamasta sopimusvapauttaan

[62] »(...) they thereby become more formidable, more oppressive, and more difficult to resist, and consequently more generally dangerous», tuomari J. Andrews von Prondzynski'n s. 150 lainaamana.

[63] Kahn-Freund 1954 s. 117.

[64] Edelleen Ison-Britannian oikeushistoriassa pysyäkseni lainaus hallituksen asettaman komitean raportista 1985: »At all times the natural tendency of [worker's] combinations must be to seek to extend their power by drawing all others belonging to the same trade into their body... It is notorius that in some of the more powerful unions the men refuse to work for masters who employ men who do not belong to the union, and compel all who belong to the trade to become members of the union and submit to its discretion. This, though obviously operating in restraint of the freedom of trade, is no more than necessarily flows from the right, now fully admitted, of every man to dispose of his labour as he thinks proper, and to combine with others in order to obtain the best terms he can», lähde Deakin & Morris s. 10.

työntekijöidensä valinnan suhteen. Työntekijä voi järjestäytymisoikeutensa ja siihen liittyvien velvoitteiden täyttämiseksi »yhdessä muiden kanssa» vapautua työsopimusvelvoitteistaan esimerkiksi irtisanomalla työsopimuksensa painostaakseen työnantajaa työntekijöiden valintaa koskevan sopimuksen aikaansaamiseksi. Työntekijä, joka käyttää oikeuttaan olla järjestäytymättä, menettää »oikeutensa» valita vapaasti työnantajansa. Tämä ei ole hohfeldin modaliteetteihin istuva subjektiivinen oikeus vaan sopimusvapauteen kohdistuva faktinen, usein radikaalikin rajoitus (Wedderburn 1986 s. 364). Ilman oikeuksien ja vapauksien keskinäistä hierarkisoimista päästään loppumattomaan argumentaatioketjuun. Viime kädessä taloudellisesti vahvemman osapuolen ja vaihdannan etuihin tukeutuvan direktio-oikeuden korottaminen työntekijöiden kollektiivisesti käyttämien yksilöllisten oikeuksien yläpuolelle avaa sopimusvapauden käsitteeseen työoikeudessa oikeushistoriallisen ja oikeusideologisen ulottuvuuden ja tuo näin lisän myös keskusteluun järjestäytymislausekkeiden suhteesta yksilönvapauteen.

Tässä tutkimuksessa tätä argumentaatiota jäsennetään perehtymällä kansainvälisen normiston valmisteluun ja sen valvontakäytäntöön.

En käsittele yksityiskohtaisesti järjestön sisäistä toimintavapautta ja sen kytkeytymistä ulkoiseen toimintavapauteen,[65] vaan tarkastelen ammatillisen järjestäytymisvapauden ja ammattiyhdistysten sisäisen autonomian suhdetta muihin ihmisoikeuksiin syrjintäkiellon näkökulmasta. Konkretisoin asian kysymykseen syrjintäkiellon vertikaalisesta ja horisontaalisesta vaikutuksesta: ohittaako kansalliseen alkuperään, rotuun ja sukupuoleen perustuvan syrjinnän kielto ammattiyhdistysten oikeuden päättää vapaasti jäsentensä hyväksymisestä. YK:n ihmisoikeuksien julistuksesta alkaen kaikissa yleisissä ihmisoikeusasiakirjoissa on mainittu nämä kolme kiellettyä syrjintäperustetta. ILO:n sopimusjärjestelmä poikkeaa muista siinä, että erilliset sopimukset tasaarvosta ja syrjinnän poistamisesta eivät koske suoranaisesti ammattiyhdistyksiä. Sukupuolten samapalkkaisuussopimus (nro 100/1951) koskee ammattiyhdistyksiä vain niiden työnantajaominaisuudessa. Syrjinnänvastainen sopimus (nro. 111/1958) asettaa sopimusvaltioille tavoitteen »soveltuvin keinoin edistää yhtäläisten mahdollisuuksien suomista ja tasavertaista kohtelua työmarkkinoilla ja ammatin harjoittamisen yhteydessä» (2 artikla) ja määrittelee kielletyiksi syrjintäperusteiksi mm. rodun, sukupuolen ja kansallisen alkuperän (1 artikla). Sopimus voi välillisesti koskea myös ammattiyhdistyksiä, jos näiden harjoittama jäsensyrjintä johtaa esimerkiksi työmarkkinoille pääsyn rajoittamiseen. Sen sijaan ammatillista järjestäytymisvapautta ja am-

[65] Ks. esim. Ison-Britannian tilanteesta Novitz 27 ILJ 1998 s. 175–184.

matillisen järjestäytymisoikeuden suojelua koskevan sopimuksen nro 87 sisältämä yleinen legaliteettiperiaate ei nimenomaisesti valtuuta tai velvoita jäsensyrjinnän kieltämiseen. Normi on etsittävä muualta.

Käytännön ammattiyhdistystoiminnan kannalta (sukupuoleen ja rotuun perustuvan erottelun kielto) näkökulmaa voidaan tosin pitää osin teoreettisena. Se avaa kuitenkin mahdollisuuden täsmentää ammattiyhdistysoikeuksien asemaa muiden ihmisoikeuksien joukossa. Lisäksi talouden kansainvälistyminen ja työvoiman liikkuminen korostaa entisestään kansalaisuuteen perustuvan syrjimättömyyden toteuttamista ammatillisen järjestäytymisen ja siihen perustuvien etujen suhteen.[66]

4. Tutkimusmenetelmä ja tutkimuksen rakenne

4.1. Metodiset peruslähtökohdat

Olen asettanut itselleni lainopin perinteisen perustehtävän, oikeusnormien systematisoinnin, mihin kuuluu myös tulkintaa. Tässä ensi katsannolta erillisten saarekkeiden kentässä tehtävän suorittaminen joutuu kovalle koetukselle kansainvälisen oikeuden oikeusjärjestysluonnetta koskevien systeemiteoreettisten lähtökohtien valossa.[67] Toisaalta kuitenkin kansainvälisen oikeuden tutkimus kukoistaa ja tutkijat osallistuvat aktiivisesti myös tämän tutkimuksen kohteena olevien asiakirjojen soveltamiseen, tulkintaan ja valvontaan riippumatta heidän suhtautumisestaan kansainvälisen oikeuden järjestysluonteeseen.

---

[66] EY:n komissio on antanut EY 13 artiklaan tuetun esityspaketin syrjinnän vastaisiksi toimiksi, KOM (1999) 564–567 lopull., 25.11.1999. Siihen kuuluu toimenpideohjelma sekä kaksi direktiiviä. Niistä ensimmäinen koskee rotuun tai etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän torjumista. Se on hyväksytty sisällön puolesta vuonna 1999. Toisen direktiivin on määrä asettaa yleiset puitteet yhtäläiselle kohtelulle työssä. Rodun ja etnisen alkuperän ohella direktiivin piiriin kuuluisivat myös muut 13 artiklassa mainitut syrjintäperusteet lukuunottamatta sukupuolta, koska sukupuolten tasa-arvoa koskeva oikeusperusta on EY 141 artikla ja koska samapalkkaisuus- ja tasa-arvodirektiivit (76/207/ETY ja 86/613/ETY) jo sääntelevät asiaa.

[67] Esim. Joe Verhoeven: »One must not delude oneself: today there is hardly any international legal order; there are only disparate rules, powerless to define a mode of ordering outside the minds of those who arbitralily discover a system there», van de Kerchove & Ostin 1994 s. 68 av. 265 lainaamana.

Tutkimuksen metodiseksi lähtökohdaksi on mielestäni perusteltua omaksua *itsenäisesti operoituvien normijärjestelmien käsite*. Kaikki ylle merkitsemäni ILO:n sääntelyasiakirjat sekä YK:n ja EN:n yleissopimukset ovat itsenäisiä asiakirjoja.[68] Jäljempänä kerrotuin tavoin ne myös operoituvat itsenäisesti.

Michel van de Kerchove ja *Francois Ost* (s. 55–63) erottavat systeemiteoriassa muodollisen ja aineellisen systemaattisuuden oikeusjärjestelmien eri ainesosien suhteita yhdistävinä typologioina. Olen valinnut toiseksi metodiseksi lähtökohdakseni valtiosopimusoikeuden tulkinta- ja konfliktisäännöt. Niistä kytken ensin mainitut aineelliseen/orgaaniseen systematisointiin, konfliktisäännöt formaaliseen systematisointiin. Systematisoinnin näkökulmasta voidaan *Norberto Bobbion* (s. 237) tavoin erottaa toisaalta kansainvälisten oikeussääntöjen välisten antinomioiden, yhteensopimattomuuksien, kartoittaminen ja toisaalta niiden ratkaiseminen. Ne ovat kaksi eri tehtävää, ja antinomioiden tunnistamis- ja ratkaisukriteerit poikkeavat toisistaan. Bobbio ei hyväksy oikeusjärjestyksen ristiriidattomuuden todisteeksi argumenttia, jonka mukaan myös jälkimmäiset kriteerit sisältyvät oikeusjärjestykseen. Päin vastoin, ristiriitojen ratkaisukriteerien olemassaolo on osoitus varautumisesta ristiriitojen esiintymiseen ja välttämättömyydestä vahvistaa kriteerit niiden tunnistamiseksi ja ratkaisemiseksi.

Tulkintasääntöjen käyttäminen systematisoinnin välineenä on erotettava niiden alkuperäisestä tehtävästä toimia normisisällön selvittämisen apuvälineinä. Jäljempänä seuraava esitykseni tulkintasäännöistä osoittaa, että nämä säännöt eivät joustavuudessaankaan sovellu sellaiseksi pakkopaidaksi, joka johtaisi eri normijärjestelmiin kuuluvien normien yhdenmukaiseen tulkintaan. Säännöt eivät ole tyhjentäviä, eivät ehdottomia, eivätkä toisensa poissulkevia. Kysymys on periaatteista, jotka mahdollistavat eri suuntiin käyvät tulkintakäytännöt. Tästä huolimatta kansainvälisen yleissopimuksen tulkitsija ei voi sivuuttaa Wienin yleissopimukseen kirjattuja tulkintasääntöjä.[69] Systematisoinnin kannalta niillä on enemmän merkitystä kuin pelkästään sen

[68] Reuter 1995 kpl. 196 s. 130: »... all treaties appear in relation to one another as independent and self-sufficient entities like so many monads based on the rule *pacta sunt servanda*. This is the consequence of the nature of international society itself; nor has the creation of international organizations, however universal, changed this fundamental feature.»

[69] Esim. Matscher 1998 s. 18: »A présent, pour quiconque qui parle ou écrit sur l'intérprétation d'un traité international, le point de départ doit être les articles 31–33 de la Convention de vienne de 1969 sur le droit des traités, même si ces dispositions constituent moins une innovation qu'une codification du droit international coutumière existant.»

osoittamiseksi, että viime kädessä toisistaan poikkeavat tulkinnat ja tulkintakäytännöt voidaan pitkälti palauttaa niihin ja tätä kautta osaksi kansainvälistä oikeusjärjestelmää. Käytetyistä tulkintamenetelmistä riippumatta erilaiset ja jopa ristiriitaiset tulkintatulokset on edelleen asetettava systemaattiseen tarkasteluun. Tässä turvaudun konfliktisääntöihin, joiden soveltamisessa myös tulkinnalla on oma tehtävänsä.

Omaksumani metodi on tavoitteeseen nähden välineellinen. Etsin tietoisesti yhtymäkohtia sekä esitöihin että muihin samaa asiaa koskeviin asiakirjoihin. Samalla esittelen ja systematisoin alustavasti esitöissä ja valvontakäytännössä käytettyä argumentaatiota sen myöhemmäksi analysoimiseksi. Tätä varten esitän tutkimukseni alussa eräitä alustavia teoreettisia lähtökohtia.

Tämän jälkeen etenen historiallisesti. Menetelmäni on Wienin yleissopimuksen tulkintasääntöjen valossa käänteinen: etenen täydentävistä tulkintakeinoista (32 artikla) ensisijaisiin (31 artikla). Esittelen ensin »sopimuksenteon aikaiset olosuhteet» (*cadre historique*), esityöt (*travaux préparatoires*) ja vasta sitten »myöhemmän käytännön» (*pratique ulterieure*). Valvontakäytäntö on toki olennaisesti jotain muuta kuin Wienin yleissopimuksen 32 artiklassa tarkoitettu myöhempi käytäntö. Vapaa kirjallinen ilmaisu puolustaa kuitenkin sikäli paikkansa, että eri sopimusten valvontaelimet turvautuvat tulkinnassa ensi sijassa yleissopimuksen 31 artiklan yleiseen tulkintasääntöön, joka painottaa tekstiä, sen tarkoitusta ja kontekstia.

4.2. Dispositio

Tutkimuksen jäsennys on seuraava:

Tässä (I) johdantoluvussa tarkastelen edellä suorittamani tutkimuskohteen määrittelyn ja valitsemani metodin esittelyn lisäksi vielä työn sijoittumista oikeustieteellisen tutkimuksen piiriin. Määrittelen myös käyttämäni peruskäsitteet ja esitän eräitä tutkimusteknisiä selvennyksiä.

II luvussa esittelen teoreettisia lähtökohtia. Luonnehdin tutkimuksen kohteena olevia monenvälisiä valtiosopimuksia sekä perustelen oikeushistoriallista lähestymistapaa tarkastelemalla esitöitä ja sopimuksenteon aikaisia olosuhteita tulkinnan ja systematisoinnin näkökulmasta. Tutkimuksen selvästi normatiiviset lähtökohdat on suhteutettava siihen, että tutkimuskohde sijoittuu monilta osin oikeuden ja politiikan välimaastoon. Esitän eräitä näkökohtia tulkinnan ja argumentaation teorioista konkretisoidakseni yleisempää teesiäni, jonka mukaan sekä oikeudellisessa tulkinnasssa että poliittisessa päätöksenteossa on – tosin eri tavoin suodattuva – kaksisuuntainen kytkentä sekä arvoihin (moraali) että intresseihin (politiikka).

III luvussa tarkastelen sitä oikeudellista kehystä (*cadre juridique*) mihin kansainväliset ammattiyhdistysoikeudet sijoittuvat. Jakson ensimmäisessä osassa määrittelen alustavasti ammattiyhdistysoikeudet ihmisoikeuksina kansainvälisessä oikeudessa.Määrittelen, mitä tarkoitan sopimusten itsenäisellä operoitumisella, ja esittelen tähän liittyen toisistaan poikkeavien valvontajärjestelmien pääpiirteet. Esittelen myös kansainvälisen oikeuden sääntöjä ja maksiimeja normikonfliktien eliminoimiseksi ja ratkaisemiseksi. Lopuksi arvioin lyhyesti ammattiyhdistysoikeuksia potentiaalisena osana pakottavaa kansainvälista oikeutta (jus cogens) tai osana tavanomaista kansainvälistä oikeutta ja kansainvälisen oikeuden yleisiä oikeusperiaatteita.

IV luvussa tarkastelen kansainvälisten ammattiyhdistysoikeuksien historiallista kehitystä (*cadre historique*), »sopimuksenteon aikaisia olosuhteita». Tämäkin luku jakaantuu kahteen osaan. Niistä ensimmäisen kohteena on kansainvälisen sääntelyn perustan muodostava ammattiyhdistysoikeuksien kansallinen kehitys (*cadre historique national*). Aikaperspektiivi on pitkä: se kattaa ajan teollistumisen alkuajoista, 1700-luvun lopulta, 1900-luvun alkuvuosikymmeniin. Maantieteellisesti tarkastelu ulottuu Länsi-Euroopan teollisesti kehittyneimpiin maihin (Englanti, Ranska ja Saksa) ja lisäksi Pohjoismaihin. Katsauksella oikeushistoriaan pyrin luonnehtimaan ammatillisen järjestäytymisvapauden relevantteja kehityspiirteitä tutkimuskohteekseni valitsemani kansainvälisen normiston historiallisen kehyksen muodostamiseksi. Oikeusvertailevassa mielessä lähtökohtana on yhteisen nimittäjän etsiminen (*tertium comparationis*).[70]

Luvun toisessa osassa kuvaan kansainvälisen sääntelyn institutionaalista kehitystä ja ammattiyhdistysoikeuksia koskevien kansainvälisten normijärjestelmien syntyä (*cadre historique international*). Siihen kuuluvat instituutioina ILO, YK ja EN.

V luvussa selvitän kansainvälisten ammattiyhdistysoikeuksien sisällön muotoutumista sääntelyasiakirjojen valmistelutöiden valossa (*travaux préparatoires*). Tämän teknisluonteisen työn perusteet esitän osittain jo II luvussa käsitellessäni esitöiden merkitystä tulkinnassa ja systematisoinnissa.

---

[70] Ks. Kiikeri I ss. 108–109, 125–127. Tekijä sijoittaa käsitteen myös uuteen ympäristöön, s. 127: »... the common system can be an indication of the existence of *tertium comparationis*. This may be the feature of the contemporary internationalization and regionalisation of law. Systems become increasingly comparable because of their common international features. On the other hand, even if the legal *tertium comparationis* may be problematic because of its legally binding nature, we may say that because of changes within international norms in the systematic discourse of legal systems it may be applied as *tertium comparationis* or at least as a scientific starting point.»

Esitöiden tarkastuksella on tässä tutkimuksessa kuitenkin suurempi merkitys kuin valtiosopimusten toissijaisina tulkintasääntöinä. Esityöt sinänsä muodostavat perustaa systeemiyhteyden rakentamiselle, koska ne sekä paljastavat että sulkevat kytkentöjä eri sopimusjärjestelmien välillä. Työllä on merkitystä myös valvontakäytännön analyysissa. Kiinnitänkin jossain määrin huomiota valvontakäytäntöön jo tässä jaksossa. Kansainvälisen sääntelyn motiivit ja muut kuin valmisteluasiakirjoista suoraan ilmenevät tavoitteet sivuutan lähdeviittauksin.[71]

VI luvussa selvitän valvontakäytännön (*case law*) kehitystä. Johtopäätösluvussa tehtävää analyysia varten pyrin samalla kertaa sekä objektiiviseen että riittävän monipuoliseen esitystapaan. Kiinnitän huomiota varsinkin esitöiden ja muiden samaa asiaa koskevien kansainvälisten oikeuslähteiden merkitykseen tulkinnassa. Esitän myös yhteenvetojen yhteydessä alustavia päätelmiä päätöslukua silmälläpitäen.

VII luku sisältää yhteenvedon, joka pyrkii vastaamaan asettamaani tutkimustehtävään. Näin luku jakautuu kahteen jaksoon. Aluksi rakennan kansainvälisten ammattiyhdistysoikeuksien sukupuun lähinnä oikeusgeneettisestä, esitöiden ja valvontakäytännöstä ilmenevien kytkentöjen näkökulmasta. Systeemiyhteyttä koskevassa jaksossa keskityn pitkälti valvontakäytännön analyysiin. Tämä tuonee jossain määrin tasapainoa historiakeskeiseen alkuun. Tämä koskee suhdetta tekstin syntyyn. Sinänsähän valvontakäytäntökin on itseään uudistavaa elävää historiaa.

5. Työn sijoittuminen oikeustieteessä

Tutkimukseni on kansainvälistä työoikeutta sanan klassisessa merkityksessä.[72] Se on myös teoreettista lainoppia ja oikeushistoriaa.[73]

Aulis Aarnion (1986 s. 165) esittämä dikotomia teorioista *laista* ja *laissa* kuvaa mielestäni ytimekkäästi oikeusteorian ja (teoreettisen) lainopin suhdetta. Tutkimukseni sijoittuu jäljempänä täsmentämini tavoin jälkimmäiseen ryhmään. Tutkimuksen kannalta on kuitenkin tarpeen paikantaa ammattiyh-

---

[71] Sulkunen 1989; Valticos & von Potobsky 1995 s. 20–30; ks. myös IV luvun av. 223 mainittu kirjallisuus.

[72] Valticos & von Potobsky s. 1: »International labour law is (...) that part of labour law which has an international source.»

[73] Aarnio 1989 s. 47 ss; s. 303–304.

distysoikeudet kansainvälisen oikeuden järjestelmään, josta myös haen tärkeimmät tutkimusmetodiset välineeni. Näin ollen en voi kokonaan sivuuttaa oikeusteorian piiriin kuuluvaa kysymystä kansainvälisen oikeuden järjestysluonteesta (III.1.1. luku).

Tutkimuksen luonnehtiminen oikeusvertailevaksi voi herättää opillisia vastaväitteitä. Jos oikeusvertailuksi ymmärretään oikeusnormien rakenteen ja sisällön vertaaminen kahden eri oikeusjärjestelmän välillä,[74] palataan taas kysymykseen kansainvälisen oikeuden järjestysluonteesta. Kaikki tutkimuskohteeksi valitsemani asiakirjat ovat sellaisia, joiden yleisesti katsotaan kuuluvan kansainväliseen (julkis)oikeuteen. Niihin soveltuu Wienin yleissopimus sen 5 artiklassa määritellyin *lex specialis* -varauksin. Systematisointiin tähtäävän tutkimuksen tehtävänä on jäsentää kansainvälisen oikeusjärjestelmän koherenssia. Tästä näkökulmasta ei ole tarpeen lokeroida tutkimusta oikeusvertailevaksi, vaikka metodiseksi lähtökohdaksi valitsemani normijärjestelmien itsenäisyys voisi antaa aihetta toiseen johtopäätökseen. Tutkimuksen kannalta tällainen kategorisointi on jokseenkin hyödytöntä. Vertailen kansainvälisiä oikeuslähteitä juuri tulkinnan ja systematisoinnin kannalta, mikä on yksi oikeusvertailun perustehtävistä.[75] Jäljempänä havaitaan, että kansainväliset valvontaorgaanit kiinnittävät säännöllisesti huomiota toistensa tulkintoihin. Itsenäisyydestään huolimatta valvontajärjestelmät ovat avoimia. Tiedon kulku valvontajärjestelmästä toiseen on usein sopimusperusteisesti turvattu. Institutionalisoidun yhteydenpidon ohella on mainittava Wienin yleissopimukseen nimenomaisesti kirjaamaton tulkintadirektiivi, jonka mukaan tulkitsijan velvollisuus on pyrkiä sovittamaan yhteen eri sisältöiset normit niin, että ne säilyttävät maksimaalisen tehokkuutensa. Toistaiseksi oikeusvertaileva tutkimus tällä alueella on ollut jokseenkin vähäistä ja useimmiten tapauskohtaista.[76]

---

[74] *Ibid.*

[75] Kiikeri I s. 110.

[76] Esim. Kiikeri II s. 274 käyttää termiä »international law comparisons» käsitellessään kansainvälisen oikeuden relevanssia kansallisissa tuomioistuimissa ja huomauttaa toisaalla (s. 419), että voisi olettaa kansallisten tuomioistuinten turvautuvan vertailuun silloin, kun asialla on käytännöllinen tai oikeudellinen yhteys (alueellisiin) kansainvälisiin järjestöihin. Tutkimuksen mukaan kuitenkin vain Englannin tuomioistuimet käyttävät yleisimmin sekä kansainvälisiä että kansallisia ratkaisuja argumentaatioapuna. »International (law) comparisons» ei kuitenkaan Kiikerinkään mukaan (s. 313) sulje pois sitä, että vertailevana subjektina voi olla myös kansainvälinen (valvonta)orgaani tai tuomioistuin ja vertailukohteena sekä muut kansainväliset että kansalliset oikeuslähteet. Ost kytkee vertailun muihin kansainvälisiin oikeuslähteisiin systemaattiseen/kontekstuaaliseen tulkintamenetelmään – *parfois, au contraire, les éléments juridiques pris en compte au tit-*

Oikeusteoreettisessa katsannossa lähestyn ammattiyhdistysoikeuksien aineellista ja oikeusideologista sisältöä lähtökohtaisesti *systeemisten suhteiden* kautta.[77] Tutkimus ammentaakin lähtökohtansa lähinnä systeemiteorioista. Samalla tutkimus on pragmaattinen puheenvuoro oikeustieteessä käytävään keskusteluun oikeuden polysentriasta ja kansainvälisen oikeuden differentioitumisesta heteronomisiin alajärjestelmiin.[78] Tutkimustehtävän asettamista myöten näkökulmaksi on tietoisesti valittu oikeudellinen mainstream-ajattelu (*theory of unity and coherence*) silläkin riskillä, että »perinteinen näkemys laista sosiaalisena käytäntönä, joka aktiivisti kokoaa yhteen ja systematisoi ristiriitaisia käsitteitä ja tavoitteita on enemmän tai vähemmän sokea niille muutoksille, joita se pyrkii selittämään».[79] Itsenäisesti operoituvien normijärjestelmien systeemiyhteyden syntetisoiva jäsentäminen nostaa tehtävänasettelultaan kaksinapaisena (monismi – pluralismi) esiin myös muihin näkökulmiin perustuvaan analyysiin otollista aineistoa. Tämä perustelee käyttämääni metaforaa pragmaattisesta puheenvuorosta, sillä vallitsevaan paradigmaan pitäytymisellä on tutkimuksen kannalta vain välineellistä arvoa; primääritavoitteena on kansainvälisten ammattiyhdistysoikeuksien normatiivisen sisällön ja niiden keskinäisen suhteen selvittäminen.

Kansallisten ja kansainvälisten oikeuslähteiden vastaavuuden selvittäminen *ei kuulu* valitsemani tutkimustehtävän piiriin, vaikka elementti onkin vahvasti läsnä tutkimuksessa. Se on otettava huomioon tutkimustehtävän rajauksessa; tällöin myös valtiosääntöoikeudelliset ja kansainvälisoikeudelliset käsitteet on erotettava toisistaan. Vastaavuutta pohditaan myös kansainvälisoikeudellisen normin asettamisprosessissa (suurimman yhteisen nimit-

---

re de contexte pertinent débordent le domaine de la Convention – mikä tosin ei täytä Wienin yleissopimuksen ensisijaisen tulkintasäännön 31(2) artiklan kontekstuaaliselle tulkinnalle asettamia ahtaita kriteereitä (Sinclair s. 127–130). Sen sijaan sopimuksen 31(3) artiklan viittaus muihin osapuolten välillä sovellettaviin kansainvälisen oikeuden sääntöihin antaa varman pohjan kansainvälisten oikeuslähteiden käytölle ensisijaisena ja siten esimerkiksi esityöt ohittavana tulkintamateriaalina (Bogdan s. 3–4; Zweigert & Kötz s. 7–8). Ost täsmentää vertailun kansallisisiin oikeuslähteisiin – *les comparaisons interétatiques* – autonomiseen tulkintaan ja *marge d'appreciation national* -doktriiniin (van de Kerchove & Ost 1989 § 4 s. 270–274; § 3 s. 307–317).

[77] Ks. Aarnio LM 3/1994 s. 275; van de Kerchove & Ost 1994 s. 3: »... basically, what polarizes interpretation in law is the intepreter's concern to maintain or restore the rationality of the legal system as a whole.»

[78] Ks. esim. Koskenniemi, Oikeus 1/1993 s. 57–58; Hirvonen (ed.) Polycentricity: the Multiple Scenes of Law. London Pluto Press 1998. NYIL 1994 on teemanumero asiasta.

täjän doktriini) ja tulkinnassa (kansallisen harkintavaran doktriini). Valvontakäytäntöä tarkastaessani vastaavuus nousee esiin konkreettisemmin silloin, kun yksityisten valtioiden tiettyä soveltamisongelmaa on käsitelty eri valvontaorgaaneissa. Tällöinkin tehtäväni on arvioida primääristi valvontaorgaanien kannanottoja.

Kansainvälisiä ammattiyhdistysoikeuksia on viimeaikaisessa tutkimuksessa lähestytty näkökulmasta, joka ennakoi paluuta työelämän suhteiden historiallisille juurille myös reaalisosialismin jälkeisen markkinatalousyhteiskunnan uusliberalismin sävyttämässä keskustelussa.[80] Tämä tutkimus on osa samaa keskustelua, joskin erilaisesta näkökulmasta.

> Kotimaisista tutkijoista *Ensio Hiitosen* vuonna 1929 julkaisema *»La compétence de l'Organisation internationale du travail»* on kansainvälisestikin tärkeä kontribuutio »vanhempaan doktriiniin.» Se on tietääkseni ensimmäinen Kansainvälisestä työjärjestöstä kirjoitettu väitöskirja, vaikka monia muitakin ILO:a koskevia aikalaiskirjoituksia toki löytyy tämän teoksen kirjallisuusluettelosta. Niihin kuuluu myös *Tapani Voionmaan* vuonna 1926 julkaisema ILO:n syntyä, toimintaa ja saavutuksia käsittelevä »Kansainvälinen sosiaalipolitiikka.» Myös *Kaarlo Kaira* on teoksissaan ja Lakimies-lehdessä vuonna 1933 julkaisemassaan kirjoituksessa käsitellyt Kansainvälisen työjärjestöä ja sen sopimuksia lähinnä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta.
>
> Monien välivuosien jälkeen »uudempaa doktriinia» edustavan *Vivan Storlundin* teema on lähellä omaani.[81] Tekijä pyrkii vastaamaan asettamaansa kysymykseen tarkastelemalla vertailevasti työmarkkinajärjestelmiä sosiaaliseen todellisuuteen ankkuroituna, lähinnä taloudellisten rationaliteettien paineiden kohteena. Välineellinen suhtautumi-

---

[79] Eriksson, Hirvonen, Minkkinen and Pöyhönen: A polytical Manifesto, teoksessa Hirvonen (ed.) s. 4.

[80] Ruth Ben-Israel:»International Labour Standards: The Case of Freedom to Strike» (1988) on Kansainvälisen työtoimiston toimeksiannosta suoritettuna tutkimuksena jo osa ajankohtaista ammattiyhdistysoikeuksien juuria koskevaa keskustelua. Ben-Israel tukee sekä asiakirjojen valmistelutöihin että valvontaelinten kannanottoihin argumentaationsa lakon sisältymisestä ILO:n perussäännöstä johdettuihin periaatteisiin ja ILO:n yleissopimuksiin nrot 87 ja 98. Ks. myös ryhmätyönä ja kokoomateoksena syntynyt katsaus yhdeksän EY:n jäsenmaan työoikeuden sodanjälkeiseen kehitykseen: Bob Hepple (ed.): »The Making of Labour Law in Europe» (1986); sekä esim. Lord Wedderburn: »Freedom of Association and Philosophies of Labour Law», ILJ 1989 s. 1–38; Wolgang Däubler: »The Individual and the Collective: No Problem for German Labor Law?» CLLJ 1989 s. 505–530; Sheldon Leader: »Freedom of Association (1992), Ferndinand von Prondzynski: Freedom of Association and Industrial Relations (1987).

[81] Storlund, Vivan: Trade Union Rights – What are They? Åbo akademi (mon.) 1992.

nen työelämän sääntelyyn johtaa päähuomion keinoihin ja itse asiassa työmarkkinaosapuolten, ensisijassa työntekijöiden ammatillisten järjestöjen aseman ja tehtävien kartoitukseen korostuneesti suhteessa julkiseen valtaan. Storlund pyrkii työllään osoittamaan, että ammattiyhdistysoikeudet jäivät jälkeen 1970- ja 1980-lukujen taloudellisen laman aikana. Tämä nostaa kysymyksen oikeudellisten takeiden tehokkuudesta. Storlund johtaa työnsä »normatiiviset elementit (...) ammatillisen järjestäytymisen perusoikeudesta sekä ILO:n järjestäytymisvapautta ja kollektiivista neuvotteluoikeutta koskevista yleissopimuksista.»[82] Hän esittelee ammattiyhdistysoikeuksien kansainvälisen normatiivisen perustan, suhteuttaa ammattiyhdistysoikeudet kp-oikeuksiin sekä tss-oikeuksiin. Kuitenkin jo metodologisista lähtökohdista johtuen normatiiviset kytkennät jäävät irrallisiksi.[83] Johtopäätös on pessimistinen: perinteisestä tehdaskulttuurista uloskasvaneessa ympäristössä työmarkkinasuhteiden normatiivinen hahmottaminen on vaikeaa.[84]

Suomen tuotteliain ILO-kirjoittaja *Jyrki Vihma* (1986 s. X) kuvaa »ILO:n viitoittamia rakenteita niiden Suomessa voimaansaatettujen ILO:n yleissopimusten tuella, jotka joko suorastaan kohdistuvat *työelämän kollektiivisiin oikeuksiin* tai sivuavat näitä». Vihman tarkastelun kohteina ovat miltei samat ILO:n sääntelyasiakirjat kuin omassa tutkimuksessani, joka tosin ulottuu muihinkin kuin ILO:n sääntelyasiakirjoihin.

Edellä referoimieni kirjoittajien ILO-keskeinen näkökulma korostaa yksilön oikeuksien ohella instrumentaalista ja kollektiivista kytkentää taloudellisiin ja sosiaalisiin oikeuksiin.

Antti Suviranta on monipuolisen uransa aikana paneutunut työelämän kansainväliseen sääntelyyn ja kirjoittanut myös tutkimukseni ydin-

---

[82] *Op. cit.* s. 9–10, s. 16–30, lainaus s. 14.

[83] *Op. cit.* s. 6–10. Storlund kertoo valinneensa Australian, Belgian ja Kanadan tapauskohtaiseen tarkasteluun kuvaamaan paineessa toimivan työmarkkinajärjestelmän ongelmia ja julkisen vallan roolia työmarkkinasuhteissa. Hän kertoo saaneensa tutustua ILO:n valvontaelinten aineistoon, joka koskee näitä maita vastaan tehtyjä valituksia (s. 8). Johtopäätöksenä hän toteaa yleisesti: »Assessed against ILO standards, an emphasis on economic performance and unilateral intervention to that aim, have infringed on the habitual means of operation in industrial relations, reducing thereby the autonomy of trade unions», s. 225. Ks. myös ss. 101, 109, 113, 115, 152, 181 ja 193.

[84] »(...) the logic of the the legal construction places focus on rights and obligations rather than on the question whether the interests involved can be accomodated to an optimal degree. But instead, rights and obligations are located to the contract, freezing the question of rights into a legal question of adherence to contractual obligations, whereas the whole rationale of industrial relations is different; one of means. Where changes have upset the balance in the bargaining constellation, there are, in the contractual, positivist legal tradition, no proper tools for assessing such states of affairs in a normative manner» (*op. cit.* s. 220).

alueeseen kuuluvista asioista.[85] *Niklas Bruun* on tutkinut varsinkin EY:n oikeuden suhdetta Pohjoismaiden työehtosopimusjärjestelmiin.[86] Muutoin suomalaisen kansainvälisiä ammattiyhdistysoikeuksia koskevan tai sivuavan kirjoittelun yhteisenä nimittäjänä on tarkastella näiden oikeuksien vaikutusta Suomen työoikeuteen.[87] Uudempia yleisesityksiä on vähän.[88]

6. Käsitteistä ja terminologiasta

6.1. Vapaus ja oikeus

Tutkimuksen ytimeen kuuluvat käsitteet vapaus ja oikeus esiintyvät mitä moninaisimmissa yhteyksissä ja useina eri yhdistelminä sääntelyasiakirjojen teksteissä, valmisteluasiakirjoissa ja valvontakäytännössä.

ILO:n perussäännön johdannossa mainitun »ammatillisen järjestäytymisvapauden»[89] sekä alkuperäisen perussäännön työlausekkeita koskevassa 427(2) artiklassa mainitun »työntekijöiden ja työnantajien yhdistymisoikeuden» sisältöä koskevat erimielisyydet heijastuivat aikanaan myös käsitteiden epätäsmällisyydessä. Esimerkiksi vuoden 1924 työkonferenssi hyväksyi Japanin työntekijäedustajan esityksestä päätöslauselman, jossa käytettiin sanoja *principle, right, freedom* ja *liberty* tavalla, jonka logiikka ei avaudu helposti

[85] Mm. ILO:n asiantuntijakomitean jäsenenä ja kirjallisuusluettelossa mainittujen vuoden 1966 monografian, vuosien 1969 ja 1986 artikkelien sekä vuoden 1997 juhlakirjoituksen laatijana.

[86] 1990 (Bruun & Nielsen), 1992, 1993 (Bruun) ja 1996 (Ahlberg & Bruun).

[87] Kairinen (1989) on selvittänyt kansainvälisten oikeusperiaatteiden vaikutusta Suomen työoikeuteen. Marttila (1988) on Hohfeldin ja Wellmanin analyyseihin perustamassaan lakko-oikeutta koskevassa tutkielmassa tarkastellut myös kansainvälisiä oikeuslähteitä. Tiitinen on viitannut ILO:n yleissopimuksiin mukavuuslippualuksiin kohdistettavia saartoja koskevassa tutkimuksessaan (1988). Ks. myös KOIG:n teemanumerossa 1–2/1986 julkaistut tässä erikseen mainitsemattomat kirjoitukset.

[88] Koskinen KOIG 1–2/1986 s. 202–220; Sulkunen 1988 ja 1989.

[89] Perussäännön johdannon sanonnasta »freedom of association/liberté syndicale» on suomennoksessa (SopS N:o 22–23/1918–1920) käytetty ilmaisua »yhdistymisvapaus ammatillisilla aloilla». Tekstissä käyttämäni suomenkielinen ilmaisu on vakiintunut myöhemmin (esim. sopimus nro 87).

pelkästään tekstistä[90] eikä taivu vaikeuksitta *Wesley Newcomb Hohfeldin* modaliteetteihin.[91]

Kuitenkin doktriinilla on ollut vaikutusta käsitteiden muodostamisen ja käytön välityksellä myös kansainvälisen normiston muodostumiseen. Vuorovaikutus doktriinin ja kansainvälisten järjestöjen asiantuntijaelinten kanssa on välitöntä ja usein tiivistä, mutta se ilmenee myös poliittisissa elimissä. Epookissa pysyäkseni Italian hallitusedustaja Costamagna turvautui vuoden 1927 työkonferenssin järjestäytymisvapauskomiteassa suoraan *Georg Jellinekiin* määritellesään eron »oikeuden» ja »vapauden» käsitteiden välillä: »(...) jälkimmäinen merkitsi jotakin negatiivista, edellinen positiivista: toinen edellytti toimenpiteitä hallitukselta, sen sijaan toinen ei».[92]

Hohfeldin kahdeksan peruskäsitteen varaan rakentamaan analyysiin[93] on turvauduttu myös työoikeuden piirissä käsitteiden analysoimiseksi[94]. Muutkin kirjoittajat[95] ovat kiperän paikan tullen ilman nimenomaista viittaustakin käyttäneet hänen modaliteettejaan apuvälineinä selventääkseen tekstissä käytetyn sanonnan merkitystä.

---

[90] »Considering that respect for the *principle* of freedom of association is essential... that this *right* is freely recognised and conceded... that amongst the principles enumerated in the Labour Portion of the Treaties of Peace, the *right* of association of the workers is expressly affirmed... the documentary enquiry regarding *liberty* of association (...) the actual application of the principle in different countries (...) measures to ensure full respect for the principle of freedom of association», 1924 ILC-RP s. 638. Korostukset tässä.

[91] Hohfeld 1913, käyttämässäni uusintapainoksessa 1978 (toim. Cook) s. 35–64.

[92] C.L.S./P.V. 3/25.5.27 s. 7.

[93] Hohfeld tavoitteli analyysillaan tietoisesti yleistettävyyttä, vaikka sen lähtökohtana olikin siviilioikeus, mistä työoikeus ei ollut vielä erottunut omaksi disipliinikseen. Hän käytti esimerkkeinä mm. Lord Lindley'n (*Quinn v. Leathem*) ja Mr. Justice Cave'n (*Allen v. Flood*) argumentointia, s. 42, s. 44 av. 45 ja s. 48–49.

[94] Esim. Ferdinand von Prondzynski, Sheldon Leader ja Jerome J. Shestack, 20 HRQ 1998 s. 203. Suomalaisista tutkijoista Martti Kairinen 1989 ja Matti Markkula ovat tukeutuneet *Carl Wellmanin* (1985) malliin, joka liittää Hohfeldin atomaariset »kaksiasianosaissuhteet» oikeusjärjestyksen kokonaisuuteen rakentamalla näiden suhteiden muodostaman »keskusparametrin» ympärille »suojaparametrin», ks. Scheinin 1991 s. 36. Pääsäätöisesti kansainvälisiset ihmisoikeussopimukset jättävät niissä asetettujen normien tehosteet kansallisen sääntelyn varaan, edellyttäen kuitenkin yleisesti niiden tehokasta täytäntöönpanoa, esim. Sigeman 1999 s. 50–55. Sanktionormit tulevat kansallisesta oikeusjärjestyksestä, ellei sopimuksessa poikkeuksellisesti konkretisoida tätä velvoitetta. Esimerkiksi ILO:n vuoden siirtotyöläisiä koskevan yleissopimus 141/1975 asettaa sopimusvaltioille velvollisuuden määrätä ja soveltaa sopimuksessa määriteltyjen väärinkäytösten varalta hallinnollisia ja siviili- ja rikosoikeudellisia seuraamuksia ml. vankeusrangaistus.

[95] Esim. Otto Kahn-Freund, Lord Wedderburn of Charlton.

Tässä tutkimuksessani käytän pääasiassa yksinkertaisempaa, oikeushistoriallisesti perusteltua ja ILO 87 ja 98 perusteena olevaa[96] käsitteistöä. Pelkistettynä edellinen sopimus (sen I osa) turvaa ammatillisen järjestäytymis*vapauden* klassisena vapausoikeutena valtiollista puuttumista vastaan, jälkimmäinen ammatillisen järjestäytymis*oikeuden* relaatiossa työntekijä–työnantaja[97] – olkoonkin, että nämä käsitteet tutkimuksen kuluessa saavat konkreettisempaa, jäljempänä määrittelemieni käsitteiden ja terminologian sekä valvontakäytännön välityksellä rikastuvaa ja muuttuvaa sisältöä.

Kun tutkimukseni näkökulma on valvontakäytäntöä myöten pitkälle oikeushistoriallinen, on mielestäni *Håkan Göransson*'in mainitsemin perustein[98] tarpeetonta enemmälti omaksua tiettyä »harmonisoitua» vapauden tai oikeuden käsitettä. Käytän näitä käsitteitä niin kuin niitä on historiallisessa yhteydessä käytetty ja antamalla niille niiden »tavallinen merkitys» Wienin yleissopimuksen mielessä, mistä enemmän tuonnempana. Tästä seuraa, että jäljempänä esiintyvät sanonnat ovat useimmin suoria käännöksiä (esim. »oikeus yhdistymisvapauteen»;[99] »työnantajien ja työntekijöiden yhdistymisoikeus»[100]). Englanninkielisen ilmaisun *freedom of association* [*for trade uni-*

[96] ILC 1927 Report II s. 25–26: »Thus the right to combine for trade purposes, like other fundamental rights, may be protected against State authorities; but this right of trade combination differs from other fundamental rights, in particular the general right of association, in that it may be threatened not merely by political forces but by social forces, that is to say, the freedom of the weakest class of the community is threatened by the strongest class.»

[97] Kivimäki s. 45–46: »Mitä yhteenliittäytymisoikeuteen tulee, käytetään tätä nimitystä nykyään kahdessa merkityksessä, valtiollisessa ja yhteiskunnallisessa (...) Valtiollinen yhteenliittymisoikeus on kansalaisten oikeutta valtiota kohtaan, yhteiskunnallinen yksilön oikeutta yksityishenkilöä, joko työnantajaa tai työntekijää kohtaan.» Hohfeldin s. 36–41 modaliteettien mukaan ensin mainitussa tilanteessa korrelatiivit ovat »privilege (no duty not) – no-right», jälkimmäisessä »power – liability.» Karapuun 1986 s. 77–78 käsite negatiivinen vapaus kattaa molemmat hohfeldilaiset modaliteetit. Käsite on horisontaalivaikutuksen kohdalla periaatteessa laajempi, mutta oikeudellisesti epäanalyyttisempi sisällyttäessään suojan myös oikeuden ulkopuoliselta vallankäytöltä tämän käsitteen piiriin. Karapuu kvalifioi kuitenkin samalla »yhteiskunnan rakenteista, markkinatalousjärjestelmien toiminnasta tai puutteellisesta infrastruktuurista johtuvat vapaudenrajoitukset negatiiviisen vapauden käsitteen ulkopuolelle.» Näin yksityisten välisissä suhteissa käsitteen piiriin jää vain »ilman laillista oikeutta» tapahtuva puuttuminen. Sitä vastoin modaliteetilla power – liability on juuri tarkoitus kuvata primäärisi työntekijän ja työnantajan välistä »*jural relation*ia».

[98] Göransson s. 20–21; ks. myös Evju s. 29–30.

[99] EIS 11 artikla, KP-sopimuksen 22(1) artikla.

[100] ILO:n alkuperäisen, Versaillesin rauhansopimuksen liitteeseen XIII sisältyneen perussäännön »työlausekkeet».

on purposes] olen järjestelmällisesti kääntänyt ilman lisämäärettäkin »ammatilliseksi järjestäytymisvapaudeksi»[101] aina kun ilmaisua käytetään juuri tässä tarkoituksessa. Tärkeänä käytännön kriteerinä on se, että tällöin ranskankielisessä tekstissä käytetään ilmaisua *liberté syndicale* yleistä yhdistymisvapautta tarkoittavan ilmaisun – *liberté d'association* – asemasta.

Käytän sanaa lakko-oikeus suorana käännöksenä kansainvälisistä asiakirjoista ja/tai valvontakäytännöstä ja samassa merkityksessä.[102] Siten käsite on ymmärrettävä laajasti. Sen piiriin kuuluvat yleensä myös muut työtaistelukeinot, ellei niiden käyttöön ole kohdistettu erityisiä rajoituksia. *Håkan Göransson*[103] tarkentaa sanonnan ilmaisemaa käsitettä edellä kuvatuin tavoin ja Ruotsin lainsäädäntöön tukeutuen kaksisuuntaisesti:[104] suoja julkisen vallan puuttumista vastaan (lakkovapaus) ja suoja työnantajan puuttumista vastaan (lakko-oikeus). Edellinen viittaa valtionsisäisessä oikeudessa julkisoikeudelliseen ja jälkimmäinen yksityisoikeudelliseen suojaan. Pidän tätä erottelua jäljempänä mainituin täsmennyksin riittävänä tutkimuksen tarkoituksiin.

Tosin erilaisia ja hienosyisempiäkin systematisointeja voidaan esittää.

Esimerkiksi *Ruth Ben-Israel* (1988 s. 3–13) käyttää käsitteitä *freedom to strike* ja *right to strike* eri merkityksissä kuin yllä. Edellinen on luonteeltaan positiivisen oikeuden ulkopuolelle jäävänä käsitteenä (*a socio-economic claim*) oikeudellisesti vaikutukseton ennen kuin se muunnetaan osaksi positiivista kansainvälistä oikeutta. Ben-Israel tarkastelee kirjassaan esittämiensä teesien valossa tätä transformaatioprosessia. Tätä ajattelutapaa kuvaan jäljempänä.[105]

Håkan Göransson (s. 19) viittaa *Antoine Jacobs*'in »kollektiivisen itsesääntelyn» yleisempään oikeushistorialliseen periodisointiin[106] sekä referoi *Folke Schmidt*'n[107] kuvausta lakko-oikeuden kehityksestä: 1) työntekijöiden oikeus kieltäytyä yhteisesti työstä ilman viranomaisten puuttumista, 2) oikeus suojeluun työnantajan järjestäytymisoikeuteen kohdistuvilta painostustoimilta, 3) sen periaatteen tunnustaminen, että lakko ei katkaise palvelus-

[101] Kuten ILO:n sopimuksessa nro 87 (lukuun ottamatta I osan otsikon suomennosta: »Ammatillinen järjestäytyminen» pro »Ammatillinen järjestäytymisvapaus»).

[102] ILO:n valvontaelimet; ESP 6(4) artikla ja sitä koskeva merkintä liitteessä; TSS 8(1)(d) artikla.

[103] Göransson s. 18–25; ks. myös Evju s. 29.

[104] Ks. Conclusions XIV-1 Vol. 2 (Sweden) s. 730–731; vrt. Göransson s. 22–23.

[105] Ks. luku II.2.4.2.

[106] Ks. IV luku s. 1.

[107] En Hommage à Paul Horion, 1972 s. 240.

suhdetta, vaan ainoastaan keskeyttää sen, 4) kielto palkata rikkureita lakonalaisiin töihin ja 5) oikeus kollektiivisiin neuvotteluihin.[108]

Sheldon Leader käsittelee ammatillisen järjestäytymisoikeuden oikeudellisia perusteita ja suhteuttaa ne poliittiseen teoriaan. Teoksen tematiikka sijoittuu tutkimukseni ydinalueelle: positiivinen ja negatiivinen ammatillinen järjestäytymisoikeus, closed shop, lakko-oikeus, ammatillinen järjestäytymisoikeus yksilöllisenä, kollektiivisena ja funktionaalisena oikeutena.

Leader johdattelee klassiseen ongelmaan positiivisen ja negatiivisen (ammatillisen) yhdistymisvapauden sisältymisestä »vapauden» käsitteeseen. Hän (s. 12) toteaa käsitteen sisältöä voitavan hahmottaa kahdella tapaa. Ensinnäkin yhdistymisvapauteen kuuluu sekä vapaus yhdistyä että vapaus olla yhdistymättä; toiseksi viimeksi mainittu vapaus ei välttämättä kuuluu yhdistymisvapauteen, vaikka samanaikaisesti positiivinen yhdistymisvapaus on turvattu. Leader tukeutuu *H.L.A. Hart*in (1973 s. 175 ss.) käsitepariin kaksipuolinen ja yksipuolinen vapaus, mikä puolestaan nojautuu Hohfeldin modaliteetteihin. Kaksipuolinen vapaus sisältää sekä positiivisen (ei ole velvollisuutta olla tekemättä jotakin, no duty not to) että negatiivisen (ei ole velvollisuutta tehdä jotakin, no duty to) puolen. Yksipuoliseen vapauteen kuuluu vain ensin mainittu puoli (no duty not to), *mutta samanaikaisesti yksilöllä voi olla velvollisuus tehdä teko mistä hänellä on vapaus kieltäytyä.* Erottelu on tämän tutkimuksen kannalta erityisen tärkeä, koska vapaus ja velvollisuus määräytyvät eri henkilörelaatioissa, ensin mainittu suhteessa valtioon ja jälkimmäinen suhteessa työnantajaan. Se auttaa ymmärtämään, joskaan ei ratkaisemaan kysymystä järjestäytymislausekkeiden sallittavuudesta ja myös kysymystä lakkovapauden ja lakko-oikeuden välisestä suhteesta.

Heikki Karapuu (1986 s. 76) puhuu myös Hohfeldista johtaen kombinoidusta vapauskäsitteestä, jossa yhdistetään vapaus tehdä ja jättää tekemättä. Karapuu viittaa vuoden 1919 HM 10 §:n tulkintaa koskevaan keskusteluun positiivisesta ja negatiivisesta yhdistymisvapaudesta ja pitää mahdollisena tilanteita, »joissa no duty not on oikeusjärjestyksen tunnustama ilman että siihen liittyisi no duty to». Suomennan tämän tarkoittavan sitä, että vapaus järjestäytyä on oikeusjärjestyksen suojaama mutta vapaus olla järjestäytymättä ei välttämättä ole.[109] Erottelu on tärkeä, koska vapaus ja velvollisuus mää-

[108] Ks. myös Betten 1993 s. 106.

[109] Sitten Karapuun kirjoituksen negatiivinen järjestäytymisvapaus on siirretty oikeusjärjestyksen suojan piiriin vuoden perusoikeusuudistuksen (HM 10 a §:n 2 mom.) ja rikoslain kokonaisuudistuksen (RL 47 luvun 5.2 ja 5.3. §) myötä vuonna 1995. Tämän tutkimuksen ulkopuolelle jää sen seikan arvioiminen, ovatko negatiivinen ja positiivinen

räytyvät eri henkilörelaatioissa, ensin mainittu suhteessa valtioon ja jälkimmäinen suhteessa työnantajaan. Se auttaa ymmärtämään, joskaan ei ratkaisemaan kysymystä järjestäytymislausekkeiden sallittavuudesta.

Eräissä kansallisissa järjestelmissä lakkovapauden subjektina on ammatillinen järjestö, toisissa järjestelmissä lakko-oikeus on yksityisen työntekijän oikeus. Puhutaan lakko-*oikeuden orgaanisesta ja individuaalisesta mallista*.[110] Ensin mainittu esiintyy maissa, joissa on yhtenäinen ja funktionaalisesti järjestäytynyt ammattiyhdistysliike (kuten Saksassa, Ruotsissa ja Tanskassa). Yksilön oikeuteen perustuva malli on tyypillinen maissa, joissa ammattiyhdistysliike on järjestäytynyt useampiin ammatillisiin keskusjärjestöihin ideologisten ja/tai uskonnollisten rajojen mukaan (ammattiyhdistyspluralismi). Jäljempänä havaitaan, että kansalliset erot lakko-oikeuden sääntelyssä palautuvat pitkälti kysymykseen lakko-oikeuden subjektista ja että tämä erottelu on vaikuttanut myös lakko-oikeuden kansainväliseen sääntelyyn. Kysymys on kuitenkin malleista. Erottelusta ei tule johtaa liian kategorisia johtopäätöksiä. Orgaaniseen malliin perustuvissa järjestelmissä suojellaan myös muihin kuin järjestöjen toimeenpanemiin tai hyväksymiin työtaisteluihin osallistuneita työntekijöitä, ja individuaaliseen malliin perustuvissa järjestelmissä edustavimmille järjestöilleon tunnustettu monia erioikeuksia.[111] Isossa-Britanniassa lakkovapaus on tunnetusti turvattu perinteisesti oikeudellisena koskemattomuutena, *immuniteettina*, jonka rajat ovat vaihdelleet parlamenttilain ja *common law*n välisen heiluriliikkeen tavoin.[112]

6.2. Standardit, periaatteet ja oikeudet

Gérald von Potobsky käyttää ILO:sta kirjoittaessaan ilmaisua »periaatteet» merkityksessä, joka on määritelty »standardin» ulkopuolisissa lähteissä, nimenomaan järjestön perussäännössä, jossa on määritelty myös »tavoitteet». Toisaalta kansainväliset standardit, jotka sisällytetään yleissopimuksiin ja suosituksiin, *»define as far as possible the scope of these principles and the*

järjestäytymisvapaus ja -oikeus samantasoisina Suomen positiivisen oikeuden antaman suojan piirissä.

[110] Esim. Wedderburn 1991 s. 297–304.

[111] *Ibid.*

[112] Eri asia on, että Isossa-Britanniassa immuniteetti koskee välittömästi vain järjestöjen asettamia toimihenkilöitä. Lakkoon osallistuvat työntekijät ovat edelleen pitkälti suojattomia. ILO:n ja ESP:n valvontaelimet pitävät tilannetta sopimusten vastaisena (jäl. VI.6.1 ja 6.2.luku).

obligations they involve».[113] »Standardit» ovat oikeudellisesti velvoittamattomia, ILO:ssa yleissopimuksiin ja suosituksiin sisältyviä normatiivisia »mittapuita»,[114] jotka sopimusten ratifioiminen tai niihin muulla tavalla liittyminen muuttaa kansainvälisoikeudellisesti velvoittaviksi normeiksi. *International Labour Standards/normes internationales du travail* on ILO:ssa vakiintuneesti juuri tässä merkityksessä käytetty yleiskäsite[115], joita täydentävät myös ns. soft law'n piiriin kuuluvat »muut standardit»[116] – esimerkiksi työkonferenssin päätöslauselmat, tässä yhteydessä varsinkin vuoden 1952 ammattiyhdistysliikkeen itsenäisyyttä ja vuoden 1970 ammattiyhdistysoikeuksia ja niiden suhdetta kansalaisvapauksiin koskevat päätöslauselmat. »Standardia» ja »normia» on siis englannin- ja ranskankielessä käytetty toistensa synonyymeinä. Suomen oikeudellisessa terminologiassa »standardille» on kuitenkin vakiintumassa edellä selostamani spesifinen oikeuslähdeopillinen merkitys. »Kansainväliset työstandardit» ei kuitenkaan käännöksenä istu suomenkieleen yhtä hyvin kuin »kansainväliset työnormit».[117] Tärkeää joka tapauksessa on, että kansainvälisen työkonferenssin hyväksymä »standardi» tai »normi» muuttuu valtionsisäisen oikeuden normiksi asianomaisen maan valtiosäännön edellyttämässä järjestyksessä, yleensä vasta ratifioinnin ja mahdollisten erillisten voimaansaattamis- ja/tai muuntamistoimien jälkeen.[118]

Otto Kahn-Freund (1976 s. 182) toteaa Euroopan sosiaalisen peruskirjan I osaan kirjatun joukon yleisiä periaatteita ja sen II osaan muotoillun »enemmän tai vähemmän, usein vähemmän kuin enemmän» täsmällisiä velvoitteita, joiden tarkoitus on toteuttaa I osassa julistetut yleiset oikeudet ja periaatteet. Myös II osaan sisältyvät velvoitteet on usein ilmaistu avoimin termein: ne ovat paitsi yleisiä myös paikoin hyvin epämääräisiä. Tämä kai-

---

[113] von Potobsky BaöRV 75/2 s. 1120, korostus tässä; ks. myös Valticos RCADI 1968 I s. 328.

[114] Scheinin 1991 ss. 39–43, 174.

[115] Code I s. LXIX av. 1; Valticos 1984 kpl. 102 s. 54–55, kplt. 114–116 s. 59–60; 1994 RCE kpl. 16 s. 9: »The term 'international labour standards' commonly refers to the international legal instruments drawn up by the International Labour Organization, in other words, the Conventions and Recommendations.»

[116] *other standards/autres normes*, Code I s. LXXXII–LXXXIII; »työkoodeksiin kuulumattomat asiakirjat», Vihma 1984 s. 114–117.

[117] Jaakko Riikonen käyttää esipuheessaan sanontaa työelämän kansainväliset normit/ILO:n normit, *Hietanen, Mervi* (toim.): ILO sopimuksia suosituksia, Työsuojeluhallitus 1985 s. 7–8.

[118] Esim. Scheinin 1991 s. 18–19.

kille kansainvälisille ja kansallisille perusoikeusluetteloille[119] ominainen piirre ei estä niitä muodostumasta positiivisten oikeussääntöjen lähteeksi tai yleisiksi oikeusperiaatteiksi, joihin tuomioistuimet voivat turvautua lainsäädännön tulkinnassa. ESP:n I osalla on siten »heijastusvaikutus» yleisiksi oikeusperiaatteiksi muodostuneena lähteenä (ESP 20 artikla) positiivisen oikeusnormin soveltamisessa ja tulkinnassa. Kahn-Freund jättää kuitenkin muiden selvitettäväksi, voidaanko ESP I osan katsoa ilmaisevan Kansainvälisen tuomioistuimen perussäännössä (38(1)(c) artikla) tarkoitettuja »sivistyskansojen tunnustamia yleisiä oikeusperiaatteita».

Kun peruskirjaa tarkastellaan »oikeusperiaatteita» ja »oikeussääntöjä» koskevan jaottelun valossa, ESP:n I osa kuuluu siten ensin mainittuun kategoriaan: se ei sisällä oikeussääntöjä, vaan joukon matriiseja oikeussäännöille.[120] Mutta myös ESP:n II osaa voitaisiin hyvinkin analysoida dworkinilais/alexylaisen käsitteistön turvin. En kuitenkaan rakenna tutkimustani sääntöjä ja periaatteita koskevien käsitteiden varaan, vaikka tälläkin distinktiolla on käyttöä. Tässäkin turvaudun vanhempaan, mutta edelleen ajankohtaiseen käsitteistöön, joka soveltuu paremmin tutkimuksen tarpeisiin.

6.3. Obligations de résultat/de moyens

Ihmisoikeussopimusten kansainvälisoikeudellisesti velvoittavat normit asettavat yksilöiden tai ryhmien kohtelua koskevia »enemmän tai vähemmän» täsmällisiä oikeudellisia velvoitteita niihin liittyville valtioille. Klassinen raja perinteisten kansalaisvapauksien sekä taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien välillä kulki siinä, että ensin mainitut ovat valtioelimille osoitettuja käskyjä kieltäytyä välittömästi puuttumasta yksilöiden ja/tai ryhmien sopimuksessa määriteltyyn vapauspiiriin. Jälkimmäiset asettavat valtioille toimimisvelvollisuuden. Vastaavasti yksilön oikeudet on vanhastaan jaoteltu myös negatiivisiin ja positiivisiin oikeuksiin *Georg Jellinek*in

[119] Kahn-Freund mainitsee esimerkkeinä Ranskan ihmisoikeusjulistuksen 1789, Yhdysvaltojen perustuslain kymmenen ensimmäistä muutosta, Bonnin perustuslain perusoikeussäännökset sekä YK:n ihmisoikeusjulistuksen, *ibid.*

[120] Kahn-Freund 1996 s. 184–185: »The general jurisprudential significance of the Charter lies partly in the paradigmatic parallelism of »general principles» and legal rules shown by the contrast between parts I and II, that same contrast which, for example, Professor Donald Dworkin has discussed in the United States.»

(s. 94–114) Virginian ja Ranskan vallankumouksellisten vapausjulistusten pohjalta kehittämän käsitteistön mukaisesti.[121]

Kansainvälisoikeudelliset velvollisuudet voidaan jakaa edellä sanottua laajemmin ymmärrettyinä tietyn oikeustilan saavuttamista ja turvaamista koskeviin velvollisuuksiin (*obligations de résultat*) ja velvollisuuksiin ryhtyä toimenpiteisiin asetetun tavoitteen saavuttamiseksi (*obligations de moyens*). Tämä Code Napoleonin piirissä kehittyneestä doktriinista johdettu jaottelu on vaikuttanut myös EY:n oikeuden perusteisiin.[122] Kummankin kansainvälisoikeudellisen velvollisuuden toteuttaminen on adressaattina olevan valtion asia.[123] Ensin mainittuun ryhmään kuuluvat velvollisuudet ovat sellaisia, että ne voidaan valtoiden sisällä toteuttaa yksilöiden subjektiivisina oikeuksina (*droits-libertés, opposables à l'État*); jälkimmäiset perustavat valtion oikeudenkäyttöpiiriin kuuluville oikeuden vaatia, joskus myös subjektiivisena oikeutena, valtiota täyttämään (tss-oikeuksia koskevat) sitoumuksensa (*droits de créance, pouvoirs d'obliger l'État*).[124]

---

[121] Myös Veli Merikoski, »suomalaisen perusoikeusparadigman kehittäjä» (Karapuu 1986 s. 72; *idem.* 1999 s. 74–77) lainaa Georg Jellinekiltä (1905 s. 86) yksilön oikeuksien jaottelun: valtiolliset (aktiiviset) oikeudet, oikeus saada valtiovallan puolelta positiivisia etuja ja suorituksia (positiiviset oikeudet), sekä ns. negatiivisesti vaikuttavat oikeudet vastapainona kansalaisten alisteiselle asemalle suhteessa valtioon. Yksilön negatiiviseen statukseen perustuvat kansalaisten *»perusoikeudet ovat erikoisen pysyväisyyden omaavia julkisoikeudellisia normeja, joiden kautta valtio itseään eräissä suhteissa rajoittaen luo valtansa alaiselle yksilölle valtion toiminnoista riippumattomaksi jäävään vapauspiirin»*, korostus VM, Lakimies 1932 s. 109. Ks. myös Nieminen 1988 s. 6; Viljanen 1994 s. 44. Vrt. Zahlen s. 21 luonnehdintaa ihmisoikeuksien määritelmäksi sosiaalivaltiossa: Menneskerettigheden er ikke en rettighed mod staten, men er en rettighed, fra staten. Menneskerettigheden er ikke en garanti mod statens indgrep, men er en garanti for statens stotte.» Erilaisista normikategorioista myös esim. Karapuu & Rosas 1990 s. 196–201; Riedel s. 149–151; Steiner & Alston s. 189.

[122] Rooman sopimuksen 189 artikla (Amsterdam 249 art.).

[123] Erottelun merkityksestä valtion vastuuseen ihmisoikeusvelvoitteiden toteuttamisessa Meron 1989 s. 185–188.

[124] Esim. Ferry & Reynaut s. 28–30; Craven s. 107–109. Bonvin s. 200 av. 1 kommentoi edellä selostamaani Ferry & Renaut'n distinktiota huomauttaen, että YK:n julistuksessa (23 artikla) ammatillinen järjestäytymisvapaus on sijoitetttu taloudelliseksi ja sosiaaliseksi oikeudeksi, vaikka se ei olekaan luonteeltaan »droit-créance». Kun tämän oikeuden sisältönä on työntekijöiden oikeus osallistua suoraan heitä itseään koskevaan päätöksentekoon, kysymyksessä on »droit-libertés» -kategoriaan kuuluva taloudellinen ja sosiaalinen oikeus. Jäljempänä käsitttelemäni horisontaalivaikutus – pelkistetyssä muodossa vapaus valtioon – oikeus työnantajaan nähden – ei kuitenkaan poista droit de créance -elementtiä ammatillisen järjestäytymisvapauden käsitteeltä.

Modernin doktriinin ja käytännön näkökulmasta esittämääni kategorisointia voidaan toki pitää vanhahtavana, jos se yleistetään koskemaan toisaalta kaikkia kansalais- ja poliittisia oikeuksia ja toisaalta kaikkia taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia.[125] Monet ensin mainittuun ryhmään kuuluvat oikeudet asettavat valtioille positiivisia velvollisuuksia ryhtyä toimiin myös yksityisten välisten suhteiden järjestämiseksi. Jäljempänä havaitaan, että keskeisimmät tss-oikeuksia koskeviin asiakirjoihin sisällytetyistä ammattiyhdistysoikeuksista – samoin kuin eräät muutkin oikeudet[126] – on kirjoitettu sopimusvaltioita välittömästi velvoittaviksi. Olenkin rajannut tutkimuskohteen lähinnä tämän kriteerin mukaan. Nämä ammattiyhdistysoikeuksia koskevat perusnormit on puettu velvoittavaan, oikeudenkäyntikelpoiseen muotoon (*justiciable rights*): sopimukset asettavat valtioille velvollisuuden taata nämä oikeudet yleensä kaikille sen oikeudenkäyttöpiirissä oleville; sopimusvaltioiden tuomioistuimet valvovat niiden noudattamista.[127]

Samalla on huomautettava, että työn kuluessa raja välittömästi velvoittavien ja tavoitetyyppisten normien välillä hämärtyy. Suuri osa ammattiyhdistysoikeuksia koskevista (ja myös muista) kansainvälisen työoikeuden normeista sääntelee työ(ehto)sopimussuhdetta ja kuuluu siten valtionsisäisen oikeuden järjestelmässä yksityisoikeuden piiriin.[128] Tämä edellyttää pitemmälle meneviä toimenpiteitä kuin pelkästään valtiollisen puuttumattomuuden turvaaminen. Euroopan ihmisoikeustoimikunta ilmaisi asian näin:

> »On totta, että yleissopimus [EIS] perusolemukseltaan takaa perinteiset »liberaalit» oikeudet suhteessa valtion julkisen vallan haltijana. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, ettei valtio voisi olla velvollinen suojelemaan yksilöitä asianmukaisin toimenpitein, jotka suuntautuvat muiden yksilöiden, ryhmien tai järjestöjen toimesta joissakin muodoissa tapahtuvaa sekaantumista vastaan. Vaikka niitä itseään ei voidakaan yleissopimuksen mukaan pitää vastuullisina mistään sellaisista teois-

[125] Vrt. Eide & Rosas 1995 s. 16; Drzewicki & Rosas 1994 s. 18.

[126] Tasa-arvo (3 art.), samapalkkaisuus (7(a)(1) art.), lasten oikeus suojeluun (10(3) art.), oikeus perusopetukseen (13(2)(a) art.), oikeus valita muitakin kuin julkisvallan ylläpitämiä kouluja (13(3) art.), oikeus perustaa kouluja (13(4) art.) sekä tieteen ja luovan toiminnan vapaus (15(3) art.), Ks. Steiner & Alston s. 299; TSS-komitean yleinen kommentti nro 3 (1990), E/1991/23, Annex III ja jäljempänä selostamani kommentti nro 9, E/1999/22.

[127] TSS-oikeuksien »oikeudellisestumisesta» yllä tarkoitetussa mielessä esim. Scheinin, teoksessa Eide & Krause & Rosas (eds.) 1995, s. 41–62.

[128] Esim. Kahn-Freund 37 MLR 1974 s. 21–22; Nieminen 1995 s. 175.

ta, jotka rikkovat sopimusta, valtio voi tietyissä olosuhteissa olla vastuussa niiden puolesta.»[129]

6.4. Self-executing-, Drittwirkung- ja horisontaalivaikutus

Yksikään tutkimuksen piiriin kuuluvista sopimuksista tai yksittäisistä sopimusmääräyksistä ei ole sellainen, joka suoraan kansainvälisen sopimuksen tavoitteen ja »sopijapuolten tarkoituksen mukaisesti»[130] luo yksilöille kansallisissa tuomioistuimissa toteutettavissa olevia täsmällisiä oikeuksia ja velvollisuuksia. Tosin doktriinissa on EIS:sta tällaisiakin mielipiteitä esitetty.[131]

Valtiot voivat kuitenkin tällaisen vaikutuksen antaa. Kysymys kansainvälisoikeudellisten velvollisuuksien voimaansaattamisesta ja kansainvälisten oikeuslähteiden asemasta valtionsisäisessä oikeusjärjestyksessä ei kuulu tutkimukseni piiriin Oikeutta luoviin valtiosopimuksiin (*law making treaties*) sisältyviä ihmisoikeusstandardeja on kuitenkin hyödyllistä tarkastella myös tästä näkökulmasta, koska »kansainvälisen (työ)lainsäädännön» valmistelussa epäilemättä kiinnitetään huomiota myös muotoiltavien standardien soveltuvuuteen valtionsisäisen oikeusjärjestyksen kannalta.

Yhdysvaltojen *self-executing*-doktriini perustuu monistiseen valtiosääntöoikeudelliseen perusratkaisuun, jonka mukaan tehdyt kansainväliset sopimukset ovat myös tuomioistuimissa sovellettavaa ylemmänasteista lainsäädäntöä. Tuomioistuimet itse kehittelivät suoran sovellettavuuden kriteereitä, eikä tällöin ainoana kriteerinä ole, seuraako sopimuksesta yksilöille oikeuksia.[132]

Saksan perusoikeusdoktriinissa perustuslain perusoikeuksien sovellettavuutta yksityisten välisiin suhteisiin luonnehditaan käsitteellä *Drittwirkung*.[133] Sama koskee kansainvälisiä sopimuksia, jotka yleensä on liitovaltiopäivien ns. suostumuslain (*Zustimmungsgesetz*) nojalla saatettu osaksi valtionsisäis-

---

[129] National Union of Belgian Police B/17 (1973–1975) § 59 s. 48; Swedish Engine Drivers' Union B/18 (1974–1975) § 62 s. 41.

[130] Danzig Railway Officials, PCIJ (1928) Series B nro 15 s. 17–18.

[131] Drzemczewski 1983 s. 40–47.

[132] Scheinin 1991. s. 77–81; Iwasava VgJIL 1986 s. 647–648 toteaa, lainaten tapausta *Cook v. United States*, 288 U.S. 102 (1933), että valtiosopimus voi myös luoda suoraan oikeuksia esim. hallintoviranomaisille »in that no legislation was necessary to authorize executive action pursuant its provisions».

[133] Esim. Alkema 1988; Colneric, teoksessa Däubler (toim.) 1987 s. 423, 839–841; van Dijk & van Hoof s. 22–26; Drzemczewski s. 199–218, Sieghart 1983 s. 43–44.

tä oikeusjärjestystä.[134] Tämä on yksi tapa toteuttaa kansainvälisiin sopimuksiin sisältyvät velvollisuudet *pacta tertiis*. Esimerkiksi Pohjoismaissa tällaiset velvollisuudet on aiemmin muunnettu osaksi valtionsisäistä oikeutta tarkistamalla myös tarvittaessa kansallista lainsäädäntöä (asiasisältöinen transformointi). ILO:n sopimusten kohdalla tämä on edelleen pääsääntö. Tuomioistuimet soveltavat kansallista lakia, jota tulkitessaan ne ottavat – ainakin periaatteessa – huomioon sen kansainvälisen alkuperän. Suomessa KP-sopimus, EIS ja ESP on saatettu voimaan ns. blankettilaeilla, joihin perustuen näiden sopimusten määräykset ovat, »mikäli ne kuuluvat lainsäädännön alaan, voimassa niin kuin niistä on sovittu.»[135] Kun sopimusmääräykset määrittelevät myös yksilöiden oikeuksia, tuomioistuimet soveltavat niitä Suomen oikeusjärjestyksen osana.

TSS-sopimusta valvova TSS-oikeuksien komitea[136] pitää tärkeänä erottaa oikeudenkäyntikelpoiset normit sellaisista, joilla on self-executing-vaikutus.[137] Viimeksi mainittuja tuomioistuimet voivat soveltaa sellaisenaan »without further elaboration». Oikeudenkäyntikelpoisuuden käsite on laajempi. Siihen kuuluvat asiat, jotka tuomioistuimet voivat asianmukaisesti ratkaista. Eräitä TSS-sopimuksen artikloita voidaan soveltaa välittömästi, mutta yleissopimuksessa ei ole ainuttakaan määräystä, joiden ei useimmissa oikeusjärjestyksissä voitaisi katsoa sisältävän ainakin joitakin oikeudenkäyntikelpoisuuden ulottuvuuksia. Komitea viittaa siten tuomioistuinten tulkinnalliseen pelivaraan ja asemaan oikeusjärjestyksessä. Tuomioistuinten ratkaisuilla on usein merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Näin komitea kiistää sen väitteen, että voimavarojen jakaminen tulisi jättää pelkästään poliittisten elimien päätettäväksi.[138]

> *Martin Scheinin* on väitöskirjassaan (1991) ottanut »missionääriseksi»[139] tehtäväkseen ankkuroida ihmisoikeussopimukset mahdollisimman tukevasti Suomen oikeusjärjestyksen osaksi ja erityisesti korostaa, oikeu-

---

[134] Grundgesetz, Art. 59(2).

[135] KP-sopimus L 107/76, EIS L 438/90 ja ESP L 873/91.

[136] TSS-sopimuksen valvonnasta jäljempänä luvussa III.3.5.

[137] E/1999/22 Annex IV, General Comment No. 9, Domestic application of the Covenant, s. 119.

[138] *Ibid.*: »The adopiton of a rigid classicifation of economic, social and cultural rights which puts them, by definition, beyond the reach of the courts would thus be arbitrary and incompatible with the principle that the two sets of human rights are indivisible and interdependent.»

[139] Lainatakseni vastaväittäjän Mikael Hidèn'in LM 1992 s. 274 ss., tosin eri yhteydessä, käyttämää sanontaa.

dellisin perustein (s. 14), näiden sopimusten (ja perusoikeuksien) merkitystä lainkäytössä. Hän on valinnut työvälineikseen oikeusteorian ja -vertailun piiristä:

– »yhden ainoan oikean ratkaisun» teesin sen aarniolaisittain heikosti velvoittavassa muodossa (s. 2.);

– alexylaisen »säännöt–periaatteet»-teesin apuvälineeksi yhteensovitettaessa konkreettisen, »loppuun saakka» tulkitun normin selvittämiseksi tarpeellisia säännöksiä (s. 29–39);

– »standardivaikutusta» koskevan teesin mahdollistaakseen Suomen oikeusjärjestyksen ulkopuolella olevan normatiivisen aineksen hyväksikäytön tästä standardista eli mittapuusta johdettavan »normifragmentin» välityksellä, kun konstruoidaan sovellettavaa konkreettista normia (s. 39–43);

– »presumptiosääntöä» koskevan teesin (eduskunnan ei oleteta halunneen poiketa »ihmisoikeussopimusten perustavista arvoista», ellei se ole nimenomaisesti tällaista tarkoitusta ilmaissut) avulla voidaan syrjäyttää vallitsevaan paradigmaan kuuluva myöhemmän lain etusija, *lex posterior* -sääntö (s. 47, 205, 216–218);[140]

– »kirjoittamattoman valtiosääntöperiaatteen» teesin mukaan »eduskunnan sidonnaisuus kansainvälisiin sopimuksiin voidaan johtaa valtiosäännön kokonaisuudesta, vaikka sitä ei ole nimenomaisena säännöksenä kirjoitettu Suomen perustuslakeihin;» teesi pyrkii harmonisoimaan Suomen omaksuman kansainvälisen ja valtionsisäisen oikeuden erillisyyteen perustuvan dualismin ja Suomen lainsäätäjäänkin kohdistuvan »monistisen» tai »lähes monistisen» vaikutustavan kanssa (valtiosopimukset velvoittavat eduskuntaa valtionsisäisestä voimaansaattamisesta ja voimaansaattamismuodosta riippumatta);

– »perusoikeussäännöksen suoran soveltamisen» teesin mukaan tuomioistuimet voivat aksiologisissa, arvostuksellisissa kysymyksissä viime kädessä rajoittaa tavallisen lain soveltamisalaa ihmisoikeussopimus-

[140] Scheinin esittää (sivuilla 47 av. 92, 205 av. 26, 216, 279 ja 344) presumptiosäännön käsitteen olevan peräisin Suomea »puhtaampaan» dualismiin perustuvista muista Pohjoismaista. Hän viittaa Mikaela Björkholmiin (Wetterstein (red.) 1986 II s. 516–517), joka puolestaan viittaa Norjan ja Tanskan oikeuskirjallisuuteen (Fleischer, »Hovedpunkter i Folkeretten, 4. utgave 1983 s. 242 ff., Smith, C & L »Norsk rett og folkeretten, 1982 s. 135 ja Gulman, NTIR Vol. 52 (1983) s. 47; uudemmasta pohjoismaisesta kirjallisuudesta ks. myös Jensen 1992 s. 259–260). Kuitenkin Gulman huomauttaa toisaalla (Jacobs & Roberts (ed.)1986 s. 33 av. 9) saman kokoomateoksen moniin muihin kirjoittajiin viitaten käsitettä käytettävän monissa maissa funktioltaan saman sisältöisenä, joskin eri nimisinä. – Ks. anglosaksisesta järjestelmästä esim. D.P. O'Connell, Vol. I s. 51–53; Williams s. 108–111. Peruskonseptioltaan monistisen Ranskan oikeuskäytännössä presumptionsäännön käsitettä on myös käytetty vakiintuneesti jo 1930-luvun alusta (procureur général Matter'in doktriiniksi kutsuttuna) juuri myöhemmän lain sivuuttamisen perusteena, Valticos RCDIP 1976 s. 69–72.

ten ja perusoikeussäännösten koherenssin turvaamiseksi ilman, että tämä merkitsisi puuttumista lainsäätäjän valtaan päättää oikeasta säätämisjärjestyksestä (s. 296–299).

Kansainvälisten sopimusten self-executing- tai Drittwirkung-vaikutusta koskevat doktriinit ovat edellä esittämäni mukaisesti ensisijaisesti valtiosääntöoikeudellisia silloinkin, kun kun termejä käytetään alkuperäisestä yhteydestään irroitettuina.[141]

Jäljempänä kuitenkin ilmenee, että käsitteillä valtiosopimusten *suora sovellettavuus* ja *välitön vaikutus* on yhtymäkohtia sekä kansainväliseen oikeuteen että valtiosääntöoikeuteen.[142] Tarkastelemani ihmisoikeussopimukset asettavat yksityisten välisiä suhteita koskevia velvoitteita,[143] joista osa – juuri ammattiyhdistysoikeuksia koskevat – on täsmällisesti muotoiltuja sekä sisältönsä että toteuttamisajankohtansa puolesta – *obligations de résultat*, mutta nämä velvoitteet kohdistuvat valtioon ja ne on täytettävä sopimukseen liityttäessä tai sopimuksen (tai EY:n kohdalla yhteisöoikeudellisen säädöksen) määräämänä myöhempänä ajankohtana. Sen sijaan sopimukset eivät vaikuta ilman valtion myötävaikutusta suoraan yksityisten välillä. Yksityiset eivät voi kohdistaa toisiaan vastaan vaatimuksia kansainvälisissä valvontaelimissä, vaan ne on kohdistettava sopimusvelvoitteiden toteuttamisesta vastaavaan valtioon,[144] joka myös vastaa yksilön hyvittämisestä sekä lainsäädäntönsä ja käytäntönsä saattamisesta sopusointuun ao. loukatun sopimusmääräyksen kanssa. Tässä mielessä puhutaan ns. *välillisestä Drittwirkung- tai horisontaalivaikutuksesta*.[145]

Manfred Nowak (s. 38) erottaa nämä käsitteet toisistaan sillä perusteella, että ensin mainittu rajoittuu yksityisoikeuden piiriin. Jälkimmäinen on laajempi. Se sisältää kaikki yksityisten välisten suhteiden järjestämistä koskevat valtioon kohdistuvat positiiviset velvollisuudet ml. rikosoikeuden piiriin kuuluvat, elleivät muut keinot osoittaudu riittäviksi. Oma käsitykseni on, että distinktio on pikemminkin omiaan heikentämään horisontaalivaikutuksen te-

[141] Esim. Suomessa, ks. Scheinin 1991 s. 49, s. 295–304. Vrt. EY:n oikeudesta Bleckmann 1990 s. 335 kpl. 813. Ks. myös Iwasavan erottelua »internationally valid» ja »nationally valid», VgJIL 1986 s. 637–639. Schnorr s. 197 katsoo self-executing-vaikutukselle voitavan antaa kaksi merkitystä valtionsisäisen oikeuden piirissä: ensimmäinen tarkoittaa ratifiointiin perustuvaa valtiosopimuksen voimaantuloa ja voimassaoloa ja toinen sopimusten suoraa soveltamista yksityisiin oikeussubjekteihin.

[142] Ks. Scheinin 1991 s. 27–28 yleisesti ja s. 116–121 EY:n oikeudesta.

[143] Nielsen & Rehof s. 26–29.

[144] Esim. EIS 25 artikla ja KP-sopimuksen valinnaispöytäkirjan 1 artikla.

[145] Alkema 1988 s. 38.

hoa, koska juuri ihmisoikeussopimusten ja varsinkin ammattiyhdistyksiä koskevien kansainvälisten asiakirjojen tavoitteena on turvata ihmisille yksilöinä tai ryhminä tietty oikeudellinen suoja sekä julkisen vallan että toisten yksilöiden puuttumiselta.

Muutoin vierastan sanonnan *välillinen Drittwirkung/horisontaalivaikutus* käyttämistä valtiosopimuksen valtiolle asettamista velvollisuuksista, jotka koskevat yksityisten subjektien välisten suhteiden järjestämistä. Valtiosopimukseen liittyminen luo, usein valitettavan illusorisen, *presumption* siitä, että valtio joka suhteessa täyttää kaikki sopimuksesta aiheutuvat, sekä negatiiviset että positiiviset velvollisuutensa. Ne kohdistuvat valtioon työnantajana suoraan[146] sekä lainsäätäjän ominaisuudessa kansainvälisoikeudellisista velvollisuuksista vastaavana kansainvälisen oikeuden subjektina.[147]

Käytän sanaa *horisontaalivaikutus* edellä lainaamassani EIK:n tarkoittamassa mielessä. Horisontaalivaikutus on siten, ainakin tässä tutkimuksessa, kansainvälisoikeudellinen käsite.

EY:n oikeudessa horisontaalivaikutuksella on kuitenkin toinen, EY:n oikeuden *välittömän oikeusvaikutuksen* peruskäsitteestä johdettu sisältö. Tietyt *self-executing*-doktriinissa kehitetyt kriteerit[148] täyttävät EY:n oikeuden normit voivat tulla suoraan EY:n oikeuden nojalla sovellettaviksi myös yksityisten subjektien välisissä suhteissa, ja niihin voidaan vedota suoraan kansallisissa tuomioistuimissa, jotka ovat velvolliset soveltamaan niitä jopa yhteensopimattoman kansallisperäisen normin asemasta. Samat kriteerit täyttävät EY:n oikeuden normit voivat tulla vastaavalla tavalla suoraan sovellettaviksi myös yksityisten subjektien ja julkisen vallan välillä (*vertikaalivaikutus*).[149]

Oikeustieteellisten käsitteiden muodostamisessa tulisi tietysti välttää kahden tai useamman käsitesisällön liittämistä samaan sanaan, kun jo sanojen

---

[146] Schmidt and Dahlström, A/21, § 33

[147] Esim. X. v. Ireland, Appl. 4125/69 YECHR (1971) s. 198.

[148] Joutsamo et. al. s. 66–69 (perustamissopimuksista) ja s. 78–80 (direktiiveistä) pelkistää viittaamastani esityksestä edelleen pelkistämäni kriteerit seuraavasti: normien on oltava riittävän selkeitä, täsmällisiä ja ehdottomia, jotta yksilön oikeuksien vähimäissisältö voidaan määritellä pelkästään normiaineksen sisällön perusteella. Ks. myös Joutsamon LM 1982 s. 433 tapaa esittää monistisen maiden valtiosopimuksia koskevasta self-executing-doktriinista johdetut kriteerit: 1) Sopimusmääräyksen sanamuodon adressaatti (yksityissubjekti vai valtiosubjekti), 2) Sopimusmääräyksen luonne: a) määräykseen ei sisälly voimassaoloehtoja, b) voimaanastumisajankohta on täsmällinen, c) määräys on riittävän yksityiskohtainen ja täsmällinen.

[149] Esim. Joutsamo et al. s. 68.

merkitykset ja vivahteet antavat riittävästi työtä tulkinnassa. Pyrin erottamaan *horisontaalivaikutuksen* kansainvälisoikeudellisena ja EY-oikeuden piiriin kuuluvana käsitteenä soveltamalla tässä tekemäni eksplikaation jälkeen formaalista erottelukriteeriä. EY-oikeuden mielessä käytän tätä sanaa vain kirjoittaessani EY:n oikeudesta, siitäkin pääosin tämän tutkimuksen ulkopuolella.

6.5. Organisatorinen ja funktionaalinen yhdistysautonomia, sisäinen ja ulkoinen toimintavapaus

Jaottelu sisäiseen ja ulkoiseen toimintavapauteen on jo noussut esiin. *Heikki Halila* (1993 s. 239–310) tarkastelee laajasti yhdistysautonomiaa oikeusinstituutiona ja perusoikeutena. Hän käsittelee lyhyesti myös yhdistysautonomian ylikansallista suojaa lähinnä ILO:n yleissopimusten nrot 87 ja 98 valossa. Yhdistysautonomia ei hänen mukaansa ole rajoiltaan tarkka, ja sen asema yhdistymisvapauden ulottuvuutena on selkiytymätön (s. 255). Halila lainaa eräänä kotimaisen doktriinin luonnehdintana mm. hallituksen esitystä vuoden 1989 yhdistyslaiksi:

> »Hallitusmuodon 10 §:n tarkoituksena on turvata kansalaisten yhdistymisvapaus suhteessa julkiseen valtaan. Jotta yhdistymisvapaus voisi toteutua, on yhdistyksen itsensä voitava mahdollisimman laajalti päättää, miten sen sisäinen toiminta ja menettelymuodot on tarkoituksenmukaisinta järjestää yhdistyksen tarkoitusperien edistämiseksi(...) Yhdistyksen itsemääräämisoikeus sisältää myös sen, ettei julkisen vallan eikä muunkaan ulkopuolisen tahon tule voida määrätä asiakysymyksissä yhdistyksen päätöksiä.»[150]

Pelkistettynä yhdistysautonomian voinee Halilan luonnehdinnan perusteella todeta sisältävän sisäisen toimintavapauden eri ulottuvuuksia, joista juuri määrääminen säännöistä, hallinnosta ja toiminnasta sekä suoja julki-

[150] HE 64/1988 vp. s. 15. Perusoikeusuudistusta koskeva esitys HE 309/1993 vp. s. 60 on vielä viitteellisempi: »Yhdistymisvapauden perustana säilyisi sisäinen itsemääräämisoikeus ja toimintavapaus». Esimerkinomaisesti mainitaan oikeus laatia säännöt ja valita jäsenet ja todetaan, ettei oikeus kuulua yhdistykseen käsitä oikeutta päästä jäseneksi »mihin tahansa yhdistykseen». Halila TYV 1998 s. 18–19 huomauttaakin, että vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen toteuduttua yhdistymisautonomia yhdistysmisvapauden osana ei ole yhtä selkeä kuin aikaisemmin, koska sitä ei ole mainittu HM 10 a §:n 2 momentissa. Kuitenin HM 10 a §:n 3 momentti antaa säädöstasoista tukea sille, että yhdistysten itsemääräämisoikeus voidaan lukea yhdeksi yhdistystlainsäädäntöön vaikuttavaksi yhdistymisvapauden ulottuvuudeksi.

sen vallan ja muiden tahojen puuttumiselta ovat keskeisiä. Siihen kuuluu myös oikeus päättää jäsenten hyväksymisestä, mikä on erikseen turvattu ILO:n sopimuksessa nro 87 (2 artikla). Kokonaisuutena tämän sopimuksen ensimmäinen luku sisältää siten lähes paradigmaattisesti ilmaistuna yhdistysautonomian keskeiset tunnusmerkit kiteytettyinä kansainvälisiksi ammatillista järjestäytymisvapautta koskeviksi standardeiksi.

Stein Evju (s. 33 ss.) ryhmittelee ammatillisen järjestäytymisvapauden ILO:n yleissopimusten pohjalta yksilölliseen, positiiviseen ja negatiiviseen järjestäytymisvapauteen, vapauteen järjestäytyä ja olla järjestäytymättä. Kollektiivinen järjestäytymisvapaus on sekä institutionaalista että funktionaalista, mutta raja niiden välillä on liukuva (s. 43). Tämä johtuu siitä, että Evju sijoittaa ensin mainittuun kategoriaan ammatillisen järjestön sisäisen autonomian turvaavien sopimusmääräysten[151] ohella myös työehtosopimustoiminnan edistämistä koskevat sopimusmääräykset.[152] Funktionaaliseen järjestäytymisvapauteen kuuluvat ne määräykset, jotka konkretisoivat TSS-sopimuksen 8(1)(c) artiklan työntekijöiden ammatillisille järjestöille turvaaman oikeuden »toimia vapaasti.» Näihin kuuluu ennen muuta oikeus neuvotteluihin, työehtosopimustoimintaan ja lakkoon niitä koskevine rajoituksineen.

Evjun tapa sijoittaa instituutionaaliseen vapauteen myös ammatillisten järjestöjen asemaa neuvottelu- ja sopimusosapuolena koskevia asioita ei sovellu tämän tutkimuksen tarpeisiin. Lähestymistapamme poikkeavat toisistaan. Käsittelen oikeutta työehtosopimusneuvotteluihin vain järjestäytymisvapauden kovaan ytimeen liittyvänä ulottuvuutena. Liikun siten funktionaalisen toimintavapauden äärirajoilla keskittyessäni lakko-oikeuteen (ja varsinkin ESP 6 artiklan kohdalla myös työsulkuoikeuteen). Funktionaalinen järjestäytymisvapaus eli ulkoinen toimintavapaus käsittää myös omassa käsitteistössäni työehtosopimustoimintaan liittyvät vapaudet. Ne eivät kuitenkaan ole ensisijaisen huomion kohteena,[153] koska kansainväliset normit asettavat sopimusvaltioille tässä suhteessa lähinnä edistämisvelvollisuuden (*obligations de moyens*), ja rajaan tutkimukseni lähinnä *obligations de résultat* -tyyppisiin normeihin. Tässä suhteessa lähtökohdaksi ottamani ILO:n yleissopimuksen työehtosopimustoimintaa koskeva 4 artikla poikkeaa moyens-tyyppise-

[151] Ennen kaikkea ILO:n sopimuksen nro 87 artiklat 2–6; TSS-sopimuksen 8(1)(b) artikla ja ILO:n sopimuksen 982(1) artikla sekä yleissopimuksen nro 151 5 artikla.

[152] ILO:n asiakirjojen ohella ESP 6 artikla.

[153] Evju s. 45 huomauttaa, että TSS-sopimuksen 8 artikla ei mainitse nimenomaisesti neuvotteluja ja työehtosopimuksia, mutta niiden voidaan katsoa sisältyvän sen 1 kappaleessa turvattuun oikeuteen toimia vapaasti ja 4 kappaleessa turvattuun lakko-oikeuteen.

nä[154] selvästi sopimuksen kahdesta ensimmäisestä artiklasta ja sopimuksen nro 87 kolmannesta artiklasta.[155] Pidän myös parempana käyttää sanaa organisatorinen järjestäytymisvapaus synonyyminä sanoille yhdistysautonomia ja sisäinen toimintavapaus.

Valvontakäytännön valossa tosin ero *moyens-* ja *résultat*-tyyppisiin velvollisuuksiin hämärtyy. Jäljempänä havaitaan, että sopimuksen nro 98 4 artiklan luettuna yhdessä sopimuksen nro 87 kanssa voidaan katsoa sisältävän huononnuskiellon (stand-still)[156] sekä rajoittavan kansallista harkintavaraa: velvoittaessaan edistämään työehtosopimusneuvotteluja artikla kieltää ryhtymästä toimenpiteisiin, jotka ovat vaikutukseltaan päinvastaisia. Myös ESP 5 ja 6 artikloita on luettu yhdessä vastaavalla tavalla.Tällainen lukutapa on mahdollinen silloin, kun oikeus työehtosopimusneuvotteluihin ja lakkoon ymmärretään ammatillisen järjestäytymisvapauden käsitteeseen sisältyväksi ulottuvuudeksi.

7. Tutkimusaineistosta ja esitystavasta

Olen käyttänyt alkuperäistä lähdeaineistoa. Tämä on ollut mahdollista, kun tutkimuskohteina ovat kansainvälisissä järjestöissä valmistellut ja hyväksytyt sääntelyasiakirjat, joiden valmisteluasiakirjatkin ovat julkisia. Tosin kirjaamisen taso vaihtelee. Kehittyneintä on ILO:n kirjaamiskäytäntö. Tämä selittyy pitkälle sillä, että työelämän kansainvälinen norminanto on alun alkaen tämän järjestön pysyvä perustehtävä, ja menettelytavat ovat kirjaamiskäytäntöä myöten varsin kehittyneet.[157]

YK:n yleissopimusten valmistelutyöt on myös dokumentoitu hyvin. EIS valmisteltiin varsin nopeasti ja tämä kuvastuu myös valmisteluasiakirjoista.[158]

---

[154] »Jos on tarpeellista, on ryhdyttävä kansallisten olosuhteiden mukaisiin toimenpiteisiin (...)».

[155] »(...) järjestöillä on oikeus (...)»

[156] Ks. VI.1. luku.

[157] »The preparatory work is published for governments, employers and workers to consult, so that they can form an opinion about the bearing of the provisions», RCE 1994 s. 10.

[158] Ne on tosin dokumentoitu ja julkaistu varsin perusteellisesti kahdeksana eri niteenä, Collected Edition of the »Travaux Préparatoires» of the European Convention on Human Rights. Volumes I–VIII. Martinus Nijhoff – The Hague 1975–1985.

ESP:n 5 ja 6 artiklojen sisällön muotoutumista on mahdollista jäljittää valmistelutöiden perusteella, jotka sihteeristö on sisäistä käyttöä varten koonnut yhteen kummankin artiklan kohdalla erikseen.[159] Myös koko asiakirjan valmisteluasiakirjat on koottu viiteen eri niteeseen, mutta tätä sihteeristön toimittamaa aineistoa ei ole julkaistu.[160]

Muille lähteille pääsemiseksi olen turvautunut erilaisiin oppaisiin[161] ja muuhun kirjallisuuteen, josta olen tietoisesti valinnut esitöihin opastavaa sekä vallitsevaa doktriinia edustavaa aineistoa. Monet lähdeluettelossa esiintyvistä kirjoittajista olivat myös aktiivisia toimijoita tutkimuskohteeni piiriin kuuluvia asiakirjoja valmisteltaessa ja/tai niitä sovellettaessa ja tulkittaessa.[162] Eräät välittömästi kirjoitustyötä ennen ja sen aikana ilmestyneet monografiat ovat kukin kohdallaan auttaneet esitöiden ja valvontakäytännön tarkastusta.[163]

Myös valvontakäytäntöä selvittäessäni olen turvautunut alkuperäiseen dokumentaatioon. Se on ollut hyvin saatavilla, mutta ongelmat ovat toiset kuin historiallisen lähdemateriaalin kohdalla. Valvontakäytäntö tuottaa aina uutta, ja tutkimustyön pitkittyessä tämä lisää ongelmia. Johonkin on pantava piste. Tässä tutkimuksessa se on maaliskuu 2000.

Suomen kielen valitseminen esityskieleksi on vaikuttanut myös tutkimuksen sisältöön. Olen nostanut esiin suomalaisittain kiintoisaa aineistoa ja selostanut valvontajärjestelmiä perusteellisemmin kuin muulle auditoriolle suunnatun tutkimuksen kannalta olisi tarpeen. Esityskieli aiheuttaa tämänkaltaisessa tutkimuksessa myös isoja kääntämiseen liittyviä terminologisia ongel-

---

[159] European Social Charter. Travaux préparatoires. Article 5, CE/Soc//Tr.Pr. (70) 22; Article 6, CE/Soc//Tr.Pr. (70) 15

[160] Europen Social Charter. Collected Texts of the »travaux préparatoires» (Provisional edition) Vols. I–V.

[161] Edellä mainittujen EIS:n ja ESP:n esitöitä koskevien kokoelmien ohella tärkeimpiä ovat »The International Labour Code 1951», ILO Geneva 1952 (jälj. Code); Marc Bossuyt: Guide to the »Travaux Préparatoires» of the International Covenant on Civil and Political Rights, 1987; Albert Verdoodt: Naissance et signification de la Déclaration universelle des droits de l'homme, 1964.

[162] Mm. Mahaim, Morellet, Jenks, Morgenstern, Valticos (ILO); Cassin, Humphrey (YK ja ensin mainittu myös EN), Robertson, Wiebringhaus (EN).

[163] Varsinkin Ruth-Ben Israel: The Case of Freedom to Strike 1988; Manfred Nowak: CCPR Commentary 1993; Matthew Craven: The International Covenant on ESCR 1995; Lenia Samuel: Fundamental Social Rights, Case Law of the European Social Charter, 1997.

mia ja monia pienempiä pulmia.[164] Olen pyrkinyt ratkaisemaan ne merkitsemällä tekstiin tai alaviitteisiin joidenkin suomenkielisten käännösten todistusvoimaisia sanontoja silloin, kun olen pitänyt tarpeellisena erityisen täsmällistä ilmaisua. Pääsääntöisesti olen kääntänyt itse tekstiin sisällyttämäni vieraskieliset lainaukset suomeksi. Olen kuitenkin sijoittanut myös kertovaan tekstiin lyhyitä vieraskielisiä sanontoja, joiden ilmaisukyky kärsisi käännettynä.[165]

---

[164] Esim. »sekakieliset» viittausmerkinnät, kuten »Code I s. LXIX av. 1. s. LXXV–LXXVI» (s. = sivu, av. = alaviite); »PCIJ, Series B Nos. 2–3, p. 41» (= nrot 2–3 s. 41). Olen pyrkinyt »suomentamaan» lyhenteet, paitsi suoran lainauksen sisällä. Käytän heittomerkkiä tai korostuksia vieraskielisten erisnimien sanavartalon ja taivutusmuodon erottimena, kun konsonanttiin päättyvä sana ääntyy vokaaliloppuisesti, esim. Troclet'n, *Trocletn*, *Vesailles'n*, mutta ei Hiden'in, Scheinin*in*, jne.

[165] Pitemmät vieraskieliset sitaatit olen sijoittanut alaviitteisiin. Niihin olen sijoittanut myös paljon tilaa vieviä tietoja ja lähteitä. Äänestystulokset olen kirjannut pelkkinä numerosarjoina jaa–ei–pidättyi -järjestyksessä.

II TEOREETTISIA LÄHTÖKOHTIA

1. Oikeutta luovat monenväliset valtiosopimukset

Kaikki tutkimuskohteeksi valitsemani monenväliset kansainväliset yleissopimukset asettavat ja vahvistavat sopimusvaltioiden noudatettavaksi yleisiä, yhdenmukaisia ja pysyviksi tarkoitettuja normeja (*rules which are legislative in character*[1]), jotka olennaisesti koskevat myös yksilöitä. Sopimusvaltiot sitoutuvat saattamaan näihin asiakirjoihin sisältyvät periaatteet ja standardit kansallisesti voimaan ja pitämään ne voimassa sovitun ajan. Tällaisilla yleissopimuksilla on siten sama tehtävä kuin valtionsisäisellä säädännäisellä oikeudella: kaikkia yleisesti ja yhteisesti koskevien oikeussääntöjen asettaminen. Niitä on alkujaan *Carl Bergbohmin* ja *Heinrich Triepelin* kehittämän typologian[2] mukaisesti luonnehdittu oikeutta luoviksi »lainsäädäntösopimuksiksi»[3] erotukseksi vastavuoroisia velvollisuuksia luovista »välipuhesopimuksista».[4] Ensin mainituista on käytetty nimitystä »kansainvälinen lainsäädäntö»[5] tai tut-

---

[1] Code Vol. I s. XCVI.

[2] Bergohm s. 81–82; Triepel s. 49–62.

[3] *Law-making treaty/traité-lois/Vereinbarung*

[4] *Contractual treaty/traitè-contrat/Vertrag.* Broms 1978 s. 66 kääntää suomeksi »ns. lakia säätävät ja sopimusluonteiset valtiosopimukset», Saraviita 1977 s. 36 »oikeutta luovat ja oikeustoimiset sopimukset». Ensin mainituista käytän mm. de Visscheriltä lainaten myös nimitystä normatiiviset sopimukset.

[5] Mm. Oppenheim's s. 32 av. 9; Morgenstern BYIL 1978 s. 101; McNair s. 751–752: »They [the ILO conventions] seem to me to be typical *Vereinbarungen*, their object being to secure identical rules upon the topics regulated by them in the different countries which adopt them (...) They are in fact permament law-making trieties.»

kimuskohteeseeni paremmin täsmentyvää ilmaisua »kansainvälinen työlainsäädäntö».[6]

Luonnehdinnan oikeudellisesta merkityksestä on aikanaan kiistelty.[7] Wienin vuoden1969 yleissopimus ja vallitseva doktriini[8] eivät erottele oikeutta luovia ja vastavuoroisia valtiosopimuksia eri sopimustyypeiksi, joskin niitä voidaan arvioida oikeudellisesti eri tavoin. Tässä yhteydessä tärkeää on todeta, että esitöiden merkitys saattaa vaihdella tulkinnassa.[9]

Modernissa kansainvälisessä oikeudessa kansainvälisten järjestöjen piirissä syntyneiden ja kaikille valtioille avointen normatiivisten valtiosopimusten merkitys on riidaton ja niille on kasvamassa uutta, sopimuksen »tarkoituksesta ja päämäärästä» (em. Wienin yleissopimuksen 31 artikla) tulkinnassa johdettua sisältöä, jonka oikeusideologiset juuret voidaan palauttaa myös Triepelin *Vereinbarung*-konstruktioon: valtiot luovat yhteisiin etuihinsa perustuen pysyvästi noudatettavikseen objektiivisia oikeussääntöjä (*Vereinbarun-*

[6] Guerrau 1923; Mahaim 1913; *idem* RCADI 1924; Scelle 1930; Ianuloff RCADI 1935; Troclet 1950; Voionmaa 1926; van Zanten 1927.

[7] Lauterpacht HLR 1935 s. 553 kirjoitti: »It may be a matter for discussion whether trieties are analogous to contracts or to statutes, or whether some of them – the so-called law-making treaties – are comparable to statutes, and other trieties to contracts [see McNair, *The Functions and Differing Legal Character of Trieties*, in BYIL 1930, 100]. The accurate view probably is that trieties generally are of a contractual nature inasmuch as they are the result of the common agreement of the signatories, while some of them fulfill the object which statutes perform within the State, namely, the function of laying down rules of conduct of universal or general application.» Ks. myös Reuter: »Introduction au droit des traités» 1. p. 1972 kpl. 56 s. 36 av. 38; Sztucki s. 7.

[8] Saraviita 1977 viittaa Oppenheim – Lauterpachtiin 1955 s. 878, Kelsen'iin 1966 s. 457 ja Tunkiniin s. 96, jotka kaikki pitävät kahtiajakoa oikeudellisesti perusteettomana. Näin Oppenheim's 1992 s. 32 edelleen: »(...) all treaties are law-making for the parties to them;» ja Reuter 1989 s. 20: »(...) the distinction between law-making and contractual treaties is neither clear or correct»; sekä Verdross s. 171: »Diese Einteilung und ihre Verknüpfung mit vr Konsekuenzen, etwa in Fragen der Vertragsauslegung und -beendigung, wird heute zu Recht als fragwürdig [abgelehnt]»; de Visscher 1963 s. 128: »La pratique internationale n'a pas sanctionné dans sa rigeur systématique originelle la distinction entre traités-contrats et traités-lois telle que l'avait proposée par H. Triepel.»

[9] McNair s. 744–749 näkee niiden välillä eroja tulkinnassa, voimassaolossa (sota ja muu poikkeustila) sekä valtioseuraannossa; tulkinnassa myös Rousseau I ss. 268, 292, 294 ja 298–304, samoin de Visscher 1963 s. 130: » C'est dans le domaine de l'interpretation que l'on saisit le mieux la physionomie particulière des conventions normatives.» Vrt. Jessup AJIL 1947 s. 392.

gen) erotuksena vastakkaisten etujen yhteensovittamiseen perustuvasta sopimuksesta (*Vertrag*).[10]

KANSAINVÄLINEN TUOMIOISTUIN lausui tapauksessa *Reservations to the Convention of Genocide:*

> »Nimenomaisesti humanitaarisessa ja sivilisaation suojelemisen tarkoituksessa solmitussa yleissopimuksessa sopimusvaltioilla ei ole erityisintressejä; heillä on pelkästään, yhdessä ja erikseen, yhteinen etu, joka on turvata erityisetuja ylemmänasteiset tavoitteet.»[11]

Tästä edelleen jatkaen Kansainvälinen tuomioistuin erotti tapauksessa *Barcelona Traction* kansainvälisessä oikeudessa vastavuoroisuuteen perustuvat ja *erga omnes* vaikuttavat velvollisuudet.[12] Viimeksi mainitut kohdistuvat koko kansainväliseen yhteisöön, ja kaikilla valtioilla on oikeudellinen intressi suojella niihin sisältyviä tärkeitä oikeuksia:

> »Tällaisia velvollisuuksia seuraa nykyajan kansainvälisessä oikeudessa esimerkiksi väkivaltaisen hyökkäyksen ja kansanmurhan kiellosta sekä perusihmisoikeuksia koskevista periaatteista ja säännöistä, mukaanlukien suojelu orjuudelta ja rotusyrjinnältä. Eräät vastaavista suojeltavista oikeuksista ovat tulleet osaksi yleistä kansainvälistä oikeut-

---

[10] Triepel s. 70: »Der Vertrag ist unfähig, *Rechtssätze* zu erzeugen. Was aber der Vertrag nimmer vermag, sa vermag die Vereinbarung. *Die Staaten können objektives Recht schaffen, wenn sie eine Regel vereinbaren, nach der sich ihr künftiges Verhalten dauernd bestimmen soll.* Auch hier verleugnet die Vereinbarung nicht ihre Natur. Sie besteht aus Erklärungen mehrerer inhaltlich gleicher Willen. Jeder will dasselbe: die Entstehung einer alle gleichmässig für die Zukunft bestimmten objektiven Norm. Nicht *entgegengesetzte* Interessen wollen sie *ausgleichen*, sondern ihr *gemeinsames* Interesse an der Fixierung einer Regel befriedigen, nach der sich ihr künftiger Verkehr, gerade auch für den Fall, dass später ein eintredender Interessen*streit* Ausgleich erheischen wird, ohne weiteres richten soll.» – Triepelin kansainväliseen oikeuteen transplantoiman Vereinbarung-konstruktion juuret juontavat saksalaiseen 1800-luvun valtiosääntökeskusteluun Pohjois-Saksan liittosopimuksen oikeudellisista perusteista. Ks.Schnorr s. 118 av. 6 ja s. 119: »Bei der Vereinbarung (...) sei der Wille aller Partner auf den gleichen Erfolg gerichtet. Sie ziele nicht auf einem Austausch von Leistungen, sondern auf eine gemeinsame Aktion aller Beteiligten ab. Infolgedessen verliefen bei ihr die Interessen und die Willenserklärungen parallel und erzeugten einen Gemeinwillen, der – nunmehr von den einzelnen Willenserklärungen losgelöst – als selbständiger Verpflichtungsrund über der Parteien stehe.»

[11] ICJ Reports (1951) s. 15; ks. de Visscher 1963 s. 133–134.

[12] Meron 1989 s. 31 ja 190–200; yleisemmin esim. de Visscher *op. cit.* s. 131–135; Frowein, 81 BaöRV 1983 s. 243. Käsitteen eri määritelmistä Hannikainen s. 276 av. 245.

ta [...] toiset sisältyvät luonteeltaan yleisiin tai lähes yleisiin kansainvälisiin asiakirjoihin.»[13]

Philip C. Jessup lausui ennen edellä selostettua tapausta:

»(...) yhteisen edun hypoteesi pohjustaisi tietä todelliselle kansainvälisen lainsäädännön järjestelmälle, jonka mukaan kansainvälisellä elimellä olisi oikeudellinen valta asettaa noudatettaviksi yhteisöä kokonaisuudessaan sitovia sääntöjä»[14]

Hänen mukaansa järjestelmän rakentaminen perustuisi todennäköisesti siihen, että valtiot käyttävät tahtoaan liittymällä »johonkin perustavaan sopimukseen». Jos tällainen kehitys tapahtuisi, ennen pitkää alkuperäinen keskinäisen konsensuksen perusta sulautuisi siihen, mitä alun perin pidettiin päätösvallan delegointina. Jessup kehitti argumentointia ihmisoikeuksia koskevan kansainvälisen sopimusoikeuden ja tapaoikeuden sulauttamiseksi ja *erga omnes* -vaikutuksen tunnustamiseksi Kansainvälisessä tuomioistuimessa.[15] Toisaalta hän – viitatessaan Yhdysvaltojen valtiosääntöön – palautti *Vereinbarung*-konstruktion Triepelia inspiroinutta Saksan 1800-luvun puolivälin valtiosääntökeskustelua varhaisemmille lähteille: *Jean-Jacques Rousseaun* sata vuotta aiemmin julkistamaan yhteiskuntasopimusteoriaan.[16]

EUROOPAN NEUVOSTON IHMISOIKEUSELIMET ovat vastaavien periaatteiden mukaisesti, joskin alueelliseen sopimusjärjestelyyn rajoittuen, katsoneet, että Euroopan ihmisoikeussopimus ei ole sopimus, jolla siihen liittyneet valtiot ovat asettaneet toisilleen vastavuoroisia subjektiivisia oikeuksia ja velvolli-

---

[13] *Barcelona Traction, Light and Power Co. Ltd.*, ICJ Reports 1970 s. 32.

[14] AJIL 1947 s. 388–389.

[15] Philip C. Jessup'in äänestyslausunto tapauksessa *South West Africa Cases* (*Preliminary Objections*) (*Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa*) (1962) ICJ Reports s. 432: »It is impossible to escape the conclusion that paragraph 2 of Article 7 of the South West Africa Mandate was intended to recognize and to protect the general interests of Members of the international community in the Mandates System just as somewhat comparable clauses recognize this broad interest in the minority trieties, in the Constitution of the International Labour Organisation and, as more recently, in the Genocide Treaty and in some of the trusteeship agreements concluded under the United Nations. When the mandate treaties were concluded, it was disputes over these broad interests which were contemplated.» Ks. myös Meron 1989 s. 189.

[16] Koskenniemi 1989 s. 276–277; Remec s. 19. J.-J. Rousseaun yhteiskuntasopimusteorian vaikutuksesta Yhdysvaltojen perustuslakiajatteluun esim. Jyränki 1989 s. 97, 117. J-J:sta kansainvälisen oikeuden voluntarismiin, toisaalta valtioiden itserajoitukseen, toisaalta valtioiden väliseen yhteistyöhön (*Vereinbarung*) nojaavan peruskäsityksen henkisenä isänä Ch. Rousseau I. s. 35.

suuksia, vaan tarkoituksena on ollut perustaa »yhteinen yleinen järjestys». Tästä seuraa, että sopimuksesta aiheutuvat velvollisuudet ovat olennaisesti objektiivisia luonteeltaan.[17] Sekä EIK että EIT ovat katsoneet, että sopimuksen määräyksiä ei tule tulkita rajoittavasti, jottei sopimuksen tavoitteita ja päämääriä estettäisi toteutumasta.[18] Evolutiivinen tulkintamenetelmä johtaa myös sopimuksen päämäärää tulkitsevaan seuraamusharkintaan (*effet utile*),[19] jossa tuomioistuimen oikeutta luova funktio korostuu. Myös tehokkuusperiaate kuuluu tässä katsannossa niihin tulkintamenetelmiin, joiden turvin on mahdollista muovata sopimuksen sisältöä etäämmäksi tekstistä ja sopimuksen laatijoiden alkuperäisestä tarkoituksesta.

KANSAINVÄLINEN TYÖJÄRJESTÖ oli kolmikantaisena kansainvälisenä instituutiona syntyessään mullistava.[20] Se on edelleen ainutlaatuinen työelämän kansainvälisen sääntelyn »pysyvä järjestö»,[21] vaikka se ei olekaan »täydel-

---

[17] »(...) being designed to protect the fundamental rights of individual human beings from infringement by any of the High Contracting Parties than to create subjective and reciprocal rights for the High Contracting Parties themselves», EIK tapauksessa Austria v. Italy (*Pfunders*), Yearbook VI (1963) s. 740. Drzemczewski 1983 s. 23–26 viittaa tämän lisäksi tapauksiin *Gericke* v. Federal Republic of Germany (EIK, Yearbook 1965) sekä EIT:n ratkaisuihin tapauksissa *Ireland v. UK*, A/25 (1978); *Marckx v. Belgium*, A/31 (1979) ja *Deweer v. Belgium*, A/35 (1980).

[18] *Wemhoff* A/7 (1968) § 8 s. 23; *Golder v. United Kingdom* B/16 (1973–1975) § 44 s. 34, A/18 (1975) § 29 s. 14; *Soering* A/161 § 87: »In interpreting the Convention regard must be had to its special character as a treaty for the collective enforcement of human rights and fundamental freedoms. Thus the object and purpose of the Convention as an instrument for the protection of individual human beings require that its provisions be interpreted and applied so as to make its safeguards practical and effective.»Ks. Ostin analyysiä EIS:n ihmisoikeuselinten tulkintamenetelmistä, Van de Kerchove & Ost 1989 s. 236–323; Pellonpää s. 204–214.

[19] Matscher, teoksessa MacDonald & Matsher & Petzold s. 67: »Closely connected with the consideration of the aim and purpose of the Convention is the attempt, in case of doubt, to choose an interpretation which leads to effective protection (*effet utile*) of the individual rights to be safeguarded.» Lord McNair s. 382 samaistaa käsitteen liberaaliin ja laajentavaan tulkintaan. Schermers & Waelbroek § 29 s. 18 pyrkivät karttamaan »effet utile» ja »funktionaalisen tlkinnan» käsitettä, »as they suggest that the Court should interpret the law in the light of its own wishes as to how a future Community legal order should be.» Ks. myös Ks. myös van Dijk -& van Hoof s. 74–76; Pellonpää s. 205–206.

[20] Esim. Guerrau s. 42: »Un élément nouveau dans la sphère du droit public qui régit les rapports des Etats; son apparition a véritablement marqué une page révolutionnaire dans les traditions jusque-là réconnues et sanctionnées par la coutume international»; Hiitonen s. 95: »(...) formation collective des Etats sui generis»

[21] Versailles'n rauhansopimuksen liitteenä olevan alkuperäisen perussäännön 387 (nyttemmin 1) artikla; ks. jäljempänä IV.II.1. luku.

linen valtioidenvälinen lainsäädäntöelin».[22] *Kaarlo Kaira* luonnehti kansainvälisen työkonferenssin norminantoa edelleen osuvalla tavalla:

> »Työkonferenssi toimii varsinaisesti kansainvälisenä organina, joka on kokoonpantu eri maista lähetetyistä edustajista, sillä tavoin kuin edellä mainitsin [viittaus järjestön kolmikantaisuuteen]. Konferenssin osanottajat täyttävät enemmän kansainvälistä organitehtävää kuin toimivat valtion puolesta. Sopimusehdotukset ovat pikemminkin hallitusten, työnantajain ja työntekijöiden välisten neuvottelujen tuloksia kuin valtioiden välisiä asiakirjoja.»[23]

ILO:n yleissopimuksia on luonnehdittu eräänlaisena vastavuoroisten ja lakiasäätävien sopimusten,[24] mutta myös perinteisen valtiosopimuksen ja aidon kansainvälisen lain[25] välimaastoon sijoittuvana kompromissina. *Georges Scelle* on korostanut pisimmälle näiden sopimusten lakiasäätävää luonnetta. Hänen mielestään ne ovat »kansainvälisen lainsäädäntöelimen hyväksymiä ehdollisia lakeja»:[26] ratifioiminen ilmaisee jäsenvaltion tahdon liittyä jo olemassa olevaan lakiin ja saattaa sen valtionsisäisesti voimaan.[27] Tämä käsitys ei kuitenkaan saa tukea työkonferenssin käytännöstä, jonka mukaan äänestyksessä hyväksytyn yleissopimuksen kansainvälinen voimaantulo edellyttää vähintään kahden jäsenvaltion ratifiointia. Suurin osa kansainvälisistä työnormeista on joustavia,[28] osa jopa vaihtoehtoisia,[29] ja vain osa on laadittu tarkkuudella, joka tekee mahdolliseksi niiden siirtämisen sellaisenaan kan-

---

[22] Verdross s. 88.

[23] Kaira 1932 s. 88–91; *idem.*1933 LM s. 3–4.

[24] Ianouloff RCADI s. 1935 I s. 571; Valticos 1984 kpl. 74 s. 45.

[25] Fried s. 60; Schnorr s. 110–116; Valticos RCDIP 1955 s. 252.

[26] »Les textes élaborés ont eux-mêmes une *valeur* législative international, mais ils ont besoin, pour acquerir une *force* législative interne et devenir lois *dans les Etats*, de la survenance de ce qu'on appelle en droit public un *acte-condition* (...) Cette manifestation de volonté se produit sous la forme d'une pseudo ratification... C'est une *adhésion* à une acte législative préexistant qui, jusque-là, demeure sans force obligatoire», s. 182–183, korostus alkup. Ks. myös Jenks 1968 s. 233: »(...) the quasi-legislative functions and procedures of the I.L.O.».

[27] Scelle'en yhtyen Troclet 1952 s. 593–595: ratifioinnista sanan aidossa merkityksessä ei ole kysymys (tästä myös Kaira 1932a s. 69, 82–84,85–87; *idem.* 1932 s. 293–294) vaan yhdynnästä jo valmiiseen asiakirjaan: »L' Etat qui a adheré se trouve obligé», s. 595; ja Fried 1965 s. 63–65: »(...) *es sind bedingte Gesetze*»; Parry vielä 1968 s. 197: »(...) *international labour conventions so-called are not in fact treaties but rather projects of municipal legislation*».

[28] Leary s. 14.

[29] Ramadier Dr. soc. 1951 s. 600.

salliseen oikeusjärjestykseen.[30] ILO:n valvontaelimet hyväksyvät sekä monistisen että dualistisen käytännön perussäännön 19(d) artiklan varmistaman *pacta sunt servanda* -velvoitteen täyttämiseksi pitäen tärkeänä, että »kaikissa tapauksissa ratifioidut yleissopimukset käännetään selvästi tavalla tai toisella niiden soveltamista varten tarpeellisiksi kansallisiksi toimenpiteiksi».[31] Wienin yleissopimus koskee kansainvälisten järjestöjen ja siten myös ILO:n yleissopimuksia, joskin sen 5 artikla antaa etusijan järjestöjen omille säännöille. Siten on selvää, että ILO:n yleissopimukset ovat valtiosopimuksia.[32] Niitä voidaan pelkkinä työkonferenssin äänestäminä asiakirjoina varauksellisesti luonnehtia ennakoivaksi tai ehdolliseksi oikeusnormien materiaalista sisältöä koskevaksi lainsäädäntötoimeksi.[33] Kuitenkin niistä vasta ratifioinnin kautta muodostuu oikeudellisesti velvoittavia asiakirjoja.[34]

ILO:n yleissopimuksia on myös rinnastettu työehtosopimuksiin.[35] Analogia on johdettu sopimusten hyväksymismenettelystä ja niiden *horisontaali/pacta tertiis* -vaikutuksesta. *Paul Reuter* on yleisemminkin huomauttanut laajojen normisopimusten häivyttävän eroa lain ja sopimuksen välillä modernissa oikeudessa. Hän viittaa analogisiin kehityspiirteisiin yksityisoikeudessa ja kansainvälisessä oikeudessa.[36] *Jean Morellet* (ILR 1926) peittää mielestäni osuvasti edellä referoimani luonnehdinnat käyttämällä ilmaisua *»type original de Traités»*.

---

[30] Suviranta 1969 s. 308; Valticos RCDIP 1955 s. 266–267.

[31] ILC-RP 1950 s. 460; Leary s. 20–25.

[32] Myös Suomen HM 33 §:n mielessä, Kaira 1932a s. 14 ja LM 1933 s. 12; Saraviita 1973 s. 69–72.

[33] »(...) *un acte prélegislative*», Ramadier, Dr. Soc. 1951 s. 601; ks. myös Fried s. 63–65.

[34] Morellet RCDIP 1938 s. 10; Leary s. 12 ja siinä main. kirjallisuus.

[35] »Die ILO-*Übereinkommen* sind völkerrechtliche *Normenverträge* in diesem Sinne», Schnorr s. 142; korostus alkup.

[36] Reuter 1989 kpl. 57 s. 20: »The great collective instruments of modern economic society – such as collective agreements regulating the general conditions of an industrial sector, trade union or professional regulations, and large corporations – are no longer contracts in the original sense. Major unrestricted multilateral treaties are more like by-laws of a corporation which is entered or left regardless of other parties than a statute in the public law sense. The essential feature of legislation in the material sense is its generality.»

2. Oikeushistoria sukupuun rakentamisen ja systematisoinnin apuvälineenä

Wienin vuoden 1969 yleissopimuksessa ei ole määritelty, mitä esitöillä tarkoitetaan. Sopimusta valmistellut kansainvälisen oikeuden toimikunta ei pitänyt luonnosta koskevassa kommentaarissaan sitä tarpeellisena, koska määritelmä saattaisi sulkea pois relevanttia todistusaineistoa. Toimikunta käsitteli lähinnä esitöiden saatavuutta, mutta ei pitänyt tarpeellisena tältäkään osin sisällyttää sopimukseen erityistä määräystä, koska monenväliseen valtiosopimukseen myöhemmin liittyvällä valtiolla on oikeus halutessaan tutustua sekä julkaistuihin että julkaisemattomiin esitöihin.[37]

H. Lauterpacht[38] pitää sanonnan *travaux préparatoires* piiriin kuuluvina sopimusneuvottelut käynnistävän diplomaattikonferenssin valmistelevia neuvotteluja, alkuperäistä ja sen jälkeen laadittuja sopimusluonnoksia, konferenssissa ja sen komiteassa käytyjä pöytäkirjaan tai muutoin muistiin merkittyjä neuvotteluja sekä valtuutetuille annettuja ohjeita.

Se aineisto, johon olen esitöinä turvautunut ja viitannut, mahtuu hyvin tämän määritelmän piiriin. Rajaan esityöt vielä ahtaammin käsittämään vain ne monenvälisen kansainvälisen sopimuksen valmisteluasiakirjat, jotka ovat sihteeristön laatimia sekä ne kokousasiakirjat, jotka on tavalla tai toisella yhteisesti varmennettu tai jotka valmisteluvastuussa oleva järjestö on ainakin julkaissut.[39] Näin määriteltyinä esityöt täyttävät Lauterpacht'in toisessakin yhteydessä (1958 s. 137) asettamat vaatimukset: esitöiden tulee olla »tallennettuja, julkisia ja saatavilla».[40] Kirjallisen aineiston saatavuuden ohella ongelma on sen tarkkuus ja luotettavuus. Tämän ongelman olen ratkaissut sillä yleisesti sovelletulla tavalla, että ne oletetaan luotettaviksi, ja niissä havaittuja epätarkkuuksia voidaan täydentää vain tukeutumalla toisiin vähintään yhtä autenttisiin lähteisiin.

2.1. Esityöt systematisoinnissa

Kansainvälisten ammattiyhdistysoikeuksien systeemiyhteyden jäsentäminen esitöiden avulla merkitsee sitä, että tutkimuskohteeksi valittujen asiakirjo-

[37] YILC 1966 II § 20 s. 223.

[38] RCADI 1934:II s. 719; idem HLR 1935 s. 522.

[39] Tärkeimmät olen merkinnyt liitteenä olevaan asiakirja-avaimeen.

[40] Lauterpacht 1958 s. 137; samoin mm. Verdross & Simma s. 391 av. 5; Sinclair s. 144.

jen tekstit toimivat vain *prima facie* materiaalina, jonka sisältö tutkimuksen kestäessä syvenee. Menetelmäni on samantapainen kuin YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen esityöt tutkineella *Albert Verdoodt*'lla. Pyrin esitöiden perusteella selventämään ja täsmentämään tekstien sisältöä ja »lainsäätäjän tarkoitusta». Systeemiyhteyden jäsentämisen ja sukupuun laatimisen tavoite tähtää siihen, että tutkimani tekstimateriaalin osat »asettuvat omalle paikalleen».

Tutkimukseni metodiseksi perusteluksi lainaan *John P. Humphrey*'n esipuhetta Bossuyt'n laatimaan KP-sopimuksen esitöihin johdattavaan oppaaseen:

> »(...) on outoa, että tutkijat ovat kiinnittäneet kovin vähän huomiota yleissopimusten [KP ja TSS] lainsäädäntöhistoriaan. Tämä johtuu ehkä asian vaikeudesta. Tarve tällaiseen tutkivaan analyysiin on kuitenkin ilmeinen. Se ei ole välttämätöntä pelkästään sopimusten todellisen tarkoituksen ymmärtämiseksi. Se on välttämätöntä, jos aiomme todella ymmärtää monien muiden niiden innoittamina syntyneiden sääntelyasiakirjojen ja niiden soveltamiseksi hyväksyttyjen lakien tarkoituksen. Myös Euroopan yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi laadittiin pitäen esikuvana kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen luonnosta sen sisältöisenä kuin se oli vuonna 1950; ja Amerikan ihmisoikeuksia koskeva yleissopimuksen esikuvana oli Euroopan ihmisoikeussopimus. Lisäksi monissa maissa on säädetty lainsäädäntöä valtioiden hyväksymien sopimuksiin perustuvien velvollisuuksien soveltamiseksi. Kuitenkin ilman mitään asiaa koskevaa teosta useimpien lakimiesten on ollut lähes mahdotonta jäljittää tarkoitusta, jonka yleissopimusten laatijat halusivat antaa niiden määräyksille. Sitä paitsi vain harvoissa kirjastoissa on tarvittava laaja asiakirja-aineisto. Ja tätä vaikeutta lisää se, että monet YK:n elimet olivat mukana valmisteluprosessissa, joka kesti lähes kaksikymmentä vuotta. Hyvin harvat oppineet ryhtyisivät tai edes voisivat ryhtyä työntäyteiseen tehtävään jäljittääkseen edes sääntelyasiakirjojen yhden artiklan lainsäädäntöhistorian.»[41]

Marc Bossuyt itse lainaa YK:n koulutus- ja tutkimusinstituutin muistiota:

> »Yksikään lakimies ei pitäisi tyydyttävänä sopimuksen tarkoituksen identifiointiaan, ellei hän olisi tutkinut valmistelutöitä».[42]

---

[41] Sittemmin tämä puute on pitkälle korjaatunut. Marc Bossuyt on tarkastanut KP-sopimuksen esityöt ja esittää ne jäsennettynä kokonaisuutena. Manfred Nowak ja Dominic McGoldrick ovat monografioissaan käyneet huolellisesti läpi KP-sopimuksen esityöt, Matthew Craven TSS-sopimuksen.

[42] UNITAR Note on the preparatory work of UN multilateral trieties, Bossuyt s. XXII.

Valitsemaani historiallista lähestymistapaa voidaan arvostella. Esitän oikeushistoriallisen tarkastelun lähtökohtia koskevan kritiikin kärjen käänteisessä järjestyksessä:

a) kansainvälisten sopimusten, varsinkin monenvälisten ja erityisesti ns. oikeutta luovien sopimusten tulkinnassa esitöihin voidaan vallitsevan käsityksen mukaan turvautua vain rajoitetusti;

b) yhtä rajoitetusti tulkintakeinona voidaan turvautua kansallisiin olosuhteisiin, joilla on yleensä merkitystä vain siinä tapauksessa, että ne ovat riittävän yhtenäiset osoitukseksi valtiosopimusta tehtäessä vallinneesta käytännöstä.

Wienin yleissopimuksen 32 artiklan mukaan sekä valmistelutyöt että valtiosopimusta tehtäessä vallinneet olosuhteet ovat vain sopimuksen edellisessä artiklassa määriteltyä tulkinnan perussääntöä täydentäviä, sopimuksen ulkopuolisen aineiston käyttämisen sallivia tulkintakeinoja. Niihin voidaan turvautua vain, milloin yleisen tulkintasäännön mukainen tulkinta »jättää merkityksen epäselväksi tai hämäräksi» tai »johtaa tulokseen, joka on selvästi mahdoton tai kohtuuton». Niiden ei tule muodostua vaihtoehdoksi tai kilpaileviksi ensisijaisille tulkintasäännöille,[43] jotka on kirjattu yleiseksi tulkintasäännöksi otsikoituun yleissopimuksen 31(1) artiklaan. Se lähtee tekstin ensisijaisuudesta:

> »Valtiosopimusta on tulkittava vilpittömässä mielessä ja antamalla valtiosopimuksessa käytetyille sanonnoille niille kuuluvassa yhteydessä niiden tavallinen merkitys, sekä valtiosopimuksen tarkoituksen ja päämäärän valossa.»

Pysyvä kansainvälinen tuomioistuin ilmaisi tekstin primaatin vieläkin selkeämmin asiassa *Mosul*:

> »Tuomioistuimen tehtävänä on tulkita yhtä sopimuslauseketta (...) Siten tuomioistuimen tulee etsiä ensisijaisesti itse tekstin sanamuodosta, mikä on ollut sopimuspuolten tarkoitus; tämän jälkeen se voi harkita tuleeko – ja missä määrin – muita seikkoja kuin sopimuksen sanamuoto ottaa tässä tarkoituksessa huomioon.»[44]

---

[43] Kansainvälisen oikeuden toimikunnan sopimusluonnosta koskeva kommentaari YILC 1966 II kpl. 19 s. 223–224 ja toimikunnan erityisraportööri Sir Humphrey Waldock YILC 1964 II s. 56–58. Ks. myös YILC 1966 I Part II s. 206; Sinclair s. 115–116.

[44] *Treaty of Lausanne*, (*Frontier between Turkey and Irak* (*Mosul*), PCIJ (1925) Series B/12 s. 18–19. Tai, kuten McNair s. 365 ilmaisee asian: »(...) giving effect to the expressed intention of the parties, that is, their intention *as expressed in the words used by them in the light of surrounding circumstances*» (korostus alkup.). Ks. myös Simon s. 333.

Tekstin ulkopuolisena samassa Wienin yleissopimuksen artiklassa mainittuna tulkintamateriaalina sopimuksen jälkeen osapuolten välillä tehdyt myöhemmät sopimukset ja myöhempi käytäntö ohittavat esitöiden ja sopimuksen syntyaikaisen käytännön painon tulkinnassa[45] aina sopimuksen sisällön muuttamiseen saakka myöhemmän käytännön myötä, vaikka viimeksi mainittu prosessi onkin periaatteessa erotettava sopimuksen oikean sisällön vahvistamiseen tähtäävästä tulkinnasta.[46] Tosin vielä yleissopimuksen valmistelun loppuvaiheissa Yhdysvallat pyrki poistamaan tulkintasääntöjen hierarkkisen jaon yleiseen tulkintasääntöön ja täydentäviin tulkintakeinoihin.[47]

Mutta:

c) vastaavasti tämä tutkimus on tarkoitettukin »täydentäväksi tulkintakeinoksi». Oikeushistoriaa ei voida sivuuttaa ammattiyhdistysoikeuksien sukupuun rakentamiseen ja systematisointiin tähtäävässä tutkimuksessa riippumatta siitä, mikä paino esitöille ja sopimuksenteon aikaisille olosuhteille on konkreettisessa tulkintatilanteessa annettava. Tässäkään niiden merkitys ei ole välttämättä niin vähäinen kuin jäljempänä esittämäni perusteella voitaisiin päätellä. Ihmisoikeussopimusten määräykset on muotoiltu varsin väljiksi ja niukkasanaisiksi. Tällöin uusimpien sopimusten valmistelutöiden merkitys korostuu tulkinnassa.[48]

Lisäksi näkökulma on kovin ajankohtainen: ILO:n 1990-luvun lakko-oikeuskeskustelussa argumentoidaan painokkaasti Wienin yleissopimuksen tulkintasäännöillä ja nojaudutaan voimakkaasti historiaan. EIS:n ja ESP:n valvontakäytännössä sopimuksiin on rakennettu sisään sellaista, mitä sinne ei sopimusta laadittaessa ollut tarkoitettu sisällyttää (negatiivinen järjestäytymisvapaus ja järjestäytymislausekkeiden (closed shop) kielto). Keinona käytetty evolutiivinen tulkintamenetelmäkin on palautettavissa Wienin yleissopimukseen.

Kun lakko-oikeus ja negatiivinen järjestäytymisvapaus ovat tutkimukseni keskeisiä kohteita, pidän mainitsemistani syistä perusteltuna ja tarpeellisena sukeltaa saman tien täydentäviin tulkintakeinoihin saakka.

---

[45] Harvard Law Schoolin valtiosopimuksia koskevassa sopimusluonnoksessa (19 art., AJIL 1935 (suppl.) s. 937) ja Kansainvälisen oikeuden instituutin vuonna 1956 hyväksymässä päätöslauselmassa (AIDI 46 (1956) s. 317) esityöt, myöhempi soveltamiskäytäntö ja sopimuksen tarkoitus rinnastettiin toisiinsa sallittuina tulkintakeinoina.

[46] YILC 1966 II s. 236; Karl s. 21–22; Sinclair s. 138.

[47] Kearney & Dalton AJIL 1970 s. 519–520; Yasseen RCADI 1976 III s. 87.

[48] Esim. Pellonpää s. 209: »On selvää, että esitöillä on tärkeämpi merkitys esimerkiksi 1980-luvulla valmisteltua seitsemättä [EIS:n] lisäpöytäkirjaa kuin useita pääsopimuksen määräyksiä tulkittaessa.»

2.2. Esitöiden paino kansainvälisessä oikeuskäytännössä ja doktriinissa

HAAGIN TUOMIOISTUINTEN[49] omaksumat ja Wienin yleissopimuksen kiteyttämät tulkintaperiaatteet muodostavat varman lähtökohdan käytännön sopimustulkinnalle: tekstin ensijaisuus, esityöt ja soveltamiskäytäntö[50] ovat tekijöitä, joita yksikään tulkitsija ei voi jättää huomiotta.[51] Kuitenkin moderni, kon-

[49] Kansainliiton yhteyteen perustettu Pysyvä kansainvälinen tuomioistuin ja sen seuraaja, YK:n oikeudelliseksi pääelimeksi perustettu Kansainvälinen tuomioistuin. Näistä ja Haagin rauhankokouksessa vuonna 1899 perustetusta Pysyvästä kansainvälisestä välitystuomioistuimesta käytetään kirjallisuudessa nimitystä Haagin tuomioistuimet, esim. Broms 1978 s. 73–76; Elian s. 27–46; O'Connell II s. 1065–1072.

[50] Pysyvä kansainvälinen tuomioistuin: jäljempänä tekstissä referoitavat ILO:n toimivaltaa koskevat lausunnot maataloustyöstä ja maatalouden tuotantomenetelmistä (PCIJ Series B Nos. 2 and 3 (1922) sekä naisten yötyöstä (PCIJ Series A/B nro 50 (1932). Lisäksi *Interpretation of the Treaty of Lausanne* (PCIJ Series B No. 12 (1925); *The S.S. »Lotus»* (PCIJ, Series A nro 10 (1927) p.10): »(...) there is no occasion to have regard to preparatory work if the text of a convention is sufficiently clear in itself». Samalla tuomioistuin kuitenkin tutki esitöihin perustuvan Ranskan väitteen: »The records of preparation of the Convention respecting conditions of residence and business and jurisdiction would not furnish anything calculated to overrule the construction indicated by the actual terms of Article 15.» Täydentävän tulkintakeinon luonteen tuomioistuin ilmaisi tapauksessa *Treatment of Polish Nationals in Danzig* (PCIJ Series A/B nro 44 (1932) p. 33): »This text not being absolutely clear, it may be useful, in order to ascertain its precise meaning, to recall here somewhat in detail the various drafts which existed prior to the adoption of the text now in force.» Ks. Lauterpacht 1958 s. 116–121. – Kansainvälinen tuomioistuin on toistanut samat periaatteet tapauksissa *Admission of a State to the United Nations* (ICJ Reports 1947–1948 p. 63) ja the *Fisheries (Jurisdiction) Case* (ICJ Reports 1973 pp. 9–10 No. 17) ja vielä tapauksessa *Ambatielos* (ICJ Reports 1952 p. 45), jonka Lauterpacht 1958 s. 124–127 luokittelee jo esitöiden sallittavuuden »toisen vaiheen» tapauksiin. Ks. myös *South-West Africa Cases* (Preliminary Objections) ICJ Reports 1962 p. 332–335, josta McDougal & Lasswell & Miller s. 124 ja yleisemmin ss. 96, 125–126 ja 231–233. Ks. myös Lauterpacht ADII (1954) s. 55–56; McNair 413–415.

[51] Ks. esim. Kansainvälisen työtoimiston muistio, joka koskee kollektiivista neuvottelumenettelyä koskevan yleissopimuksen (nro 154)1(2) artiklan tulkintaa: »3. As regards the armed forces and the police, the possibility of excluding them totally or partially from the scope of the provisions of the Convention is to be inferred:

– from the literal meaning of paragraph 2 of Article 1 of the Convention, which provides that »*the extent to which the* guarantees provided for in this Convention apply to the armed forces and the police may be determined by national laws or regulations or national practice»;

– from the preparatory work before the adoption of the Convention, in which it was specifically emphasised that such categories of workers could be excluded totally or partially from the scope of the Convention (see, in particular, International Labour Confer-

tekstuaalista tulkintaa korostava käsitys pyrkii vapautumaan tekstin ylivallasta ja korostaa myös sen ulkopuolisen aineksen merkitystä valtiosopimusten tulkinnassa.[52]

Sitä paitsi esitöiden kirjaamistavalla voi olla merkitystä niiden painoarvoa harkittaessa.[53] Naisten yötyötä koskevassa neuvoa-antavassa lausunnossaan Pysyvä kansainvälinen tuomioistuin piti hyödyllisenä tutustua naisten yötyön kieltävää sopimusta valmistelleen ensimmäisen kansainvälisen työkonferenssin asettaman komitean raporttiin, todeten kuitenkin, että *»as many phrases can be found which tell one way as the other»*.[54] Toisaalta Kansainvälisen tuomioistuimen neljä tuomaria katsoivat äänestyslausunnossaan, että esitöihin turvautuminen on nimenomaan oikeutettua, milloin

> »ne, jotka neuvottelivat sopimuksen, ovat sisällyttäneet tulkitsevaan päätöslauselmaan tai johonkin vastaavaan määräykseen heidän täsmälliset tietyn sopimusartiklan tarkoitusta koskevat käsityksensä».[55]

Esitöihin perehtyessäni olen »sivutuotteena» löytänyt valmisteluasiakirjoista kymmenkunta lähestulkoon edellä mainitut kriteerit täyttävää pöytä-

---

ence, 67th Session, *Record of Proceedings*, page 22/2 (paragraph 13) and page 22/4 (paragraph 29);

– from the interpretation that has always been given to paragrapgh 1 of Article 5 of Convention No. 98 – couched in similar terms to paragraph 2 of Article 1 of Convention No. 154 – to the effect that it allows States which have ratified the Convention to exclude the armed forces and the police from its scope.» Memoranda Prepared by the International Labour Office in Reply to Requests for Clarification concerning Conventions Nos. 118 and 154; Off. Bull. Vol. LXVII 1984 Series A No. 1 s. 29.

[52] McDougal & Lasswell & Miller, *passim*; Koskenniemi 1989 s. 291–303.

[53] Waldock (Third Report) YILC 19 1964 II s. 58.

[54] PCIJ (1932) Series A/B nro 50 s. 379.

[55] Basdevant, Winiarski, Sir Arnold McNair and Read, *Conditions of Admission of a State to Membership in the United Nations* (Article 4 of the Charter), ICJ Reports 1947–1949 s. 87. Sinclair s. 146 kertoo Iso-Britannian tuomioistuinten alkaneen vähitellen ottaa huomioon kansainvälisten yleissopimusten tietyt kriteerit täyttävää valmisteluaineistoa niitä koskevien kansallisten voimaansaattamislakien tulkinnan apukeinona ja lainaa Lord Scarmania ([1981] A.C. s. 294–295): »Konferenssivaltuutettujen työpaperit tai valtuutettujen konferenssille esittämät muistiot, vaikka ovatkin relevantteja, ovat harvoin avuksi: mutta hyväksytty konferenssin pöytäkirja yhteisymmärryksestä, johon perustuen yleissopimuksen artiklan luonnos hyväksyttiin, voi olla hyvinkin suuriarvoinen.» Harvard Law School'in valtiosopimuksia koskevan sopimusluonnoksen kommentaarissa katsotaan, että esityöt on erotettava »from interpretations mutually agreed upon and formally recorded as »authentic» interpretations», AJIL (1935) s. 956. Tämä kuitenkin edellyttänee samojen tai ainakin lähes samojen muotovaatimusten täyttämista kuin itse sopimuksen solmiminen. Ks. myös Schwarzenberger I s. 516 ja 531.

kirjamerkintää. Tätä pidän sinänsä kiinnostavana tuloksena varsinkin siihen nähden, että valmisteluasiakirjoihin yksimielisesti kirjatut sopimustekstien tulkinnat ovat säännönmukaisesti syntyneet tutkimuksen kannalta relevanteissa ja vaikeiksi osoittautuneissa kysymyksissä.

Haagin tuomioistuinten käytäntö sekä monet »eri maiden etevimmistä tutkijoista»[56] tukeutuvat siihen, että normatiivisia valtiosopimuksia tulkittaessa noudatetaan objektiivista tulkintaperiaatetta. Tämä merkitsee sopimustekstiin tukeutuvan tulkinnan ensisijaisuutta[57] myös yleistä tulkintasääntöä sovellettaessa[58] sekä varovaista suhtautumista monenvälisten normisopimusten esitöihin osapuolten motiivien ja niihin perustuvan tarkoituksen selvittämiseksi. Wienin yleissopimusta valmistellut YK:n kansainvälisen oikeuden toi-

[56] Kansainvälisten tuomioistuimen perussäännön 38(1)(d) artiklassa doktriinista oikeuslähteenä käytetty ilmaisu.

[57] Tämä tulkintasääntö palautuu jo Vattelin s. 461 ilmaisemaan ensimmäiseen maksiimiin, jonka mukaan ei ole sallittua tulkita sitä, mitä ei ole tarpeen tulkita: »Quant un Acte est concû en termes claires & précis, quand le sens en est manifeste & ne ne conduit à rien d'absurde; on n'a aucune raison de se refuser au sens que cet Acte présente naturellement.» Lauterpacht RCADI 1934 II s. 714 toteaa säännön käytännössä jokseenkin hyödyttömäksi, koska sanamuotoa korostavana se tekee muut tulkintasäännöt tarpeettomiksi: »C'est une règle utile aussi longtemps que les Parties sont d'accord. Mais lorsqu'elles cessent de l' être sur le sens particulièr d'une expression, l'interprétation devient évidemment nécessaire, ne serait-ce que pour décider que rien ne laisse supposer que l'expression ait été employée dans un sens autre que son acception ordinaire.» *Idem* 1958 s. 54: »Numerous judgments, opinions and awards seem to favour reliance on »plain meaning» – although more often than not such reliance, far from being the decisive consideration, is due to the desire to make the decision appear more convincing and to give the embellishment of plausibility and apparent soundness to a result reached in other ways.» Yleisesti Vattelin ja häntä edeltäneiden kirjoittajien tulkintadoktriinista Bernhardt s. 5–8.

[58] Kansainvälisen oikeuden toimikunnan kommentaari YILC 1966 II kpl. 11 s. 220 ja kpl. 18 s. 223: »(...) the Commission's approach to treaty interpretation was on the basis that the text of the treaty must be presumed to be the authentic expression of the intentions of the parties, and that the elucidation of the meaning of the text rather than an investigation *ab initio* of the supposed intentions of the parties constitutes the object of interpretation. It formulated article 27 [sopimuksessa 31] on that basis, making the ordinary meaning of the terms, the context of the treaty, its object and purpose, and the general rules of international law, together with authentic interpretations of the parties, the primary criteria for interpreting a treaty.» Ks. myös esim. Rousseau I s. 299: »(...) dégager la volonté commune des Parties par un appel quasi-exclusif au texte, celui-ci étant en définitive l'unique élement objectivement valable à prendre en considération pour l'interprète». Reuter (1989) kpl. 142 s. 74: »The primacy of the text, especially in international law, is the cardinal rule for any interpretation.» De Visscher 1963 s. 45: »C'est que le texte, expression directe de la volonté des Parties, reste l'instrument par excellence de leur sécurité.»

mikunta katsoi, että »tulkinnan lähtökohtana tulee olla tekstin tarkoituksen selvittäminen, ei osapuolten tarkoituksen tutkiminen *ab initio*».[59] Esitöihin turvautuminen merkitsee astumista epävarmalle alueelle: niiden sisältöä ei ole tarkoin määritelty eikä varmennettu.[60] Usein vastaan tulee käytännön rajanveto-ongelma: kuinka pitkälle taaksepäin voidaan mennä ja missä on pysähdyttävä?[61]

Sopimustekstin tulkinnanvaraisuus tai epäselvyys on usein seurausta valmistelutöistä, joissa neuvottelutaktisista syistä on saatettu käyttää yleisluonteisia ja tulkinnanvaraisia ilmauksia.[62] Tulkinta-aineistona esityöt samoin kuin sopimuksen syntyyn johtaneet »historialliset tosiasiat» kätkevät usein objektiivisen pinnan taakse vaarallisen paljon subjektiivisuutta.[63] Esitöihin liittyvät epävarmuustekijät ovat saattaneet epäilemään, onko tuomioistuimella ylipäänsä toimivaltaa pyrkiä selvittämään lainsäätäjän tahtoa niihin tukeutuen.[64] Valtiosopimusoikeudessa tämä kysymys on ratkaistu siten, että esityöt ovat toissijaisesti tulkitsijan käytettävissä. Mutta myös muiden tulkintasääntöjen käytössä oikeutta luovan tulkinnan edelleen epämääräisenä pysyvä raja määräytyy toimivaltanormin kautta: tulkitsijan tehtävänä ei ole muuttaa sopimusta vaan määritellä sen sisältö tulkittavana olevassa konkreettisessa tapauksessa.

Monenvälisten oikeutta luovien sopimusten tulkinnassa esitöihin turvautuminen on kolmansien osapuolten intressien suojaamiseksi rajoitettua, koska usein sopimukset ovat vain muutamien merkittävimpien allekirjoittajavaltioiden neuvottelemia.[65] Tällaisissa tapauksissa olisi kohtuutonta odottaa, että

---

[59] YILC 1966 II s. 220. Ks. myös esim. Sinclair s. 142:» Recourse to the *travaux préparatoires* of a treaty must always be undertaken with caution and prudence»; de Visscher s. 17; McDougal & Lasswell & Miller s. 122. Pysyvän kansainvälisen tuomioistuimen neuvoa-antava lausunto Kansainvälisen työjärjestön toimivallasta säädellä – *incidentally* – työnantajan henkilökohtaisesti tekemää työtä: »(...) the Court, in determining the nature of a measure, must look to its practical effect rather than to the predominant motive that may be conjectured to have inspired it», PCIJ (1926) Series B nro 13 s. 19.

[60] Reuter 1989 s. 76.

[61] McNair s. 411 ja 744–745.

[62] Reuter *ibid.*; Sinclair s. 142.

[63] Schwarzenberger I s. 514.

[64] Vermeule, 50 Standford Law Review, July 1998 s. 1896, tosin säädännäisestä oikeudesta: »(...) there are reasons to doubt judicial competence to discern legislative intent from legislative history.»

[65] *Quincy Wrightin* AJIL 1929 s. 104 jälkeen mm. *Sir Arnold McNair* s. 411 ja 744–755; *Paul Reuter* 1989 s.76; *Charles Rousseau* 1970 I s. 294 ss.; *Ian Sinclair* 1984 s. 142–144.

sopimukseen liittyvät muut valtiot olisivat perehtyneet tai perehtyisivät »alkuperäisten neuvottelijoiden alustaviin keskusteluihin».[66]

Esitöihin tuvautumista sekä perusteltuna että suositeltavana tulkintakeinona ehdottava *Hersch Lauterpacht*[67] piti Kansainliiton salaisten sopimusten kieltoon perustuen tietyin ehdoin mahdollisena luottamuksellistenkin esitöiden käyttöä tulkinnan apuvälineenä.[68] Kansainvälisen oikeuden toimikunta pyrki kommentaarissaan tietoisesti laajentamaan mahdollisuutta turvautua esitöihin myös kolmansiin maihin nähden[69] ja irroittautumaan Pysyvän kansainvälisen tuomioistuimen tässä suhteessa rajoittavasta tulkinnasta.[70] Vastaavasti esitöiden julkisuus ja saatavuus on asetettu kriteeriksi niiden käytettävyydelle: monenvälisten sopimusten tulkinnassa esitöihin turvautuminen

[66] ILO:n toimivaltaa maataloustyöhön koskevassa lausuntoasiassa Pysyvä kansainvälinen tuomioistun torjui Ranskan hallituksen asianajajan väitteen ILO:n perussäännön sisältävän Versailles'n rauhansopimuksen XIII luvun esitöiden merkityksestä, PCIJ, Series B/ 2–3, p. 41: »Powers who took no part in the preparatory work were invited to accede to the Treaty as it stood, and did so accede».Lord McNair (s. 420) lainaa myös *Sir Edward Pollockin* lausuntoa tapauksessa *Tunis and Marocco Nationality Decrees* (PCIJ, Series C, nro 2 p. 197): »The neutral nations have been invited to become members [of the League of Nations] and have subscribed to the Covenant on the faith of the terms expressed and as they stand, and not on the basis of some covert meaning which the words do not on their face convey, which is to be extracted from the records of deliberations to which they were not admitted, and from the speeches which they never heard and of which they have never received a report.»

[67] Kansainvälisen oikeuden instituutin raportöörinä: Nouveau projet definitif de Resolutions presenté par M. H. Lauterpacht, Article 2; AIDI 1954 s. 225–226.

[68] RCADI 1934 II s. 807–808: »Un recours aux documents confidentiels (...) ne saurait légalement affecter la valeur probante du procès-verbal (...) a moins que la question ne puisse, lorsque les circonstances le permettent, être ramenée dans la sphère d'application de l'article 18 du Pacte de la Société des Nations, qui détruit (ou peut-être diminue simplement) l'effet des engagements secrets.»

[69] YICL 1966 II kpl. 20 s. 223: »A State acceding to a treaty in the drafting of which it did not participate is perfectly entitled to request to see the *travaux préparatoires*, if it wishes, before acceding. Nor did the rule seem likely to be practically convenient, having regard to the many important multilateral treaties open generally to accession. These considerations apply to unpublished, but accessible, *travaux préparatoires* as well as to published ones; and in the case of bilateral traties or 'closed' treaties between small groups of States, unpublished *travaux préparatoires* will usually be in the hands of all the parties. Accordingly, the Commission decided that it should not include any special provision in the article regarding the use of *travaux préparatoires* in the case of multilateral treaties.»

[70] *Territorial Jurisdiction of the International Commission of the River Oder*, PCIJ (1929) Series A nro 23, annex 3 s. 42.

on sallittua vain, kun kaikki sopimuspuolet ovat osallistuneet tekstin laadintaan tai sopimukseen liittyville valtioille on varattu etukäteen tilaisuus tutustua valmisteluaineistoon.[71]

Haagin tuomioistuimet ovat tosin usein, jopa omasta aloitteestaan,[72] turvautuneet esitöihin. Ne ovat kuitenkin käyttäneet niitä varoen tulkinnan apukeinona, enintään epäselvän sanonnan sisällön määrittelemiseksi, ei koskaan tekstin sananmuotoa ohittaen.[73]

Charles Rousseau (1970 I s. 499) luettelee muitakin syitä nimenomaan Pysyvän kansainvälisen tuomioistuimen varovaiseen käytäntöön: oikeuspositivismin vaikutus useisiin tuomioistuimen jäseniin, anglosaksisen, esitöiden hyväksyttävyyteen todistusaineistona kielteisesti suhtautuvan oikeusperinteen vahva asema tuomioistuimessa ja tuomioistuimen tulkittavaksi esitettyjen oikeutta luovien sopimusten suuri määrä. Niiden joukossa on viisi ILO:n perussääntöä ja yksi sen yleissopimusta koskevaa neuvovaa lausuntoa.[74]

ILO:n toimivaltaa maataloustyöhön koskevassa neuvoa-antavasssa lausunnossaan Pysyvä kansainvälinen tuomioistuin piti tehtävänään selvittää, mitä ILO:n perussäännön sanonnat todella tarkoittivat ja turvautui tulkinnassaan niihin yhteyksiin, joissa sanonnat esiintyivät (systemaattinen/kontekstuaalinen tulkinta)[75] ja mieluummin sanakirjoihin kuin esitöihin, joihin prosessissa korostetusti vedottiin puolin ja toisin. Tuomioistuin totesi päätöksessään, ettei se pitänyt välttämättömänä ottaa kantaa esitöiden merkitykseen, »koska se on jo itse tekstin rakenteen perusteella päätynyt siihen johtopäätökseen, että maataloustyö kuuluu Kansainvälisen työjärjestön toimivaltaan, ja valmistelutyöt eivät varmasti millään tavoin järkytä tätä johtopäätöstä».[76]

---

[71] Esim. Simon s. 371–372.

[72] Mm. kielsikö ILO:n naisten yötyökieltoa koskeva yleissopimus (nro 4/1919) yötyön myös esimiesasemassa olevilta naisilta; PCIJ (1932), Series A/B nro 50 s. 370 ss. Lauterpacht RCADI 1934 II s. 771–773; McDougal & Lasswell & Miller s. 229–231.

[73] Esim. Simon s. 442–443.

[74] Maataloustyötä koskevan lausunnon lisäksi: työntekijäedustajan nimeäminen kansainväliseen työkonferenssiin PCIJ (1922) Series B/1; ILO:n toimivalta maataloustyöntekijöiden työn sääntelyssä PCIJ (1922) Series B/2 nro 2 ja maataloustuotannon sääntelyssä PCIJ (1922) Series B/3; työnantajan itsensä tekemän työn sääntelyssä PCIJ (1926) Series B/13 sekä Danzigin vapaakaupungin potentiaalista ILO:n jäsenyyttä koskeva *Free City of Danzig and the International Labour Organization*, PCIJ (1930) Series B/18. Ks. menettelystä esim. Schwebel BYIL 1991 s. 87–80; sisällöstä esim. Siorat s. 141, Yenks 1964 ss. 69–71 ja 461–480.

[75] Ks. Schwarzenberger I s. 505–506.

[76] PCIJ Series B, nro 2 s. 41.

Ja sama tuomioistuin naisten yötyötä koskevassa lausunnossaan:

> »Valmistelutyöt vahvistavat siten sen sopimuksen tekstin tutkintaan perustuvan johtopäätöksen, ettei ole mitään perusteltua syytä tulkita 3 artiklaa muutoin kuin antamalla sanoille niiden luonnollinen merkitys.»[77]

Sir Arnold McNair johdattelee klassikoksi muodostuneessa teoksessaan *»The Law of Treaties»* (1961 s. 413–415) tulkintakäytäntöä koskeviin tapausreferointeihin toteamalla, että Haagin tuomioistuimet ovat alttiisti toistaneet, etteivät ne voi tutkia esitöitä, kun teksti on selvä. Samalla ne kuitenkin ovat saattaneet tutustua niihin ja todeta niiden tukevan tuomioistuimen tulkintaa.[78] Lord McNairin (s. 422–423) mielestä esityöt tulisi voida hyväksyä tulkintaperusteeksi »vain, milloin ne sisältävät todistusaineistoa molempien tai kaikkien sopijapuolten yhteisestä tarkoituksesta».[79] *Charles Rousseau* (1970 I s. 301–304) päättelee perusteellisen analyysin jälkeen välitystuomioistuinten suhtautuneen esitöihin paljon vapaamielisemmin. Osapuolten tarkoitusta tulkinnassa painottava *Hersch Lauterpacht* (RCADI 1934 II s. 776–778) katsoo myös Pysyvän kansainvälisen tuomioistuimen suhtautumistavassa tapahtuneen ajan mittaan lieventymistä: hokema siitä, ettei esitöihin turvautuminen ollut sallittua, milloin sopimusmääräyksen sisältö on selvä, *»was often no more than a form of words actually concealing a contrary practice»*.[80]

EUROOPAN IHMISOIKEUSELIMET ovat tukeutunut myöhemmin voimaan tulleen Wienin yleissopimuksen tulkintaperiaatteisiin.[81] EIT on Haagin tuomio-

---

[77] PCIJ Series A/B nro 50 s. 38 (korostukset tässä).

[78] Ks. myös Siorat s. 138. Rosenne YILC 1964 I s. 283 katsoo tällaisen suhtautumisen esitöihin lähestyvän oikeudellista fiktiota: »It was impossible to know by what processes judges reached their decisions and it was particurlarly difficult to accept the proposition that the *travaux préparatoires* had not actually contributed to form their opinion as to the meaning of a treaty which, nevertheless, they stated to be clear from its text, but which, as the pleadings in fact showed, was not so.»

[79] Sopijapuolten tarkoituksen primaatista esim. Bernhardt s. 21.

[80] *Idem* 1958 s. 121. Ks. myös Simon s. 443: »(...) le juge analyse toujours les travaux préparatoires de la convention, mais il ne choisisera de les intégrer à la motivation définitive de sa décision que s'il viennent confirmer, voir fonder sa démonstration, sans hésiter à les écarter le cas échéant au nom de la clarté de la disposition litigieuse: la lecture parallele de solutions de la Cour [= CPJI ou la CIJ] et des opinions séparées est très révélatrice à cet égard [ ] et montre bien l'importance que les juges attachent à la méthode historique pour sonder les intentions des parties.»

[81] *Golder*, B16 § kplt. 44–36 /A/16 (1973–1975) §§ 29, 30, 34–36; *Luedecke, Belkacem and Koc*, A/29 (1978) § 39. Kirjallisuudesta esim. Matscher, teoksessa MacDonald & Matsher & Petzold s. 65–66; Ost, teoksessa Ost & van de Kerchove s. 254–261; Pellonpää s. 204–205.

istuinten tavoin turvautunut esitöihin lähinnä varmistaakseen jo tekstistä ilmenevän tulkinnan ja kerran myös määritelläkseen tekstin sisällön tilanteessa, jossa sen tarkoitus on epäselvä.[82] Samalla se on kuitenkin painottanut tulkittavana olevan tekstin ilmaisemaa »tarkoitusta ja päämäärää» (teleologinen tulkinta) ja kehittänyt varsin itsenäistä, »evolutiivis-dynaamista» tulkintakäytäntöä.[83] Sopimuksen tulkintaa ei tule kytkeä sen voimaan tullessa vallinneisiin olosuhteisiin vaan »sopimus on elävä asiakirja, jota on tulkittava tämän päivän olosuhteiden valossa», jolloin tulkintaan vaikuttaa myös jäsenvaltioiden kehitys ja myöhemmin hyväksymät yhteiset standardit sopimuksen kattamien vapauksien ja oikeuksien alalla.[84]

2.3. Sopimuksenteon aikaiset olosuhteet

Pysyvä kansainvälinen tuomioistuin on käyttänyt sopimuksenteon aikaisia olosuhteita tulkintaperusteena oman tutkimusalani piirissä[85] – joskin edelleen myös valmisteluasiakirjoista löydettävissä oleviin tulkintalähteisiin pitäytyen.

---

[82] Ks. *Johnston* 1986/A 112 kohta 52, josta esim. Pellonpää s. 209; van Dijk & van Hoof s. 609–610; Ost, teoksessa Ost & van de Kerchove s. 299–300.

[83] Drzemczewski s. 26–34 (käyttää myös nimitystä liberaali-teleologinen); Ost 1989 s. 276 ss. (puhuu myös sopimuksen tarkoitukseen ja päämäärään (Wienin yleissopimuksen 31 artikla) tukeutuvasta finalistisesta ja »progressiivisesta» tulkintavaihtoehdon valinnasta); Rehof UfR 3/1987 s. 193–194 (käyttää rinnan myös laajentavan tulkinnan käsitettä); Matscher (*op. cit.* 1993) s. 68–70 käyttää mieluummin termiä evolutiivinen kuin dynaaminen tulkinta: »Society may be dynamic, and so perhaps may a legislature, but not a court.» Toisaalla (teoksessa Sudre (dir.) s. 19) hän puhuu myös EIS:n johdantoon ja EN:n perussääntöön tukeutuvasta teleologisesta tai finalistisesta tulkinnasta. Ks myös Pekkanen LM 4/1991 s. 353–365; Pellonpää s. 204–214; Mahoney HRLJ Vol. 11 (1990) s. 69–70.

[84] *Tyrer v. U.K.* A/26 (1978); *Marckx v. Belgium*, A/30 (1979). Vrt kuitenkin samaan aikaan annettu *Aegean Sea Continental Self*, ICJ Reports 1978 kpl. 78 s. 33: »If (...) assuming that the meaning of the generic term 'rights' in Article 17 follows the evolution of the law, so as to be capable of embracing rights over the continental self, it is not clear why the similar term 'territorial status' should not likewise be liable to evolve in meaning in accordance with 'the development of international relations' (PCIJ, Series B/4 p. 24 [*Nationality Decrees of Tunis and Morocco*]) (...) In consequence, it seems clear that (...) the term 'rights' (...) has to be interpreted in the light of the geographical extent of the Greek State today, not of its extent in 1931.» Ks. myös Fastenrath, 4 (3) EJIL 1993 s. 315–316.

[85] Ks. myös Waldock'in (YICL 1964 II s. 59 av. 295) mainitsema *European Commission of the Danube*, PCIJ (1927) Series B/14, s. 57 sekä Yasseen'in (RCADI 1976 III s. 91–92) mainitsemat tapaukset.

Tuomioistuin kiinnitti huomiota ILO:n toimivaltaa koskevassa neuvoa-antavassa lausunnossaan[86] siihen, että sopijapuolten hyväksymään järjestön perussäännön liitteeseen sisältyi vuoden 1919 ensimmäisen työkonferenssin työjärjestys, jonka yhtenä kohtana oli kysymys vuoden 1906 valkoisen fosforin – ja siten kaiken tähän liittyvän työn – tulitikkuteollisuudessa kieltävän yleissopimuksen soveltamisen laajentamisesta. Tuomioistuin lausui fosforin käytökiellosta:

> »Toimenpiteen katsottiin siten kuuluvan työlainsäädännön alaan; ja tätä voidaan pitää Sopijapuolten senaikaisena käytännön tulkintana [*as a contemporary practical interpretation*] sen toimivallan laajuudesta, jonka ne olivat uskoneet Kansainväliselle työjärjestölle.»[87]

Mustafa Kamil Yasseen (RCADI 1976 III s. 90) pitää valtiosopimusta tehtäessä vallinneita olosuhteita itsenäisenä täydentävänä tulkintamenetelmänä sen vuoksi, että nämä olosuhteet voivat olla seurausta tosiasioista tai toimenpiteistä, jotka eivät ainakaan riittävästi käy ilmi valmistelutöistä:

> »Kysymys on tapahtumien kokonaisuuden muodostamasta historiallisesta ympäristöstä, joka on johtanut osapuolet solmimaan sopimuksen pitämään yllä tai vahvistamaan status quo'ta tai toteuttamaan uuden tilanteen edellyttämän muutoksen. Kysymys on myös osapuolten yksilöllisistä olosuhteista; ideologisista, poliittisista, taloudellisista ja muista olosuhteista, joilla voi yleensä olla tietty vaikutus valtioiden asennoitumiseen kansainvälisten suhteiden eri aloilla, kuten inter alia kuuluminen tiettyyn ideologiseen ryhmään, sotilasliittoon tai oikeusjärjestelmään sekä se seikka, onko valtio maastaviejä vai maahantuoja, teollisuus- vai kehitysmaa.»

Koska on loogista, että sopimuksenteon aikana vallinneet olosuhteet vaikuttavat sopimustekstiin, näiden olosuhteiden tutkiminen voi tietyssä määrin valaista osapuolten tarkoitusta ja auttaa siten sopijapuolten hyväksymien muotoilujen selvittämisessä. Yasseen lainaa tässä yhteydessä *Ludwig Ehrlihiä* (RCADI 1928 s. 130), jonka mukaan »sopimusta on luettava niiden yleisten olosuhteiden valossa, joiden vallitessa sopimuspuolet solmivat sopimuksen». *Paul Reuter* (1972 s. 104) pitää sopimuksen tekohetkellä vallinneiden olosuhteiden tutkimista menetelmänä, jolla pyritään rekonstruoimaan sopimuspuolten hypoteettinen tahto.

---

[86] ILO:n toimivalta säädellä työnantajan henkilökohtaisesti tekemää työtä, *Employers* PCIJ (1926) Series B/13.

[87] *Op. cit.* s. 19.

Myös varhempaa kehityshistoriaa on »joskus hyödyllistä ja jopa välttämätöntä»[88] tutkia sopimuksenteon aikaisten olosuhteiden ja sopimukseen johtaneen tapahtumaketjun ymmärtämiseksi.[89] Tämä on myös mahdollista: Wienin yleissopimuksen 32 artiklan luettelo täydentävistä tulkintakeinoista ei ole tyhjentävä. Pysyvä kansainvälinen tuomioistuin on eräissä muissakin tapauksissa perehtynyt varsin laajasti sopimuksen syntyyn liittyviin »historiallisiin tosiasioihin».[90] Kysymys on kuitenkin tällöinkin apuvälineestä, jolla pyritään selventämään ja tulkitsemaan sopimuksen tekstiä, ei laajentamaan tai supistamaan sen sisältöä eikä tukemaan ratkaisua, jolle ei löydy yhtymäkohtaa tekstistä.[91]

Yasseen (s. 93) toteaa, että sopimuksenteon aikaiset olosuhteet tai sopimuksen historiallinen tausta eivät ole kansainvälisen oikeuden virallisia oikeuslähteitä. *Aulis Aarnion* (1989 ss. 220–221, 236–237) kansallisen oikeusjärjestelmän oikeuslähdeluetteloon transponoituina ne sijoittuisivat siten lähinnä sallittujen oikeuslähteiden joukkoon.

Huomion kiinnittäminen ammattiyhdistysoikeuksien kansallisiin kehityspiirteisiin kohdistuu siihen historialliseen kehykseen, mihin kansainvälinen normisto pohjautuu. Yleisesti ihmisoikeuksien kansainvälisen sääntelyn tavoitteena on asettaa kansainvälisesti hyväksytyt vähimmäisehdot suojeltavan yksilön näkökulmasta tarkasteltuna. Tavoitteena ei yleensä ole kansallisten oikeusjärjestysten yhtenäistäminen sääntelykohteen alalla.

Denys Simon (s. 374–377) huomauttaa kuitenkin, että suurten peruskirjojen tulkinnassa Kansainvälinen tuomioistuin on ollut haluton turvautumaan historialliseen kontekstiin tulkinta-aineistona, koska peruskirjat avaavat tien perustettavan järjestön toiminnalle ja tulkinta tulee usein kysymykseen tilanteissa, joita ei sopimuksenteon aikana voitu kohtuudella olettaa ennakoidun.

---

[88] Yasseen *mt.* s. 92; de Visscher s. 74–76.

[89] De Visscher s. 74: »Par 'origines ou origines historiques' d'une convention, il faut entendre, non pas les travaux préparatoires qui en retractent les négociations et ont abouti à sa conclusion, mais certains élements de caractère nettement objectif, tels que circonstances, faits ou documents historiques qui en forment le cadre et qui, dans une mesure variable, peuvent avoir influencé sa rédaction.»

[90] *European Commission of the Danube*, PCIJ (1927) Series B/14 s. 28: »[the view which the Court] has just developed as to the purport of the definitive Statute is based solely on the language employed in the Statute and on the historical facts upon which it rests, without any reference to preliminary discussions or drafts.» Ks myös *Treatment of Polish Nationals in Danzig* PCIJ (1932) Series A/B nro 44 s. 27, 28 ja *Free Zones of Upper Savoy and the Disrtict of Gex*, PCIJ (1932) Series A/B nro 46 s. 139–140.

[91] *Polish War Vessels in the Port of Danzig*, PCIJ (1931) nro 43 s. 144.

ILO:n sääntelyssä kansallinen ja kansainvälinen kolmikantainen vuorovaikutus kansainvälistä norminantoa (ja kansallista soveltamista) varten on pisimmälle institutionalisoitu.

Cadre historique on normisisällön kriteerinä otettu huomioon ILO:n perussäännössä. Sääntelyn minimiluonne on kirjattu 19(8) artiklaan.[92] Monestakaan syystä ei ole pidetty tavoiteltavana »yhtäläisten työlakien» aikaansaamista.[93] ILO:n perussäännön 19(3) artiklassa luetellut ilmastolliset, tuotannolliset ja muut poikkeusolosuhteet on otettava huomioon sääntelyasiakirjoihin sisällytettävinä eräänlaisina derogaatio- tai joustolausekkeina, mutta ei enää asiakirjoja sovellettaessa.[94] Perussäännön 35 artiklaan sisältyvät itsehallintoa vailla olevia alueita koskevat erityismääräykset ovat eräs ilmaus siitä seikasta, että sosiaalipolitiikan tason ja sisällön yhtenäistämistä ei ole pidetty mahdollisena. Kahteen luentaan perustuvaan valmisteluprosessiin[95] liittyy sekä lainvalmistelun että – kolmikantaisuudesta johtuen – työehtosopimustoiminnan piirteitä. Jäsenvaltioiden lainsäädäntö ja käytäntö[96] vaikuttaa asetettavaan tavoitetasoon sekä keinovalikoimaan[97] kansainväliseen norminantoon tähtäävässä prosessissa. Tämän reaalisen tekijän ohella tässä prosessissa ovat määräävässä asemassa valtioiden väliset ja niiden sisäisten eturyhmien poliittiset ja taloudelliset intressit.[98] Valtioiden käytäntöä on siten

---

[92] Määräyksen syntyhistoriaa käsittelen luvussa III.4.2..

[93] Yhdenvertaisen kohtelun turvaaminen koti- ja ulkomaan kansalaisille ei edellytä eri maiden lainsäädäntöjen sisällöllistä yhdenmukaistamista, mutta kylläkin lainvalintasääntöjen yhdenmukaistamista *ratione personae*, Suviranta 1966 s. 21–27.

[94] RCE 1977 kpl. 31

[95] Kansainvälisen työkonferenssin ohjesääntö, art. 39–40; Suviranta 1966 s. 27–37; Valticos 1984 s. 46–48; Vihma 1984 s. 95–98.

[96] Työkonferenssin ohjesääntö, art. 39(1). Uuden sopimuksen tai suosituksen valmistelu aloitetaan siten, että työtoimisto laatiin ns. law and practice -raportin, ks. ILO:n sopimus- ja suosituskäsikirja s. 7, tarkistettu v. 1997, ILO-asiakirjoja 3/1997.

[97] Esim. Troclet s. 60.

[98] Suviranta 1965 s. 30: »But the International Labour Standards cannot be seen as a compromise between existent national rules. Existing national legislations are observed in formulating the international standards, but the essential function of these standards is to improve the national patterns. As the International Labour Standards are, moreover, intended to give rise to mandatory national rules, their material contents are of primary importance – while questions of clarity must not, of course, be overlooked, either.» Näitä johtopäätöksiä edeltää tässä kirjoituksessani referoimaani valtiosopimusoikeuden kodifiointityöhön erinomaisesti osuva luonnehdinta: »Even in 'ordinary' unification work, very different opinions as to the contents and form of the unification instrument may exist. But these differences are primarily disagreements between jurists from various countries, who wish the instrument to take account of the idiosyncracies of their own legal systems

mahdoton sivuuttaa sääntelyasiakirjojen muotoutumisprosessia selvitettäessä riippumatta siitä, mikä konkreettinen paino tälle tekijälle on tekstin tulkinnassa annettava.

Tutkimustehtävä kiteytyy siihen, että instituutiot ja sopimusjärjestelmät ovat hyvin erilaisia, ja kuitenkin yksittäiset aineelliset normit täydentävät, selittävät ja konkretisoivat toisiaan.[99]

Tutkimuskohteiksi valitsemani Yhdistyneiden kansakuntien ja Euroopan neuvoston piirissä syntyneet yleissopimukset poikkeavat valmistelutavaltaan, sisällöltään, rakenteeltaan ja valvontajärjestelyiltään sekä toisistaan että ILO:n yleissopimuksista. Kuitenkin myös ne asettavat vähimmäisnormeja, joiden sisällön määräytymisessä valtioiden käytäntöä sanan edellä määritellyssä mielessä on yhtä mahdoton sivuuttaa kuin ILO:n yleissopimuksia arvioitaessa.

3. Sananen tulkinnan ja argumentaation teoriasta

Otsikkoon valitsemani vanhahtava diminutiivi puolustaa tässä yhteydessä paikkaansa. Tulkinnasta kirjoitettu tekstimäärä on valtava. Kansainvälisen oikeuden yleisesityksissä sillä on pakollinen sija. Monografioista vain osaa olen voinut käyttää lähteenä, artikkeleista puhumattakaan. Kuitenkaan tulkinnan teoriaa ei voida sivuuttaa tutkimuksessa, joka pyrkii sovittamaan yhteen poliittiseen valmisteluun ja oikeudelliseen valvontaan perustuvaa prosessia. Sama koskee argumentaatioteoriaa, josta pelkistän tutkimuksen tarpeisiin vain kolme tulkintaa lähellä olevaa peruskäsitettä.

3.1. »Tulkinta on pikemminkin taidetta kuin tiedettä»

(Valtio)sopimusten tulkintaprosessi on altis heuristisille, ratkaisun keksimistä tai löytämistä koskeville selitysmalleille[100], aina »johtopäätöksen dominans-

---

and modes of thinking. Such differences generally have no political or economic significance and do not interest the governments of the participating states much; the differences are probably best settled in face-to-face discussions between legal experts.»

[99] Riedel s. 298–300.

[100] Eloranta ss. 66–67, 73–81 ja 200–206, viitaten Minskyyn (s. 73): »Heuristiikoilla viittaamme ongelmanratkaisemiseen liittyviin seikkoihin. Erityisesti pyrimme käyttämään termiä viittaamaan sääntöihin tai periaatteisiin, joita ei ole osoitettu universaalisesti oikeiksi, mutta jotka usein näyttävät auttavan, vaikka ne voivat usein myös epäonnistua»

siin» oikeudellisessa päätöksenteossa.[101] Tulkintasäännöt[102] eivät ole sääntöjä sanan varsinaisessa mielessä.[103] Ne eivät ole ehdottomia eivätkä toisensa poissulkevia, ja Wienin yleissopimukseen on kirjattu niistä vain tärkeimpinä pidetyt. Tulkintasääntöjen käyttämisen edellytyksenä on tulkinta-aineiston rajaus ja valitun aineiston jäsentäminen. Säännöt eivät kuitenkaan sellaisenaan ole tarkoitetut kuvaamaan tai ohjaamaan itse tulkintaprosessia, vaan ne pyrkivät määrittelemään ratkaisussa huomioon otettavien elementtien suhteellista arvoa ja painoa.[104] Yleisiä tulkintasääntöjä ei ole asetettu keskenään hie-

(Minsky, M.L.: Some Methods of Artificial Intelligence and Heuristic Programming. In H.M.S.O.: Mechanization of Thought Processes, Vol. I, London 1959 s. 36); ja edelleen Varshavskyyn: »Tavallisesti jokainen analyyttinen tekniikka on alkujaan arvattu ja vasta myöhemmin on hankittu täsmällinen muodollinen todistus», (teoksesta Michie, D. (ed.): Machine Intelligence 3, Edinburgh 1968 s. 218–219), Eloranta s. 215.

[101] Frank s. 100–102, sivulla 101: »Judicial judgments, like other judgments, doubtless, in most cases, are worked out backward from conclusions tentatively formulated;» ja edelleen s. 102: »But the conception that judges work back from conclusions to principles is so heretical that it seldom finds expression.» Ks. myös McDougal & Lasswell & Miller s. 9–10 (torjuvia viittauksia Lauterpachtin, Verzijl'n ja Fairmanin käsityksiin tulkintasäännöistä lähinnä tuomarin johtopäätöstä legitimoivana argumentaationa); Aarnio 1989 s. 37–28 ja 264–267 ja Rosenne, YILC 1964 I s. 283.

[102] Wienin yleissopimuksen 31 artikla on otsikoitu »yleiseksi tulkintasäännöksi» (*general rule of interpretation*) ja 32 artikla »täydentäviksi tulkintakeinoiksi» (*subsidiary means of interpretation*). Sinclair puhuu järjestelmällisesti Wienin yleissopimuksen *tulkintasäännöistä* kytkien niihin »painotusulottuvuuden», joka dworkinilais/alexylaisessa sääntö-periaatekeskustelussa liittyy nimenomaan periaatteisiin (esim. Tolonen 1989 s. 343). Sinclair'n s. 118 lainaama Kansainvälisen oikeuden toimikunta itse (YILC 1966 II s. 218) puhuu samalla sivulla *tulkintakaanoneista sekä tulkintaperiaatteista ja maksiimeista:* »(...) the jurisprudence of international tribunals is rich in reference to principles and maxims of interpretation (...) Any attempt to codify the conditions of the application of those principles of interpretation whose approriateness in any given case depends on the particular context and on a subjective appreciation of varying circumstances would clearly be inadvisable». Toimikunnan erityisraportööri Waldock (Third Report) YILC 1966 II s. 53–54 viittaa »kansainvälisen oikeuden tulkintasääntöjä» käsitellessään myös Harvard Law School'in AJIL 1935 (suppl.) s. 939 sopimusluonnoksessa käytettyyn ilmaisuun »canons of interpretation». Hän käyttää käyttää eri yhteyksissä myös ilmaisuja »technical rules», »general rules», »basic principles of interpretation», »maxims of interpretation». Rousseau I s. 296 käyttää jopa samalla sivulla ja ilmeisesti samaa tarkoittaen ilmaisuja »canons d'intreprétation» (Harvard Law School) »maxim générale» (Vattel), »règle générale» (Wienin yleissopimus) sekä »tulkintadirektiivit» (Ost & van de Kerchove s. 20–21; Wroblewski 1983 s. 18, s. 27–47). Ks. myös Simon s. 106–108; de Visscher 1963 s. 50–52; Voicu s. 58–62.

[103] de Visscher 1963 s. 51; Degan III FYIL 1992 s. 77; Voicu s. 58.

[104] Sinclair s. 117.

rarkkiseen tai poissulkevaan järjestykseen, vaan niitä sovelletaan samanaikaisesti.[105] Kysymys on siten modernin oikeudellisen kielenkäytön mukaan selvästi periaatteista.[106]

Tulkintaprosessissa lainvalmistelutyöt ja sopimuksenteon hetkellä vallitsevat olosuhteet ovat usein käytännössä tärkeämmässä asemassa kuin itse ratkaisussa. Niiden käyttö tulkintamateriaalina on kuitenkin alisteista ensisijaisesti sovellettaville tulkintasäännöille. Tämä onkin yleissopimuksen ainoa tulkintasääntöjen hierarkiaa koskeva sääntö,[107] eikä sekään täysin ehdoton ja riidaton.[108] Tästä huolimatta tulkintaprosessissa huomio voi jo varhaisessa vaiheessa kiintyä sopimuksen ulkopuoliseen aineistoon. Tähän viittaa sekin, että prosessin asianosaiset säännönmukaisesti vetoavat painokkaasti valmistelutöihin ja selostavat niitä laajalti.[109]

Koko tulkintamateriaalin käsittely – tulkintasäännöt mukaanlukien – on viime kädessä yksilöllinen prosessi: *»Tulkinta on pikemminkin taidetta/taitoa kuin tiedettä»*.[110] Tämä sopimustulkinnan paradigma sisältää kuitenkin aukon, joka – jos kohta tulkintaperiaatteet vähentämällä epävarmuustekijöi-

---

[105] Reuter 1989 s. 75; Waldock YILC 1966 I, Part II kpl. 36 s. 206, Kansainvälisen oikeuden toimikunnan kommentaari YILC 1966 II s. 219–220; Voicu s. 60.

[106] Esim. Scheinin 1991 s. 29–32; Sur s. 267. Vanhemmasta doktriinista esim. Voicu s. 62: »(...) les 'canons' d'interprétation ne sont pas de règles de droit international, mais, envisagées dans des cas d'espèce, ils révetent des virtualités de 'guides' et de 'directives' utiles.»

[107] Reuter *ibid.*, av.1

[108] YILC 1966 II s. 222–223; jäsenet Kjellberg ja Norgaard tapauksessa *Young, James and Webster*; EIK B/39 (1979–1982) s. 56.

[109] McNair s. 413; Sinclair s. 142.

[110] Kansainvälisen oikeuden toimikunnan kommentaari A/ 6309/Rev. 1 (4) s. 50 ja toimikunnan jäseninä esim. Waldock YILC 1964 II kpl. 6 s. 54; Reuter YILC 1966 I Part II kpl. 38 s. 188 ja Ago *idem* kpl. 50 s. 202. Toimikunnan ulkopuolella Reuter ilmaisi ajatuksen v. 1958 painoksessa (»Droit international public») virkkeellä, jota ei 2. ja 3. painoksissa enää esiinny: »l'interprétation relève de l'art autant que de la science et laisse presque toujours des choix suffisemmement larges pour que les options, dont la réunion forme l'objet d'une véritable politique d'interprétation, trouvent leur place» s. 67. Ks. myös *idem* 1995 p. kpl. 140 s. 95–96; Rousseau I s. 291: »L'interpretation d'un traité est un travail d'art juridique, non une opération mécanique»; Harvard Law School *op. cit.* s. 940 ss.: »(...) the so called canons of construction is that, taken altogether, they are 'unfortunately so abundant in the pages of publicists that a mere application of one, or a shrewd combination of two, of them may yield almost whatever conclusion the interpreter desires', Yü, *The Interpretation of Trieties* (1927), p. 72». Ks. myös Koskenniemi 1989 s. 291–311, joka s. 298 referoi myös muita tulkintasääntöjen ehdottomuuden poissulkevia luonnehdintoja.

tä[111] edesauttavatkin sopimusriitojen epäpolitisoitumista[112] – mahdollistaa politiikan ja moraalin siirtymisen kansainvälisen lainkäytön instituution kautta kansainvälisen oikeusjärjestyksen osaksi. Aukolla en tässä yhteydessä tarkoita yksinomaan tuomarin persoonan kautta välittyvää arvosubjektivismia, vaikka *»bewusste und unbewusste subjektive Überzeugungen und Stellungnahmen gehen in jeden rihterlichen Spruch ein, auch wenn er ausschliesslich das bestehende Recht wiederzugeben scheint»*. [113] Myös ratkaistavana olevan asian laatu vaikuttaa »maailmankatsomuksellisten» tekijöiden valikoitumiseen.[114]

Charles de Visscher kirjoittaa (1963 s. 23):

> »Täyttääkseen tehtävänsä tuomarin tulee henkilökohtaiseen harkintaan velvoitettuna sijoittaa hänen ratkaistavanaan oleva tapaus yhteiskunnallisten etujen ja niistä johtuvien yleisten periaatteiden kokonaisuuteen, joka muodostaa sen kehyksen. Tällä tasolla justifikaatio, joka tässä tapahtuu perustelujen muodossa, yhtyy toimintasuunnitelmaan; se määräytyy arvojen tasolla. Tämä tosiseikkojen arvottaminen tekee mahdolliseksi konstruktiivisen tulkinnan. Se tekee tulkinnasta oikeuspoliittisen ongelman» – *'un problème de politique juridique'*.[115]

Kansainvälisille lainkäyttöelimille eri valvontaelimet mukaan lukien on annettu ja/tai ne ovat ottaneet itselleen myös oikeutta luovia tehtäviä siihen epämääräiseen rajaan saakka, joka muuttaa sopimuksen sisältöä: *»Die Grenzen zur Vertragsänderung sind fließend.»*[116] Tämän maksiimin Kansainvälinen tuomioistuin ilmaisi toteamalla, että »tuomioistuimen velvollisuutena on tulkita sopimuksia eikä muuttaa niitä»[117], sen »tehtävänä on *»to apply the*

---

[111] Hart 1961 s. 123.

[112] de Visscher 1963 s. 12.

[113] Bernhardt s. 51.

[114] Makkonen LM 1970 s. 1064.

[115] De Visscher ilmeisesti nojautuu tässä suoraan Kelseniin, 1968 s. 368.

[116] Fastenrath 1991 s. 195. Karl käsittelee monografiassaan varsinkin myöhempää käytäntöä sopimuksen sisältöä muuttavana perusteena, ks. myös *idem.* teoksessa Schreuer (hrsg.) s. 17–34. Schwarzenberger I s. 517 kytkee tämän mahdollisuuden funktionaaliseen/teleologiseen menetelmään: »While other techniques of treaty interpretation may cling too much to the letter of treaties, the functional method is apt to degenerate into legislation in disguise.»

[117] *Interpretation of Peace Trieties (Second Phase)*, ICJ Reports (1950) s. 229. Ks. myös Schwarzenberger I s. 489–491, mistä jatkaen H. Lauterpacht 1958 s. 75: »(...) courts have to apply the law in force. It is not their function deliberately to change the law so as to make it conform with their own views of justice and expediency. This does not mean that they do not in fact shape or even alter the law. But they do it without admitting it;

law as it finds it, not to make it.»[118] Toisaalta kuitenkin Yhdysvaltojen korkeimman oikeuden tuomari Felix Frankfurter ilmaisi tuomioistuimen harkintavallan kelseniläiseen tapaan seuraavasti: *»Human Rights in the U.S. A. are what the Constitutional Court says they are.»*[119] Mutta siihen – ainakin tulkinnalliseen pelivaraan – kuuluu myös tulkitsijan institutionaalinen asema kansainvälisessä tai kansallisessa yhteisössä.[120] Kelsen sanoo, kun kysymys on autenttisesta, lakiasäätävien tai sitä soveltamaan oikeutettujen elinten tulkinnasta,[121] *»it is not the logically true, it is the politically preferable meaning which becomes binding».*[122]

---

they do it while guided at the same time by existing law; they do it while remembering that stability and [un]*certainty are no less of the essence of the law than justice; they do it, in a word, with caution.»

[118] *South West Africa Case*, (Second Phase) ICJ Reports 1966, s. 48; *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion 8 July 1996 kohta 18, lähde http://www.icj-cij.org/icjwww/icas

[119] Oberndorfer s. 143; ks. myös Makkonen *ibid.*

[120] Van Dijk & van Hoof s. 73: »Depending on many factors of which the court's perception of its own role is perhaps the most important one, a court may be inclined towards and interpretation which is focused on the 'ordinary meaning' of the treaty terms or, conversely, towards an 'object and purpose'-oriented interpretation.»

[121] Eräät kirjoittajat erottavat *autenttisen* tulkinnan pelkästään sopijapuolten väliseksi: *»Eius ist interpretare cuius ist condere»* ja rajaavat. autoritatiivisen tulkinnan koskemaan sopimusta/lakia soveltavien orgaanien toimintaa, esim. Fastenrath s. 194. Karl s. 41 pitää autoritatiivista tulkintaa autenttisen tulkinnan eräänä muotona. Voicu s. 78 viittaa Ison-Britannian oikeusjärjestelmään, jossa vasta oikeuskäytäntö muuttaa lain eläväksi oikeudeksi: »la mission d'interpréter authentiquement une règle de droit revient à la juridiction.»

[122] Kelsen 1964 s. XV; yleisemmin *idem* 1968 s. 363–369: »Kaikista ponnistuksista huolimatta ei perinnäisen oikeustieteen ole tähän mennessä onnistunut ratkaista tahdon ja ilmaisun konfliktia objektiivisesti pätevällä tavalla kummankaan hyväksi. Kaikki tähän asti kehitetyt tulkintametodit johtavat aina pelkästän johonkin mahdolliseen, eivät koskaan johonkin yksinään oikeaan tulokseen.» *Idem* 10 Legal Studies 1990 s. 130: »From the standpoint of international law, there is no criterion on the basis of which one of the possibilities given within the frame of the norm to be applied could be favoured over the other possibilities.» Ks. myös Bernhardt s. 49, joka kuitenkin toisaalla toteaa, s. 46: »Im Gegensatz zu den Vertragspartnern sind internationale Ogane jedoch ohne ausdrückliche Ermächtigung nicht zur Vertragsänderung und zur authentischen Auslegung berufen», tarkentaen näin ylempänä esittämäänsä yleistä kannanottoa, s. 45 av. 226: »Für die authentische Interpretation gilt regelmässig, aber nicht notwendigerweise die Maxime *eius est interpretari cuius est condere*; die Parteien können in dem Ausgangsvertrag auch anderen Stellen, etwa internationalen Organen und Gerichten, die Befugnis zur authentischen Intrepretation einräumen, sie werden es jedoch selten tun.» Ks. myös Voicu s. 83. Sohn, teoksessa Schachter & Joyner s. 172–174 lainaa ja kommentoi YK:n perustamiseen joh-

Oikeudellisen ja hallinnollisen ratkaisutoiminnan oikeutta luova merkitys perustuu pääosin tulkintaan, johon sellaisenaan kuuluu johtaa abstrakteista ja yleisiksi formuloiduista normeista konkreettisempia oikeussääntöjä[123] »eli johdetaan normiformuloinnista yksilöity normi»[124] tai – runollisemmin ilmaistuna – »kiinnittäessään virtaavan ja sulkiessaan avoimen, tulkinta modifioi väistämättömästi».[125]

Wienin yleissopimuksen yleiseen tulkintasääntöön on kirjattu klassiset tulkintamenetelmien lähtökohdat – sopimuksent teksti, osapuolten tarkoitus ja sopimuksen päämäärä[126] – jotka antavat mahdollisuuden erilaisiin painotuksiin ja koulukuntiin:[127] osapuolten tahto –> subjektiivinen tulkinta –> kahdenväliset sopimukset; sopimusteksti –> objektiivinen tulkinta –> monenväliset normatiiviset valtiosopimukset (ILO:n valvontaelimet); sopimuksen tarkoitus ja päämäärä –> funktionaalinen/teleologinen tulkinta –> EN:n ihmisoikeuselimet ja EYT.[128]

---

taneen San Franciscon konferenssin asettaman oikeusasioiden komitean (IV/2) perustaman työryhmän peruskirjan tulkintaa koskevaa raporttia, jossa viitataan mahdollisuuteen pyytää Kansainvälisen tuomioistuimen ratkaisua tai neuvovaa lausuntoa, pyytää ad hoc juristikomitean lausuntoa tai ratkaista tulkintakysymys muuttamalla peruskirjaa.

[123] Kelsen, *loc. cit.*

[124] Aarnio 1989 s. 162; vrt. *idem*, Oikeus 1993:3 s. 258: »(...) suomalaiselle (ja esimerkiksi italialaiselle) ennakkotapausjärjestelmälle tyypillinen piirre on, että ennakkopäätös ilmaisee (tulevaisuudessa) sovellettavan abstraktin ja yleistä muotoa olevan (generellin) normin.»

[125] Virally s. 121, ja välittömästi tätä ennen: »...que l'interpretation juridique ne va pas seulement d'un signifiant à un signifié inconnu, mais à un signifié partiellement indéterminé, et qu'il s'agit donc autant d'un travail de construction (ou de création) que d'une oeuvre de conjecture.»

[126] Esim. Bernhard s. 30–34; Ojanen 1998 s. 30–42; Simon s. 391–398; Waldock, Third Report on the law of treaties, YILC 1964 II s. 53–55; de Visscher 1963 ss. 62–66, 135–136; Voicu s. 23.

[127] Esim. Fastenrath s. 199–203.

[128] EIT:sta jäljempänä jaksossa 2.3.3. EYT:stä esim. Pescatore 1972 (Miscellanea van der Meersch) s. 328: »... la méthode téléologique n'est pas ici une méthode d'interpretation parmi d'autres; bien loin de là, *il s'agit d'une méthode particulièrement appropriée aux caractéristiques propres des traités instituant les Communautés* (korotus P.P.) Cappelletti & Secombe & Weiler (s. 30) tarkastelevat EY:n tuomioistuimen »konstitutionalistista aktivismia» ja poliittista integraatiota rinnan, esim.: »(...) the Court of Justice, aware of the erosion in the 'legendary' political will of the Member States, considered it to be part of its institutional function to act as the guarantor of the integration process, and thus sought to circumscribe by legal rules the opportunities for unilateral Member State activity and to counteract, at least juridically, the intergovernmental trend». Ks. myös Gulman Sc. studies 1980 s. 201–202; Ojanen 1998 s. 188–203; Schermers & Waelbroek s. 17–25; Wiklund s. 117–121.

Asia monimutkaistuu, koska kansainvälisten ihmisoikeusasiakirjojen tulkintaa tapahtuu erityisen paljon kansallisella tasolla, kunkin valtion valtiosäännön ja oikeusjärjestyksen mukaisesti painotetussa järjestyksessä.[129] Tulkitsijoiden piiri ei rajoitu pelkästään lainsäätäjään, tuomioistuimiin ja hallintoviranomaisiin. Yksityishenkilöillä, yhteisöillä ja kansalaisjärjestöillä – ammattiyhdistysoikeuksia koskien nimenomaan työmarkkinajärjestöillä – on institutionaalinen asema valtiosopimusten soveltamisprosessissa sanan laajassa mielessä. Tätä vaihetta voitaisiin kutsua ensitulkinnaksi – *primary interpretation*[130] – erotukseksi kansainvälisen (valvonta)elimen tulkinnasta. Kansainvälisen standardin ja valtionsisäisen oikeuden vastaavuutta koskevaa oikeudellista arviointia tapahtuu valtionsisäisesti jo sääntelyasiakirjaa valmisteltaessa sekä päätettäessä asianomaiseen sopimukseen liittymisestä, sen määräysten hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta sekä kerrottaessa sopimuksen soveltamisesta.[131] Mutta varsinkin »dualistisissa » valtioissa arviointi on ollut poliittisten, toimeenpano- ja lainsäädäntöelinten tehtävänä. Johdantoluvussa selostamani oikeustapaukset kuvaavat sitä, että myös tuomioistuimet ovat asian näin mieltäneet.

3.2 Politiikan oikeudellistumisesta oikeuden politisoitumiseen

Edelle kirjoittamallani valtiosopimusten tulkintasääntöjen kartoituksella pyrin alustavasti konkretisoimaan yleisempää teesiäni, jonka mukaan sekä oikeudellisessa tulkinnassa että poliittisessa päätöksenteossa on – tosin eri ta-

[129] Falk 1970 s. 366 arvioi kansainvälisen oikeuden toimikunnan tekstiä korostavan tulkintakonseptin erääksi syyksi halun ottaa huomioon ulkoministeriöissä tapahtuvan tulkinnan merkitys; s. 368. Hän arvelee (s. 375) McDougal & Lasswell & Millerin omaksuman, kansainvälisen tuomioistuimen käytännön analyysiin perustuvan laajemman (ja muutoin parempana pitämänsä) konseptin jättävän huomiotta sen, millä areenalla – kansainvälisellä vai kansallisella – tulkinta tapahtuu.

[130] Samassa mielessä kuin Kansainvälinen työtoimisto vastatessaan Yhdysvaltojen hallituksen laivanomistajan maksuvelvollisuutta sairastuneille tai vammautuneille merimiehille koskevan yleissopimuksen (nro 55/1936) eräiden määräysten suoraa sovellettavuutta (self-executing-vaikutusta) koskevaan tiedusteluun: »The nature of the action required in the particular country to make effective the provisions of the Convention is left to be determined in the first instance by that country, subject to the procedure for international examination of annual reports made by ratifying Members», Code I s. 864. Ks. myös Voicu s. 135: »(...) une interprétation prélitigieux». McDougal & Laswell & Miller ss. XIX, 28–29, 61–62 ja 394 käyttävät tätä termiä toisessa merkityksessä: kuvaamaan tulkintaprosessin ensimmäistä vaihetta yleensä ja tulkitsijasta riippumatta.

[131] Esim. Karl, teoksessa Schreuer (hrsg.) s. 10; McDougal & Laswell & Miller s. 28.

voin suodattuva – kaksisuuntainen kytkentä sekä arvoihin (moraali) että intresseihin (politiikka).

Martti Koskenniemi (1989 s. 485–489) kirjoittaa mm. välttämättömyydestä laajentaa sallitun argumentaation mahdollisuuksia ohi sen, missä sen pysyäkseen »oikeudellisena» yleensä katsotaan loppuvan. Tulisi siirtyä peitellystä avoimeen »keskustelevaan argumentaatioon», koska »kiistellyt ajatukset poliitiikan oikeudenmukaisuudesta ja kansainvälisen yhteisön luonteesta ovat tavalla tai toisella läsnä kaiken kansainvälisen argumentaation 'syvärakenteessa' – joskus myös aivan sen pinnalla.» Tavoitteena on, osin habermasilaisista lähtökohdista, »autenttinen sitoutuminen».[132] *Antonio Cassese* (s. 25–26) kirjoittaa klassisten ihmisoikeusjulistusten sisään kirjoitetuista poliittisista myyteistä; molemmat ammentavat sisältönsä oikeus- ja yhteiskuntafilosofiasta, jonka lauseet voivat näin muodostua perustuslain normeihin sisältyviksi valtiosääntöperiaatteiksi taikka sen tai muun lain sisältämiksi oikeusperiaatteiksi.

Kansainvälisillä ja valtionsisäisillä instituutioilla, institutionaalistetulla päätöksentekomenettelyllä sekä oikeusnormien asettamisessa että niiden tulkinnassa on tässä politiikan, moraalin ja oikeuden vuorovaikutuksessa ratkaiseva merkitys.[133] Kytken tähän institutionaaliseen rakenteeseen seuraavan äärimmilleen pelkistetyn materiaalista oikeutta koskevan viitekehyksen. *Claire Palley* kirjoittaa *H.L.A. Hart*'iin (1961 s. 222–226) tukeutuen:

---

[132] Koskenniemi 1989 s. 488. selittää tätä käsitettä *Moorhead Wright'in* esittämiin lähtökohtiin tukeutuen seuraavasti: »The ideal of authentic commitment directs normative conversation away from abstract principles of natural law, away from normal rules and the liberal ethic of consent and market-place (...) It recognises that normative commitment may follow not only from whatever people might have consented to (although it does regard consent important) but also by virtue of the context in which they live. Authentic commitment means, in other words, respecting the conflictual character of social life. It tries to make life possible in conflict – indeed, it sees life in terms of constant copiming with conflict, not in terms of assimilation into nostalgic utopia.»

[133] Samansuuntaisesti Scelle esipuheessaan Troclet'n teokseen s. 8: »C'est grâce aux institutions que la force de la règle de droit, d'obligatoire qu'elle était par nature, devient socialement exécutoire.» Rubin, HILJ 1993 s. 15 hahmottaa modernismille tyypilliseen tapaan positiivista oikeutta tukeutuen antiikin Kreikan ja Rooman klassikoihin, joskin tässä yhteydessä vain lainkäyttöön rajoittuen: »The bottom line of positive law is not justice, but authority. The issue with regard to enforcement of the positive law is always *who* – what individual or group of humans – has the authority to define the offense, to determine if it has occured, and to demand the accomplishment of what they believe to be a »legal» result of that determination.» Viitteessä tekijä pohdiskelee mahdollisuutta tiivistää Hohfeldin neljä oikeudellista peruskäsitettä viime kädessä nimenomaan yhdeksi: »*authority*».

> »Yhteenvetona, on olemassa moraalisia ihmisoikeuksia, joihin vetoamme mittapuuna tai vaatiaksemme muutosta; on laillisia oikeuksia, jotka turvaa valtioiden positiivinen oikeus valtionsisäisessä oikeudessa, jossa tällaiset oikeudet kehittyvät seurauksena tiettyjen valtioiden kulttuuriperinnöstä tai yleisestä konsensuksesta; on kansainvälisiä ihmisoikeusstandardeja, jotka on asetettu muodollisissa kansainvälisissä päätöslauselmissa tai sopimuksissa ja jotka velvoittaessaan vain muutamia valtioita eivät ole vielä universaalisesti sovellettuja; ja on kansainvälisiä ihmisoikeuksia, jotka perustuessaan kansainväliseen tapaan tai sopimukseen sitovat kaikkia valtioita.»[134]

Tai, yhtä pelkistetysti – ja näkökulmaa vain hieman vaihtaen – kuten ILO:n oikeudellinen neuvonantaja *Francis Maupain* lausui arvojen, periaatteiden ja oikeuksien merkityksestä:

> »(...) näitä sanontoja käytettiin jo monissa kansainvälisissä teksteissä erilaisin painotuksin, ja että monet julistuksen luonnokseen sisältyvistä sanonnoista toivat mukanaan ongelmia, jotka voivat liittyä niiden käyttämiseen. Tärkeää oli käyttää näitä sanontoja yhtenäisesti ja johdonmukaisesti julistuksen tekstissä. Siten, mitä »arvoihin» tulee, tarkoituksena oli viitata moraalijärjestykseen kuuluviin käsitteisiin, jotka oli laajalti omaksuttu ja joista perussääntöön ja Philadelphian julistukseen sisältyi kolme esimerkkiä: tasa-arvo, yhtäläiset mahdollisuudet ja solidaarisuus. »Periaatteita» voitiin pitää näiden arvojen muuntamisena toiminnaksi tai sen ilmenemismuotona konkreettisessa yhteydessä: esimerkiksi järjestäytymisvapauden periaate on vapauden konkreettinen ilmenemismuoto. Lopuksi käsite »oikeudet»merkitsi periaatteiden aktiivista tunnustamista laissa. Oli kuitenkin totta, että ero »periaatteiden» ja »oikeuksien» välillä oli toisinaan hyvin hieno ja tämän vuoksi, jotta vältyttäisiin vaikeuksilta, kumpaakin kahta käsitettä »arvot» ja »periaatteet» käytettiin aikaisemmissa teksteissä.»[135]

Tai edelleen, siirtymällä politiikan ja oikeuden välisiin suhteisiin, kuten *Serge Sur* (s. 51) asian ilmaisee:

> »(...) jokainen poliittinen ajatus pyrkii toteutuakseen kiteytymään oikeussäännöksi. Oikeus on siten politiikan pakollinen tie [*la chemin ob-*

---

[134] Palley s. 55, ks. myös s. 51–54 ja Lauterpacht 1958 s. 172: »Like law as a whole, so also 'general principles of law' are, in substance, an expression of what has been described as socially realisable morality. In legal history, courts – as distinguished from formal legislation – have been mainly responsible for the infusion of morals into law.»

[135] Puheenvuoro koski luonnosta vuoden 1998 Julistukseksi perusoikeuksista työssä, Report of the Committee on the Declaration of Principles, 1998 ILC-RP kpl. 73, lähde: http://www.ilo.org

ligé de la politique], oikeus on politiikan jatkamista toisin keinoin; tietyn oikeusjärjestyksen toteuttaminen on samalla poliittisen toiminnan päämäärä kuin sen keino.»

Mutta toisaalta ne poliittiset ongelmat, jotka ovat olleet esillä oikeutta luotaessa, tavataan usein oikeutta sovellettaessa (*idem* s. 53).

Yhdistelmän teoreettiset lähtökohdat juontavat valtiokeskeiseen oikeuspositivismiin.[136] Tutkimusmenetelmänä positivismi keskittyy kirjoitettuun oikeuteen ja sen soveltamiseen; oikeusnormien esityöt ja esihistoria – *law-making process* – ovat toisarvoiset lainkäytön näkökulmasta.[137] Kertaan kuitenkin, että positivismi näin pelkistettynä ei kuitenkaan ole tämän tutkimuksen lähtökohta vaan teksti on keskeinen kiinnekohta, eräänlainen vedenjakaja oikeusnormien valmistelun sekä soveltamisen ja tulkinnan välillä.[138] Teksti on tekijöidensä tulkinta konsensuksesta, jonka sisällön tekijät ovat voineet alun perin ymmärtää eri tavoin. Tulkintamonopolinsa turvin tekijät voivat modifioida ja muuttaa normisisällön kokonaan toiseksi kuin sanojen »tavallinen merkitys», joka on muiden kuin tekstin laatijoiden luonnollinen lähtökohta pyrittäessä selvittämään osapuolten tarkoitusta.

Referoimani kuvaukset »moraalin/politiikan oikeudellistumisesta» vastaavat omaa arkikokemustani kansallisena ja kansainvälisenä ammattiyhdistyslakimiehenä. Kansainvälisellä ammattiyhdistysliikkeellä on pitkä historia esittää erilaisia ammattiyhdistysoikeuksien peruskirjoja kansainvälisten elinten hyväksyttäväksi ja jäsentensä mobilisoimiseksi.[139] Osa niihin kirjatuista »vaatimusoikeuksista» tulee ennemmin tai myöhemmin oikeudellisesti sanktioiduiksi oikeuksiksi, osa jää elämään poliittisina ja moraalisina tavoitteina.[140]

---

[136] Bengoetxea s. 20 ss.; Koskenniemi s. 106–110; Oppenheim – Lauterpacht I (Peace) 8 th ed. 1955 s, 732 vrt. Oppenheim's s. 16; Shestack (Meron (ed.) 1984 s. 79–81.

[137] Bengoetxea s. 28–29.

[138] Esim. Fastenrath 4 (3) EJIL 1993 s. 332–333.

[139] Itse olen ollut luonnostelemassa vuonna 1978 pidetyn Maailman ammattiyhdyskonferenssin hyväksymää »Ammattiyhdistysoikeuksien yleismaailmallista julistusta.» Julistus seuraa ILO:n ammattiyhdistysoikeuksia koskevien yleissopimusten rakennetta, mutta määrittelee myös uusia ja täsmällisemmin ilmaistuja oikeuksia, Sulkunen: Universal Declaration of Trade Union Rights and International Labour Standards on Freedom of Association (1980, mon.). Myös VAKL ja MTL ovat eri yhteyksissä hyväksyneet vastaavan tyyppisiä asiakirjoja. Esim Trade Union Rights, ICFTU 1983. Viimeisin esimerkki on ILO:n työntekijäryhmän ehdotus »Työntekijöiden oikeuksien maailman peruskirjaksi – *World Charter of Workers' rights*», GB.268/LILS/6, March 1997 kpl. 15.

[140] Kamenka, teoksessa Steiner & Alston s. 173: »Claims presented as rights are claims that (...) makes them more than disparate or simply subjective demands. Their success is

3.3. Reaalinen, finalistinen ja justifioiva argumentaatio

Operoin tutkimuksessani mm. *Hannu Tolosen* (s. 352–365) ja *Oscar Schachter*'in (RCADI 1982 V s. 41–57) käsittelemällä akselilla tavoitteet vs. periaatteet ja säännöt eli politiikan ja oikeuden suhteen alueella, jolle tutkimukseni institutionaalinen kehys sijoittuu. Sääntelyasiakirjojen valmistelu on poliittisten orgaanien asiana. Asiakirjojen valvontaa varten asetetut elimet eivät EIT:ta lukuun ottamatta ole tuomioistuimia sanan varsinaisessa mielessä. Kuitenkin niiden asema ja toiminta on usein järjestetty enemmän tai vähemmän tuomioistuimen tapaan. Ja myös kokoonpanoltaan ja tehtäviltään selkeästi poliittiset orgaanit[141] tukeutuvat oikeudelliseen argumentaatioon ja tulkintaan arvioidessaan kansallisen oikeusjärjestyksen ja kansainvälisen normin vastaavuutta ja mahdollisen rikkomuksen syvyyttä.

Sir Gerald Fitzmaurice kommentoi erillisessä mielipiteessään tapauksessa *National Union of Belgian Police* EIS 11 artiklan tulkinnan yhteydessä esitettyä käsitystä, jonka mukaan *»law is always an instrument of policy»*. Hän piti tällaista käsitystä vaarallisena, ellei sitä huolellisesti tarkenneta, koska kirjaimellisesti ja yleisesti ymmärrettynä se näyttäisi justifioivan tuomioistuinten kohtuuttomuudet niiden toteuttaessa eräiden historian pahimpien tyrannioiden politiikkaa. Fitzmaurice'n mielestä:

> »lain väärentämättömyys edellyttää, että tuomioistuinten ei tulisi soveltaa sitä sen paremmin politiikan välineenä kuin poliittiseen juonitteluun, vaan soveltaa sitä omien ammatillisten sääntöjensä ja kriteeriensä mukaisesti.»[142]

Käsityksiin politiikan ja oikeuden välisestä suhteesta vaikuttaa myös kansainvälisten sopimusten asema valtionsisäisessä oikeusjärjestyksessä *de jure*

---

dependent on such endorsement – by a government or a legal system that has power to grant and protect such rights, by a tradition or institution whose authority is accepted in those circles that recognize these claims as rights, by widespread social sentiment, regionally, nationally, or internationally.» Ks. myös Habermas 1996 s. 388–389: »In some prominent places, the text of the law itself reveals these implicit diagnoses of the times, for example in the »bill of rights» section of constitutions that have emerged from political upheavals or revolutions. In contrast to the professionally formulated or developed law of legal scholars, even the style and wording of these declarations display an emphatic statement of will from citizens who are reacting to concrete expreriences of repression and humiliation. Most articles in a bill of rights resonate with a suffered injustice that is negated word for word, as it were.»

[141] Esim. kansainvälisen työkonferenssin soveltamiskomitea ja – aiemmin – EN:n hallitusten välisen sosiaalikomitean alakomitea.

[142] A/19 (1975) s. 34.

ja *de facto*. Johdantoluvussa esittämäni kolme esimerkkiä ovat tästä hyvänä osoituksena.

Tarkasteluni kohteena on kansainvälisten normien valmistelua ja valvontaa koskeva prosessi. Esitöihin ja sopimuksenteon aikaisiin olosuhteisiin paneutuvassa tutkimusjaksossa on juuri prosessin loppupäästä jatkuvaa valvontakäytännön tutkimusta silmälläpitäen pyrittävä tiettyyn yhteismitallisuuteen. Käytän tässä tarkoituksessa reaalisen, finalistisen ja justifioivan argumentaation käsitteitä.

Reaalisella argumentaatiolla tarkoitan alustavasti taloudellisten toimijoiden olemisesta ja aineellisista eduista lähteviä (normatiivisia) pyrkimyksiä ja tavoitteita, työmarkkinoilla taistelua työehdoista ja työn tulosten jaosta, joka pitkälle determinoi sosiaalisen ja poliittisen käyttäytymisen muotoja.[143]

Reaalinen argumentaatio oikeudellisena käsitteenä on tunnetumpi *Markku Helinin* väitöskirjatyön kohteena olevassa skandinaavisessa oikeusrealismissa. Helin (s. 370), luonnehtii tätä argumentaatiota mm. viittaamalla *Vinding Kruseen*, »jonka mukaan sillä tarkoitetaan asian mahdollisimman tarkoituksenmukaista ratkaisua *'ud fra en videskapelig Undersoegelse af de samfundsmessige reale Grunde'*» ja yleisemmin, viitaten *Robert S. Summers'*in luonnehdintaan amerikkalaisesta realismista pragmaattisena instrumentalismina:

> »Oikeustieteellä ja oikeusnormeilla nähdään olevan välinearvoa tiettyjen ekstrajuridisten tavoitteiden saavuttamisessa. Oikeuskysymysten ratkaiseminen seurausharkintaa ja teleologista säännöstulkintaa käyttäen auttaa realisoimaan po. arvon sosiaalisen ja taloudellisen elämän menestykseksi» (s. 371).

Omassa tutkimuksessani käytän reaalisen argumentaation käsitettä sekä oikeusnormien soveltamisen ja tulkinnan apuvälineenä että osana kansainvälisen normiston luomista – *»law making process»* – jossa ekstralegaaliset arvot ja edut tunkeutuvat oikeusnormeihin. Samalla *en väitä*, että tutkimuskohteekseni valitsemieni kansainvälisten yleissopimusten valvontaelinten käytäntöä voitaisiin tyhjentävästi tai edes tyydyttävästi selittää reaalisen argumentaation termein sen paremmin skandinaavisen kuin amerikkalaisen realismin mielessä. Tällaiseen väitteeseen ei edelle kirjoittamani oikeushisto-

---

[143] Jyränki 1989 s. 21. Oestreich s. 34 jakaa ihmisoikeusperusteet uuden ajan kynnyksellä hieman samaan tapaan: »Dieser Etnwicklungsprozess, die Bildung des modernen Fürstenstaates mit der sozialen Bevorrechtigung des politisch entmachteten Adels und mit der politischen Unfreiheit des auf Wirtschaftlich aufsteigenden Bürgetums bildet der Hintergrund *auf dem der ideelle und der reale Kampf um die Menschenrechte der frühen Neuzeit zu sehen ist*» (korostus tässä).

riallinen kuvaus tulkintasääntöjen soveltamiskäytännöstä oikeuta. Valvontakäytäntöä koskeva deskriptiiviseksi laatimani selvitys ei kuitenkaan anna aihetta kokonaan hylätä tätä argumentaatioteoriaa; se voi toimia yhtenä selitysmallina analysoitaessa valvontakäytännön eriytymistä.

Aulis Aarnio (1989 s. 239–241) samaistaa teleologisen ja reaalisen argumentin tavoitteellisiksi perusteiksi, jotka tähtäävät tulkitsijan eniten tavoittelemisen arvoisena pitämiin seuraamuksiin ja jotka tulevat käyttöön sen jälkeen, kun semanttisesti ja juridisesti mahdolliset tekstin merkitysvaihtoehdot on esitelty.

Hannu Tapani Klami (1983 s. 198–204) lähtee finalistisessa oikeusteoriassaan (idem 1979) siitä, että »oikeusnormien tulkinnassa ja varsinkin soveltamisessa tavoitteellis-teknisillä normeilla» (ks. niistä 1983 s. 31–36) »on keskeinen argumentatiivinen merkitys riippumatta siitä, onko sääntelyinformaatiossa nimenomaan edellytetty ratkaisutoiminnassa käytettävän tavoitteellis-teknisiä normeja». Klami jakaa argumentit a) finalistisiin argumentteihin, jotka viittaavat tavoitteen itseisarvoon ja toteutumismahdollisuuksiin, b) auktoriteettiargumentteihin, jotka viittaavat oikeusnormeihin tai muihin sosiaalisiin normeihin, ja c) fakta-argumentteihin, jotka liittyvät sekä sääntelyinformaation tulkintaan että oikeustosiseikkojen punnintaan.[144]

Kytken oikeudellisen ratkaisun muodostamisprosessiin liittyvän tavoitteellisen aineksen finalistisen argumentin käsitteeseen. Teleologisella argumentaatiolla ymmärrän sopimuksen »tarkoituksen ja päämäärän» selvittämiseen pyrkivää argumentaatiota. Mm. *Tuomas Ojanen* (1998 s. 39–41) tekee eron *sopimuksen* tarkoituksen ja *sopijapuolten* (alkuperäisen) tarkoituksen – *legislative purpose and legislative intent* – välillä. Viimeksi mainittu, *originalistinen tulkintastrategia* pyrkii etsimään osapuolten tarkoitusta pikemminkin esitöistä kuin tekstistä.[145] Myös jälkimmäinen, *teleologinen strategia* irrottautuu tekstin kirjaimesta johtamalla tulkinta sen tulkitsijan mielestä ilmentämästä yleisemmästä tavoitteesta, mikä mahdollistaa »vapaamielisemmän ja aktiivisemman tulkinnan» ja on omiaan johtamaan oikeutta luovaan ratkaisuun – *judicial law making* – koska tulkitsija joko sisällyttää tulkittavanaan olevaan normiin tietyn tavoitteen tai lukee siihen jo (esimerkiksi joh-

[144] Ks. myös *idem* 1979 s. 54–57 sekä teoksen tuomarioikeutta koskeva jakso s. 108–110.

[145] Ojanen, *op. cit.* s. 40: »By distilling the legislative intent a judge is often advised to consult with the documents setting out the legislative history, whereas legislative purpose is, by contrast, primarily expected to distuingish itself from theh language of the statute (and from its preamble if there is one).»

dantoon ja esimerkiksi avoimin termein) kirjoitettua tavoitetta ja valitsee tulkinnan, joka hänen mielestään parhaiten tukee tavoitteen saavuttamista.[146] Teleologinen tulkinta kytkeytyy tätä kautta lähemmäksi esitöitä ja siten paikantuu yllä kirjoittamieni tulkintastandardien kenttään. *Denys Simon* (s. 391–392) huomauttaa, että teleologinen tulkinta muodostaa vain erityistapauksen objektiivisen ja subjektiivisen tulkintamenetelmän soveltamisesta. Näin ymmärrettynä teleologia irrottautuu yhteydestä reaaliseen argumenttiin, joka lähtiessään ratkaisun tekijöiden punnitsemista lähtökohdista ja arvoista samaistuu pikemminkin finalistisuuteen.

Omassa käsitteistössäni finalistinen argumentaatio on tulkitsijan argumentaatiota. Siihen kuuluu tulkitsijan poliittisten ja moraalisten arvopäämäärien lisäksi hänen institutionaalinen asemansa, tässä tapauksessa itsenäisesti operoituvassa normijärjestelmässä. Se on »läsnä» tulkintaprosessin kaikissa vaiheissa tulkintaperusteiden ja -strategioiden valinnasta tulkintatuloksen näkyvään, mutta useimmiten näkymättömään argumentaatioon. Tämän vuoksi finalistinen argumentaatio on oikeudellisen tulkinnan yhteydessä teleologiaakin vaikeammin analysoitavissa oleva käsite, koska se johtaa ratkaisun yhteiskuntapoliittisten vaikutusten ja »tuomioistuimen/tuomareiden hypoteettisen tahdon» korrespondenssin jäljille. Aukkotilanteissakin ja muissa kiperissä tapauksissa tuomioistuinten edellytetään »asettuvan lainsäätäjän asemaan» eli toisiin nahkoihin oikeutta avoimesti luodessaan.[147] Tutkija puolestaan pyrkii arvioimaan tuomarien hypoteettista tahtoa.

Justifioivalla argumentaatiolla tarkoitan asetetun tavoitteen tai voimassa olevan lain yleiseen hyväksyttävyyteen ja legitimaatioon tähtäävää perustelua ohi sen, minkä ryhmän välittömistä aineellisista eduista on kysymys. Tämän argumentaation keskeisiä käsitteitä ovat teollisen ja porvarillisen vallankumouksen alkuajoista omaisuuden suoja, työn ja sopimuksen vapaus, yksilöllisyys ja tasa-arvo.Viimeksi mainittu kehittyi tosiasiallista tasa-arvoa koskevasta fiktiosta toisaalta kohti heikomman osapuolen suojelun justifioivaa valtiointerventiota ja toisaalta itseapuun perustuvan järjestäytymisen myötä kohti pariteetti-ideologiaan pohjautuvaa kollektiivista *laisser-fairea*.

---

[146] Ks. myös Unger s. 16: »The settled interpretation of a rule is often justified by a two-step operation: the interpreter first imputes to the rule a purpose, such as the promotion of family cohesion, then decides which reasonable understanding of the rule is best calculated to advance this end.»

[147] Esim. Kivimäki-Ylöstalo s. 322 ja Suviranta 1973 s. 344–346. Vrt. Brusiin s. 114–116 ja sivulla 125: »(...) aukkotapausten harkinnassa muodostetut normit *kasvavat esiin* huolellisesti havaitusta yhteiskunnallisesta todellisuudesta, kaikki niiden rakennuskivet on etsittävä tuosta todellisuudesta.»

Justifioiva argumentti on siten reaalista argumenttia abstraktimmalla tasolla. Se luo oikeusideologiaa.

ILO:n perussäännön yleisiä periaatteita koskevassa työlausekkeiden luettelossa[148] vahvistetaan järjestön ensimmäiseksi perusperiaatteeksi, »että työtä ei ole pidettävä yksinomaan kauppatavarana tai kauppaesineenä». Sittemmin lauseke siirrettiin peruskirjan liitteeksi otettuun Philadephian julistukseen (1944) muodossa »työvoima ei ole kauppatavara». Periaatteella on proosallisempi vastineensa, joka oikeushistoriallisesti palautuu järjestön syntyaikoihin. Yhdysvaltain antitrustilainsäädäntöä täydentävä Clayton Act (1914) sisälsi tarkempia säännöksiä kielletyistä kilpailun rajoituksista. mm sulautumisista ja määräävästä markkina-asemasta. Lain 6 §:n säännöksen mukaan *»the labor of a human being is not a commodity or article of commerce»*; ammattiyhdistyksiä ei voitu myöskään pitää kilpailunrajoituslainsäädännössä tarkoitettuina *»illegal combinations or conspiracies in restraint of trade»*. Näin työmarkkinat suljettiin pois antitrustilainsäädännön piiristä.[149]

Samalla ilmaisulla voi siten olla useampia merkityksiä. Sillä voi olla moraalinormin (»ihmistä ei saa alistaa toisen ihmisen eläväksi työkaluksi»)[150] tai oikeussäännön ominaisuus (Clayton Act).[151]

Justifioiva argumentaatio perustelee mielestäni oikeushistoriallisen tarkastelun ulottamisen varsin kauas ajassa, koska tämä argumentaatio sisältää pysyviä ja edelleen akuutteja kytkentöjä modernin ja menneen ajan välillä.

Pyrin havainnollistamaan käsitteitä oikeushistorian analysoimiseksi IV luvun yhteenvetojaksossa. Siinä käyttämäni esimerkit osoittavat, että rajat luonnostelemieni argumentaatiotasojen välillä ovat hyvin liukuvia. Vallankumouksellinenkin justifioiva argumentaatio julistautuu pysyväksi ja yleiseksi ja pyrkii lainopillisen argumentaation tavoin vakauteen ja jatkuvuuteen. Näiden ominaisuuksiensa vuoksi justifiointia voidaan käyttää myös reaalisina argumentteina: usein muutoksen torjumiseksi,[152] mutta myös antamalla niille uusi tulkinta: järjestäytymiskieltojen kumoaminen perustettiin samoihin oppeihin kuin niiden säätäminenkin.[153]

---

[148] Versaillesin rauhansopimuksen 427 artikla.

[149] Adlercreutz 1993 s. 6.

[150] H.L.A. Hart HLR 1958 s. 596.

[151] Ks. myös Higgins, 26 ILJ 1997 No. 3 Sept. s. 229–232, joka kertoo »labour is not a commodity» lausekkeen synnystä ja sen merkityksistä.

[152] Antoine Jacobs s. 198 viittaa Le Chapelierin lain nimenomaiseen ideologiseen luonteeseen ja katsoo tämän voivan osaksi selittää, miksi Ranskan järjestäytymiskielto jaksoi vastustaa muutosta pitempään kuin vastaavat kiellot muissa maissa.

[153] Ks. Rivero & Savatier, IV luku, av. 24.

En ole voinut systemaattisesti analysoida sopimusten valmistelutöitä ja valvontakäytäntöä edellä mainittujen argumentaatiotasojen valossa. Se jää erikseen tehtäväksi. Erottelu on kuitenkin jäsentänyt näiden deskriptiivisten jaksojen kirjoittamista, ja väliyhteenvedoissa olen alustavasti systematisoinut argumentaatiota myös näihin kriteereihin tukeutuen.

III CADRE JURIDIQUE: AMMATTIYHDISTYS-OIKEUDET IHMISOIKEUKSINA KANSAINVÄLISESSÄ OIKEUDESSA

1. »Kansainvälinen oikeus on poikkeuksellisen joustava ja herkkä kudos»[1]

Kansainvälisen oikeuden voluntaristisesta ja hajautetusta luonteesta seuraa, että myös yksilöille ja ryhmille oikeuksia luovia kansainvälisen oikeuden normeja tulkitaan ja sovelletaan ensi kädessä valtionsisäisen oikeusjärjestyksen piirissä;[2] valtionsisäisten oikeuskeinojen loppuunkäyminen on edelleen yleinen edellytys sopimuskohtaisesti[3] järjestetyn valitusmenettelyn avautumiseksi.[4] Mutta silloinkin, kun valvontaelinten toimivaltaa ei ole sidottu tähän edellytykseen,[5] niiden tehtävänä on selvittää, että juuri valtio täyttää te-

---

[1] Butler, teoksessa Chen (ed.) 1982 s. 49.

[2] Meron 1989 s. 25: »The international law of human rights builds and depends on national law (...) In our international system of nation states, human rights are to be enjoyed in national societies as rights under national laws.»

[3] EIS 26 art.; KP-sopimuksen 41(1)(c) art. ja sen valinnaispöytäkirjan 5(2)(b) art.

[4] Rousseau I s. 696: »Dans un système de droit qui reste à beaucoup d'égards encore dominé par des critères formels il n'est pas indifférent que le mécanisme d'élaboration, de mise en œuvre et d'application des règles normatives soit un mècanisme de caractère étatique. Il en resulte que l'individu n'est soumis au droit international que par l'intermédiaire de l'État auquel il ressort, celui-ci étant à la fois, au regard des autres États constituant la communauté internationale, le gérant et le protecteur des intérêts de ces ressortissants. Il conviendrait aussi de distinguer la qualité de sujet actif d'un droit et la faculté de poursuivre la réalisation de ce droit devant une instance internationale.»

[5] ILO, TSS-sopimus, ESP.

hokkaasti sopimuksensa. Miten valtio tämän asian järjestää, on valtionsisäisen ja kansainvälisen oikeuden välistä suhdetta koskeva, viime kädessä valtiosääntöoikeudellinen iäisyyskysymys.[6]

Edellä mainitut rakenteelliset erot luovat sijaa enemmän tai vähemmän fiktiivisille, usein valtionsisäisestä oikeusjärjestyksestä johdetuille elementeille pyrittäessä konstruoimaan kansainvälinen oikeusjärjestys systemaattiseksi kokonaisuudeksi.[7] *Martin Scheinin*, jonka monet suositukset ja johtopäätökset voidaan vaikeuksitta yhdistää myös *valtionsisäisen* oikeuden primaattiin,[8] ei hyväksy valtiot yksilöihin oikeussubjekteina rinnastavaa analogiaa *kansainvälisen* oikeusjärjestyksen perusteeksi. Scheinin tarkastelee kelseniläistä kansainvälisen oikeuden primaattiin rakentuvaa analogiaa yhdessä liberalismin peruslähtökohtien kanssa ja kirjoittaa:

> »Yritys perustaa kansainvälisen oikeuden järjestysluonne analogiapäätelmään johtaa asetelmaan, jossa valtio voisi sisäisen oikeusjärjestyksen mukaan kajota ihmisoikeuksiin vain nimenomaisesti sallituissa tapauksissa, kun taas kansainvälisessä oikeudessa tilanne olisi päinvastainen. En tee ristiriidasta muuta päätelmää kuin sen, että Kelsenin käyttämä analogia ei kelpaa perusteeksi kansainvälisen oikeuden oikeusjärjestysluonteelle.»[9]

Mielestäni – tarvitsematta tunnustautua sen paremmin puhtaan oikeusopin kuin liberalisminkaan kannattajaksi – Scheininin yhdistelmään loogisesti istuvalta näyttävä ristiriitapäätelmä on kummastakin näkökulmasta riitautettavissa.[10]

---

[6] Heiskanen, FYIL 1990 s. 189: »(...) both the transformation doctrine and incorporation doctrine [dualismi ja monismi/mt. s. 168/ selvennys tässä] are not doctrines of international law at all but only methods of justification (...) domestic doctrines designed to justify the enforcement of international law in the municipal sphere. In international law the problem is not how the state justifies the enforcement of international law in its municipal sphere, because as long as the state enforces international law it does not make any difference whether the enforcement is justified to the transformation doctrine or the incorporation doctrine.» Saraviita 1989 s. 9 käyttää – ilmeisesti lähinnä dualistisia järjestelmiä ajatellen – ilmaisua valtiosääntöoikeuden ja kansainvälisen oikeuden välimaastoon sijoittuva transformaatio-oikeus.

[7] Esim. Rousseau I s. 35–37.

[8] Ks. Kelsen 1968 s. 348–351; monismi–dualismi-keskustelusta yleisesti Heiskanen FYIL 1990 ja sen s. 154–159 av. 1–3 esitetty bibiliografia; *idem* 1992.

[9] Scheinin 1991 s. 5.

[10] Esitykseni on yhtä pelkistetty kuin kommentoimani väite. Poimintana monismi-dualismi keskustelussa puolin ja toisin teoreettisiin perusteisiin kohdistetusta kritiikistä suhtautuminen tavanomaiseen kansainväliseen oikeuteen: dualismin mukaan sillä on si-

Hans Kelsen itse kirjoittaa (1966 s. 562), että kansainvälisen oikeusjärjestyksen perusnormi on viime kädessä myös kansallisten oikeusjärjestysten pätevyyden perusta: *»But a higher norm may restrict itself to empower an authority to create lower norms at its discretion»*. Kelsenin mielestä kysymykseen yksilöistä kansainvälisten oikeuksien subjekteina ei voida vastata lain suojelemien yksilöiden etujen sisällöstä lähtien, vaan pitäen lähtökohtana sitä tapaa tai tekniikkaa, jolla näitä etuja suojellaan. Hän mainitsee esimerkkinä työnantajien ja työntekijöiden väliset suhteet, joiden sääntäleminen on varmasti valtionsisäinen asia. Mutta niin pian kuin valtio solmii tätä asiaa koskevan valtiosopimuksen, siitä tulee kansainvälisen oikeuden sääntelemä *»foreign affair»*.[11]

Kansainvälisen ja kansallisen oikeusjärjestyksen erillisyyteen perustuvasta dualistisesta näkökulmasta ei loogista ristiriitaa ole, koska kansainvälinen oikeus ja valtionsisäinen oikeus ovat kaksi eri oikeusjärjestystä ja niillä on erillinen sisältö ja omat subjektinsa.[12]

Vastaavasti liberalismin näkökulmasta: yksilöä suojelee toisaalta valtioille kansainvälisen oikeuden subjekteina kuuluva oikeus suojella omia kansalaisiaan ja toisaalta valtionsisäinen oikeus. Valtioille kansainvälisen oikeuden subjekteina kuuluvaa sopimuksentekovaltaa[13] käyttäessään valtionorgaanit ovat valtionsisäisen oikeuden sitomia. Perusoikeuksiin puuttuminen on mahdollista vain valtionsisäisen oikeuden mukaisin perustein ja menettelytavoin,[14] joihin myös valtiosopimuksista päätettäessä kuuluu liberaalin parlamentaa-

---

sällöltään vastaava valtionsisäinen vastineensa (Triepel s. 187–188). Konstruktio on Kairan (1932 s. 307 av. 1) mukaan ainakin uusiin valtioihin nähden fiktiivinen ja tarpeeton, koska jokainen uusi valtio tunnustaa kansainvälisen tapaoikeuden itseään sitovaksi ja soveltaa sitä sellaisenaan. Toisaalta valtionsisäisen oikeuden primaattiin rakentuva monismi on yhtä riittämätön perustelemaan kansainvälisen tapaoikeuden sitovuutta, koska konstruktio rakentuu valtioiden oikeudelle päättää vapaasti kansainvälisistä velvoitteistaan ja niiden toteuttamistavasta (Rousseau I s. 43). Kairan logiikkaa noudattaen kirjoittamaton valtiosäännön normi on yhtä fiktiivinen rakennelma, koska uudet valtiot *tunnustavat* tavanomaisen kansainvälisen oikeuden säännöt ja *käytännössä* valtioelimet soveltavat niitä suoraan, ellei kirjoitettua lakia (esim. Suomen rikoslain 13 luvun 1–2 §:t ja tuloverolain (1535/92) 12 §) ole.

[11] Kelsen 1966 ss. 234 ja 554.

[12] Triepel 1899 *passim.; idem* RCADI 1923 I s. 83–84.

[13] Esim. Sieghart 1983 s. 11.

[14] Esim. Scheinin 1991 s. 295

risen valtiosäännön mukaan lainsäädäntöelimen myötävaikutus;[15] sen tosiasiallinen merkitys voi tosin olla lähes muodollinen.[16]

Itse asiassa klassisen liberalismin kansainväliseen ja valtionsisäiseen oikeuteen kohdistamat luonnonoikeudelliset vaatimukset voidaan kiteyttää sekä yhteiskuntasopimukseen että samaan lockelaiseen[17] vapausoikeuksien kolminaisuuteen: *life, liberty and property*, analogian mukaisesti ulkoinen turvallisuus, suvereniteetti ja alueellinen koskemattomuus: *peace, safety and public good.*[18]

---

[15] Triepel RCADI 1923 I s. 114; Kaira 1932a s.175 ss. Eri asia on, että valtionsisäisen oikeuden vastaisesti solmittu valtiosopimus on kansainvälisoikeudellisesti sitova (Kaira 1932 s. 421 ss.; Karapuu 1971 s. 38–39), ellei kysymyksessä ole Wienin valtiosopimusoikeutta koskevassa yleissopimuksessa (46 art.) tarkoitettu toimivallan ylitys. Dualistisen erillisyysteesin mukaan itsenäiset oikeusjärjestelmät eivät ole sinänsä ristiriidassa. Koska valtio ei kuitenkaan voi vedota sisäiseen oikeuteensa perusteena sopimuksen täyttämättä jättämiselle (em. Wienin sopimus, 27 art.), seurauksena valtionsisäisen oikeuden vastaisesta menettelystä voi olla tosiasiallinen pattitilanne, joka johtaa sopimuksen rikkomiseen ja mahdollisiin sanktioihin, ellei menettelyvirhe ole valtionsisäisen oikeuden mukaan korjauskelpoinen. Eduskunnan osallistumisesta valtiosopimusten hyväksymiseen *ratione temporae* Suomen valtiosäännön mukaan ks. Saraviita 1989 s. 356; Kaira 1932 ss. 314–316 ja 424–432; *idem.* 1932a s. 109 ss. ja s. 181; Karapuu 1971 s. 38–41.

[16] Hidén-Saraviita s. 216

[17] Second Treatise, Chap. IX §§ 123–131, s. 368–371; Suganami s. 13.

[18] Hobbes s. 274: »*Justice is the constant Will of giving to every man his own.* And therefore, where there is no *Own*, that is, no Propriety, there is no Injustice; and where there is no coërceive Power erected, that is, where there is no Common-Wealth, there is no Propriety; all men having Right to all things: Therefore where there is no Commonwealth, there nothing is unjust. So that the nature of Justice, consisteth in keeping of valid Covenants: but the Validity of Covenants begins not but with the Constitution of a Civill Power; sufficient to compell men to keep them. And then it is also that Propriety begins», Leviathan, Part One, III (Abbot (ed.) s. 274). Jo Vattel kytki *pacta sunt servanda* -säännön taloudellisen vaihdannan etuihin: »Toute la tranquillité, le bonheur & la sûreté du Genre-humain reposent sur la Justice, sur l'obligation de respecter les droits d'autrui. Le respect des autres pour nos droits de domaine & de propriété, fait de la sûreté de nos possessions actuelles; la foi des promesses est notre garent pour les choses qui ne peuvent être livrées ou executées sur le champ. Plus de sûreté, plus de commerce entre les hommes, s'ils ne se croient point obligés de garder la foi, de tenir leur parole. Cette obligation est donc aussi nécessaire qu'elle est naturelle & indubitable, entre les Nations, qui vivent ensemle dans l'état de Nature, & qui ne reconnoissent point de Supérieur sur la terre, pour maintenir l'ordre & la paix dans leur Société,» Livre II, § 163 s. 374. Ks. myös Carty s. 73–74 ja 87–88; Koskenniemi 1989 ss. XVI–XVII ja 69–73; Remec ss. 136, 179–182 ja 198, vrt. s. 183–189; Shanks s. 162 ss.; Weston, teoksessa Steiner & Alston s. 167–170.

1.1. Kansainvälisen oikeuden lähteet ovat aukollisia ja ristiriitaisia

Tutkimukseni pragmaattisiksi lähtökohdiksi riittää todeta, että kansainvälinen oikeus voi olla aukollista[19] – ainakin sen tärkeimmät klassiset oikeuslähteet, sopimus ja tapa.

Tapaoikeus on määritelmän mukaan kasuistista ja usein fragmentaarista,[20] ja pakottava kansainvälinen oikeus (*jus cogens*) on varsin kehittymätöntä. Se ei sellaisenaankaan ole hierarkkisessa asemassa muuhun tapa- tai valtiosopimusoikeuteen,[21] koska »tehokkaan normihierarkian turvaamiseksi tarvitaan vastaava instituutioiden hierarkia.»[22]

[19] Siorat s. 9. Koskenniemi 1989 s. 14–17 ja Reuter 1968 s. 20 viittaavat esimerkkeinä *non liquet* -tilanteista Kansainvälisen tuomioistuimen lausumiin tapauksissa *Haya de la Torre,* ICJ Reports 1951 s. 83 (vrt. de Visscher 1963 s. 24), *South West Africa* (Second Phase), ICJ Reports 1966 s. 34–35; *Fisheries Jurisdiction,* ICJ Reports1974 s. 24 ja *Gulf of Maine,* ICJ Reports 1984 s. 278. Karl s. 34 mainitsee myös *Interpretation of Peace Trieties with Bulgaria, Hungary and Romania,* (Second Phase), ICJ Reports 1950 s. 229: »(...) does not justify the Court in exceeding its judicial function on the pretext of remedying a default for the occurrence of which the Treaties have made no provision.» Vrt. Salmon s. 313 av. 2: »Aucun tribunal ne paraît avoir prononcé un *non liquet*». De Visscher *loc. cit.* katsoo, että aito *non liquet* -tilanne on kysymyksessä vain silloin, kun tuomioistuin katsoo ettei sillä oikeudellisena elimenä ole toimivaltaa sille esitetyssä poliittista ratkaisua edellyttävässä kysymyksessä ja viittaa Pysyvän kansainvälisen tuomioistuimen ratkaisuun Itä-Karjalan asemaa koskevassa asiassa, *Eastern Carelia,* PCIJ 1923 B/5. *Non liquet* -kielto sisältyi YK:n kansainvälisen oikeuden toimikunnan välitystuomioistuinmenettelyä koskevaan sopimusehdotukseen (12(2) art.; YILC 1953 II s. 208 s); se ei kuitenkaan johtanut sopimukseen. Doktriinissa käsitykset jakautuvat. Karl s. 30–34 pitää kysymystä jo sivuutettuna todeten kansainvälisten (välitys)tuomioistuinten käytännössä täyttävän oikeusaukkoja, mutta kieltäytyvän astumasta poliittiselle alueelle, »politisch unbefriedigenden Lücken abzuhelfen.» Ks. myös *idem*, teoksessa Schreuer (hrsg.) s. 19–23. Aukkotilanteita eriytyneemmin tarkastelee Fastenrath s. 213–235, jonka teosta arvostellessaan Koskenniemi 5(1) EJIL 1994: »Gaps are useful in that they allow other normative systems – morality and politics – to have an influence within the law. They give room for politics in a way that works towards guaranteeing the law's general acceptability.»

[20] Koskenniemi 1989 s. 344 tukeutuu tässä *De Visscher*in, Theory and Reality in Public International Law, 1957 s. 135 toteamukseen: »(...) particular norms, limited to a small number of States, often only two, are much more common than general norms.»

[21] Hannikainen s. 11–12, joka s. 163 toteaa, että pakottavan kansainvälisen oikeuden lähteet ja menetelmät eivät poikkea dispositiivisen kansainvälisen oikeuden lähteistä ja menetelmistä. Ne eivät siten asetu hierarkkisesti jälkimmäisiä normejä ylemmälle tasolle. Ks. myös Kansainvälisen oikeuden toimikunta, YILC 1996 II s. 248: »(...) it is not the form of a general rule of international law but the particular nature of the subject matter with which it deals that may (...) give it the character of *jus cogens*». Ks. myös Meron 80 AJIL 1986 s. 9–10.

[22] *Georges Scelle* esipuheessaan *Léon-Eli Troclet*'n teokseen s. 8. Sztucki s. 59: »For,

Myös valtiosopimukset muodostavat verkon, joka ei ole runsaudessaankaan[23] kaikenkattava, mutta paikoin monikerroksinen. Ne luovat henkilöllisesti, aineellisesti ja alueellisesti rajoitettua oikeutta.Toisaalta sisäisen ristiriidan riski on kansainvälisessä oikeudessa suurempi kuin valtionsisäisessä oikeudessa,[24] vaikka *pacta sunt servanda* -periaatteesta seuraakin, ettei yksityinen valtio saa sitoutua keskenään ristiriitaisiin kansainvälisiin velvoitteisiin. Ne voivat sisällöltään poiketa toisistaan eri sopijapuolten välillä solmituissa sopimuksissa, mutta valtion on huolehdittava siitä, että se kykenee täyttämään samanaikaisesti kaikki sopimusvelvoitteensa.[25]

Kansainvälisessä oikeudessa myös yhteensopimattomuuksien ja ristiriitojen ratkaisusäännöt ovat kehittymättömämpiä kuin valtionsisäisessä oikeudessa. Ne eivät voi perustua ulkoiseen pakkoon, vaan kahden tai useamman vapaaehtoisuuteen perustuvan valtiosopimuksen sisältämien vastakohtaisuuksien ratkaisemiseksi on suuntauduttava pikemminkin sopimustahtojen yhteensovittamiseen.[26] *»Es herrscht das 'Prinzip der politischen Entscheidung.»*[27]

Tämän vuoksi on luotu kansainväliselle oikeudelle ominaisia mekanismeja ristiriitojen eliminoimiseksi jo ennakolta sekä johdettu – lähinnä valtionsisäisen oikeuden kollisionormeista ja kansainvälisen oikeuden tulkintasäännöistä – maksiimeja syntyneiden normikonfliktien ratkaisemiseksi ja yhteensovittamiseksi (ks. jäljempänä 4. jakso).

Doktriinin tehtävänä on perustella kansainvälisen oikeuden järjestysluonne.[28] Yksinomaan muodollinen logiikka ei tee oikeusjärjestyksestä täydellistä[29] – eikä analogia koskaan yksin[30]. Perinteisten oikeuslähteiden ohella käytettävissä ovat myös muut kansainvälisen oikeuden oikeuslähteet: yleiset oikeusperiaatteet, oikeuskäytäntö ja doktriini itse.

---

insofar as there is no supranational authority which decides upon the *jus cogens* quality of norms and upon their content, one has to refer – in one way or another – to the law of nature, if the strict meaning of *jus cogens* is to be preserved.»

[23] Kansainliiton sopimusrekisteri sisältää 205 nidettä ja YK:n rekisteri tällä hetkellä runsaasti yli 1000 nidettä.

[24] Esim. Zuleeg GYIL 1977 s. 246.

[25] *Ibid.* s. 260; Jenks BYIL 1953 ss. 403–405, 426 ja 451.

[26] Rousseau I s. 155–158.

[27] Zuleeg 20 GYIL 1977 s. 267, ks. myös Jenks BYIL 1953 s. 407–408.

[28] Brusiin s. 37.

[29] Broms 1983 s. 412–413, Ferrari-Bravo s. 737; Hart s. 228–229; Kaira 1932a s. 125; Reuter 1968 s. 19.

[30] Esim. Remec s. 189; vaikka, kuten Suganami toteaa analogioiden käyttöä *(institutionaalisen) kansainvälisen järjestyksen perustamista* koskevassa monografiassaan: »(...) the validity or otherwise of the domestic analogy has been one of the central concerns of

1.2. Ammattiyhdistysoikeudet kansalaisoikeuksina sekä taloudellisina ja sosiaalisina oikeuksina

Tutkimuskohteeksi valitsemani KP-sopimus ja TSS-sopimus sekä EIS ja ESP ovat laaja-alaisia ihmisoikeusasiakirjoja,[31] jotka niveltyvät toisiinsa. Kaksi ensin mainittua sopimusta muodostavat vastinparin YK:n piirissä;[32] EIS ja ESP ovat vastaavassa suhteessa toisiinsa EN:n sopimusjärjestelmässä. Asetelma kuvastaa klassista ihmisoikeuksien erottelua välittömästi yksilön oikeuksina toteutettaviin kansalais- ja poliittisiin oikeuksiin sekä toisaalta taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin, jotka koskevat yksilöiden ohella tiettyjä, eri perusteiden mukaan määriteltyjä ihmisryhmiä ja määrittelevät pitkälti ohjelmanluonteisia julkisen vallan tehtäviä. Tällä jo sopimuksia valmisteltaessa riidanalaisella perusteella ihmisoikeudet päätettiin jakaa kahteen eri sopimukseen. Tosin sopimuksia ei ole laadittu näin ankaraa johdonmukaisuutta noudattaen. Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevat sopimukset eivät määrittele pelkästään perinteisiä valtiovallan passiivisuuteen velvoittavia vapausoikeuksia, vaan velvoittavat myös valtiota positiiviseen toimintaan turvatakseen sopimuksissa määriteltyjen oikeuksien tehokkaan nauttimisen[33] myös yksityisten välisissä suhteissa.

---

international thought», s. 19. Jenks 1962 s. 51 esittää pitkän luettelon kansainvälisten järjestöjen *sisäisten hallintotuomioistuinten* oikeuskäytännössä valtionsisäisestä oikeudesta analogisesti johdetuista yleisistä oikeusperiaatteista: »the prohibition of *non liquet, nemo judex in re sua, audi alteram partem, res judicata*, the prohibition of retroactivity, judgment by default, estoppel, acquiesence, and satisfaction, such general principles of the law of contract as discharge by breach and interpretation so as to create a synallagmatic obligation, and general principles concerning recourse to preparatory work for the interpretation of written instruments.»

[31] Scheinin 1994 s. 16–18.

[32] KP- ja TSS-sopimuksen ammattiyhdistysoikeuksia koskevien sopimusmääräysten sijoittumisesta ihmisoikeuksien piiriin esim. Craven s. 248–249; Nowak s. 385–386.

[33] Esim. IOK KP-sopimuksesta: »The Committee considers it necessary to draw the attention of States parties to the fact that the obligation under the Covenant is not confined to the respect of human rights, but States parties have also undertaken to ensure the enjoyment of these rights to all individuals under their jurisdiction. This aspect calls for *specific activities* by the States parties to enable individuals to enjoy their rights» (General Comment 3 (13), Doc. A/36/40 kpl. 1 s. 108). IOK edelleen: »(...) Article 3, [sukupuolten tasa-arvo], as articles 2(1) and 26 [syrjinnän kielto] in so far as they primarily deal with the prevention of discrimination on a number of grounds, among which sex is one, requires not only measures of protection but also *affirmative action* designed to ensure the positive enjoyment of rights. This cannot be done simply by enacting laws», General Comment 4 (13), Doc. A/36/40 kpl. 2 s. 109–110.

TSS-sopimuksen 8 artikla ja ESP 5 ja 6 artiklat poikkeavat kirjoitustavaltaan useimmista muista näihin sopimuksiin sisällytetyistä oikeuksista. Ne on kirjoitettu sopimusvaltioita välittömästi velvoittavaan muotoon.[34] EIS ja KP-sopimus ovat kauttaaltaan välittömästi velvoittavia. Sen sijaan ILO:n perussopimukset sisältävät sekä *obligation de résultat* että *obligation de moyens* -tyyppisiä normeja.

YK:n ihmisoikeusjulistukseen sisällytettiin yleistä kokoontumis- ja yhdistymisvapautta koskeva 20 artikla ja lisäksi ammatillista järjestäytymisoikeutta koskeva määräys työelämän perusoikeuksia koskevaan 23 artiklan 4 kappaleeseen. Sama konstruktio siirrettiin oikeutta yleiseen (kokoontumis- ja) yhdistymisvapautta koskevan EIS 11(1) artiklan ja KP-sopimuksen 22(1) artiklan sisään. Jäljempänä ilmenee, että näin haluttiin korostaa tämän oikeuden merkitystä; valvontakäytännössä normin tulkinnassa johtoa on haettu sekä YK:n julistuksesta että ILO:n sopimuksista.

ESP on ns. menu-sopimus. Se antaa valtioille mahdollisuuden sopimukseen liittyessään valita 20 artiklan määrittelemissä rajoissa, mitkä määräykset valtio hyväksyy itseään sitoviksi. ESP 5 ja 6 artiklat kuuluvat niiden seitsemän artiklan joukkoon,[35] joista vähintään viiteen sitoutuminen on asetettu sopimukseen liittymisen edellytykseksi (20(1)(b) artikla). Näin on sopimukseen rakennettu eräänlainen sisäinen hierarkia. Valvontakäytännössä puhutaan ESP:n »kovasta ytimestä», jonka sisällä 5 ja 6 artiklat *»ovat kaksi kaikkein perustavimmista»*.[36] Sopimukseen liittyminen on kuitenkin mahdollista sitoutumatta 5 ja 6 artikloihin.[37]

ILO:n yleissopimukset rajoittuvat työelämään sanan laajassa merkityksessä,[38] mutta ne ovat verrokkiasiakirjoja yksityiskohtaisempia. Sopimusten turvaamien ammattiyhdistysoikeuksien yhteys poliittisiin ja kansalaisvapauksiin on kuitenkin tunnustettu ILO:n perussäännön liitteeksi otetussa vuonna 1944 hyväksytyssä Philadelphian julistuksessa, ja sitä on korostettu sen jäl-

[34] Esim. Karapuu & Rosas 1990 s. 199.

[35] Muut artiklat ovat 1 (oikeus työhön), 12 (oikeus sosiaaliturvaan), 13 (oikeus sosiaali- ja lääkintäapuun), 16 (perheen oikeus sosiaaliseen, oikeudelliseen ja taloudelliseen suojeluun) ja 19 (siirtotyöläisten ja heidän perheidensä oikeus suojeluun ja apuun).

[36] CIE, Sixth Report on certain provisions of the Charter which have not been adopted, September 1998, s. 7.

[37] Vain Kreikka ja Turkki ovat sulkeneet nämä artiklat kokonaisuudessaan ulkopuolelle; Itävalta ja Luxemburg eivät ole sitoutuneet lakko-oikeutta koskevaan 6(4) artiklaan.

[38] Ks. Sulkunen 1989 s. 11–12.

keen hyväksytyissä monissa asiakirjoissa.[39] Valvontakäytännössä on viitattu myös YK:n julistukseen ja KP-sopimukseen standardeina, joilla on suora yhteys ILO:n perussopimuksiin.[40] Tällaisia ammattiyhdistystoimintaan liittyviä perustavia kansalaisvapauksia ovat esimerkiksi henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden suoja ja oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.[41]

ILO:n sääntelyasiakirjat muodostavat erityislaatuisen normijärjestelmän, jota on pyritty eri tavoin systematisoimaan kansainväliseksi työkoodeksiksi.[42]

---

[39] Esim. jo edellä mainitsemani vuoden 1970 päätöslauselma ja kohta selostamani vuoden 1998 perusoikeusjulistus; samoin myös julkisen sektorin järjestäytymisoikeuden suojelua ja palvelussuhteen määräämismenettelyä koskeva yleissopimus nro 151/1981 (9 artikla).

[40] RCE 1994 General Survey kplt 23–34 s. 13–21: »*The Committee considers that the guarantees set out in the international labour Conventions, in particular those relating to freedom of association, can only be effective if the civil and political rights enshrined in the Universal Declaration of Human Rights and other international instruments, notably the Covenant of Civil and Political Rights, are genuinely recognized and protected. These intangible and universal principles, the importance of which the Committee wishes to emphasize particurlarly on the occasion of the 75th anniversary of the creation of the ILO and the 50th anniversary of the Declaration of Philadelphia, should constitute the common ideal for which all peoples and nations aspire*», sivulla 21, korostus alkup; ks. myös *Digest*, kplt. 10–19 ja sen 2 luku (kplt 32–204).

[41] *Digest*, kplt. 45–63 ja 102–119.

[42] Valticos 1983 kpl. 171 s. 133: »Il ne s'agit certes pas d'un code au sens littéral du terme. Ainsi, il n'a pas un caractère également obligatoire, les conventions qui en font partie constituant des instruments distincts qui peuvent faire l'objet d'obligations particulières et les recommandations qu'il contient ne pouvant faire aucune obligation. Même pour ses parties obligatoires, il n'a pas un caratère également exécutoire, ses dispositions devant généralement prendre effet à travers les législations nationales et étant, en raison de la nécessité d'une certain souplesse, souvent rédigées en termes généraux. Enfin, ce code n'est pas immuable, et ne peut constituer qu'une cristallisation, à une moment donné, de normes internationales du travail qui sont en perpétuelle évolution. Le terme de code international du travail peut cependent être utilisé étant donné que les instruments, même formellement distincts, qui les composent s'intègrent logiquement dans un ensemble cohérent.» Wolf, RCADI 1967-II s. 127–137 mainitsee keskinäisen riippuvuuden tunnusmerkkeinä a) yhteisen lähteen: kaikki sopimukset ovat kansainvälisen työkonferenssin yhdenmukaisin menettelytavoin hyväksymiä; b) ILO:n yleissopimukset ovat oikeudelliselta luonteeltaan samanlaisia; c) ne täyttävät eri tehtäviä, jotka ovat toinen toisiinsa sidottuja; d) niiden laatiminen pyrkii ennalta harmonisoimaan sopimusten keskinäissuhteet ristiriidattomaksi kokonaisuudeksi. Ks. myös GB.256/SC/2/2 (1993) kpl. 37 av. 20: »(...) international labour Conventions cannot be regarded as simply so many treaties. By comparison with the aims that surrounded their origins, and more particular subsequent practice, international labour standards have retained or taken on certain features that in some respects assimilate them even more to a real body of international legislations», viitteineen.

Vuoden 1941 jälkeen[43] merkittävin yritys on usein viittaamani *The International Labour Code I–II, 1951*, jossa yleissopimukset ja suositukset sekä »muut standardit» on esitetty yhtenäisenä, juoksevasti numeroitujen artikloiden muodostavana kokonaisuutena. Sittemmin ILO on ryhmitellyt normejaan uudelleen. ILO:n hallintoneuvosto on vahvistanut erityisen ns. avainsopimusten ja perusihmisoikeuksien kategorian, jota työtoimisto oli jo soveltanut laatiessaan kansainvälisen työkoodeksin vuoden 1951 laitosta.[44] Viimeksi mainittuun ryhmään on sijoitettu järjestäytymisvapautta sekä syrjinnän ja pakkotyön poistamista koskevat yleissopimukset ja suositukset.[45] Vuonna 1994 ILO:n pääjohtaja teki aloitteen, jonka mukaan jäsenvaltioita kehotettaisiin ensi sijassa ratifioimaan seitsemän tähän ryhmään kuuluvaa sopimusta,[46] joihin on lisätty vuonna 1998 hyväksytty lapsityön pahimpia muotoja koskeva yleissopimus nro 182.

Vuonna 1998 ILO:n työkonferenssi hyväksyi julistuksen perusoikeuksista työssä.[47] Julistus pyrkii edistämään ILO:n perussääntöön kirjattuja ja asianomaisissa sääntelyasiakirjoissa täsmällisemmin ilmaistuja periaatteita neljällä alalla: ammatillisen järjestäytymisvapauden ja kollektiivisen neuvotteluoikeuden tehokas tunnustaminen samoin kuin pakkotyön ja lapsityövoiman käytön sekä syrjinnän kieltäminen. Julistus ei kuitenkaan yksilöi asianomaisia ILO:n sopimuksia ja suosituksia. Se perustaa myös erityisen seurantajärjes-

[43] International Labour Code 1939.

[44] Jenks 1963 s. 103.

[45] GB.258/6/19; 1994 RCE kpl. 115 s. 36–37.

[46] Sopimusten nrot 87 ja 98 lisäksi pakkotyön poistaminen (nrot 30/1929 ja 105/1988), sukupuolten samapalkkaisuus ja syrjinnän kielto (nrot 100/1951 ja 111/1951) sekä vähimmäisikä (138/1973), GB.268/LILS/6, March 1997 kpl. 5.

[47] »Kansainvälisen työjärjestön julistus työelämän perusperiaatteista ja -oikeuksista,» ks. HE 194/1999 vp; ILO Declaration on fundamental principles and rights at work. ILC, 86th Session Geneva, June 1998; ILC-RP Vol. II s. 20–27. Julistus on eräänlainen vastaus katederisosialistien yli sata vuotta sitten aloittamaan (Follows s. 82–88; Sulkunen 1989 s. 8–9) ja 1990-luvulla uudelleen, nyt myös ILO:n ulkopuolella (GATT, Uruguayn kierros, OECD, WTO, EY) virinneeseen keskusteluun kansainväliseen kauppajärjestelmään liitettävistä työlausekkeista. Esim. OECD: *Trade and Labour Standards*, COM/DEELSA/TD (95)7 ja OECD Working Papers Vol. IV, No. 7 Paris 1996 sekä siinä s. 5–6 mainitut lähteet; *Trade, Employment and Labour Standards* 1996; EY: *Kauppajärjestelmän ja kansainvälisesti tunnettujen työnormien välinen suhde*, KOM(96) 402 lopull. Göte Hansson, *Social Clauses and International Trade*, 1983 s. 22–31 luo katsauksen toisen maailmansodan jälkeiseen keskusteluun.

telmän, joka vuosittaisena ja yksinkertaistettuna osittain korvaa hallintoneuvoston vuonna 1995 hyväksymän nelivuotiskausittaisen seurannan.[48]

Valvontatoimen näkökulmasta voidaan puhua eräänlaisen sisäisen hierarkian rakentamisesta. Avainsopimuksista raportoidaan tiheämmin – joka toinen vuosi – kuin muihin työkoodeksin osastoihin kuuluvista sopimuksista – joka viides vuosi.[49] Tiukempi valvonta ei sellaisenaan aseta sopimuksia oikeudellisessa mielessä eri asemaan. Asialla on kuitenkin käytännössä suuri merkitys. Esimerkiksi työkonferenssin vuosittain asettama sopimusten ja suositusten soveltamiskomitea keskittyy miltei yksinomaan perusihmisoikeuksia ja ennen kaikkea järjestäytymisvapautta koskeviin sopimuksiin kuullessaan hallitusten edustajia.

Ammatillista järjestäytymisvapautta koskee lisäksi erityinen valvontajärjestelmä. Sitä ja sen oikeudellisesti merkittävää erityispiirrettä olen edellä jo sivunnut ja palaan siihen vielä jäljempänä.

Myös ILO:n normit on joskus mahdollista siirtää sellaisenaan kansallisen oikeusjärjestyksen osaksi, vaikka kansainvälisoikeudellista velvollisuutta tähän ei ole.[50] Eräät ammattiyhdistysoikeuksia koskevat sopimusmääräykset ovat kirjoitustavaltaan riittävän täsmällisiä ja ehdottomia, että niiden on katsottu monistisissa maissa tulleen ratifioinnin myötä suoraan sovellettaviksi ilman erillisiä muuntamistoimia.[51] Dualistisissa järjestelmissä kansainvälisten ihmisoikeusnormien kirjoitustapa voi vaikuttaa voimaansaattamistavan ja muuntamistoimien valintaan.

> Suomalaista järjestelmää ei ole *Kaarlo Kairasta* alkaen pidetty »puhtaasti» dualistisena. Kaira itse (1932a s. 183) luonnehti sitä dualisimin »lievennetyksi muodoksi.»[52] Suomi on inkorporoinut KP-sopimuksen, EIS:n ja ESP:n ns. blankettilailla, mikä merkitsee sitä, että sopimusmääräykset ovat »lainsäädännön alaan» kuuluvilta osin laintasoisina

[48] GB.264/9/2, Nov. 1995. Julistuksen tunnustamaa yhdistymisvapauden ja kollektiivisen neuvotteluoikeuden tehokkaan tunnustamisen periaate viittaa seurantajärjestelmän sopimuksiin nrot 87 ja 98, ks. ensimmäinen seurantaraportti: Review of annual reports under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, kpl. 34; GB.277/3/1, 277th Session, March 2000 http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb277/d1-index.htm.

[49] ILO:n sopimus- ja suosituskäsikirja, tarkistettu 1997, ILO-asiakirjoja 3/1997 kpl. 34.

[50] Code I s. 864; Leary s. 77–93.

[51] Esim. sopimuksen nro 87 artiklat 3 ja 4; Leary s. 107–109.

[52] Scheinin 1991 s. 18 selostaa myös muiden tutkijoiden selvästi monismiin viittaavia luonehdintoja. Käsitteestä »mitigated dualism» Schermes-Waelbroeck §§ 208–209 s. 107–108.

voimassa alkuperäisessä muodossaan eli kansainvälisesti todistusvoimaisilla kielillä. TSS-sopimus on saatettu voimaan asetuksella, samoin yleensä ILO:n yleissopimukset, ml. kaikki ammattiyhdistysoikeuksia koskevat. Samalla on pyritty varmistamaan, että voimassa oleva asiasisältöinen lainsäädäntö vastaa[53] tai saatetaan vastaamaan sopimuksen asettamia velvoitteita.[54] Toistaiseksi suomalaiset tuomioistuimet ovat varoen soveltaneet suoraan laintasoisina voimassaolevia ihmisoikeusnormeja, vaikka eduskunnan perustuslakivaliokunta Euroopan ihmisoikeussopimuksen kohdalla selvensikin kaikkien yksilön oikeuksia ja vapauksia koskevien sopimusmääräysten kuuluvan perustuslain mielessä »lainsäädännön alaan».[55] Myös (aktiivisesti tai passiivisesti) transformoituja sopimuksia on käytetty varoen tulkinnassa. Esimerkiksi työoikeuden piirissä työneuvosto on vuosilomalakia tulkitessaan turvautunut lain esitöiden ohella myös Suomen ratifioimiin ILO:n vuosilomaa koskeviin yleissopimuksiin nrot 52/1936 ja 132/1970 perusteena sille, että lain nimenomaisen säännöksen puuttuessa vuosiloman tulee olla palkallinen[56] tai että sopimuksesta ei aiheudu rajoituksia oikeuteen sopia lomakaudesta lausuntopyynnössä selostetuin tavoin.[57] Oma käsitykseni ILO:n sopimuksen nro 87 tulkintavaikutuksesta arvioitaessa ostoboikottia työehtosopimuslain työrauhavelvollisuutta koskevien säännösten valossa jäi aikanaan vähemmistön mielipiteeksi,[58] eikä asiasta ole myöhemminkään keskusteltu.

---

[53] Pöyhönen 74 LM 1976 s. 456 käyttää tilanteesta nimitystä toteava ratifioiminen, Scheinin 1991 s. 20 normiharmonian toteaminen tai passiivinen transformaatio.

[54] Asiasisältöinen transformaatio, ks. Pöyhönen, *op. cit.* s. 456–455; Salmenperä KOIG Vol. 3 (1986) s. 138–146; Suviranta 1969 s. 304 ss.

[55] PeVL 2/1990 ja 18/1990, Scheinin 1991 s. 165–169, *idem* 1994 s. 4–5.

[56] TN kokoelman nrot 1076–80, 1161–83 ja 1309–94. Vrt. Learyn s. 88–90 selostama ranskalainen oikeustapaus *Klaiss,* jossa kysymys oli ILO:n äitiyssuojelua koskevan sopimuksen nro 3/1919 suorasta soveltamisesta (3 artikla). Sopimusmääräys vastaa rakenteeltaan sopimuksen nro 52 3 artiklaa. Ranskan lainsäädäntö turvasi odottavalle äidille korvauksen kuudelta viikolta ennen laskettua synnytystä, kun sopimuksen 3 artikla edellytti korvauksen maksamisen jatkamista aina tapahtuneeseen synnytykseen saakka. Mme Klaiss'n synnytys viivästyi kymmenen päivää arvioidusta, ja Ranskan *Cour de cassation* katsoi sopimusmääräyksen syrjäyttävän sen kanssa ristiriidassa olevan kansallisen säännöksen. Analogisia yhtäläisyyksiä on itse *tulkintatilanteessa* siitä riippumatta, että sopimusmääräysten status valtionsisäisessä oikeudessa poikkeaa toisistaan Ranskassa ja Suomessa.

[57] TN lausunto 1299–93, kok. 1992–1993 s. 136.

[58] TT 122/1983: »Kansallisen lainsäädännön tulkinnassa ratifioiduilla kansainvälisillä sopimuksilla tulee kuitenkin mielestäni olla vähintään yhtä suuri paino kuin viittauksilla muiden maiden lainsäädäntöön, koska kansainvälisesti hyväksymiensä velvoitteiden täyttämisestä valtio on kaikkine orgaaneineen vastuussa (...) Tämän vuoksi on mielestäni mainitusta sopimuksesta ilmenevät ammatillista toimintavapautta suojaavat periaatteet

1.2.1. Poikkeukset ja rajoitukset

Sopimukset sisältävät lausekkeita, jotka sallivat niissä asetetuin perustein ja määrätyin velvoittein a) poiketa tilapäisesti, joko sodan tai yleisen hätätilan vuoksi[59] tai tietyistä erikseen luetelluista yleisistä syistä ja b) rajoittaa pysyvästi[60] sopimuksessa määriteltyjä oikeuksia. Tässäkin suhteessa tarkastamani asiakirjat poikkeavat toisistaan sekä rakenteeltaan että sisällöltään.

YK:n ihmisoikeuksien julistukseen ei asiakirjan luonteesta johtuen sisälly derogaatiolauseketta. Sen sijaan sen 29(2) artiklassa on määritelty yleiset rajoitusperusteet, jotka koskevat kaikkia julistuksessa lueteltuja oikeuksia.[61] Tämä artikla on ollut esikuvana myöhempiä asiakirjoja laadittaessa.

EIS ja KP-sopimus vastaavat rakenteeltaan toisiaan sikäli, että molempiin sisältyy määräys,[62] jossa on erikseen lueteltu ne artiklat, mistä ei poikkeuksia sallita edes sodan tai kansallisen hätätilan aikana. Ammattiyhdistysoikeuksia koskevat artiklat eivät sisälly näihin luetteloihin.[63] KP-sopimuk-

---

otettava huomioon myös kansallisten lainkäyttöelinten toiminnassa erityisesti tapauksissa, joissa kansallisesta lainsäädännöstä ei suoraan ilmene, että lainsäätäjän nimenomaisena tarkoituksena on ollut puuttua ammatillisen toimintavapauden tiettyihin ilmenemismuotoihin.»

[59] Derogaatiolausekkeet, *derogations*. Higgins BYIL 1976–77 s. 281: »By a 'claw-back' clause is meant one that permits, in normal circumstances, breach of an obligation for a specified number of public reasons. Derogations *stricto sensu* are those which allow suspension or breach of certain obligations in circumstances of war or public emergency.»

[60] Rajoitusperusteet, *limitations*.

[61] 29(2) artikla: »Käyttäessään oikeuksiaan ja nauttiessaan vapauksiaan kukaan ei ole muiden kuin sellaisten lailla säädettyjen rajoitusten alainen, joiden yksinomaisena tarkoituksena on turvata toisten oikeuksien ja vapauksien tunnustaminen ja kunnioittaminen sekä moraalin, julkisen järjestyksen ja yleisen hyvinvoinnin oikeutetut vaatimukset kansanvaltaisessa yhteiskunnassa.»

[62] EIS 5 artikla ja KP-sopimuksen 4 artikla.

[63] Osoituksena näiden oikeuksien pakottavuudesta – *jus cogens* – kansainvälisessä oikeudessa, Hannikainen s. 263–364. KP-sopimuksen 4(2) artiklassa luetellaan ne oikeudet, joista ei voida rajoittaa artiklan 1 kappaleessa tarkoitetun yleisen hätätilan aikanakaan. Ne ovat 6 artikla (oikeus elämään), 7 artikla (kidutuksen kielto), 8(1) ja 8(2) artikla (orjuuden, orjakaupan ja maaorjuuden kielto), 11 artikla (velkavankeuden kielto), 15 artikla (taannehtivan rikoslain kielto), 16 artikla (oikeushenkilöllisyyden suoja) sekä 18 artikla (ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapaus). Ks. Buergenthal 1981 s. 83–84; Higgins BYIL 1976–77 s. 287. EIS 5 artiklan vastaava luettelo on lyhyempi: 2 artikla (oikeus elämään, joka sallii kuitenkin kuolemanrangaistuksen, vrt. tämän kieltävä kuudes lisäpöytäkirja 28.4.1983, SopS 18–19/1990; HE 22/90, paitsi milloin kysymys on laillisista sotatoimista johtuvista kuolemantapauksista), 3 artikla (kidutuksen ja epäinhimilli-

sen 4 artiklaan sisällytetyt periaatteet kiteytyivät jo YK:n ihmisoikeustoimikunnassa 1949, ja EIS:n valmistelijat tukeutuivat tähän aineistoon.[64] Molemmissa sopimuksissa on lisäksi määritelty rajoitusperusteet kutakin oikeutta koskevassa artiklassa erikseen.

ESP 30 artikla koskee niin ikään poikkeuksia sodan tai yleisen hätätilan aikana. Sopimuksen kaikkia artikloita koskevat yleiset rajoitusperusteet on määritelty ESP 31 artiklassa. Tämän lisäksi yksittäisiin sopimusmääräyksiin voi sisältyä erityisiä rajoitusperusteita, esim. ESP 5 artiklan asevoimiin ja poliisiin kuuluviin kohdistettavia rajoituksia koskevat kaksi viimeistä virkettä. Lakko-oikeutta koskevan ESP 6(4) artiklan kohdalla on sopimuksen liitteessä erikseen kytketty lakko-oikeuden käytön rajoittaminen ESP 31 artiklassa asetettuihin perusteisiin.

TSS-sopimukseen ei sisälly yleistä poikkeuslauseketta.[65] Tämä saattaa aiheuttaa ainakin teoriassa ongelmia niissä valtioissa, jotka ovat liittyneet myös KP-sopimukseen ja/tai EIS:een.[66] Sopimuksen 4 artiklaan sisältyy kuitenkin yleinen rajoituksia koskeva määräys. Se ei sanamuotonsa mukaan näyttäisi antavan oikeutta laajoihin rajoituksiin. *Allan Rosas & Monika Sandvik* katsovat, ettei artikla perusta oikeutta poiketa elantoa ja terveyttä koskevista vähimmäistandardeista edes sodan aikana ja että *force majeure* -tilanteissakin sopimusvaltioilla on velvollisuus tehdä kaikkensa tilanteen korjaamiseksi, esimerkiksi pyytää ja vastaanottaa ulkomaista apua.[67] Lisäksi TSS-sopimuksen yksittäisiin määräyksiin sisältyy erityisiä rajoitusperusteita. Tärkeä on sopimuksen 8(1)(d) kohdan lakko-oikeutta koskeva lakivaraus. Sitä käyttäessään sopimusvaltiot ovat kuitenkin velvolliset ottamaan huomioon 4 artiklassa asetetut yleiset rajoitusperusteet.[68]

---

sen kohtelun kielto), 4(1) artikla (orjuuden ja pakkotyön kielto) sekä 7 artikla (taannehtivan rikoslain kielto).

[64] Bossuyt s. 81–101; Graefrath s. 85–86.

[65] »(...) thus implicitely confirming the view that such a clause should only be deemed necessary where there are strong implementation provisions», Higgins, *op. cit.* s. 286.

[66] Sieghart 1983 s. 78: »It seems curious that the ECSR Covenant contains no derogation clause. Both it and the parallel CPR Covenant protect trade union rights. A state which has ratified both these Covenants – and only very few have ratified one and not the other – would therefore apparently be unable to introduce measures derogating from trade union rights in a public emergency. For, although the CPR Covenant allows this, the ESCR Covenant does not.»

[67] Teoksessa Eide & Krause & Rosas s. 347; Rosas, teoksessa Gomien (ed.) s. 174.

[68] »Valtio voi rajoittaa näitä oikeuksia laissa säädetyllä tavalla ja vain siinä laajuudessa kuin se on sopusoinnussa oikeuksien luonteen kanssa sekä yksinomaan tarkoituk-

ILO:n ammattiyhdistysoikeuksia koskeviin eikä useimpiin muihinkaan yleissopimuksiin sisälly derogaatiolausekkeita.[69] Yleisen hätätilan ei ilman nimenomaista lauseketta katsota sallivan tilapäisiäkään poikkeuksia muutoin kuin ehdottoman pakottavista ja objektiivisesti perustelluista syistä ja vain välttämättömäksi ajaksi.[70] Kysymykseen ammattiyhdistysoikeuksiin kohdistettavista tilapäisistä rajoituksista[71] palaan erikseen vielä jäljempänä. Sota on muiden järjestöjen piirissä syntyneisiin sopimuksiin nimenomaisesti kirjattujen periaatteiden mukaisesti *force majeure*, joka pelkästään keskeyttää sopimuksen soveltamisen.[72]

---

sin edistää yleistä hyvinvointia demokraattisessa yhteiskunnassa.» Ben-Israel s. 87–88 omaksuu varovamman tulkinnan. Ks. jäljempänä luvuissa IV. 5.3. ja V. 5.2.4.

[69] Valticos 1983 kplt. 737–738 s. 568–570. Sotaa ja hätätilaa koskevia poikkeusmääräyksiä sisältyy lähinnä vanhempiin työaikaa koskeviin sopimuksiin (ks. *op. cit.* s. 568 av. 27; Code I av. 35 artiklan 197 kohdalla s.152), julkisiin hankintoihin liitettäviä työlausekkeita nro 94/1949 (art. 8) sekä pakkotyön poistamista koskeviin sopimuksiin nrot 29/1930 (art. 2(2)(d)).

[70] Valticos 1983 kplt. 737–738 s. 568–570; *idem* 1984 kpl. 589 s. 233. Valvontakäytännöstä esim. 1991 RCE s. 448 (Convention No. 135,Workers' Representatives, 1971, Sri Lanka, ratification 1976): »The Committee, while taking into account the Government's justification for these restrictions on the rights of workers' representatives in the undertaking, would point out that the Convention makes no provision for derogation in civil unrest. At the same time, the Committee recalls that the ILO supervisory bodies have in similar exceptional factual situations accepted such restrictions as long as they are imposed for a limited period of time and are limited to the geographical areas directly affected by hostilities or public disorder. Once such an acute emergency has subsided, bans or restrictions under state of emergency legislation should immediately be lifted.»

[71] Ben-Israel s. 101–102; Betten 1993 s. 111–112.

[72] Code I s. XCVI lainaa työtoimiston hallintoneuvostolle esittämää muistiota vuodelta 1945: »In the case of multipartite instruments laying down rules which are legislative in character, there is strong presumption that war between certain parties is not intended to abrogate the obligations under the instrument of any of the parties, but the obligations resulting from the instrument will in certain cases be in suspense. (...) These general principles appear to be fully applicable to the special case of international labour Conventions». Code I s. XCVII jatkaa: »No action was taken by the Governing Body on the basis of this memorandum but the views set forth in it have since been endorsed in general terms by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations [ ] and the Conference Committee on the Application of Conventions and Recommendations [ ] and may be regarded as having been generally accepted; the subsequent practise of the Organisation has been based upon them.»

2. Itsenäisesti operoituvat normijärjestelmät

Otsikkoon merkitsemäni käsite on sekin peräisin vanhemmasta doktriinista. *Wilfred C. Jenks* (BYIL 1953 s. 448–449) käyttää itsenäisen operoitumisen käsitettä yhtenä normikonfliktien ratkaisuperiaatteena ja täsmentää sitä edelleen tähän tarkoitukseen sopivaksi.[73] Käytän käsitettä myös tässä merkityksessä, mutta kytken sen juuri toisistaan poikkeaviin valvontajärjestelmiin. Jenks määrittelee itsenäisen operoitumisen periaatteen siten, että jokainen kansainvälinen järjestö on ensi sijassa sidottu omaan perussääntöönsä ja soveltaa luonnollisesti asiakirjoja, joiden hallinnosta se vastaa mieluummin kuin muita asiakirjoja, joiden kanssa ne voivat olla ristiriidassa.[74] Tartun tähän itsenäisen operoituvuuden ulottuvuuteen:

> »...kun ei ole mitään muuta tietä täydellisen sekaannuksen välttämiseksi tulee järjestöjen, jotka on asetetettu keskenään ristiriitaisissa asiakirjoissa tai jotka vastaavat niiden hallinnosta, paitsi milloin toinen asiakirja on periaatteen tai prejudikaatin perusteella selvästi luonteeltaan ylivertainen, toimia väliaikaisesti omien asiakirjojensa pohjalta kunnes ristiriitaa voidaan käsitellä neuvotteluissa, hyväksymällä asiasta jonkin elimen kuten talous- ja sosiaaneuvoston tai yleiskokouksen suositus tai auktoritatiivisella ratkaisulla» *(ibid.)*

Näin yleisesti määriteltynä käsite on lähellä modernia termiä *self-contained regime*.[75] Tutkimuskohteeksi valitsemieni sopimusjärjestelmien suhde yleiseen kansainväliseen oikeuteen, siihen laajempaan kysymykseen, kuinka suljetun tai puolittain suljetun,[76] itsenäisen tai ala-järjestelmän[77] kukin tar-

---

[73] »(...) there being no other way in which complete confusion can be avoided, organizations governed by or responsible for the administration of conflicting instruments must, except in so far as another instrument is on the basis of principle or precedent clearly overriding in character, operate provisionally on the basis of their own instruments until the conflict can be dealt with by negotiation, by the acceptance of a recommendation by a body such as the Economic and Social Counsil or the General Assembly (...) or by an autoritative decision», *ibid.*

[74] Ks. myös esim. IOK yksilövalitustapauksessa *J.B. et al. v. Canada*: »(...) each international treaty, including the International Covenant on Civil and Political Rights, has a life of its own and must be interpreted in a fair and just manner, if so provided, by the body entrusted with the monitoring of its provisions», Case No. 118/1982, A/41/40; julkaistu myös CCPR/C/OP/2 s. 34, kpl. 6.2.

[75] Wellens, NYIL 1994 s. 4. *Self-contained regime -subsystem*, Simma NYIL 1985 s. 115–118.

[76] Wellens, NYIL 1994 s. 4.

[77] Simma NYIL 1985 s. 115–118.

kastelemani verrokkijärjestelmä muodostaa kansainvälisen oikeuden yleisessä järjestelmässä, jää siten valvonnan järjestämistapoihin kytkemäni määritelmän ulkopuolelle. Tämä koskee esimerkiksi suhdetta valtion kansainvälisoikeudelliseen vastuuseen,[78] kysymystä *erga omnes* -vaikutuksesta erottelukynnyksenä taikka ihmisoikeussopimusten erityispiirteiden suhdetta muihin yksilöä suojeleviin kansainvälisiin sopimuksiin.[79]

Myös valvontajärjestelmät poikkeavat toisistaan sulkeutuneisuuden ja avoimuuden suhteen.

3. Valvontajärjestelmät

Erilliset ja toisistaan poikkeavat valvontajärjestelmät varmistavat sopimusten itsenäisen operoitumisen. Laajasti ymmärrettynä kaikkien valvontakeinojen tavoitteena on varmistaa sopimusten oikea tulkinta ja soveltaminen. Tämän vuoksi normisisällön selvittämistä eli tulkintaa tapahtuu kaikissa valvonnan vaiheissa ja orgaaneissa. Valvontakäytäntöön kohdistuva tutkimus ei voi jättää huomiotta institutionaalisia perusratkaisuja, jotka antavat sijaa erilaisille oikeudellisen ja/tai poliittisen argumentaation painotuksille. Kansainvälisen valvonnan järjestäminen ja sen kehittäminen on kussakin tarkastamassani sopimusjärjestelmässä osoittautunut vähintään yhtä vaikeaksi kuin asiakirjojen aineellisen sisällön vahvistaminen. Lisäksi valvontajärjestelmät ovat olleet kirjoitustyön kuluessa muutostilassa.

KP-sopimusta valmisteltaessa sitä valvovan ihmisoikeuskomitean toimivalta pyrittiin rajoittamaan kokonaan toissijaiseksi, mutta tätä koskevasta muutosesityksestä kuitenkin luovuttiin.[80] IOK voi siten ottaa tutkittavakseen muiden valvontaelinten jo käsittelemiä ja muutoin toimivaltaansa kuuluvia asioita, ellei asianomaisissa sopimuksissa itsessään ole toisin määrätty. Saman asian vireillä oloa muissa kansainvälisissä elimissä koskevat määräykset[81] on niin muotoiltu, että ne sulkevat EN:n ihmisoikeustoimikunnan toimivallan ulkopuolelle ILO:n valvontaelinten käsiteltäväksi saatetut

[78] Simma, NYIL 1985 s. 129–135 ihmisoikeussopimusten reaktiomekanismien suhteesta valtiovastuuseen.

[79] Vierdag NYIL 1994 s. 121–123

[80] Bossuyt s. 723–725; Nowak s. 618–619.

[81] EIS 27(1)(b) artikla ja KP-sopimuksen valinnaispöytäkirjan 5(2)(a) artikla.

asiat,[82] mutta eivät estä hyvin sommiteltua ja ajoitettua »jatkovalitusta»[83] ILO:n järjestäytymisvapauskomiteasta KP-sopimusta valvovaan ihmisoikeuskomiteaan.

Sen sijaan EN:n ihmisoikeuselinten ratkaisema asia voidaan pyrkiä saattamaan edelleen sellaisenaan IOK:n tutkittavaksi,[84] mutta ei yleensä päinvastoin.[85] Alankomaita,[86] Suomea, San Marinoa, entistä Tshekkoslovakiaa sekä mahdollisesti eräitä muitakin uusia KP-sopimukseen liittyneitä valtioita lukuun ottamatta EIS:n yksilövalitusmahdollisuuden hyväksyneet valtiot ovat noudattaneet EN:n ministerikomitean EIS 62 artiklassa ilmaistuun kanavointisääntöön[87] tukeutuvaa vetoomusta[88] ja sulkeneet KP-sopimuksen valinnaispöytäkirjaan liittyessään IOK:lta toimivallan tutkia sellaiset yksilövalitukset, jotka ovat jo olleet EN:n ihmisoikeuselinten tutkittavina.[89]

---

[82] EIS 27(1)(b) artiklan sanamuodon mukainen tulkinta: »Toimikunta ei käsittele valitusta, joka *on jo tehty* muulle kansainväliselle tutkimus- tai selvittelyelimelle». Vrt. KP-sopimuksen valinnaispöytäkirjan 5(2): »(a) samaa asiaa *ei tutkita* jossakin toisessa kansainvälisessä tutkinta- tai sovitteluelimessä». (*korostus tässä*) Ks. Pellonpää s. 95.

[83] ILO:n valvontaelimet tutkivat vain järjestöjen, YK:n ihmisoikeuskomitea vain yksilöiden valituksia. IOK on tulkinnut *»saman asian»* viittaavaan samoihin asianosaisiin, valituksiin ja niiden tueksi esitetettyihin tosiseikkoihin, ks. Nowak s. 698. ILO:n järjestäytymisvapauskomitean tutkittavana oleva valitus voitaneen kuitenkin »muuntaa» loukattujen yksilöiden itsenäiseksi KP-sopimuksen valinnaispöytäkirjan mukaiseksi valitukseksi esimerkiksi tekemällä valituksen väitetyn loukkauksen uhreiksi joutuneiden yksilöiden nimissä ja siirtämällä asianomainen järjestö asiamiehen asemaan; McGoldrick s. 134; Nowak s. 699; Zayas-Möller-Opsahl s. 393, 408.

[84] KP-sopimuksen 1. valinnaispöytäkirjan 5(2)(a) artikla. Nowak s. 659 toteaa, että artiklalla on esitöiden tukeman sanamuotonsa ja IOK:n menettelysääntöjen 92(2) mukaan lykkäävä vaikutus: se estää IOK:a ja toista kansainvälistä valvontaelintä tutkimasta *samanaikaisesti* samaa asiaa, mutta ei estä IOK:a ottamasta asiaa tutkittavakseen sen jälkeen, kun asia ei enää ole vireillä toisessa valvontaelimessä.

[85] EIS 27(1) artikla. Ks. van Dijk & van Hoof s. 116; Nowak s. 700–702; Pellonpää s. 125–128; Robertson 1993 s. 274; Scheinin LM 1990 ss. 551 ja 557 av. 50; Zayas-Möller-Opsahl s. 402–403; Vierdaag NYIL 1994 s. 139–140.

[86] Ks. *Hendriks v. Netherlands*, No. 201/1985, A/43/40 (1988) kpl. 6.2. s. 235: »... prior consideration of the same matter under another procedure [EIK] did not preclude the Committee's competence as the State party had made no reservation to that effect.»

[87] »62. artikla. Korkeat sopimuspuolet ovat sitoutuneet olemaan vetoamatta, paitsi erityisestä sopimuksesta, voimassa oleviin sopimuksiin, yleissopimuksiin tai julistuksiin saattaakseen muille kuin tässä yleissopimuksessa tarkoitetuille sovitteluelimille ratkaistavaksi ilmoitusteitse tämän yleissopimuksen tulkintaan tai soveltamiseen liittyvän kiistan.» Ks. Eissen ZaöR 1970 s. 243–244; Vierdaag NYIL 1994 s. 138–139.

[88] Res15.5.1970 (70)17; julk. ECHR Yearbook 1970 s. 265–267.

[89] Eissen ZaöR 1970 s. 646–649; Nowak s. 700–702; Pellonpää s. 95–96; van Dijk & van Hoof s. 65–69. Valtiot, kuten Suomi, jotka eivät KP-sopimuksen 1. valinnaispöy-

Kansainvälisen tuomioistuimen pakollinen toimivalta KP-sopimuksen tulkintaa koskevissa erimielisyyksissä pyyhittiin sopimusluonnoksesta jäljempänä kerrotuin tavoin.[90] Eri mieltä olevat valtiot voivat kuitenkin sopia asian saattamisesta tuomioistuimen ratkaistavaksi. Tämä lienee varsin teoreettinen mahdollisuus, kun valtiovalituksia ei muutoinkaan ole esiintynyt.[91]

YK:n yleiskokouksella ja turvallisuusneuvostolla on myös YK:n peruskirjan 96 artiklaan perustuva oikeus pyytää tuomioistuimelta neuvovaa lausuntoa »kaikista oikeudellisista kysymyksistä». Lisäksi yleiskokous voi myös valtuuttaa muut YK:n toimielimet ja erityiselimet ml. erityisjärjestöt pyytämään tällaista lausuntoa »niiden toiminnan piirissä syntyneistä oikeudellisista kysymyksistä».[92]

Kansainvälisten ammattiyhdistysoikeuksien systeemiyhteyden rakentamisen kannalta on kuitenkin tarpeen kiinnittää jo tässä yhteydessä huomiota kolmeen seikkaan. Ensinnäkin suljetuinkaan järjestelmä (EY:n oikeus) ei ole täysin itsenäinen, koska sillä on juurensa kansainvälisessä oikeudessa.[93] Toiseksi Wienin yleissopimus ja siten myös sen tulkinta- ja konfliktisäännöt soveltuvat kaikkiin verrokkijärjestelmiin, tosin 5 artiklassa määritellyin *lex specialis* -varauksin. Kolmanneksi harmonisointilausekkeet perustavat aineellisen sisällön kannalta tärkeän verrokkijärjestelmiä toisiinsa niveltävän sillan.

3.1. Kansainvälinen työjärjestö

ILO:n valvontajärjestelmää olen jo sivunnut.[94] Järjestelmä on kehittynyt vähitellen työkonferenssin ja hallintoneuvoston päätöksillä perustettujen val-

---

täkirjaan liittyessään tehneet em. varaumaa, eivät liittyessään myöhemmin EIS:een voi sitä enää tehdä; Wienin yleissopimuksen 19 artikla, Nowak, *ibid.*

[90] Kaikkinaisen rotusryjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus (21.12.1965, SopS 37/1970) sisältää määräyksen (22 artikla), jonka mukaan sopimuksen tulkintaa tai soveltamista koskeva riita voidaan minkä tahansa osapuolen pyynnöstä siirtää Kansainvälisen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

[91] Nowak s. 584–585 ei raportoi yhdestäkään sopimusvaltion toista valtiota vastaan tekemästä valituksesta. Niitä ei ole tehty tämän jälkeenkään, Annual Report of the Committee, A/54/40. 64th to 66th Sessions of the HRC, October 1999, UNCHR website.

[92] Ks. myös Kansainvälisen tuomioistuimen perussäännön 65 artikla ja Sohn, teoksessa Schachter & Joyner s. 187–206. Yleiskokouksen mm. ILO:a koskeva valtuutus Res 50(1).

[93] Chaumont s. 55.

[94] Ks. tarkemmin ILO:n sopimus- ja suosituskäsikirja, tarkistettu v. 1997, ILO-asiakirjoja 3/1997; GB.268/LILS/6, March 1997 Appendix ja 1994 RCE kplt. 29–54 s. 12–20. Lisäksi esim. Osieke s. 210–236; Sulkunen 1988 s. 194–203; Valticos RCADI 1968 I; Valticos § von Potobsky s. 271, 291 ss.; Vihma 1984 s. 119–131.

vontaelinten varassa. ILO:n valvontajärjestelmää on pidetty esikuvana muiden järjestöjen piirissä solmittujen ihmisoikeussopimusten valvontaa järjestettäessä,[95] ja ILO on myös aktiivisesti vaikuttanut ESP:n ja TSS-sopimuksen valvontajärjestelmän rakentamiseen.

ILO:n valvontajärjestelmä muodostuu kolmesta peruselementeistä:

a) »jatkuva valvonta»[96]

b) »kvasijuridiset»[97] erimielisyysmenettelyt (*contentious procedures*)[98]

c) Kansainvälisen tuomioistuimen yleinen toimivalta tulkita peruskirjaa ja yleissopimuksia;

Lisäksi vuoden 1946 perussäännön muutosasiakirjalla valvontamenettelyä täydennettiin kolmessa kysymyksessä: hallitusten tulee myös raportoida 1) uusien sääntelyasiakirjojen tiedottamisesta kansallisille viranomaisille ja niiden toimenpiteistä, 2) aikanaan ratifoimatta jääneistä sopimuksista ja myös suosituksista, ja 3) antaa kopio työtoimistolle toimittamistaan raporteista työmarkkinoiden edustavimmille järjestöille. ILO:n säännönmukainen valvonta koskee vuoden 1946 muutosasiakirjan jälkeen myös ratifioimattomia sopimuksia ja suosituksia, joiden soveltamisesta, soveltamisen esteistä ja muutostarpeista jäsenvaltiot ovat velvolliset raportoimaan hallintoneuvoston päättämin määräajoin.[99] Kysymys ei ole valvonnasta sanan ahtaassa merkityk-

---

[95] Jenks 1970 s. 44; Landy s. 204–209; Valticos 1982 s. 394.

[96] Vihma 1984 s. 120.

[97] Valticos RCADI 1968 I s. 378–379 luonnehtii kaikille erimielisyysmenettelyille yhteisiä, normaaleista oikeusriidoista erottavia piirteitä: »La procédure est essentiellement fondée sur l'intérêt collectif de voir exécuter les obligations assumées et d'atteindre les objectifs de l'Organisation. Elle donne lieu à une enquête d'intérêt international public et les commissions chargées d'examiner des plaintes en ont tiré, comme on l'a vu, diverses conséquances. [57. Il en est ainsi du principe établi en matière de charge de la preuve, des règles de procédure en vertu desquelles ce ne sont pas les seules parties qui peuvent être consultées ou présenter des témoins, du principe d'après lequel le seul retrait de la plainte ne met pas automatiquement fin à la procédure, et enfin de la publicité des rapports de la commissions] (....) en vue de régler les problèmes pratiques ou politiques de toute sorte qui peuvent se présenter au cours de la procédure sans y impliquer directement les organes de contrôle, des consultations diplomatiques ont lieu fréquemment avec les représentents de parties, sous la résponsabilité du Directeur général du BIT qui en charge un haut fonctionnaire du Bureau.»

[98] ILO:n sopimus- ja suosituskäsikirja, tarkistettu v. 1997, ILO-asiakirjoja 3/1997 ja esim. Valticos & von Potobsky kplt. 670–682 s. 290–294; Valticos RCADI 1968 I s. 358–366.

[99] Perussäännön 19(5)(e), 19(6)(d) ja19(7)(iv–v) artikla; 1994 RCE kpl. 31 s. 13–14.

sessä.[100] Pelkästään ratifioimatta jättäminen ei sellaisenaan luo muita oikeudellisia velvollisuuksia kuin raportoimisen; kontrolli kohdistuu sääntelyasiakirjojen tosiasialliseen vaikutukseen.[101] Kuitenkin hallintoneuvoston valinnoista johtuen valvonta kohdistuu käytännössä samanaikaisesti sekä ratifioituihin että ratifoimattomiin sopimuksiin. Asiantuntijakomitean perussäännön 19 artiklaan perustuvat hallintoneuvoston kulloinkin erikseen valitsemia yleissopimuksia ja suosituksia koskevat yleisraportit sisältävät siten sekä normatiivista että faktuaalista ainesta. Raporttien kattavuus ja perusteellisuus on ajan myötä lisännyt niiden merkitystä.[102]

Näiden elementtien varaan rakentuva ILO:n valvontajärjestelmä on pikemminkin pysyvässä kuin akuutissa käymistilassa. Käytännön kokemusten kautta ILO:ssa on kehitetty »pehmeämpiä valvontakeinoja». Näistä tärkein on vuodesta 1961 alkaen ns. suorat yhteydet (*direct contacts*). Kansainvälisen työtoimiston ja asianomaisen hallituksen välillä alkujaan tapauskohtaisesti sovittu menettely on sittemmin vakiintunut ja institutionalisoitunut muuhun valvontatoimeen nivoutuvaksi osaksi.[103] *Nicolas Valticos* (RCADI 1968 I s. 380–382) mainitse lisäksi tutkimukset, opetus- ja koulutustoiminnan sekä teknisen yhteistyön ja *Lammy Betten* (1993 s. 406) myös myöhemmin palkatut alueelliset neuvonantajat, jotka nyttemmin on korvattu useiden alojen asiantuntijoista muodostetuilla työryhmillä.[104] Näiden menettelyjen merkitys on kasvanut vuosien mittaan.[105] Vuodesta 1997 on sekä ILO:ssa että muissa

[100] 1994 RCE kpl. 31 s. 13–14: »The procedure laid down in article 19(5)(e) and (6)(d) of the constitution is not a supervisory one in the strict sense, since it is concerned with the action taken by member States in respect of unratified Conventions and Recommendations. In practice, however, the General Surveys made each year under Article 19 by the Committee of Experts, on instruments selected by the Governing Body contain an analysis of domestic laws and comments by the Committee of Experts on their consistency with the intsruments in question. These surveys have continued to grow in importance. Today they serve as a reference for the whole standards supervision system.»

[101] Valticos RCADI 1968 II s. 340: »C'est d'un contrôle d'efficacité pur et non d'un contrôle de légalité qu'il s'agit en l'occurence.»

[102] Viimeisimmässä tällaisessa järjestäytymisvapautta koskevassa raportissaan (1994 RCE General Survey) asiantuntijakomitea – mahdollisesti sopimusten nrot 87 ja 98 poikkeuksellista painoarvoa korostaen – omaksui esitystavan, jossa kunkin luvun lopussa komitea ilmaisee normatiiviset johtopäätöksensä tarkasteltavinaan olleiden määräysten sisällöstä.

[103] ILO:n sopimus- ja suosituskäsikirja 1997, Betten 1993 s. 404–405.

[104] GB.264/9/2; Nov. 1995 kplt. 58–64.

[105] Esim. ILO:n pääjohtajan raportti 1994 ILC R D-G (1) s. 71–75.

kansainvälisissä järjestöissä käyty kansainvälisen kauppajärjestelmän kehittämiseen liittyen keskustelua ILO:n perusihmisoikeuksia koskevien asiakirjojen valvonnan tehostamisesta.[106] Vuoden 1998 perusoikeusjulistuksella luotuun erityiseen seurantajärjestelmään olen jo viitannut.

Ad a)

Järjestön kolmikantaisuus on institutionalisoitu myös valvontajärjestelmässä. Hallitusten velvollisuus toimittaa raporttinsa tiedoksi edustavimmille työmarkkinajärjestöille toteutettiin edellä selostamallani vuoden 1946 muutosasiakirjalla. Myös muilla työnantajien ja työntekijöiden järjestöillä – kansainvälisiä liittoja ja keskusjärjestöjä sekä kansallisia perusjärjestöjä myöten – on oikeus esittää sopimusten soveltamista koskevat huomautuksensa valvontaelimille joko suoraan tai hallituksen välittämänä.[107] Vuodesta 1932 raportointilomakkeissa pyydetään hallituksia ilmoittamaan, ovatko työmarkkinajärjestöt tehneet tällaisia huomautuksia. Kolmikantaneuvotteluja koskeva yleissopimus nro 144/1976 (5 artikla) ja sitä täydentävä suositus nro 152/1976 (5 kappale) edellyttävät kolmikantayhteistyötä raportointiin, uusien kansainvälisten sääntelyasiakirjojen valmisteluun ja niiden kansalliseen käsittelyyn sekä sopimusten irtisanomiseen liittyvissä kysymyksissä. Asiakirjat edellyttävät myös, että kansallisesti aika ajoin otetaan kolmikantaisesti tarkasteltavaksi aiemmin ratifioimatta jääneiden sopimusten ratifiointimahdollisuus sekä arvioidaan mahdollisuuksia edistää suositusten soveltamista.[108] Vuonna 1993 hallintoneuvosto päätti muutoksista, jotka edellä kerrotuin tavoin harventavat raportintiväliä ja samalla edelleen lisäävät työmarkkinaosapuolten panosta sopimusten soveltamisessa ja valvonnassa.[109]

---

[106] Esim. Standard-setting policy: the strengthening of ILO supervisory procedures GB.268/LILS/6; March 1997, http://www.ilo.org/

[107] Vv. 1993 ja 1994 istuntokausien välillä asiantuntijakomitealle lähetettiin yhteensä 251 huomautusta. Niistä 43 oli lähtöisin työnantajajärjestöiltä ja 208 työntekijäjärjestöiltä, 1994 RCE kpl. 107 s. 32. Vv. 1997–1998 istuntojen välillä huomautusten määrä oli 211, joista 37 oli työnantajajärjestöjen ja 174 työntekijäjärjestöjen tekemiä. Yli puolet, 129 huomautusta, tehtiin suoraan asiantuntijakomitealle. 87 tapauksessa hallitukset välittivät huomautukset raporttiensa yhteydessä, 1998 RCE kplt. 138–143 s. 35–37.

[108] Suomessa sopimuksessa tarkoitettu kolmikantayhteistyö tapahtuu ILO-neuvottelukunnassa. Sen sopimusjaosto valmistelee esimerkiksi sopimusten soveltamista koskevat vuosiraportit, joihin sisällytetään työmarkkinajärjestöjen huomautukset nlk:ssa edustettuina olevien järjestöjen itsensä muotoilemina. Ks. Sulkunen 1988 s. 210–211; Vihma 1984 s. 52–55. Ks. myös esim. ratifioimatta jätettyjä sopimuksia koskevat selvitykset, ILO-asiakirjoja 1/1986, STM ja 2/1995,TM.

[109] GB.258/6/19 (Appendix I), Nov. 1993; siirtymäajan järjestelyistä GB.261/LILS/4/4, Nov. 1994.

Vuonna 1994 asiantuntijakomitea käsitteli mahdollisuutta avata nykyinen valvontajärjestelmä myös yksityishenkilöille.[110] Komitea perusteli kielteistä kantaansa sekä käytännön näkökohdilla (inhimilliset ja taloudelliset voimavarat) että kiinnittämällä huomiota ILO:n universaalisuuteen ja yksilövalitusten mahdollisesti aiheuttamiin konflikteihin työelämän piirissä. Vuonna 1995 hallintoneuvosto päätti aikaulusta, jonka mukaan raportointi seitsemästä perusihmisoikeuksia koskevasta sopimuksesta tapahtuu nelivuotiskausittain niidenkin maiden osalta, jotka eivät ole ratifioineet yhtä tai useampaa näistä sopimuksista.[111] Molempien järjestäytymisvapautta koskevien sopimusten (nrot 87 ja 98) lisäksi niihin kuuluvat pakkotyötä (nrot 29 ja 105), samapalkkaisuutta ja syrjintää (nrot 100 ja 111) sekä vähimmäisikää (nro 138) koskevat perussopimukset. Luetteloon on nyttemmin lisätty kahdeksas, lapsityövoiman pahimpia muotoja koskeva yleissopimus (nro190/1998).[112]

ILO:n pääjohtaja pelkistää järjestönsä valvontajärjestelmän seuraavasti: järjestelmä perustuu vuoropuheluun ja taivutteluun; se nojaa asiantuntijakomitean oikeudelliseen sekä sopimusten ja suositusten sovellutuskomitean poliittiseen auktoriteettiin.[113]

Asiantuntijakomitea perustettiin työkonferenssin päätöslauselmalla vuonna 1926 (ILC-RP s. 238–259) vastaamaan »teknisestä ja puolueettomasta valvonnasta»[114] työkonferenssille ja samalla päätöslauselmalla institutionalisoidulle työkonferenssin vuosittain asettamalle sopimusten ja suositusten soveltamiskomitealle (konferenssikomitealle),[115] joka on asiantuntijakomitean kolmikantainen vastinpari.

---

[110] 1994 RCE kpl. 36 s. 15.

[111] GB.264/9/2 ja GB.264/PV (Rev), item VI.4, 264th Session, Nov. 1995; ILO:n sopimus- ja suosituskäsikirja. 1997; kpl. 46.

[112] Sopimus tulee kansainvälisesti voimaan 19. 11.1999. Suomi on hyväksynyt sopimuksen, HE 170/1999, EV 134/1999 vp. ja ratifioinut sen 17.01.2000.

[113] 1994 ILC, R D-G (1) s. 51.

[114] 1994 RCE kplt. 26–27 s. 12–13. Ks. 1926 ILC-RP s. 239: Mr. Wolfe (British Empire), Chairman and rapporteur of the Committee on annual reports under 408: »This Committee [of Experts] can in no way infringe on the Treaty rights given in Articles 409–410 (...) This Committee is in no sense a statutory committee (...) its sole duty is to register definitely what the facts are and to register those facts in a way which has hitherto been impossible because of this great volume of material which we have to deal (...) and it is solely as a means of assisting the labours of the Conference that this is proposed.» Asiantuntija- ja konferenssikomitean perustamista koskeva päätöslauselma hyväksyttiin äänin 66 (hallitusten enemmistö ja työntekijäryhmä, Suomen hallitus ei osallistunut äänestykseen) 36 (Euroopasta mm. Espanjan, Italian, Puolan, Serbo-Kroatian ja Unkarin hallitukset, sekä työnantajaryhmä).

[115] Jäljempänä myös konferenssikomitea; työkonferenssin työohjesääntö, 7 artikla.

Soveltamiskomitea asetti vuonna 1979 työryhmän selvittävämään komitean työmenetelmien tarkistamista. Työryhmä oli yksimielinen siitä, että soveltamiskomitean työn tavoitteena on parantaa sopimusten soveltamista auttamalla valtioita täyttämään ratifioimistaan sopimuksista ja ILO:n perussäännöstä aiheutuvat velvollisuutensa. Vuoropuhelu ja sovittelu asianomaisten hallitusten kanssa ovat keinoja tämän tavoitteen saavuttamiseksi, eikä komitean työtä tulisi käyttää poliittisiin tarkoituksiin. Komitea ei myöskään ole tuomioistuin eikä ylikansallisia valtuuksia käyttävä elin.[116]

ILO:n asiantuntijakomitea on luonnehtinut seuraavaan tapaan konferenssikomitean tehtäviä peilaten niitä omiinsa: Vaikka konferenssikomitea pitkäaikaisen käytännön mukaan käsitteleekin vain niitä yksityisiä jäsenvaltioita koskevia tapauksia, jotka asiantuntijakomitea on jo tutkinut, se ei ole koskaan toiminut minkäänlaisena tarkastus- tai muutoksenhakuelimenä. Komiteoiden tehtävät ovat erilaiset. Asiantuntijakomitea vastaa teknisestä valvonnasta, ja konferenssikomitea kolmikantaisena elimenä »antaa mahdollisuuden suoraan vuoropuheluun hallitusten, työnantajien ja työntekijöiden kanssa ja voi myös »mobilisoida yleistä kansainvälistä mielipidettä» antamalla »poliittista painoa ja vaikutusta kansainvälisellä forumilla, jossa hallitukset, työnantajat ja työntekijät voivat puhua vapaasti».[117] »Mobilisoimisen» välineenä, eräänlaisena moraalisena sanktiona komitea piti aiemmin erityistä luetteloa (*special list*), johon valikoitui jäsenvaltioita joko teknisin (mm. raportoinnin laiminlyönnit) tai aineellisin kriteerein (komitean havaitsemat vakavat ongelmat ratifioitujen sopimusten soveltamisessa). Vuosina 1979–1989 tapahtuneen valmistelun seurauksena komitea otti käyttöön »erityiskappaleet» (*special paragraphs*), joissa voidaan kiinnittää huomiota myös myönteisiin tapauksiin; erityisen vaikeat tapaukset voidaan mainita otsikon »jatkuva soveltamisen laiminlyönti» alla (*continued failure to implement*).[118]

Ad b)

Kantelu ja valitus sisältyivät jo ILO:n alkuperäiseen perussääntöön. Kantelu on työmarkkinajärjestöjen vahvin valvontakeino, joka voi johtaa sen seu-

---

[116] 1979 ICL-RP s. 36/15.

[117] 1994 RCE kplt. 26–27 s. 12–13; 1994 ILC-RP kpl. 192 s. 25/53: »dialogue and persuasion». Ks. myös esim. Saraviita 1977 s. 124: [keskustelu on] »äänekästä, julkista mielipidettä motivoivaa, jäsenvaltioita leimaavaa – mutta myös asiantuntevaa»; Vihma 1984 s. 127: [kritiikille on] »tunnusomaista jäsenvaltioon kohdistettu *avoin ja julkinen arvostelu*», jonka tulee »kuitenkin rajoittua valtion ratifioimien yleissopimusten noudattamisessa asiantuntevasti ja varmistetusti havaittuihin rikkomuksiin», (korostus alkup.).

[118] 1979 ILC-RP s. 36/4–5 ja 15–16 sekä s. 43/1–9; 1980 ILC-RP s. 37/4–7 ja s. 21–22 sekä s. 42/5–13 ja 42/20.

rauksena syntyneen aineiston julkaisemiseen, mutta myös valitusmenettelyn käynnistämiseen. Julkaisematta jäävät kantelutkaan eivät ole välttämättä turhia. Hallintoneuvosto voi todeta menettelyn yhteydessä sopimusten noudattamisessa puutteita, joiden seuranta – samoin kuin julkaistujen kanteluiden – siirtyy joko säännönmukaisen tai muun valvontatoimen piiriin.[119] Yhteensä 86 kantelusta (tilanne 20.11.1999) yli puolet on tehty 1980–90 luvuilla.

Viime vuosina kanteluiden määrä on kasvanut jyrkästi,[120] ja työnantajat ovat virittäneet keskustelun keinoista rajoittaa tämän menettelyn käyttöä.[121] Ison-Britannian hallitus on esittänyt menettelyn rajoittamista perusihmisoikeuksia koskeviin yleissopimuksiin, ja työtoimisto esittää, että nykyisen käytännön mukaisesti järjestäytymisvapautta koskeviin perussopimuksiin kohdistuvat kantelut ja valitukset tulisi edelleen käsitellä alustavasti hallintoneuvoston järjestäytymisvapauskomiteassa.[122] ILO:n hallintoneuvosto on maaliskuussa 2000 pitämässään kokouksessa päättänyt eräistä sen päätösvaltaan kuuluvista muutoksista kanteluiden käsittelyyn. Ne lisäävät menettelyn julkisuutta ja tarkentavat kantelun kohteena olevan hallituksen puhevallan käyttöä hallintoneuvostossa. Perussäännön 24 ja 25 artiklaa ei esitetä muutettavaksi.[123]

Valitusmenettely oli pitkään pelkästään perussääntöön kirjattu mahdollisuus. Kuitenkin vuodesta 1961 valtioiden yhtä tai useampaa valtiota vastaan tekemiä valituksia on esiintynyt,[124] vaikka viime vuosina lisääntyneet valitukset ovatkin lähtöisin työkonferenssin valtuutetuilta.[125] Niiden määrä

---

[119] Esim. Osieke s. 210–221; Sulkunen 1988 s. 201; Valticos & von Potobsky § 622 s. 293; Vihma 1984 s. 128

[120] 1998 RCE kplt. 23–37 s. 10–12 raportoi neljääntoista valtioon kohdistettujen kanteluiden käsittelyvaiheista.

[121] Ks. 1997 ILC-RP kplt. 44–46 s. 19/16–17.

[122] GB.268/LILS/6 kplt. 7– 8.

[123] GB.277/LILS/1, 277th Session, March 2000; http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/refs/art24.htm.

[124] Ensimmäinen valitus oli Intian työntekijävaltuutetun vuonna 1934 tekemä valitus Intiaa vastaan työaikaa koskevan ILO:n ensimmäisen yleissopimuksen nro 1/1919 väitetystä rikkomisesta, Off. Bul Vol. XX, 1935 s. 15. Ensimmäinen valtion toista vastaan tekemä valitus oli Ghana v. Portugal, 1961 (pakkotyö Portugalin Afrikan siirtomaissa, nro105; Off. Bull. 1962 nro 2 Suppl. 2) ja toinen Portugal v. Liberia, 1961 (pakkotyö, nro 29, Off. Bull. 1963 nro 2). Viimeisin on 26 työkonferenssin työntekijävaltuutetun valitus Kolumbiaa vastaan ILO 87 ja 98 sopimuksesta, 2000 RCE kpl. 22 s. 12. Menettelystä yleisesti esim. Valticos RGDIP 1987 s. 847 ss.; Vihma 1984 s. 1128–129; *idem* 1986 s. 16–117.

[125] Valticos RGDIP 1987/3 s. 852–855; Betten 1993 s. 408–409.

on kuitenkin kanteluiden määrää pienempi (yhteensä 26 valitusta 20.11.1999). Kansainväliseen tuomioistuimeen ei yksikään valitusmenettely ole päätynyt.

Järjestäytymisvapautta koskeva erityismenettely ml. hallitusten suostumusta edellyttävä tutkinta- ja välityskomissio perustettiin ammattiyhdistysliikkeen aloitteesta YK:n talous- ja sosiaalineuvoston (ECOSOC) ja ILO:n välisellä sopimuksella, jonka hallintoneuvosto hyväksyi tammikuussa 1950 työkonferenssin vuonna 1948 antamaan valtuutukseen perustuen. Sopimus saatettiin vuoden 1950 työkonferenssille tiedoksi.[126] Järjestäytymisvapauskomitean[127] hallintoneuvosto perusti jo seuraavana vuonna omasta keskuudestaan alun perin valitusten valmistavaksi käsittelemiseksi tutkinta- ja välityskomission perustamista varten. Sittemmin tämä komitea on muodostunut käytännössä tärkeimmäksi valituselimeksi hallitusten osoittauduttua haluttomiksi hyväksyä valitusten käsittelyn siirtäminen tutkintaa ja välityskomissioon.[128]

Järjestäytymisvapauselinten toimivalta käsitellä myös niihin valtioihin kohdistuvia valituksia, jotka eivät ole ratifioineet asianomaisia yleissopimuksia, on johdettu suoraan ILO:n perussäännön ja sen liitteenä olevan Philadelphian julistuksen perusperiaatteista.[129] Näin ollen ammattiyhdistysoikeuksia

---

[126] 1950 ILC-RP, Appendix XII. Tiedoksiannosta *op. cit.* s. 354. Valmisteluista Jenks 1957 s. 180–186; Yiannopoulos s. 71–74.

[127] ILO:n sopimus- ja suosituskäsikirjan ensimmäisessä suomenkielisessä laitoksessa on käytetty nimitystä hallintoneuvoston *järjestäytymisvapauskomitea – Committee on Freedom of Association/le Comité de la liberté syndicale* – ja järjestäytymisvapautta koskeva *tutkinta- ja välityskomissio – Fact-Finding and Concilitation Commission on Freedom of Association/ La Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale*, ILO-asiakirjoja nro 2/1985, STM Helsinki s. 58. Pidän käännöstä molempia alkuperäisiä kieliä paremmin vastaavana kuin ensin mainitusta elimestä käsikirjan suomenkielisessä vuoden 1997 laitoksessa (ILO-asiakirjoja 3/97 s. 38) käytettyä nimitystä *yhdistymisvapauskomitea*, mitä tosin itsekin käytin aiemmin (Sulkunen 1988), samoin Suviranta 1997. Vihma (1984 s. 121) käyttää nimitystä järjestäytymisvapausasiain komitea. Sen sijaan käsikirjan uudemmassa laitoksessa jälkimmäisestä elimestä käytetty nimitys *tutkimus- ja sovittelukomissio* on mielestäni asiallinen ja nykysuomeen sopiva tarkennus.

[128] Valticos RCADI 1968 I s. 389.

[129] CFA, 1st Report, 1st ILO Report to the U.N., ILO Geneva 1951, Annex IV, para. 32: »The function of the International Organisation in regard to trade union rights is to contribute to the effectiveness of the general principle of freedom of asscociation as one of the primary safeguards of peace and social justice (...) it must not hesitate to discuss in an international form cases which are of such a character as to affect substantially the aims and purposes of the International Organisation as set forth in the Constitution of the organisation, the Declaration of Philadelphia and the various labour conventions.» Ks. myös 1994 RCE kpl. 33 s. 14; Ben-Israel s. 67.

koskevat perussopimukset toimivat näihin maihin nähden perussäännön sisältämien perusperiaatteiden osoittimina.[130]

Järjestäytymisvapauskomitealle on tehty vv.1951–1977 yli 1900 valitusta.[131] Komitean johtopäätökset on myös »kodifioitu» nyt jo useina painoksina ilmestyneeseen kokoelmaan, joka tämän tutkimuksen tärkeä lähde.[132]

Ad c)

Kansainvälinen tuomioistuin on toimivaltainen myös vastoin asianomaisen valtion tahtoa käsittelemään jonkin ILO:n yleissopimuksen soveltamista ja tulkintaa koskevaa erimielisyyttä riita-asiana. ILO:n perussäännön 26–34 artikloissa säännelty valitusmenenettely voi johtaa tutkintakomission perustamiseen; komission päätökset ja suositukset voidaan alistaa Kansainvälisen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tällainen menettely voi kuitenkin tulla kysymykseen vain jäsenvaltion toista jäsenvaltiota vastaan nostaman valituksen seurauksena. Jos valitusmenettely on käynnistynyt työkonferenssiin valtuutetun edustajan toimesta tai ILO:n hallintoneuvoston päätöksellä, vain valituksen kohteena olevan maan hallitus voi päättää asian alistamisesta Kansainvälisen tuomioistuimen lopullisesti ratkaistavaksi. (Pysyvän) kansainvälisen tuomioistuimen toimivalta ratkaista ILO:n perussäännön[133] ja yleissopimusten tulkintaa koskevat erimielisyydet[134] on kirjattu jo alkuperäiseen perussääntöön.[135] Tosin pyynnöt neuvoa-antavista lausunnoista esitettiin Pysyvälle kansainväliselle tuomioistuimelle Kansainliiton välityksellä ja sen nimissä ja tuettiin yksinomaan Kansainliiton peruskirjan 14 artiklaan.[136] ILO:n

---

[130] GB.268/LILS/6 kpl. 18; Yiannopoulos s. 153–154.

[131] 1977 ILC-RP kpl. 10 s. 19/5

[132] *Digest*, 1 p. 1972, 2. p. 1976, 3 p. 1985 ja 4 p. 1996. Tutkimuksessani olen käyttänyt kahta viimeisintä painosta, joista 3 p. sisältää tarkemmat viittaukset asianomaisiin järjestäytymisvapauskomitean raportteihin.

[133] Suomennokseen on jäänyt tämä sana kääntämättä, ja tästä johtuen se on muutoinkin epäonnistunut. Po.: »Kaikki kysymykset ja erimielisyydet, jotka koskevat tämän perussäännön *tai* sen jälkeen *tehtyjen yleissopimusten* tulkintaa...», (korostus tässä).

[134] »The fact that, by definition, such an opinion is not in this respect decisive in that an advisory opinion is intended to state the law with the weight of its authority», GB. 256/SC/2/2 kpl. 37 s. 11.

[135] 423 artikla; nykyisin 37(1) artikla.

[136] Ensimmäisestä, Alankomaiden työntekijäedustajan valtakirjaa koskevasta ks. Off. Bull. Vol. V nro 22 May 1922 s. 355–387; PCIJ, Series B/1; Guerreau s. 495–498: »Certains membres du Conseil d'administration [du B.I.T., 17 janvier 1922] firent remarquer que l'article 423 n'exigeait pas d'intermédiaire. Le représentent du gouvernement de la République, M. Picquenard [France], répondit qu'il s'agissait d'un avis consultatif demandé en vertu de l'article 14 du Pacte de la Société des Nations; à son tour le délégué

ja YK:n välillä vuonna 1946 solmitun sopimuksen sekä YK:n peruskirjan 96 artiklan ja Kansainvälisen tuomioistuimen perussäännön 65 artiklan mukaisesti lausunnon pyytämiseen Kansainväliseltä tuomioistuimelta ovat oikeutetut Kansainvälinen työkonferenssi ja sen vuonna 1949 antaman valtuutuksen nojalla ILO:n hallintoneuvosto.

Kansainvälisen tuomioistuimen asema ILO:n perussäännön ja kansainvälisen työkonferenssin hyväksymien yleissopimusten perussääntöön kirjattuna tulkitsijana on siten yhtä riidaton[137] kuin käytännössä koettamaton.

3.1.1. Eksurssi ILO:n valvontajärjestelmään: keskustelu erikoistuomioistuimesta

Vuoden 1946 perussäännön tarkistamisen yhteydessä ILO:n perussäännön 37(2) artiklaan on kirjattu mahdollisuus perustaa erikoistuomioistuin tietyn kysymyksen nopeaksi ratkaisemiseksi. Viime vuosina kansainvälinen työkonferenssi on keskustellut ILO:n valvontaelinten asemasta yleissopimusten tulkinnassa. Varsinkin työntekijäpuoli on pitänyt tarpeellisena erikoistuomioistuimen perustamista.[138] Syynä on ollut valvontajärjestelmän kykenemättömyys ratkaista poliittiseen umpikujaan johtaneita kysymyksiä. Eräänä konkreettisena perusteena on, että Saksan (liittotasavallan) hallitus kieltäytyi hyväksymästä tutkintakomission virkakieltoja koskevaan valituksen johdosta antamia suosituksia[139] mutta ei myöskään suostunut viemään asiaa Kansainväliseen tuomioistuimeen. ILO:n asiantuntijakomitea ei ole tämän jälkeenkään todennut Saksan hallituksen ryhtyneen toimenpiteisiin, jotka turvaisivat ILO:n yleissopimuksen nro 111 tehokkaamman noudattamisen.[140]

---

gouvernemental britannique, Sir Montagne Barlow, insista brièvement sur la distinction qu'il était nécessaire d'établir entre le recours en interpétation de l'article 423 et la demande d'avis consultatif de l'article 14», s. 498. Yleisemmin Schwebel BYIL 1991 s. 87–90.

[137] Tosin kysymys tuomioistuimen päätöksen oikeusvoimasta on herättänyt keskustelua. Englanninkielinen 37 artiklan teksti käyttää ilmaisua »decision», mikä viittaa ainakin osapuolia ja mahdollisesti *erga omnes* sitovaan ratkaisuun; ranskankielisesseä tekstissä käytetyn sanonnan »appréciation» voidaan ymmärtää tarkoittavan myös neuvoa-antavaa lausuntoa. Ks. GB.256/SC/2/2/ (1993) kpl. 34 s. 10–11 ja siinä mainitut lähteet.

[138] 1990 ILC-RP 27/8; 1991 ILC-RP 24/7; 1992 ILC-RP kplt. 15-23; 1993 ILC-RP 25/kplt. 18–25; GB.256/SC/2/2.

[139] Off. Bull. Vol. LXX 1987; Series B, Supplement 1.

[140] RCE 1988 s. 375–376; RCE 1989 s. 385–388; RCE 1990 s. 345–346; RCE 1991 s. 375–376; RCE 1992 s. 385–386; RCE 1993 s. 337–342; työkonferenssin sovellutuskomitean keskustelut 1988 ILC-RP 28/63–71; 1989 ILC-RP 26/85–89. Ks. myös Betten 1993 s. 170–175; Samson HLQ (Book Review) 14 (1992) s. 544–560; Sulkunen Oikeus 1986:2 s. 119–131.

Toinen syy[141] on työnantajien tyytymättömyys ILO:n asiantuntijakomitean lakko-oikeuteen kohdistettavien rajoitusten sallittavuutta koskeviin tulkintoihin, varsinkin kun kysymyksessä on yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen, myötätuntolakot ja poliittiset lakot:

> »Asiantuntijakomitean vuosiraportit osoittivat selvästi, että lakko-oikeuden perusteet sekä tätä oikeutta ja varsinkin sen rajoittamista koskevat aineelliset säädökset olivat erilaisia lähes kaikissa maissa. Tästä huolimatta asiantuntijakomitea oli tulkinnut hyvin ahtaasti tämän oikeuden käyttämiselle asetettujen oikeudellisten rajoitusten hyväksyttävyyttä, mistä on ollut seurauksena valtava kuilu sen välillä, miten jäsenvaltiot soveltavat käytäntöön yleissopimusta nro 87 ja miten asiantuntijakomitea tulkitsee sitä. Tämä tulkinta ei voi olla oikea edellä mainitun Wienin yleissopimuksen 31 artiklan mukaan, missä asetettu sääntö viittaa sopimusta sovellettaessa noudatettuun käytäntöön osoituksena sen tulkintaa koskevasta osapuolten yhteisymmärryksestä.»[142]

Vuonna 1992 konferenssikomitean työnantajajäsen (USA) katsoi, ettei lakko-oikeuden johtaminen sopimuksesta nro 87 saa tukea esitöistä. Hän huomautti, että asiantuntijakomitea oli ensimmäistä kertaa vasta kymmenen vuoden kuluttua sopimusten nrot 87 ja 98 hyväksymisestä viitannut lakko-oikeuden mahdolliseen sisältymiseen niihin. Tällä välin monet valtiot olivat ratifioineet sopimukset ilman mitään tietoa siitä, että lakko-oikeus oli kysymyksessä. Tämän jälkeen lakko-oikeus oli asiantuntijakomitean tulkitsemana yhä laajentunut käsittäen mm. myötätunto- ja solidaarisuuslakot sekä poliittiset lakot, ja »yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen» piiri oli jakuvasti supistunut.[143]

Työntekijäpuoli on asettunut tukemaan ILO:n järjestäytymisvapauskomitean ja asiantuntijakomitean lakko-oikeutta koskevia käsityksiä. Se on tulkinnut mm. esitöitä toisin kuin työnantajapuoli.[144]

ILO:n asiantuntijakomitea on osallistunut yleissopimusten tulkintaa ja valvontaa koskevaan keskusteluun.[145] Vuonna 1977 komitea totesi, ettei sen tehtäviin kuulu tulkita yleissopimuksia. Tämä tehtävä on perussäännön 37

---

[141] Eräiden muiden ohella; ks. GB. 256/SC/2/2 (1993) kpl. 50 s. 15.

[142] 1990 ILC-RP 27/6 kpl. 24 ja 31/20–21. Ks. myös 1989 ILC-RP 26/6 ja 31/26; 1991 ILC-RP 24/26 kpl. 13 ja 26/19 kplt. 26–27; 1992 ILC-RP 25/4–5 ja 30/15; 1993 ILC-RP 25/9–10; 1994 ILC-RP 25/31–41.

[143] 1992 ILC-RP s. 27/5.

[144] 1991 ILC-RP 24/7; ks. myös 1990 ILC-RP 27/7, 1992 ILC-RP 27/5; 1993 ILC-RP 25/10.

[145] Suviranta 1993 s. 396–399.

artiklan nojalla uskottu Kansainväliselle tuomioistuimelle. Komitean on kuitenkin yleissopimusten soveltamisen arvioimista koskevan tehtävänsä hoitamiseksi tutkittava ja ilmaistava mielipiteensä yleissopimusten tiettyjen määräysten tarkoituksesta.[146] Vuonna 1987 komitea tarkasteli ILO:n yleissopimusten soveltamista erilaisissa taloudellisissa ja yhteiskunnallisissa olosuhteissa. Tällöin se piti tehtävänään tutkia

> »(...) ankaran oikeudellisesta näkökulmasta, ja se on myös tutkinut, missä määrin yleissopimuksia ratifioineet valtiot toteuttavat lainsäädännössä ja käytännössä niistä johtuvat ja valtioita niiden poliittisesta, yhteiskunnallisesta tai talousjärjestelmästä riippumatta sitovat velvollisuudet.» Komitean havainnot sisältävät johtopäätöksiä, jotka komitea »on tehnyt soveltamalla yhtenäisesti tätä objektiivista lähestymistapaa ja pitäytyen tiukasti asianomaisen yleissopimuksen mukaisiin takeisiin».[147]

Vuonna 1990 asiantuntijakomitea vastasi työnantajaryhmän edellisenä vuonna esittämään komitean tulkintojen arvosteluun[148] sekä Saksan liittotasavallan hallituksen niskoitteluun:

> »Komitean mielestä, niin kauan kuin Kansainvälinen tuomioistuin ei ole kumonnut sen näkemyksiä, niitä tulee pitää pätevinä ja yleisesti hyväksyttyinä. Sama koskee tutkintakomissioiden johtopäätöksiä ja suosituksia, jotka Kansainvälinen tuomioistuin voi perussäännön 32 artiklan mukaisesti vahvistaa, muuttaa tai hylätä, ja asianosaiset voivat asianmukaisesti riitauttaa näiden johtopäätösten ja suositusten pätevyyden vain turvautumalla perussäännön 29(2) artiklan määräyksiin. Komitea katsoo, että edellä mainittujen käsitysten hyväksyminen on välttämätöntä laillisuusperiaatteen ylläpitämiseksi ja vastaavasti Kansainvälisen työjärjestön asianmukaisen toiminnan edellyttämän oikeusvarmuuden turvaamiseksi.»[149]

Vuonna 1991 asiantuntijakomitea uudisti käsityksensä omien näkemystensä pätevyydestä ja yleisestä hyväksyttävyydestä, vaikka komitea ei olekaan ainoa yleissopimusten soveltamista käsittelevä elin eivätkä sen arvioinnit vaikuta *erga omnes*. Samalla komitea totesi, ettei konferenssikomitean työnantajien ilmoitus pidättää itselleen oikeus irtisanoutua asiantuntijakomitean näkemyksistä ollut ristiriidassa komitean vuonna 1990 ilmaisemien käsitysten kanssa.[150] Vaikka »komitean tehtävä on hyvin erityinen ja käytännölli-

[146] 1977 RCE kpl. 32 s. 11.
[147] 1987 RCE s. 13 kpl. 23.
[148] 1989 ILC-RP 26/6 kpl. 21.
[149] 1990 ILC-RP s. 8 kpl. 7.
[150] 1991 ILC-RP s. 9 kpl. 12.

nen», komitea muistutti pitävänsä alati mielessään kaikki erilaiset tulkintamenetelmät. Komitea korosti tässä yhteydessä – ilmeisesti varsinkin työkonferenssin työnantajaryhmään päin osoittaen – että tutkiessaan lakko-oikeutta yleissopimukseen nro 87 liittyen komitea otti huomioon asiaa koskevat järjestäytymisvapauskomitean ilmaisut ja yksimieliset suositukset, jotka ILO:n hallintoneuvosto on hyväksynyt.[151]

Asiantuntijakomitea ilmoitti vuosien 1992 (RCE kpl. 7 s. 8) ja 1993 (RCE kpl. 11 s. 8) raporteissaan perustaneensa työryhmän esittääkseen vuoden 1994 raportissaan arvionsa ILO:n nykyisestä sääntely- ja valvontajärjestelmästä sekä sen tulevaisuudesta. Tässä raportissaan asiantuntijakomitea ei kuitenkaan enää palannut kiistaa herättäneisiin kysymyksiin tämän komitean ja konferenssin vuosittain asettaman ns. soveltamiskomitean toimivallasta.[152]

Asiantuntijakomitean vuoden 1991 kannanotto sisältänee avaimen komitean tapaan soveltaa tulkintasääntöjä yleensä ja varsinkin lakko-oikeuden rajojen määrittelemiseksi. Kysymykseen lakko-oikeuden aineellisesta sisällöstä palaan jäljempänä. Ammatillista järjestäytymisvapautta koskeva valvontajärjestelmä tukeutuu ILO:n perussääntöön sekä YK:n kanssa tehtyjen sopimusten kautta osaksi myös YK:n järjestelmää. Tämä avaa kaksi uutta näkökulmaa tulkintamenetelmiin: toisaalta Wienin yleissopimuksen 5 artiklasta johdettavissa oleva valtiosopimusten autenttisen tulkinnan konstruktio; toisaalta jäljempänä tarkastelemani kysymys *erga omnes* -vaikutuksesta.

Wienin yleissopimuksen 5 artikla perustaa kansainvälisten järjestöjen yleissopimuksille ja järjestökäytännölle *lex specialis* -aseman suhteessa Wienin yleissopimukseen. Yleissopimusta valmistavassa vuoden 1968 diplomaattikonferenssissa tällaista järjestelyä halusivat nimenomaan YK:n erityisjärjestöt.[153] ILO:n tarkkailijana kokoukseen osallistunut *C. Wilfred Jenks* luetteli puheenvuorossaan joukon ILO:n yleissopimusten sääntöjä ja käytäntöjä (sopimusten hyväksymismenettely, allekirjoittaminen, ratifiointimenettely, yleissopimusten tarkistamismenettely, varaumien kielto), jotka poikkesivat Wienin yleissopimukseen kaavailluista säännöistä. Hän totesi myös ILO:n tulkintakäytännössä turvauduttavan Wienin yleissopimusta (silloin vielä luonnoksen 28 artikla) suuremmassa määrin esitöihin. Tämän vuoksi Jenks tuki voimakkaasti *lex specialis* -artiklan hyväksymistä.[154]

---

[151] *Ibid.* kpl. 13.

[152] Ks. RCE 1994 kpl. 39 s. 16; ks. myös 1994 ILC-RP kplt. 17–27 s. 25/6–9; Suviranta 1993 s. 398.

[153] Leary s. 16 av. 28.

[154] A/Conf. 39/11 kplt. 2–19 s. 36–37.

Vastaavasti YK:n erityisraportööri *Humphrey Waldock* katsoi, että kysymys kansainvälisten järjestöjen elinten omaksumasta järjestön perustamisasiakirjan tulkintakäytännön vaikutuksista kuuluu kansainvälisiä järjestöjä koskevan oikeuden piiriin pikemminkin kuin yleisen valtiosopimusoikeuden alaan.[155] Tämän vuoksi hän ei käsitellyt asiaa valmisteltavana olevan yleissopimuksen tulkintasääntöjä koskevassa kommentaarissaan. Asiaa sivuttiin samansuuntaisesti kansainvälisen oikeuden toimikunnan keskustelussa,[156] eikä Waldock myöhemminkään palaa kysymykseen.[157] Kansainvälisen oikeuden toimikunnan sopimusluonnosta koskeva kommentaari vaikenee asiasta.[158]

Wolfram Karl toteaa (s. 116), ettei järjestökäytäntö ole täysin valtiokäytäntöön rinnastettavissa[159] ja selostaa (s. 166–169) Haagin tuomioistuinten oikeuskäytäntöä[160] juuri edellä mainitusta näkökulmasta. Perustamisasiakirja on puhtaammin valtiosopimus kuin siihen perustuvat sekundääriset sääntelyasiakirjat.

Kansainvälisellä työkonferenssilla on pysyvänä, joskin kokoonpanoltaan vaihtuvana instituutiona tulkinnallista pelivaraa oman toimivaltansa[161] ja sopimustensa soveltamisen turvaamisen suhteen.[162] Sillä on myös niiden muut-

[155] Third Report, YILC 1964 II s. 59–60 (24a): »The problem of the effect of the practice of organs of an international organisation upon the interpretation of its constituent instrument raises an important constitutional issue as to how far individual Member States are bound by the practice. Although the practice of the organ as such may be consistent, it may have been opposed by individual Members or by a group of Members which have been outvoted.»

[156] Ruda YILC 1964 I s. 278 kpl. 41; Verdross mt. s. 279 kpl. 61; Luna YILC 1966 I s. 194 kpl. 16.

[157] Sixth Report, YILC 1966 II s. 87 ss.

[158] *Op. cit.* s. 217– 222, sivulla 222 kpl.15: »The Commission considered that subsequent practice establishing the understanding of the parties regading the interpretation of a treaty should be included in paragraph 3 as an authentic means of interpretation alongside interpretative agreements.» Kansainvälisten järjestöjen perustamisasiakirjojen tulkintaan sovellettuna virke viittaisi lähinnä järjestöjen omien toimielinten perustamisasiakirjan mukaista menettelyä noudattaen omaksumaan »myöhempään käytäntöön,» ei niinkään yksityisten jäsenvaltioiden erikseen tai *inter se* omaksumaan käytäntöön.

[159] Samoin Bernhardt s. 169; ks. myös Voicu s. 128–133.

[160] ILO:n toimivalta maataloustyön (PCIJ (1922) Series B No. 2 s. 40–41) ja työnantajan itsensä tekemän työn (PCIJ (1926) Series B No. 13 s. 20) sääntelyyn; *Admission to the United Nations*, ICJ Reports 1950 s. 4 ss.; *South West Africa (Voting Procedure)*, ICJ Reports 1955 s. 67 ss; *Certain Expenses of the United Nations*, ICJ Reports 1962 s. 151 ss.

[161] Jenks RDILC 1937 s. 156–183, 586–623.

[162] Jenks 1964 s. 470–471.

tamiseen tai kumoamiseen oikeutettuna elimenä oikeus autenttiseen tulkintaan,[163] mihin Kansainvälinen tuomioistuin ei puutu, ellei sen tulkintaa pyydetä.[164] Ongelmana on, missä kulkee raja autenttisen tulkinnan ja muutoksen välillä.[165] Muutos on varsin raskaaksi säädelty menettely.[166]

Kansainvälinen työkonferenssi on perustamalla päätöksillään asiantuntijakomitean sekä yhteistyössä YK:n kanssa järjestäytymisvapautta koskevan valvontajärjestelmän tunnustanut asiaa koskeville ILO:n yleissopimuksille normatiivisina valtiosopimuksina ILO:n perussäännöstä johtuvan erityisen aseman. ILO:n hallintoneuvoston ja sen asettaman järjestäytymisvapauskomitean institutionaalista asemaa työkonferenssin toimivaltansa mukaisesti tekemään päätökseen perustuvana järjestäytymisvapautta koskevien standardien valvojana on siten arvioitava Wienin yleissopimuksen 5 artiklan piiriin kuuluvana järjestelynä. Näin ollen sopimuksen tulkintasääntöjä sovellettaessa on sopimuksen tulkinnassa kiinitettävä huomiota sopimusvaltioiden soveltamiskäytännön ohella myös valvontaelinten käytäntöön. ILO:n työnantajaryhmä ei kuitenkaan hyväksy tällaista työntekijäryhmän tukemaa tulkintaa,[167] vaan kiistää valvontaelinten ja erityisesti asiantuntijakomitean lakko-oikeutta koskevat tietyt johtopäätökset. Työnantajaryhmän mielestä em. 5 artikla ei auta, koska ILO:lla ei ole omia tulkintasääntöjään.[168] Asiantuntijakomitean tulkinnat loivat ja kehittivät lakko-oikeutta tavalla, joka ei ollut suoraan sopimuksesta nro 87 johdettavissa; tämän vuoksi avoinna olevat kysymykset lakoista ja työsuluista tulisi siirtää Kansainvälisen työkonferenssin ratkaistaviksi.[169]

---

[163] Jaworzina,PCIJ (1923) Series B; nro 8 s. 37; GB. 256/SC/2/2 (1993) kplt. 19–24.

[164] Ex analogia *The Competence of the ILO...*, PCIJ (1926) Series B, nro 13 s. 23–24.

[165] Kansainvälisen oikeuden toimikunnan kommentti Wienin yleissopimuksen tulkintasääntöjä koskevaan ehdotukseen (silloin 27 artikla), YILC 1966 II kpl. 14 s. 211; Bernhard 1963 s. 45; Fasternath 4 (3) EJIL 1993 s. 335; Karl s. 40–46, *idem*, teoksessa Schreuer (hrsg.) s. 26–27; Simon s. 27.

[166] ILO:n työkonferenssin menettelysääntöjen 43 ja 45 artiklat, Valticos & von Potobsky 1995 kpl. 91 s. 54–55 ja kplt. 114–119 s. 63–66. Yleisesti Voicu s. 127: »L'intégrité des actes constitutifs, reflétée dans la procédure complexe d'amandement et de révision, et la mobilité qui caractérise en fait l'activité de toute organisation internationale se trouve devant les options dont chacune est grosse de conséquences: se vouer à l'inactivité et manquer sa vocation, ou ouvrir des voies à des interprétations non justifiables par des dispositions pertinentes.»

[167] 1993 ILC-RP 25/5 kpl. 23; 1994 ILC C.App./PV.5 V/18.

[168] 1993 ILC-RP 25/5 kpl. 20.

[169] 1994 ILC C.App. PV.5 V/10–12.

3.2. Euroopan ihmisoikeussopimus

EIS:n valvontajärjestelmästä sopiminen oli erityisen vaikeaa – varsinkin siihen nähden, että alkuperäiset EN:n jäsenvaltiot muodostavat alueellisesti, kulttuuriperinnöltään ja yhteiskuntajärjestelmältään verrattain homogeenisen valtioyhteisön. Erimielisyydet kärjistyivät kysymyksiin ihmisoikeustuomioistuimen perustamisesta ja sen toimivallasta[170] sekä yksilövalituksista.[171] Kun näistä asioista oli päästy yksimielisyyteen, itse toimielimen muodostaminen riippumattomaksi tuomioistuimeksi[172] oli helpompaa. Vaikka myös poliittisilla elimillä on tehtäviä[173] sekä mahdollisuuksia[174] EIS:n valvonnassa, sopimuksella perustettujen erityisten valvontaelinten, EIK:n ja EIT:n merkitys on yksilövalitusten yleistyessä jatkuvasti kasvanut ja johtanut tärkeisiin organisatorisiin muutoksiin. EIS 24 artiklassa tarkoitetut valtioiden toisiaan vastaan tekemät valitukset ovat harvinaisia.[175] Valvontajärjestelmän rungon muissa sopimusjärjestelmissä muodostava raportointi on EIS:n piirissä (57 artikla) jäänyt toissijaiseen asemaan.[176] Käytännön merkitystä ei myöskään ole neuvoa-antavilla lausunnoilla, koska menettelyn ulkopuolelle on rajattu ne sopimuksen ja sen lisäpöytäkirjojen tulkintakysymykset, joita ministerineuvosto, EIK tai EIT »saattavat joutua harkitsemaan yleissopimuksen mukaisesti vireille pannun oikeudenkäyntimenettelyn yhteydessä.»[177]

Ennen jäljempänä selostamaani valvontajärjestelmän muutosta EIK on käsitellyt jutut valmistavasti; sen perusteelliset raportit ovat osa oikeudenkäyntiaineistoa myös tuomioistuimessa. Sillä oli myös valta – samoin kuin asianosaisena olevalla sopimusvaltiolla – saattaa asia tuomioistuimen lopullisesti (EIS 52 artikla) ratkaistavaksi päätöksellä, joka sitoo jutun osapuolina olleita jäsenvaltioita (53 artikla). Ne vastaavat myös tuomioistuimen vahingon kärsineelle tuomitseman korvauksen maksamisesta (50 artikla).

---

[170] EIT:n toimivaltaa määriteltäessä pyrittiin välttämään ristiriitaa Haagin Kansainvälisen tuomioistuimen kanssa.

[171] Esim. Robertson 1963 s. 10–12, 166; EIS:n valvonnasta laajemmin esim. Gomien & Harris & Zwaak s. 39 ss.; Pellonpää s. 85 ss.

[172] EIS IV osa, artiklat 38–59.

[173] Ministerikomitea, EIS, 32 ja 54 artiklat.

[174] Parlamentaarinen yleiskokous, suositukset

[175] Yhteensä 19 valitusta, tilanne 31.12.1999, EN:n kotisivu http://www.coe fr/. Ne ovat koskeneet itse asiassa vain kuutta eri EIS:n vastaiseksi väitettyä tilannetta. Valtiovalituksista yleisesti esim. Gomien & Harris & Zwaak s. 39–41; Pellonpää s. 90–94; Van Dijk & van Hoof s. 40–44.

[176] Pellonpää s. 89–90.

[177] Toinen lisäptk., 1(2) artikla; Pellonpää s. 87–88.

EIT:n toimivaltaan on katsottu kuuluvan – samoin kuin Kansainvälisen tuomioistuimen ja sen edeltäjän[178] – myös antamiensa tuomioiden tulkinta ja tarkistaminen. Asiasta on tosin määrätty vain EIS 55 artiklan nojalla tuomioistuimen itsensä laatimissa säännöissä (57 ja 58 artiklat).[179] Toistaiseksi ainoassa tuomion tulkintaa koskevassa tapauksessa[180] EIT johti tämän oikeuden siitä, että EIS 52 artiklan ainoa tarkoitus on *»to make the Court's judgment not subject to any appeal to another authority»* ja että on asianmukaisen oikeudenkäytön etujen mukaista, että sopimuksen loukkaamisesta johtuvan vahingonkorvausasian käsittely tulisi antaa sen oikeudellisen elimen tehtäväksi, joka on todennut kysymyksessä olevan loukkauksen.

EIS:n valvontajärjestelmän kehittämiseksi on hyväksytty kolme lisäpöytäkirjaa. Marraskuun 11 päivänä 1992 avattiin allekirjoitettavaksi yhdeksäs lisäpöytäkirja, joka antaa EIS 25 artiklassa tarkoitetun yksilövalituksen tehneille yksityishenkilöille, kansalaisjärjestöille ja ryhmille oikeuden viedä suoraan asiansa ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltäväksi ja esiintyä siellä asianosaisena.[181] Lisäpöytäkirja tuli voimaan lokakuun 1 päivänä 1994 voimaantulon edellytykseksi asetetun kymmenennen ratifioinnin jälkeen.[182]

Kymmenennellä lisäpöytäkirjalla ministerikomitean tehtäviä EIS:n valvojana koskevasta sopimuksen 32(1) artiklasta poistettiin kahden kolmasosan määräenemmistösääntö.[183] Pöytäkirja avattiin allekirjoitettavaksi maaliskuun 25 päivänä 1993. Se ei kuitenkaan ole vielä tullut voimaan.[184]

Toukokuun 11 päivänä 1994 avattiin allekirjoitettavaksi EIS:n 11. lisäpöytäkirja,[185] joka yhdistää EIK:n ja EIT:n uudeksi pysyväksi tuomioistui-

---

[178] Kummankin elimen perussäännön 60 ja 61 artiklat.

[179] Ks. van Dijk & van Hoof s.259–264.

[180] *Ringeisen,* A/16 (1973) s. 7

[181] Ihmisoikeusliitto s. 85–86; HE 99/1992 vp., SopS 72/1994.

[182] 12.7. 2000 sopimuksen oli allekirjoittanut 29 ja ratifioinut 24 EN:n jäsenvaltiota; CE, European Trieties, Chart of signatures and ratifications, lähde http://conventions.coe.int/treaty/EN

[183] European Treaty Series, ETS No. 140; Ihmisoikeusliitto s. 87.

[184] Pöytäkirja tulee voimaan vasta, kun kaikki EIS:n sopimusvaltiot ovat sen hyväksyneet (2 ja 3 artiklat). 5.5.1998 pöytäkirjan oli allekirjoittanut 28 ja sen 2 artiklassa tarkoitetulla tavalla hyväksynyt 25 sopimusvaltiota. CE, European Trieties, Chart of signatures and ratifications.

[185] European Treaty Series, ETS No. 155; Euroopan ihmisoikeussopimus, UM:n julkaisuja nro 9/1997 s. 31–40; HE 143/1995, eduskunnan vastaus nro 163/1995.

meksi.[186] Pöytäkirja on tullut voimaan marraskuun 1 päivänä 1998.[187] Näillä muutoksilla yksityisille asianosaisille on turvattu yhdenvertainen asema oikeudenkäyntimenettelyssä vastaajana olevien valtioiden kanssa *equality of arms* -periaatteen mukaisesti.[188]

3.3. KP-sopimus

Sopimuksen valvonta[189] perustuu hallitusten esittämiin kertomuksiin (40 artikla), sopimusvaltioiden toisiaan vastaan (valtiovalitukset, 41–42 artiklat) sekä yksityisten henkilöiden[190] sopimusvaltioita vastaan esittämiin valituksiin (yksilövalitukset, valinnaispöytäkirja), joista sopimusteksteissä niistä käytetään nimitystä »ilmoitus» (*communication*).

Valvontaelimenä toimii IOK sekä mahdollisesti valtiovalituksia käsittelemään erikseen ja asianosaisvaltioiden suostumuksella perustettu »ad hoc sovittelukomissio» (42 artikla). IOK on suoraan sopimuksen perusteella toimivaltainen käsittelemään hallitusten raportit, mutta yksilövalitusten käsitteleminen edellyttää erillistä (liittyminen valinnaispöytäkirjaan) ja valtiovalitusten käsitteleminen lisäksi vastavuoroista (41(1) artikla) hyväksymistä. Lisäksi IOK:n toimivalta on toissijainen. Valituksen tutkimisen edellytyksenä on, ettei samaa asiaa tutkita jossakin toisessa kansainvälisessä tutkinta- tai sovittelumenettelyssä (5(2)(a) artikla). IOK ei ole tuomioistuin. Se ei käsittele riita-asioita sanan prosessuaalisessa mielessä; se voi esittää sopi-

---

[186] Ks. esim. Pellonpää s. 197–201; Drzemczewski 8 (1) EJIL 1997 s. 59–76 ja artikkelikokoelmassa Le Protocole No. 11 à la Convention européenne des droits de l'homme, Buylant Bruxelles 1995, julkaistut uudistusta esittelevät kirjoitukset.

[187] CE, European Trieties, Chart of signatures and ratifications, up-date 05/05/1998.

[188] Ks. myös perussopimuksen 25(1) artiklaa *in fine*, jonka mukaan yksilövalitusjärjestelmän hyväksyneet sopimusvaltiot »eivät saa millään tavoin estää tämän oikeuden tehokasta käyttöä.» Määräyksen tulkinnasta esim. van Dijk & van Hoof s. 62–65.

[189] Valvonnasta tarkemmin esim. McGoldrick s. 62–246, Nowakin artiklakohtainen kommentaari sekä Steiner & Alston (eds.) s. 500–556.

[190] Toisin kuin EIS 25 ja rotusryjinnänvastaisen sopimuksen 14(1) artikloissa, jotka koskevat yksilöiden ohella kansalaisjärjestöjä tai ryhmiä ja joihin valinnaispöytäkirjan valmisteluissa viitattiin ennen kuin Alankomaat ja Ranska luopuivat viime vaiheessa vastaavaa järjestelyä koskevasta esityksestään, A/6546 § 474–485. IOK on tulkinnut valinnaispöytäkirjan sanonnan sulkevan pois kansalaisjärjestöjen yhteisöinä tekemät valitukset. De Zayas-Möller-Opsahl s. 397 viittaavat IOK:n ratkaisuihin tapauksissa 164/1984 (*C. et al. v. Italia*) ja 104/10 (*J.T. v. Kanada*). Yksilön puolesta voi kuitenkin toimia läheinen perheenjäsen tai asianmukaisesti valtuutettu oikeudellinen edustaja.

musvaltioille niiden raportointiin perustuvat »yleiset aiheellisiksi katsomansa huomautukset» (40(4) artikla),[191] ja sen tulee esittää tutkittavaksi ottamiaan yksilövalituksia koskevat »näkökantansa» (*views*) valituksen kohteena olevalle valtiolle sekä yksityiselle henkilölle (valinnaispöytäkirjan 5(4) artikla).[192] IOK on sopimuksen 40 artiklaan tukeutuen omaksunut käytännön, jonka mukaan komitea laatii sopimusvelvoitteiden täyttämistä koskevia yleisiä kommentteja (*general comments*).[193] 22 artiklaa koskevan kommentin valmistelu on vasta käynnistymässä.[194] Tutkimuksen kannalta yleisemmät normatiiviset johtopäätökset on siten tuettava lähinnä IOK:n fragmentaarisiin kannanottoihin perustuvaan valistuneeseen arvaukseen.

Ihmisoikeustoimikunnan ehdotukseen valvontajärjestelmän perustamisesta[195] ei sisältynyt yksilövalitusmenettelyä edes valinnaisena, vaikka asiasta keskusteltiin perusteellisesti.[196] Sen sijaan valtioiden välisiä valituksia koskeva välitysmenettely olisi ollut pakollinen. Siinä IOK:lla olisi ollut kvasijuridinen tehtävä »hankkia kaikki tarpeelliset tiedot» sekä »tarjota hyviä palvelujaan» tarkoituksena sovinnollisen ratkaisun aikaansaaminen.[197] IOK:lla olisi ollut oikeus esittää YK:n talous- ja sosiaalineuvostolle neuvovan lausunnon pyytämistä Kansainväliseltä tuomioistuimelta.[198] Sille olisi myös siirretty pakollinen toimivalta yleissopimuksen soveltamista ja tulkintaa koskevissa asioissa sekä erikseen toimivalta »muutoksenhakuasteena» valtiovalitusasiassa sen jälkeen, kun ihmisoikeuskomitea on esittänyt raporttinsa.[199]

IOK:n asema ja tehtävät muuttuivat olennaisesti YK:n kolmannessa komiteassa.[200] Tehtävien riisumiseen vaikuttivat eri syyt, tärkeimpänä YK:n sisällä kahdentoista valmisteluvuoden aikana tapahtunut rakennemuutos ja siihen liittyen monet perusteet.[201] Akuuttina syynä Kansainvälisen tuomioistui-

---

[191] »(...) such general comments as it may consider appropriate.» Ks. artiklasta Nowak s. 573–576.

[192] Ks. Nowak s. 690–712.

[193] A/36/40 s. 101 ja McGoldrick s. 91–96.

[194] A/53/40 kpl. 417.

[195] E/2573, Annex 1. Nowak s. 649–651

[196] A/2929 § 74–83 s. 83 ss.

[197] E/2573, Annex 1, 42 ja 43(1) artiklat. A/2929 § 109 s. 90: »The functions of the committee are to be those of fact-finding and conciliation.»

[198] E/2573, Annex 1, 44 artikla

[199] *Op. cit.* 46–47 artiklat.

[200] A/6546.

[201] Jhabvala, HLQ 1984 s. 85–86.

men pyyhkimiseen[202] ihmisoikeuskomitean nimittämistä myöten oli tuomioistuimen veres Namibiaa koskeva päätös.[203] Myös KP-sopimuksen valvontajärjestelmästä päästiin kompromissiratkaisuun viimeksi ja vasta samana vuonna kuin sopimus hyväksyttiin.

3.4. Euroopan sosiaalinen peruskirja

ILO osallistui Euroopan neuvoston pyynnöstä ESP:n laadintaan.[204] Tämä vaikutti myös valvonnan järjestämiseen.[205] Valvonta perustuu olennaisesti säännölliseen raportointiin (21 artikla) Monimutkaisen raportointijärjestelmän mukaan nyttemmin raportoidaan ns. *hard core* -artikloista joka toinen vuosi ja muista pääsääntöisesti joka neljäs vuosi.[206] Myös hyväksymättä jätetyistä määräyksistä on ILO:n esikuvan mukaisesti aika ajoin raportoitava (22 artikla).[207] ESP:n itsenäisen asiantuntijakomitean[208] esikuvana on ILO:n vastaava elin, ja ILO:n edustaja osallistuu »neuvoa-antavassa ominaisuudessa» ESP:n asiantuntijakomitean työhön.

---

[202] Vrt. vuotta aiemmin hyväksytyn rotusyrjinnänvastaisen sopimuksen 22 artikla, jossa on määrätty Kansainvälisen tuomioistuimen pakollisesta toimivallasta, »elleivät riidan osapuolet sovi muusta ratkaisutavasta.»

[203] Ns. South West Africa Case, *Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa, (Second Phase)*, 18 July 1966, ICJ Reports 1966 s. 6. Das 1982 s. 342–343; Jhabvala mt. s. 85, lainaa s. 88 av. 38 kolmannen komitean raportööriä: »The majority of the members of the Committee decided to delete any reference to the International Court of Justice in the light of recent events.»

[204] Landy s. 204.

[205] ESP:n valvontajärjestelmästä ks. Kahn-Freund 1976 s. 198–206 ja Harris 1984 s. 200–272. Gomien & Harris & Zwaak s. 415–430 ja Casey, Appendix IV, selostavat myös vuoden 1991 pöytäkirjaan perustuvat muutokset.

[206] *Collected texts* s. 283–288; Casey, Appendix IV s. 97.

[207] Riippumattoman asiantuntijakomitean (sosiaalisten oikeuksien komitean) kuudes tämän artiklan perusteella laadittu raportti koskee ESP 5 ja 6 artikloita eli Itävaltaa (6(4) artikla), Kreikkaa (5 ja 6 artiklat) ja Turkkia (6 artikla). Luxemburg (6(4) artikla) ei erityisestä pyynnöstä huolimatta esittänyt raporttia. CIE, Sixth Report on certain provisions of the Charter which have not been accepted. Council of Europe, September 1998.

[208] Myös vuonna 1996 uudistettu peruskirja säilyttää komitean nimen entisenä. Komitea itse on kuitenkin vuonna 1998 päättänyt käyttää itsestään nimitystä »Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea», ks. Conclusions XIV-2 s. 22. Nimi on edennyt jo internet sivuille ja on omiaan aiheuttamaan sekaannusta. Käytän jäljempänä komiteasta useammin nimitystä ESP:n asiantuntijakomitea kontrastina ILO:n asiantuntijakomitealle.

Kansainvälisillä työmarkkinajärjestöillä on oikeus osallistua hallitusten välisen komitean työhön puhevaltaisina tarkkailijoina.[209] Hallitukset ovat myös velvolliset toimittamaan raporttinsa tiedoksi kuultavaksi kutsuttujen kansainvälisten järjestöjen kansallisille jäsenjärjestöille, joiden esittämät kommentit toimitetaan asiantuntijakomitean tarkastettaviksi. Toisaalta kansalliset järjestöt ovat varsinkin alkuaikoina käyttäneet varsin vähän tätä oikeuttaan. Ne ovat ilmeisesti preferoineet niille tutumpaa ILO:n valvontamekanismia, jossa niiden puhevalta on suurempi.[210]

Euroopan neuvoston poliittiset elimet osallistuvat ESP:n valvontaan. Hallitusten välinen komitea on sopimusvaltioiden edustajien elin.[211] Se tutkii ESP:n asiantuntijakomitean raportin ja esittää johtopäätöksensä EN:n ministerikomitealle. Ennen valvontajärjestelmän muutosta myös parlamentaarikkojen muodostama neuvoa-antava yleiskokous esitti lausuntonsa asiantuntijakomitean johtopäätöksistä. ESP:n kielenkäytössä valvontaelimet päätyvät *negatiiviseen johtopäätökseen* todetessaan, ettei raportoiva sopimusvaltio noudata sopimusvelvoitteitaan. Vahvin sanktio sopimuksen rikkomisesta on ministerineuvoston asianomaiselle sopimusvaltiolle antama suositus.

Vuonna 1991 avattiin Torinossa allekirjoitettavaksi ESP:n muuttamista koskeva pöytäkirja,[212] jolla pyritään parantamaan peruskirjaa valvovan koneiston toimivuutta. Sillä lisätään jossain määrin työmarkkinajärjestöjen vaikutusmahdollisuuksia (uudet 23 ja 24 artiklat) ja määritellään valvontaelin-

---

[209] Artiklan mukaan komitea voi kutsua enintään kaksi kansainvälistä työnantajajärjestöä ja kaksi työntekijäjärjestöä tarkkailijaksi; käytännössä ensin mainittuja on edustanut vain UNICE ja jälkimmäisiä EAY. Ks. Harris 1984 s. 237; *idem* 1991 s. 12. Artikla mahdollistaa myös neuvottelut kansainvälisten kansalaisjärjestöjen ja komitean välillä, mutta tähän menettelyyn ei ole turvauduttu, Harris 1991 s. 13–14; *idem* 41 ICLQ 1992 s. 671; Gomien & Harris & Zwaak s. 421.

[210] Harris 1984 s. 215; *idem* 1991 s. 12–14; Kahn-Freund 1976 s. 198–206; Wiebringhaus, teoksessa Jaspers & Betten (ed.) s. 14–16; ja samassa teoksessa Burrows Isosta-Britanniasta s. 28 (josta myös Hepple, 1988 ILJ s. 125); Conlan Irlannista s. 56–57; Jacobsen Tanskasta s. 82; Treu Italiasta s. 158; mutta Källström positiivisemmin Ruotsista s. 95, ks. asiasta jäljempänä (VI luvussa av. 61 kohdalla).

[211] Hallitusten välinen sosiaalikomitea – *Governmental Social Committee of the Council of Europe* – muutettiin sittemmin nimeltään sosiaaliasiain komiteaksi – *Steering Committee for Social Affairs* – ja vastaavasti sen alakomitea ensin hallitusten edustajien komiteaksi – *Committee of Governmental Representatives* – josta käytetään nyt myös ESP:n muutospöytäkirjassa lyhyempää ilmaisua hallitusten välinen komitea – *Governmental Committee.*

[212] European Treaty Series nro 142; suomeksi Ihmisoikeusliitto s. 109–111. Pöytäkirjan sisällöstä esim. Harris 41 ICLQ 1992 s. 659–672.

ten tehtävät ja osin kokoonpano uudelleen (uudet 25, 27–29 artiklat). Näistä tärkein on se muutos, että hallitusten välinen komitea ei enää riitauta asiantuntijakomitean johtopäätöksiä,[213] vaan valmistelee niihin sekä »talous-, sosiaali- ja muihin poliittisiin harkintoihin» tukeutuvat esityksensä EN:n ministerineuvostolle.[214] Ministerikomitean päätöksenteossa äänioikeus rajattiin vain sopimusvaltioille, mutta 2/3 osan määräenemmistösääntö pysytettiin edelleen voimassa. Pöytäkirja oli ensimmäinen toimi, joka liittyi Roomassa 5.11.1990 järjestetyssä ihmisoikeuskokouksessa tehdyn aloitteen pohjalta käynnistettyyn poliittiseen linjaukseen ESP:n elvyttämiseksi.[215]

Pöytäkirja tulee voimaan vasta kaikkien sopimusvaltioiden liityttyä siihen (8 artikla).[216]

Ministerikomitea sopi hallitusten välisen komitean esityksestä kuitenkin muutoksen ottamisesta käyttöön jo vuonna 1993 siltä osin kuin se on voimassa olevan sopimuksen mukaan mahdollista.[217] Neuvoa-antava yleiskokous puolestaan on ilmoittanut ministerikomitealle luopuvansa esittämästä sille asiantuntijakomitean raportteja koskevia kommentteja ja käyttävänsä valvontaelinten raportteja ja johtopäätöksiä ajoittain käytävän yleiskeskustelun perustana.[218]

---

[213] Harris, *op.cit.* s. 663 katsoo, ettei hallitusten välinen komitea voi myöskään päätyä tosiseikoista erilaiseen johtopäätökseen kuin ESP:n asiantuntijakomitea.

[214] »(...) it would no longer make legal interpretations of the Charters' provisions, but would assume the responsibilities it was accorded in the Amending Protocol (...) with a view to selecting, on the basis of social economic and other policy considerations, the situations which should, in its view, be subject of recommendation», The new working methods of the Govermental Committee, Article 4, Governmental Committee, 12th report (I) (1988–89), 1993 kpl. 16.

[215] Reflections of the Committee on ways of giving a new impetus to the [ESC] and on its own working methods, Governmental Committee, 11th report (II) (1987–1988), 1993 s. 12–15; Opinion No. 156 (1991), *Collected Texts* s. 413–414; Gomien & Harris & Zwaak s. 415.

[216] Pöytäkirjaan on toistaiseksi liittynyt 16 ESP:n 22 sopimusvaltiosta, tilanne 05/07/2000, http://conventions.coe.int voimaantulon edellytyksenä on vielä kahdeksan liityntää, CE, European Trieties, Chart of Signatures and Ratifications, up-date 28/10/1998, lähde http://conventions.coe.int/treaty/EN

[217] Resolution Chs (93) 1, 497th meeting of the Ministers' Deputies, 7 September 1993; Governmental Committee, 12th Report (I) (1988–1989) s. 13–14. Ks. myös 13th Report, extract, *Collected Texts* s. 259–263, 418–420.

[218] Yleiskokouksen puheenjohtajan kirje ministerineuvoston puheenjohtajalle 3.9.1992, *Collected Texts*. s. 279.

Seurauksena oli, että hallitusten välinen komitea esitti kahdettatoista raportointijaksoa koskevan raporttinsa ensimmäisessä osassa yhdeksää ja toisessa osassa neljäätoista suositusta.[219] Ministerikomitea käsitteli hallitusten välisen komitean raporttia uuden käytännön mukaisessa kokoonpanossa ja hyväksyi ensin kolme ja sitten viisi suositusta.[220] Muutosten merkitystä osoittaa, että ministerineuvosto ei ollut päättänyt yhdestäkään suosituksesta aikaisemmin.[221] Ensimmäisten suositusten joukossa oli kaksi lakko-oikeutta koskevaa. Niistä ensimmäisessä todettiin Norjan (pakkosovintolainsäädännön soveltaminen terveydenhoitoalalla) ja toisessa Ison-Britannian (lakkoon osallistuneiden työntekijöiden irtisanominen ja selektiivinen takaisinotto) rikkovan ESP 6(4) artiklaa.

Vuonna 1995 allekirjoitettiin kollektiivivalituksia koskeva ESP:n lisäpöytäkirja, joka lisää varsinkin työmarkkinajärjestöjen mahdollisuuksia osallistua ESP:n valvontaan tekemällä valituksia ESP:n valvontaelimille. Sopimusvaltioiden erikseen antaman suostumuksen mukaan myös muut kansalaisjärjestöt voivat tehdä valituksia. Pöytäkirja tuli voimaan 1.7.1998, ja sen perusteella on tehty kahdeksan valitusta. Niistä neljä koskee ESP 5 artiklaa.[222]

Vuonna 1996 allekirjoitettiin muodollisesti kokonaan uudistettu peruskirja. Sopimuksen on toistaiseksi allekirjoittanut 21 ja ratifioinut viisi jäsenvaltiota.[223] Sopimus on tullut voimaan heinäkuun 1 päivänä 1999. Uusittu valvontajärjestelmä siirrettiin sopimukseen sellaisenaan (C artikla).

3.5. TSS-sopimus

TSS-sopimuksen valvonnan perustana on säännöllinen ja vaiheittain tapahtuva raportointi.[224] YK:n pääsihteeri toimittaa saamistaan kertomuksista jäl-

---

[219] Governmental Committee, 12th report (I)(1988–89), 1993, Appendix XVII; 12th report (II) (1989–90), 1995, Appendix XII.

[220] Ensin Kreikka, Norja ja Iso-Britannia R ChS (93)1–3, sitten Itävalta, Ranska, Saksa, Italia ja Espanja R ChS (94) 1–5, *Collected Texts* s. 420–437. Vuonna 1995 ministerikomitea antoi kaksitoista suositusta, vuonna 1997 kolme, vuonna 1998 viisi ja vuonna 1999 kaksi suositusta, http://www.coe fr/

[221] Gomien & Harris & Zwaak s. 425.

[222] Niistä kolme on päätetty ottaa tutkittavaksi, mutta toistaiseksi asiaratkaisua on annettu vain ensimmäiseen, lapsityövoiman käyttöä Portugalissa koskevaan valitukseen (ESP 7 artikla), CE Home page http://www.coe.fr/

[223] Ratifioinnit: Ruotsi (29.5.99) Ranska, Romania ja Slovenia (7.5.99) sekä Italia (5.7.99), voimaantulon edellytyksenä on kolme ratifiointia tai liittymistä. Tilanne 28.03.2000, Chart of Signatures and Ratifications: http://www.coe.fr/tablconv/163.htm.

[224] Valvontajärjestelmästä tarkemmin Craven s. 30–105.

jennökset talous- ja sosiaalineuvostolle (ECOSOC) sekä erityisjärjestöille niiltä osin, jotka kuuluvat asianomaisten erityisjärjestöjen toimialaan ja jotka koskevat niiden jäsenvaltioita (16 ja 17 artiklat). Erityistä asiantuntijaelintä ei esityksistä huolimatta perustettu, vaan raporttien tutkinta tapahtui aluksi ECOSOC:n asettamassa hallitusten asiantuntijatyöryhmässä.[225] ECOSOC voi toimittaa käsittelemänsä aineiston YK:n Ihmisoikeuksien toimikunnalle »yleistä suositusta varten» (19 artikla), joihin jäsenvaltiot voivat esittää huomautuksensa, (20 artikla). ECOSOC voi toimittaa YK:n yleiskokoukselle kertomuksia »yleisluontoisine suosituksineen» ja yhteenvetoineen toimenpiteistä sopimuksen toteuttamiseksi ja siinä saavutetusta edistyksestä (21 artikla).

Suureksi osaksi ILO:n vaikutusta on ECOSOC:n ja erityisjärjestöjen yhteydenpidon järjestäminen (18–22 artiklat), erityisjärjestöjen toimivallan suojaaminen (24 artikla) sekä sopimusvaltioiden raportoinnin ekonomisoiminen: YK:lle esitettävässä raportissa voidaan viitata jo aikaisemmin erityisjärjestöille esitettyihin relevantteihin tietoihin (17(3) artikla).

Järjestelmä osoittautui pian kelvottomaksi.[226] Vuonna 1985 ECOSOC perusti päätöslauselmallaan [227] kahdeksantoistajäsenisen asiantuntijakomitean, TSS-oikeuksien komitea,[228] jonka ECOSOC valitsee sopimusvaltioiden asettamista ehdokkaista. Uusi komitea muistuttaa monessa suhteessa IOK:a, vaikka se ei olekaan itsenäinen eikä suoraan sopimukseen perustuva elin.[229] Raporttien tarkastuksen ohella komitea ehdotti toimia valvontamenettelyn uudistamiseksi. ECOSOC päätti mm. luopua vaiheittaisesta, sopimuksen artiklat kolmeen ryhmään jakavasta raportoinnista. Uuden järjestelmän mukaan kaikista TSS-sopimuksen aineellisista määräyksistä (1–15 artiklat) edellytetään annettavaksi ensimmäinen raportti kahden vuoden kuluttua sopimukseen liittymisestä ja sen jälkeen viiden vuoden välein.Vuodesta 1988 myös kansalaisjärjestöt ovat voineet esittää huomautuksiaan asiantuntijakomitealle, mutta tätä mahdollisuutta on vähän käytetty.[230] TSS-oikeuksien komitean piirissä on vuodesta 1991valmisteltu yksilö- tai kollektiivivalituksia koskevaa

[225] Alston HLQ 1987 s. 335–342; Betten 1993 s. 424; Craven s. 39–42.

[226] Alston *op.cit.* s. 347–349; Craven s. 41.

[227] Res/ESC/1985/17

[228] Jäljempänä myös lyhyemmin TSS-komitea.

[229] Alston *op.cit.* s. 349–350.

[230] Betten 1993 s. 432–436; Craven s. 82 arvelee pääasiallisiksi esteiksi tarpeellisen julkisuuden puuttumisen sekä tss-oikeuksia ajavien kansalaisjärjestöjen maantieteelliset ja rakenteelliset rajoitukset.

valinnaispöytäkirjaa tss-oikeuksia koskevaksi vastineeksi KP-sopimuksen valinnaispöytäkirjalle.[231] Vuonna 1997 komitea hyväksyi esityksen valinnaispöytäkirjan tekstiksi perusteluineen, mutta asian käsittely muissaYK:n elimissä on tätä kirjoitettaessa kesken.[232]

TSS-oikeuksien komitea on alusta alkaen tukeutunut ILO:n työhön ja pyytänyt hallituksilta tietoa ILO:n valvontaelinten raporteissa käsitellyistä kysymyksistä.[233]

3.6. Yhteenveto

Selostamani valvontajärjestelyt kytkeytyvät sopimusten itsenäiseen operoitumiseen kahdella tapaa. Ensinnäkin ne ovat osoitus kansainvälisen oikeuden herkkyydestä. Niiden yläpuolella ei ole »ylintä muutoksenhakuinstanssia», joka ratkaisisi ristiriitaiset tulkinnat, koska myös itse normit ovat itsenäisiä ja eri sopimuksiin perustuvia. Toiseksi valvontajärjestelmät ovat olennainen osa itse sopimusta; ne ovat syntyneet pitkien diplomaattisten neuvottelujen jälkeen kompromissina, joka kuvastaa sopijapuolten käsitystä hyväksyttyjen normien ehdottomuudesta ja kansallisesta harkintavarasta niitä sovellettaessa.

Sopimukseen kirjattavien oikeuksien velvoittavuuden aste – sellaisena kuin sopimuksen laatijat sen kokivat – on yksi selitysmalli erilaisten valvontatekniikoiden valinnalle. Poliittisten elinten merkitys painottuu sellaisilla alueilla, joissa kansallista itsemääräämisoikeutta on pyritty varjelemaan erityisen tarkasti. Tämä koskee juuri asteittain edistettäviä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia, jotka lisäksi ovat luonteeltaan kollektiivisia. Perusmallina on raportointi, jota täydentää rajoitettu kansalaisjärjestöjen osallistuminen ja enintään lievät moraalisluonteiset sanktiot (ESP ja TSS-sopimus). Perinteisiä kansalaisvapauksia koskevat sopimukset sisältävät myös yksilöiden ja/tai ryhmien valitus- tai vetoomusoikeuden »kvasijuridisille elimille» tai viime kädessä tuomioistuimelle (EIT). Edelle kirjoittamastani ilmenee, että kollektiiviset valitusjärjestelmät ovat tekemässä tuloaan myös tss-oikeuksia koskeviin sopimuksiin (ESP ja TSS-sopimus).

---

[231] Esim. 'Towards an Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights' (Optional Protocol), Un. Doc. E/1993/22.

[232] E/1997/22, Annex IV.

[233] Komitean puheenjohtaja Philip Alstonin mukaan, E/C.12./1994/SR.10/Add.1 (1994) (Marokko) kpl. 3. Ks. esim. saman pöytäkirjan kplt. 1–2 ja edellisen istunnon pöytäkirjan E/C.12./1994/SR.9 kplt. 26–27.

Luonnehdinta on kuitenkin pelkistetty. Homogeenisemmassa EIS:ssa raportoinnin merkitys on lähes olematon ja sellaiseksi jää. EIS:n 11. lisäpöytäkirjan tultua voimaan marraskuun 1 päivänä 1998 yksilöt, kansalaisjärjestöt ja ryhmät ovat suoraan asianosaiskelpoisia uudistuvassa EIT:ssä, jonka juttumäärä tulee edelleen kasvamaan jyrkästi jo uusien sopimusvaltioiden vuoksi. Toisaalta universaalimman KP-sopimuksen valvonnassa raportoinnin merkitys on edelleen tärkeä yksilövalitusten ohella.[234]

ILO:n perussääntöön, vuoden 1946 muutosasiakirjaan sekä järjestäytymisvapauden valvontajärjestelmää koskevaan vuoden 1950 sopimukseen sisältyvä valvontakeinojen valikoima on kaikkein laajin. Näin vahva valvonta-arsenaali selittynee sekin kompromissina oikeushistoriallisessa luvussa selostettujen »kansainvälistä työlainsäädäntöä» koskevien näkökantojen välillä. Jäljempänä selostan, kuinka toisaalta Versailles'n rauhansopimusneuvottelujen yhteydessä vaadittiin kansainvälisen työkonferenssin päätöksille sitovuutta; toisaalta valtioille haluttiin jättää lopullinen päätösvalta sekä kansainvälisiin normeihin sitoutumisessa että niiden muuntamisessa valtionsisäisen oikeusjärjestyksen osaksi.

ILO:n asiantuntijakomitean itseymmärryksen omasta asemastaan ja tehtävistään voi pelkistää pyrkimykseksi saavuttaa ja säilyttää auktoriteetti. Keinona on objektiivisuus ja puolueettomuus. Nämä kriteerit täyttyvät parhaiten pysyttäytymällä oikeudellisessa argumentaatiossa ja tunnustettujen tulkintasääntöjen piirissä. Tällaisenaan kuvaus soveltuu myös muihin asiantuntijaelimiin. Ne ovat kuitenkin vain osa sitä valvontastrategiaa, jonka tavoitteena on turvata sopimusten oikea ja yhdenmukainen soveltaminen.

Valvontajärjestelmiä laajemmassa mielessä voidaan ja on syytäkin arvioida kokonaisuutena niiden tavoitteiden ja tehokkuuden näkökulmasta. Tällöin valvontatoimen eri elementit – oikeudelliset, poliittiset, tekniset – muodostavat kukin toisiinsa sidoksissa olevan kokonaisuuden.

Nicolas Valticos[235] (1982 s. 391–392) yleistää ILO:n valvontajärjestelmän piirteet neljän toisiaan täydentävän elementin varaan: työtoimiston sihteeristön perusteellinen työ, itsenäiset, riippumattomat ja objektiiviset

[234] McGoldrick s. 98–104: »(...) despite some of the deficiencies noted in this chapter, the reporting procedure has been developed into much more useful procedure of international implementation (in the broad sense) than might confidently been predicted when the Covenant was adopted in 1966», s. 103.

[235] Kansainvälisen työtoimiston pitkäaikainen korkea virkamies, mm. kansainvälisiä työnormeja koskevan osaston päällikkö vv. 1964–1976, apulaispääjohtaja ja lainopillinen neuvonantaja kansainvälisiä työnormeja koskevissa asioissa vv. 1976–1981.

asiantuntijat, keskustelu edustavassa kolmikantaisessa elimessä ja »hienovarainen diplomatia.» Viimeksi mainittu elementti vaikuttaa virallisen järjestelmän ohella osapuoliin suuntautuvana taivutteluna ja vakuutteluna, josta »suorien kontaktien» institutionalisoiminen sai alkunsa.

ESP:n monipolvinen valvontajärjestelmä (ESP 25–29 artiklat) pyrittiin alun alkaen rakentamaan pikemminkin taivuttelun kuin pakottamisen varaan.[236] Siinä yhdistyy »enemmän tai vähemmän onnistuneesti tekninen asiantuntemus, poliittinen ymmärrys ja etupiirien intressit.»[237] Tästä seuraa, että valvontaelimet käyvät dialogia paitsi hallitusten kanssa myös keskenään.[238] Poliittisilla forumeilla myös sisäinen hajonta on suuri. Ministerikomitea ja hallitusten välinen komitea on suhtautunut ESP:n soveltamiseen asiantuntijakomiteaa »joustavammin», korostaen jäsenvaltioiden kansallista harkinnanvaraa.[239] Valvontakäytännön epäjohdonmukaisuus ja horjuvuus on osaltaan vaikuttanut siihen, että sopimusvaltiot suhtautuvat valvontaelinten johtopäätöksiin piittaamattomasti. Muutokset kohti valvontaelinten kriteerit täyttävää sopimusvelvoitteiden parempaa täyttämistä ovat olleet usein seurausta pikemminkin kotiperäisistä tarpeista.[240]

ESP:n valvontajärjestelmää on melko radikaalisti muutettu, ja se on edelleen muutostilassa. Muutosten todelliset vaikutukset sopimusvaltioissa eivät ole vielä näkyvissä. Tämän tutkimuksen kannalta tärkeää on kuitenkin arvioida, miten päätös poliittisten valvontaelinten sitoutumisesta riippumattoman asiantuntijakomitean johtopäätöksiin on toteutunut.

---

[236] [the authors of the Charter] »took every possible precaution to facilitate ratification and to ensure that no State ran the risk, as with the system instituted under the European Convention on Human Rights, of being required by a compulsory decision either to modify its legislation or to pay compensation to a succesful complainant. They preferred to operate by persuasion», Doc. 5374 (1985) s. 5.

[237] Esim. Wiebringhaus 1988 s. 11–14.

[238] Esim. Robertson & Merrils s. 351.

[239] Betten 1993 s. 418–420; Hohn s. 160 lainaa hallitusten välisen komitean 4. raporttia (CG/CH Soc (76), 14: »Le comité gouvernemental de par sa composition est proche de la réalité et est donc bien placé pour apprécier les difficultés pratiques d'application de la Charte. Ses membres ne tirent donc pas seulement leurs informations des rapports nationaux et peuvent apprécier objectivement les situations nationales en tenant compte de priorités que les gouvernements doivent nécessairement se donner. Aussi peut-il arrivér que ce Comité puisse ne pas être d'accord avec les observations du Comité d'experts indépendents lorsque celles-ci sont trop théoriques ou trop rigides.»

[240] Esim. Hohnerlein s. 108, 125–127 Saksasta, Jacobsen s. 94 Tanskasta teoksessa Jaspers & Betten (ed.).

TSS-sopimuksen valvonta rakennettiin aluksi poliittisten orgaanien – YK:n talous- ja sosiaalineuvoston ja yleiskokouksen – varaan, jopa niin, että Ihmisoikeuksien toimikunta oikeudellista asiantuntemusta omaavana elimenä jätettiin tietoisesti sivummalle (19 artikla).[241] Valvontatoimessa ei kiinnitetty huomiota TSS-sopimuksen normisisällön selvittämiseen ja sopimusvaltioiden »normatiiviseen vakuuttamiseen» hallitusten asettamien asiantuntijoiden panoksesta huolimatta. Tutkimuksessa päähuomio kohdistuukin TSS-oikeuksien komitean vielä kehittymässä olevaan käytäntöön.

KP-sopimuksen valvonnassa päävastuu on IOK:lla, joskin komitean kertomuksia käsitellessään myös ECOSOC ja YK:n yleiskokokous osallistuvat valvontaan[242]. *Dominic McGoldrick* (s. 54–55) siteeraa useiden kirjoittajien, enimmäkseen IOK:n jäsenten, IOK:n asemaa ja tehtäviä koskevia luonnehdintoja.[243] Hän toteaa niiden yleisesti kuvastavan muutosta epämääräisemmäksi kuin YK:n ihmisoikeustoimikunnan ehdotus, joka korosti komitean työn oikeudellista luonnetta: »*That nature includes elements of judicial, quasi-judicial, administrative, investigative, inquisitorial, supervisory, and conciliatory functions*».

EIS:n ja KP-sopimuksen yksilövalitusjärjestelmä on sinänsä työntekijöiden edustajien ja myös eräin edellytyksin heidän järjestöjensä käytettävissä. Työntekijöiden asemaan liittyvä kollektiivinen elementti on kuitenkin omiaan painottamaan ILO:n valvontaelinten merkitystä. Hallitusten raportoinnin yhteydessä sääntelyasiakirjojen soveltamista ja tulkintaa koskevat ongelmat nousevat esiin yleisemmässä muodossa, arvioitaessa kansallisen oikeuden ja kansainvälisen normin sisällöllistä vastaavuutta.

Työntekijöiden edustajia koskevien kansainvälisten asiakirjojen valvontakäytäntö on sidoksissa sekä sääntelyn luonteeseen että valvontajärjestelyi-

---

[241] Alston 1992 s. 481–183.

[242] Tosin McGoldrick toteaa (s. 102), että vain YK:n yleiskokouksen kolmas komitea on kiinnittänyt vakavaa huomiota IOK:n vuosittaisiin raportteihin ja päin vastoin. Toisaalta IOK:n epäpoliittisesta luonteesta johtuen sen julkisuuskynnys kansallisellakin tasolla on korkea.

[243] Mm. *Tomuschat:* »while it was true that the members were not judges they had the task of applying the provisions laid down in the Covenant and theherefore had to exercise jugment»; *Ermacora:* »in fact its activities were based on legally binding instruments, with all the attendant consequences that that entailed»; *Graefrath:* »Unlike a court the Committee was not required to make judgments, but simply to consider and comment on reports and to act as a conciliatory body in dealing with complaints and communications»; *Pocar:* [its function] »is not to judge and then either to condemn or congratulate States parties.»

hin. ESP ja ILO eivät tunne yksilövalituksia, ja ammatilliset järjestöt turvautuvat mieluummin ILO:n elimiin.[244] Jäljempänä havaitaan, että niiden ILO:n tekstiin perustuvat kannanotot ovat puolestaan vaikuttaneet ESP:n asiantuntijakomitean ESP 5 ja 6 artiklaa koskeviin tulkintoihin.

Asettamani tutkimustehtävän mukaisesti kiinnitän jäljempänä huomiota valvontaorgaanien käytännöstä ilmenevään normatiiviseen ainekseen, en orgaanien luonnehdintaan akselilla oikeudellinen – kvasijuridinen – poliittinen, en edes siinä mielessä, että puhtaimmin oikeudellisen elimen argumentaatio olisi määritelmän mukaan »puhtaasti oikeudellista» ja vastaavasti poliittisten orgaanien kannanotot »puhtaasti poliittisia».

4. Ristiriitojen eliminointi

4.1. Koordinointi

Tärkeitä elimintointikeinoja ovat valmisteluvaiheessa tapahtuva neuvonpito ja yhteensovittaminen. YK:n ja sen erityisjärjestöjen välille on perustettu tätä varten erityinen koordinointielin.[245] Erityisjärjestöt ovat sopineet yhteistyöstä YK:n, toistensa ja valtioidenvälisten alueellisten järjestöjen kanssa.[246] *Nicolas Valticos ja G. von Potobsky* (1995 kpl. 160 s. 79) mainitsevat ILO:n osallistumisen ESP:n valmisteluun esimerkkinä ILO:n ja Euroopan neuvoston keskinäiseen sopimukseen perustuvasta yhteistoiminnasta. Jäljempänä löytyy muitakin viittauksia järjestöjen väliseen neuvonpitoon. Tarkkaavainen lukija havaitsee myös henkilökohtaista vaikuttamista eri valmisteluelimissä tekstin sisältöön sekä muissa rooleissa sen soveltamiseen ja tulkintaan.[247]

---

[244] Betten 1993 s. 426; Sulkunen 1989 s. 23.

[245] Jenks BYIL 1953 s. 430. Jenks käsittelee tässä tosin jo vanhassa artikkelissa »The Conflict of Law-Making Treaties» kattavasti jäljempänä esittelemiäni ristiriitojen eliminointikeinoja, jotka ovat perusteiltaan edelleen ajankohtaisia.

[246] YK:n ja ILO:n välillä solmittu ensimmäinen sopimus toimi mallina myös muiden YK:n ja erityisjärjestöjen välillä solmituille sopimuksille, Jenks 77 RCADI 1950:II s. 205–206; 250 ss.

[247] Esimerkiksi *Samuel Hoare* edusti Iso-Britannian hallitusta EIS:n ja TSS:n valmisteluissa ja *Léon Jouhaux* ILO:ssa työntekijäryhmää sekä YK:ssa ihmisoikeusjulistusta valmiteltaessa Ranskan hallitusta. Toiminnastaan rauhannobelilla palkittu *René Cassin* oli avainhenkilö YK:n ihmisoikeusjulistusta valmisteltaessa ja myös sen tulkitsijana (RCADI 1951 II). Hän seurasi EIT:n presidenttinä (1965–1968) Lord McNair'ia, joka puoles-

Ihmisoikeusasiakirjojen ja niihin liittyneiden valtioiden lukumäärän kasvaessa myös sopimusvaltioiden raportointivelvollisuuksien määrä on moninkertaistunut ja valvontaorgaanien kuorma kasvanut. Tämä on lisännyt tarvetta valvontatoimen koordinointiin. Samalla lisääntyy paine myös tulkintojen yhtenäistämiseen tulkintavaran sallimissa rajoissa, mihin seikkaan palaan tuonnempana.

Valvontatoimen koordinointi voi olla järjestetty suoraan sopimusmääräyksin. Verrokkisopimuksista tämä koskee nimenomaan ILO:n osuutta ESP:n valvontaan (26 artikla)[248] ja YK:n erityisjärjestöjen osuutta TSS:sopimuksen valvontaanmekanismissa (16–24 artiklat). Se voi perustua myös järjestöjen välisiin erillisiin sopimuksiin – esimerkkinä edellä mainittu YK:n ja erityisjärjestöjen välinen koordinointielin.

Lisäksi YK:n piirissä on kehitetty sisäistä yhteistyötä. YK:n järjestelmään kuuluvien ihmisoikeussopimusten valvontaelinten puheenjohtajat ovat vuodesta 1984 kokoontuneet valvonnan koordinoimiseksi.[249] Valvontaelimet pitävät myös keskenään yhteyttä.[250] Toisten sopimusten valvontaelinten jäseniä tai asiantuntijaedustajia kutsutaan myös ilman sopimukseen perustuvaa nimenomaista valtuutusta kuultavaksi asiantuntijoina heidän omaan toimialaansa liittyvissä kysymyksissä.[251]

---

taan kirjallisen tuotantonsa ohella toimi ILO:n asiantuntijakomitean jäsenenä vv. 1929–1946, hänen mukaansa nimetyn ILO:n ammatillista järjestäytymisvapautta selvittäneen toimikunnan puheenjohtajana 1955–1956 (mistä Jenks 1957 s. 174–177) ja Kansainvälisen tuomioistuimen presidenttinä vv. 1952–1955. Roolin vaihdoksista lainsäätäjän, tutkijan ja lainkäyttäjän välillä systematisoinnin kannalta yleisesti esim. van de Kerchove & Ost s. 84–86.

[248] Harris 1984 s. 223: »ILO representative (...) has helped to secure uniformity in the interpretation and application of such conventions and the Charter.»

[249] Nämä kuusi ihmisoikeuskomiteaa – ns. *Treaty Bodies* – ovat Committee on the Rights of the Child, Committee on the Elimination of Racial Discrimination, the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights ja the Committee against Torture.

[250] TSS-komitean pöytäkirja komitean 10. istuntokaudelta 1994 kertoo EN:n itsenäisen asiantuntijakomitean edustajan osallistuneen komitean erikseen järjestettyyn kokoukseen, missä keskusteltiin sopimusvalvontaan liittyvistä kysymyksistä. TSS-komitea esitti ILO:lle kokouksen järjestämistä, johon osallistuisivat kaikki kolme asiantuntijakomiteaa, E/1995/22 kpl. 397; E/C.12/1994/SR. 28 kpl. 18.

[251] »F. Other consultations», pysyvä otsikko TSS-komitean vuosikertomuksissa, esim. E/1998/22 kplt. 46–47; E/1999/22 kplt. 47–49.

4.2. Harmonisointilausekkeet

Toisena eliminointikeinona on erilaisten samaa asiaa koskevien sopimusten sopusoinnun nimenomaisesti turvaavien harmonisointilausekkeiden/suojalausekkeiden – *compatibility/safeguarding clauses* – sisällyttäminen keskenään mahdollisesti kilpaileviin, joko aiemmin tai myöhemmin tehtyihin sopimuksiin.[252] Vuonna 1929[253] ja sen jälkeen hyväksyttyjen ILO:n yleissopimusten loppumääräyksiin sisältyy systematisoiva standardilauseke, jonka mukaan myöhemmän sopimuksen ratifioiminen merkitsee *ipso facto* aiemman sopimuksen välitöntä irtisanomista. Samalla muutetun sopimuksen voimaantulo sulkee enemmiltä ratifioinneilta aiemman sopimuksen. Se jää edelleen voimaan ja sitoo niitä jäsenvaltioita, jotka eivät ole ratifioineet uudempaa sopimusta.[254] Kuitenkin jo vuonna 1933 lauseketta tarkistettiin niin, että näistä seuraamuksista päättäminen jää muutetun yleissopimuksen hyväksyvän työkonferenssin tapauskohtaiseen harkintaan.[255]

---

[252] Tällaisia ovat edellä systematisoivina mainitut KP- ja TSS-sopimusten 5 artiklat sekä erikseen ammattiyhdistysoikeuksia koskevat KP-sopimuksen 21(3) ja TSS-sopimuksen 8(3) artiklat, EIS 60 artikla, ESP 32 artikla ja ESP:n lisäpöytäkirjan 8 artikla. Ks. Introduction to the annual meeting of Chairpersons of the human rights treaty bodies, http://www.unchr.ch/html/menu2/6/introch.htm ja esimerkiksi viimeisin julkaistu raportti 10. kokouksesta, A/53/432, 25 September 1998.

[253] Ensimmäisinä ahtausalan työturvallisuutta koskevat yleissopimukset nrot 27 (raskaiden kollien painon merkitseminen, SopS 7/1932 ja Ask 218/1932) ja nro 28 (ahaustyöntekijöiden tapaturmasuojelu, SopS 44/1935 ja Ask 373/1935).

[254] Wienin vuoden 1969 yleissopimus (55 art.) asettaa säännön, jonka mukaan valtiosopimus pysyy voimassa, vaikka sopimuspuolten lukumäärä vähenee sopimuksen voimaantuloon tarvittavaa pienemmäksi. Ks. yleisesti Reuter 1989 s. 24, mihin viitaten Scheinin 1991 s. 5 av. 13 huomauttaa siitä mahdollisuudesta, että eräät ILO:n yleissopimukset, joiden voimaantulon edellytyksenä on yleensä vähintään kahden valtion ratifioinnit, voivat jäädä voimaan vain yhtä valtiota velvoittavana, koska liittyminen myöhempään samaa asiaa koskevaan sopimukseen merkitsee automaattisesti vanhemman sopimuksen irtisanomista. Näin on käynyt satamatyöntekijöiden tapaturmasuojelua koskevalle yleissopimukselle nro 28/1929, joka on voimassa vain Nicaraguaan nähden. Kolmesta muusta sopimusvaltiosta Luxemburg on »muuten vain» irtisanonut yleissopimuksen. Irlanti ja Espanja ovat ratifioineet samaa asiaa koskevan uudemman tarkistetun yleissopimuksen nro 32/1932. Tämänkin yleissopimuksen ratifiointien määrä on vähenemässä sitä mukaa kuin ILO:n jäsenvaltiot ratifioivat viimeisimmän yleissopimuksen nro 152/1979. Ks. ILC 1998 Report III (Part 5)(Lists of Ratifications...).

[255] ILO Codex Vol.1 Appendix I; McMahon BYIL 1965–1966 s. 70–71; Betten 1993 s. 21–24; Valticos & von Potobsky 1995 kpl. 116 s. 64–65.

Valtionsisäiseen lainsäädäntömuutokseen verrattuna vanhentunutta normatiivista yleissopimusta muuttava tai sen kokonaan korvaava uusi sopimus on malliesimerkki tilanteesta, jossa kansainvälisesti saattaa olla voimassa keskenään yhteensopimattomia tai ristiriitaisia normeja.[256] Usein on mielekästä sulkea vanha sopimus enemmiltä ratifioinneilta tarkistamisen yhteydessä. Tällöin harkinta perustuu aineellisiin kriteereihin: vanhan ja uuden määräyksen sisällölliset erot ja molempien samanaikaisen voimassaolon tarkoituksenmukaisuus. »Kilpailutilanteessa»[257] keskenään toisensa osittain tai kokonaan peittävien valtiosopimusmääräysten kumulatiivinen soveltaminen[258] on mahdollista ilman nimenomaista harmonisointilausekettakin. Abstraktinen normikonflikti ei johda faktiseen ristiriitaan, mikäli valtio voi täyttää tällaiset sopimusmääräykset samanaikaisesti: määrätessään työhönpääsyn vähimmäisiäksi teollisuustyössä 15 vuotta valtio samalla täyttää vähimmäisiäksi 14 vuotta määräävän vanhemman yleissopimuksen.[259]

Kumulatiivinen soveltaminen ei ole ristiriidan looginen ratkaisukeino. Kysymys on tulkinnasta.

Presumptiosääntö on johdettavissa kansainvälisen sääntelyn historiasta. Tarkoituksena ei ole ollut täydellinen harmonisointi: vähimmäisikä on 14/15 vuotta, ei enempää eikä vähempää.

Vuonna 1996 hyväksytty uusi ESP niveltää uuden ja vanhan ESP:n toisiinsa siten, että muutetun peruskirjan ratifiova sopimusvaltio ei voi vapautua niistä vanhaan peruskirjaan ja sen vuoden 1988 lisäpöytäkirjaan sisältyvistä sitoumuksista, jotka kyseinen valtio on aikanaan hyväksynyt. Vastaavasti uuden sopimuksen määräyksien hyväksymisen myötä entiset sopimusmääräykset lakkaavat olemasta voimassa tähän sopimusvaltioon nähden (III osa, B artikla).

---

[256] Abstraktinen normikonflikti, Karl s. 61.

[257] »Vertragskonkurrenz», Zuleeg GYIL 1977 s. 252.

[258] ILO:n yleissopimukset nro 59/1937, 2 art; nro 138/1973, 2(3) art. SopS 87/1976.

[259] ILO nro 5/1919, art. 2. Suomen hallitus esitti (HE 44/1921 vp.) sopimuksen nro 5/1919 eduskunnalle, joka hyväksyi sen 3.2.1922, mutta sopimusta ei koskaan ratifioitu eikä saatettu voimaan Suomessa (Kaira 1932 s. 295). Sopimus nro 59/1937 esitettiin tiedonantona eduskunnalle ilman hyväksymisesitystä (HE 50/1946 vp.). Esityksessä ilmoitettiin ensin mainitun sopimuksen hyväksymisestä, mutta ei kerrottu, että sitä ei ratifioitu. Vallitsevan valtiosääntökäytännön mukaan TP ei ole velvollinen ratifioimaan eduskunnan hyväksymiä valtiosopimuksia; ratifiointivelvollisuutta ei seuraa myöskään ILO:n perussäännöstä (Kaira, *ibid.; idem.* 1932a s. 84; *idem.* LM 1933 ss. 8 ja 11–14), eikä eduskunta vastoin hallituksen esitystä voi ottaa käsiteltäväkseen »itse sopimuksen hyväksymistä tarkoittavaa ehdotusta», ks. PeVM 32/1921 ja Scheinin 1991 s. 179.

Eri sopimusten turvaaman ammatillisen järjestäytymisvapauden yhteismitallisuutta *ratione materiae* on vaikeampi määritellä. Kriteerit käyvät epämääräisemmiksi, ja lisäksi eri sopimusten soveltamiskäytännössä voidaan samoille sanoille antaa eri merkityksiä. Avoimen ristiriidan sijaan voidaan puhua esimerkiksi yhteensopimattomuudesta tai kantilaisittain antinomioista.[260] Tarvitaan yleissopimusten suhdetta toisiin valtiosopimuksiin ja valtionsisäiseen oikeuteen systematisoivia harmonisointilausekkeita. Tällaiset lausekkeet asettavat sekä muodollisen että aineellisen ristiriitasäännön. YK:n Ihmisoikeuksien toimikunta perusteli KP- ja TSS-sopimusten samansisältöiseksi muodostunutta – 5(2) artiklaa[261] (*most favourable to the individual- clause*)[262] seuraavasti:

> »(...) yleissopimusten tulisi sisältää määräys, joka kattaisi mahdolliset ristiriidat yleissopimuksen sekä sopimusvaltioiden lakien, säädösten ja tavan ja muiden niitä sitovien valtiosopimusten välillä. Oli myös tarpeen estää valtioita rajoittamasta niiden alueilla olevilla henkilöillä jo olevia oikeuksia sillä perusteella, että yleissopimukset eivät tunnustaneet tällaisia oikeuksia tai tunnustivat ne tai tunnustivat ne suppeampina. Katsottiin, että ehdotettu sääntö, jonka mukaan ristiriitatilanteissa tulisi soveltaa suurinta suojelua antavia määräyksiä muodosti terveen pohjan ihmisoikeuksien suojelemiseksi.»[263]

ILO:n perussäännön 19 artikla koskee sopimusten ja suositusten hyväksymistä ja niistä jäsenvaltioille aiheutuvia velvollisuuksia. Edullisemmuusperiaate kirjattiin sen viimeiseen (8) kappaleeseen[264] nimenomaan koko edeltävän artiklan tulkintaperiaatteeksi. Kysymyksessä on sisällöltään järjestön sääntelyasiakirjojen ja valtionsisäisen oikeuden suhdetta koskeva kollisionormi, joka vahvistaa työelämän kansainvälisen sääntelyn vähimmäisluonteen. Funktioltaan se kytkeytyy siten olennaisesti kansallisen työoikeuden edulli-

---

[260] Esim Salmon 1965 s. 285 ss.

[261] TSS-sopimuksessa on kuitenkin *regulations/règlements* käännetty – oikein – »säädöksiksi», KP-sopimuksessa »säännöksiksi».

[262] Buergenthal 1981 s. 89–90; Sohn (United Nations and Human Rights 38, 175–176 (1968) »A Short History of United Nations Documents on Human Rights»); Vasak s. 67.

[263] A/2929, Chap. V 61 §.

[264] Ennen vuoden 1946 tarkistusta ja ennen vuoden 1922 muutosasiakirjaa (SopS 8/1924) alkuperäisessä muodossaan Versailles'n rauhansopimuksen XIII luvun 405(11) artikla: »Edellä olevan artiklan tulkinnassa on noudatettava seuraavaa periaatetta: Missään tapauksessa ei voida vaatia jäsenvaltiota jonkin konferenssin tekemän suositusta tai sopimusehdotusta koskevan päätöksen johdosta vähentämään voimassaolevan lainsäädännön työntekijöille jo myöntämää suojelua.»

semmuussääntöön.[265] Tähän nähden kansainvälisen normin alkuperä on perin proosallinen.

> ILO:n perussääntöä valmistelleen »Kansainvälisen työlainsäädännön valiokunnan» keskustellessa ensimmäisen työkonferenssin työjärjestyksestä ja perussääntöön liitettävistä »työlausekkeista» Puolan hallituksen edustaja Patek esitti poistettavaksi viittauksen 48 tunnin työviikkoon, jonka lakisääteinen enimmäispituus Puolassa oli 46 tuntia. Valiokunnan puheenjohtaja *Samuel Gompers* esitti kahdeksan tunnin työpäivää koskevaan lausekkeeseen lisättäväksi »enintään» sen jälkeen, kun hänen esittämäänsä vielä tiukempaa muotoilua oli vastustettu.[266] Hän oli myös huolissaan siitä, että hänen oman maansa (USA) merimiesten saavuttama oikeus jättää alus joka satamassa ilman muita kuin siviilioikeudellisia seuraamuksia (puolen palkan menetys) vaarantuisi vastavuoroisuuteen perustuvan kansainvälisen sääntelyn seurauksena.[267] Työjärjestysluonnoksen laatineen Ison-Britannian hallituksen edustaja *G.N. Barnes* ymmärsi 48 tunnin työviikon maksimina. Sen sijaan hän vastusti kahdeksan tunnin enimmäistyöajan määrittelyä, koska päivittäisestä työajasta tuli voida sopia työehtosopimuksin joustavammin (esim. 5 x 9 h), sillä parempia etuja hankkineet ammattijärjestöt »pitävät huolen siitä, ettei heiltä riistetä näitä etuja.»[268] Ranskan hallituksen edustaja *Arthur Fontaine* yleisti vastatessaan molempiin kysymyksiin:
>
> »Missään tapauksessa kansainvälisen yleissopimuksen tai suosituksen määräyksillä ei voi olla tavoitteena heikentää minkä tahansa kansakunnan saavuttamia etuja. Ei voida koskaan ymmärtää, että sopimuksissa vahvistettaisiin työlle enimmäisehdot; kysymys voi olla vain vähimmäisehdoista (...) Kansainvälisellä lainsäädännöllä on se ainutlaatuinen piirre, että se ei kumoa kansallista lainsäädäntöä; se sanoo yksinkertaisesti: ette saa laskeutua työntekijöiden vähimmäisehtojen alapuolelle (...)».[269]
>
> Seuraavana päivänä valiokunnan puheenjohtaja Gompers esitti muutosesityksen, jonka tarkoituksena oli suojata Yhdysvaltojen merimieslainsäädäntöä.[270] Valiokunta hyväksyi sen »XIX artiklan tulkintapöytäkirjan» nimellä.[271]

---

[265] Esim. Weiss s. 125 (Saksa); Lyon-Caen & Pelissier s. 937–938 (Ranska); Vuorio s. 423–431 (Suomi); muista Pohjoismaista Nord 1990:42.

[266] Off. Bull. 1919–21 s. 136–138.

[267] *Op. cit.* s. 214.

[268] *Op. cit.* s. 137–138.

[269] Troclet s. 587–588.

[270] [the U.S. Delegation] »asked the Commission for an epxlicit declaration that American legislation for seamen should not be threatened, and that the advantages which they alone possessed should not run the risk of being modified by a future Conference. He would accept, for example, an addition to Article XIX as to which an amendment had been discussed informally among the different members of the Commission.»

[271] Off. Bull. 1919–21 s. 216–217.

Määräys sai nykyisen muotonsa vuonna 1946 toteutetun perussäännön muutoksen yhteydessä.[272] Määräyksen tarkoitus pysyi samana: sillä pyrittiin eliminoimaan valtionsisäisen oikeuden ja ILO:n sääntelyasiakirjojen ristiriitoja »vähentämällä sekä poliittisia että oikeudellisia vaikeuksia, jotka voivat estää korkeampien standardien maita ratifioimasta sopimusta».[273] Samalla suositeltiin, että uusiin yleissopimuksiin pyrittäisiin järjestelmällisesti sisällyttämään suojalausekkeita, vaikka ilman niitäkin valtioilla olisi mahdollisuus ratifioinnin yhteydessä päättää, ettei sopimukseen liittyminen vaikuta kansallisesti korkeammantasoisten normien voimassaoloon. Tällä viitattiin monistisen järjestelmän maihin, joissa valtiosopimukset tulivat jo ratifioinnin perusteella valtionsisäisesti sovellettaviksi ilman erillisiä voimaansaattamistoimia.[274] Perussäännön 19(8) artikla lienee siten vielä vuonna 1946 ymmärretty periaatenormiksi, joka on liian etäällä kansallisista tuomioistuimista tullakseen välittömästi sovellettavaksi ristiriitasääntönä.

4.3. Varaumat ja joustot

Varaumat ovat yksityisten valtioiden käytettävissä olevia valtionsisäisen ja kansainvälisen sopimuksen välisen ristiriidan ennakollisia eliminointikeinoja, joskin *Paul Reuter* (1958 s. 127) huomauttaa, että varaumien tekeminen rikkoo sopimuksella perustetun normijärjestelmän yhtenäisyyden ja luo varauman tehnyttä valtiota koskevan erityisjärjestelmän.[275] Joustoilla tarkoitan yleissopimuksissa itsessään määriteltyjä rajoja, joiden piirissä sopimusvaltiolla on mahdollisuus jättäytyä sopimuksessa asetettujen velvoitteiden ulkopuolelle *ratione personae, rationae materiae, ratione temporis* tai *ratione loci.* Jos sopimukseen on kirjattu – kuten EIS 64 artiklassa,[276] joskin epä-

---

[272] 19(8) artikla: »Missään tapauksessa ei jonkin sopimuksen tai suosituksen hyväksymistä konferenssissa tai jäsenvaltion jonkin sopimuksen ratifiointia saa katsoa sellaiseksi toimenpiteeksi, että se vaikuttaisi mihinkään lakiin, päätökseen tapaan tai sopimukseen, joka turvaa asianomaisille työntekijöille edullisemmat olosuhteet kuin mitä sopimus tai suositus edellyttää.

[273] 1946 ILC Report II (1) s. 53

[274] *Ibid.*

[275] Ks. myös IOK, yleinen varaumia koskeva kommentti nro 24 (52), A/50/40, Annex V kpl. 1. »The number of reservations, their content and their scope may undermine the effective implementation of the Covenant and tend to weaken respect for the obligations of States parties.»

[276] »1. Valtiot voivat allekirjoittaessaan tämän yleissopimuksen tai tallettaessaan ratifioimiskirjansa tehdä varauman yleissopimuksen jonkin tietyn määräyksen suhteen si-

suorasti – myös varaumien kriteerit, ero varaumien ja joustolausekkeiden välillä supistuu.

Kansainvälisen tuomioistuimen lausunnon mukaisesti Wienin vuoden 1969 yleissopimuksessa[277] varaumien sallittavuus kytkettiin valtiosopimuksen »tavoitteeseen ja tarkoitukseen», ellei sopimus itsessään sisällä asiasta määräyksiä.[278] Varauman tekevä valtio ei voi yksin ratkaista tekemänsä varauman sallittavuutta. Wienin yleissopimuksen mukaan tämän arvioiminen on ensi sijassa muiden sopimusvaltioiden asiana.[279]

EIS:n valvontaelimet ovat katsoneet toimivaltaansa kuuluvan tutkia myös varaumien sopimuksenmukaisuus.[280]

Myös **KP-sopimukseen**[281] ja **TSS-sopimukseen** voidaan tehdä varaumia em. Wienin yleissopimuksen määrittelemissä rajoissa.[282]

Varaumien tulkinta on aiheuttanut runsaasti keskustelua IOK:ssa[283] ja sen ulkopuolella.[284] Vuonna 1994 komitea hyväksyi sopimukseen ja sen kahteen

---

käli kuin jokin sen alueella voimassa oleva laki ei vastaa tätä määräystä. Tämän artiklan nojalla ei hyväksytä yleisluontoisia varaumia. 2. Tämän artiklan nojalla tehtyyn varaumaan on liitettävä lyhyt selvitys kyseisestä laista.» Vierdag NYIL 1994 s. 130 katsoo, ettei määräys liity varaumien sisältöön muutoin kuin rajaamalla niiden tekeminen vain niihin sopimusmääräyksiin, joiden alaan kuuluvia säännöksiä on valtionsisäisessä oikeudessa; tämän logiikan mukaan muodollisiin ja institutionaalisiin sopimusmääräyksiin ei voitaisi tehdä varaumia (viitaten kuitenkin Turkin IOK:n toimivaltaa yksilövalituksissa koskevaan 25 artiklaan tekemään varaumaan). Käsitykseni mukaan yleisluonteisten varaumien kielto merkitsee kuitenkin sitä, että sopimusvaltio voi jättäytyä varaumalla tietyn artiklan ulkopuolelle vain siihen määrään asti (epäsuora rajoitus) kuin kansallinen lainsäädäntö ei sopimukseen liityttäessä ole sopusoinnussa tämän määräyksen kanssa.

[277] 19 artikla; valmistelutöistä ks. Horn s. 114–119.

[278] Scheinin 1994 s. 9.

[279] Bowett BYIL 1976–1977 s. 81–82.

[280] *Belilos* A/132 (1988) § 50 s. 24; *Helle*, 26 E.H.H.R. (1998), Part 2 s. 159 §§ 38–48 s. 177–181; van Dijk & van Hoof s. 773–784.

[281] KP-sopimukseen on kaikkiaan 28 sopimusvaltiota tehnyt yhteensä 150 varaumaa tai varaumiksi katsottavia julistuksia. Niistä eräät kohdistuvat myös 22 artiklaan (Afganistan, Algeria, Australia, Belgia, Intia, Itävalta, Japani, Korean tasavalta, Luxemburg, Malta, Monaco, Ranska, Saksa, Uusi-Seelanti); Multilateral trieties deposited with the Secretary-General; UNCHR Website, päivitys 17.4.2000; Lijnzaad s. 216.

[282] IOK luotaa varaumien sallittavuutta juuri KP-sopimuksen »tarkoituksen ja päämäärän» valossa; edellä mainitun yleisen kommentin kappaleet 7–13.

[283] Lijnzaad s. 294; McGoldrick ss. 137–139; 184–186; 302–305.

[284] Esim. Graefrath s. 74–75: »Das Komitee war sich von Anfang an Darüber klar, dass Vorbehalte einlegen, ihnen widersprechen oder sie für unzulässig halten allein eine Sache der Staaten ist. Das Komitee hat keine Kompetenz, über die Zulässigkeit von Vorbehalten zu befinden (...) Die Tatsache (...) bedeutet natürlich nicht, dass sie sich nich

valinnaispöytäkirjaan sekä sopimuksen valtiovalituksia koskevaan 40(1) artiklaan tehtäviä varaumia koskevan yleisen kommentin.[285] Sen mukaan komitean on välttämättömästi otettava kantaa varauman yhteensopivuuteen yleissopimuksen tarkoituksen ja päämärän sekä yleisen kansainvälisen oikeuden kanssa.[286] Komitea katsoo – viitaten ihmisoikeussopimuksiin yleensä – että Wienin yleissopimuksen järjestelmä varaumien sallittavuuden jättämisestä riippuvaksi sopimusvaltioiden niihin kohdistamista vastaväitteistä ei ole sopiva keino ratkaista varaumia koskevaa ongelmaa, koska tällaiset sopimukset eivät rakennu valtioiden välisten keskinäisten velvollisuuksien järjestämisen varaan vaan perustavat yksilölle oikeuksia. Tämä ei jätä sijaa valtioiden väliselle vastavuoroisuudelle paitsi siinä rajoitetussa kysymyksessä, joka koskee komitean toimivallan tunnustamista valtiovalituksissa (KP-sopimuksen 41 artikla).[287]

TSS-sopimuksen 8 artiklaan on tehty yhteensä yhdeksän varaumaa, julistusta tai tulkintakannanottoa,[288] joista eräitä on ilmeisesti kirvoittanut asianomaisten maiden joutuminen aikaisemmin huomion kohteeksi muiden niitä sitovien sopimusten valvontaelimissä.[289] Belgia ja Ranska niveltävät varaumillaan ja julistuksillaan KP-sopimuksen 22 artiklan EIS 11 artiklaan ja TSS-sopimuksen 8 artiklan ESP 6(4) artiklaan ilmoittamalla sitoutuvansa takaamaan lakko-oikeuden viimeksi mainitussa sopimusmääräyksessä ja sitä koskevassa liitteen merkinnässä asetetuissa rajoissa. Tällaisen varauman tarpeellisuus voidaan – menemättä tässä pitemmälle – asettaa kyseenalaiseksi, koska TSS-sopimuksen 8(1)(d) artikla jättää kansallista harkintavaraa lakko-oikeu-

---

anlässlich der Berichterstattung über den Umfang eingebrachter Vorbehalte, die Gründe für ihre Einlegung und Möglichkeiten für ihre Reduzierung oder Rücknahme intressieren (...) und natürlich haben einzelne Komiteemitglieder dabei auch ihre Auffassung über die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit einzelner Vorbehalte geäussert.»

[285] A/50/40, Annex V s. 119–125, ks. edellä av. 276.

[286] *Op. cit.* kpl. 18: »Because of the special character of a human rights treaty, the compatibility of a reservation with the object and purpose of the Covenant must be established objectively, by reference to legal principles, and the Committee is particurlarly well placed to perform this task.»

[287] *Op. cit.* kpl. 17.

[288] Alankomaat, Algeria, Bangladesh, Intia, Iso-Britannia, Japani, Kuwait, Meksiko, Monaco, Norja, Ranska, Trinidad ja Tobago, Uusi-Seelanti; Multilateral trieties deposited with the Secretary-General; UNCHR Website, päivitys 17.4.2000.

[289] Japani/ palomiehet/ILO (vastaava varauma on tehty myös KP-sopimuksen 22 artiklaan); Norja/pakkosovintomenettely/ILO ja ESP; Trinidad and Tobago/ILO.

den sääntelyssä.[290] Toisaalta eräät varauman tehneet maat ovat ratifioineet ILO:n sopimuksen nro 87, mihin ei voida tehdä varaumia, ei välillisestikään TSS-sopimuksen kautta.[291] TSS- komitea on arvioidessaan sopimuksen lakko-oikeutta koskevaa määräystä sivuuttanut sopimusvaltion tekemän varauman.[292]

ESP jättää edellä mainitsemissani rajoissa sopimukseen liittyville valtioille oikeuden valita ne sopimusmääräykset, joihin se katsoo voivansa sitoutua. ESP:n valvontaelimenä toimiva ministerineuvosto on kuitenkin tapauskohtaisesti hyväksynyt myös varaumia. Saksan liittotasavalta ilmoitti ennen sopimuksen allekirjoittamista, ettei sen käsityksen mukaan virkamiehiä pidetä sopimuksessa tarkoitettuina työntekijöinä sopimuksen 6(4) artiklaa sovellettaessa, koska Saksan liittotasavallan perustuslaki (33.5 artikla) kieltää virkamiesten lakko-oikeuden. Sopimuksen allekirjoittajavaltiot eivät reagoineet ilmoitukseen. Tästä huolimatta ESP:n asiantuntijakomitea ei hyväksynyt kaikkien virkamiesten sulkemista 6(4) artiklan ulkopuolelle pelkästään virkamiesaseman perusteella eikä pitänyt julistusta hyväksyttävänä varaumana.[293] Hallitusten välinen komitea totesi SLT:n menettelyn vaikeuttavan kansallisen lainsäädännön ja sopimusmääräyksen vastaavuden arviointia, mutta päätti lykätä lopullista kannanmäärittelyään.[294] Asiaan palattiin Hollannin ratifioidessa ESP:n vuonna 1980 ja ilmoittaessa SLT:n tavoin, ettei 6(4) artiklaan sitoutuminen koske julkishallinnon palveluksessa olevia (muitakaan kuin virkamiehiä). Kaikki Euroopan neuvoston jäsenvaltiot hyväksyivät tämän varauman, »vaikka se ei selvästikään vastaa peruskirjan ratifiointimenettelyä, mikä antaa allekirjoittajavaltioille runsaasti mahdollisuuksia olla hyväksymättä määräyksiä, jotka aiheuttavat liian monia ongelmia kansalli-

[290] Alankomaat on varaumallaan rajannut Antillit lakko-oikeutta koskevan TSS-sopimuksen 8(1)(d) artiklan ulkopuolelle ilmoittaen »that although it is not certain whether the reservation (...) is necessary, it has preferred the form of a reservation to that of a declaration», *op. cit.* s. 114.

[291] Ben-Israel s. 84–85.

[292] Norjaa koskien, ks. jäljempänä VI.6.5.1.

[293] Conclusions IV s. 49: »since the Charter's very structure compelling as it does every Contracting Party ratifying the Charter to accept the obligations laid down in a certain number of paragrapghs, necessarily implies that acceptance of a particular paragraph extends to all the obligations embodied therein that none of them may be evaded by means of a reservation or otherwise.» Asiantuntijakomitean myöhemmistä kannanotoista ks. Samuel s. 167–170.

[294] Case Law 1982 s. 63.

sesti».[295] Koska Saksan hallitus oli pyrkinyt tekemään vastaavan varauman, joka olisi myös hyväksytty, »jos se olisi tehty asianmukaisessa muodossa», komitea päätti olla palaamatta tähän kysymykseen enää.[296]

ILO:n yleissopimuksiin ei alun alkaen ole sallittu tehdä varaumia. Kansainväliselle tuomioistuimelle osoitetussa muistiossa kieltoa on perusteltu sekä ILO:n sääntelyn menettelyllisillä erityispiirteillä että sääntelyn tavoitteilla.[297] Muistiossa selostetaan ILO:n sääntelytekniikkaa, jossa jo vuoteen 1951 mennessä oli itse sopimuksiin sisällytetty monia eri tyyppisiä ja tapauskohtaisesti harkittuja joustolausekkeita (mm. osittainen tai valinnainen ratifiointi, alueellinen tai tiettyjä henkilöryhmiä koskeva rajoitus, tiettyjä sopimuksessa itsessään mainittuja maita koskevat erityismääräykset, vastavuoroisin sopimuksin tapahtuva poikkeaminen, itsehallintoa vailla olevia maita ja liittovaltioita koskevat erityismääräykset), joista sopimusten yleisen joustavoitumisen ja ohjelmallistumisen myötä[298] eräät ovat myöhemmin jääneet pois käytöstä.[299] Tällaiset sopimuksiin sisältyviä velvollisuuksia kvalifioivat lausekkeet ovat kuitenkin osa itse Kansainvälisen työkonferenssin hyväksymää sopimusta. Niitä ei sen vuoksi voida rinnastaa varaumiin.[300]

4.4. Ratkaisumaksiimit

Kansainvälisten oikeuslähteiden välisten vastakohtaisuuksien ratkaisumaksiimit on yleensä johdettu valtionsisäisestä oikeudesta; usein sekin sisältää vain harvoja ristiriitasääntöjä kirjoitetussa laissa.[301] YK:n peruskirjan 103

---

[295] Betten 1993 s. 119–120.

[296] Conclusions VII, 1981 s. 39; Wiebringhaus 1988 s. 16–17; Samuel s. 168–170.

[297] [ILO] »Practice of Reservations to Multilateral Conventions», *Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, Advisory Opinion of the ICJ, 28th May 1951 s. 216 –282; Code I s. XCIX–CIV;

[298] Ns. promotional conventions, vrt. edellä *obligations de moyens.*

[299] GB. 244/SC/3/3; McMahon BYIL 1965–66 s. 31–69; Osieke s. 147; Sulkunen 1989; Valticos & von Potobsky 1995 kplt. 100–101 s. 59 ja kpl. 108 s. 61.

[300] »In all these cases the qualifications of the obligations assumed by ratification which are permissible and the procedure to be followed by a Member wishing to qualify its obligations are defined by the Convention itself; they are therefore a part of the terms of the Convention, and both from a legal point and from a practical point of view are in no way comparable to reservations», *op. cit.* »Reservations...»; lähde Code I s. CIII.

[301] Suomessa HM 92.2 § (nyt PL 107 §) ilmaisee *lex superior* -säännön, jonka mukaan (perustus)laki syrjäyttää asetuksen ja alemmanasteisen säännöksen konfliktitilanteessa, mutta vaikka perustuslain ja tavallisen lain hierarkiasuhde on määritelty HM 95 ja 18 §:ssä sekä VJ 66 ja 67 §:ssä, *lex superior* -sääntöä ei ollut ennen 1.3.2000 voimaan-

artikla asettaa peruskirjan määräykset etusijalle, jos jäsenvaltioiden muut sopimukset johtaisivat ristiriitaan niiden kanssa (*lex superior* -sovellutus). Wienin valtiosopimusoikeutta koskevan vuoden 1969 yleissopimuksen 30 artiklassa tunnustetaan YK:n peruskirjan etusijan ohella[302] päteviksi sopimuksiin sisällytetyt aiemman (*lex prior*) tai myöhemmän (*lex posterior*) sopimuksen sovellettavaksi määräävät eliminointilausekkeet (2 kappale); siinä asetetaan dispositiivisiksi säännöiksi myöhemmän sopimuksen rajoitettu etusija sopijapuolten pysyessä samoina (*lex posterior* -sovellutus, 3 kappale) ja *pacta tertiis* -maksiimin sovellutuksina rajoittamaton etusija tähän sopimukseen liittyvään uuteen sopijapuoleen nähden sekä eri sopimuksiin sidottujen keskinäisten velvollisuuksien määräytyminen molempia yhteisesti sitovan sopimuksen mukaan (4 kappale).[303]

---

tullutta uutta perustuslakia (731/1999) nimenomaisesti asetettu niiden välisen konfliktin ratkaisemiseksi: tuomioistuinten kielto tutkia lakien perustuslainmukaisuutta perustui »vallitsevaan kantaan.» Ks. Scheinin 1991 s. 45, 198–199. Uudessa perustuslaissa tämä kielto on kumottu. PL 107 §:n mukaan tuomioistuimen on annettava perustuslain säännöksille etusija, jos lain säännöksen soveltaminen olisi »ilmeisessä ristiriidassa» perustuslain kanssa.

[302] Karl s. 70 huomauttaa oikeutetusti YK:n peruskirjan 103 artiklan hierarkkisen ylemmänasteisuuden perustuvan itse asiassa juuri Wienin yleissopimukseen: »Darin unterscheidet er [ART. 103 SVN] sich aber nicht wesentlich von anderen Verträgen, welche keine Höherrangikeit nach sich ziehen. Auschlaggebend ist jedoch der in Art. 30 Abs. 1 WVK enthaltene Vorbehalt zugunsten Art. 103 SVN, womit dieser Fall der gewöhnlichen Behandlung von Vertragskonflikten entzogen und indirekt im Sinne einer Höherrangikeit des Satzung geregelt wird.» Ks. myös erityisraportööri Waldock (Third Report) YILC 1966 II s. 36 § (6). Ennen Wienin sopimusta McNair s. 216–218 ja Kelsen 1964 s. 116 spekuloivat YK:n peruskirjan hierarkkisella ylemmänasteisuudella; edellinen: »(...) its provisions (...) possess a constitutive or semi-constitutive character (...) that member States cannot 'contract out of' them or derogate from them» ja jälkimmäinen: »if the law of the United Nations is recognised to be valid for, and applicable to, all the states of the world, the provisions of Article 103 as relating to treaties between Members and non-members is not at variance with existing law.»

[303] Eri sopijapuolia koskeva art. 30(4) on kirjoitettu siitä lähtökohdasta, että sopimusvelvoitteet voitaisiin viime kädessä pulverisoida kahdenvälisiksi. Samoja sopijapuolia koskeva sopimusvelvoitteiden kollisio (4(a) kappale) ratkaistaan yleisen säännön mukaan (aiempaa sopimusta sovelletaan vain siinä määrin kuin se ei johda ristiriitaan myöhemmän sopimuksen kanssa, 3 kappale); ja kahteen sopimukseen sidotun ja vain toiseen sidotun valtion keskinäiset oikeudet ja velvollisuudet määräytyvät molempia yhteisesti sitovan sopimuksen mukaan (4(b) kappale). Jos pulverisointi ei ole mahdollista sen vuoksi, että eri sopimuksiin perustuvat velvoitteet eivät ole keskenään yhteismitallisia – ja vaikka ne olisivatkin, esimerkiksi edellyttäessään rikoksentekijän luovuttamista samanaikaisesti kahteen tai useampaan luovutusta vaativaan maahan (Wengler I s. 413 av. 1) – on

Näiden sääntöjen soveltamisala on kuitenkin suppea, ja niitä täydentää joukko (kansainvälisen) oikeuden yleisiin periaatteisiin kuuluvia maksiimeja, kuten sopimusmääräyksen erityisyys, (*lex specialis*),[304] sopimuksen itsenäisyys[305] sekä »lainsäätäjän tarkoitus»[306] kilpailevan sopimusmääräyksen syrjäyttämisperusteina.

4.4.1. Lex superior: YK:n peruskirjan 103 artikla

YK:n peruskirjan 103 artikla asettaa eri sopimusmääräysten sisällöllistä ristiriitaa koskevan ja normien keskinäiseen hierarkiaan perustuvan ratkaisusäännön:

> »Jos Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenten tähän peruskirjaan ja johonkin muuhun kansainväliseen sopimukseen perustuvat velvoitukset ovat ristiriidassa keskenään, on tämän peruskirjan velvoituksilla etusija.»

Esikuvana on ollut Kansainliiton peruskirjan 20 artikla, joka kuitenkin meni pitemmälle kumoten peruskirjan kanssa ristiriidassa olevat sopimusmääräykset.[307] YK:n peruskirjan määräys ei sellaisenaan kuitenkaan kumoa, vaan syrjäyttää peruskirjan hyväksi YK:n jäsenten aiemmat ja myöhemmät

---

kysymyksessä avoin normikonflikti, johon Wienin yleissopimus on varautunut viitatessaan 30(5) artiklassa muihin ja varsinkin (keskenään ristiriitaisiin sopimusvelvoitteisiin sitoutuneiden valtioiden) kansainvälistä vastuuta koskeviin sääntöihin. Reuter 1989 kplt. 202–203 s. 102–103; Karl s. 64; Zuleeg GYIL 1977 s. 260–261; YILC 1966 II kpl. (13) s. 219.

[304] Scheinin 1991s. 4 av. 11 katsoo rajoitetun *lex specialis*-mahdollisuuden sisältyvän 30 artiklan 2 kappaleeseen, joka tosin artiklan nimenomaista tarkoitusta vastaten ja sanamuotonsa mukaan koskee vain eri aikoina solmittujen sopimusten soveltamista. Sinclair s. 96 viittaakin tämän mahdollisuuden perustuvan doktriiniin ja olevan palautettavissa ensi sijassa tulkintakysymykseksi.

[305] Tämä merkitsee pelkistetysti sitä, että kukin kansainvälinen järjestö operoi itsenäisesti omia sopimuksiaan: »each international organisation must regard itself as being bound in the first instance by its own constitution and will naturally apply instruments which it is itself reponsible for administering rather than other intsruments with which they may be in conflict», Jenks BYIL 1953 s. 448.

[306] Mikä palautuu taas ensisijaisesti tulkintakysymykseksi ja johtaa sopimusten esitöiden tutkintaan, Jenks BYIL 1953 s. 450; Sinclair s. 96. Muitakin konfliktien ratkaisumaksiimeja on esitetty lähinnä tulkintasääntöjen piiristä; esimerkiksi *pacta sunt servanda,* vilpittömän mielen suoja ja tehokkuusperiaate, ja niillä kaikilla on omat rajoituksensa; Rousseau I s. 159–160; Valticos & von Potobsky 1995 kpl. 168 s. 81.

[307] Kelsen 1964 s. 111; Sulkowski AIJL 1951 s. 298–299.

keskenään tekemät sopimukset konkreettisessa ristiriitatilanteessa.[308] Se on tarkoitettu sovellettavaksi myös YK:n ulkopuolella olevien kanssa tehtyihin sopimuksiin, koska sillä pyrittiin turvaamaan turvallisuusneuvoston päättämien talouspakotteiden toteutuminen voimassa olevien sopimusten estämättä.[309] Määräys soveltuu kuitenkin sanamuotonsa mukaisesti myös toisen kansainvälisen järjestön perussäännön tai tämän järjestön operoiman normatiivisen sopimuksen määräyksiin.[310] Samaistaessaan »peruskirjaan perustuvat velvoitukset» peruskirjaan se sallii tulkinnan,[311] jonka mukaan konkreettisissa ristiriitatilanteissa KP- ja TSS-sopimusten määräykset syrjäyttävät peruskirjan ihmisoikeusvelvoitteita konkretisoivaan *Bill of Rights* -ihmisoikeusnormistoon kuuluvina EN:n ja ehkä myös erityisjärjestön ILO:n normit, jotka eivät perustu »tähän [YK:n] peruskirjaan».

C. Wilfred Jenks[312] pyrki johdonmukaisesti turvaamaan erityisjärjestöjen itsenäisen toimivallan YK:n järjestelmässä. Hänen mukaansa peruskirjan 103 artiklaan ei voida perustaa YK:n ylivaltaa suhteessa ILO:n vv. 1945 ja 1946 tarkistetussa perussäännössä[313] määriteltyyn toimivaltaan.[314] YK on tunnustanut sen vuonna 1946 ILO:n kanssa tekemällään sopimuksella, jolla ILO liitettiin YK:n erityisjärjestöksi.[315] Tätä järjestelyä vastaava ja samalla

[308] Goodrich & Hambro 1949 s. 517–519; Karl s. 70; Zuleeg GIYL 1977 s. 251–252; Sztucki s. 40–41; YILC 1966 II s. 24; toisin Kelsen mt. s. 113, jonka mukaan jäsenten myöhemmät peruskirjan kanssa ristiriitaiset sopimukset merkitsevät pyrkimystä peruskirjan tai sen osan muuttamiseen tai kumoamiseen ao. sopimusvaltioihin nähden; tämä on mahdollista vain vain peruskirjan muuttamista koskevassa järjestyksessä (108 ja 109 art.).

[309] 41 artiklan mukaan pakotteisiin voi sisältyä talous- ja diplomaattisuhteiden sekä kuljetus- ja liikenneyhteyksien katkaiseminen. Ks. Goodrich & Hambro 1949 s. 517–519; McNair s. 217–218; Jenks RCADI 1950:II s. 185–186; *idem* BYIL 1953 s. 438.

[310] Jenks BYIL 1953 s. 448–449

[311] Rousseau I s. 161.

[312] Jenks oli laajan kirjallisen tuotantonsa ohella ILO:n pääjuristi (1940–), apulaispääjohtaja (1948–1969) ja pääjohtaja (1970–1973).

[313] Peruskirjan art. 57 ja 63(1); SopS 19/1946 ja 13/1947.

[314] Jenks RCADI 1950:II s. 185–192; *idem* BYIL 1953 s. 439.

[315] Off. Bull. 1946 Vol. XXIX No. 3 s. 292–300. Yiannopoulos s. 86–88 katsoo molemmilla järjestöillä olevan rinnakkaisen, mutta ei vastakkaisen toimivallan työelämän kysymyksissä; Sulkowskin, AIJL 1951 s. 300, mukaan art. 103 merkitsee, että *stricto jure* YK:lla on halutessaan toimivalta ottaa käsiteltäväkseen mikä tahansa ILO:n tai muun erityisjärjestön toimivaltaan kuuluva asia, mutta (s. 301–302) YK on luovuttanut vuonna 1946 ILO:n erityisjärjestöasemaa koskevan sopimuksen sisältämässä laajuudessa toimivaltaansa ILO:n hyväksi. Kansainvälisten järjestöjen toimivaltaristiriitojen ratkaisemiseksi ei ole ainakaan toistaiseksi kehitetty erityisiä oikeudellisia mekanismeja, Wolf RCADI 1967 II s. 210. Ne on pyrittävä eliminoimaan ennakolta, joko neuvotteluin tai sopimuksin.

alueelliset valvontajärjestelmät turvaava erityinen harmonisointilauseke kirjattiinkin – mm. ILO:n johdonmukaisesta vaatimuksesta – KP-sopimuksen 44 artiklaan.[316] Lisäksi tämän sopimuksen 46 artiklaan ja TSS-sopimuksen 24 artiklaan sijoitettiin YK:n ja erityisjärjestöjen yleistä toimivaltaa ja vastuunjakoa »tämän sopimuksen käsittelemissä kysymyksissä» koskevat samansisältöiset harmonisointisäännöt.[317] Ne eivät kuitenkaan rajoita YK:n peruskirjan hierarkiamaksiimin soveltamista asianomaisen sopimuksen piiriin kuuluvissa asioissa.

Kansainvälinen tuomioistuin on *Montreal Convention* -tapauksessa antamassaan välituomiossa katsonut, että YK:n jäsenvaltiot ovat peruskirjan 25 artiklan nojalla velvolliset hyväksymään ja täyttämään turvallisuusneuvoston päätökset, joilla tässä suhteessa peruskirjaan perustuvina velvoitteina on peruskirjan 103 artiklan nojalla etusija mihin tahansa muihin kansainvälisiin sopimuksiin perustuviin velvollisuuksiin nähden.[318]

Turvallisuusneuvosto totesi Libyan ja Ison-Britannian välillä ns. Lockerby-attentaatista syntyneen riidan muodostavan peruskirjan 7 luvussa tarkoitetun kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden rikkoutumisen uhan ja päätti Libyaa koskevista pakotteista vain kolme päivää tuomioistuimen pääkäsittelyn jälkeen siellä vireillä olevassa riidassa, joka aiheutui samasta tapahtumasta mutta perustui siviili-ilmailun turvallisuuteen kohdistuvien laittomien tekojen ehkäisemistä koskevaan Montrealin yleissopimukseen.[319] Libya vaati tähän kumpaakin valtiota sitovaan sopimukseen vedoten tuomioistuimelta välitoimia torjuakseen sopimukseen perustumattomat Ison-Britannian ja Yhdysvaltojen vaatimukset syylliseksi epäiltyjen luovuttamisesta ja turvatakseen samaan

[316] »Tämän yleissopimuksen täytäntöönpanoa koskevia määräyksiä on sovellettava siten, ettei loukata ihmisoikeuksien alalla Yhdistyneiden Kansakuntien tai erityisjärjestöjen peruskirjoissa ja yleissopimuksissa tai niiden nojalla määrättyjä menettelyjä, ja ne eivät estä sopimusvaltioita turvautumasta muuhun menettelyyn erimielisyyksien ratkaisemiseksi yleisten tai erityisten niiden välillä voimassaolevien kansainvälisten sopimusten mukaisesti.»

[317] »Minkään tässä yleissopimuksessa ei ole tulkittava rajoittavan Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan määräyksiä eikä erityisjärjestöjen perussääntöjä, jotka määräävät Yhdistyneiden Kansakuntien ja erityisjärjestöjen [eri elinten] vastuun tämän yleissopimuksen käsittelemissä kysymyksissä» [KP-sopimuksen tekstissä].

[318] Questions of Interpretation of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie *(Libyan Arab Jamarihia v. United Kingdom), Provisional Measures, Order of 14 April 1992, ICJ Reports 1992 s. 3 (Montreal Convention),* kpl. 39 s. 15; Sohn, teoksessa Schachter & Joyner s. 183–187.

[319] SopS 17/1993

> sopimukseen perustuvan velvollisuutensa asettaa syylliseksi epäillyt kansalaisensa syytteeseen Libyan tuomioistuimessa ilman ulkopuolista painostusta. Kansainvälinen tuomioistuin ei tätä kirjoitettaessa ole antanut asiaratkaisua.

Ammattiyhdistysoikeuksien kannalta päätöksellä lienee kuitenkin juuri ratkaisun kontekstin (peruskirjan 7. luvun soveltaminen) ja historian (Kreikka, Chile, Puola) valossa pikemminkin periaatteellinen merkitys. Käytännössä hierarkiamaksiimin soveltamiskynnyksen ylittyminen lienee mahdollista vain peruskirjan soveltamiseen tarvittavien poliittisten voimasuhteiden vallitessa tilanteissa, joissa ammattiyhdistysoikeuksien vakavien ja joukkomittaisiin loukkauksiin kumuloituu kansalais- ja poliittisten oikeuksien totaalinen tukahduttaminen. Lisäksi edellä selostamani ihmisoikeussopimusten itsenäistä operointia koskevat menettelysäännöt rajoittavat käytännössä hierarkiamaksiimin soveltamista.

5. Jus cogens, erga omnes ja actio popularis

Wienin vuoden 1969 yleissopimuksen 53 artiklassa määritellään yleisen kansainvälisen oikeuden ehdoton normi (*jus cogens*) seuraavasti:

> »Tässä yleissopimuksessa tarkoitetaan yleisen kansainvälisen oikeuden ehdottomalla normilla kansainvälisen valtioyhteisön kokonaisuudessaan hyväksymää ja tunnustamaa normia, josta poikkeaminen ei ole sallittu ja jota voidaan muuttaa vain myöhemmällä samanluonteisella kansainvälisen oikeuden normilla.»

Ammattiyhdistysoikeuksiin voidaan kuitenkin kohdistaa sodan ja kansallisen hätätilan aikana rajoituksia.[320] Poikkeamismahdollisuus on vahva presumptio siitä, että sopimusten sisältämät ammattiyhdistysoikeuksia koskevat normit eivät täytä Wienin yleissopimuksen *jus cogens* -normeille asettamia kriteereitä.[321]

---

[320] Ks. edellä jakso 4.3.

[321] Hannikainen s. 425–520 määrittelee Wienin valtiosopimusoikeutta koskevan yleissopimuksen 53 artiklassa tukeutuvien kriteerien perusteella *kaikkia ihmisiä kaikissa olosuhteissa* – sodan ja rauhana aikana – koskeviksi pakottaviksi normeiksi eräiden humanitaarisen oikeuden sääntöjen ohella mielivaltaisen (joukko)teloituksen ja tappamisen, orjuuden ja orjakaupan, kansanmurhan, kidutuksen, järjestelmällisen syrjinnän, varsin-

Barcelona Traction vahvistaa presumptiota.[322] Tässä Kansainvälisen tuomioistuimen ratkaisussa omaksuttu *erga omnes* -käsite on tulkinnanvarainen. Sille voidaan antaa sekä aineellinen että prosessuaalinen sisältö.[323] Tuomioistuin erotti kansainvälisessä oikeudessa vastavuoroisuuteen perustuvat ja *erga omnes* vaikuttavat velvollisuudet. Viimeksi mainitut kohdistuvat koko kansainväliseen yhteisöön, ja kaikilla valtioilla on oikeudellinen intressi suojella niihin sisältyviä tärkeitä oikeuksia. Kertaan vielä aineellista sisältöä koskevan lausuman:

> »Tällaisia velvollisuuksia seuraa nykyajan kansainvälisessä oikeudessa esimerkiksi väkivaltaisen hyökkäyksen ja kansanmurhan kiellosta sekä perusihmisoikeuksia koskevista periaatteista ja säännöistä, mukaanlukien suojelu orjuudelta ja rotusyrjinnältä. Eräät vastaavista suojeltavista oikeuksista ovat tulleet osaksi yleistä kansainvälistä oikeutta [...] toiset sisältyvät luonteeltaan yleisiin tai lähes yleisiin kansainvälisiin asiakirjoihin», (s. 32).

Sir Arnold McNair (s. 215) kirjoittaa ennen *Barcelona Traction* -tapausta:

> »On kuitenkin monia tavanomaisen kansainvälisen oikeuden sääntöjä, jotka ovat hierarkkisesti korkeammalla tasolla ja joita valtiosopimuksin ei voida sivuuttaa tai modifioida; on helpompaa luonnehtia näitä sääntöjä kuin määritellä ne. Ne ovat sääntöjä, jotka on hyväksytty, joko nimenomaisin sopimuksin tai hiljaisesti tavan myötä, tarpeeseen suojella valtioyhteisön yleisiä etuja tai pitämään yllä niiden tunnustamia yleisiä moraalistandardeja.»

Erga omnes -vaikutuksen omaava normit ovat materiaaliselta sisällöltään epämääräinen kategoria, jolla on kytkentä sekä *jus cogens*iin että tavanomaiseen kansainväliseen oikeuteen. Se on mahdollisesti laajempi kuin *jus cogens*[324]

---

kin rotusyrjinnän kiellon. Ks. esim. Higgins BYIL 1976–77 s. 282: »neither the wording of the various human rights instruments nor the practice thereunder leads to the view that all human rights are *jus cogens*.» Laajempaa *jus cogens* -käsitettä edustavat esim. McDougal & Lasswell & Chen, joiden mukaan (s. 345)»the great bulk of the contemporary human rights prescriptions (...) should be widely regarded today (...) as among the principles clearly identifiable as *jus cogens*.»

[322] *Barcelona Traction, Light and Power Co. Ltd.*, ICJ Reports 1970 s. 32

[323] Meron 1989 s. 31 ja 190–200; yleisemmin esim. de Visscher 1963 s. 131–135; Frowein, 81 BaöRV 1983 s. 243; käsitteen eri määritelmistä Hannikainen s. 276 av. 245.

[324] Meron AJIL 1986 s. 11; *idem* 1989 s. 194. Hannikainen s. 283 katsoo, että *Barcelona Traction*issa asetettu *erga omnes* -vaikutuksen peruskriteeri (joskaan ei tässäkään ainoa) – »velvollisuudet valtioiden kansainvälistä yhteisöä kohtaan» – on vain yksi *jus cogens*in tunusmerkki. Tekijän mielestä tämä ei kuitenkaan riitä perustelemaan näiden

ja lähes yhteneväinen ihmisoikeuksia koskevan kansainvälisen tapaoikeuden kanssa.[325]

Lainaamani *Barcelona Traction* -passus viittaa yleisesti perusihmisoikeuk.sia koskeviin periaatteisiin ja sääntöihin ja mainitsee erikseen suojelun orjuudelta ja rotusyrjinnältä. Toistaiseksi Kansainvälinen tuomioistuin ei ole täsmentänyt käyttämäänsä perusihmisoikeuksien käsitettä.[326] Sen mahdollisuudetkin ovat rajoitetut. Tästä avautuu prosessuaalinen näkökulma *erga omnes* -vaikutukseen.

Lauri Hannikainen (s. 277) toteaa, että monet yleissopimukset määräävät kansainvälisistä oikeudellisista menettelytavoista väitettyjen loukkausten käsittelemiseksi, mutta säännönmukaisesti ne rajoittavat oikeuden turvautua näihin menettelytapoihin vain sopimuspuolille:

> »Jos yleissopimus sääntelee ja suojelee kansainvälisen valtioyhteisön elintärkeitä etuja ja antaa kaikille yleissopimuksen sopimuspuolille oikeuden käyttää muidenkin puhevaltaa – actio popularis – mitä enemmän sopimuspuolia on, sitä tärkeämpi yleissopimus on toteuttaessaan yleisessä kansainvälisessä oikeudessa *actio popularis* -oikeuden.»

Hannikainen katsoo (s. 276), että vallitsevan käsityksen mukaan *actio popularis* näyttäisi voivan toteutua asianmukaisesti vain käyttämällä oikeutta

---

velvollisuuksien pakottavaa luonnetta. Poikkeamiskiellon kriteeri saattaa sulkea *jus cogens*in ulkopuolelle joitakin kansainväliseen yhteisöön kohdistuvia velvollisuuksia. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kohdalla *erga omnes* -velvoitteiden analysointi jää kuitenkin kovin yleiseksi, ks. s. 276 ja s. 289–291. Roberto Ago kytki *erga omnes* -vaikutuksen poikkeamiskiellon kautta *jus cogens* -sääntöihin taikka joihinkin rajoitettuihin monenvälisiin sopimuksiin; YILC 1979 I s. 34. Eräät tutkijat, kuten Simma & Alston 12 AYIL 1992 s. 103 ovat sittemmin katsoneet perusihmisoikeuksien – »*fundamental* human rights» – (korostus S &A) kuuluvan pakottavaan kansainväliseen oikeuteen (*jus cogens*).

[325] Meron 1989 s. 192 huomauttaa kuitenkin Kansainvälisen tuomioistuimen *Barcelona Traction* -asiassa tekemän erottelun »ihmisen perusoikeuksiin» ja »tavallisiin ihmisoikeusnormeihin» olevan sekä »käsitteellisesti vaikean että poliittisesti riidanalaisen.» Sieghart 1985 s. 60 pitää – *with some confidence* – toistaiseksi *tavanomaisen* kansainvälisen oikeuden suojelemina ihmisoikeuksina vain orjuuden, kansanmurhan, rotusyrjinnän ja kidutuksen kieltoa. Ks. myös Schachter 178 RCADI 1982 V s. 335–336. Eräät tutkijat katsovat YK:n ihmisoikeusjulistuksen muodostuneen osaksi kansainvälistä tavanomaista oikeutta. ks. IV.5.2. luku.

[326] Ks. kuitenkin *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*, 1980 ICJ Reports: »Wrongfully to deprive human beings of their freedom and to subject them to physical constraint is in itself manifestly icompatible with the principles of the Charter of the United Nations, as well as with the fundamental principles enumerated in the Universal Declaration of Human Rights», sivulla 42.

panna vireille oikeudenkäyntimenettely kansainvälisissä oikeudellisissa elimissä.

Kvasiuniversaalisuudestaan huolimatta YK:n piirissä syntyneiden sopimustekstien asema kansainvälistä tapaoikeutta kiteyttävinä ja siten myös sopimusvaltioiden ulkopuolella sovellettavina oikeuslähteinä on kartoittamatta ja institutionaalisesti järjestämättä. Tosin YK:n talous- ja sosiaalineuvoston päätöslauselmassa 1503 (XLVIII) tarkoitettua vakavia ja luotettavasti todettuja ihmisoikeusloukkauksia koskevaa valitusmenettelyä voitaneen sinänsä pitä ilmauksena *actio popularis*- ajattelusta.

Itse sopimusjärjestelmien piirissäkin valtioiden mahdollisuudet suojella tehokkaasti sopimuksiin sisältyviä oikeuksia ovat rajoitetut. Kansainvälinen tuomioistuin katsoi tapauksessa *South West Africa (Second Phase):*

> »(...) voimassa oleva kansainvälinen oikeus ei tunnusta tällaista oikeutta [*actio popularis*], eikä tuomioistuin voi katsoa sen sisältyvän perussääntönsä 38 artiklan 1 c) kappaleessa mainittuihin yleisiin oikeusperiaatteisiin.»[327]

Kansainvälisen tuomioistuimen pakollisen toimivallan on tunnustanut vajaa kolmannes (59) YK:n 185 jäsenvaltiosta.[328]

Valtiot ovat haluttomia turvautumaan valtiovalituksiin ihmisoikeussopimusten tulkinnassa silloinkin, kun se on periaatteessa mahdollista.

TSS-sopimus ei tunne valtiovalituksia; ei myöskään ESP. KP-sopimuksen 135 sopimusvaltiosta vain 44 on antanut valtiovalituksia koskevassa 41 artiklassa tarkoitetun suostumuksen, niistä yksitoista vastavuoroisuusehdoin.[329] EIS 46 artiklassa tarkoitetun vastaavan selityksen ovat antaneet Isoa-Britanniaa, Latviaa, Sveitsiä ja Turkkia lukuun ottamatta kaikki EIS:n sopimusvaltiot, mutta jo edellä olen todennut valtiovalitusten vähäisen lukumäärän (19).[330] Tähän yhteyteen sopii rinnastus EY:n oikeuteen. EY:n jäsenvaltioilla on oikeus nostaa kanne EY:n tuomioistuimissa sekä toisiaan että yhteisöjen toimielimiä vastaan EY:n oikeuden soveltamista ja tulkintaa koskevissa asioissa, joissa yhteisöjen tuomioistuimilla on yksinomainen toimivalta.[331] Kuitenkaan jäsenvaltioiden yhtä tai useampaa toista jäsevaltiota vastaan nos-

---

[327] ICR 1966, kohta 88 s. 47.

[328] Multilateral Trieties Deposited with the Secretary-General, http://untreaty.un.org.

[329] *Op. cit.* s. 134–137.

[330] Ks. myös Harris & O'Boyle & Warbrick s. 687.

[331] Kanneoikeus EY 170 (nyt 227) artikla ja Euratom 142 artikla, mutta ei EHTY; yksinomainen toimivalta EY 219 (nyt 292) artikla, Euratom 193 artikla ja EHTY 87 artikla.

tettuja kanteita ei ole esiintynyt. Asia selittyy osin sillä, että EY:n oikeudellinen valvontajärjestelmä sisältää muita mahdollisuuksia jäsenvaltioiden välisten erimielisyyksien ratkaisemiseksi.[332]

Kansainvälisten oikeudellisten elinten toimivaltaa koskevat säännöt rajoittavat siten tehokkaasti valtioiden mahdollisuuksia pyrkiä suojelemaan ihmisoikeuksia koko kansainvälisen yhteisön puolesta, vaikkakin valtioiden haluttomuuteen nähden käytettävä keinovalikoima on jokseenkin monipuolinen. *Barcelona Traction* ei sellaisenaan murtane joko etukäteen tai erikseen annettavan suostumuksen merkitystä kansainvälisten lainkäyttöelinten toimivallan edellytyksenä.[333] Periaatteessa se olisi voinut alentaa kynnystä pyytä neuvovaa lausuntoa; käytännössä kohta kolmekymmentä vuotta on kulunut hiljaisuudessa.

Kuitenkin toimivaltasäännöistä voidaan saada jotain johtoa ihmisoikeuksien »aksiologiseen hierarkiaan». Esimerkiksi joukkotuhontana pidetyn rikoksen estämistä ja rankaisemista koskeva yleissopimus vuodelta 1948 määrää sen tulkintaa, soveltamista ja täytäntöönpanoa koskevat erimielisyydet Kansainvälisen tuomioistuimen ratkaistaviksi »jonkin osapuolen sitä pyytäessä», siis suoraan sopimuksen nojalla ja ilman erillistä suostumusta. Sopimus myös oikeuttaa sopimuspuolet pyytämään YK:n elimiltä peruskirjan edellyttämiä toimia sopimuksessa tarkoitettujen tekojen estämiseksi ja rankaisemiseksi.[334] Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva vuoden 1965 yleissopimus sisältää kaksiportaisen valtiovalitusjärjestelmän. Jos sopimusvaltion toista sopimusvaltiota vastaan esittämä valitus ei ei johda kumpaakin osapuolta tyydyttävään ratkaisuun, kummallakin on oikeus siirtää asian käsittely viime kädessä erityisen sovittelutoimikunnan käsiteltäväksi.[335]

Hannikaisen mielestä (s. 282) on mahdollista, että olisi toisiakin keinoja toteuttaa *actio popularis* kansainvälisissä järjestöissä, ennen kaikkea saattamalla asia YK:n yleiskokouksen ja turvallisuusneuvoston käsiteltäväksi, mutta myös turvautumalla muihin YK:n elimiin, kuten talous- ja sosiaalineuvostoon ja ILO:oon.

---

[332] Hunnings s. 101 mainitsee vain yhden tapauksen, C-141/78 *Re Fishing Net Sizes: France v. United Kindom* [1979] ECR 2923 ja huomauttaa komission käyttäneen itsenäistä kanneoikeuttaan (EY 226 artikla) usein jäsenvaltioiden pyynnöstä.

[333] *South West Africa Case*, (Second Phase) ICJ Reports 1966 s. 4, kplt. 34–35; esim. Hannikainen s. 280–281; Koskenniemi 88 Mich.L.R. 1990 s. 1959; Mbaye 209 RCADI 1988 II s. 307–308.

[334] SopS 4–5/1960, ks. IX ja VIII artiklat

[335] SopS 37/1970, 11–13 ja 16 artiklat.

Theodor Meronin (1989 s. 197–198) mukaan mukaan merkityksellisille ihmisoikeusnormeille tulisi tunnustaa *erga omnes* -vaikutus ja viittaa käsityksensä tueksi *American Law Instituten Restatetmentiin*[336] sekä Kansainvälisen oikeuden toimikunnan valtiovastuuta koskevaan sopimusluonnokseen.[337] *Martti Koskenniemeä* perustelut eivät kuitenkaan vakuuta.[338] Ammattiyhdistysoikeuksien kannalta *erga omnes/actio popularis* -kysymystä voidaan mielestäni kuitenkin tarkastella pragmaattisemmasta kuin Koskenniemen viittaamasta imperialismin apologian näkökulmasta.

ILO:n järjestäytymisvapauden valvontajärjestelmä täyttää *menettelyllisesti* selvästi *actio popularis* -tunnusmerkit varsinkin, kun otetaan huomioon myös viime kädessä Kansainväliseen tuomioistuimeen johtava (kantelu- ja) valitusmenettely sopimuksen ratifioinutta valtiota vastaan. *Locus standi* on kaikilla muilla samaan sopimukseen liittyneillä valtioilla riippumatta valituksessa väitetyn loukkauksen kohteena olevien kansalaisuudesta, mutta lisäksi myös työmarkkinajärjestöillä suoraan (kantelu) tai työkonferenssin valtuutetun välityksellä sekä ILO:n hallintoneuvostolla (valitus) omasta aloitteestaankin, esimerkiksi jos kantelu tai järjestäytymisvapauselimille osoitettu valitus ei ole johtanut hallintoneuvostoa tyydyttävään tulokseen.

ILO:n järjestäytymisvapauselimet eivät voi kuitenkaan oikeudellisesti sitovalla tavalla määritellä, onko hallitus laiminlyönyt sille sopimuksesta aiheutuvat velvollisuutensa.[339] Näissä tapauksissa ammattiyhdistysoikeuksia

---

[336] Restatement (Third)of the Foreign Relations Law, Vol. 2, 1987, § 703(2): »Any state may pursue international remedies against any other state for a violation of the customary international law of human rights.»

[337] 5(2)(e)(iii) artikla. »2. In particular, injured State means (...) if the right infringed by the act of a State arises from a multilateral treaty or from the rule of customary international law, any other State (...) if it is established that (...) (iii) the right has been created or is established for the protection of human rights and fundamental freedoms,» GAOR 1985 A/40/10 s. 52–53.

[338] 88 Mich. L.R. 1990 s. 1959–1960: »But I would hesitate to affirm a right of actio popularis, with all that this implies about the finality and enforcement of the jugment, the creation of a legal culture of pleading humanr rights in other countries, and other issues. Such an attempt at a shortcut to a world state wourd too easily become an apology for imperialism», sivulla 1960.

[339] Esim. CFA Case No. 1528 (Germany), Off. Bull. Vol. LXXIV, 1991, Series B, No. 1 kpl. 284: »this Committee is established by the Governing Body to examine allegations such as this irrespective of whether the impugned government has ratified the specific freedom of association Conventions or not. This Committee will accordingly examine allegations in the context of freedom of association as set out in the ILO Constitution itself, including the Declaration of Philadelphia, and its own case law as set out in

koskevia ihmisoikeusasiakirjoja käytetään »vertailukohtina» (*standard of comparison*)[340] tai »lähtökohtina» (*a good point of departure*).[341] Kun ILO:n järjestäytymisvapauden valvontaelinten tehtävänä on arvioida niiden valossa esitettyjä tosiasioita ja pyrkiä sovitteluun, on toimeksianto samalla laajentanut käytettävissä olevia oikeuslähteitä.[342] Valvontakäytännössä on viitattu ILO:n perussäännön ja sen osaksi liitetyn Philadelphian julistuksen lisäksi myös muiden järjestöjen yleissopimuksiin, *soft law*'n piiriin kuuluviin asiakirjoihin[343] sekä myös eri maiden lainsäädäntöön ja käytäntöön osoitukseksi tietyn normin yleisestä hyväksyttävyydestä.[344]

6. Tapaoikeus ja yleiset oikeusperiaatteet

Kansainvälisen oikeuden klassissessa doktriinissa on asetettu yleensä tavanomaisen kansainvälisen oikeuden muodostumiseksi sekä materiaalinen (käytäntö) että psykologinen (*opinio juris*) kriteeri.[345] Tämä koskee myös ihmisoikeusnormeja.[346] Molemmat kriteerit jättävät siinä määrin sijaa subjektiivi-

---

the preceding pragraghps; the Government's detailed arguments on the status of Convention No. 87 – and in particular its relationship between Articles 3 and 8 – need not be examined in detail in this context.»

[340] Jenks 1957 s. 235; Jenks RCADI 1955 I s. 79.

[341] Ns. Mc Nair'n komitean raportti, Off. Bull. Vol. XXXIX 1956 s. 520 kpl. 101.

[342] Vrt. Vihma 1986 s. 118–119.

[343] Jenks 1957 s. 61–63: »While the terms of these various instruments and other decisions and conclusions are by no means identical they are all expressions of the same fundamental conviction, expressed with memorable simplicity in the Declaration of Philadelphia, that 'freedom of expression and of association are essential to sustained progress,' sivulla 62; *idem* RCADI 1955 I s. 79; *idem* 1957 s. 235.

[344] Yiannopoulos s. 152–153: »Si une certain norme se trouve consacrée dans la législation ou dans la pratique d'un grand nombre de pays, elle peut être considérée comme jouissant d'une large reconnaissance, donc susceptible de servir comme 'standard de comparaison' pour l'oeuvre de la Commission», s. 153.

[345] Esim. Degan FYIL 1990 s. 7–29; Koskenniemi FYIL 1990 s. 89–91; Steiner & Alston s. 27–30.

[346] Esim. Lillich, 25:1 Ga. J. Int'L & Comp.L. 1995/1996 s. 12–14; Meron 1989 s. 99; Simma & Alston 12 AYIL 1992 s. 90–102; Schahter 178 RCADI 1982 V s. 334–335.

selle ja aksiologiselle argumentaatiolle,[347] ettei pelkästään niiden varaan voida tukea erottelua moraalinormin, poliittisen maksiimin ja oikeusnormin välillä ilman institutionaalista, toimivaltaisen kansainvälisen tuomioistuimen ratkaisua.

Kysymys YK:n ihmisoikeusjulistuksen asemasta kansainvälisen oikeuden lähteenä on menettänyt käytännössä merkitystään siinä määriteltyjä oikeuksia konkretisoivien kansainvälisten yleissopimusten solmimisen ja laajan ratifioinnin myötä. Kvasiuniversaalisuudestaan huolimatta näiden YK:n ja EN:n piirissä syntyneiden sopimustekstien asema oikeuslähteenä sopimusvaltioiden ulkopuolella on institutionaalisesti järjestämättä.

Suurelta osin rajoitetusta toimivallasta johtuen kansainväliset tuomioistuimet ja valvontaelimet eivät ole voineetkaan lausua – edes *obiter dictum* – mielipidettään ammatillisen järjestäytymisvapauden mahdollisesta muodostumisesta kansainvälisen tapaoikeuden normiksi.

Sen sijaan ILO:n erityinen järjestäytymisvapautta koskeva valvontajärjestelmä on tunnustettu toimivaltaiseksi käsittelemään valituksia myös niitä jäsenvaltioita vastaan, jotka eivät ole ratifioineet ILO:n yhdistymisvapautta ja ammatillista järjestäytymisoikeutta koskevia yleissopimuksia.[348] Järjestön perussäännössä on tunnustettu ammatillisen järjestäytymisvapauden periaate, ja tästä on johdettu järjestön oikeus toimeenpanna tutkimuksia ja järjestää sovittelua.[349] »Kvasijuridinen»[350] erityisvalvonta perustuu lähtökohtaisesti

---

[347] Esim. De Visscher 1963 s. 221–222; Koskenniemi FYIL 1990 s. 149–150 katsoo myös, että em. kriteerien todentamisessa siirrytään alueelle »what are primarily principles of political justice» ja viittaa mm. De Visscheriin s. 133 ja Reuteriin XV RBDI 1980-I s. 179.

[348] Yiannopoulos s. 130: »On se trouve ainsi devant un exemple d'exercice d'un contrôle international indépendemment de l'existence de règles de droit obligatoires.»

[349] Valticos & von Potobsky 1995 kpl. 283 s. 295; *idem* RCADI 1968 I s. 328 ja 367–368; Jenks 1957 s. 191–194; ILC-RP 1950 s. 254–258, 272–274, 405–406 ja s. 577 (Res(3)). Report of the sub-commission of the Selection Committee : »[the Fact-Finding and Conciliation Commission] is not a judicial body which would pronounce sentences compelling recognition from the State against which allegations have been made, but is only a fact-finding and conciliation body charged with enlightening the Governing Body on matters of fact by attempting to verify the material accuracy or inaccuracy of the alleged facts, the requirement of previous consent of the government concerned showing clearly that the Commission works on a purely voluntary procedure by making its good offices available to governments; »it tries to conciliate but neither arbitrates or judges», 1950 ILC-RP s. 406.

[350] Mr. Harrison, Gov. Delegate, Australia 1950 ILC-RP s. 573; Valticos 1984 s. 245

valituksen kohteena olevan valtion suostumukseen alistaa valitus tutkinta- ja välityskomission käsiteltäväksi,[351] mutta myöhemmin pääpaino on – suostumusten puuttuessa – siirtynyt ILO:n hallintoneuvoston järjestäytyisvapauskomitealle.[352] Se tutkii valitukset, tekee johtopäätökset ja esittää niihin perustuvat suosituksensa asianomaiselle hallitukselle raportissaan ILO:n hallintoneuvostolle, joka päättää (yleensä yksimielisesti) raportin hyväksymisestä. Hallitusten ohella valituksen voivat tehdä myös työnantajien ja työntekijöiden kansainväliset ja kansalliset järjestöt, järjestöt muutakin kuin »oman maansa» hallitusta vastaan ja hallitukset toisia hallituksia vastaan riippumatta väitetyn loukkauksen kohteeksi joutuneiden kansalaisuudesta. *Barcelona Traction*-tapauksessa ei näin pitkälle menty, ilmeisesti lähinnä Kansainvälisen tuomioistuimen omaa toimivaltaa ajatellen.[353]

Sen sijaan ammattiyhdistysoikeuksien suhdetta muihin perusihmisoikeuksiin koskevasta ILO:n asiantuntijakomitean kannanotosta voidaan mielestäni hakea valaisua myös tähän kysymykseen. Komitea on katsonut, että yleissopimuksen nro 87 järjestöille takaama oikeus laatia sääntönsä ja ohjeensa (3 art.) ei oikeuta niitä loukkaamaan perustavaa laatua olevia ihmisoikeuksia eikä maan lakeja. Komitea ei ole pitänyt kiellettynä puuttumisena rotuja sukupuolisyrjinnän myös järjestötoiminnassa kieltävää lainsäädäntöä. Sama koskee säännöksiä, jotka kieltävät järjestöjä ryhtymästä kurinpitotoimiin niitä jäseniään vastaan, jotka vilpittömässä mielessä väittävät ammattiyhdistyksensä rikkoneen toimintaohjeitaan tai maan lakeja.[354] Iso-Britannia on liittynyt rotusyrjinnän[355] ja naisten syrjinnän[356] poistamista koskeviin YK:n yleiskokouksen hyväksymiin kansainvälisiin yleissopimuksiin ILO:n yleissopimuksen nro 87 ratifioinnin jälkeen. Ensin mainitut sopimukset konkretisoivat ilman erityisjärjestön välitystä YK:n peruskirjan 55 ja 56 artikloissa asetettuja ihmisoikeuksien edistämisvelvoitteita; ne mm. velvoittavat sopimusvaltioita kieltämään ja poistamaan toinen rotuun toinen naisiin kohdistuvan syrjinnän, kun kysymys on oikeudesta perustaa ammattiyhdistyksiä ja liit-

[351] Jenks 1957 s. 181–182.

[352] Ben-Israel s. 51; Jenks 1957 s. 195–200; 1994 RCE kpl. 33 s. 14.

[353] »the instruments which embody human rights do not confer on States capacity to protect the victims of infringements of such rights irrespective of their nationality», ICJ Reports 1970 p. 47.

[354] RCE 1989 s. 236–237 [United Kindom].

[355] 21.12.1965 GAOR 2106 A (XX).

[356] 18.9.1979 Res. 34/180, GAOR A/34/46.

työ niihin.[357] EY:n piirissä komissio on tehnyt Amsterdamin sopimuksen 13 artiklaan perustuvat kaksi direktiiviesitystä, joista toinen tähtää rotuun ja etniseen alkuperään perustuvan, toinen työelämässä tapahtuvat syrjinnän torjumiseksi.[358] Monessa muussakin suhteessa päällekkäiset esitykset sisältävät samasanaisen ja samalle paikalle sijoitetetun määräyksen (3d artikla), jonka mukaan direktiivien soveltamisalaan kuuluu myös »jäsenyys ja toimiminen työnantaja- tai työntekijäjärjestössä taikka muussa järjestössä, jonka jäsenillä on tietty ammatti, mukaan lukien jäsenyyden antamat etuudet».

ILO:n asiantuntijakomitea on soveltanut ristiriitasääntöä, jota se ei kuitenkaan ilmaise – ainakin sitä on vaikea johtaa tekstistä.[359] Sopimuksissa asetettujen velvoitteiden voitaneen YK:n peruskirjaan perustuvina katsoa kuuluvan 103 artiklan (ja Wienin vuoden 1969 yleissopimuksen 26(1) artiklan) ristiriitasäännön piiriin. Komitea ei kuitenkaan ainakaan ilmoita tarkastelevansa tilannetta tämän tai Wienin yleissopimuksen 30 artiklan sisältämien sääntöjen mukaan ratkaistavana sopimusvelvoitteiden kollisiona. Mielestäni kannanotto vahvistaa perustavia ihmisoikeuksia koskevan tavanomaisen kan-

[357] Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen (SopS 37/70) sopimusvaltiot sitoutuvat »takaamaan jokaiselle rotuun, ihonväriin tai kansalliseen tahi etniseen alkuperään katsomatta yhdenvertaisen kohtelun lain edessä» 5 artiklassa erikseen lueteltuja oikeuksia koskien. Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus on turvattu yksityisoikeudellisena kansalaisoikeutena sekä oikeus ammattiyhdistysten perustamiseen ja niihin liittymiseen taloudellisena, sosiaalisena ja sivistyksellisenä oikeutena (5(d)(9) ja 5(e)(2) art.). Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistava yleissopimus (SopS 67–68/1986) velvoittaa sopimusvaltioita »hyväksymään asianmukaiset lainsäädäntö- ja muut toimet, jotka kieltävät kaiken naisten syrjinnän» (2(1) (b) art.) ja nimenomaisesti »ryhtymään kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin henkilöiden, järjestöjen ja yritysten taholta tapahtuvan naisten syrjinnän poistamiseksi» (2(1) (e) art.). Ks. myös 2 artikla *in extenso* ja 3 artikla.

[358] 25.11.1999, KOM (1999) 565 ja 566 lopullinen.

[359] Vrt. EIT tapauksessa *Jersild v. Denmark* A/298, jossa arvioitiin EIS 10 artiklassa turvatun sananvapauden suhdetta rotusyrjinnänvastaiseen sopimukseen. Tuomioistuin katsoi, että Tanskalle 10 artiklasta johtuvia velvollisuuksia on mahdollisuuksien mukaan tulkittava niin, että ne ovat sopusoinnussa sille YK:n sopimuksesta johtuvien velvollisuuksien kanssa. »Bearing in mind the obligations on States under the UN Convention and other international instruments to take effective measures to eliminate all forms of racial discrimination and to prevent and combat racist doctrines and practices, an important factor in the Court's evaluation will be whether the item in question, when considered as a whole, appeared from an objective point of view to have had as its purpose the propagation of racist views and ideas», 30–31 §. EIT (äänin 12–7) päätyi kuitenkin siihen – toisin kuin Højesteret (äänin 4–1) – että televisio-ohjelmassa rotusyrjintään lietsovia puheenvuoroja välittäneen valittajan sananvapautta oli kokonaisuutena arvioiden loukattu.

sainvälisen oikeuden normin, joka rajoittaa toisen, perusihmisoikeuksia koskevaan sopimukseen kirjoitetun normin soveltamisalaa.

Kysymyksessä ei ole tapaoikeuden normin erityisyyteen (*lex specialis*) tai tuoreuteen (*lex posteriori*), mutta ei myöskään sen hierarkkiseen ylemmänasteisuuteen (*lex superiori*)[360] perustuva vaikutus, koska kansainvälinen tapaoikeus on *jus cogens*'ia koskevin poikkeuksin dispositiivista oikeutta. Käsitykseni mukaan komitean kannanotto perustuu tapaoikeuden normin alexylaisesta periaatevaikutuksesta johdettuun *aksiologiseen* ylemmänasteisuuteen, jonka komitea formuloi ja siten institutionalisoi tuttua »on katsottava» -formulaa käyttäen säännöksi: »The Committee (...) *considers* that the right of organisations... must be subject to the need to respect fundamental human rights (...)».[361]

Sen sijaan asiantuntijakomitea ei ota mitään kantaa itse observaationsa kohteena olevaan sopimusmääräykseen (järjestöjen oikeus laatia omat sääntönsä jne., 3 art., nro 87) mahdollisena kansainvälisen tapaoikeuden ilmaisuna. Tähän ei ole tarvetta, kun kysymyksessä on Iso-Britanniaa sitova sopimusvelvoite.

ILO:n järjestäytymisvapauselinten universaali toimivalta ja vakiintunut käytäntö eivät sellaisenaan ole kansainvälisen tapaoikeuden lähde. ILO:n asiantuntijakomitea on vuoden 1994 raportissaan todennut, että yli 60 prosenttia yleissopimuksen nro 87 ratifioineista valtioista täyttää sitä tyydyttävällä tavalla tästä sopimuksesta aiheutuvat velvollisuutensa.[362] Myös *Ruth Ben-Israel* (s. 61–64) esittää numeerisia tietoja valvontaelinten suositusten seurannasta ja niiden noudattamisesta perustellessaan suositusten perusteena olevien normien yleistä hyväksyttävyyttä, koska järjestäytymisvapauselinten »tulkinnat voivat ajan mittaan tulla aidosti sitoviksi sikäli kuin valtiot hyväksyvät ne viime kädessä hiljaisesti».[363]

Doktriinissa käytetään kuitenkin melko varovaisia ilmaisuja menettelyn merkityksestä kansainvälisen tapaoikeuden muodostajana. *Nicolas Valticos* (1984 s. 245) lainaa *Wilfred Jenks*'iä, (1967 s. 236–237), joka luonnehtii kansainvälisiä sääntelyasiakirjoja *»as a kind of international common law»*. Aiemmin Jenks (1957 s. 62) katsoi ammatillisen järjestäytymisvapauden muodostuneen Kansainvälisen tuomioistuimen perussäännön 38 artiklassa tarkoitetuiksi yleisiksi oikeusperiaatteiksi. *Démétre C. Yiannopoulos* (s. 153–

[360] Vrt. Lauterpacht 1950 s. 340.

[361] Korostus tässä.

[362] 1994 RCE General Survey kpl. 150 s. 66, juuri lakko-oikeutta koskevassa osassa.

[363] GB.256/SC/2/2 kpl. 29 s. 8, joka tosin viittaa asiantuntijakomiteaan.

154) pitää etuna sitä, että tutkimus- ja sovittelukomission käytettävissä olevat oikeuslähteet eivät rajoitu pelkästään sopimusteksteihin tai kansainvälisen tapaoikeuden sääntöihin, koska komissio voi näin hallita tilanteita, jotka muutoin jäävät kansainvälisen oikeuden sitovien sääntöjen ulkopuolelle ja myötävaikuttaa turvautumiinsa lähteisiin perustuvien normien muuttumiseen tavanomaisen oikeuden säännöiksi. Kun valtionsisäisiä toimia pidetään osoituksena kansainvälisen velvollisuuden täyttämisestä eikä vapaan valtiollisen tahdon ilmauksena, näitä normatiivisia toimia voidaan pitää tapaoikeutta luovina ennakkopäätöksinä – *précédents coutumiers* – jotka voivat johtaa todellisten oikeussääntöjen muodostumiseen.

Referoimaani vanhempaan ja varovaisehkoon doktriiniin nähden voinee myös katsoa tapahtuneen tiettyä *opinio jurikseen* vaikuttavaa muutosta. Vuoden 1988 Kansainvälisen työkonferenssin työnantajaryhmä ilmoitti pitävänsä mahdollisena, että työtaisteluoikeuden eli lakko- ja työsulkuoikeuden voitiin mahdollisesti katsoa muodostuneen osaksi kansainvälistä tapaoikeutta.[364]

Toisaalta kymmenen vuotta myöhemmin hyväksytty työelämän perusoikeusjulistus vahvistaa perussäännön asemaa jäsenvaltioita sitovana ja niiden velvollisuuksia konkretisoivana oikeuslähteenä. Julistus kytkee toisiinsa ILO:n perussäännössä ja Philadephian julistuksessa »ilmaistut oikeudet ja periaatteet» ja niin järjestössä kuin sen ulkopuolella ydinsopimuksiksi tunnustetuissa yleissopimuksissa »tarkasti määritellyt ja kirjatut oikeudet ja velvollisuudet» siten, että »ydinsopimuksissa ilmaistut perusoikeuksiin liittyvät periaatteet» sitovat kaikkia ILO:n jäsenvaltioita.

Normatiiviset osat näissä kannanotoissa rakentuvat viime kädessä konsensuaalisuuden varaan[365] – vapaaehtoinen jäsenyys järjestössä ja perustavien oikeuksien »tunnustaminen» sekä järjestön sisällä että sen ulkopuolella, mihin perustuu myös ydinsopimusten ratifioinnista riippumaton normatiivinen voima.

Julistus ilmaisee ILO:n vahvaa kolmikantaista sitoutumista ammatillista järjestäytymisvapautta koskeviin perussopimuksiin ja samalla kannanottoa myös niiden asemaan kansainvälisen tapaoikeuden lähteinä.

KP-sopimuksen valvontakäytäntö avaa toisen näkökulman kansainväliseen tapaoikeuteen. IOK luettelee varaumia koskevassa yleisessä kommentissaan joukon sen mielestä tavanomaiseen kansainväliseen kuuluvia ihmisoikeusvelvoitteita, joihin ei voida tehdä varaumaa. Luetteloon on sisällytet-

[364] 1998 ILC-RP kpl. 79 s. 18/23.

[365] Julistus hyväksyttiin äänin 273–0–43.

ty kaikki ne KP-sopimuksen takaamat oikeudet, joihin ei voida kohdistaa rajoituksia edes yleisen hätätilan aikana (4(2) artikla) ja lisäksi joukko muita.[366] Yleinen yhdistymisvapaus ja oikeus ammatilliseen järjestäytymisvapauteen puuttuu luettelosta, vaikka sitä muutoin onkin arvosteltu pitkäksi.[367] Kommentti voidaan mielestäni ymmärtää IOK:n epäsuoraksi kannanotoksi myös keskusteluun YK:n ihmisoikeusjulistuksen kansainvälisoikeudellisesta velvoittavuudesta.[368] Ilmentäessään kokonaisuudessaan »sivistyskansojen yleisiä oikeusperiaatteita» julistus ei kuitenkaan ole komitean mielestä mudostunut sellaisenaan, kaikilta osin, kansainväliseksi tapaoikeudeksi.

Summa summarum: käsitykseni on, että keskustelu ihmisoikeuksia koskevan kansainvälisen tapaoikeuden sisällöstä on äärimmäisen ongelmallista, jota luettelojen laatiminen vain havainnollistaa.[369]

En pidä ensi sijassa kirjoitettuihin lähteisiin tukeutuvassa tutkimuksessa tarpeellisena jatkaa keskustelua tapaoikeudesta ongelman kartoitusta enemmälti. En myöskään pidä tarpeellisena osallistua yleisiä oikeusperiaatteita koskevaan keskusteluun[370] muutoin kuin viittamalla *Wilfred C. Jenksin* jo

---

[366] A/50/40, Annex V, kpl. 8: »provisions in the Covenant that represent customary international law (and *a fortiori* when they have the character of peremptory norms) may not be subject to reservations. Accordingly, a State may not reserve the right to engage in slavery, to torture, to subject persons to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, to arbitrarily deprive persons of their lives, to arbitrarily arrest and detain persons, to deny freedom of thought, conscience and religion, to presume a person guilty unless he proves his innocence, to execute pregnant women or children, to permit the advocacy of national, racial or religioius hatred, to deny persons of marriageable age the right to marry, or to deny to minorities the right to enjoy their own culture, profess their own religion, or use their own language. And while reservations to particular clauses of article 14 may be acceptable, a general reservation to the right to a fair trial would not be.»

[367] Lillich lainaa USA:n ulkoministeriön lainopillisen neuvonantajan Conrad K. Harperin kirjettä IOK:n puheenjohtajalle Francisco José Aguilar-Urbinalle, 25:1 GA. J. Int'l & Comp.L 1995/96 s. 20.

[368] Ks. IV.5.2 luku.

[369] Ks. esim Simma & Alstonin AYIL 1992 s. 90–96 referoimia mm. Schahterin Lillichin ja Meronin luetteloita ja American Law Association*in* Restatement (Third) of the Foreign Relations Law, Vol. 2, 1987, § 702 kirjattua luetteloa ja sen kommenttia.

[370] Simma & Alston AYIL 1992 s. 92 pyrkivät luopumaan kokonaan teoriassa ja käytännössä vaikeaksi osoittautuneesta valtiokäytännön kriteeristä: »If state conduct is to be entirely disregarded, as some authors suggest may be necessary in extreme cases, it would seem more logical and potentially more persuasive to proceed on the basis of some alternative theory of state obligation in the human rights field.» Tekijät etsivät yleisistä oikeusperiaaatteista »essentially same kind of convincing evidence of general acceptan-

1950-luvulla esittämään, silloin yksinäiseksi jääneeseen mielipiteeseen. Edellä kuvaamani kehitys vahvistaa sen voimaa ja Euroopan ulkopuoliset alueelliset yleissopimukset lisäksi argumentin universaalisuutta.

---

ce and recognition that Schachter asks for and finds [from various international non-binding declarations] in order to arrive at customary law,» s. 105. Lillich *op. cit.* s. 16 pitää ajatusta takaperoisena mm. sen vuoksi, että perinteisesti yleisiä oikeusperiaatteita pidetään »as one of 'promoting the passage of human rights into customary law' not of metamorphosizing them into free-standing, independent rules of international law», lainaus Meronilta, 1989 s. 88.

IV CADRE HISTORIQUE

Teollinen vallankumous ja liberalismi: järjestäytymiskielloista kohti ammatillisen järjestäytymisvapauden ja järjestäytymisoikeuden tunnustamista

I Kansallinen kehitys

Historiallisesti ammattiyhdistysoikeudet tulivat kansainvälisen sääntelyn kohteeksi vasta, kun johtavissa teollisuusmaissa oli jo poistettu ammatillisen järjestäytymisen lainsäädännölliset esteet ja oli siirrytty – *Antoine Jacobs*'in periodisointiin turvautuakseni – ammatillisen järjestäytymisvapauden *sietämisestä* sen *tunnustamiseen* ja *hyväksymiseen.*

Jacobs (1986 s. 194–195) tarkastelee Länsi-Euroopan ns. EY-yhdeksikköön kuuluvien maiden kehitystä yksilölliseen sopimusvapauteen perustuvasta liberalismista kohti kollektiivista itsesäätelyä. Hän periodisoi kehityksen seuraavaan tapaan: *Vainoamisen* (repression) kausi kesti 1800-luvun puoleen väliin. Sille oli ominaista valtiovallan tietoinen pyrkimys estää varsinkin työntekijöiden järjestäytyminen ja kollektiivinen toiminta valtiovallan toimin alkaen rikoslaista ja päätyen (poliisi)hallinollisiin keinoihin. *Sietämisen* (toleration) kausi jatkui tästä vuosisadan vaihteeseen. Tämän jakson aikana valtiovalta turvasi työmarkkinajärjestöille järjestäytymis- ja toimintavapauden ml. kokoontumisoikeus, julkaisuvapaus ja omaisuuden suoja sekä oikeus neuvotella ja sopia työehdoista. Tiettyyn rajaan myös työtaistelut olivat sallittuja. *Tunnustamisen* (recognition) jakso kesti seuraavat viisikymmentä vuotta aina 1950-luvulle. Tällä jaksolla valtiovalta pyrki aktiivisesti edistämään kollektiivista itsesääntelyä työelämässä mm. luomalla positiivisia oikeuksia, kun sietämisen jaksolle oli luonteenomaista pyrkimys antaa suojaa (immuniteettia) rikosoikeudellisia sanktioita ja siviilioikeudellisia seuraamuksia vastaan. *Integraation* (ja kolmikantaisuuden) jakson siemenet kylvettiin jo

ensimmäisen maailmansodan jälkeen, ja jaksolle on ominaista työmarkkinajärjestöjen vetäminen mukaan valtiollisiin elimiin tai päinvastoin siirtää julkista valtaa kolmikantaisille tai pelkästään työmarkkinajärjestöjen välisille elimille. Vastaavantyyppinen valtiovallan suhtautumistapojen omaan aikaan tukeutuva erittely löytyy jo ILO:n vuonna 1927 julkaisemasta yhteenvetoraportista. Tämä jaottelu perustuu *kieltoon*, *tunnustamiseen*, mutta samalla *valvontaan*, *sulauttamiseen* (incorporation) ja *itsehallinnollisiin järjestöihin*.[1]

> *Matti Savola* (s. 84–86) ryhmittelee lakkotutkimuksessaan Bernardin ja Dahrendorfin käsitteistöä yhdistellen työmarkkinaosapuolten väliset suhteet seuraaviin tasoihin: eliminointi, riisto, tasapainottuminen, liittoutuminen ja yhtäläistyminen. Terminologian läheisyydestä huolimatta viimeksi mainittu käsitteistö rakentuu eri subjektien ja eri perusteiden varaan. Savolan tapa soveltaa käsitteistöään Suomen työmarkkinasuhteiden historialliseen jaksottamiseen johtaa jossain määrin erilaiseen kuvaan kuin Jacobsin valtiollisen sääntelyn kehitystä luonnehtiva synteesi. Savolan mukaan riiston ristiriitataso Suomen työmarkkinasuhteissa jatkui 1800-luvun puolivälistä aina toisen maailmansodan päättymiseen, ja sen keskeytti vain itsenäistymisen ja kansalaissodan vuodet (eliminointi). Vuodesta 1945 alkoi tutkimuksen päättymiseen 1965 jatkunut tasapainottumisen kausi. Valtiollisen sääntelyn näkökulmasta *vainoamisen* kaudesta siirryttiin Suomessa viimeistään vuoden 1905 suurlakon jälkeen *sietämisen* ja viimeistään vv. 1922 työsopimuslain ja 1924 työehtosopimuslaeista alkaen samanaikaisesti *tunnustamisen* jaksoon, joka vv. 1917–1918 ja 1930-luvun anomalioiden[2] keskeyttämänä muuttui toisen maailmansodan jälkeen *tunnustamisen ja integraaation* kaudeksi.[3] Tämän tutkimuksen kannalta olennaisempaa on kuitenkin, että Suomen työmarkkinahistoriassa korostuu käsitteellinen ero lakisääteisen ja sopimusperusteisen järjestäytymisvapauden sekä kollektiivisen neuvottelu- ja sopimusoikeuden turvaamisen samoin kuin järjestäytymisoikeuden suojelun välillä.[4]

Lord Wedderburn'in tarkoittama *»historical and social setting»*[5] on perusteltua ulottaa teollisen ja porvarillisen vallankumouksen syntyyn. 1700-luvun lopulta 1900-luvun alkuun Euroopassa tapahtunut työoikeuden ja työ-

---

[1] *Prohibiton, recognition, control* and *autonomous association*, ILO Studies and Reports. Series A (Industrial Relations), nro 28 s. 16–17. Ks. myös Merikoski 1935 s. 10 av. 26.

[2] Ks. Antoine Jacobsin s. 196 viittaukset Saksan natsi- ja Italian fasistihallintoihin.

[3] Ks. myös Bruunin 1979 s. 9–14 työehtosopimustoimintaa koskevaa jaksottelua.

[4] Bruun 1990 s. 43–44; Suviranta Nord 1990:42 s. 93–94; *idem* 1996 kplt 32–35 s. 29–31.

[5] Ks. tämän kirjan motoksi siirretty lainaus, Wedderburn 1986 s. VIII.

markkinasuhteiden kehitys on jättänyt pysyvän jäljen kansallisen työoikeuden perusteisiin.

Kansallinen kehitys, sekä eroja että yhtäläisyyksiä korostaen, hakien »suurinta yhteistä nimittäjää»,[6] vaikutti olennaisesti ammattiyhdistysoikeuksia koskevien kansainvälisten ihmisoikeusnormien syntyvaiheisiin ja sisältöön.

Versailles'n rauhansopimuksella vuonna 1919 Kansainliiton yhteyteen perustetun Kansainvälisen työjärjestön perussääntöön[7] sisällytettiin yhdistymisvapauden sekä työntekijäin ja työnantajain yhdistymisoikeuden tunnustaminen – »ammatillisilla aloilla kaikkien laillisten tarkoitusperien edistämiseksi» – työolojen säännöstelemisen »erittäin tärkeinä keinoina ja periaatteina». Näiden periaatteiden operationaalistaminen kansainväliseksi yleissopimukseksi[8] oli vuoden 1927 työkonferenssin työjärjestyksessä ensimmäistä käsittelyä varten. Kansainvälinen työkonferenssi ei kuitenkaan kyennyt päättämään hallituksille esitettävien kysymysten muotoilusta toiseen luentaan seuravassa työkonferenssissa.[9] Asian käsittely sillä kertaa raukesi, mistä tarkemmin tuonnempana (V.2.1. luku). Samalla kuitenkin luotiin kehykset ILO:n ammattiyhdistysoikeuksia koskeville perussopimuksille. Niiden sisältö rakentuu olennaisesti jo1920-luvun lopulla tapahtuneen valmistelun varaan. Työkonferenssin kokoontuessa vuonna 1927 työtoimiston raportti perustui laajaan, 28 maata koskevaan selvitykseen, jonka tulokset julkaistiin viitenä niteenä vv. 1927–1930.[10] Nämä monografiat ovat edelleen merkittävä ammattiyhdistysoikeuksia koskeva oikeushistoriallinen ensyklopedia. Ne ovat myös seuraavan katsauksen tärkeä lähde.

---

[6] ILO Studies and Reports, Series A (Industrial Relations) nro 28 s. 137.

[7] Rauhansopimuksen XIII osan johdannon muodostavaan I osastoon ja järjestön toimivallan kannalta keskeisen II osaston ainoaan 427 artiklaan (SopS 1918–1920/23).

[8] Code I s. 678; Valticos 1984 kplt. 164–171 s. 79–81; Ben-Israel s. 36–37.

[9] 1927 ILC-RP s. 384–389.

[10] ILO Studies and Reports. Series A (Industrial Relations) nrot 28–32 (jäljempänä ILO Studies). Kaikki ILO:n silloiset jäsenvaltiot eivät olleet mukana selvityksessä, mutta toisaalta silloin ulkopuolella olleista maista otettiin mukaan Meksiko, USA ja Venäjä (SNTL). Vertaileva yhteenveto julkaistiin nrossa 28, Englantia ja Ranskaa koskevat selvitykset nrossa 29 ja Saksaa sekä Pohjoismaita koskevat nrossa 30. Vuonna 1933 valmistui työriitojen sovittelu- ja välitysmenettelyä koskeva vastaavan laajuinen selvitys, ILO Studies nro A 34. Se perustui Suomen hallituksen valtuutetun Niilo Mannion esityksestä vuoden 1924 työkonferenssin hyväksymään päätöslauselmaan, jossa kehotettiin Kansainvälistä työtoimistoa tutkimustoiminnassaan kiinnittämään huomiota työriitojen sovitteluun ja eri maiden toimiin sovittelu- ja välitysjärjestelmien kehittämiseksi. Vuonna 1936 valmistui seuraavaa työkonferenssia varten vertailuraportti työehtosopimustoiminnasta, ILO Studies A nro 39.

1. Euroopan suuret valtiot

1.1. Ranska

(Aate)historiallisesti yhdistymisvapaus ja varsinkin ammattiyhdistysoikeudet poikkeavat jyrkästi ihmisen ja kansalaisen oikeuksien julistuksesta – *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.* Ranskan kansalliskokoukseksi julistautunut kolmas sääty hyväksyi tämän »ehkä maailmanhistorian merkittävimmän valtiosääntöasiakirjan»[11] elokuun 26 päivänä 1789. Ihmisoikeuksien julistus sijoitettiin sitten sellaisenaan syyskuun 3 päivänä 1791 hyväksytyn perustuslain johdannoksi. Koko maailmalle esikuvaksi tarkoitettu asiakirja ei sisältänyt nimenomaista mainintaa yhdistymis- ja kokoontumisvapaudesta. Sen 2 artikla määritteli »kaiken poliittisen yhdistymisen» päämääräksi suojella luonnollisia ja kumoamattomia ihmisoikeuksia: vapaus, omaisuus, turvallisuus ja oikeus nousta sortoa vastaan.[12]

Yhdistymisvapaus puuttui ihmisoikeuksien julistuksesta, vaikka tämän vapauden aluksi katsottiinkin kuuluvan vallankumouksen saavutuksiin.[13] Porvarillinen vallankumous korosti valistusfilosofien inspiroimana poliittista individualismia; se oli samalla läpimurto fysiokraattien pohjustamalle taloudelliselle liberalismille.[14] *Jean-Jacques Rousseau'*n yhteiskuntasopimusajatteluun kuului, että hallituksen ja kansalaisten väliin ei tullut muodostaa mitään ryhmittymiä (*corps intermédiaire*), joskin edustuksellisen demokratian hyväksyvän *Emmanuel Sieyes'*n sovelluksen mukaan kansanedustajat edustaessaan koko kansaa muodostavat Rousseaun tarkoittaman valitsijoiden yksilöllisistä tahdoista irrottautuvan »yleistahdon».[15] Tämän koko kansan yleis-

---

[11] Karapuu 1986 s. 106–107.

[12] »Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression», lähde: Fenet s. 34–35.

[13] Décret 13–19 novembre 1790.

[14] Reynaud I s. 6–8.

[15] Rousseau erotti toisistaan kaikkien tahdon (*volonté de tous*) ja yleistahdon (*volonté générale*). Edellinen perustuu yksityisetujen summaan valtioon nähden ja jälkimmäinen »katsoo vain yhteistä etua». Kun (yksityisetujen piirissä) »syntyy salajuonia, osaliittoja suuren liiton vahingoksi, muuttuu jokaisen tällaisen liiton tahto yleiseksi sen jäseniin nähden ja yksityiseksi valtioon nähden: silloin voidaan sanoa, ettei ole enään yhtä monta äänestäjää kuin on ihmistä, vaan yhtä monta kuin on liittoa; eroitukset käyvät vähemmän lukuisiksi ja antavat vähemmän yleisen tuloksen. [Kun vihdoin joku liitto on paisunut niin suureksi, että se voittaa kaikki muut, niin ei tuloksena ole enää pienten eroi-

tahdon muodostamisen turvaamiseksi oli myös tarpeen omaksua imperatiivisen mandaatin kielto: kansanedustajat eivät saaneet ottaa vastaan ohjeita valitsijoiltaan, koska sitovat ohjeet estäisivät sovitteluun perustuvan yleistahdon muodostumisen.[16] Yleistahdon muodostamisen prosessi vaarantuisi, jos kansanedustajien ja yksilöiden välille voitaisiin sijoittaa kollektiivista erityistahtoa toteuttavia edustajia (*agents d'une volonté collective mais particulière*).[17]

Taloudellisen liberalismin konkreettisena tavoitteena oli elinkeinovapauden turvaaminen ja merkantilisten rakenteiden purkaminen. Tähän kuului työn vapauteen perustuvien työmarkkinoiden luominen. Sen ideologisena perustapostulaattina oli, että yksityisiin etuihin perustuva vapaa vaihdanta minimoi epäoikeudenmukaisuuden ja maksimoi tehokkuuden. Vapaiden työmarkkinoiden luominen edellytti ammattikuntalaitoksen lakkauttamista – siitä säädettiin maaliskuussa 1971[18] – ja ankaraa järjestäytymiskieltoa, jolla työntekijöitä estetään kollektiivisella toiminnallaan puuttumasta elinkeinovapauteen.

»Radikaalein kuviteltavissa oleva kaikkien ammatillisen järjestäytymisen muotojen kielto»[19] toteutettiin 14.6.1791 kansalliskokouksen säätämällä lailla. Se tunnetaan esittäjänsä *Le Chapelier*'n mukaan – osin Napoleonin valloitusten myötä – myös esikuvana monien muidenkin Euroopan maiden järjestäytymiskielloille.[20] Laki kielsi työntekijöiltä (ja periaatteessa myös työnan-

---

tusten summa, vaan yksi ainoa eroitus; silloin ei ole enään yleistahtoa, ja voittava mielipide on vain yksityinen mielipide.] Jotta siis yleistahto pääsisi selvästi ilmenemään, on tärkeätä, ettei valtiossa ole osayhtymiä ja että kukin kansalainen noudattaa vain omaa mielipidettänsä», suom. J.V. Lehtonen s. 60–61. Näiden usein lainattujen passusten perään Rousseau on kuitenkin sijoittanut vähemmän huomiota herättäneen »varaventtiililausekkeen», jonka mukaan jos »osayhtymiä» kuitenkin on, niiden lukumäärää on lisättävä ja pidettävä ne tasa-arvoisina. Tästä Rousseaun perustavasta käsiteparista ja siitä johtuvista vaikeuksista perustella edustuksellista demokratiaa esim. Ferry & Renaut s. 76–82.

[16] Ferry & Renaut s. 94–95; Jyränki 1989 s. 148. Vrt. VJ 11 § ja Tähti 1991a s. 390–394, oikeudellisista lähestymistavoista sivulla 396; modernista poliittisesta ryhmäkurista sekä sidonnaisuuksista esim. Tähti 1991b.

[17] Reynaud s. 6. ILO Studies nro 29 Geneva 1927 s. 89: »Valtiossa ei tule enää olemaan ammattikuntia, vaan pelkästään jokaisen kansalaisen yksityinen etu ja yleinen etu. Kenenkään ei tule sallia yllyttävän yhdessäkään kansalaisessa minkäänlaista välittävää etua ja ja erottaa häntä yhteishyvästä korporatiivisten etujen välityksellä (...) Yksilöiden välisin vapain sopimuksin tulee vahvistaa päivän työ kullekin työntekijälle. Työntekijän on noudatettava sopimusta, jonka hän on tehnyt työnantajansa kanssa», le Chapelier esitellessään lakiehdotuksensa kansalliskokoukselle. Ks. myös Veneziani s. 62.

[18] Décret d'Allard, 2–17 mars 1791.

[19] ILO Studies nro 29 s. 88.

[20] Antoine Jacobs s. 197–198.

tajilta) kaikenlaisen ammatilliseen järjestäytymiseen ja työehtoihin – »heidän oletettuihin yhteisiin etuihinsa» – vaikuttamiseen tähtäävän toiminnan.[21] Vuonna 1803 rikoslakia täydennettiin saattamalla työntekijäpuoli työnantajia ankarampaan rangaistusvastuuseen.

Vaikka lakiteksti puhuukin puolestaan,[22] on syytä korostaa sen konkreettista tavoitetta juuri työntekijöiden järjestäytyneen ja ammatilliseen edunvalvontaan liittyvän toiminnan estämiseksi. Yksilön vapauden nimissä sääntely kohdistui tosiasiallisesti kollektiiveihin; yksilöön vain hänen toimiessaan yhdessä muiden kanssa.[23] Esittelypuheessaan Le Chapelier viittasi vallankumouksen vapauttamien työntekijöiden pyrkimyksiin ammattikuntalaitoksen elvyttämiseksi:

> »Näiden koko Kuningaskunnassa lisääntyvien ja jo toistensa kanssa yhteydet perustaneiden joukkokokousten tarkoituksena on pakottaa työnantajat, entiset mestarit, korottamaan päiväpalkkaa ja estämään työntekijöitä ja toisia yksityisiä henkilöitä, jotka pitävät työntekijöitä työssä työhuoneissaan, tekemään sopimuksia keskenään (...) Työntekijöiden on pakko jättää työhuoneensa silloinkin, kun he ovat tyytyväisiä saamaansa palkkaan. Tarkoituksena on tyhjentää työhuoneet, ja eräät työhuoneet ovat jo protestoineet asiasta ja monelaisia levottomuuksia on syntynyt.»[24]

Järjestäytymiskiellon sävyttämä *laisser-faire, laisser-passer*-politiikka oli liberalismin alkuaikoina jokseenkin rikkumatonta.

Vasta vuonna 1864 rikoslain 414–416 artikloita lieventämällä tunnustettiin työnantajille ja työntekijöille järjestäytymisvapaus tilapäisiä tarkoituksia varten; se merkitsi samalla osittaista lakkovapautta tunnustamatta kuitenkaan sen kollektiivista luonnetta.[25] *Le Chapelier*'n laki kumottiin lopullises-

---

[21] Adlercreutz 1993 s. 7.

[22] Lain englanninkielinen käännös on julkaistu teoksessa Hepple (ed) 1986 s. 376–377.

[23] Simitis KJ 1989 s. 170 korostaa lain luonnetta ensisijaisesti yksilökeskeisen liberalismin poliittisten rakenteiden varmentajana: »Das Korporationsverbot beugte der Entstehung sozialer Strukturen vor, die der gerade für den politischen Bereich unerläßlichen Autonomie des Bürgers zuwiderlaufen; die Gewerbefreiheit sicherte und konsolidierte die Entfaltung des Eigentums, stützte aber damit eine der zentralen Voraussetzungen für ebenso selbsändige und vernünftige ökonomische und politische Entscheidungen des Bürgers ab.»

[24] ILO Studies nro 28 s. 89.

[25] Rivero & Savatier (s. 171) toteaa lain vain osittain poikenneen vuoden 1789 individualismista: lakko on laillinen vain kun se seuraa kahden yksilön vapaan tahdon ristiriidasta, niiden vapautta, jotka eivät siihen halua liittyä on kunnioitettava, ja laki ei tun-

ti vasta vuonna 1884.[26] Tällä *Waldeck-Rousseau*'n lailla turvattiin pysyvien ammatillisten järjestöjen vapaa perustaminen, edellyttäen kuitenkin sääntöjen ja hallintoon kuuluvien nimien rekisteröimistä: *»Les syndicats (...) peuvent se constituer librement».*[27]

Laki merkitsi samalla lakon laillistamista[28] ja edelleen samansisältöisenä voimassa olevan negatiivisen järjestäytymisvapauden turvaamista.[29] Järjestäytyminen levisi asteittain myös työnantajiin, käsityöläisiin ja muihin itsensä työllistäjiin, vapaiden ammattien harjoittajiin (lakisääteisen ammattikuntapakon ohella, esim. lääkärit) sekä maatalouden harjoittajiin samoin kuin toimihenkilöihin. Kaikkien näiden ryhmien järjestäytymisoikeus tukeutui sittemmin sellaisenaan *Waldeck-Rousseau*'n lain yleisen periaatteen varaan.[30]

Laki oli voimassa vain vähäisin muutoksin vuoteen 1920, jolloin järjestäytymisvapaus laajennettiin koskemaan vapaan ammatin harjoittajia, virkamiehiä ja eläkeläisiä.[31] Virkamiesten järjestäytymiskieltoa oli kuitenkin jo aiemmin asteittain (1894 ja 1901) lievennetty käyttäen erottelukriteereinä jakoa valtion, maakuntahallinnon ja kuntien palveluksessa oleviin sekä toisaalta julkista valtaa käyttäviin virkamiehiin ja työnjohto- ja hallintotehtävissä olevien palvelussuhteisiin.[32] Näiden kriteerien soveltaminen mm. opettajiin aiheutti jatkuvia hankauksia käytännössä, ja vuonna 1925 lain soveltamisala ulotettiin kaikkiin näihin ryhmiin. Kuitenkin lakko-oikeus koski edelleen vain yksityisen sektorin työntekijöitä.

Vuoden 1884 lakiin sisältynyt negatiivinen järjestäytymisvapaus ilmentää ranskalaista individualismia ja ammattiyhdistyspluralismia. Edelleen voi-

---

nusta lakon kollektiivista ja järjestynyttä luonnetta. Toisaalta uudistus pysyttäytyi liberalismissa tiukemmin kuin aikaisempi lainsäädäntö, joka julisti valtion puuttumattomuutta työsuhteisiin; kuitenkin rangaistessaan se asettui käytännössä työnantajan puolelle ja se saattoi myös vääristää »taloudellisten lakien toiminnan». Vastedes toteutuu *»la logique libérale du 'laisser faire, laisser passer'».*

[26] ILO Studies nro 29 s. 88–94, Antoine Jacobs 1986 ss. 197–199, 202 ja 208–210.

[27] Code du travail, L. 411–2.

[28] Rivero & Savatier s. 26; Lyon-Caen & Pélissier s. 988: »La coalition devient licite et du même coup, son effet direct: la grève.»

[29] Vuoden 1884 lain 7 artikla (nyttemmin (L. 411–8): »Jokainen ammattiyhdistyksen jäsen voi milloin tahansa erota yhdistyksestä, vaikka säännöt sen kieltäisivätkin (....) Jokainen ammattiyhdistyksestä eroava henkilö säilyttää oikeutensa pysyä keskinäisten avustus- ja eläkekassojen jäsenenä», Javillier s. 101; Fromont BaöRV 75/2 s. 263.

[30] Fromont, BaöRV 75/2 s. 255; Lyon-Caen & Pelissier s. 989.

[31] ILO Studies nro 29 s. 122–128; Javillier s. 101–102.

[32] ILO Studies nro 29 s. 126–128.

massa oleva laki vuodelta 1956 kieltää työnantajaa suosimasta tai syrjimästä ketään ammatillisen järjestäytymisen tai järjestäytymättömyyden vuoksi;[33] erikseen[34] on kielletty myös työehtosopimusten järjestäytymislausekkeet tai vastaavat käytännöt[35] vuonna 1947 ahtausalalle säädettyä poikkeuslakia lukuun ottamatta.[36]

Ensimmäinen työehtosopimuslaki säädettiin vuonna 1919. Sen tärkein sisältö oli määrätä työehtosopimuksen ehtojen automaattisesta ja pakottavasta ja kaikkia – järjestäytymiseen katsomatta – koskevasta vaikutuksesta.[37] Vuonna 1936 kansanrintamahallituksen vaalivoiton jälkeisen lakkoaallon seurauksena solmittiin työmarkkinajärjestöjen kesken ns. *Matignon*in sopimus. Sen mukaan työnantajat sitoutuivat sisällyttämään työehtosopimuksiin tämän runkosopimuksen sisältöiset lausekkeet, jotka velvoittivat tunnustamaan ammatillisen järjestäytymisoikeuden periaatteen sekä työntekijöiden oikeuden valita edustajansa yrityksissä. Samaa menettelyä noudattaen sovittiin palkankorotuksista. Hallitus puolestaan sitoutui antamaan kansalliskokoukselle lakiesitykset 40-tuntisesta työviikosta, palkallisesta vuosilomasta sekä työehtosopimuslain uudistamisesta. Myös järjestäytymisoikeutta ja työntekijöiden edustajia – *délégués du personnel* – koskevat sopimusmääräykset inkorporoitiin lakiin.[38]

Vuoden 1946 perustuslain johdantoon kirjoitettiin oikeus ammatilliseen järjestäytymiseen sekä lakko-oikeus avoimin lakivaltuuksin, mutta lainsäätäjä on käyttänyt tätä valtuuttaan vain säätämällä lakon tavanomaisista vaikutuksista, ennen kaikkea työsuhteen katkeamattomuudesta lakon johdosta[39] sekä asettamalla julkissektoria koskevia erityissääntöjä. Muutoin lakko-oikeuden sääntely on jäänyt oikeuskäytännön varaan.[40]

---

[33] Code du travail, art. 412-2, 1956.

[34] Code du travail, art. 413-1-2, 1956.

[35] Code du travail, art. 413-1-2, 1956. Järjestäytymislausekkeista yleisesti jäljempänä VI.2.4.1. luvussa ja Ranskaa koskien VI.4.4. luvussa.

[36] Lyon–Caen & Pelissier s. 669–671; Javillier s. 196–197.

[37] Lyon-Caen & Pélissier s. 671 av. 2; s. 897–899; Rivero & Savatier s. 213–214.

[38] Antoine Jacobs 1986 s. 227; Javillier s. 104–106. Englanninkielinen käännös teoksessa Hepple (ed) 1986 s. 380–381.

[39] »La grève ne rompt pas le contract du travail, sauf faute lourde du salarié», Code du travail L. 521.1. vuodelta 1950. Ks. Fromont BaöRV 75/2 s. 255; säännöksen synty-historiasta Sinay s. 348–350.

[40] Lyon-Caen & Pélissier s. 989.

Ranskan edellä selostettu järjestäytymisvapautta koskeva lainsäädäntö ja soveltamiskäytäntö oli jokseenkin vakiintunut jo 1920-luvulla; työehtosopimustoiminnan rakentaminen oli hyvässä vauhdissa toisen maailmansodan alkaessa.

****

Ranskalla on alun alkaen ollut vahva asema ILO:ssa. Hallintoneuvoston ensimmäinen puheenjohtaja *Arthur Fontaine* oli Ranskan hallituksen pääneuvottelija Kansainvälisen työlainsäädännön valiokunnassa (mistä jäljempänä), sosialistinen varusteluministeri *Albert Thomas* oli Kansainvälisen työtoimiston ensimmäinen johtaja vv. 1919–1932, ja sodan jälkeen CGT:sta irtautuneen FO:n pääsihteeri *Léon Jouhaux* toimi työntekijäryhmän pitkäaikaisena jäsenenä ja puheenjohtajana kansainvälisen työkonferenssin sopimuksia nrot 87 ja 98 valmistelleissa komiteoissa.

1.2. Iso-Britannia

Historioitsijat ovat pyrkineet paikantamaan Ison-Britannian ammattiyhdistysten juuret toisaalta keskiaikaiseen ammattikuntalaitokseen, toisaalta vaeltavien kisällien muodostamiin veljeskuntiin.[41] Joka tapauksessa vuoden 1720 jälkeen ei enää esiintynyt pyrkimyksiä ammattikuntalaitoksen palauttamiseksi.[42] Sanan modernissa mielessä ammattiyhdistykset alkoivat vähitellen muodostua tässä maassa vuosisadan edetessä loppuaan kohti.[43]

Kuningatar Elisabetin vuoden 1562 *Statute of Apprentices* -laista lähtien työehtojen sisällön määrääminen oli parlamentin ja paikallisten rauhantuomareiden asiana. Teollistumisen edistyessä tämän menettelyn merkitys väheni, ja vuonna 1800 oli voimassa 40 työnantajapuolen esityksestä hyväksyttyyn parlamenttilakiin perustuvaa ala- ja aluekohtaista järjestäytymiskieltoa. Tällaisiin erityislakeihin sisältyi yleensä järjestäytymiskiellon ohella työehtoihin enemmän tai vähemmän kollektiivisesti neuvoteltujen ja laittomasti sovittujen parannusten mitätöiminen sekä rangaistusmääräykset. Mutta lisäksi niihin sisältyi säännöksiä noudatettavien työehtojen sisällöstä sekä valtuutus rauhantuomareille tai maistraateille niiden tarkistamisesta aika ajoin.[44]

---

[41] Webb B. & S. s. 11–22 ja siinä mainitut lähteet (ks. myös kuriositeettina Appendix I s. 721 »On the assumed connection between the trade unions and the Gilds in Dublin»); Brentano 1871 s. 83.

[42] Vinding Kruse s. 33–38, sivulla 37.

[43] Brentano 1871 s. 94; Orth s. 6; Vinding Kruse ss. 76 ja 81–85; Webb B. & S. s. 35–47.

[44] ILO Studies nro 29 s. 6–7; Webb B. & S. s. 73 av. 3.

1700-luvun puolivälin jälkeen tapahtuneet levottomuudet eri teollisuuden aloilla johtivat työnantajien alahuoneelle tekemien valitusten seurauksena parlamenttilakeihin. Ne kohdistettiin tapauskohtaisesti niihin paikkakuntiin ja ammattialoille, joilla työhäiriöitä oli esiintynyt.[45] Tunnetuimmat niistä koskivat silkkiteollisuutta.[46]

Combination Act of 1799 pyrki samaan kuin Le Chapelier'n laki. Tässäkin tapauksessa tavoite oli tilannekohtainen: Lontoon koneenrakennusalan työnantajat pyrkivät estämään uhkaavan lakon erityislailla. Hallitus ja parlamentti päättivät kuitenkin ulottaa lain soveltamisalan koskemaan yleisesti kaikkia työntekijöitä.[47]

Asiassa *Journeymen Taylors of Cambridge* (1721) vahvistettiin, että työntekijöiden »kaikenlainen salaliittolaisuus on laitonta, vaikka asian, minkä vuoksi he liittoutuivat, he tai kuka tahansa heistä olisi voinut tehdä laillisesti, elleivät he olisi liittoutuneet sen tekemiseksi». *R. v. Mawbey* (1796) täsmensi, että pelkkä pelkkä yhteenliittäytyminen katsottiin siviilioikeudelliseksi elinkeinovapauteen kohdistuvaksi salaliitoksi:

> »kuten palkkojensa korottamiseksi yhteenliittäytyneiden kisällien tapauksessa, jokainen voi vaatia oman palkkansa korottamista, jos hän voi; mutta jos monet kokoontuvat samassa tarkoituksessa, tämä on laitonta, ja osapuolet voidaa asettaa syytteeseen salaliittolaisuudesta.»[48]

Tästä alkaen ammatilliset järjestöt olivat common law'n mukaan laittomia (*in restraint of trade*) jo ennen vuoden 1799 järjestäytymiskieltoa.[49]

Vuoden 1799 järjestäytymiskiellon erona aikaisempiin tapaus- ja tilannekohtaisiin lakeihin on, että se ei kytkenyt kieltoa enää työehtojen sisällöstä määräämiseen. *Sidney ja Beatrice Webb* kirjoittavat, että erillislakien »pääasiallisena tarkoituksena ei ollut järjestäytymiskiellon määrääminen vaan palkkojen vahvistaminen, kavallusten ja vahinkojen estäminen, pakotteet työsopimuksen täyttämiseksi/työkurin ylläpitäminen (*the enforcement of the contract of service*) sekä oppilaitten harjoittelun asianmukainen järjestäminen». Edelleen, 1700-luvun loppuun mennessä ja huolimatta järjestäytymisen es-

---

[45] Orth s. 5–24; Webb B. & S. s. 54–55.

[46] Ns. Spitalfields Acts vv. 1773, 1792 ja 1811. Ks. Adlercreutz 1954 s. 63–64; Brentano 1871 s. 120–121; Orth s. 5–24; Webb B. & S. s. 54–55.

[47] Elias & Ewing s. 1; ILO Studies nro 29 s. 7; Orth s. 21; Webb B. & S. s. 73; Wedderburn 1986 s. 51.

[48] Lähde: Wedderburn 1986 s. 515.

[49] Adlercreutz 1993 s. 2.

teistä[50] *»free bargaining between the capitalist and his workmen became practically the sole method of fixing wages»*.[51] Vuoden 1799 lakia täydennettiin seuraavana vuonna mm. sisällyttämällä siihen puuvillateollisuuden esikuvan mukaisesti työriitojen pakollista välitysmenettelyä koskevat säännökset. Niitä ei kuitenkaan käytännössä koskaan sovellettu.[52]

Ison-Britannian työmarkkinaolojen suhteellinen kehittyneisyys lienee osaksi vaikuttanut siihen, että järjestäytymismiskielto kumottiin jo vuonna 1824 siinä benthamilaisessa uskossa, että näin ammatillinen järjestäytyminen tulee vähemmän houkuttelevaksi.[53] Seurauksena oli voimakas järjestäytymisen ja lakkojen aalto, ja jo seuraavana vuonna ammattiyhdistysten toimintavapautta rajoitettiin olennaisesti. Järjestäytyneiden työntekijöiden rikosoikeudellinen vastuu salaliitosta common law'n mukaan palautettiin Lisäksi vuoden 1825 laki sääti vankeusrangaistuksen sille, joka

> »väkivaltaa, uhkausta tai pelottelua, häirintää tai estämistä käyttäen pakottaa toisen henkilön jättämään työnsä, pakottaa tai viettelee toisen henkilön kuulumaan ammattiyhdistykseen tai noudattamaan sen sääntöjä tai pakottaa työnantajan muuttaman liiketapojaan taikka rajoittamaan työntekijöidensä lukumäärää».[54]

Laki kielsi lakot, mutta ei palauttanut järjestäytymisvapauden rajoituksia. *Otto Kahn Freund* (1983 s. 204) toteaa, että puolen vuosisadan ajan, aina vuoden 1875 lakiin[55] saakka, Iso-Britannia toimi malliesimerkkinä järjestäytymisvapauden ja lakkovapauden välillä vallitsevasta erosta. Jäljempänä selostettavat lait ja tuomioistuinratkaisut kohdistuivat nimenomaan immuniteetilla suojattuun lakkovapauteen.

Vuoden 1871 *Trade Union Act*iin saakka ammattiyhdistysliike kehittyi eräänlaisessa oikeudellisen epävarmuuden tilassa. Ammattiyhdistykset eivät olleet oikeuskelpoisia; niiden rahavaroja ei myöskään voitu siirtää edes vuoden 1855 avustuskassalain – *Friendly Societies Act* – nojalla perustetun kassan

---

[50] Niistä oli vuoden 1799 lain jälkeenkin käytännössä ylivoimaisesti tärkein jo vuoden 1563 lakiin sisältyneen palveluspakon tehosteeksi säädetty kuukauden vankeusrangaistus; ks. Elias & Ewing s. 2; Antoine Jacobs s. 199.

[51] Webb B. & S. s. 65, 72.

[52] Webb, B & S s. 71; ILO Studies nro 29 s. 7.

[53] Antoine Jacobs s, 201; Wedderburn 1986 s. 514.

[54] ILO Studies nro 29 s. 11–12.

[55] *Conspiracy and Protection of Property Act,* josta jäljempänä.

[56] *de jure*; käytännöstä esim. Brentano 1871 s. 131.

[57] »(...) a polite way of referring to strike-breaking», Orth s. 102.

[58] ILO Studies nro 29 s. 13; Orth s. 101–106.

suojaan.[56] Queen's Bench katsoi nimittäin asiassa *Hornby v. Close* vastoin lain sanamuotoa, että vaikkakaan yhdistystä, jonka tarkoituksena oli puuttua elinkeinon harjoittamiseen, ei voitu pitää tarkoitukseltaan rikollisena, se kuitenkin oli common law'n vastaisena laiton siitä huolimatta, että avustuskassalain mukaan kaikkiin laillisiin tarkoituksiin perustetut yhdistykset voivat rekisteröimällä sääntönsä tulla oikeuskelpoisiksi. – Yhdistyksen säännöt kielsivät jäseniä työskentelemästä yrityksessä, jossa oli käynnissä työriita,[57] määräsivät lakkoavustuksista ja kielsivät jäseniä myötävaikuttamasta järjestäytymättömien työntekijöiden palkkaamiseen.[58] Yhdistyksen toteaminen sen tarkoituksesta johdettuna laittomaksi common law'n mukaan merkitsi tässä tapauksessa sitä, että yhdistyksen toimihenkilön kavaltamia varoja pidettiin pelivelkaan rinnastettavina.[59]

Tänä aikana varsinkin tuomioistuimet käyttivät täysimääräisesti hyväkseen lakien tulkinnanvaraisuutta – *intimidation, molestation or obstruction* – purkaakseen vihamielisyyttään ammattiyhdistysliikettä kohtaan.[60]

Vuoden 1871 *Trade Union Act* rakentui *immuniteetin* – valtiollisen, ennen kaikkea tuomioistuinten puuttumattomuuden – varaan. Näin pyrittiin turvaamaan ammattiyhdistyksille sekä sisäinen itsemääräämisoikeus että ulkoinen toimintavapaus. Lailla irrotettiin ammatilliset järjestöt rikosoikeudellisen *restraint of trade* -doktriinin piiristä.[61] Ammattiyhdistysliikkeen omaisuus suojattiin ja kolmansien kanssa tehdyt sopimukset laillistettiin. Samalla pyrittiin pitämään ammattiyhdistysten sisäiset asiat tuomioistuinten ulottumattomissa. Niistä tärkeimpiä oli yhdistyksen ja sen jäsenten välisiä suhteita koskevien sääntöjen tulkinta.[62]

Vuoden 1875 *Conspiracy and Protection of Property Act* loi »kultaisen määritelmän, josta tuli brittiläisten työntekijöiden järjestäytymisoikeuden ja tehokkaan työtaisteluoikeuden perusta».[63] Lain 3 §:n mukaan järjestäytymistä minkä tahansa teon tekemiseksi tai aiheuttamiseksi ei ollut pidettävä rikollisena salaliittona, ellei tekoa itseään ollut pidettävä rangaistavana.[64] Peri-

---

[59] »(...) union funds could be stolen with impunity», Elias & Ewing s. 5.

[60] Webb B. & S. s. 284–286; ILO Studies nro 29 s. 11–12.

[61] Adlercreutz 1993 s. 3.

[62] Elias & Ewing s. 6–8; Antoine Jacobs1986 s. 208; ILO Studies nro 29 s. 14–17; Kahn-Freund 1965 s. 130; Wedderburn 1986 s. 518–520.

[63] Wedderburn 1986 s. 520–521.

[64] Section 3: »An agreement or combination by two or more persons to do or procure to be done any act in contemplation or furtherance of a trade dispute... shall not be indictable as a conspiracy if such act committed by one person would not be punishalbe as a crime», lähde: Davies & Freedland s. 707.

aatteiltaan laki toteutti ammattiyhdistysliikkeen tavoitteen, jonka mukaan yksityistä työntekijää ei saa rangaista teosta, ellei samaa tekoa toisen tekemänä ole säädetty rangaistavaksi ja ettei ammatillisen järjestön tekoa voida pitää rangaistavana, ellei samaa tekoa yksityisen tekemänä ole kriminalisoitu. Vuosien 1871 ja 1875 laeissa[65] omaksutut oikeussäännnöt ja -periaatteet toimivat yli sadan vuoden ajan ammattiyhdistystoiminnan kulmakivenä Isossa-Britanniassa.

Tuomioistuimet jatkoivat kuitenkin ammattiyhdistysten vainoamista tukeutuen siviilioikeudellisen salaliiton käsitteeseen (*tort of civil conspiracy to injure*). »Edelleen tunnetuimmassa työoikeudellisessa ratkaisussa»[66] *Taff Vale* (1901) House of Lords katsoi rautatieläisten liiton toimihenkilöiden syyllistyneen vahingon aiheuttamiseen liiton julistaman lakon vuoksi. Tuomioistuin päätti turvaamistoimena kieltää lakon (injunction) sekä velvoitti liiton maksamaan rautatieyhtiölle vahingon ja oikeudenkäyntikulujen korvauksena 23000 £. Liiton toimihenkilöt olivat tuomioistuimen mielestä syyllistyneet vuoden 1885 lain lakkovartiointia koskevien säännösten rikkomiseen mm. levittämällä rikkureille tarkoitettua lentolehtistä.[67] Tämä päätös lisäsi lainsäätäjään kohdistuvia paineita. TUC:n parlamenttikomitea kehotti kaikkia äänestäjiä vuoden 1906 vaaleissa äänestämään vain niitä ehdokkaita, jotka julkisesti tukivat TUC:n lainsäädäntöohjelmaa.[68]

Vasta vuoden 1906 *Trade Disputes Act (TDA)* laajensi ammattiyhdistysten lakkovapauden suojan myös yksityisoikeuden piiriin. Tämä toteutettiin vahvistamalla immuniteetti myös siviilioikeudellisia vahingonkorvausvaatimuksia vastaan.[69] Näin kumottiin mm. *Taff Vale-* ja *Quinn v. Leathem* -ratkaisut ja palauduttiin *Allen v. Flood*issa omaksuttujen oikeussääntöjen varaan.[70] Immuniteetti koski kuitenkin vain työriitoja (*acts done in in furtherance of a trade dispute*), joiden ulkopuolella uusi laki jätti common law -tuomioistuimille sijaa vahingonkorvausvelvollisuuden laajentavalle tulkinnalle.[71]

---

[65] 1871 The Criminal Law Amendment Act (CLAA) ja 1875 The Conspiracy and Protection of Property Act (CPPA).

[66] Davies & Freedland s. 764;

[67] Wedderburn 1986 s. 526–527.

[68] ILO Studies nro 29 s. 20; Göransson s. 111–113.

[69] Göransson, *loc. cit.*, von Prondzynski s. 85; Wedderburn 1986 s. 521: »Only after the enactment of this protection, understandably at the time not seen as a 'privilege' or 'immunity', can we begin to speak of 'a right' or, more accurately, 'liberty' to strike in Britain.»

[70] Davies & Freedland s. 764–765.

[71] Wedderburn 1986 s. 527.

Kansainvälisen sääntelyn alkua silmälläpitäen voitaisiin pysähtyä tähän. 1950-luvulle tultaessa säädännäisen lain ja common law'n kehitys turvasi Ison-Britannian oikeusjärjetyksessä lakkovapauden ja erilaiset järjestäytymislausekkeet osana työehtosopimustoimintaa, joka jäi immuniteetin muodossa elinkeino- ja kilpailurajoituksia koskevan oikeudellisen doktriinin (*restraint of trade*) ulkopuolelle, eräänlaiseksi »ulko-oikeudelliseksi instituutioksi».[72]

Jäljempänä seuraavaa silmälläpitäen on kuitenkin tehtävä kolme täydentävää huomautusta.

Vuosikymmeniä myöhemmin) House of Lords muutti taas tulkintaansa tapauksessa *Rookes v. Barnard* (1964). Työntekijäliiton toimitsija ja sen työpaikalle asettamat edustajat vaativat lakon uhalla työnantajaa irtisanomaan työtoverinsa, joka erimielisyyksien vuoksi oli eronnut liitosta. House of Lords kiersi vuoden 1906 TDA:n turvaaman immuniteetin rinnastamalla lakolla uhkaamisen väkivallalla uhkaamiseen ja konstruoimalla siviilioikeudellisen pelottelun käsitteen tukeutumalla reaaliseen argumentointiin ja erääseen 1793 annettuun ennakkopäätökseen.[73]

Kysymys julkisen sektorin palveluksessa olevien järjestäytymisoikeudesta selventää laajemminkin tämän oikeuden ja lakko-oikeuden välillä tehtävän eron periaatteellista ja käytännön merkitystä. Vuodesta 1824 sekä julkisen että yksityisen sektorin virkamiehillä ja työntekijöillä on ollut neljää poikkeusta lukuun ottamatta yhtäläinen vapaus järjestäytyä. Näistä ensimmäinen oli tilapäinen. Vv. 1927[74]–1946[75] valtion virkamiehillä oli oikeus järjestäytyä vain »omiin» järjestöihinsä, jotka eivät myöskään saaneet liittyä sellaisiin järjestöihin, joihin kuuluu myös muita kuin valtion virkamiehiä edustavia järjestöjä (esim. TUC). Toinen rajoitus koskee poliisiin kuuluvia. Vuodesta 1919[76] heiltä on kielletty liittyminen ammatillisiin järjestöihin. Heitä varten on olemassa lakisääteinen liitto, jolla on eräitä työehtosopimustoimin-

[72] Adlercreutz 1993 s. 3. Vrt. Wedderburn 1991 s. 45 (= 9 ILJ 1980 s. 70): »It is, of course, quite false to see the 'negative statutory protections' which exclude common law liabilities for acts done in furtherance of a trade dispute as essentially some kind of privilege. They are no more than the curious British method of affording to workers in a modern democratic society what in many other countries are positive rights... in substance, behind the form, the statute provides liberties or rights which the common law would deny to unions. The 'immunity' is mere form.» [fn. 26 = Wedderburn The Worker and the Law 1971 p. s. 314]. Ks. myös *idem* 1989 ILJ s. 5–6.

[73] *Civil intimidation*; ks. Wedderburn 1986 s. 40–47.

[74] Trade Disputes and Trade Unions Act 1927, section 5.

[75] Trade Disputes and Trade Unions Act 1946.

[76] Police Acts 1919, 1964. Section. 47.

taan liittyviä tehtäviä; se ei kuitenkaan ole ammattiyhdistys. Kieltoa liittyä muihin järjestöihin lievennettiin vuoden 1972 poliisilailla, mutta poliisiyhdistys on edelleenkin julkisoikeudellinen yhdistys.[77] Kolmas poikkeus ovat asevoimiin kuuluvat.[78] Näillä ryhmillä ei myöskään ole lakko-oikeutta, mutta muut julkishallinnon palveluksessa olevat ovat tässä suhtessa eräitä työehtosopimustoimintaan liittyviä menettelytapoja koskevin poikkeuksin samassa asemassa ja samojen rajoitusten alaisia kuin yksityisen sektorin työntekijät.[79] Neljännen poikkeuksen muodostavat hallituksen tiedustelupalvelun virkamiehet, joihin palaan jäljempänä valvontakäytäntöä koskevassa luvussa.[80]

Negatiivisen järjestäytymisvapauden ja closed shop -järjestelmän sääntely siirtyi 1970-luvulle tultaessa pysyvästi, mutta sisällöltään vaihdellen, säädännäisen oikeuden piiriin, kunnes 1988 ensin post-entry- ja 1990 myös pre-entry-lausekkeet kiellettiin; yksityisen työntekijän oikeus olla kuulumatta ammattiyhdistykseen on turvattu irtisanomissuojaa tehostamalla, viimeksi vuonna1992.[81]

*****

Ison-Britannian edustajat antoivat vahvan panoksen kaikkiin tarkastamieni asiakirjojen valmisteluihin. Maan mannermaan työoikeuden sääntelyjärjestelmästä poikkeavat, voluntaristisiksi luonnehditut piirteet sekä kansalaisvapauksien perinteet tulivat selvästi esiin ja otetuiksi huomioon tämän tutkimuksen kohteena olevien sääntelyasiakirjojen sisältöä muotoiltaessa ja valvontajärjestelmiä kehitettäessä.[82] Tässä suhteessa Ison-Britannian panos on ehkä yksittäisistä maista kaikkein merkittävin. Ison-Britannian sisäisen (ILO:ssa kolmikantaisen) valmistelu- ja hallintoaparaatin vahva perinne jatkuu tänä päivänäkin työelämän kansainvälisen sääntelyn piirissä. Se ylittää ehkä merkitykseltään tästä maasta rekrytoidun henkilöedustuksen kansainvälisten instituutioiden palveluksessa. Tätäkään seikkaa ei ole väheksyttävä, mainittakoon esimerkiksi *Samuel Hoare* EIS:n ja TSS-sopimuksen valmistelijana sekä ILO:sta tutkimuksen kannalta relevanttiin jaksoon sijoittuva ja monissa yhteyksissä viittaamani *C. Wilfred Jenks.*

---

[77] Kahn-Freund 1983 s. 204–205, Wedderburn 1986 s. 655.

[78] Wedderbun *loc. cit.* Kahn-Freund *loc. cit.* ilmeisesti piti asiaa niin itsestään selvänä, että jätti sen mainitsematta.

[79] Kahn-Freund ja Wedderburn, *loc. cit.;* Davies & Freedland s. 871–879.

[80] Cheltenham Government Communications Headquarters (CGHQ), ks. jäljempänä VI.2.3 luku.

[81] Hepple & Fredman s. 207–217.

[82] Creighton s. 3.

1.3. Saksa

Saksassa pikkuvaltioilla oli vielä 1800-luvulla pitkälle itsenäinen asema, ja teollisuuden nousu tapahtui vasta vuosisadan kääntyessä loppuun. 1800-puoliväliin asti repressiiviset toimet kohdistuivat lähinnä kisälleihin, joilla keskiajasta alkaen oli varsin militantit perinteet.[83] Liberalismin vaikutusten mukaisesti kisällien yleisesti rikkomia järjestäytymiskieltoja ja muita rajoituksia[84] tiukennettiin Saksissa[85], Preussissa[86] ja Baijerissa.[87] Napoleonin sotien seurauksena Ranskan rikoslain ammatillista järjestäytymistä vastaan tähdätyt artiklat 414–416 ulotettiin Ranskan valloittamalle Reininmaalle (sekä Belgiaan, Hollantiin ja Italiaan). 1800-luvun puoliväliä kohti ammatillista järjestäytymistä pyrittiin hillitsemään sekä (poliisi)hallinnollisin että (rikos)lain keinoin. Vuoden 1845 Preussin tehdaslaki sääti ankarat rangaistukset liittäytymisestä työnseisauksiin, kielsi työntekijöiden ja työnantajien yhdistykset, paitsi poliisin luvalla, sekä kriminalisoi työsopimuksen rikkomisen. Lain johdannossa todetaan tarkoituksena olleen pikemminkin estää lakot parempien palkkojen tai muiden myönnytysten puolesta kuin kieltää työntekijöitä kokonaan keskustelemasta asioistaan.[88] Vuoden 1848 vallankumousvuoden jälkeinen hetkellinen liennytys johti mm. äänioikeuden, yhdistymisvapauden ja eräiden muiden perusoikeuksien julistamiseen Frankfurt am Mainin kansalliskokouksen hyväksymässä vuoden 1849 perustuslaissa. Se kuitenkin raukeni liittosuunnitelman mukana.[89] Vastareaktiona oli työväen poliittisten organisaatioiden hajottaminen Preussin johtaman Pohjois-Saksan liiton asetuksella vuonna 1854. Esimerkiksi Preussi toteutti asetusta saatta-

---

[83] Ritscher s. 8–32; ILO Studies nro 30 s. 3–4.

[84] Ensimmäinen Reichsgewerbegesetz vuodelta 1731 lakkautti kaikki kisällien veljeskunnat ja kisälliyhteisöt ja kielsi vastaisuudessa niiden perustamisen, kielsi viranomaisia myöntämästä kisälleille oikeutta kokoontua tai liittäytyä yhteen ja määräsi ankarat rangaistukset ml. kuolemanrangaistus luvattomasta kokoontumisesta sekä kaikenlaisesta kapinoinnista, metelöinnistä ja lakkoilusta (»das Zusammenrottieren, Aufstände, die gemeinsame Arbeitsverweigerung, das haufenweise Austräten oder 'anderes dergleichen rebellisches Unwesen'»), Ritscher s. 91.

[85] 1791 Mandat wider Tumult und Aufruhr, jota täydennettiin 1810 Saksan ensimmäisellä lakonrikkurien suojelulailla, Ritscher s. 134: ILO Studies nro 30 s. 4.

[86] 1794 Allgemeines Landrecht avasi kuitenkin mahdollisuuksia muutoin kielletylle kokoontumiselle sallimalla keskinäiset avustuskassat ja huolenpidon sairaista ja vaeltavista kisälleistä, Ritshcer s. 157–138.

[87] 1808–1809, Ritscher s. 143–144.

[88] ILO Studies nro 30 s. 5.

[89] Ns. Paulskirchenverfassung §§ 132 ja 162, josta esim. Jyränki 1989 s. 225.

malla vanhan järjestäytymiskiellon uudelleen voimaan siten laajennettuna, että se koski myös palvelusväkeä, maataloustyöntekijöitä ja merimiehiä (1854) sekä myöhemmin (1860) myös kaivostyöläisiä.[90]

Järjestäytymiseen, jonka »tarkoituksena on turvata suotuisat palkka- ja työehdot, erityisesti seisauttamalla työ tai irtisanomalla työntekijät», kohdistuvat rangaistukset ja rajoitukset kumottiin ensin Saksissa (1861)[91] ja sitten Pohjois-Saksan liitossa vuoden1869 *Reichsgewerbeordnung*illa.[92] Samalla turvattiin sekä positiivinen että negatiivinen järjestäytymisoikeus (152 §), ja näiden oikeuksien käyttämiseen kohdistuva painostus säädettiin rangaistavaksi (153 §).[93]

Lakko ei enää ollut sellaisenaan oikeudenvastainen, jos siihen ryhdyttiin työsopimusta rikkomatta, ja käytännössä irtisanomisajat olivat harvinaisia. Tuomioistuimet tulkitsivat kuitenkin lakko-oikeutta rajoittavasti,[94] samoin poliisi.[95]

Ensimmäinen valtakunnallinen työehtosopimus solmittiin kirjapainoalalle pitkän työtaistelun jälkeen vasta vuonna 1873. Tämä ei kuitenkaan johtunut ensisijassa lainsäädännöllisistä rajoituksista, vaan toisaalta työnantajapuolen myöhäisestä järjestäytyneisyydestä, toisaalta ammattiyhdistysliikkeen kielteisestä suhtautumisesta työehtosopimuksiin, joiden se katsoi häiritsevän luokkataistelua.[96]

Joka tapauksessa Bismarckin sosiaalipolitiikan toinen puoli,[97] vuoden 1878 sosialistilaki häiritsi myös ammattiyhdistysliikkeen taistelua, sillä tämän lain nojalla kuusitoista kaikkiaan 25 ammatillisesta järjestöstä lakkautettiin. Samalla niiden avustuskassat takavarikoitiin ja sanomalehdet kiellettiin. Laki kumottiin vuonna 1890, mutta yleiseen yhdistymisvapauteen koh-

---

[90] ILO Studies nro 30 s. 6.

[91] (Sachsisches) Gewerbegesetz §§ 52, 73, 15. Okt. 1861

[92] ILO Studies nro 30 s. 7–8; Däubler 1987 s. 35; Antoine Jacobs s. 214–215; Nikisch s. 18–19; Ritscher ss. 214–218 ja 260–268; Weiss s. 105–106.

[93] Ritscher s. 307 julkaisee lainkohdat.

[94] Däubler 1987 s. 37–39. Gewerbeordnung 153 §:n soveltamisesta syntynyt oikeuskäytäntö sai Brentanon toteamaan, että työntekijöille on turvattu järjestäytymisoikeus, mutta sen käyttämisestä rangaistaan, ja Lotmar lausui: »Ammattiyhdistykset ovat vapaita kuin taivaan linnut, mutta vielä tarvitaan ammattiyhdistyslaki», ILO Studies nro 30 s. 11–12; Ritscher s. 268.

[95] Nikisch s. 19.

[96] Nikisch s. 18; Hueck-Nipperday s. 14.

[97] Hepple 1986 s. 134: »From his accession to power in 1863 until his downfall in 1890 Bismarck pursued the twin policies of repression and consession.»

distui edelleenkin monia rajoituksia, jotka tehokkaasti estivät myös ammatillista järjestäytymistä. Rajoitukset poistettiin vasta vuonna 1899, mutta ammattiyhdistykset joutuivat tämänkin jälkeen »kärsimään 'yleisten asiain' käsitteen laajasta tulkitsemisesta».[98]

Vuoden 1908 yhdistyslaki yhdenmukaisti ja lievensi edelleen muodollisuuksia ja valvontaa. Kansankomissaarien neuvosto kumosi 12.11.1918 julistamallaan päätöksellä ammatillisen järjestäytymisvapauden asetuksiin perustuvan kiellon muissa kuin teollisuusammateissa, ja näin vuoden 1869 *Gewerbeordnung*in mukaiset oikeudet koskivat kaikkia aloja. Tämän säädöksen edellä referoidut 152 ja 153 artiklat kumosi kuitenkin pian Weimarin tasavallan perustuslaki, joka ensimmäisenä valtiosääntöasiakirjana maailmassa sisälsi ammatillista järjestäytymisvapautta koskevan erityissäännöksen.[99] Sen mukaan (159 artikla) »yhdistymisvapaus työ- ja taloudellisten ehtojen säilyttämiseksi ja parantamiseksi jokaiselle ja kaikissa ammateissa on turvattu». Säännös kielsi kaikki sopimukset ja toimenpiteet, jotka pyrkivät rajoittamaan tai estämään yhdistymisvapautta, ja perustuslakiin sisältyi erikseen säännökset yleisestä (124 artikla) ja virkamiesten (130 artikla) yhdistymisvapaudesta. Weimarin tasavallan korkein oikeus piti säännöksiä sellaisenaan oikeudenkäyntikelpoisina (horisontaalivaikutus) ja tulkitsi 159 artiklaa seuraavasti:

> »Luonteensa ja tarkoituksensa mukaisesti järjestön jäsenten järjestäytymisvapauteen täytyy edelleen kuulua oikeus [Befugniß] sen täysimääräiseen toteuttamiseen ja sen oikeudellisen pätevyyden turvaaminen. Myös tämä kuuluu järjestölle myönnettyjen vapausoikeuksien käsitteen piiriin. Järjestäytymisvapaus olisi todellakin epätäydellinen ja valheellinen, ellei kaikkien jäsenten yhteistä oikeutta ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin ja ratkaisuihin järjestön päämäärien saavuttamiseksi suojeltaisi samalla tavoin. [100]

Perustuslain157 artikla sisälsi säännöksen työvoiman suojelusta ja velvoitti lisäksi valtakuntaa luomaan yhtenäisen työoikeuden.[101] Lisäksi 165 ar-

---

[98] Valtiopäiväasiakirjat 1905–1906, 3 LaVM 4, liite s. 53.

[99] Vastaava erityissääntely toteutettiin samoihin aikoihin säädetyillä Puolan (1921), Serbo-Kroatian ja Slovenian kuningaskunnan (1921) sekä Tshekkoslovakian perustuslaeissa (1920); ILO Studies nro 28 s. 20.

[100] Reichsgericht, IV. Zivilsenat, Urt. v. 2 Juli 1925, *Arbeitgeberverband der Sägerverkindustrie Ostpreussen* IV 154/25, ERZ 111. Band (1926) s. 199.

[101] »Die Arbeitskraft steht unter dem besonderen Schutz des Reichs. Das Reich schafft ein einheitliches Arbeitsrecht», lähde: Klenner s. 281.

tiklaan kirjattiin saksalaisen kollektiivisen työoikeuden »dualistisen»[102] rakenteen toiseksi pilariksi myötämääräämisjärjestelmä, joka yritystasoisena oli ensiksi toteutettu vuoden 1891 elinkeinolain muutoksella.[103] Tämän järjestelmän rakentaminen samoin kuin koko kansantaloutta koskevan neuvotteluelimen (*Reichswirtschaftsrat*) luominen perustui työmarkkinajärjestöjen sodan jälkeen marraskuun 15 päivänä 1918 allekirjoittamaan *Stinnes-Legien* -sopimukseen.[104]

****

Molemmat maailmansodat hävinneen Saksan panos verrokkiasiakirjojen sisältöön alkoi tuntua vasta ESP:n valmistelujen yhteydessä.

2. Pohjoismaat

2.1. Tanska

Tanskassa (ja Norjassa) vuoden 1681 ammattikuntasääntö kielsi sekä mestareilta että kisälleiltä kokoontumis- ja järjestäytymisoikeuden. Kirvesmiesten vuonna 1794 käymän pitkän lakon seurauksena annettiin maaliskuun 21 päivänä 1800 Kööpenhaminan käsityöläisammattikuntaa koskeva asetus.[105] Siinä vahvistettiin nimenomaisesti sopimusvapaus, joka ammattikuntalaitosta koskien ulottui palkkoihin, irtisanomisaikoihin ja *»alle andere bestemmelser, der mellem dem lovligen kan finde sted»*. Asetuksen soveltamisala laajennettiin koko maahan 1823. Samalla työtaisteluihin liittyviä rangaistuksia kiristettiin olennaisesti ja vielä lisää vuonna 1835.[106]

Sen sijaan järjestäytymis- ja kokoontumisoikeus jäi voimaan siten rajoitettuna, että viranomainen voi lakkauttaa – ilman muutoksenhakuoikeutta –

---

[102] Ramm 1987 kpl. 40 s. 27.

[103] *Ibid.*

[104] Ramm, teoksessa Hepple (ed.) 1986 s. 264; ILO Studies nro 30 s. 30. Suomalaisyhteydet Saksaan eivät siten rajoittuneet pelkästään ulkopolitiikkaan. Työvoiman suojelua koskevan Weimarin valtiosäännön 157 artiklan 1 momentin transkriptio HM 6.1 §:n 1. virkkeeksi ja sen 2 momentin toimeksiannon täyttämiseksi laaditun, joskin sellaisenaan toteuttamatta jääneen *Hugo Sinzheimerin* työehtosopimuslakia koskevan ehdotuksen toteuttaminen lähes sellaisenaan Suomessa ovat klassisia esimerkkejä suomalaisten saksalaisyhteyksistä sosiaalipolitiikan alalla. Ks. Bruun 1979 s. 82–90.

[105] Utgivelsen af Frd 21 Marts angaaende Haandvækslavene i København.

[106] Adlercreutz 1954 s. 86–87.

yhdistyksen, jonka katsoo ryhtyneen laittomaan tai yhteiskunnalle vahingolliseen toimintaan. Ammattikuntalaitos lakkautettiin vasta vuoden 1857 elinkeinolailla, joka tuli voimaan vuonna 1862. Lain mukaan vanhoille ammattikunnille myönnettiin sisäministeriön luvalla oikeus jatkaa vapaaehtoisina yhteenliittyminä sekä perustaa myös uusia, vaikka vuoden 1835 lait jäivät sellaisenaan voimaan. Sinänsä vuoden 1849 perustuslaki tunnusti yhdistymisvapauden, ja jo vanhastaan katsottiin – käsityöläisiin kohdistuvin rajoituksin – laillisia tarkoituksia varten perustetut yhdistykset oikeuskelpoisiksi ilman viranomaisten lupaa.[107]

Sopimusvapauden aikana ammattikunnat pyrkivät vaikuttamaan aktiivisesti palkkahinnoitteluun ja muihin työehtoihin. 1800-luvun puolivälissä maistraatit kuitenkin kieltäytyivät liberalismin hengessä ja toimivallan puutteeseen vedoten ottamasta tutkittavakseen mestareiden tai kisällien vaatimuksia palkkataulukkojen ja muiden työehtojen vahvistamisesta. Käytännön muutoksella oli esikuvansa vuoden 1791 Pariisissa ja saman vuosisadan lopun Isossa-Britanniassa. Jo 1600-luvun ammattikuntasäännöissä palkkaus oli jätetty mestarien ja kisällien keskenään sovittavaksi, eikä aikaisemmalla käytännöllä siten ollut kirjoitetun lain tukea. Elinkeinolainsäädäntö ja sopimusvapaus johtivat osaltaan työmarkkinaosapuolten neuvottelutoiminnan vilkastumiseen, ja tämä loi pohjaa työehtosopimusten syntymiselle.

Vuoden 1899 *Septemberforliget* on seuraus alun perin verrattain vähäpätöisestä, mutta sittemmin uusien työmarkkinoiden keskusjärjestöjen keskinäiseksi arvovaltakiistaksi muodostuneesta työriidasta.[108] *Septemberforliget* muodosti Tanskan työehtosopimusjärjestelmän perustan. Sopimuksesta aiheutuvien erimielisyyksien ratkaisemiseksi asetettiin seuraavana vuonna pysyvä välimiesoikeus,[109] ja vuonna 1910 perustettiin valtakunnansovittelijan toimi.[110] Näin oikeus- ja eturiidat erotettiin toisistaan tavalla, josta sittemmin muodostui pohjoismaisen mallin keskeinen tunnusmerkki.[111]

*Septemberforliget*ista on oikeuskäytännössä johdettu positiivinen ammatillinen järjestäytymisoikeus ja eräitä sen suojelua koskevia sääntöjä.[112] So-

---

[107] Skeie s. 208–209.

[108] Adlercreutz 1954 s. 87–93; Illum s. 10–12; Jacobsen s. 25; sopimuksen englanninkielinen käännös Hepple (ed.) 1986 liitteenä s. 383.

[109] Den faste Voldgiftsret, lov Nr. 57 af April. Voldgiftsret antoi 32 ratkaisua vuosina 1900–1910, Illum s. 12.

[110] Lov om Udnævelse af en Forligsmand i Arbejdsstridiigheder, Nr. 82 af 12 April 1910.

[111] Bruun et al. 1990 s. 54.

[112] ILO Studies nro 30 s. 285–286; Jacobsen kplt. 515–517 s. 213– 214.

pimus tunnusti myös molemmin puolin oikeuden työtaistelutoimiin,[113] ja lainsäätäjä vahvisti sen välillisesti vuoden 1910 työtuomioistuinlain säännöksellä, jonka mukaan pelkästään julkinen ilmoitus lakon tai työsulun alkamisesta ei ole laiton, ellei itse ilmoitettu toimenpide ole laiton.[114]

Negatiivista järjestäytymisvapautta ei lainsäädännössä ole suojattu ennen vuotta 1982, mihin palaan jäljempänä ESP:n valvontakäytännön yhteydessä. *Septemberforliget* vahvisti työnantajan direktio-oikeuden, mihin on katsottu kuuluvan oikeus valita työntekijät järjestäytymiseen katsomatta, ellei tätä oikeutta ole järjestäytymättömän työntekijän vahingoksi nimenomaisella järjestäytymislausekkeella tai työnantajaa sitovaan tapaan tai käytäntöön perustuen rajoitettu.[115] Tämän vuoksi järjestäytymislausekkeet ovat sallittuja yksityisellä sektorilla, vaikkakin käytännössä niitä esiintyy lähinnä työmarkkinoiden keskusjärjestöjen ulkopuolisilla rakennus- ja maataloustuotannon aloilla.[116]

2.2. Norja

Norjassa oikeus perustaa yhdistyksiä ilman edeltävää lupaa on peräisin vuonna 1660 päättyneeltä Tanskan hallintokaudelta.[117] Tämä oikeus ei – lukuunottamatta erästä työnjohtajia koskevaa väliaikaista poikkeusta[118] – perustu kirjoitettuun lakiin, vaan on voimassa tavanomaisena oikeutena. Norjan ratifioidessa ILO nron 87 todettiin lakonisesti, että »oikeusjärjestyksestämme seuraa, että Norjassa vallitsee yhdistymisvapaus».[119] Sittemmin oikeus ammatilliseen järjestäytymisvapauteen onkin johdettu perustuslakiin kirjatusta viranomaisille suunnatusta ihmisoikeuksien edistämisvelvollisuudesta

[113] Sopimuksen 2 kappale. Edellytyksenä oli 3/4 määräenemmistöllä tehty toimivaltaisen elimen päätös, 14 vuorokauden ennakkoilmoitusaika ja työtaistelun alkamisen varmentava seitsemän päivän ilmoitusaika. ks. myös Jacobsen kplt. 709–715 s. 284–286. Muiden kuin keskusjärjestöjen jäsenliittojen tukemiseksi toimeenpannut työtaistelut kiellettiin.

[114] ILO Studies nro 30 s. 296

[115] ILO Studies nro 30 s. 291; Jacobsen s. 221.

[116] ESC Governmental Committee, 12th Report 1993 s. 32–33.

[117] Skeie s. 378.

[118] Ns. Lex Askim 12.12.1951 joka kumottiin vuonna vuonna 1978, Evju s. 68–69; Jakhelln BaöRV 75/1 s. 597.

[119] Evju s. 66.

(110 c §). sekä mm.YK:n ihmisoikeusjulistuksesta ja tämän tutkimuksen kohteena olevista Norjan ratifioimista kansainvälisistä yleissopimuksista.[120]

Vuoden 1681 Tanskaa ja Norjaa koskevaan ammattikuntajärjestykseen perustuva järjestäytymiskielto kumottiin Norjassa ammattikuntalaitoksen lakkauttamisen yhteydessä vuonna 1839.[121] Ensimmäiset varsinaiset ammattiyhdistykset perustettiin vuosina 1848–1851. Suomalaisittain eräänlaisen wrightiläisen kauden (1860–70 luvuilla) jälkeen ammattiyhdistysliike käynnistyi uudelleen 1880-luvulla. Vuosisadan vaihteessa työmarkkinajärjestöt järjestyivät keskusjärjestöiksi (LO 1899; NAF 1900). Vuonna 1902 nämä järjestöt solmivat ensimmäisen, tosin lyhytaikaiseksi jääneen yleissopimuksen työriitojen sovittelusta.[122] Sopimus koski menettelytapoja toisaalta oikeusriitojen, toisaalta intressiriitojen ratkaisemiseksi. Tällä erottelulla on esikuvansa Tanskan *Septemberforliget*issä.[123]

Vuoden 1902 yleissopimus sisälsi yleisen järjestäytymisoikeutta koskevan määräyksen, joka sittemmin siirrettiin valtakunnallisiin työehtosopimuksiin ja vuonna 1935 LO:n ja NAF:n välillä solmittuun uuteen pääsopimukseen.[124] Vuonna 1947 järjestäytymisoikeuden todettiin yhteisellä pöytäkirjamerkinnällä sisältävän sekä positiivisen että negatiivisen oikeuden.[125] Lainsäädännön puuttuessa edellä selostetun sopimusmääräyksen soveltamispiirin ulkopuolella järjestäytymislausekkeisiin tähtääviä lakkoja ei ole vanhemmassa oikeuskäytännössä pidetty työehtosopimuksen vastaisina, mutta yhdistymisvapauden yleisistä periaatteista katsottiin seuraavan, että viranomaiset eivät voi esimerkiksi työnvälitystoiminnassa asettaa työntekijöitä eri asemaan järjestäytymisen perusteella.[126] Sittemmin *Høyesterett* on kuitenkin pitänyt lain vastaisena boikottia, jonka tarkoituksena on ollut painostaa työnantajaa pi-

---

[120] Jakhelln 1998 s. 377. Ks. myös edellä (I.1. luku) selostamani *Oljearbeidernes Fellessammenslutning (OFS) mot Staten v/Kommunal- og arbeidsdepartementet.*

[121] Skeie s. 348; ILO Studies nro 30 s. 303.

[122] ILO Studies nro 30 s. 304–306.

[123] Bruun & al. ss. 38 ja 54.

[124] Evju, Nord 1990:42 s. 234.

[125] Bruun & al. s. 43; Evju 1982 s. 69–70. Jakhelnn BaöRV 75/1 s. 601 julkaisee pöytäkirjamerkinnän käännettynä englanniksi: »It is therefore in conflict with a basic principle of co-operation between the two main organizations if an attempt is made to prevent appointment or employment of an employee because the employee or the employer is organized or not organized.»

[126] Jakhelln BaöRV 75/1. s. 606–607, 609.

tämään palveluksessaan vain tiettyyn ammatilliseen järjestöön kuuluvia työntekijöitä.[127]

Järjestäytymisvapauden tavoin myöskään lakko-oikeutta ei ole turvattu Norjan lainsäädännössä positiivisena oikeutena. *Henning Jakhelln* (BaöRV 75/1.s. 607–608) toteaa – erikseen perustelematta – että lakko-oikeus kytkeytyy läheisesti järjestäytymisvapauteen, mutta on kuitenkin itsenäinen oikeus.[128] *Stein Evjun* (1982 s. 103) mukaan lakko-»oikeus» on oikeudellisessa mielessä ymmärrettävä erääksi vapauden muodoksi, jonka käyttämistä on työriitalainsäädännössä usein eri tavoin rajoitettu. Tärkein rajoitus – muiden Pohjoismaiden tavoin[129] – on työtaistelun osittainen välineellistäminen osaksi työehtosopimustoimintaa etu -ja oikeusriita käsiteparin turvin. Eturiitojen piiriin jäävät eräin rajoituksin myötätuntotyötaistelut ja poliittiset mielenosoituslakot.[130] Yksilötasolla lakkoon ryhtyminen edellyttää irtisanomisajan noudattamista (kuten Tanskassa ja Isossa-Britanniassa), ellei työehtosopimuksessa ole toisin määrätty.[131] Norjassa sovittelijan toimivaltuudet ovat suuremmat kuin Suomessa.

Vuonna 1913 keskusjärjestöt perustivat yhteisen komitean torjuakseen hallituksen esitykset pakkosovittelua ja -sovintoa koskeville esityksille, ja vuoden yleislakolla uhaten LO onnistuikin torjumaan pakkosovinnon vuoden 1915 työriitalaista. Kuitenkin jo seuraavana vuonna pakkosovinnosta säädettiin määräaikaisella lailla. Pakkosovintomenettely oli määräaikaislakien varassa vuoteen 1927, jolloin työriitalaki uudistettiin. Pakkosovinnosta säädettiin kuitenkin edelleen määräaikaislaeilla, sittemmin tapauskohtaisesti. Tanskassa omaksutun käytännön mukaisesti työtaistelu voidaan kieltää parlamenttilailla, jolla ko. työriidan ratkaisu siirretään eduskunnan valitsemille valtuutetuille (*rikslönnsnemnda*). Tämän vuonna 1952 annetulla lailla perustetun pysyvän lautakunnan tehtävänä on ratkaista parlamenttilailla tai sen tur-

---

[127] Retstidende 1959 s. 1080; Jakhelln 1998 s. 379. Ks. myös Evju 1982 s. 69–71 järjestäytymisvapauslainsäädännön tarpeellisuutta koskevasta arbeidsrettsrådetin vuonna 1966 jättämästä mietinnöstä.

[128] Jakhelln 1998 s. 428 vielä lakonisemmin: »Det er et sikkert utgangspunkt hos oss at streik og lockout er lovlige kampmidler. De er imidlertid like sikkert at selv en begrenset arbeidskonflikt kan meføre meget betydlige skadevirkninger for sammfunnet, og dette er bakrunnen for att retten til både streik, lockout og andre aksjonsformer i arbeidsforhold har måttet tåle atskilllige innskrenkninger.»

[129] Bruun & al. s. 37–38.

[130] Jakhelln BaöRV 75/1. s. 608.

[131] *Idem* s. 610; Evju 1982 s. 110–111.

vin annetulla väliaikaisella asetuksella sen käsiteltäväksi saatetut työriidat päätöksellä, jolla on työehtosopimuksen oikeusvaikutukset.[132] Asevoimiin kuluvilla eikä virkamieslaissa tarkoitetuilla virkamiehillä ole oikeutta ryhtyä lakkoon.[133] Poliisien lakkokielto kumottiin vuonna 1995.[134]

»Sopimuksenteon aikaisiin olosuhteisiin» palautettuna Norjan työehtosopimusjärjestelmä oli jo vakiintunut: järjestäytymisvapaus oli turvattu osana yleistä yhdistymisvapautta ja järjestäytymisoikeus ml. sen negatiivinen puoli työmarkkinajärjestöjen välisin sopimuksin. Samoin sekä lakiin että sopimuksiin perustuva lakko-oikeuden sääntely oli jo vakiintunut nykyisille perusteille tämän vuosisadan ensimmäisinä vuosikymmeninä.

2.3. Ruotsi

Ruotsi-Suomessa palkkataulukoihin perustuva vuoden 1739 palkollissääntö kumottiin vuonna 1805. Samalla toteutettiin »vapaan ja yksilöllisen palkanmäärityksen periaate» maataloustyössä.[135] Käsityöammatteja koskevat ammattikuntasäännöt pitivät lähtökohtana mestarien ja kisällien sopimusvapautta. Käytännössä mestarit määrittelivät keskinäisillä sopimuksillaan pitkälti palkkatason ja myös osto- ja myyntihinnat, vaikka menettelyä pidettiinkin laittomana yhteenliittäytymisenä. Vielä vuoden 1720 ammattikuntasäännön alkuaikoina palkkatariffeille saatettiin hakea maistraatin vahvistus, vaikka ammattikuntien, huomioonottaen niiden virallinen asema ja niiden itsensä vahvistamat tariffit, voitiin katsoa olevan luonteeltaan julkisoikeudellisia elimiä.[136] Ammattikunnittain perustetut kisälliyhdistykset toimivat sosiaalisina ja kurinpidollisina järjestöinä sekä keskinäisinä avustuskassoina ja työnvälittäjinä. Kisällien lakot eivät kuitenkaan olleet harvinaisia, mutta 1700-luvun loppupuolella viranomaiset alkoivat kiristää otettaan pidättämällä ja sakottamalla lakonjohtajia sekä pyrkimällä katkaisemaan heidän kansainväli-

---

[132] Vv. 1953–1994 on annettu 50 lakia ja 33 väliaikaista asetusta sekä 20 lain nojalla annettua kuninkaallista päätöstä, joilla työriidat on siirretty palkkalautakunnan ratkaistavaksi. Niistä 8 on koskenut öljyteollisuutta, *Oljearbeidernes Fellessammenslutning mot Staten v/Kommunal- og arbeidsdepartementet*, Höjesterettens dom 10. april 1997, 157–97, Norsk Retstidende 1997 Hefte 10 s. 587. Ks. myös Evju 1982 s. 116–134 ja jäljempänä VI luvussa uudemmasta käytännöstä (jaksot 6.1.3 ja 6.2.2.).

[133] Evju 1982 s. 135–136. Jakhelln 1998 s. 428–429.

[134] 3.2.1995/8, Jakhelln *loc. cit.*

[135] Adlercreutz 1954 s. 110–111.

[136] *Op. cit.* s. 123.

siä yhteyksiään. Tehdastyötä koskeva vuoden 1770 hallijärjestys kielsi työntekijöitä kokoontumasta edes mestarin suostumuksella – mikä kisälleille oli sentään sallittua – ja kollektiivisesta palkankokortusvaatimuksesta rangaistiin 20 taalerin sakolla, lakonjohtajia kaksinkertaisena.[137]

Siirtyminen elinkeinovapauteen tapahtui vähitellen.[138] Vuoden 1809 hallitusmuotoon kirjattu painovapaus konkretisoitiin 1810 painovapausasetuksella. Vuoden 1846 tehdas- ja käsityöasetuksella ammattikunnat korvattiin kaikille kaupungeille pakollisilla käsityösäännöillä, ja samalla ammattitaitovaatimuksia lievennettiin. Vuoden 1864 elinkeinovapausasetus poisti loputkin ammattisidonnaisuudet.

Axel Adlecreutzin (1954 s. 150–151) mukaan vuoden 1864 elinkeinoasetuksen työoikeudellisilla säännöksillä näyttää olleen varsin vähän välitöntä käytännön merkitystä, joskin sittemmin palvelussuhdetta koskevan lainsäädännön soveltamisessa ja tulkinnassa alkoivat korostua sopimusoikeudelliset elementit. Lisäksi sopimusvapaus merkitsi, että työntekijällä oli oikeus kieltäytyä vastaanottamasta tarjottua työtä ja omaa työsopimustaan rikkomattaoikeus myös yksin tai yhdessä jättää työnsä.[139] Edelleen voimaan jäänyt irtolaislainsäädäntö tosin varjosti tätä oikeutta. *Håkan Göransson* katsookin, että vuoden 1864 elinkeinoasetus merkitsi lakkovapauden varsinaista läpimurtoa lainsäädännössä,[140] vaikka varsinaista ammattiyhdistysliikettä ei vielä ollutkaan syntynyt eikä lainsäädännön yhteydessä ollut akuuttia tarvetta tässä mielessä keskustella lakkovapaudesta.[141] Kuitenkin sopimusvapautta laajennettiin, ja vuoden 1846 asetukseen vielä sisältyneet lakkorajoitukset samoin kuin rangaistusmääräykset kumottiin miltei kokonaan.

---

[137] Håkan Göransson s. 43 av. 41 huomauttaa, että kokoontumiskielto (»otillåten sammansättning») näyttäisi muistuttavan Ison-Britannian common law'n käsitettä »conspiracy».

[138] Kungl Maj:n kertomuksessa vv. 1828–9 valtiopäiville esitettiin mm.: »Öfvertygad om olägenheten af en hastig förändring i sådana af ålder gällande föreskrifter (= ammattikuntasäännöt/OS) på hwilkas bestånd serskilda medborgare-classer grundat sina förhoppningar om framtida utkomst, har Kongl Maj:t sökt att småningom undanröja hindren för en friare utöfning av produktiva yrken i allmänhet,» lähde: Göransson s. 81.

[139] Adlercreutz 1954 ss. 152 ja. 175–180.

[140] Göransson s. 87–88, 93; samoin Adlercreutz 1954 s. 175; *idem* 1990 s. 35.

[141] Tosin Adlercreutz 1954 s. 172–189 kertoo, että jo muutaman vuoden kuluttua ja enenevästi vuosikymmenen vaihteessa syntyi lakkoja ja myös lehdistökirjoittelua, jossa »visserligen voro de flesta tidningaarna kritiska mot strejkvapnet och beklagade arbetarnas beslut att tillgripa det, men rätten i och för sig att nedlägga arbetet erkändes såvitt jag kunnat finna allmännt», sivulla 176.

Yhdistymisvapauden sekä ammatillisen järjestäytymisvapauden ja -oikeuden rajanvetoa silmälläpitäen varsinkin lakkoon kohdistui edelleen eräitä oikeudellisia ja tosiasiallisia esteitä.

Ruotsissa yhdistymisvapaus ilman edeltävää lupaa on perinteisesti tavanomaisena oikeutena ja nyttemmin myös vuoden 1974 hallitusmuodossa (RF 2:1(5) ja 2:14(2)) turvattu *kansalaisen* perusoikeus. Lisäksi hallitusmuodossa (RF 2:17) on turvattu työntekijöiden ja työnantajien *yhdistyksille sekä yksityisille työnantajille* työtaisteluoikeus, ellei laista tai sopimuksista muuta johdu. Säännös koskee sekä esitöiden että sanamuotonsa mukaan perinteisenä kansalaisvapautena yksityisten suhdetta julkiseen valtaan, mutta samalla myös yksityisten välisiä suhteita.[142] Vuoden 1809 hallitusmuodon niukkuus ja tulkinnanvaraisuus[143] ei siten merkinnyt yhdistymisvapauteen puuttumista tai sen rajoitusta. Työtaisteluoikeuden nousemista valtiosäännössä turvatuksi perusoikeudeksi voitaneen osaltaan pitää 1800-luvun puolivälistä alkaneen kehityksen tuloksena, mutta eri säännöksissä määriteltyjen oikeuksien subjektit ja rajoitusperusteet poikkeavat sisällöltään:[144] yhdistymisvapaus on epäilemättä vahvemmin suojattu. Itse asiassa valtaosa niistä keinoista, joilla vuoden 1864 elinkeinoasetuksen jälkeen tosiasiassa häirittiin ammatillista järjestäytymistä ja edunvalvontaa, voidaan tämän jakson tarkoitusperiä silmälläpitäen sijoittaa laki- ja sopimusvarauksen alle.

Vuonna 1864 tuli voimaan myös pitkään valmisteltu rikoslain uudistus, jolla kumottiin vuoden 1734 rikoskaari. Lain 10 lukuun sisällytettiin lähes sellaisenaan vuoden 1849 asetuksen säännökset mellakasta, kapinasta ja luvattomista kokouksista. Kokouslainsäädäntöön sisältyneiden poliisivaltuuksien käyttö vuosisadan lopun työmarkkinariitojen yhtydessä aiheuttikin arvostelua.[145] Merkittävämmäksi osoittautui *pakottamista* koskeva 15 luvun 22 §, joka sisällöltään lähes sellaisenaan kopioitiin Suomen vuoden 1889 rikoslakiin (RL 25:12). Tähän säännökseen viitattiin varsinkin lehdistökirjoittelussa lähinnä käsiteltäessä lakkolaisten työnhaluisiin työntekijöihin kohdistamaa painostusta; poliisitutkinta ei kuitenkaan johtanut syytetoimiin.[146] Sen sijaan vuosisadan lopun nousukauden myötä kiihtyneen lakkoliikkeen seurauksena rikoslakia kiristettiin työnhaluisten rikkurien suojelemiseksi vv. 1893, 1897 ja 1899. Viimeksi mainittuna vuonna säädetty ns. *Åkarpsla-*

[142] Göransson s. 328.
[143] Danelius 1989 s. 227–228
[144] Göransson s. 327–331.
[145] Eklund s. 74–75; 78–80; Göransson s. 88; ILO Studies nro 30 s. 325.
[146] Adlercreutz 1954 s. 178–179.

gen määräsi rangaistavaksi työnhaluisen työntekijän pakottamisen osallistumaan lakkoon, hänen estämisensä palaamasta työhön tai ottamasta vastaan tarjottua työtä. Myös yritys oli rangaistava.[147]

Irtolaislainsäädäntö uusittiin ja sen myötä palkollissäännön palveluspakko kumottiin vasta vuonna 1885; siihen saakka viranomaiset saattoivat myös tämän lain turvin pidättää ja vangita lakkolaisia.[148] Maataloustyötä koskeva palkollisääntö muine patriarkaalisine piirteineen[149] oli eräin muutoksin Ruotsissa voimassa vuoteen 1926. Teollisuustyössä työnantajan isännänvaltaan kuului mm. järjestäytymiskiellot sisältävistä työsäännöistä päättäminen, vapaa irtisanomisoikeus sekä työsuhdeasunnoista disponoiminen. Häädöt lakon yhteydessä olivatkin tavanomainen työntajien ja täytäntöönpanoviranomaisten yhdessä käyttämä painostuskeino.[150] Vuosisadan lopun ns. suurissa järjestäytymisoikeusriidoissa työnantajat ottivat käyttöön myös työsopimuslomakkeita, joihin oli valmiiksi kirjoitettu järjestäytymiskielto.[151]

Varsinaisesti ammatillisesta järjestäytymisoikeudesta sovittiin ensimmäisen kerran valtakunnallisesti ns. joulukuun kompromississa 1906. Siinä vahvistettiin myös työnantajan työnjohto-oikeus, oikeus ottaa ja erottaa työntekijät sekä ammattiyhdistysliikkeelle kipeänä kohtana oikeus pitää työssä työntekijöitä heidän järjestäytyneisyyteensä katsomatta.[152]

Sopimuksen määräys järjestäytymisoikeudesta siirrettiin sittemmin vuoden 1976 myötämääräämislakiin sellaisenaan (Mbl 8 §). Sopimus tunnusti negatiivisen järjestäytymisvapauden välillisesti työnantajan direktio-oikeu-

---

[147] Eklund s. 104–110.

[148] Esimerkiksi vuoden 1879 Sundsvallin lakon yhteydessä kutsuttiin sotaväki apuun ja pidätettiin lähes 6000 henkilöä, joista sittemmin lain nojalla tuomittiin 1.700; Adlercreutz, s. 178–180; Göransson s. 92.

[149] Vuorio s. 6.

[150] Adlerkreutz 1954 s. 180.

[151] Adlercreutz (s. 233) mainitsee mm. Skrombergan kaivoksilla vuoden 1886 työriidan yhteydessä käyttöönotetusta työkirjasta, joka muiden työehtojen ohella sisälsi mm.: »8:o Ingen arbetare tillåtes vara medlem av någon s.k. fackförening. 9:o Andra föreningar, avseende arbetarnas nytta och nöje, vill bolaget gärna udnestödja.»

[152] Sopimus edellytti, että vastaisuudessa tehtäviin työehtosopimuksiin sisällytetään seuraava määräys: »Med iaktagande av avtalets bestämmelser i övrigt äger arbetsgivaren rätt att leda och fördla arbetet samt att använda arbetare, oavsett om dessa äro organiserade eller ej. Föreningsrätten skall å ömse sidor lämnas okränkt. Anse arbetarna, att avskädande ägt rum under omständigheter, som kunna tolkas såsom angrepp på föreningsrätten, äga de att, innan andra åtgärder vidtagas, genom sin organisation påkalla undersökning för vinnande av rättelse,» Adlercreutz'in s. 346 lainaamana.

den kautta (oikeus ottaa ja erottaa työntekijöitä). Tätä vapautta ei sisällytetty vuoden 1936 järjestäytymis- ja neuvotteluoikeutta koskevaan lakiin[153] eikä sen järjestäytymisoikeutta koskevaan tarkistukseen 1939, mihin kirjattiin työtuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaisesti vain positiivinen järjestäytymisoikeus.[154] Vastaavasti myöskään järjestäytymislausekkeita ei pidetä lainvastaisina. Vasta myötämääräämislakiin sisällytetty säännös (8 §:n 3 mom.) kieltää työnantajaa vetoamasta järjestäytymislausekkeeseen toiseen kuin työehtosopimukseen sidottuun yhdistykseen kuuluvan työntekijän irtisanomisperusteena. Lakiesityksen perustelujen mukaan tämä koskee myös kokonaan järjestäytymättömiä työntekijöitä. Työhönoton yhteydessä laki sallii valinnan järjestäytyneen ja järjestäytymättömän työntekijän välillä.[155] Sen sijaan SAF on vuoden 1906 sopimukseen nojaten torjunut pakollista jäsenyyttä koskevat järjestäytymislausekkeet (mutta ei ammattiyhdistysjäsenmaksujen työnantajaperintää työehtosopimukseen sidotun yhdistyksen jäseniltä) jäsenliittojensa ja -yritystensä piirissä.[156]

2.4. Suomi

Suomen autonomian ajan oikeushistoria oli työoikeudellisesti (ammattikuntalaitos, palkollis- ja hallijärjestys) vielä koko 1800-luvun sidoksissa Ruotsiin, joskin eteneminen kohti työn ja sopimuksen vapautta tapahtui itsenäisesti ja eri tahtiin. Vuonna 1859 ammattikuntapakkoa lievennettiin jättämällä vain viisitoista erikseen lueteltua ammattia ammattikuntien alaisuuteen.[157] Samalla lakkautettiin hallioikeuksien toiminta. Ammattikunnat ja hallisäännöt kumottiin vuoden 1868 elinkeinoasetuksella.[158] Vuonna 1852 annetulla asetuksella palveluspakko irrotettiin palkollissäännöstä,[159] joka kumottiin lo-

[153] Lag om förenings- och förhandlingsrätt, FFL.

[154] Adlercreutz 1990 kpl. 427 s. 148–149.

[155] *Ibid.*

[156] *Idem* s. 153–154.

[157] Kuusi I s. 46.

[158] Valmistelutöistä ja asian käsittelystä esim. Kekkonen s. 155–211

[159] Armollinen Asetus laillisesta suojeluksesta ja kuinka suojeluksettomia persoonia menetettämän pitää, 14.1.1852 Finlands Almänna Författningar s. 158. Ståhlbergin (1893 s. 22–23) mukaan uuden asetuksen vaikutukset olivat päinvastaiset kuin alkuaan oli tarkoitettu. Itsellisten, ts. muonatorppareiden, suvipalkollisten mäkitupalaisten, huonekuntalaisten, loisten tms. nimisinä toisten maalla asuvat ja toiselle vain osavuotista työtä tekevät (vuonna 1853 arviolta 110.000 henkilöä, todellisuudessa paljon enemmän) eivät enää voineet tukeutua maanomistajan suojelukseen. Toisaalta kokovuotisen työn puute merkitsi, että irtolaisille tarkoitetut ojennuslaitokset ja kehruuhuoneet alkoivat täyttyä

pullisesti vasta vuoden 1922 työsopimuslailla. Vuosien 1868 ja 1879 elinkeinoasetukset merkitsivät liberalismin läpimurtoa myös työoikeudessa, lähinnä kuitenkin juuri työvoiman kysyntää ja tarjontaa rajoittavien esteiden poistamisena.[160] Sen sijaan itse työsuhdetta koskeva sääntely - jota toki varsinkin vuoden 1879 asetukseen sisältyi – siunasi edelleen paternalistisen Ruotsin vallan aikaisen käytännön.[161] Se konkretisoitui mm. työnantajan oikeutena määrätä tehtaiden järjestys- tai verstassääntöinä noudatettavilla työohjeilla yksipuolisesti työsuhteen ehdoista, mm. irtisanomisajan laiminlyöntiin perustuvista »karkuruussakoista» lakkotilanteissa. Lakkoja pyrittiin myös ennalta välttämään mm. irtisanoutumisoikeuden rajoituksilla sekä työsopimuskausien eri pituisilla ajoituksilla.[162] Tehdasteollisuuden samankaltaisista olosuhteista johtuen myös ruotsalaisten työnantajien menettelytavat oli-

(*op.cit.* ss. 24 ja 30). Tämä joudutti irtolaislainsäädännön uudistusta, ja »laillinen suojelu», Kustaa Vaasan ajoista kehittynyt instituutio säätyläisten vapauttamiseksi palvelus-pakosta (Vuorio s. 3 av. 9) lakkautettiin asiallisesti jo vuoden 1865 joutolaisasetuksella, joka kokonaisuudessaan kumottiin 2.4.1883 asetuksella (13 §), Ståhlberg s. 36–38; Kairinen s. 113, Kekkonen s. 154.

[160] Bruun 1979 s. 75: »Förodningen om näringarne år 1879 kan betcknas som en relativt konsekvent manifestation för liberala principer vad gäller förhållandet mellan arbetare och arbetsgivare. Också här kan man dock spåra såväl merkantilistiska kvarlevor som socialliberala skyddshänsyn.» Lainauksesta poisjätetyssä alaviitassa Bruun mainitsee merkantistisista perinteistä esimerkkeinä elinkeinoasetuksen 26 §:n, jonka mukaan elinkeinoyhdistykset ratkaisevat isännän ja palkollisen välisiä riitoja sekä noutoa koskevan 44 §:n soveltamista koskevat riidat.

[161] Kekkonen s. 199; samoin Adlercreutz 1954 s. 147 Ruotsin vuoden 1846 tehdas- ja käsityösäännöstä.

[162] Ehrnrooth s. 222–233; Kopponen s. 27–28. Ehrnrooth määritteli vuoden 1922 työsääntölain oikeushistoriallisen perustan muodostaneiden järjestysohjeiden tarkoituksena olevan »en samling af vid ett enskildt företag gällande, af arbetsgivaren utfärdade föreskrifter, genom hvilka såväl rättsörhållandet mellan denne och arbetarne som ordningen under arbetet regleras (s. 13). Vuoden 1868 elinkeinoasetukseen ei sisältynyt työohjeista nimenomaista säännöstä eikä sääntelyä pidetty tarpeellisena työvoimavaltaisten yritysten vähyyden vuoksi. Asetuksen 29 §:n tarkoittamana »kontrahtina, joka tarkoin määrää ehdot,» työntekijä sitoutui kirjallisesti noudattamaan järjestyssääntöjä, joista hänelle annettiin kopio (*op.cit.* s.13; lvk 1908:3 s. 45, s. 99). Vuoden 1859 elinkeinoasetus sisälsi järjestysohjeita koskevan nimenomaisen säännöksen (31 §), joka oikeutti työnantajan määräämään työntekijöidensä noudatettavaksi ohjeita työajasta, työturvallisuudesta, sopimussakoista työsopimuksen tai järjestysmääräysten rikkomisen varalta sekä irtisanomisajoista y.m. »Semmoisilla järjestysohjeilla on, elleivät ole yleistä lakia vastaan, on laillisen työsopimuksen voima.» Ehrnrooth katsoo sanonnan osoittavan: »I intet annat lands rätt har lagstiftarens uppfattning om reglementets avtalsnatur fått ett så ovedersägligt uttryck», (*op.cit.* s. 233: Ks. myös Vuorio s. 262–263).

vat esikuvana Suomen myöhemmin nousevalle teollisuudelle, esimerkiksi häädöt työsuhdeasunnoista.[163]

Vuoden 1865 palkollissääntöön sekä vuoden 1879 elinkeinoasetukseen (44.2 §) sisältyi vieläkin työnantajan oikeus »poliisiviranomaisen tahi keisarin käskynhaltijan kautta saada se, joka on sopimuksen rikkonut, viipymättä työhön tuoduksi tämän omalla kustannuksella». Säännöksen käytännön merkitys väheni kuitenkin irtisanomisaikojen lyhennyttyä pääsääntöisesti 14 päivään.[164] Noutoa koskevat säännökset kumottiin vasta vuoden 1922 työsopimuslailla,[165] johon sisällytettiin myös nykyisen työsopimuslain 52 §:n esikuvana ollut säännös yhdistymisvapaudesta (34 §). Samalla lakiin sisällytettiin myös rikoslain pakottamista koskevaan RL 25:12:een viittaava erityissäännös työn vapaudesta.[166] Sen oli lainvalmistelukunnan perustelujen mukaan määrä rajata rikoslain kriminalisointi vain väkivallalla tai sillä uhkaamalla tapahtuvaan pakottamiseen.[167]

Kokoontumis- ja yhdistymisvapauden kehitys autonomian ajalla poikkesi Ruotsista poliittisen eriytymisen seurauksena varsinkin vuosisadan vaihdetta kohti. Lähtökohtaisesti yhdistysten perustaminen katsottiin Ruotsin vallan ajoilta turvatuksi, joskin hallitsija saattoi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden nimissä järjestää tämän oikeuden käyttämistä.[168]

Vuoden 1848 helmikuun vallankumous Ranskassa lienee syynä jo seuraavan maaliskuun 20 päivänä annettuun keisarilliseen kuulutukseen, jolla aiemmin virkamiehiä koskenut kielto kuulua salaseuroihin ulotettiin koskemaan kaikkia Suomen alamaisia. Seuraavana vuonna annetulla kuulutuksella uusien yhdistysten perustaminen tehtiin luvanvaraiseksi. Yhdistyksen perustaminen ja säännöt vaativat keisarin hyväksymisen vuoteen 1883, jolloin

---

[163] Ala-Kapee & Valkonen s. 164.

[164] Kuitenkin Forssan Puuvillatehtaan johtaja A.W. Wahrenin haetutti vuonna 1860 neljä tamperelaistyttöä takaisin kurin ja järjestyksen vuoksi, vaikkeivät tytöt hänen mielestään »paljoonkaan kelpaa». Kaukovalta s. 183; Ala-Kapee &Valkonen s. 27. Renvall s. 44 mainitsee noutoa käytetyn myös lakon murtamiseksi.

[165] Vuorio s. 5; lvk 1908:3 s.178.

[166] TSL 35 §: »Joka väkivalloin tai uhkaamalla pakottaa taikka yrittää pakottaa työnantajaa seisauttamaan työnsä tai siitä erottamaan tai olemaan siihen ottamatta työntekijää, taikka työntekijää ottamaan osaa työlakkoon tai estää häntä työtä tekemästä, rangaistakoon niin kuin rikoslain 25 luvun 12 §:ssä on säädetty.»

[167] Lvk 1908:3 s. 228; ks. myös Kivimäki s. 57–58.

[168] Merikoski 1935 s. 15–16. Halila 1993 s. 94–98 kuitenkin katsoo, ettei 1800-luvun alussa Suomessa tunnustettu perusoikeuksille hierarkkisesti muita oikeusnormeja korkeampaa statusta, johon voitaisiin tukea Nordström'in [1843, s. 205–210] ensimmäisenä esittämä ajatus oikeudesta perustaa ilman lupaa yhdistyksiä.

yhdistysasiat siirrettiin Suomen senaatin ratkaistaviksi, ja vuonna 1877 ne siirrettiin maaherroille.[169] Vuoden 1889 rikoslaissa (RL 16:6) tunnustettiin kokontumisvapauden periaate, mutta vuonna 1891 Uudenmaan läänin kuvernööri kenraalikuvernöörin pyynnöstä kielsi Helsingin työväenyhdistyksen kutsuman valtakunnallisen työväenyhdistysten edustajain kokouksen. Yksityiskohtaisemmat määräykset kokoontumisoikeuden käyttämisestä annettiin Senaatin päätöksellä vasta vuonna 1892. Helmikuun manifestilla 1899 palautettiin myös yhdistymis- ja kokoontumisluvat Venäjän viranomaisten päätösvaltaan, uusien yhdistysten perustaminen oli kielletty vuoteen 1901, ja vuodesta 1900 kiellettiin yleisten kokousten järjestäminen ilman edeltävää lupaa. Yhdistymis- ja kokoontumisvapaus ilman viranomaisten ennakkovalvontaa turvattiin vasta vuoden 1905 suurlakon jälkeen vuonna 1906 annetulla perustuslain luontoisella lailla.[170]

Ammatillinen järjestäytymisvapaus turvattiin osana yhdistymisvapautta vuoden 1919 hallitusmuodossa (10 §) ja yhdistyslaissa sekä ammatillinen järjestäytymisoikeus vuoden 1922 työsopimuslaissa (34 ja 35 §:t). Sekä positiivinen että negatiivinen järjestäytymisoikeus tunnustettiin sittemmin vv. 1944 ja 1946 SAK:n ja STK:n yleissopimuksissa. Jo vuoden 1924 työehtosopimuslaki ja vuoden 1925 työriitojen sovittelulaki rakentuivat lakkovapauden varaan ja suuntautuivat sen sääntelyyn työehtosopimustoiminnan osana.

****

Pohjoismaiden hallitukset ovat alun alkaen toimineet yhteistyössä ILO:n piirissä, ja työmarkkinaosapuolet ovat kumpikin tahollaan käynnistäneet sittemmin pysyväksi muodostuneen yhteistyön jo vuosisadan vaihteessa.[171] Pohjoismaiden hallitukset sopivat myös kiertävästä ehdokkuudesta ILO:n hallintoneuvoston vaaleissa, jossa niillä on äänestyskäytännön myötä vakiintunut pysyvä edustus.

3. Johtopäätökset

Merkantilististen rakenteiden purkaminen ja siirtyminen suljetuista avoimiin työmarkkinoihin ei aiheuttanut aluksi jyrkkiä muutoksia palvelussuhteen eh-

[169] Modeen BaöRV 75/2 s. 226.

[170] Laki lausunto-, kokoonntumis- ja yhdistymisvapaudesta, 20 (7) elokuuta 1906/N:o 38; ILO Studies nro 30 s. 355–356; Halila 1993 s. 99–102; Merikoski 1935 s. 15–24.

[171] Mannio s. 215–234.

tojen määräytymiseen käytännössä. Jo ammattikuntalaitoksen aikana palkat sovittiin yksilötasolla periaatteessa vapaasti. Käytännössä työvoiman kysyntä ja tarjonta oli säänneltyä ja työehdot määräytyivät paikkakunnan tavan- ja asianomaisen alan käytännön mukaan. Sen puolestaan määräsi käsityöläismestareiden ammattikuntien muodostama epävirallinen, usein myös rauhantuomareiden tai maistraattien virallistama kartelli. Järjestäytyneet palkkaliikkeet oli rangaistuksen uhalla kielletty, ja kellokkaille oli ainakin Ruotsi-Suomessa säädetty ankarampi rangaistus. Työkuri oli paternalistisin säännöksin turvattu.

Työmarkkinoiden vapautuessa työvoiman väestönkasvusta (varsinkin Isossa-Britanniassa ja Irlannissa) ja rakennemuutoksesta (lisäksi mm. Ranska) johtuva ylitarjonta[172] säilytti työnantajan diktaatin palkka- ja työehdoissa. Järjestäytymiskiellot oli tietoisesti – ja liberalismin kunnioitetuimman oppi-isän Adam Smithin opetukset tältä osin unohtaen[173] – suunnattu tukemaan työnantajia. Negatiivista järjestäytymisvapautta ennakoiden jo niiden aikana työnhaluista työntekijää suojeltiin työn vapauden nimissä työtovereiden painostukselta,[174] ja työkuria koskevat säännökset pysytettiin aluksi voimassa lähes sellaisenaan. Periaatteessa järjestäytymiskiellot koskivat yhtä lailla työnantajia kuin työntekijöitäkin, joskin Ranskassa muodollinen pariteettisuus kiellon rikkomisen rangaistavuudesta toteutettiin vasta palautettaessa vuoden 1848 helmikuun vallankumouksen seurauksena kumottu järjestäytymiskielto seuraavana vuonna (27.11.1849), ja Isossa-Britanniassa *»there is no case on record in which an employer was punished for the same offence.»*[175] Mm. kauppakamarilaitoksen piirissä työnantajien oli helppo peittää järjestäytyminen, ja kiellon avoin rikkominenkin oli vaaratonta.[176]

Myös työntekijäpuoli pyrki keksimään keinoja järjestäytymiskiellon kiertämiseksi. Ranskassa turvauduttiin ensin poliittisiin klubeihin, jotka kiellettiin vasta vuonna 1798[177]; sittemmin toimintaa jatkettiin vuoteen 1848 asti

---

[172] Heckscher s. 94–97; ILO Studies nro 29 s. 94.

[173] Webb B. & S. s. 23; Heckscher s.118–119.

[174] Combination Act 1799, § 3, Orth s. 46.

[175] Webb B. & S. s. 73; Elias & Ewing s. 1.

[176] Webb B. & S. s. 73 kertoo, että rivipoliitikolle työnantajien ja työntekijöiden järjestäytyminen ei ollut mitenkään rinnasteista. Edellinen oli enimmillään työmarkkinarikkomus, jälkimmäinen aina poliittinen rikos. Vuonna 1814 Sheffieldin veitsisepät perustivat syytteeseen joutumatta avoimesti liiton, jonka tarkoituksena oli estää maksamasta edellisvuotista suurempaa hintaa yhdestäkään artikkelista sadan punnan sopimussakon uhalla.

[177] Lois du 7 Thermidor an V de la Republique, ILO Studies nro 29 s. 91.

salaisissa ja senkin jälkeen tiukasti valvottuissa keskinäisissä avustuskassoissa.

Isossa-Britanniassa ensimmäinen valtakunnallinen avustuskassalaki – *Friendly Societies Act* – säädettiin jo vuonna 1793. Sitä ei kumottu vuosien 1799 ja 1800 järjestäytymiskielloilla, vaan paikallisten maistraattien tehtävänä oli valvoa, etteivät kassat ryhdy organisoimaan järjestäytymistä ja lakkoja. Jopa Saksassa, jossa avustuskassoja ei juurikaan ollut, sosialistilakien aikana lakkauttamatta jääneet kassat tarjosivat ammatilliselle järjestäytymiselle pienen henkireiän. Lisäksi kaikissa maissa pyrittiin järjestämään luvallisia tai epävirallisia »sosiaalisia klubeja».[178]

Pohjoismaissa – Suomen sortokausia lukuunottamatta[179] – elinkeinovapauden myötä muodostuvaan ammattiyhdistysliikkeeseen ei kohdistettu juurikaan yhdistymisoikeudellisia rajoituksia. Taistelu ammatillisesta *järjestäytymisoikeudesta* käytiin ehkä Euroopan suuria maita selkeämmin suoraan työnantajien ja työntekijöiden välillä.Valtiointerventio työntekijöiden järjestäytymistä vastaan tapahtui toisaalta rikos- ja kokoontumislain, toisaalta paternalistista työkuria ylläpitävien säännösten turvin. Tanskassa, Norjassa ja Ruotsissa järjestäytymisoikeutta koskevat konfliktit ratkaistiin osapuolten välisin kompromissein. Suomessa ammatillinen *järjestäytymisvapaus* kytkeytyi muiden poliittisten kysymysten ja patoutumien ohella vuoden 1906 suurlakkoon.

Kaikissa katsauksen kohteena olleissa maissa järjestäytymiskiellot oli selvästi suunnattu työehtojen parantamiseen tähtäävien lakkojen estämiseksi. Ranskan doktriinissa järjestäytyminen määritellään yleisesti – vuoden 1810 rikoslain 414–415 artikloista johtaen – »samaan ammattiin kuuluvan väen kokoukseksi, jonka tarkoituksena on kollektiivisen ja järjestäytyneen työn-

---

[178] Hepple 1986 (Welfare Legislation) s. 128–129; ILO Studies nro 29 s. 9, 91, 93–94 ja nro 30 s. 9 av. 1. Brittiläisen ammatillisen järjestäytymisen juurista ks. Webb B. & S. s. 21 ss.; avustuskassojen synnystä ja toiminnasta s. 24 av. 1.

[179] 16.6.1899 keisari kieltäytyi vastoin senaatin puoltoa vahvistamasta »Tampereen palvelijain seura» -nimisen yhdistyksen sääntöjä. Sääntöehdotuksen mukaan yhdistyksen tarkoituksena oli »olla yhdyssiteenä Tampereen palvelijain kesken ja edistää jäsentensä parasta siveellisessä suhteessa» ja pyrkiä siihen,»että palvelijoille myönnettäisiin enemmän vapautta t.t.s. lomaa pyrinnöitänsä varten». Kuvernöörin lausunnossa, johon kenraalikuvernööri yhtyi, todettiin mm: »(...) då ett af föreningens huvudsyften synes vara att arbeta för erhållande av förkortad arbetstid för tjänstefolk, kunde föreningens verksamhet vara egnad att framkalla agitation ävensom tvistigheter emellan husbönder och tjänstehjon, samt sålunda åstadkomma mera skada än verkligt gagn», Merikoski 1935 s. 21. av. 31.

seisauksen valmisteleminen». Se on siten lakon valmistelutoimi, joka tavallisesti, muttei välttämättä, johtaa lakkoon. Järjestäytyminen ja lakko eivät siten ole synonyymejä, mutta lakon valmistelutoimena järjestäytyminen on myös jotain muuta kuin lakon, nimittäin pysyvän yhteenliittymän, ammattiyhdistyksen muodostamisen välttämätön edellytys.[180] Tämä käsitys muodostui paradigmanomaiseksi myös Saksassa, jossa on korostettu järjestäytymisen, liittoutuman *(Koalition)* merkitystä pysyvien ammatillisten järjestöjen muodostamisen ja yhteiskuntarauhaa turvaavan työehtosopimustoiminnan ensiasteena.[181] Ajattelutapa kulkeutui myös Suomeen,[182] ja siitä on osin saksalaiseen Weimarin tasavallan perustuslain ja sen 159 artiklaa koskeviin osin työsopimuslakiin perustuviin tulkintoihin nojautuen myös johdettu ero järjestäytymisvapauden ja lakko-oikeuden välillä.[183] Saksassa järjestäytymiskieltoja

---

[180] Rivero & Savatier s. 169–170: »La coalition, dans le vocabulaire du XVIIIème siècle, est le fait, pour les travailleurs salariés, de se concerter en vue de faire pression sur les patrons; la cessation collective du travail n'en est qu'une modalité, mais c'est, en pratique, la plus importante»; Lyon-Caen & Pélissier s. 988: »Il n'y a pas synonymie absolue entre la coalition et la grève. La coalition est une réunion des gens de même profession en vue de préparer un ârret collectif et concerté du travail. Elle est donc l'acte préparatoire de la grève; celle-ci en constitue la conséquence habituelle mais non nécessaire.»

[181] Ritscher, s. 227–232 valtakunnankansleri Bismarck'ia ja hänen ajatuksiinsa vaikuttanutta professori Viktor Huber'ia referoiden ja tiivistäen: »(...) kurz, *ohne Koalitionsfreiheit gäbe es keinen Wirtschaftlichen Frieden und keine Gesundheit des Wachstums einzelner Industriezweige»*, s. 232, korostus alkup. Herkner s. 484: *»Liittoutuminen sisältää sen tähden lujan, pysyväisen ammatillisen yhdistymisen idun, se pyrkii muuttumaan ammattiyhdistykseksi* (saks. Gewerkverein, Gewerkschaft engl. trade union, ransk. syndicat professionel).» Ks. myös Däubler 1987 s. 36; Ramm1987, kplt. 39–42 s. 26–27.

[182] Kivimäki s. 17–18; Kuusi I s. 238–239: »(...) tällaista yhteenliittymistä työehtojen parantamiseksi sanotaan muukalaisella nimellä *koalitsioksi;* suomeksi sitä voinee sanoa *liittoutumaksi.* Koalitsio tavallisesti johtaa työtaisteluun, jos sen tarkoitusta ei saavuteta hyvällä. Tällainen liittoutuma on aluksi tilapäinen, mutta ei sellaisena useinkaan vastaa tarkoitustaan, koska se ei silloin tasoita sitä erilaisuutta työnantajan ja työntekijäin olosuhteissa, että työnantaja tavallisesti voi odottaa, mutta työntekijät eivät. Ainoastaan siten, että koalitsio tehdään pysyväksi, s.o. siitä kehitetään aina toiminnassa oleva *ammattiyhdistys*, joka kokoo avustusrahastoja ja tukee niiden avulla työstä kieltäytyviä jäseniään, saadaan puheena olevassakin suhteessa aikaan parempaa tasväkisyyttä työsopimuksesta neuvottelevien työntekijäin ja työnantajain kesken.»

[183] Kivimäki s. 48–49 tulkitsee vuoden 1922 työsopimuslain (Ask 141/22) 34.2 §:n *yhdistykseen* kuulumattomuutta koskevan sopimuksen mitätöivää säännöstä siten, että *lakkoon* osallistumisen kieltävä välipuhe työsopimuksessa olisi kuitenkin positiivisen oikeuden mukaan sallittu. Näin Kivimäki transponoi lakon ja koalition välistä suhdetta koskevan ongelman työsopimuslain tulkintakysymykseksi ja ratkaisee sen työnantajan ja työn-

koskevien rikosoikeudellisten seuraamusten kumoaminen merkitsi kuitenkin *lakkovapauden* tunnustamista, mutta kuten Ranskassa tämä vapaus suhteessa julkiseen valtaan jäi sisällöltään epämääräiseksi, ja sen rajat muodostuivat oikeuskäytännössä kovin ahtaiksi.

Isossa-Britanniassa ammattiyhdistysliike saavutti siviilioikeudellisen immuniteetin vasta vuonna 1906. Tämä ei kuitenkaan vielä ratkaissut kysymystä yksityisen työntekijän oikeudesta osallistua lakkoon ilman siviilioikeudellisisa seuraamuksia. Ison-Britannian oikeuskäytäntö oli tässä suhteessa jo aiemmin vakiintunut: lakko katkaisee työsopimuksen. Työntekijän on irtisanottava työsopimuksensa osallistuakseen työsopimustaan rikkomatta lakkoon. Työnantajalla on oikeus kohdella muidenkin lakkoon osallistuneiden (irtisanomisajan laiminlyöneet, määräaikaiset) työntekijöiden työsopimuksia purkautuneina. Tästä aiheutuvat ongelmat ratkaistiin voluntaristiseen tapaan lakonlopettamissopimuksilla. Lakkoon ryhtyvät työntekijät asettavat siten panokseksi myös työsuhteensa jatkumisen lakon jälkeen.

Saksassa ja Pohjoismaissa kehitys kulki kohti lakon yksityiskohtaisempaa sääntelyä osana työehtosopimustoimintaa. Sen seurauksena lakot pyrittiin siirtämään eturiidan piiriin, jolloin työehtosopimuksen ainesosaksi tuli normatiivisen sisällön ohella työrauhavelvollisuus (kollektiivinen työoikeus). Kehitys johti myös – lukuunottamatta Tanskaa ja Norjaa – kohti yksityisen lakkoon ryhtyvän työntekijöiden suojelua siviilioikeudellisilta seuraamuksilta ja työsuhteen suojelua: lakko ei katkaise, vaan keskeyttää työsuhteen.

Ranskassa lakko-oikeus on yksilön perusoikeutena suojattu valtiota vastaan ja oikeuskäytännön asettamissa rajoissa myös työnantajaa vastaan. Työehtosopimuslainsäädäntö vahvistaa kollektiviisopimusten normatiivisen vaikutuksen kytkemättä siihen työrauhavelvollisuutta. Sopimuksiin perustuvat työrauhalausekkeet olisivat perustuslain vastaisina mitättömiä; ammattiyhdistykset eivät hyväksy edes sopijapuolten välisinä velvoitemääräyksinä muita kuin lakko-oikeuden käyttöä koskevia järjestysmääräyksiä (kuten ilmoitusajat, sovittelulausekkeet ja suojelutyön järjestäminen). Ne on oikeuskäytännössä katsottu osapuolia sitoviksi.[184]

Otto Kahn-Freund (1977 s. 228) viittaa *Sidney ja Beatrice Webb*'n (1920, s. 23 ss.) selostukseen ammattiyhdistysten syntyjuurista eikä pidä tuulesta

---

tekijän välistä sopimusvapautta laventavan tulkinnan mukaisesti. KKO:n vuosikirjoihin ei ole merkitty asiaa koskevia ratkaisuja. Tulkinta on toinen, kun yhdistykseen kuulumisen katsotaan sisältyvän myös siinä toimiminen ja sen tekemien päätösten noudattaminen. Ks. myös Kuusi I s. 286.

[184] Sinay & Javillier kpl. 91 s. 58; Lyon-Caen & Pelissier kpl. 845 s. 915–916.

temmattuna väitettä, jonka mukaan ainakin tietyssä mielessä ammattiyhdistykset syntyivät lakkojen seurauksena eikä päin vastoin. Vähintäänkin voidaan sanoa, että »kysymys siitä, kumpi syntyi ensin, yhdistys vai lakko, on yhtä mielekäs kuin sama kysymys kanasta ja munasta».

Myös edellä tekemäni katsaus kansallisiin kehityspiirteisiin osoittaa, että laki voi sallia lakot pyrkien samalla estämään järjestäytymisen ja päin vastoin. Ranskassa Napoleonin rikoslain 414–415 artikloiden lieventäminen 1864 salli yhteenlyöttäytymisen[185] – koalitiot – ja antoi myös rajoitetun lakko-oikeuden[186]; mutta vasta vuoden 1884 laki salli pysyvien järjestöjen perustamisen. Tämän jälkeenkään lakon ja järjestäytymisen välillä ei ole välttämättä yhteyttä keskenään. Ranskassa lakot ovat laillisia riippumatta siitä, onko ammattiyhdistys niiden toimeenpanija vai ei, ja jako villeihin ja järjestölakkoihin on siten oikeudellisesti merkityksetön.[187] Tilanne on toinen tässä historiikissa käsittelemissäni muissa maissa. Britanniassa ammatillinen järjestäytymisvapaus tunnustettiin kumoamalla vuodelta 1799 peräisin oleva *Combination Act* vuonna 1824, mutta vasta vuoden 1875 *Conspiracy and Protection of Property Act* loi perusteet todelliselle lakkovapaudelle tässä maassa. Saksassa vuoden 1869 Reichsgewerbeordnung tunnusti ammatillisen järjestäytymisvapauden *(Koalitionsfreiheit)* ja ainakin periaatteessa myös lakkovapauden. Bismarck'in sosialistilakeja lukuunottamatta järjestäytymisvapauteen ei lainsäätäjän, hallintoviranomaisten ja tuomioistuinten toimesta kohdistunut yhtä laajoja rajoituksia kuin lakkovapauteen, mutta näiden käsitteiden ymmärrettiin kuuluvan läheisesti yhteen. Weimarin valtiosäännössä käytettiinkin tarkoituksella sanaa yhdistymisvapaus *(Vereinigungsfreiheit)* jotta vältyttäisiin samalla tunnustamasta lakko-oikeutta »jokaiselle ja kaikissa ammateissa.»[188]

Pohjoimaissa – Suomen autononomian aikaa lukuun ottamatta – yleinen yhdistymisvapaus oli perinteinen kansalaisoikeus. Lakkovapaus johdettiin elinkeinovapauteen kuuluvaksi katsotusta työn vapaudesta. Mutta muita maita

---

[185] »Aujourd'hui la loi des coalitions, demain celle des associations», kansalliskokouksen raportööri Emile Ollivier, Sinayn s. 95 lainaamana.

[186] Vikramiehet jäivät sen ulkopuolelle. Yksityisellä sektorilla oikeus lakkoon johdettiin sopimusoikeudesta. Lakkoon ryhtyvät työntekijät irtisanoivat kukin erikseen työsopimuksensa eikä laki asettanut estettä sen tekemiselle samanaikaisesti. Toisaalta työntekijät tarjosivat työnantajalle työsopimustensa uudistamista uusin ehdoin, mutta työnantajalla oli oikeus päättää tarjouksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Sinay s. 96: »Au risque d'emprisonnement s'était substitué le risque de privation de l'emploi.»

[187] Sinay s. 6.

[188] ILO Studies nro 30 s. 76; Däubler 1977 kpl. 22 s. 41.

ehkä selkeämmin lakko-ja järjestäytymisoikeuden tunnustaminen kytkeytyi työmarkkinaosapuolten keskinäisten suhteiden järjestämiseen sopimusteitse. Suomi oli taas poikkeus. Lainsäädäntö (1922 työsopimuslaki, 1924 työehtosopimuslaki ja 1925 työriitalaki) tuli ensin ja muiden pohjoismaisten mallien mukaan laadittu yleissopimus vasta sotien kätilöimänä.

Antoine Jacobs (1986 s. 205–207) jakaa ja tiivistää järjestäytymiskieltojen peruuttamisten syyt taloudellisiin, oikeudellisiin ja poliittisiin.

Taloudellisina argumentteina mannermaan poliittisessa väittelyssä seurattiin Ison-Britannian esitaistelijoiden *Francis Placen* ja *Joseph Humen* neljänkymmenen vuoden takaisia perusteluja, joiden mukaan järjestäytymisen kieltäminen on pikemminkin omiaan lisäämään sen houkuttavuutta. Jacobs lainaa *J.S. Mill*'iä vuodelta 1848: »Kokemus lakoista on osoittautunut työtätekevien luokkien parhaaksi opettajaksi palkkojen ja työvoiman tarjonnan ja kysynnän välisestä suhteesta: ja on mitä tärkeintä, että tätä oppijaksoa ei häirittäisi». Toisaalta kiinnitettiin huomiota työnantajan ja työntekijän taloudelliseen epäsuhtaan, koska »uuden teollisuusjärjestelmän vallitessa painoi yksi ainoa työnantaja yhtä paljon kuin suuri työläisjärjestö». Jo *Adam Smith* osoitti, että työnantajien »hiljainen, mutta pysyvä» järjestäytyminen palkkojen polkemiseksi oli lain ulottumattomissa.[189] *Kollektiivisen laisser-faire*'n puolustajat tavoittelivat järjestäytymisen kautta suurempaa tasapainoa työnantajien ja työntekijöiden välille ja pyrkivät samalla pitämään valtion edelleen talouden ulkopuolella.

Oikeuspoliittisina ja oikeusideologisina argumentteina uudistajat korostivat lain ja käytännön välisen ristiriidan heikentävän peruuttamattomasti järjestäytyvien työntekijöiden lainkuuliaisuutta. Oli tarve taloudellista voimatasapainoa tukevan oikeudellisen pariteetin rakentamiseksi. Yhdistymisvapauden epääminen työntekijöiltä ei myöskään ollut loogisesti puolustettavissa, kun se muille ryhmille oli sallittu. Työstä kieltäytymisen vapaus tunnustettiin yksilön oikeudeksi. Miksi häneltä kiellettäisiin tämän oikeuden kollektiivinen käyttö?

Poliittisena perusteena järjestäytymiskieltojen kumoamiselle äänioikeusuudistukset eri maissa johtivat hallitsevat puolueet kilpailuun työväestön äänistä ja vaikeuksiin selittää ristiriitaa uusien poliittisten oikeuksien ja taloudellisen oikeudettomuuden välillä.

Työmarkkinapoliittisesti työnantajapuolen henkisellä ja järjestöllisellä valmistautumisella on osuus järjestäytymiskieltojen kumoamiseen. Mm. Bel-

[189] Webb B. & S. s. 72–73; *op. cit.* (1 p. 1890) suomennoksen I s. 66–67.

gian työnantajat halusivat näin avoimemmin vastata ammattiyhdistysliikkeen kasvavaan voimaan.[190] Toisaalta Pohjoismaissa, joissa Suomen sortokausia lukuun ottamatta yhdistymisvapaus oli sinänsä turvattu, ammattiyhdistysliikkeen vaatimukset järjestäytymis- ja neuvotteluoikeuden tunnustamisesta kohdistuivat nimenomaan työnantajiin, joiden suhtautuminen työehtosopimustoimintaan muodostui ratkaisevaksi kriteeriksi järjestäytymisoikeuden tunnustamiselle.[191] Molemmissa tapauksissa myös työnantajien järjestäytymisen motiivina oli pyrkimys mahdollisimman suureen edustavuuteen samalla kertaa sekä voimien kokoamiseksi että keskinäisen kilpailun estämiseksi.[192]

Ammatillisen järjestäytymisoikeuden *oikeusideologiset* perusteet[193] tiivistettiin ILO:n vuoden 1927 yhteenvetoraportissa seuraavasti:

> »Individualismin kehitys johti kuitenkin lopulta, soveltamalla tiukasti sen omia periaatteita, ammatillisen järjestäytymisoikeuden tunnustamiseen. Valtio, joka tunnusti yleisesti yhdistymis- ja kokoontumisoikeuden, ei voinut loputtomasti pitää voimassa paradoksia, joka kielsi tiettyä kansalaisryhmää järjestäytymästä ja kokoontumasta. Jos se vapauden nimessä kieltäytyi puuttumasta taloudellisiin asioihin, sen täytyi jättää erilaisille taloudellisille toimijoille täydellinen vapaus järjestää omat asiansa, vaikka tämä johtaisikin järjestöjen muodostamiseen. Vapaus työhön sisälsi vapauden kieltäytyä työstä, ja sitä mikä oli sallittua yhdelle henkilölle ei voinut pitää rikoksena, jos useat henkilöt tekivät sen yhdessä. Sitä paitsi käytännössä rikosoikeudelliset toimet olivat usein tehottomia. Järjestöjä perustettiin näistä toimista huolimatta, ja lakkojen ja sulkujen määrä lisääntyi jatkuvasti suurteollisuuden kehittyessä ja työtä tekevän luokan kasvaessa.» [194]

Lainsäätäjä joutuu ammatillista järjestäytymistä säädellessään ottamaan huomioon yksilön, yhdistyksen ja valtion edut. ILO:n yhteenvetoraportissa todettiin näihin kysymyksiin omaksutun kaksi periaatteessa vastakkaista, joskin yhtä vahvaa ja käytännössä yhteenkietoutuvaa lähestymistapaa. Lopulta kuitenkin toinen asetti etusijalle yksilön ja toinen yhteisön – joko yhdistyksen tai valtion.[195] Vapaus on olennaisesti yksilöllinen käsite, ja niin on sinänsä myös ammatillinen järjestäytymisvapaus. Tämä vapaus kuitenkin pyrkii rohkaisemaan järjestäytymistä, minkä tarkoituksena on korvata yksilöllinen

[190] Jacobs 1986 s. 206, s. 222–223.
[191] Adlercreutz 1954 s. 234, 242–243; Mansner s. 34–35.
[192] ILO Studies nro 29 s. 13.
[193] Käsitteestä esim. Bruun 1979 s. 34–37.
[194] ILO Studies nro 28 s. 137; 1927 ILC Report VII s. 12.
[195] *Ibid.*

toiminta.Tämän vuoksi yhdistymisvapaus välttämättä saa oman merkityksensä ja erottuu yksilöllisestä vapaudesta.

Non-interventionistinen lainsäätäjä korostaa yksilön järjestäytymisvapautta rinnastaen sen muihin yksilönvapauksiin kuten sopimuksen ja työn vapauteen. Nämä vapaudet saatetaan tunnustaa perustuslaissa, mutta enintään niiden käyttöä pyritään suojaamaan sekä valtion että yhdistyksen puuttumiselta.[196] Viimeksi mainitun sääntöihin ei voida vedota sopimuksena tuomioistuimessa, jäsenellä on eroamisoikeus, eikä jäsen ole sidottu enemmistön päätöksiin. Työnantajaan nähden sopimusvapaus sisältää oikeuden työsopimuksessa luopua järjestäytymisvapauden käyttämisestä, oikeus työhön sisältää oikeuden kieltäytyä siitä ja siten lakko-oikeuden, joka kuitenkin työnhaluisten suojelun ja lakkovartioinnin kiellon vuoksi on huomattavan rajoitettu. Ammatillisten järjestöjen oikeudellinen asema on heikko, ja yksilölliset työsopimukset syrjäyttävät työehtosopimuksen määräykset. Kaikille kansalaisille erottelematta samat yksilölliset oikeudet turvaava valtio ei periaatteessa tunne lainkaan ammatillisia järjestöjä.[197]

Interventionistinen lainsäätäjä tunnustaa yhteiskuntaluokkien erot ja pyrkii heikomman suojeluun. Positiivisen sääntelyn lähtökohtana on ammatillisten järjestöjen aseman ja oikeushenkilöllisyyden tunnustaminen. Tämä merkitsee mm. negatiivista järjestäytymisvapautta koskevan työsopimusehdon julistamista mitättömäksi sekä työehtosopimusten sitovuuden ulottamista koko alalle ja siten myös järjestäytymättömiin työntekijöihin. Vastineeksi valtiovalta pidättää itselleen valvontaoikeuden, johon kuuluu joukko muodollisuuksia mutta myös se, että valtio valitsee ne ammatilliset järjestöt, jotka se tunnustaa yhteistyökumppaneiksi.[198]

1920-luvulla vallinnut oikeustila asettui edellä mainittujen suuntausten välimaastoon. Tunnustettiin sekä yhdistymisvapauden periaate että yhdistykset. Yksilöä suojeltiin ammattiyhdistysten mielivallalta, mutta samalla tunnustettiin yhdistyksen oikeus edustaa koko ammattialaa riippumatta siitä, olivatko ammatissa työskentelevät yhdistyksen jäseniä vai eivät. Valtio turvasi

---

[196] Karapuun 1986 käsitteistössä ei puhtaasti positiivinen eikä negatiivinen vapaus, Leaderin s. 40 ss. terminologiassa voluntaristinen malli.

[197] Tämäntapainen typologinen kuvaus ei vastanne ammattiyhdistysliikkeen todellista asemaa edes 1870-luvun tai 1980-luvun Isossa-Britanniassa.

[198] Leaderin s. 41 terminologiassa lähinnä pluraristinen malli, jonka mukaan »the state can authorize powerful private associations to restrict the rights of individuals in ways that the state itself is not entitled to do. Such groups are then open to regulation according to a plurality of standards which match their unique characteristics.»

ammatillisille järjestöille laajan itsenäisen toimintapiirin jättäessään niille oikeuden ratkaista itsenäisesti monia niiden tarkoituksiin kuuluvia sosiaalisia kysymyksiä. Yhteiskunnallisten konfliktien ja häiriöiden estämiseksi valtio tarjosi palveluitaan ja asetti yhdistysten käytettäväksi sovittelu- ja välitysjärjestelmän

Olen pyrkinyt luonnehtimaan edelle kirjoittamassani katsauksessa ammatillisen järjestäytymisen oikeushistoriallisia ja -ideologisia perusteita »vallitsevan mielipiteen» näkökulmasta. Sellaisenaan tiivistelmä paljastaa suorastaan hämmentävällä tavalla poliittisen ja oikeudellisen argumentaation sekoittumisen ja yhteenkietoutumisen. Edellä teoreettisiksi lähtökohdiksi luonnehtimani reaalisen ja justifioivan argumentaation konseptit miltei samaistuvat niihin. Oikeushistoriallisessa tarkastelussa korostuu reaalisten/poliittisten/tavoitteellisten argumenttien avoimuus. Pyrin esimerkinomaisesti soveltamaan näitä kriteereitä järjestäytymiskieltojen historiaan.

Le Chapelier puolusti lakiehdotustaan reaalisin argumentein esitellessään sen kansalliskokoukselle, kun taas vetoaminen valistusfilosofiaan edustaa justifioivaa argumentaatiota.[199] Vastaavasti esimerkiksi vuosien 1867 ja 1884 äänioikeusreformit Isossa-Britanniassa toimivat (eräänä) reaalisena argumentaationa 1870-luvulta alkaneelle ammattiyhdistyslainsäädännölle,[200] muttei vielä järjestäytymiskiellon kumoamiselle vuonna 1824. Tälle valmisti tietä mm. koneensärkijöiden liike vv. 1811–1816 (reaalinen argumentaatio) sekä klassiseen taloudelliseen liberalismiin ja utilitarismiin perustuva justifioiva argumentaatio.

Tuomioistuimet näyttävät tarkastelujaksolla soveltaneen lähinnä justifioivaa argumentaatiota, jonka taustalla on kuitenkin saattanut olla hyvinkin finalistinen ajattelutapa.[201] Oikeuskäytännön merkitys korostui kuitenkin vain Isossa-Britanniassa, mutta sitä jyrkemmin. Säädännäisen lain ja common

---

[199] Antoine Jacobs s. 198: »Obviously such a manoeuvre required public justification. This was done by relying upon the legal thinkers who were hostile to any intermediate structures between the state and the individuals.»

[200] Ewing IER 1990 s. 6.

[201] Vain yhtenä monista esimerkeistä tapaus Isosta-Britanniasta, jossa tuomari asetti kriteerit muutoin laittoman työvoiman käytölle: »(...) whenever the qualified journeymen or workmen usually employed in any manufacture, trade or business, shall refuse to work therein for reasonable wages, or to work for any particular person or persons, or to work with any particular persons, or shall by refusing to work for any cause whatsoever, or by misconducting themselves when employed to work, in any manner impede or obstruct the ordinary course of manufacture, trade or business, or endeavour to injure the person or persons carrying on the same,» lähde: Orth s. 48.

law'n, parlamentin ja tuomioistuinten välinen jatkuva »heiluriliike»johti TUC:n perustamaan erityisen lobbauskomitean House of Lordsin vuonna1901 antaman *Taff Vale-* ratkaisun kumoamiseksi parlamenttilailla. Komiteasta muodostui sittemmin Labour Party. [202] Tämä jännite on edelleen Ison-Britannian työoikeuden leimallinen piirre.[203] Mannermaalla oikeuskäytäntö järjestäytymiskieltojen aikana keskittyi lähinnä rikoslainkäyttöön. Kieltojen tultua kumotuiksi yliopistollinen lainoppi ja oikeusdogmatiikka paneutuui työehtosopimusten integroimiseen oikeusjärjestyksen osaksi.[204]

Tuomareiden perinteinen asema Ison-Britannian oikeusjärjestelmässä ja yhteiskunnallisessa hierarkiassa on vahva ja mannermaahan verrattuna olennaisesti henkilöityneempi.[205] Tästä huolimatta *Lord Justice Scruttonin* vuonna 1923 esittämällä arviolla tuomarin asemasta työriitojen ratkaisijana lienee jossain määrin Ison-Britannian oikeusperinteiden ulkopuolellekin ulottuvaa kantavuutta: »Joskus on hyvin vaikeaa vakuuttua siitä, että on voinut asettua perin pohjin puolueettomaan asemaan kahden riitapuolen välillä, joista toinen kuuluu omaan luokkaasi ja toinen ei (...) Tätä vaikeutta ei esiinny kauppatuomioistuimessa.»[206]

Lord Charlton of Wedderburn katsoo[207], että tuomareiden suhtautuminen järjestäytymiskieltoja koskeviin rikkomuksiin ei kuitenkaan ratkaisevasti

---

[202] Ks. edellä av. 80 kohdalla; Hepple 1986 s. 25.

[203] Wedderburn ILJ 1980 s. 77–78: »The major Acts of 1875, 1906, 1913, 1965, 1974 and 1976 all included important provisions the purpose of which was to protect trade unions from judge-made liability. British labour law is characterised by this »pendulum» that has swung between judge-made law and Parliament's enactments.» Konservatiivihallitusten v. 1979 alkaneesta kaudesta esim. Ewing IER 1990; Fosh & al. 22 ILJ 1993 s. 14–31.

[204] Bruun 1979 s. 82–93; Jacobs s. 234; Storlund s. 56.

[205] Esim. Ermacora s. 83–84.

[206] »(...) the habits you are trained in, the people with whom you mix, lead to your having a certain class of ideas of such a nature that, when you have to deal with other ideas, you do not give as sound and accurate judgments as you would wish. This is one of the great difficulties at present with Labour. Labour says: 'Where are your impartial Judges? They all move in the same circle as the emplyers, and they are all educated and nursed in the same ideas as the employers. How can a labour man or a trade unionist get impartial justice?' It is very difficult sometimes to be sure that you have put yourself into a thoroughly impartial position between two disputants, one of your class and one not of your class (...) This difficulty does not arise in the Commercial Court.» Lähde: Ewing IER 1990 s. 6.

[207] Tarkoittaen myös Ranskaa, Italiaa, Saksaa ja Ruotsia (ja olisi mahdollisesti voinut tarkoittaa myös Suomea).

määräytynyt heidän kielteisestä asenteestaan ammattiyhdistysliikkeeseen *»though most judges in the relevant periods had no affection for such associations»*.[208] Kysymyksessä oli luonnollinen seuraus oikeusjärjestelmistä, jotka perustuivat 1600- ja 1700-luvulta peräisin oleviin omistusoikeutta koskeviin oikeuskäsityksiin sekä eräiden maiden paternalistisiin jäänteisiin ja tiettyjen varsinkin julkisen sektorin työntekijöiden feodaaliseen asemaan, esimerkiksi Saksan *Beamte*.

Toisaalta poliisin ja armeijan virallinen puolueettomuus oli käytännössä pelkkä kulissi, koska laki suojeli työnantajia, joiden toimenpiteisiin työntekijät katsoivat voivansa vastata vain väkivallalla.[209]

Sosialistisen ja kommunistisen käsitysten leviäminen ja voimistuminen työväenluokan ja nousevan ammattiyhdistysliikkeen piirissä suuntautui samanaikaisesti sekä vallitsevaa yhteiskuntajärjestelmää että sen oppirakenteita vastaan. Luonnostelemani argumentaatiotasojen systematiikka on jokseenkin riittämätön apuväline jo ennen tämän tarkastelujakson loppua kahteen jakautuneen sosialidemokratian merkityksen erittelemiseksi edes tutkimuskohteeni piirissä. Viittaan eräisiin mielestäni yhtä relevantteihin kuin usein toistettuihin huomautuksiin ammattiyhdistysliikkeen synnystä ja sen suhteesta poliittisiin instituutioihin, konkreettisemmin työväenpuolueisiin. Historiallisesti kansallisella tasolla nousee myös tämän tarkastelun pohjalla selvimpänä esiin klassiset erot Ison-Britannian ja mannermaan, varsinkin Saksan välillä. Saksassa reaktiona oli Bismarckin järjestöjen tukahduttamiseen ja sosiaalipoliittisiin myönnytyksiin perustuvan politiikan jälkeenkin valtiollinen sääntely, mutta maailmansodan jälkeen olennaisesti muuttuneissa oloissa. Isossa-Britanniassa oikeudellisen koskemattomuuden turvaaminen ja suojeleminen on työväenpuolueen synnyttäneelle ammattiyhdistysliikkeelle ollut ja on edelleen konkreettinen tehtävä. Siihen liittyy muutoin pragmaattiselle

---

[208] Wedderburn ILJ 1980 s. 65. Wedderburn jatkaa toisaalla (1986 s. 25): »But judges frequently tend towards 'unitary' analysis. They 'are concerned to preserve and to protect the existing order', as Griffith puts it; so a unitary frame of reference is more natural to them – perhaps to judges in any society – than the more conflictual models of industrial relations. English judges combine with this an instinctive *rapport* with the individual, including the individual worker. They understand his claim to protect himself *against* his union, but much less his need to protect himself *through* his union. In labour law jugments the unitary and the individualistic frames of reference often blend together so that, while the union 'Goliath' is perceived as threatening central interests of society, the protection of the member 'David' assumes the mantle of a shield not just for the member but fot the society as a whole.»

[209] Adlercreutz 1954 s. 228; Brentano 1912 s. 18; Jacobs 1986 s. 214–215.

tradeunionismille selvä ideologinen sisältö reaktiona uusliberalistiseen argumentaatioon perustuvaan konservatiivihallitusten lakitulvaan.[210] Pohjoismaissa työväen ja ammatillisen liikkeen järjestäytyminen rakentui saksalaisen esikuvan mukaisesti sosialistisen ideologian ja tiiviin ammatillisen ja poliittisen yhteistyön varaan;[211] se johti kuitenkin järjestäytymisoikeustaistelun seurauksena keskitettyihin työmarkkinajärjestöjen välisiin sopimuksiin.

Yleinen yhdistymisvapaus on kaikkialla ollut vähintään vallanpitäjien erityisen silmälläpidon kohteena, justifioivana argumenttina yleinen järjestys ja turvallisuus – *öffentliche Ruhe, Ordung und Sicherheit* – reaalisena argumenttina poliittisen opposition valvonta, vallankumouksen pelko tai sen saavutusten turvaaminen.[212] Ehkä vähiten tiukkaa yleisen yhdistysmisvapauden kontrolli on ollut Isossa-Britanniassa ja Pohjoismaissa (Suomen sortokausia koskevin poikkeuksin). Oikeushistoriallisesti Englannin immuniteettiin perustuvasta ammatillisesta järjestäytymisvapaudesta johtuen juuri Pohjoismaissa korostuu järjestäytyvän työväenluokan *työnantajiin kohdistama vaatimus positiivisen ammatillisen järjestäytymisoikeuden tunnustamisesta.*

Oikeusideologisella tasolla sosialidemokratia kyseenalaisti klassillisen liberalismin edustajien käsityksistä johdetut tulkinnat ja johti niistä omansa. Työn vapauden ja omistusoikeuden uustulkinnat muodostivat taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevien poliittisten ihmisoikeusvaatimusten oikeusideologisen perustan.[213]

---

[210] Ewing IER 1990; Wedderburn ILJ 1989 s. 36: »(...) a challenge to those who do not accept the new faith on law and the labour market, who continue to assert the value of free and effective association, affirming both the need for collective combination as a condition of freedom for employed individuals and the right to organise together in protection of their occupational interests and against exploitation in a pluralist democracy.»

[211] Tanskassa lakkautettiin tuomioistuimen päätöksellä väkivaltaiseen kumoukseen epäiltynä Lontoossa vuonna 1964 perustetun ensimmäisen internationaalin (josta Windmuller s. 15–17) alaosaston lakkauttaminen samana vuonna 1871, kun Tanskassa perustettiin »de förste egentlige fagföreninger.» Adlercreutz s. 184; Skeie s. 209.

[212] Merikoski 1935 s. 3; Ermacora s. 120. Vuodet 1789, 1848 ja 1871 mainittakoon eräinä esimerkkeinä muiden maiden hyvinkin nopeasta ja samansuuntaisesta (vasta)reagoinnista ei välttämättä edes naapuri- tai kilpailijamaiden poliittisiin tapahtumiin.

[213] Riedel – todettuaan ensin Engelsin ja Marxin johtaneen yhteiskuntakritiikkinsä ja vallankumousvaatimuksensa Englannin työväenluokan elinoloja koskevista tutkimuksista, joihin aikaisemmin mm. Hegel oli kiinnittänyt huomiota – s. 29: »Zunächst nur als Slogan, dann als politishe Forderung verwendet, dann in den französischen Revolutionsjahren praktisch-experimentell erprobt und wieder verworfen, fand das Recht auf Arbeit Eingang in die Programme und Streitschriften von Anarchisten, Sozialisten, Revolutionären und Sozialreformern.» Ks. myös Palley s. 25; Ermacora s. 122. Schlatter s. 268–277 to-

Maailmansota ja sen poliittiset seuraukset, varsinkin Venäjän vallankumous, vaikutti ratkaisevasti Kansainväisen työjärjestön syntyyn. Uuden järjestön perustaminen ja alkuvuosien toiminta jakoi edelleen kansainvälisesti jo jakautuneen ammattiyhdistysliikkeen. Tällä seikalla oli vaikutuksia kansallisella tasolla, myös Suomessa.[214]

II Kansainvälinen kehitys

1. Johdanto

Ihmisoikeuksien ja varsinkin ammattiyhdistysoikeuksien kansainvälinen sääntely on kehittynyt historiallisesti hyvin lyhyessä ajassa. Kansainvälisten ammattiyhdistysoikeuksien perustan rakentaminen kesti Kansainliitosta Yhdistyneisiin kansakuntiin, ensimmäisestä maailmansodasta toisen maailmansodan päättymiseen ja välittömästi sen jälkeiseen aikaan.

ILO:n perustaminen ja muodostaminen osaksi Versailles'n rauhansopimusta oli radikaali muutos kansainvälisessä järjestelmässä. Sodasta palaavan työväenluokan emansipatorisista paineista syntyneet yhteiskunnalliset jännitteet puhkesivat Venäjällä (ja lyhyeksi ajaksi myös Saksassa) vallankumoukseksi ja johtivat kumoukselliseen liikehdintään muissakin maissa, Suomessa kansalaissotaan. Kansallisten reformien ohella (mm. poliittiset oikeudet) ne synnyttivät uuden järjestön kapitalistiseen talousjärjestelmään perustuvan valtiollisen järjestyksen kolmikantaiseksi puolustusmekanismiksi.[215]

---

teaa kaikkien sosialististen suuntausten omaksuneen sen Locken lähtökohdan, että työ on omistusoikeuden perusta, »property belongs to the man that makes it» (s. 269), mutta jo Proudhon'ista lähtien nämä suuntaukset ymmärsivät, että » the old individualistic intrepretation of the Lockean theory cannot be applied to a modern system of industrial production. Property rights can no longer be defined as a relation between the individual and the material objects which he has created; they must be defined as social rights which determine the relations of the various groups of owners and non-owners to the system of production, and prescribe what each group's share of the social product shall be», sivulla 273.

[214] Suviranta-Lehtinen s. 24–29; Ala-Kapee & Valkonen s. 498–501.

[215] Henkin, RCADI 1989–IV s. 212 (mistä lainaus teoksessa Steiner & Alston s. 115); Ramm, teoksessa Hepple (ed.) s. 285.

Kansallisella tasolla monissa maissa siirtyminen ammattiyhdistysten »sietämisestä tunnustamiseen» [216] oli käynnissä 1900-luvun alussa, ja sota nopeutti ratkaisevasti kehitystä.[217] Pohjoismaissa (Suomea lukuunottamatta) ja Englannissa tämä oli tapahtunut jo ennen maailmansodan puhkeamista. Kuitenkin 1920-luvun lopun pyrkimykset konkretisoida ILO:n perussääntöön kirjattu ammatillisen järjestäytymisvapauden ja yhdistymisoikeuden periaate yleissopimukseksi kariutuivat. Syynä olivat työmarkkinaosapuolten syvä keskinäinen epäluottamus ja varsinkin ammattiyhdistysliikkeen pelko valtiota kohtaan. Myöskään kansainvälinen tilanne ei ollut asialle otollinen. Jäljempänä referoimani työtoimiston johtajan *Albert Thomas*in diplomaattinen viittaus »ulkoisiin tekijöihin» on helposti kytkettävissä Mussolinin Italiassa vuoden 1924 *Carta del Lavoro*on ja sen ideologian varaan uudelleen organisoituihin työelämän suhteisiin.[218] 1930-luvulla Hitlerin valtaannousu vaikeutti entisestään mahdollisuuksia päästä yhteisymmärrykseen yleissopimuksen sisällöstä siitä huolimatta, että Saksa erosi Kansainliitosta 1933 ja ILO:sta vuonna 1934.[219]

Toinen maailmansota kypsytti mielipiteet 1920-luvulla keskeytyneen työn jatkamiseksi ILO:ssa. Kaksi ammattiyhdistysoikeuksia koskevaa perussopimusta ja niihin läheisesti liittyvät työehtosopimuksia ja sovittelua koskevat suositukset merkitsivät yksilön ammatillisen järjestäytymisoikeuden sekä järjestöjen itsenäisyyteen ja vapaaehtoisuuteen perustuvan työehtosopimustoiminnan kansainvälisoikeudellista tunnustamista. Samaan aikaan kansallisella tasolla jo rakennettiin yrityskohtaisia edustuselimiä[220] sekä toteutettiin – osin sotaa edeltäneisiin kokeiluihin osin sotatalouden kokemuksiin perustuen – integraatiostrategiaa, jonka peruselementtinä oli korporatiivisen intressiedustuksen kytkeminen kansantalouden ohjausjärjestelmään.[221] Nämä seikat

---

[216] Edellä IV.1 luvussa referoimani *Antoine Jacobs*in periodisoinnin mukaan. Ks.Hepple (ed.) 1986 s. 193–196.

[217] Jacobs, *op. cit.* s. 218–219, 225; Ramm, *op. cit.* s. 278, 286.

[218] Ks. V.2.1.4 luku, Ramm, *op. cit.* s. 290–291.

[219] Ks. jäljempänä 4.7. jakso.

[220] Tuotantokomiteat, yritysneuvostot, Betriebsräte, conseils d'usine, comités d'entreprise. Ison-Britannian Labour-hallitus epäonnistui pyrkiessään institutionalisoimaan kansallistetuilla toimialoilla sodan aikana syntynyt spontaani yrityskohtainen yhteistyömenettely – *joint production/ consultation committees*. Palattiin sotaa edeltäneeseen voluntaristiseen malliin, ts. yrityksessä toimivien ammattiyhdistysten ja työnantajan välisen vapaaehtoisen neuvottelutoiminnan varaan. Ks. Ramm, *op. cit.* s. 260.

[221] Ramm, *op.cit.* s. 256 ss.

eivät jääneet huomaamatta myöskään kansainvälisillä foorumeilla, mutta niillä ei ollut vaikutusta ensimmäisten kansainvälisten asiakirjojen sisältöön.[222]

Yhdistyneet kansakunnat ja Euroopan neuvosto ovat toisen maailmansodan seurauksena syntyneen uuden kansainvälisen järjestyksen instituutioita. YK:n ihmisoikeusjulistus ja EIS hyväksyttiin näiden järjestöjen suuriin ihmisoikeusprojekteihin kuuluvina ensimmäisinä asiakirjoina. YK:n ihmisoikeusvalmistelun (*Bill of Rights*) pitkittymiseen vaikutti osaltaan ideologinen sodankäynti. Myös Länsi-Euroopan piirissä syntyneen sopimusjärjestelmän taustalla on pyrkimys vastata yhteiskuntajärjestelmien kilpailuun korostamalla eurooppalaisen liberaalin perinteen varaan rakentuvia yhdistäviä ominaisuuksia.[223]

Kehityksen tarkempi jaksottaminen on luontevinta tehdä seuraavaan tapaan:

2. Ennen Kansainliittoa

Työelämän kansainvälisen sääntelyn juuret johtavat yksityisten henkilöiden,[224] ryhmittymien, yhdistysten ja järjestöjen[225] aloitteista sekä ensimmäisistä valtiollisista yrityksistä[226] vuoden 1906 Bernin ensimmäisiin monenvälisiin ja

---

[222] ILO:sta IV.5.1 luku, ESP:sta V.7.1. luku. YK:n ihmisoikeusjulistuksen työelämän oikeuksia käsittelevää 23 artiklaa valmisteltaessa René Cassin pyrki antamaan ammattiyhdistysoikeuksille laajan sisällön: »Quiqonque travaille a droit à défendre ses intérêts professionnelles. Il peut notamment contribuer, par lui-même ou par l'intermédiaire de ses délégués ou de son organisation syndicale à la détermination collective des conditions du travail, à l'établissement de plans généraux de production et de répartition et, le cas échéant, participer au contrôle et à la gestion de l'entreprise où il travaille,» E/CN.4.21 s. 50–51. Tämä ehdotus jäi kuitenkin lyhyempien muotoilujen jalkoihin, ja nekään eivät aiheuttaneet mainittavasti keskustelua. Ks. Verdoodt s. 219–228.

[223] Ks. EIS:n viimeisen johdantokappaleen viittaus »yhteisiin poliittisiin perinteisiin, ihanteisiin, vapauden ja oikeusjärjestelmän perintöön»; Harris 1984 s. 1–2; Steiner & Alston s. 572.

[224] Mm. Necker, Robert Owen, Charles Hindle, J.A. Blanqui, L.R.Villermé, Daniel Legrand, Emile Frey ja Adolphe Wagner.

[225] Kansainvälinen yhdistys lakisääteisen työväensuojelun edistämiseksi 1900, Pysyvä kansainvälinen sosiaalivakuutuskomitea 1904, Kansainvälinen yhdistys työttömyyden vastustamiseksi 1910, ensimmäinen 1864 ja toinen 1889 ammattiyhdistysinternationaali.

[226] Sveitsin aloite 1889, Berliinin kokous 1990 ja Italian ja Ranskan siirtotyöläisiä koskeva kahdenvälinen sopimus 1904. »Esihistoriasta» esim. Berenstein s. 1–24; Follows; Hiitonen s. 1–18; Guerreau s. 1–27; Mahaim 1913 s. 184–218; *idem* RCADI 1924 III

myös muille kuin allekirjoittajavaltioille avoimiin yleissopimuksiin.[227] Toisaalta Ison-Britannian,[228] toisaalta Ranskan ja Sveitsin[229] valtuuskuntien aloitteesta Bernin yleissopimuksia valmistellut diplomaattikonferenssi piti tarpeellisena, että perustetaan pysyvä elin valvomaan sopimusten soveltamista ja rakennetaan siihen liittyvä välitysmenettely[230], mutta asiasta ei syntynyt sopimusta.[231] Toinen Bernissä 1913 aloitettu kokoussarja jäi maailmansodan vuoksi kesken.[232]

3. Kansainliitto

Ensimmäisen maailmansodan jälkeen solmittuihin kansallisten vähemmistöjen asemaa koskeviin sopimuksiin, varsinkin niiden valvontajärjestelmiin, sisältyi eräitä yksilöiden ja ryhmien asemaa parantavia elementtejä. Vaikka näiden sopimusten käytännön merkitys jäi melko rajoitutetuksi, sopimusjärjestelminä niillä oli innovoiva vaikutus ihmisoikeuksien kansainväliseen sääntelyyn.[233]

---

s. 70–75; Ramm, teoksessa Hepple (ed.) s. 279–282; Scelle s. 18–29; Troclet s. 46–54; Voionmaa s. 25–40.

[227] Naisten yötyön ja valkoisen fosforin käytön kieltävät yleissopimukset, jotka on allekirjoitettu Bernissä 26.9.1906. Ensin mainittuun sopimukseen liittyi 17 valtiota, jotka kutomoteollisuutta koskevan siirtymäajan saanutta Belgiaa lukuunottamatta jo olivat kansallisessa lainsäädännössä toteuttaneet naisten yötyökiellon. Jälkimmäiseen sopimukseen oli liittyi ennen vuotta 1919 yhdeksän valtiota (Suomi 1921; SopS 4/1921). Allekirjoittajavaltioista vain Italiassa oli merkittävää tulitikkujen vientiteollisuutta (Mahaim s. 74). Sopimusten aineellinen sisältö ja eräitä sopimustietoja on julkaistu teoksessa International Labour Code, Vol. II: Appencices, Appendix XIII (ILO Geneva 1952) otsikolla »The International Labour Code as at 1. August 1914.» Lisäksi liitteeseen on sisällytetty vuoden 1890 Berliinin diplomaattikokouksen hyväksymät kuusi päätöslauselmaa (kaivos- ja sunnuntaityötä sekä lasten, nuorten ja naisten työtä ja konferenssin hyväksymien määräyten toimeenpanoa koskevat) sekä vuoden 1913 Bernin kansainvälisen työlainsäädäntökonferenssin päätösasiakirja.

[228] Jenks 1969 s. 3; Scelle s. 187.

[229] Guerreau s. 20–21; Mahaim 1913 s. 251; Van Zanten s. 5–6.

[230] Iso-Britannia esitti aluksi pakollista välitysmenettelyä, mutta asettui sittemmin useimpien muiden valtuuksintien kanssa tukemaan Ranskan ja Sveitsin ehdotusta vapaaehtoisuuten perustuvaksi menettelyksi; Scelle ja Guerreau, *ibid.*

[231] Scelle s. 36 ja 187 toteaa syyksi hallitusten herkkyyden valtiollista suvereniteettia koskevissa kysymyksissä yhtyneenä työnantajien vielä jyrkempään vastarintaan, joka suuntautui kansainvälisen tarkastustoiminnan järjestämiseen yrityksissä.

[232] Hiitonen s. 17; Mahaim s. 75; Scelle s. 24–25.

[233] Erich s. 167–172; Ermacora s. 351–357; Macartney s. 22; Sohn & Buerghental s. 213 ss.; Jenks 1955 s. 12–13; Jenks 1957 s. 14–16.

Ylä-Sleesian rajankäyntiä Puolan ja Saksan välillä koskevaan vuonna 1922 solmittuun sopimukseen sisällytettiin määräys, jolla molempien maiden hallitukset sitoutuivat sovitun taloudellisen siirtymäkauden ajaksi tunnustamaan alueella toimivat työnantajien ja työntekijöiden järjestöt, joilla oli oikeus solmia koko aluetta koskevia työehtosopimuksia.[234] Vastaavia rajat ylittäviä työehtosopimuksia koskevia sopimusmääräyksiä sisältyy vasta Euroopan unionia koskevan Maastrichtin sosiaalisopimukseen.[235] Yleistä yhdistymisvapautta koskevia määräyksiä oli sisällytetty jo mm. Kongon tasankoa koskeviin sopimuksiin (1885 ja 1890). Kansainliiton piirissä niiden käyttö yleistyi vähemmistöjä koskevissa sopimuksissa,[236] jotka sisälsivät varsin yksityiskohtaisia määräyksiä vähemmistöjen ja niihin kuuluvien yksilöiden oikeuksista.[237]

Sopimusvaltiot vastasivat pääsääntöisesti itse hyväksymiensä sopimusvelvoitteiden täytäntöönpanosta. Sopimuksia koskevat erimielisyydet voitiin kuitenkin sopijapuolten toimesta siirtää Kansainliiton perussäännössä (14 art.) perustettavaksi edellytetyn Pysyvän kansainvälisen tuomioistuimen lopullisesti ratkaistavaksi. Kansainliiton neuvoston tai yleiskokouksen pyynnöstä tuomioistuin voi myös antaa neuvoa-antavia lausuntoja. Käytännössä tämän tuomioistuimen neuvoa-antavilla lausunnoilla tuli olemaan suurempi merkitys.

Pysyvä kansainvälisen tuomioistuin katsoi yksilöiden asemaa kansainvälisessä oikeudessa vahvistavassa lausunnossaan, joka koski Danzigin ja Puolan välillä rautatiehallinnosta solmittun sopimuksen tulkintaa:

> »– – kansainvälisen oikeuden vakiintuneen periaatteen mukaisesti (...) kansainvälinen sopimus (...) ei voi sellaisenaan luoda suoraan oikeuksia ja velvollisuuksia yksilöille. Mutta riidatonta on, että itse kansainvälisen sopimuksen tavoitteena voi, sopijapuolten tarkoituksen mukaisesti, olla että sopijapuolet hyväksyvät joitakin täsmällisiä sääntöjä, jotka luovat yksilöille oikeuksia ja velvollisuuksia ja joita kansalliset tuomioistuimet voivat soveltaa.»[238]

---

[234] League of Nations: Extraordinary Session of the Counsil on Upper Silesia 1921, Minutes s. 22.

[235] ILO oli vuotta aikaisemmin hyväksynyt maataloustyöntekijöiden yhdistymis- ja kokoontumisvapautta koskevan sopimuksen nro 11/1921, josta jäljempänä jaksossa 4.3.

[236] Jenks 1957 s. 14–16.

[237] Esim. kansalaisuutta koskevat määräykset ml. asukkaiden oikeus valita kansalaisuutensa; yhdenvertainen oikeudellinen ja tosiasiallinen kohtelu – *en droit et en fait* – koskien yleisesti kansalais- ja poliittisia oikeuksia, sekä kulttuuri- ja kieliautonomia, ks. Ermacora s. 353, 362–365.

[238] PCIJ 1928 Series B No.15 s. 17–18.

Versailles'n rauhansopimuksella oli jätetty erikseen sovittavaksi siitä, että perustettavan Danzigin vapaakaupungin rautateiden valvonta ja hallinto jää Puolalle. Rautatiehenkilöstön palvelussuhteen ja siitä johtuvien oikeuksien ja velvollisuuksien siirtymisestä tehtiin yksityiskohtainen sopimus (*Beamtenabkommen).* Tuomioistuin katsoi sopimuksen eräiden määräysten olleen tarkoitettu koskemaan suoraan Puolan rautatiehallinnon ja sen danzigilaisten virkamiesten välistä oikeussuhdetta. Tuomioistuin katsoi tämän näiden määräysten tulleen osaksi Puolan valtionrautateiden ja sen henkilöstön välisten palvelussuhteiden ehtoja ja olevan sellaisenaan sovellettavissa asianomaisissa Danzigin vapaavaltion tuomioistuimissa.

YK:n kansainvälisen oikeuden toimikunnan erityisraportööri *Sir Hubert Waldock* tiivistää päätöksen merkitystä koskevat erilaiset johtopäätökset seuraavasti:

> »Siitä riippumattta, mikä on yksilön ja sopimuksen välinen suhde (...) sopimus vaikuttaa yksilöön sekä hänen kansallisen oikeusjärjestelmänsä että sopimuksessa sovittujen kansainvälisten menettelytapojen välityksellä, ja tässä mielessä kysymyksessä näyttää olevan sopimuksen suora soveltaminen häneen.»[239]

Itse Versailles'n rauhansopimukseen sisältyi määräys (297(2) artikla), johon yksilöiden on katsottu voineen tukea suoraan vaatimuksensa saksalaisten joukkojen aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta.[240]

Sopimusjärjestelyihin sisällytettiin myös yksilövalitusmenettelyn alkeet.[241] Ylä-Sleesiaa koskeva sopimus sisälsi pisimmälle menevät keinot sen määräysten oikean tulkinnan ja soveltamisen turvaamiseksi.[242] Jaetuille alueille jäävien rodullisten, uskonnollisten tai kielellisten vähemmistöjen asemaa koskeviin varsin yksityiskohtaisiin määräyksiin liittyi Kansainliiton neuvoston

---

[239] Application of Treaties to Individuals. 1. Proposal by Professor Waldock. Third Report on the Law of Treaties. Lähde: Sohn & Buergenthal s. 10. Iwasawa VgJIL 1986 s. 629: »As a result of this opinion [of the PCIJ], self-executing Trieties were regarded in Europe as those which create individual rights that are enforceable in national courts.» Ks. myös I.6.4 luku.

[240] »Les ressortissants de Puissance alliées ou associées auront droit à une indemnité pour les dommages ou préjudices causés à leurs biens, droits ou intérêts, y compris les sociètes ou associations dans lesquelles ils étaient intéressés sr le territoire allemand, tel qu'il existait au 1er avril 1914 (...)». Ks. Ganshof van der Meersch RCADI 1975 V s. 250.

[241] Aikaisemmista yksilöiden ja ryhmien valituksia ja yksilöiden asemaa kansainvälisissä elimissä ja tuomioistuimissa koskevista järjestelyistä (*right of petition and right of action*) esim. Feinberg, RCADI 1932 II s. 540–57; Gormley s. 32–39.

[242] Gormley s. 41; Sohn & Buergenthal s. 267–293.

mahdollisuus ottaa suoraan »harkittavakseen» toisten sopimusvaltioiden esittämien reklamaatioiden lisäksi myös alueella asuvien yksilöllisiä tai kollektiivisia valituksia (*petitions*) ja »lausua» niistä mielipiteensä.[243] Valitusten käsittelyn esteenä ei pidetty sitä, ettei valittaja voinut osoittaa ensin turvautuneensa kaikkiin käytettävissään oleviin kotimaisiin oikeuskeinoihin.[244] Lisäksi valitusten käsittelemiseksi luotiin menettely, jonka mukaan hallitukset voivat halutessaan ratkaista kysymykset niiden keskinäisessä sekakomiteassa. Sopimuksella asetettiin välitystuomioistuin, jonka tehtäväksi määriteltiin:

> »Jos jossain Ylä-Sleesiaa koskevassa oikeudenkäynnissä tuomion tai päätöksen sisältö riippuu jonkin tämän sopimuksen artiklan tulkinnasta, kumpikin oikeudenkäynnin asianosainen voi ennen asian käsittelyn päättymistä muutoksenhakutuomioistuimessa vaatia, että tulkintakysymys alistetaan välitystuomioistuimelle.»

Samassa 588 artiklassa välitystuomioistuimen ratkaisun todettiin sitovan kummankin maan tuomioistuimia ja viranomaisia.

Kansainliitolle tehtiin noin 650 eri sopimuksiin perustuvaa valitusta vuoteen 1938 mennessä. Järjestelmä menetti käytännössä merkityksen fasisti- ja natsihallitusten valtaannousun myötä.[245] Se loi kuitenkin perustaa myöhemmille kansainvälisille valvontajärjestelmille. Yksilöiden asema kansainvälisen oikeuden objektista alkoi muuttua kohti (rajoitettua) oikeussubjektiutta. Tässä suhteessa toistaiseksi kehittynein valtioiden välinen sopimus, Euroopan talousyhteisön perustava Rooman sopimus (1957) ja siihen perustuva, EY:n yhteisöoikeuden erityispiirteitä korostava EY:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö perustuu oikeudellisen konstruktionsa osalta kansainvälisen oikeuden ja valtionsisäisen oikeuden monistiseen yhteensovittamiseen: suoran oikeusvaikutuksen – *direct effect* – juuret ovat toisaalta Pysyvän kansainvälisen tuomioistuimen ratkaisuissa ja toisaalta varsinkin Yhdysvaltojen korkeimman oikeuden kehittämässä *self-executing-doktriinissa.* EY:n tuomioistuimen ennakkoratkaisujärjestelmän (RS 177, nyt EY 234 artikla) malli löytyy Ylä-Sleesian sopimuksesta.[246]

---

[243] *to consider/ to pronounce.* Ks. Ermacora s. 354; Sohn & Buergenthal s. 270 ja 276; League of Nations: Extraordinary Session on Upper Silesia 1921, Minutes s. 22–24.

[244] Sohn & Buergenthal s. 276–278.

[245] Ermacora s. 356–358.

[246] Capotorti s. 300–302; Ganshof van der Meersch RCADI 1975 V s. 248–252; Iwasawa VgJIL 1986 s. 627–692; Scheinin 1991 s. 77–81.

4. Kansainvälinen työjärjestö

ILO:n perussääntö sisältyi alun perin Versailles'n rauhansopimuksen XIII osaan. ILO toimi Kansainliittoa »likellä olevana»,[247] mutta kuitenkin itsenäisenä järjestönä, joka jatkaa toimintaansa YK:n erityisjärjestönä.

Uuden kansainvälisen järjestön perustamisen taustalla on mm. Yhdysvaltojen ja Ranskan ammatillisten keskusjärjestöjen AFL:n (1914) ja CGT:n (1915) esittämä ajatus rauhansopimukseen liitettävistä »työlausekkeista».[248] Ajatus konkretisoitui kansainvälisen ammattiyhdistysliikkeen Leedsin (1916) konferenssissa hyväksytyiksi ja sen jälkeen pidetyissä kokouksissa[249] toistetuiksi vaatimuksiksi, joiden yhteisenä tunnuksena oli *kansainvälinen työlainsäädäntö*.[250] Bernissä 1919 samanaikaisesti järjestetyt sosialistien ja ammattiyhdistysten kokoukset hyväksyivät kumpikin erikseen samasanaisen asiakirjan, jossa vaadittiin Kansainliittoa »perustamaan ja panemaan täytäntöön kansainvälisen järjestelmän työehtojen määräämiseksi». Tämä merkitsi, »että useissa maissa jo sovellettavia vähimmäisehtoja tulee soveltaa kansainvälisesti sekä sisällyttää ne rauhansopimukseen *työn kansainvälisenä peruskirjana,* joka sisältää seuraavat kohdat: – – [1...15]» (korostus tässä). Luettelon sisältämästä viidestätoista kohdasta valtaosa kuului johtavien maiden »tehdaslainsäädännön» alaan ja ne oli muotoiltu varsin konkreettisiksi.[251] Yhdistymisoikeus ja ammatillinen järjestäytymisvapaus vaadittiin turvattavaksi kaikille.

Kansainvälisen työlainsäädännön soveltamiseksi tuli perustaa pysyvä toimikunta, jossa Kansainliiton jäsenvaltioiden ja kansainvälisen ammattiyhdistysliikkeen tuli olla edustettuina lukumäärältään tasavahvuisina. Pysyvän toimikunnan tuli kutsua kansainvälistä työlainsäädäntöä kehittämään vuosittain

---

[247] Erich s. 173.

[248] *Labour clauses/clauses économiques ouvrières.*

[249] Tukholma 1917, Lontoo 1918, Bern 1917 ja 1919.

[250] Hiitonen s. 19–20; Mahaim s. 76–78; Valticos & von Potobsky kpl 3 s. 18; Windmüller s. 27–29.

[251] Esim. viidentoista vuoden alaikäraja teollisuustyössä, naisten yötyön kielto ja synnytysloman pituus neljä viikkoa ennen ja kuusi viikkoa jälkeen synnytyksen, kahdeksan tunnin työpäivä ja 48 tunnin työviikko, työttömyysvakuutuksen järjestäminen. Työsuojelun alalla vaadittiin mm. luetteloa kielletyistä vaarallisista aineista ja erikseen valkoisen fosforin kiellon uudistamista; automaattiset kytkennät rautateillä tuli määrätä pakollisiksi. Off. Bull. Vol I s. 255–259.

vastaavasti pariteettisesti muodostuva konferenssi, jonka päätökset tulisivat kansainvälisoikeudellisesti sitoviksi.[252]

Rauhankonferenssi perusti »Kansainvälisen työlainsäädännön valiokunnan» (*Commission of International Labour Legislation*), jolle annettiin tehtäväksi »pyrkiä perehtymään työoloihin kansainvälisestä näkökulmasta ja harkita tarpeellisia kansainvälisiä keinoja yhteistoiminnan takaamiseksi työoloja koskevissa asioissa sekä esittää suositus rakenteeksi pysyvälle järjestölle, joka jatkaisi tällaista perehtymistä ja harkintaa yhteistyössä Kansainliiton kanssa ja sen johdolla».[253] Valiokunta oli sikäli »kaksikantainen», että eräät Yhdysvaltojen, Britannian, Belgian ja Ranskan hallitukset olivat nimenneet valtuuskuntiinsa myös ammattiyhdistysten edustajia jäseninä tai neuvonantajina. Kansainvälisen työlainsäädännön valiokunnan puheenjohtajaksi valittiin Yhdysvaltojen edustajana maan suurimman ammatillisen keskusjärjestön AFL:n puheenjohtaja Samuel Gompers.[254] Vastaavaa työnantajaedustusta ei valiokunnassa ollut, mutta valiokunnan »työssään hyödyntämät brittiläiset ehdotukset pohjautuivat silti ajatukseen työnantajain osuuden välttämättömyydestä».[255]

Valiokunta hyväksyi työnsä pohjaksi Britannian hallituksen esityksen, joka tähtäsi pysyvän, kolmikantaisen ja kansainvälisen, Kansainliiton yhteydessä toimivan järjestön perustamiseen.[256] Ammatillisen keskusjärjestön TUC:n parlamentaarinen komitea tuki esitystä. Järjestölle tuli antaa laaja toimivalta työelämän sääntelyssä, kuitenkin niin, että järjestön määräenemmis-

---

[252] »The resolutions of the conference shall have legal force internationally», Off. Bull. Vol I 1919–1921 s. 259.

[253] Off. Bull. Vol. I April 1919–August 1920 s. 3.

[254] Mm. Monroe-oppiin ja liittovaltiorakenteeseen perustuen kansainväliseen sääntelyyn torjuvasti suhtautuneen Yhdysvaltojen taivuttamiseksi mukaan, Mahaim s. 80.

[255] Vihma 1986 s. 16. Valiokuntaan nimettiin kaksi edustajaa kustakin suurvallasta (USA, Iso-Britannia, Ranska, Italia, Japani) ja viisi rauhankonferenssin valitsemaa muuta edustajaa (kaksi Belgiasta sekä yksi Kuubasta, Puolasta ja Tshekkoslovakiasta). Gompersin lisäksi Ranskan CGT:n pääsihteeri Léon Jouhaux, sittemmin työntekijäryhmän puheenjohtaja sopimusten nrot 87 ja 98 valmistelussa sekä Britannian pääneuvottelija Barnes, M.P. ja sotakabinetin jäsen, ja Italian Korkeimman työneuvoston varapuheenjohtaja Cabrini olivat työväenedustajia. Ks. Off. Bull. Vol. I s. 1–2; Scelle s. 28; van Zanten s. 9. Ernest Mahaim oli merkitty valiokunnan jäsenluettelossa myös av. 219 mainitun kansainvälisen työväensuojelujärjestön (*Association internationale pour la protection légale des travailleurs*) edustajaksi. Tästä Pariisissa vuonna 1900 perustetusta, hallitustenkin tukemasta yksityisoikeudellisesta ja lähinnä yliopistoväen yhdistyksestä Mahaim 1913 s. 210–218; Voionmaa s. 32–34.

[256] Off. Bull.Vol. I s. 29.

töllä hyväksymät yleissopimukset edellyttäisivät kunkin jäsenvaltion erillistä ratifiointia tullakseen kansainvälisoikeudellisesti sitoviksi. Britannian alkuperäinen esitys rakentui *ratifiointiolettaman* varaan: jäsenvaltiot tulisivat sopimukseen sidotuiksi ja velvollisiksi sen ratifioimaan, ellei niiden lainsäädäntöelin vuoden kuluessa sopimuksen kansainvälisestä hyväksymisestä sitä hylkäisi.[257] Belgian, Italian ja Ranskan esitys, jonka mukaan kansainvälinen työkonferenssi tulisi valtuuttaa hyväksymään kansainvälisoikeudellisesti sitovia päätöslauselmia,[258] hylättiin äänestyksessä,[259] ja Saksan valiokunnan ulkopuolella tekemä vielä tiukempi esitys jätettiin huomiotta.[260] Sen sijaan kansainvälisen työlainsäädännön valiokunta hyväksyi erillisen päätöslauselman, jota ei liitetty rauhansopimukseen. Valiokunta esitti siinä toivomuksen, että sopimusvaltiot voisivat mahdollisimman pian päästä sopimukseen Kansainvälisen työkonferenssin valtuuttamisesta – sanatarkasti edellä mainittua kolmen valtion esitystä lainaten – hyväksymään kansainvälisoikeudellisesti sitovia päätöslauselmia.

Työ- ja rauhankonferenssin päätösten sitovuutta koskevia ratkaisuja tehtiin vielä kolmessa kysymyksessä:

4.1. Sääntelyasiakirjojen muoto

Britannian esityksen mukaan työkonferenssi olisi päättänyt työjärjestyksestään, johon sisällytetyt ehdotukset olisi tullut laatia kansainvälisen sopimuksen muotoon. Konferenssi olisi päättänyt sopimuksen hyväksymisestä 2/3 enemmistöllä annetuista äänistä. Sopimusvaltioiden olisi tullut sitoutua vuoden kuluessa työkonferenssin päättymisestä ilmoittamaan asianomaisen sopimuksen muodollisesta ratifioinnista työtoimistolle ja ryhtyä kaikkiin tarpeellisiin toimiin sopimuksen täytäntöönpanemiseksi, paitsi milloin sopimusvaltion lainsäädäntöelin on kieltäytynyt hyväksymästä sopimusta.[261]

---

[257] Off. Bull. Vol-I. s. 12–13; Fried s. 51–52. Ks. Memorandun by the British Delegation on the question of Voting Power at the Conference, Off. Bull. Vol. I. s. 24: »The whole object, however, of the propoposal now before the Commission for the institution of an international labour organisation is to secure international labour *legislation* – in other words, to secure political action from the states for the improvement of labour conditions», (kurs. alkup.).

[258] *resolutions possessing the force of international law,* Off. Bull. Vol. I s. 12–13; Fried s. 51–52

[259] Äänin 8–5–1.

[260] Off. Bull.Vol. I s. 93–94, 318–320.

[261] Off. Bull. Vol. I s. 12–13; 51–53.

Yhdysvaltojen valtuuskunta ehdotti *suositusten* asettamista etusijalle sääntelykeinona. Suositusten hyväksymismenettely olisi sama kuin sopimusten, mutta vain suositukset olisi tullut esittää kansallisesti toimivaltaisille elimille, ja tähän jäsenvaltion velvollisuudet olisivat lakanneet. Ehdotuksen mukaan työkonferenssi olisi voinut myös samaa menettelyä noudattaen hyväksyä *sopimusehdotuksia,* joiden kansallisesta käsittelystä ei kuitenkaan olisi määrätty perussäännössä: sopimusehdotukseen liittyminen jäisi kunkin jäsenvaltion täysin itsenäisesti päätettäväksi. Esityksensä perusteeksi Yhdysvallat vetosi valtiosääntöönsä, joka turvaa osavaltioille itsenäisen lainsäädäntövallan perusteilla olevan järjestön toimivaltaan kuuluvissa kysymyksissä.[262]

Kompromissina hyväksyttiin järjestely, jonka mukaan konferenssi voi hyväksyä sekä suosituksia että ehdotuksia kansainvälisiksi yleissopimuksiksi, ja kummassakin tapauksessa jäsenvaltioiden oli pääsääntöisesti vuoden sisällä esitettävä asiakirja »asianomaisen valtioelimen tai asianomaisten valtioelinten käsiteltäväksi, lain antamista tai muunlaisiin toimiin ryhtymistä varten». Lisäksi liittovaltioille, joiden valtiosääntö rajoittaa niiden sopimuksentekovaltaa, varattiin oikeus käsitellä sopimusehdotusta tavallisena suosituksena.[263] Sittemmin vuoden 1946 ILO:n perussäännön muutosasiakirjalla liittovaltioiden velvollisuuksia ja sääntelyasiakirjoihin liittyvää menettelyä täsmennettiin. Samalla rajoitettu raportointivelvollisuus ulotettiin koskemaan myös ratifioimatta jätettyjä yleissopimuksia ja suosituksia.[264]

Kompromissi merkitsi sitä, että kriteerit suosituksen tai sopimusehdotuksen välillä tulivat perustumaan muihin seikkoihin kuin kysymykseen jäsenvaltioiden valtiosäännöistä. Kansainvälisen työlainsäädännön valiokunnan mielestä työkonferenssissa »todennäköisesti nousee esiin asioita, joita ei niiden monimutkaisuuden ja eri maiden suuresti poikkeavien erojen vuoksi voida saattaa sovellettavaksi millään yleisellä ja yhdenmukaisella tavalla. Tällaisissa tapauksissa sopimus saattaisi osoittautua mahdottomaksi, mutta enemmän tai vähemmän yksityiskohtaisia periaatteita sisältävä suositus, joka jättäisi yksityisille valtioille vapauden soveltaa niitä olosuhteisiinsa parhaiten sopivalla tavalla, olisi epäilemättä huomattavan arvokas».[265] Nykyterminologiaa käyttäen voisi rajankäyntiä pyrkiä tiivistämään siten, että sekä sopimuksiin että suosituksiin voidaan kirjata oikeussääntöjä ja oikeusperiaattei-

[262] Off. Bull. Vol. I s. 150–153. Ks. III luku av. 255.
[263] 405 artikla, SopS 1918–1920/23.
[264] SopS 1947/13.
[265] Off. Bull.Vol. I s. 264.

ta käytettäväksi jäsenvaltioissa standardeina, kansallisen oikeusjärjestyksen ulkopuolisisina »kansallisen toiminnan inspiraatiolähteinä».[266] Sopimukset tulevat vasta *ratifioituina* oikeudellisesti velvoittaviksi. Tämä kuitenkin vaikuttaa niiden kirjoittamistapaan: sopimusten soveltamisen turvaamiseksi niissä tulee suosituksia täsmällisemmin määritellä soveltamistavat. Kun sopimukseen liittynyt valtio on viime kädessä vastuussa sen soveltamisesta, ensimmäisissä sopimuksissa yleensä edellytettiin niiden soveltamisen turvaamista lainsäädännöllä (sanan laajassa mielessä). Sittemmin perussäännön 19(5)(d) artiklan yleiseen muotoiluun perustuen on myös työehtosopimukset (esim. yleissopimukset nrot 100 ja 111) ja eräissä viimeaikaisissa yleissopimuksissa »kansallisten olosuhteiden ja käytännön mukaiset toimenpiteet» (esim. yleissopimukset nrot 135 ja 155) mainittu »sallittuina» soveltamistapoina.[267] Tämän tutkimuksen piiriin kuuluvassa yleissopimuksessa nro 135 pidettiin kuitenkin lähtökohtana sitä, että suosituksessa voidaan soveltamistavat määritellä väljemmin kuin sopimuksessa. Mallia haettiin viikkolepoa kauppaliikkeissä ja toimistoissa koskevasta yleissopimuksesta nro 106, jossa lainsäädännöllä tapahtuva soveltaminen asetettiin toissijaiseksi suhteessa »pehmeämpiin» keinoihin.[268]

Kriteerien väljyys on niiden tarkentamista koskevista pyrkimyksistä huolimatta[269] kuitenkin käytännössä merkinnyt sitä, että sääntelyasiakirjan muodosta päättäminen jää viime kädessä ratkaistavaksi työkonferenssin äänestyksellä. Tämä on osaltaan vaikuttanut sen käytännön muodostumiseen, että samasta asiasta on hyväksytty sekä sopimus että täydentäviä (ja yksityiskohtaisempia) määräyksiä sisältävä suositus.[270] Suosituksissa on käytetty usein

---

[266] Valticos & von Potobsky kpl 27 s. 29–30. Landy ILR 1970 s. 568: »The respective roles of an unratified Convention and of a Recommendation are in fact quite similar, since neither creates obligations and both set standards of achievement which constitute essentially guides to national action.» Standardivaikutuksesta yleisesti ks. Scheinin ss. 39–43, 54–56, 125–129 ja 287–289, erityisesti ILO:n sääntelyasiakirjoista s. 174.

[267] Jenks, ZaöRV 1958 s. 197–224; Salmenperä, KOIG 1–2/1976 s. 140–143; Sulkunen 1989 s. 14–15; Valticos & von Potobsky kplt. 104–105 s. 59–60; Wolf, AFDI 1974 s. 103–114.

[268] Ks. pääjohtajan edustajan vastaus ensi luennassa, ILC-RP 1970 s. 542.

[269] Morgenstern BYIL 1978 s. 104–105; Valticos & von Potobsky kplt. 99–103 s. 58–59.

[270] Tämän tutkimuksen piirissä työntekijäin edustajat, maaseudun työntekijäjärjestöt, julkisen sektorin järjestäytymis- ja neuvotteluoikeus, sekä kollektiivinen neuvottelumenettely. Ks. tutkimuksen liitteenä oleva luettelo.

konditionaalista ilmaisua *(tulisi/should)* ja sopimuksissa ehdottomampia deonttisia (käskemistä, kieltämistä tai sallimista koskevia) normilauseita *(tulee, ei saa, voi/shall, shall not, may)*. Tämä ei kuitenkaan ole erottava tekijä standardin ja normin taikka sopimuksen ja suosituksen välilllä. Myös sopimukset sisältävät muita kuin deonttisen modaliteetin mukaisia ehdottomia normilauseita. Esimerkiksi tämän tutkimuksen piiriin kuuluvista asiakirjoista ILO:n yleissopimus nro 154, jonka 5(1) artiklassa on asetettu velvollisuus ryhtyä kansallisiin toimenpiteisiin kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistämiseksi, määrittelee saman artiklan (2) kappaleessa nämä toimenpiteet tavoitteellisina, konditionaalissa. ESP:n 6 artiklan mukaan sopimuspuolet sitoutuvat *»tunnustamaan»* lakko-oikeuden.[271] Toisaalta konditionaalista – *should* – tunnistettavat suosituksetkin sisältävät lukuisia sallimista koskevia ilmaisuja suosituksessa asetetuista standardeista poikkeamisen perusteita tai standardien soveltamistapoja määritellessään.[272]

4.2. Pakotteet

Britannian alkuperäinen ehdotus sisälsi ratifioituja yleissopimuksia koskevaan kantelu- ja valitusmenettelyyn liittyen myös mahdollisuuden viime kädessä kansainvälisen tuomioistuimen määrittelemiin »moitteenalaiseen» jäsenvaltioon kohdistuviin kaupallisiin pakotteisiin, joiden toimeenpano olisi kuitenkin jäänyt kunkin jäsenvaltion itsensä ratkaistavaksi. Yhdysvaltojen valtuuskunta pyrki siirtämään pakotteista päättämisen Kansainliitolle ja Ranskan valtuuskunta esitti, että kansainvälisen tuomioistuimen määräämien pakotteiden toimeenpano olisi pakollista. Ehdotuksista luovuttiin sillä perusteella, että pakotteiden toimeenpanon pakollisuus olisi kansalliseen itsemääräämisoikeuteen puuttuvana saattanut vaarantaa ainakin Yhdysvaltojen ja ehkä eräiden muidenkin valtioiden jäsenyyden.[273] Näin Britannian alkuperäinen ehdotus hyväksyttiin siten muutettuna, että sana »kaupallinen» korvattiin sanalla »taloudellinen», mikä on käsitteenä jonkin verran laajempi, ja sana »rangaistukset»[274] korvattiin lievemmällä ilmaisulla »pakote».[275]

---

[271] Vrt. TSS 8 artikla; Scheinin 1991 s. 53.

[272] Esim. työehtosopimuksia koskeva suositus (nro 91/1951), 5(2) ja 8 kappaleet; työehtosopimusmenettelyn edistämistä koskeva suositus (nro 163/1981), 1 ja 5(2) kappaleet.

[273] Off. Bull Vol I 1919–1921 s. 15, 183–184.

[274] *penalties/sanctions penales* (engl./ransk.)

[275] *measures/ sanctions* (engl./ransk.); suomennos perustuu ranskankieliseen tekstiin, SopS 1918–1920/23.

4.3. Työlausekkeet

Keskustelu rauhansopimuksen 7 artiklaan sittemmin sisällytetyistä työlausekkeista osoitti, että sen jälkeen kun työkonferenssin päätösten sitovuutta koskeva kysymys oli ratkaistu, valiokunta pyrki kompromissina konkretisoimaan niitä »keinoja ja periaatteita, joita kaikkien teollisuusyhteiskuntien tulisi pyrkiä soveltamaan siinä määrin kuin se on mahdollista niissä vallitsevissa erikoisoloissa» (7(2) artikla), ja että »ne voivat olla sopivana johtona Kansainliiton politiikalle».[276] Valiokunnan käsittelyssä eri valtuuskuntien esityksiin perustuva yhteensä yhdeksäntoistakohtainen tiivistelmä[277] supistui lopulta yhdeksään kohtaan. Osa valiokunnan jäsenistä korosti sitä, että perustettavan järjestön tulisi kiireellisimmin hyväksyä niistä uutta kansainvälistä työlainsäädäntöä. Luettelon johdantoon kirjoitettiinkin: »Näistä keinoista ja periaatteista korkeain sopimuspuolten mielestä seuraavat näyttävät olevan erittäin tärkeitä ja kiireellisiä».[278] Luetteloon oli omaksi kohdakseen merkitty »sekä työntekijäin että työnantajain yhdistymisoikeus kaikkien laillisten tarkoitusperien edistämiseksi». Sopimusteknisesti omaksuttiin erikoislaatuinen järjestely sijoittamalla ennen viimeistä sopimusartiklaa liite, jossa vahvistettiin Washingtonissa pidettävän ensimmäisen työkonferenssin esityslista.[279] Valiokunnan raportissa todettiin työlausekkeiden ei-sitova luonne varsin yksiselitteisesti.[280]

---

[276] Off. Bull. Vol. I. s. 196–204.

[277] Off. Bull. Vol. I s. 191–193.

[278] Suomennoksessa on sana »kiireellisiä» (*urgent*) jäänyt kääntämättä.

[279] Hiitonen s. 218.

[280] Off. Bull. Vol. I s. 267–268: »The Commission were unanimous in thinking that their work would not be complete if it were simply confined to setting up a permanent machinery for International Labour Legislation. It was not within their competence or within their terms of reference to deal with specific questions relating to industrial conditions and to work them out with the detail necessary for the framing of proposals which could be accepted in a binding form. So impressed were they, however, with the urgent need for recognising explicitly certain fundamental principles as necessary to social progress, that they decided to submit a series of declarations for insertion in the Peace Treaty. They did not feel called upon, however, to draw up a Charter containing all the reforms which may be hoped for in a more or less distant future, but confined themselves to principles the realisation of which may be contemplated in the near future. It will be seen that the High Contracting Parties are not asked to give immediate effect to them, but only to endorse them generally. It will be the duty of the International Labour Conference to examine them thoroughly and to put them in the form of recommendations and draft conventions elaborated with the detail necessary for their practical application.»

Ammatillinen yhdistymisoikeus ei noussut valiokunnan työssä eikä rauhansopimusten samansisältöisissä liitteissä[281] merkitykseltään muita perustettavan järjestön toimivaltaa ja periaatteita koskevia kysymyksiä tärkeämmälle sijalle. 427 artiklan edelle sijoitettua ensimmäisen työkonferenssin työjärjestystä ei voitane pitää osoituksena valiokunnassa vallinneesta »hierarkkisesta» ajattelusta, pikemminkin osoituksena »etusijajärjestyksestä», jossa kiireellisimmin toteutettavana uudistuksena kysymys kahdeksantuntisesta työpäivästä ja neljänkymmenen kahdeksan tunnin työviikosta nousee sekä valiokunnassa että sen ulkopuolella käydyn keskustelun perusteella oikeutetusti ensimmäiselle sijalle.

Oireellisesti ammatillista järjestäytymisvapautta koskeva keskustelu keskittyi rajoitusperusteisiin.[282] Valmisteluaineisto antaa lievää tukea sille oikeushistorialliseen katsaukseen lujemmin perustuvalle käsitykselle, että Kansainvälisen työlainsäädännön valiokunnan vaikutusvaltaisimmat jäsenet saattoivat suhtautua ammatilliseen järjestäytymisvapauteen jo »saavutettuna oikeutena».[283] Edellä referoidussa Bernin vuoden 1919 ammattiyhdistyskokouksen julkilausumassa vaadittiin yhdistymis- ja järjestäytymisvapauden ulottamista kaikkiin maihin. Mutta erikseen vaadittiin eri työntekijäryhmiä koskevien rajoitusten poistamista sekä *siirtotyöläisille* yhdenvertaista asemaa, mihin tuli nimenomaisesti sisältyä *lakko-oikeus*. Lisäksi vaadittiin – mitä ilmeisimmin työnantajiin kohdistuviksi tarkoitettuja – rangaistussäännöksiä järjestäytymisoikeuden loukkausten varalta. Vaatimusten muotoilu kuvastanee länsimaiden ammattiyhdistysliikkeen näkökulmaa konkreettisiin sääntelytarpeisiin, jotka koskevat »muita» maita ja »omien» maiden erityisongelmia.

---

[281] Versailles'n rauhansopimus allekirjoitettin voittajavaltojen ja Saksan välillä 28.6.1919. Sopimuksen XIII luku sisällytettiin sittemmin Itävallan (10.9.1919), Bulgarian (27.11.1919) ja Unkarin (4.6.1920) välillä allekirjoitettujen rauhansopimusten osaksi, Off. Bull. Vol. I s. 332. Myös Turkin kanssa allekirjoitettiin vastaavan sisältöinen sopimus 10.8.1919, mutta tämä sopimus ei tullut voimaan Turkin kieltäydyttyä ratifioimasta sitä. Sittemmin 23.7.1923 allekirjoitettuun sopimukseen ei sisällytetty vastaavia määräyksiä, Hiitonen s. 42 av. 2.

[282] Off. Bull.Vol. I. s. 202–205.

[283] Voionmaa s. 90. Ks. myös Yiannopouloksen (s. 27) yleisempää toteamusta sitä, että länsimaiden johtava asema ja yhteiset arvot saattoi peittää sen, ettei ammatillisen järjestäytymisvapauden sisällöstä vallinnut yleistä yksimielisyyttä.

5. ILO: vuodet 1919–1947

5.1. Valitukset

Kysymys järjestäytymisoikeudesta nousi esiin jo ennen rauhansopimuksen voimaantuloa pidetyssä ensimmäisessä työkonferenssissa valituksina ja ehdotuksena asian sisällyttämisestä seuraavan työkonferenssin työjärjestykseen.[284]

Perussäännön kirjaimen ja esitöiden valossa vakiintui nopeasti se käsitys, että perussääntö ei sellaisenaan ja suoraan velvoittanut jäsenvaltioita takaamaan »sekä työntekijäin että työnantajain ammatillista järjestäytymisvapauta kaikkien laillisten tarkoitusperien edistämiseksi,» vaan johdannossa määritellyn ohjelman ja 427 artiklassa määriteltyjen keinojen ja tavoitteiden toteuttaminen tuli järjestön tehtäväksi sille perussäännössä määritelyjen toimivaltuuksien ja menettelytapojen mukaisesti. Lähinnä kysymykseen tuli jäsenvaltioiden erikseen ratifioitavien – alkuperäistä terminologiaa käyttääkseni – sopimusehdotusten hyväksyminen.[285]

Vastaavasti Kansainvälisen työjärjestön ja työtoimiston toimivalta puuttua jäsenvaltioissa tapahtuviin järjestäytymisoikeuden loukkauksiin tulkittiin varsin rajoitetuksi. Jo vuonna 1921 Unkarin järjestäytymisoloista tehtiin *maan hallituksen pyynnöstä ja sen suostumuksella* työtoimiston virkamiesten toimesta selvitys, jota ei kuitenkaan katsottu voitavan julkaista sellaisenaan.[286] Espanjan ammatillisen keskusjärjestön UGT:n kantelu johti sen ja siihen liittyvän aineiston ml. hallintoneuvostossa käydyn keskustelun julkaisemiseen sellaisenaan, vaikka hallituksen edustaja vaati, ettei hallintoneuvosto voi ottaa asiaa lainkaan käsiteltäväkseen[287].

Ensio Hiitonen (s. 293–302) katsoi,[288] ettei *humanitaarista interventiota* voitu perustaa voimassaolevaan kansainvälisen tapaoikeuden sään-

[284] 1919 CIT-PV ss. 49, 138, 144, 164 ja 263.

[285] »It is in accordance with the spirit of Article 427 and of the Preamble to define as far as possible in ratified Conventions the scope of these principles and the obligations they involve», ILC-RP 1927 s. 611.

[286] La libertè syndicale en Hongrie. B.I.T. Documents. Genève 1921; Hiitonen s. 214.

[287] Off. Bull. Vol. III 1921 s. 225, 227–259, 510; Guerreau s. 95–103; Haas s. 352; Yiannopoulos s. 11–12.

[288] Vrt. esim. Guerreau s. 67 ss.

töön.[289] Hänen mielestään mikään kahdenvälisiin tai monenvälisiin sopimuksiin perustuva järjestely ei oikeuta etukäteen määrittelemättömissä olosuhteissa *a priori* oikeudelliseen interventioon. ILO:n perussäännön ohjelmallisista tavoitteista ei sellaisenaan voida johtaa jäsenvaltioihin kohdistuvia velvollisuuksia, joihin ILO:n toimet suhteessa persialaisen lapsityövoiman käyttöön[290] tai Espanjan ammattiyhdistystilanteeseen voitaisiin perustaa. Hiitosen mukaan toimet saattoivat merkitä tosiasiallista puuttumista – *immixtion du fait* – moraalisena painostuksena jäsenvaltioiden sisäisiin asioihin. Kysymys ei ollut interventiosta, joka määritelmän mukaan edellyttää kansainvälisoikeudellisesti merkityksellisten pakotteiden tai niiden uhkan käyttöä. Toisaalta ILO määrittelee itse ensi kädessä toimivaltansa rajat, ja jäsenvaltioille on varattu perussäännössä oikeus pyytää asiasta (pysyvän) kansainvälisen tuomioistuimen lausunto.[291] Toisaalta intervention käsitteen laajaksi määritellyt *Maurice Guerreau* (s. 102) katsoo toimenpiteiden täyttäneen kaikki legitiimin humanitaarisen intervention tunnusmerkit. Niistä tässä yhteydessä merkittävä on se, että ilman nimenomaista yleissopimustakin Versailles'n rauhansopimukseen sisältyvään ILO:n perussääntöön kirjatuilla ammatillisen järjestäytymisvapauden periaatteilla on oikeudellista merkitystä. Tämän periaatteen loukkaaminen antaa Kansainväliselle työjärjestölle perusteen interventioon. Se ei kuitenkaan voi muodoltaan vastata perussäännön 409 (nykyisen 26) artiklassa säänneltyä valitusmenettelyä, jota sovelletaan vain ratifioituihin sopimuksiin. Eri lähtökohtiin tukeutuvin argumentein mo-

[289] Samoin myöhemmin esim. Kelsen 1966 s. 235; Sohn & Buergenthal s. 137–143; Schnorr s. 70–84.

[290] Työtoimiston johtaja Albert Thomas lähetti sekä kilpailu- että humanitaarisista syistä hallintoneuvoston päätöksiin perustuen ja sen nimissä kaksi kirjettä Persian hallitukselle vaatien toimenpiteitä lapsityövoiman suojelemiseksi persialaisissa mattotehtaissa. Kirjeissä tehtyjen »ystävällismielisten huomautusten» (*représentations amicales*) perusteeksi esitettiin kaksi syytä: a) Persian hallituksen valtuuskunta oli Washingtonin työkonferenssissa 1919 äänestänyt lapsille teollisuustyössä alimman ikärajan määräävän sopimusehdotuksen (nro 5) puolesta; ja b) »jotta Persia voisi täysimääräisesti täyttää ne velvollisuudet, joihin se on niin kunnioittavasti sitoutunut tullessaan Kansainvälisen työjärjestön jäseneksi». Ks. Guerreau s. 90–95; Hiitonen s. 303.

[291] Hiitonen s. 293–310. Tapio Voionmaa (SA 1925 s. 743) katsoo UGT:n tapauksen yhteydessä ammatillisen järjestäytymisvapauden tulleen tunnustetuksi »yleiseksi oikeussäännöksi, jonka loukkaaminen voi joutua kansainvälisen arvostelun alaiseksi.» Terminologia on huonosti valittu riippumatta siitä, tarkastellaanko asiaa aikalaisperspektiivistä tai modernin oikeuslähdeopin valossa.

lemmat referoimani kirjoittajat päätyvät hyväksymään ILO:n toimet Intian ja Espanjan suhteen. Kansainvälinen työtoimisto kieltäytyi varovaisesti arvioimasta erikseen julkaisemisen merkitystä, kytkien kuitenkin intervention käsitteen ILO:n perussäännön mukaiseen valitusmenenettelyyn. Se totesi hallintoneuvoston katsoneen tarpeelliseksi pidättyä ryhtymästä mihinkään toimiin valituksen johdosta, koska mikä tahansa asiaan puuttuminen oli mahdotonta ilman asianomaisen hallituksen suostumusta niin kauan kuin järjestäytymisavapautta ei ollut säännelty kansainvälisellä sopimuksella, jonka asianomaisen valtion hallitus on ratifioinut.[292]

5.1.1. Suomen tapaus

Lukuisten muiden järjestöjen tavoin[293] Suomenkin sinänsä Kansainväliseen työjärjestöön ristiriitaisesti suhtautunut SAJ[294] lähetti vuonna 1924 Kansainväliselle työtoimistolle »selostuksen». Siinä luonnehdittiin kansalaissodan jälkeen uudelleen järjestäytyvän ammattiyhdistysliikkeen periaatteita, viitattiin viranomaisten toimenpiteisiin ja työnantajien organisoimien rikkurikaartien toimintaan Pohjois-Suomen saha- ja satamatyöväen lakkojen yhteydessä. Selostuksen välitön syy oli kuitenkin tuomioistuinkäytäntö. Vaasan hovioikeus (15/12 1922) ja Korkein oikeus (KKO 1924 I p. 799) olivat tuominneet SAJ:n puheenjohtaja Matti Väisäsen sekä sen Pohjolan Ammatillisen Piirijärjestön sihteeri Konsta Vuokilan ja piirijärjestön neljä muuta toimihenkilöä valtiopetoksen valmistelusta eri pituisiin rangaistuksiin, Väisäsen sillä perusteella, että hän oli ryhtynyt kumoukselliseksi erikseen perustellun Suomen työväenpuolueen palvelukseen »sen tarkoitusperiä ajavan niin sanotun Suomen Ammattijärjestön palkattuna johtomiehenä» ja Vuokilan, koska tämä oli saman puolueen jäsenenä »ruvennut Suomen Ammattijärjestön palkatuksi luottamusmiehieksi ja luennoitsijaksi Pohjois-Suomen käsittävään Pohjolan piiriin».[295] Näihin seikkoihin vedoten SAJ katsoi olevan »pätevä syy luulla, että Suomen ammatillisen liikkeen toimintavapautta aiotaan yhä supistaa». Selostuksen lähettämistä perusteltiin viittamaalla siihen, että Suomi on Kansainliiton jäsen ja Kansainvälinen työtoimisto on Kansainliiton alainen jär-

[292] 1927 ILC Report III s. 139.
[293] Voionmaa SA 1925 s. 743
[294] Ala-Kapee & Valkonen s. 498–499, 673–674; Suviranta-Lehtinen s. 24–28.
[295] Ala-Kapee & Valkonen s. 641–647.

jestö, jonka kokouksiin Suomen Ammattijärjestökin on edustajansa kautta ottanut osaa ja että »Suomen porvariston politiikka ammatillista liikettä vastaan on kieltämättä myös Kansainvälisen työtoimiston tarkoituksen vastainen». SAJ toivoi, että »arv. Toimisto ryhtyy niihin toimenpiteisiin, joihin suinkin voi ryhtyä, Suomen ammatillisen työväenliikkeen järjestäytymis- ja tomintaoikeuden turvaamiseksi».[296]

Työtoimisto, joka oli parhaillaan valmistelemassa kansainvälistä selvitystä ammattiyhdistysoikeuksista, päätti Ruotsin LO:n puheenjohtajan Arvid Thorbergin pyynnöstä lähettää edustajansa tutkimaan ammatillisen yhdistymisvapauden tilaa Suomessa. Ilmoittaessaan asiasta Thorberg pyysi, ettei tutkijan työtä vaikeutettaisi julkaisemalla ennakkotietoja selvityksestä. Suomea koskeva maaraportti julkaistiin vuonna 1928, ja siinä myös selostettiin asianmukaisesti valitusta, julkaisemisesta johtuen myös sen jälkeistä tilannetta aina vuoden 1927 alkupuolelle.[297] Johtopäätös oli toteava, ei normatiivinen: Raportissa selostetut oikeuskanslerin kiertokirjeet ja päätökset[298] helpottivat merkittävästi ammattiyhdistysten oikeudellista asemaa, ja yhdistymisvapauden loukkaamista koskevat valitukset olivat käytännöllisesti katsoen lakanneet.

SAK:n historia kirjoittaa:

> »Kuitenkin ammatillisten järjestöjen toimintamahdollisuudet helpottuivat jo talvella 1924–1925 (....) Ilmeisesti Kansainvälisen työtoimiston edustajan vierailu ja tekeillä ollut selvitys ammatillisesta yhdistymisoikeudesta hillitsivät hallituksen ja viranomaisten toimenpiteitä ammattiyhdistysliikettä vastaan. Hallituksen oli pakko osittain perääntyä, koska ammatillisen järjestäytymisvapauden rajoittaminen olisi herättänyt laajaa kansainvälistä huomiota.»[299]

---

[296] SAJ, Kertomus 1924 s. 13–17.

[297] ILO Studies No. 30 s. 382–287.

[298] 18.5. sekä 20. ja 29.6.1925. Kirjeistä ei ole mainintaa Oka:n kertomuksessa eduskunnalle.

[299] Ala-Kapee & Valkonen s. 677. Samalla sivulla selostetaan vuoden 1925 työkonferenssissa käytyä keskustelua Suomen tilanteesta. Ks. ILC-RP 1925 s. 164 ja 178. Suomeksi keskustelua selostaa Voionmaa SA 1925 s. 474–476. Ks myös *Op.cit.* s. 452–453 (todennäköisesti Suomen hallitusedustajan Niilo A. Mannion anonyymi selonteko konferenssista) ja Mannio s. 167, 177.

5.2. Valtakirjakysymykset

Työntekijäryhmä pyrki hakemaan järjestäytymisvapaudelle suojaa myös valtakirjamenenettelyn kautta.[300]

ILO:n kolmikantaisuuden perustana on edustuksen järjestäminen kansainvälisessä työkonferenssissa: kaksi hallituksen valtuutettua sekä yksi työntekijöiden ja yksi työnantajien edustaja kustakin jäsenvaltiosta.[301] Viimeksi mainitut edustavat asianomaisen valtion kaikkia työnantajia ja työntekijöitä, seikka, mikä aiheuttaa välittömästi ongelmia keskenään kilpailevien järjestöjen maissa. Perussääntö määrää valintaperusteista ja -menettelystä seuraavaa:

> »Jäsenvaltiot sitoutuvat määräämään ne edustajat ja asiantuntevat neuvonantajat, jotka eivät edusta hallitusta, yksissä neuvoin asianomaisen maan edustavimpien ammatillisten keskusjärjestöjen kanssa, mikäli sellaisia järjestöjä on olemassa.»[302]

Työkonferenssi kontrolloi määräyksen noudattamista siten, että se voi kahden kolmanneksen enemmistöllä läsnä olevien valtuutettujen äänistä kieltäytyä hyväksymästä edustajaa, »jota konferenssin mielestä ei ole valittu tämän artiklan määräysten mukaisesti». Sama koskee myös edustajalle määrättyjä neuvonantajia. Varsinaisen työnantaja- tai työntekijävaltuutetun valtakirjan hylkäävästä päätöksestä seuraa, että toinenkin menettää äänioikeutensa työkonferenssissa, mutta säilyttää kuitenkin puheoikeutensa.[303]

Näidenkin sopimusmääräysten tulkinta on kansainvälisen tuomioistuimen asiana.[304] Pysyvä kansainvälinen tuomioistuin katsoi Hollannin työntekijäedustajan nimeämistä koskevassa neuvoa-antavassa lausunnossaan, että perussäännön edellyttämä sitoumus ei ole pelkästään moraalinen velvollisuus: »Se on osa Sopimusta ja perustaa velvollisuuden, johon sopimuspuolet ovat keskenään sidotut.»[305]

---

[300] Berenstein s. 106–121; Jenks1960 s. 104–105; Yiannopoulos s. 16–17.

[301] Rauhansopimuksen 389(1)artikla, siirretty sellaisenaan voimassa olevan perussäännön 3(1) artiklaksi

[302] Perussäännön ent. 389(3), nyk. 3(5) art.

[303] Ent. 389(7), nyk. 4(2)(3) art.

[304] Ent 423; nyk. 37 art.

[305] PCIJ Publications. Series B No.1. Alankomaiden hallitus oli nimennyt työntekijäedustajan kolmen keskusjärjestön yhteisen esityksen mukaisesti, mutta vastoin riidattomasti edustavimman keskusjärjestön kantaa. Tuomioistuin ei hyväksynyt viimeksi mai-

Tästä huolimatta työkonferenssin valtakirjojen tarkastuskäytäntö asettui alun alkaen työkonferenssin lainopillisen neuvonantajan *José de Villalongan* edustamalle kannalle, jonka mukaan valtakirjojen tarkastus ei ole pelkästään oikeusharkintaa, ja hylkääminen on viime kädessä määräenemmistön varassa.[306]

Muut työntekijäryhmän tai siihen kuluvien valtuutettujen riitautukset koskivat nimenomaan fasisti-, natsi- ja korporatiivisten hallitusten nimeämiä työntekijäedustajia.[307] Käsittelylle oli yhteistä se, että valtakirjakomitean ja työkonferenssin enemmistö katsoi, että asianomaisessa maassa ei ollut muuta kuin se järjestö, jonka kanssa tehtyyn sopimukseen edustajan nimeäminen perustui. Valtakirjakomitean työntekijäedustajan mielestä kysymyksessä olevaa järjestöä ei voitu pitää perussäännössä tarkoitettuna työntekijäjärjestönä vaan valtiovallan välikappaleena. Valtakirjakomiteassa työntekijäjäsen jäi yksin vähemmistöön. Tällaisena tilanne jatkui vuodesta 1923 vuoteen 1937.[308]

Démétre C. Yiannopoulos (s. 17) katsoo, etteivät ILO:n perussäännön laatijat, jotka tukeutuivat sotaa edeltäneisiin ja sen aikaisiin kokemuksiinsa, osanneet ennakoida niitä vaikeuksia, joita ammatillisella yhdistymisvapaudella oli edessään. Muuttuneissa olosuhteissa järjestöllä oli kaksi vaihtoehtoa: joko pysyä uskollisena alkuperäiselle filosofialleen ja ottaa riski dissidenttijäsenten eroamisesta tai sopeutua muuttuneisiin olosuhteisiin ja säilyttää universaalisuutensa. Työnantajat ja hallitukset valitsivat jälkimmäisen, työntekijät ensimmäisen vaihtoehdon, mikä merkitsi, että ammatillinen yhdistymisvapaus uhrattiin universaalisuuden hyväksi. Tähän kariutuivat yritykset amma-

---

nitun järjestön tulkintaa, jonka mukaan a) määräyksessä käytetty monikkomuoto olisi johtunut pelkästään siitä, että sama määräys viittasi sekä työnantaja- että työntekijäjärjestöihin (tämä tulkinta olisi aina turvannut edustavimmalle keskusjärjestölle työntekijävaltuutetun paikan), b) kansallista sopimusta, jonka ulkopuolelle jäi edustavin keskusjärjestö, ei voitu pitää määräyksessä tarkoitettun *edustavimpien* järjestöjen kanssa tehtynä (tämä tulkinta olisi aina turvannut edustavimmalle järjestölle veto-oikeuden). Pysyvä kansainvälinen tuomioistuin tulkitsi määräyksen sisältämää velvoitetta siten, että »hallitusten tulisi tehdä parhaansa sellaisen sopimuksen aikaansaamiseksi, jonka voidaan katsoa parhaimmin turvaavan maan työntekijäedustuksen järjestämisen.»

[306] »Part XIII of the Treaty of Versailles, while giving the Conference the right of judging if the Delegates have been regularily nominated, also gives it the right of being able to refuse or not to refuse the Delegates judged by it in conformity with the provisions of Part XIII, (1921) ILC-RP s, 622. Ks. myös Jenks 1957 s. 95.

[307] Berenstein s. 112–116.

[308] Jenks 1960 s. 104–105.

tillisen yhdistymisvapauden suojelemiseksi niin kansainvälisin sopimuksin kuin sulkemalla pois hallitusten valvonnassa olevat järjestöt.

5.3. Maataloustyöntekijöiden yhdistymis- ja kokoontumisvapautta koskeva sopimus

Tämän ammatillista järjestäytymisvapautta koskevan ensimmäisen ILO:n yleissopimuksen materiaalinen sisältö on kirjattu sopimuksen 1 artiklaan:

> »Jokainen kansainvälisen työjärjestön jäsenvaltio, joka ratifioi tämän sopimuksen, sitoutuu takaamaan kaikille maataloudessa työskenteleville henkilöille saman yhdistymis- ja kokoontumisvapauden kuin teollisuustyöntekijöille sekä kumoamaan kaikki lainsäädännölliset tai muut määräykset, jotka rajoittavat näitä oikeuksia maataloudessa työskenteleviin nähden.»

Vuoden 1921 työkonferenssi oli omistettu maataloustyötä koskeville kysymyksille.[309] Kokouksessa nousi esiin periaatteellinen kysymys siitä, missä laajuudessa maataloustyön ja maatalouden tuotantomenetelmien sääntely kuuluu Kansainvälisen työjärjestön toimivaltaan. Asiasta pyydettiin kaksi Pysyvän kansainvälisen tuomioistuimen neuvoa-antava lausuntoa.[310] Sama asia nousi esiin myös käsiteltäessä maataloustyöntekijöiden yhdistymis- ja kokoontumisvapautta koskevaa sopimusta, jonka tavoitteena oli kieltää maataloudessa työskentelevien henkilöiden syrjintä yhdistymis- ja kokoontumisvapauden suhteen saattamalla heidät samaan asemaan kuin teollisuustyöntekijät.[311] Japanin hallitus pyrki tuloksetta rajaamaan sopimuksen koskemaan vain maatalouden työntekijöitä, jolloin maatalousyrittäjät ja esimerkiksi vuokraviljelijät olisivat jääneet sopimuksen ulkopuolelle.[312] Työtoimiston ehdotukseen tehtiin valiokuntakäsittelyssä eräitä muutoksia, joihin palattiin uudel-

---

[309] 1921 ILC-RP s. XXIII; HE 1922/39.

[310] PCIJ Publications, Serie B 2–3, Hiitonen s. 109–145; Jenks 1937 s. 160–183; Sulkunen 1989 s. 10–11; Valticos & von Potobsky kplt 39–40 s. 35–36.

[311] SopS 1923/13. Sopimuksessa käytetty sanonta *coalition/ combination* on käännetty kokoontumisvapaudeksi. Alkuperätekstiä paremmin vastaava käännös olisi ollut esimerkiksi Kivimäen s. 45 käyttämästä sanonnasta »yhteenliittymisen eli koalitsionin oikeutus» johdettu »yhteenliittymisoikeus». Nyttemmin sanan voinee suomentaa suoraan järjestäytymisoikeudeksi.

[312] Muutosesitys koski vain englanninkielistä tekstiä: replace *all those engaged in agriculture* by *agricultural workers,* koska ranskankielisen ilmaisu *travailleurs agrico-*

leen täysistunnossa. Valiokunnan ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden olisi tullut varmistaa, *lainsäädännössä ja käytännössä,* maataloudessa työskenteleville yhdenvertainen yhdistymis- ja järjestäytymisoikeus teollisuustyöntekijöiden kanssa sekä *taata heille täysi ja tehokas vapaus kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen.* Sen sijaan valiokunta ja täysistunto hylkäsivät Espanjan työntekijäedustajan esityksen, jonka mukaan yhdistymis- ja järjestäytymisoikeuden lisäksi olisi tullut turvata nimenomaan oikeus järjestää kokouksia ja että näiden oikeuksien keskeyttäminenkin (toimintakielto) olisi kiellettävä.[313]

Sanan »käytännössä» poistamista perusteltiin sekä sillä, että se voisi johtaa virhetulkintaan: maataloustyöntekijöille tulisi turvata käytännössä samanasteinen järjestäytyminen kuin tekstiilityöläisille, jotka ovat Isossa-Britanniassa sataprosenttisesti järjestäytyneitä. Hallitusten asia ei kuitenkaan ole huolehtia siitä, että jokainen työntekijä käyttää oikeuksiaan. Riittää, kun heille turvataan yhtäläiset oikeudet lain edessä.[314] Toisaalta pääjohtaja piti sanontaa pelkästään moraalisesti velvoittavana,[315] ja Alankomaiden hallitus katsoi, että käytännön turvaaminen oli valtionsisäisen oikeuden asiana, lainsäädännölliset toimet kansainvälisoikeudellisesti velvoittavia. Sanonta päätettiin kuitenkin poistaa.[316]

Valiokunnassa hyväksytty negatiivinen järjestäytymisvapaus oli jäänyt kääntämättä työkonferenssille esitettyyn englanninkieliseen tekstiin. Tämän teknisen virheen komitean raportööri korjasi esittelypuheessaan.[317] Ison Britannian hallitus tulkitsi tekstiä niin, että se olisi tarkoittanut hallitusten velvollisuutta suojella rikkureita, samoin Ison-Britannian, Kanadan ja Ranskan

---

les kattoi muutkin kuin työsuhteessa olevat maatalouden työntekijät. Sittemmin ilmeisesti tekstintarkastuksessa – ilman työkonferenssin nimenomaista päätöstä – sopimuksen 1 artiklassa kahteen kertaan esiintynyt termi korvattiin täsmällisemmällä ilmaisulla *toutes les personnes occupées dans l'agriculture,* mutta jätettiin artiklan lopussa entiseen muotoonsa. Kun asiallista muutosta ei tavoiteltu, olisi johdonmukaisuus edellyttänyt saman termin käyttämistä molemmissa yhteyksissä, 1921 ILC-RP s. 135.

[313] 1921 ILC-RP s. 698–699, s. 138.

[314] 1921 ILC-RP s. 147.

[315] *Op.cit.* s. 149.

[316] *Op.cit.* s. 154, äänin 43–39.

[317] *Op.cit.* s. 139.

työntekijäedustajat.[318] Pääjohtajan tulkinta negatiivisesta järjestäytymisvapaudesta oli se, ettei asia sisälly työkonferenssin asialistalle.[319] Negatiivista järjestäytymisvapautta puoltavia kannanottoja ei täysistunnossa esitetty, ja sanat »tai olla kuulumatta» sisältävän virkkeen poistamista koskeva muutosesitys hyväksyttiin.[320] Lopputuloksena oli, että Työtoimiston esittämä teksti hyväksyttiin sellaisenaan.

Sopimuksen sisältöä ja soveltamista tarkasteltiin yksityiskohtaisesti Viron ammattiyhdistysliikkeen vuonna 1937 tekemän kantelun perusteella.[321] Kantelussa väitettiin, että Viron poliisiviranomaisten maataloustyöntekijöiden liitolle määräämä toimintakielto oli Viron ratifioiman ILO:n yleissopimuksen nro 11 vastainen. Kantelua alustavasti tutkimaan asetettu kolmijäseninen komitea totesi, ettei sopimus sinänsä määrittele tiettyjä oikeuksia sen paremmin maataloudessa työskenteleville kuin teollisuustyöntekijöille. Se edellyttää ainoastaan, että molemmille ryhmille turvataan »samat yhdistymis- ja järjestäytymisoikeudet», minkä sisältöisiä ne ovatkaan. Kantelua oli siten arvioitava sillä perusteella, olivatko viranomaiset käyttäneet lakiin perustuvia valtuuksia määrätä poliittisten puolueiden päämääriä ajavia yhdistyksiä toimintakieltoon ankarammin ja syrjivästi maataloustyöläisiin kuin teollisuustyöläisiin. Komitean enemmistö ei katsonut syrjintää tapahtuneen, koska samanaikaisesti oli määrätty kaksi teollisuuden työntekijäliittoa toimintakieltoon.[322]

5.4. Vuoden 1927 yritys

Kansainvälisen työkonferenssin 10. istuntokauden työjärjestykseen oli sisällytetty ammatillista järjestäytymisvapautta koskevan sääntelyasiakirjan käsittely ensimmäisessä luennassa. Edellä mainittu laaja perusselvitys oli tähän työkonferenssin kokoukseen mennessä jo pääosin valmistunut. Työtoi-

[318] Jouhaux: »Maailmassa ei ole valtiota, jossa vainottaisiin työntekijöitä sen vuoksi, etteivät he halua liittyä ammattiyhdistykseen tai osallistua lakkoon. Kysymys ei ole yksilöllisestä vapaudesta vaan yhdistymisvapaudesta», *op. cit.* s. 152.

[319] »La protection à accorder aux ouvriers en grève qui reprennent le travail ou qui ne veulent pas s'affilier à une certaine association, c'est une immense question qui n'est pas inscrite à l'ordre du jour de cette session de la Conference,» *op. cit.* s. 149.

[320] *Op.cit.* s. 154, äänin 52–27.

[321] Perussäännön ent. 23, nyt 25 artikla.

[322] Code I s. 777–779.

miston konferenssille esittämä ns. law and practice-raportti oli asiallisesti sama kuin selvityksen yhteenvetoraportti.[323]

Asian käsittely päättyi siihen muodolliseen syyhyn, että työkonferenssi ei päässsyt yksimielisyyteen hallituksille osoitettaviksi aiottujen kysymysten muotoilusta. Toista luentaa ei tämän vuoksi voitu pitää. Taustalla oli syviä asiallisia erimielisyyksiä kysymyksissä, jotka ratkaistiin vasta vuosien 1948 ja 1949 yleissopimusten (nrot 87 ja 98) valmistelun ja hyväksymisen yhteydessä. Tämän vuoksi selostan vuoden 1927 käsittelyä jäljempänä erikseen viimeksi mainittujen yleissopimusten »esitöinä».

5.5. Viimeinen epäonnistuminen

Kun sopimusehdotuksen käsittely kariutui vuonna 1927, palattiin asiaan uudestaan seuraavina vuosina.[324]

ILO:n työtoimisto ja hallintoneuvosto pyrkivät ajamaan vielä pelkistetympää yleissopimusta, joka olisi eräin perusteluihin sijoitettavin täsmennyksin ja yleistä järjestystä koskevin täydennyksin toistanut perussäännön 427(2) artiklaan kirjatun periaatteen.[325] Yleissopimuksen sisältönä olisi ollut sittemmin lähes sellaisenaan vuoden 1948 yleissopimuksen nro 87 2 ja 3 artikloihin kirjatut periaatteet. Hallintoneuvosto keskeytti hankkeen sen vuoksi, että Italian hallitus onnistui saamaan hyväksytyksi ponnen, jonka mukaan työtoimiston olisi erikseen selvitettävä ammattiyhdistysoikeuksien sääntely tilanteissa, joissa ammattiyhdistykset eivät ole pelkästään yksityisoikeudellisia yhdistyksiä, vaan »julkisoikeudellisia elimiä» (*agencies of public policy*), joiden toimivaltuuksiin kuuluu jopa lainsäädäntövallan tyyppisiä tehtäviä.[326]

Näin kariutui tämä pyrkimys määritellä ammatillinen järjestäytymisvapaus suhteessa valtiovaltaan. Samoin kaatui yritys turvata erikseen yksityisen työntekijän ammatillinen järjestäytymisoikeus suhteessa työnanta-

---

[323] 1927 ILC Report II = ILO Studies Nro 28.

[324] Kuvaus toimenpiteistä tarkkoine lähdetietoineen Code I s. 768.

[325] Hallintoneuvoston asiaa valmistelemaan asettama yhdistymisvapauskomitea »suggested in the first place that the States should be asked to renew, in the form of a definite legal undertaking, the moral undertaking into which they had entered by the mere fact of joining the International Labour Organisation», 1947 ILC, Report VII s. 19.

[326] Yiannopoulos s. 15; Code Vol. I s. 768.

jaan.[327] Kun valtio kuitenkin olisi ollut viimeksi mainitunkin sopimuksen syntyessä velvollinen järjestämään ja takaamaan yksityisen työntekijän suojelun, lienee tämä osasyy siihen, että asiat käytännössä niputtuivat ja juuttuivat ajankohdan kansainvälisiin suhteisiin.

5.6. Philadelphian julistus ja ILO:n kytkentä YK:n erityisjärjestöksi

Toisen maailmansodan jälkeen Kansainvälisen työjärjestön toiminta ammattiyhdistysoikeuksien alalla kytkeytyy jäljempänä selostamaani YK:n ihmisoikeusprojektiin, mutta järjestölle ominaisin erityispiirtein. Työkonferenssi hyväksyi vuonna 1944 Philadelphiassa pidetyssä yleiskokouksessaan samalla nimellä tunnetun julistuksen, joka korvasi Versailles'n sopimuksen »työlausekkeet». Julistusta voidaan pitää kansainvälisenä ihmisoikeusiakirjana, joka ensimmäisenä vahvistaa kansalais- ja poliittisten sekä taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien jakamattomuuden ja keskinäisen riippuvuuden.[328] Lisäksi ILO:n toimivaltaa tarkennettiin ja laajennettiin käsittämään yleensä, ei enää pelkästään työ- ja elinolojen sääntelyä, vaan myös sosiaali- ja talouspolitiikan alaan kuuluvia kysymyksiä.[329] Ammattiyhdistysoikeuksia koskien siinä vahvistetaan, että »sanan- ja yhdistymisvapaus on välttämätön jatkuvan edistyksen edellytys» (I b)) ja että ILO:n tulee pyrkiä toteuttamaan »oikeuden tunnustamisen kollektiivisiin neuvotteluihin, tuotannon tehokkuuden jatkuvaa parantamista tarkoittavan yhteistyön yrityksen johdon ja työntekijäin kesken sekä yhteistyön työntekijäin ja työnantajain kesken sosiaalisten ja taloudellisten toimenpiteiden suunnittelussa ja sovellutuksessa» (III e).

Viimeksi mainittu tavoite ilmentää periaatteellista laadullista muutosta työmarkkinajärjestöjen ja valtiovallan välisissä suhteissa. Se indikoi (Länsi-Euroopassa) siirtymistä sietämisen ja hyväksymisen kaudesta integraation ja samalla keynesiläisen talouspolitiikan ja sosiaalisen hyvinvointivaltion luomisen kauteen. Muutokseen epäilemättä vaikutti taas kerran olennaisesti sota

[327] 1947 ILC, Report VII s. 18–22; Code Vol. I s. 768.

[328] Sulkunen 1988 s. 184, Verdoodt s. 40.

[329] Fried s. 33–34; Valticos 1984 kplt. 61–63 s. 41–42; Sulkunen 1988 s. 11; vrt. Sulkowski, AJIL 1951 s. 293–294, jonka mukaan muutokset olivat puhtaasti muodollisia.

ja sen aikainen sotatalous.[330] Joka tapauksessa sodan jälkeen työntekijät eivät enää olleet esittämässä perusvaatimuksia:

> »Me olemme nyt vaatimassa osuutta kansantalouden hallintoon»,[331] sillä »ammattiyhdistysliike, joka saa kehittyä häiriintymättä, pyrkii ulottumaan jäsentensä välittömiä etuja ja tuloja laajemmalle, lisääntyvässä määrin yleisten etujen puhemieheksi. Tämä kehitysnäkökulma on selvästi havaittavissa useimpien maiden työntekijöiden ammatillisten järjestöjen määrittelemissä ohjelmissa talouden uudelleenorganisoimiseksi. Tukeutuen yleisesti hyväksyttyyn ajatukseen, jonka mukaan omistusoikeuden käyttämisellä on yhteiskunnallinen tehtävä, ammattiyhdistysliike edustaessaan tuottajia pitää välttämättömänä saattaa yhteiskunta yhä suuremmassa määrin osallistumaan talouspolitiikan yleiseen johtoon.»[332]

Vuonna 1946 solmitulla sopimuksella ILO liitettiin YK:n perussäännön 57 ja 63 artikloiden mukaisesti YK:n erityiselimeksi. Sopimuksessa määriteltiin järjestöjen keskinäiset suhteet, joihin kuului mm. molemmipuolinen aloiteoikeus, ja ILO:n talous järjestettiin aikaisempaa itsenäisemmälle pohjalle.[333] Samana vuonna hyväksytyllä perussäännön muutosasiakirjalla mm. säänneltiin järjestön jäsenyyttä koskevat asiat (1 artikla), lisättiin kolmikantaisuutta ja alueellista edustavuutta hallinnossa (7 ja 17 artikla), tehostettiin ja täsmennettiin työkonferenssin hyväksymiin yleissopimuksiin ja suosituksiin liittyviä menettelytapoja ml. edellä mainittu jäsenvaltioiden velvollisuus raportoida suosituksista ja ratifioimatta jääneistä sopimuksista (19 artikla)

---

[330] Ramm 1986 s. 296–298. Vuonna 1941 ILO järjesti sodan rajoittamine mahdollisuuksineen erityiskonferenssin teemana sodanaikainen kehitys ja kolmikantayhteistyö. Päätöslauselmassa todetaan työmarkkinajärjestöjen kasvava merkitys taloudellisessa ja sosiaalisessa kehityksessä. Siinä tähdätään kolmikantayhteistyön tiivistämiseen sekä sotatilan aikana että sodan jälkeen käynnistyvässä jälleenrakennustyössä. Yhteistyön keskeisiksi elementeiksi todetaan, että valtio tunnustaa työmarkkinajärjestöjen oikeuden edustaa työnantajia ja työntekijöitä sekä että järjestöt tunnustavat vastavuoroisesti toistensa edustusoikeuden, 1947 ILC, Report VII s. 26–27. Päätöksen merkitys on helppo kuvitella lähinnä ideologiseksi periaatekannanotoksi.

[331] Leon Jouhaux, nyt vuoden 1948 työkonferenssin järjestäytymisvapauskomitean puheenjohtajana, 1948 ILC-RP s. 2.

[332] MAL:n jäljempänä selostettava kirjelmä YK:n talous- ja sosiaalineuvostolle, 1947 ILC Report VII s. 136.

[333] Jenks 1960 s. 81–81; Sulkowski s. 301–304. Sopimus allekirjoitettiin 30.5.1946 ja tuli voimaan 14.12.1946, Off. Bull.Vol. XXIX. Sopimus on julkaistu myös ILO:n perussäännön ja työkonferenssin menettelytapasääntöjen liitteenä: Constitution of the International Organisation and Standing Orders of the International Labour Conference, ILO Geneva (useita painoksia).

sekä poistettiin mahdollisuus taloudellisiin pakotteisiin jäsenvaltioita vastaan (33 artikla). Philadelphian julistus siirrettiin peruskirjan liitteeksi.[334]

Sodan jälkeen Maailman Ammattiyhdistysten Liittoon (MAL) eheytynyt kansainvälinen ammattiyhdistysliike ja liiton ulkopuolelle jättäytynyt American Federation of Labour (AFL) esittivät YK:n talous- ja sosiaalineuvostolle erillisissä kirjelmissä[335] toimenpiteitä ammattiyhdistysoikeuksien kansainväliseksi suojelemiseksi. Talous- ja sosiaalineuvosto toimitti kirjelmät tiedoksi ihmisoikeuksien julistusta valmistelevalle toimikunnalle ja päätti keskustelun jälkeen ILO:n kanssa solmittuun sopimukseen viitaten siirtää asian myös ILO:n käsiteltäväksi.[336] Kansainväliseen työtoimistoon pyyntö saapui niin myöhään, ettei asiaa perussäännön (art. 15(1)) edellyttämää neljän kuukauden ilmoitusaikaa rikkomatta voitu sijoittaa vuoden 1947 työkonferenssin esityslistalle sopimuksen tai suosituksen hyväksymiseksi. Asia lisättiin kuitenkin työjärjestykseen alustavaa käsittelyä varten.[337] Konferenssikomitea päätti puolestaan käsitellä asian sekä päätöslauselma-asiana että normaalina ensi käsittelynä seuraavana vuonna tapahtuvaa toista luentaa varten.[338]

Sen sijaan esityslistalle oli asianmukaisesti sijoitettu kysymys järjestäytymisvapaudesta ja työriitojen sovittelusta emämaihin kuulumattomilla alueilla. Asiasta hyväksyttiinkin uusi yleissopimus (nro 84), joka ensimmäisenä yleissopimuksena sisälsi aineellisia määräyksiä järjestäytymisvapauden sisällöstä ja työriitojen sovittelusta.[339] Sopimusta valmistelleessa komiteassa keskusteltiin yleisen syrjintäkiellon yhteydessä myös negatiivisesta järjestäytymisvapaudesta, mitä ei kuitenkaan äänestyksen jälkeen sisällytetty sopimukseen. Loppujen lopuksi äänestyksessä hyväksytyksi tullut syrjintäkielto päätettiin poistaa yleissopimuksesta ja siirtää tämä asia kokonaisuudessaan työkonferenssin järjestäytymisvapauskomitean käsiteltäväksi.[340]

---

[334] SopS 13/1947

[335] E/C 2/28, 28.2.1974 ja E/C 2/32, 13.3.1947; 1947 ILC Report VII s. 136–143.

[336] ESCOR, E/1405 s. 9; 1947 ILC Report VII s. 1–12; 1947 ILC-RP s. 566; Yiannopoulos s. 17–22.

[337] 1947 ILC-RP s. XI–XII.

[338] 1947 ILC-RP s. 568.

[339] Vihma 1986 s. 47–48 esittelee sopimuksen pääperiaatteet.

[340] 1947 ILC-RP s. 455–457. Sopimusta valmistellut komitea hyväksyi Yhdysvaltojen työntekijäedustajan esityksestä sopimusluonnoksen 4 artiklan jälkeen seuraavan tekstin: »No worker shall be prejudiced in his employment or be discriminated in any way or be dismissed from his employment because *he is* a member or agent or official of a trade union» (äänin 24–18). Samalla komitea hylkäsi Ison-Britannian työnantajaedustajan täydennysesityksen, jonka mukaan negatiivinen järjestäytymisvapaus olisi sisällytettävä syrjintäsuojan piiriin lisäämällä sanojen »he is» jälkeen »*or is not*» (korostukset tässä).

Kansainvälinen työtoimisto esitti vuoden 1947 työkonferenssille suurelta osin jo sotaa edeltäneisiin ja edellä mainittuihin selvityksiin, mutta samalla sodan jälkeen muuttuneisiin olosuhteisiin[341] perustuen laajan ohjelman. Sen esittämä päätöslauselmaluonnos jakaantui viiteen lukuun: 1. yhdistymisvapaus, 2. ammatillisen järjestäytymisoikeuden sekä kollektiivisen neuvotteluoikeuden periaatteiden suojelu, 3. työehtosopimustoiminta, 4. vapaaehtoinen sovittelu ja välitysmenettely, 5. julkisten viranomaisten sekä työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen välinen yhteistyö. Lisäksi työkonferenssille esitettiin MAL:n ja AFL:n ECOSOC:lle osoittamiin kirjelmiin perustuva hallintoneuvoston raportti järjestäytymisvapauden turvaamista koskevan valvontajärjestelmän luomiseksi.[342]

Työtoimisto suuntautui siihen, että kolmesta ensin mainitusta teemasta tavoitteeksi asetettaisiin yksi tai useampi yleissopimus, neljännestä teemasta hyväksyttäisiin yksi tai useampi suositus. Osallistumisjärjestelmien kehittämistä koskeva kysymys voitaisiin jättää tässä vaiheessa työkonferenssin hyväksymän päätöslauselman varaan.[343]

Työntekijäryhmän esityksestä työkonferenssi tarttui em. kirjelmiin perustuen kysymykseen järjestäytymisvapauden turvaamista koskevan erityisen valvontajärjestelmän perustamisesta.

5.7. Yhteenveto

ILO:ssa kansainväliset suhteet vaikuttivat paitsi kokoustyöskentelyyn myös jäsenyyteen, osin heijastumana Kansainliitosta: Italia erosi Kansainliitosta ja ILO:sta vuonna 1936 ja Saksa vuonna 1940. Huolimatta vahvasta panoksestaan Versailles'n rauhankokouksessa ja sille annetuista myönnytyksistä USA liittyi ILO:n jäseneksi vasta vuonna 1934 mutta jäi kuitenkin edelleen Kansainliiton ulkopuolelle. Samana vuonna Neuvostoliitto liittyi Kansainliittoon ja sen työjärjestöön, erosi vuonna 1940, ja liittyi uudelleen ILO:n jäseneksi vuonna 1954. Italia hyväksyttiin YK:n ja ILO:n jäseneksi vuonna 1945, Saksan liittotasavalta vuonna 1951 ja DDR vuonna 1978. Välittömäs-

[341] »(...) by reason of structural changes which have come about in a number of countries, occupational associations have no longer merely to defend material interests, but have also to assume their share of responsibility in the direction of national economy. And it is this wider conception of the part to be played by the organised movements which has inspired the texts submitted by the Office to the Conference,» 1947 ILC-RP s. 567.

[342] 1947 ILC-RP s. 561 ss.

[343] 1947 ILC Report VII s.127–135.

ti toisen maailmansodan jälkeen käynnistettyyn ihisoikeusasiakirjojen valmisteluun Neuvostoliitto osallistui siten vain YK:ssa. Toisaalta fasismin ja natsisimin tappion myötä ILO:n asiakirjojen valmisteluun vaikuttivat ratkaisevimmin länsimaisen, taloudellisen liberalismin traditioon perustuvan kapitalistisen yhteiskuntajärjestelmän maat.

Jos kuitenkin ILO:n työtä arvioidaan tämän järjestön perussäännön yleisiä periaatteita määrittelevän II osaston luetteloon sisällytettyjen »erittäin tärkeiden ja kiireellisten» keinojen ja periaatteiden konkretisoimisen näkökulmasta, kahdessa vuosikymmenessä saatiin aikaan kohtuullisen kunnioitettava kansainvälinen normitulva,[344] joka valtaosin tukeutui yhdeksänkohtaiseen periaateohjelmaan ja meni sen kirjaimen ylikin.[345] »Kansainvälisen työlainsäädännön ohjelman» toteuttamisessa oli myös tiettyä suunnitelmallisuutta. Vuoden 1920 työkonferenssi oli omistettu merityön sääntelylle ja vuoden 1921 työkonferenssi maataloustyölle. Lisäksi merityön sääntely on vuoden 1920 Genovassa pidetystä työkonferenssista alkaen tapahtunut kansainvälisen työkonferenssin merenkulkualaa koskevissa erityisistunnoissa, ja sääntelyssä noudatetaan erityissääntöjä.[346]

Selkeimmin toteuttamista jäivät odottamaan sukupuolten välisen samapalkkaisuusperiaatteen sekä ammatillisen yhdistymisoikeuden konkretisoiminen sopimuksiksi.

Edellä selostettu Kansainliiton aikainen soveltamis- ja tulkintakäytäntö osoittaa, että Versailles'n rauhansopimuksen XIII lukuun sisältyvä Kansainvälisen työjärjestön perussääntö merkitsi ammattiyhdistysoikeuksien kansain-

[344] Ennen toista maailmansotaa kansainvälinen työjärjestö oli työkonferensseihin kokoontuneena hyväksynyt yhteensä 67 yleissopimusta ja 66 suositusta. Ratifiointien yhteismäärä oli 839 (15.3.1939). Ensimmäinen, työaikaa koskeva yleissopimus oli saanut 23 ratifiointia, mutta sen arvioitiin tätä laajemmalti vaikuttaneen myös muissa maissa (1939 RD s. 83). Naisten ja nuorten suojelua koskevat sopimukset muodostivat toisen, vaikuttaavuudeltaan ratifiointien lukumäärää suuremman asiakokonaisuuden. Sosiaalivakuutusta koskevat yhteensä 15 yleissopimusta olivat saaneet yhteensä 136 ratifiointia. Merenkulkijoita koskevat 13 sopimusta muodostivat toisen suuren ryhmän. Pakollista työtä ja alkuperäkansoihin kuuluvien työntekijöiden pestaamista koskevia yleissopimuksia (nrot 30 ja 50) pidettiin »erityisinä alkuperäväestöä koskevina yleissopimuksina», ja sellaisiksi ne molemmat myös Suomessa aluksi ymmärrettiin (HE 63/1934 ja HE 55/1938). Ensin mainittu yleissopimus liittyy aihepiiriltään ja valmistelultaan (Sulkunen 1988 s. 181–182) Kansainliiton piirissä vuonna 1926 solmittuun orjuutta koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (SopS 1927/27; Ask 1927/306), jota *Paul Sieghart* (1985 s.13) pitää »ensimmäisenä aitona kansainvälisenä ihmisoikeussopimuksena».

[345] Esim. palkallista vuosilomaa koskeva yleissopimus nro 52/1936.

[346] Valticos & von Potobsky kplt. 538–541 s. 228–231.

välistä tunnustamista, mutta vain siirtämällä ne uuden perustettavan järjestön *toimivaltaan.* Ennen kaikkea se loi *organisaation* työelämän kansainväliseksi sääntelemiseksi. Versailles'n rauhansopimus sisälsi yli 400 artiklaa ja sillä luotiin tai tuotiin Kansainliiton yhteyteen useita vastaavia järjestöjä.[347] Näistä tärkeimpänä ja ainoana ILO jatkoi toimintaansa YK:n erityisjärjestönä toisen maailmansodan jälkeen.

Jälkikäteen tarkastellen joukko ILO:n sääntelyasiakirjoja sekä vuonna 1950 ILO:n ja YK:n välillä solmittuun sopimukseen perustuva järjestäytymisvapautta koskeva valvontajärjestelmä voidaan palauttaa vuonna 1947 käynnistyneeseen prosessiin, jolle toki on oma, edellä selostettu esihistoriansa. Sopimusten nrot 87 ja 98 ohella syntyivät työehtosopimusmenettelyä sekä vapaaehtoista sovittelua ja välimiesmenettelyä koskevat suositukset nrot 91 ja 92/1951, yrityksissä tapahtuvaa neuvonpitoa ja yhteistyötä koskeva suositus nro 94/1952 ja kolmikantayhteistyötä elinkeinoaloilla ja kansallisella tasolla koskeva suositus nro 113/1960. Tämän tutkimuksen kohteena olevat ILO:n myöhemmät sääntelyasiakirjat[348] on palautettavissa vuonna 1947 tehtyihin ohjelmallisiin päätöksiin. Ne on sekä sisältönsä että »juuriensa» perusteella identifioitavissa ammattiyhdistysoikeuksia koskeviksi. »Kansainvälisen työkoodeksin» sisäistä konsistenssia ilmentää niiden johdannossa ilmaistu viittaus aiempiin asiakirjoihin, joita ne täydentävät.[349]

---

[347] Esim. Tietoliikenne- ja kuljetusjärjestö, Terveysjärjestö sekä Talous- ja rahoitusjärjestö, Reuter 1989 kpl. 58 s. 21; *idem* 1958 s. 212.

[348] Yleissopimukset nrot 135, 141, 151 ja 154 sekä suositukset nrot 143, 149, 159 ja 163.

[349] Yleissopimus nro 135 (työntekijäin edustajat) viittaa sopimukseen nro 98, nro 141 (maataloustyö) numeroihin 11, 87, 98, nro 151 (julkisen sektorin työntekijät) viittaa numeroihin 87, 98, 135 ja viimeksi mainittua täydentävään suositukseen Nro 143 sekä lisäksi eri kappaleessa ko. sopimuksen ratio legiksenä nroon 98. Viimeisimmän tarkasteluni piirin kuuluvan yleissopimuksen nro 154 johdannossa viitattujen sääntelyasiakirjojen joukko on jo pitkä: sopimukset (nrot) 87, 98, 150 (työvoimahallinto) ja 151 sekä suositukset (nrot) 91, 92 ja 158 (työvoimahallinto). Sen sijaan sopimuksen *ratio legis* on kohdennettu muita tarkemmin: ILO nro 98 4 artikla ja suosituksen nro 91 1 kohta. – Suosituksissa käytetty viittaustekniikka on ylimalkaisempi. Nrot 91, 92, 94 ja 113 eivät viittaa perussääntöön eikä aiempiin sopimuksiin. Nro129/1967 (tiedotustoiminta yrityksissä) viittaa suositukseen nro 94. Nro 130/1967 (työriitojen käsittely yrityksissä) viittaa suosituksiin nrot 91, 92, 113 ja 119/1963 (työsuhdeturva). Täydentävien suositustenkin viittaukset vaihtelevat: Nro 143 viittaa perussopimukseen (nro 135), samoin nro 159 (nroon 151) ja nro 163 (nroon 154). Sen sijaan suosituksen nro 149 viittaus on samasanainen kuin perussopimuksen (nro 141) johdannossa.

6. YK:n kausi

Sana »ihmisoikeudet» vakiintui kansainväliseen oikeuteen vasta toisen maailmansodan päättymisen jälkeen.[350] Se kytketään usein nimenomaan YK:n peruskirjaan ja YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmalliseen julistukseen sekä niitä konkretisoiviin yleissopimuksiin ja valvontajärjestelmiin.[351]

YK:n peruskirja sisältää johdannon lisäksi seitsemän nimenomaista viittausta ihmisoikeuksiin.[352] Tämän tutkimuksen kannalta merkityksellistä on, että *pelkästään YK:n peruskirjan* tekstin perusteella (1(3) ja 55 artiklat) voidaan sisällöltään määrittelemättä jätetyllä sanonnalla »ihmisoikeudet ja perusvapaudet» arvioida tarkoitetun viitata lähinnä ns. klassisiin vapausoikeuksiin, koska taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset samoin kuin humanitaariset oikeudet on lueteltu tavoitteina erikseen.[353] Versailles'n rauhansopimuksen XIII osan tapaan ihmisoikeuksien kehittäminen ja edistäminen yhteisesti ja erikseen yhteistyössä järjestön kanssa siirrettiin perustettavan järjestön *toimivaltaan* yhdenvertaisena päämääränä kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisen ja kansakuntien välisten ystävällisten suhteiden kehittämisen kanssa.[354] Perussäännön perusteella sellaisenaan järjestöllä ja muilla jäsenvaltioilla oli vain rajoitetut oikeudet puuttua jäsenvaltion sisäisiin asioihin (2(7) artikla), joihin perussääntöön perustuvien ihmisoikeusvelvoitteiden toteuttaminen kuului. Ihmisoikeuksien suojelun kansainväliseksi edistämiseksi luotiin mekanismi, jossa talous- ja sosiaalineuvostolla (ECOSOC) ja sen alaiseksi perustetulla ihmisoikeustoimikunnalla oli keskeinen, mutta edelleen järjestön ja jäsenvaltioiden yhteistyön kehittämiseen tähtäävä asema. Ensin mainittu elin voi esittää ihmisoikeuksia koskevia suosituksia ja laatia toimialallaan yleissopimuksia esitettäväksi yleiskokoukselle.

---

[350] Esim. Cassin RCADI 1951 II s. 241–242; Cassese s. 28–32; Danelius s. 14–15; Ermacora s. 545; Luard s. 21; O,Connell II s. 743–749; Rousseau II s. 717; Riedel s. 33; Sieghart 1985 s. 14–17.

[351] *International Bill of Human Rights.* Ks. esim. United Nations Action in the Field of Human Rights, United Nations New York 1983 s. 8; Cassin RCADI 1951:II s. 266–270; Scheinin 1991 s. 7; Sohn & Buergenthal s. 515. Ks. myös Graefrath s. 27 ja Klenner s. 198.

[352] Artiklat 1(3), 13, 55, 56, 62(2), 68 ja 76

[353] Ihmisoikeuksien asemasta YK:ssa esim. Bibliographical Note on Human Rights and the United Nations, Buergenthal & Sohn s. 551–556; Alston 1992; United Nations Action in the Field of Human Rights, United Nations 1994.

[354] Esim. Humphrey 1967 s. 41.

YK:n peruskirjassa tarkoitettujen ihmisoikeusvelvoitteiden konkretisoiminen annettiin ihmisoikeustoimikunnalle.[355] Toisella istuntokaudellaan toimikunta jakoi sille annetun tehtävän kolmeen osaan: julistus, sopimus ja soveltamistoimenpiteet, tavoitteena näistä muodostuva kansainvälinen säännöstö – *International Bill of Rights*.[356] Toimikunta oli aloittanut Ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen valmistelun jo ensimmäisessä istunnossaan tammikuussa 1947.[357]

6.1. Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus

YK:n *Bill of Rights*in ja ILO nro 87 valmistelu kytkeytyivät ajallisesti ja asiallisesti läheisesti yhteen. Ensin mainittu työ käynnistyi ensin, mutta sen ensimmäinen vaihe, ihmisoikeuksien julistuksen valmistelu[358] jatkui vielä ILO:n yleissopimuksen tultua hyväksytyksi heinäkuun 9 päivänä 1948.YK:n yleiskokokous hyväksyi puolestaan ihmisoikeusjulistuksen saman vuoden joulukuun 1 päivänä. Valmistelutöiden osittainen samanaikaisuus ilmenee enemmän juuri YK:n julistuksen esitöissä. Lisäksi YK:n julistusta, yleissopimusta[359] ja toimenpiteitä ihmisoikeuksien soveltamisen turvaamiseksi valmisteltiin aluksi rinnakkain.[360]

Felix Ermacora (s. 539) katsoo, että YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus on kansainvälisiin oloihin sopeutettu vuoden 1789 ihmisoikeusjulistus, joka vastaa sisällöltään länsimaisessa kultturipiirissä vallinneita klassisia ihmisoikeuskäsityksiä. *René Cassin* (RCADI 1951 II s. 281) viittaa esikuvana myös Pohjois-Amerikan Bill of Rights -asiakirjoihin,[361]

---

[355] GA Res. 43 (I), Dec. 11, 1946; Hannum, teoksessa Schahter & Joiner s. 326.

[356] E/600 kpl. 18 s. 5.

[357] Cassin RCADI 1951 II s. 259; Humphrey s. 47; Verdoodt s. 52–57.

[358] YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen valmisteluvaiheista esim. GAOR 10th Session (1955) A/2929 kplt 1–9 s. 2–3; Cassin RCADI 1951 II s. 273–276; Humphrey 1967 s. 46–49; *idem* 1984 s. 23–76; Lauterpacht 1950 s. 273–276; Marie s. 137–142; Verdoodt s. 56–77 sekä viimeksi mainitun s. 17–24 ja Ermacoran s. 553–560 esittämä luettelo valmisteluasiakirjoista.

[359] Siinä vaiheessa vielä yhtä sopimusta

[360] GAOR 10th Session (1955) A/2929 kplt 6–8 s. 2 ja esim. Hoare s. 64–66; Marie s. 142–145; Pechota s. 33–39; McGoldrick s. 4–6.

[361] Louis Henkin päätyy jopa niin pitkälle, että »most of the provisions of the Universal Declaration of Human Rights, and later of the International Covenant on Civil and Political Rights, are in their essence American constitutional rights projected all around the world,» teoksessa Meron (ed) 1984 s. 39. Vrt. Simma & Alston 12 AYIL 1992 s. 94–95, jossa todetaan Yhdysvaltojen Kansainvälisen oikeuden yhdistyksen paikallisosas-

Heinz Guradze (s. 189) lisäksi Englannin Magna Chartaan ja *Samuel Hoare* (s. 65) myös vuoden 1689 Bill of Rights -asiakirjaan.

Klassisina vapausoikeuksina vahvistettiin lockelaiset oikeudet »elämään, vapauteen, henkilökohtaiseen turvallisuuteen» ja »omaisuuteen yksin tai yhdessä toisten kanssa» mutta myös sosialististen maiden korostamina sosiaalisina perusoikeuksina »oikeus työhön, työn vapaaseen valintaan, yhtäläisiin ja tyydyttäviin työehtoihin ja suojaan työttömyyttä vastaan».[362]

Rauhanomainen kokoontumis- ja yhdistymisvapaus, mukaanlukien negatiivinen yhdistymisvapaus, julistetaan yleisenä kansalaisvapautena (20 artikla), ja erikseen mainitaan taloudellisena ja sosiaalisena perusoikeutena oikeus perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin (23 (4) artikla). Julistuksen viimeisiin artikloihin sisältyy mm. myöhempien ihmisoikeusasiakirjojen esikuvana toiminut muotoilu julistukseen sisältyvien oikeuksien rajoitusperusteista ja kielto käyttää oikeuksia ja vapauksia vastoin YK:n päämääriä ja periaatteita (29 (2) ja (3) artikla), samoin yleinen – valtioon, ryhmään ja yksilöön kohdistuva – kielto pyrkiä hävittämään julistuksessa julkilausuttuja oikeuksia ja vapauksia (30 artikla), mistä on johdettavissa myös yksilöiden välisiä suhteita koskevan kansainvälisen sääntelyn periaatteellinen tunnustaminen.

Luonnollista on, että YK:n ihmisoikeusjulistus pyrkii tavoitteistaan johtuen universaalisuuteen *ratione materiae.* Se pyrkii lisäksi tuvaamaan nämä oikeudet kaikille, universaalisuuteen *ratione personae:* julistus on tarkoitettu koskemaan kaikkia ihmisyksilöitä ilman kansalaisuuteen ja vastavuoroiseen kohteluun perustuvia edellytyksiä. Vain julistuksen tunnustamat perustavat poliittiset oikeudet voidaan varata oman maan kansalaisille (jokaisen oikeus palata maahansa, oikeus osallistua maansa hallinnoimiseen ml. pääsy julkisiin toimiin).

Usein lainatun johdantokappaleen lausuman mukaan YK:n yleiskokous on antanut »TÄMÄN IHMISOIKEUKSIEN YLEISEN JULISTUKSEN kaikkien kansojen ja

---

ton toimittaman arvostetun käsikirjan (Restatement 1987 § 702, ks. II luku av. 157) tunnustavan kansainvälisen tapaoikeuden normeiksi vain Yhdysvaltojen valtionsisäisen oikeuden tärkeimmät ihmisoikeusnormit ja ne ihmisoikeusnormit, joita tämän maan hallitukset ovat viime aikoina pitäneet muihin maihin suuntautuvassa ihmisoikeuspolitiikassa esillä; sen sijaan luetteloon ei ole sisällytetty yhtään sellaista ihmisoikeutta, jota Yhdysvaltojen valtionsisäisessä oikeudessa ei ole vielä tunnustettu perusoikeudeksi – esim. yhdistymis- ja ammatillinen järjestäytymisvapaus – ja tulkitsevat tämän ilmentävän tiedostamatonta šovinismia. Lillich vastasi kritiikkiin 25:1 GA.J.Int'L & Comp.L. 1992 s. 10 ss.

[362] 23 artikla; tämän ja TSS-sopimuksen 6 artiklan valmistelutöistä ks. Riedel s. 45–55.

kansakuntien tavoiteltavaksi yhteiseksi ihanteeksi». Kysymyksessä ei ole kansainvälisoikeudellisesti sitovia velvoitteita sisältävä asiakirja. Kirjallisuudessa on esitetty käsityksiä, jotka pyrkivät eri perustein korostamaan sen asemaa kansainvälisenä[363] mutta myös kansallisten tuomiostuinten käytettävissä olevana[364] oikeuslähteenä.

Oikeushistoriallisesti YK:n julistus ja varsinkin sen ammattiyhdistysoikeuksia koskevat artiklat ovat merkityksellisiä tässä tutkimuksessa riippu-

[363] YK:n julistusta on pidetty mm. poliittisena ja eettisenä (Riedel s. 297) sekä ideologisena standardina, »ihmiskunnan oikeudellisen omantunnon ilmaisuna» (Lauterpacht, BYIL 1948 s. 354–381, vrt. *idem* 1950 s. 417–423). Aikaperspektiivissä julistusta on arvioitu myös (potentiaalisena) oikeuslähteenä. Cassin katsoo sen artiklojen voivan yleistyessään kansalliseksi lainsäädännöksi ja käytännöksi sekä tuomioistuinten tapauskäytännöksi muodostua osaksi Kansainvälisen tuomioistuimen perussäännön '38(1)(c) artiklassa tarkoitettuja »sivistyskansojen tunnustamia yleisiä oikeusperiaatteita (RCADI 1951 s. 294). Puhuessaan YK:n yleiskokouksessa vuonna 1948 Cassin luonnehti Ihmisoikeusjulistusta myös YK:n peruskirjan auktoritatiiviseksi tulkinnaksi (Humphreyn 1967 s. 51 lainaamana). Tämä käsitys on sittemmin saanut laajemmaltikin tukea (esim. Lillich, 25:1 GA. J. Int'L & Comp. L 1995/96 s. 4 lainaten Rodley'a:»..the Declaration as a whole propounds fundamental principles recognized by general international law») jopa siihen asti, että julistuksesta – joka suositusta juhlallisempana ja merkittävämpänä YK:n yleiskokouksen päätöslauselmana ilmaisee vahvan odotuksen (*a strong expectation*) että kansainvälisen yhteisön jäsenet noudattavat sitä – voi ajan myötä muodostua tai on jo muodostunut osa kansainvälistä tavanomaista oikeutta (Sohn & Buergenthal: Note on the Legal Effect of the Universal Declaration s. 519; Sir Humphrey Waldock, Humphreyn 1967 s. 53 lainaamana). YK:n ihmisoikeusjaoston ensimmäisenä johtajana julistuksen valmisteluun osallistunut *John P. Humphrey* itse kirjoittaa vuonna 1984 s. 65: »The Universal Declaration of Human Rights is now part of the customary law of nations and therefore binding on all states.» Kartashkin toteaa vuonna 1989 s. 1: »The basic human rights and freedoms proclaimed in the Declaration are viewed by states as legally binding treaty or customary law.» McDougal & Lasswell & Chen 1980 s. 273–274: »(...) both as an authoritative interpretation (...) and as established customary law, having attributes of *jus cogens* and constituting the heart of a global bill of rights». Ks. myös *op.cit.* s. 320–328. Schachter RCADI 1982 V s. 335–336 arvioi julistusta eriytyneesti: valtiokäytäntö ei tue kaikkien siinä mainittujen oikeuksien muodostumista tavanomaisen kansainvälisen oikeuden normeiksi, mutta eräät muut ihmisoikeuksia koskevat täydentävät asiakirjat nostavat eräät ihmisoikeudet, kuten orjuuden, kansan- ja joukkomurhan, kidutuksen, mielivaltaisen vangitsemisen ja järjestelmällisen rotusryrjinnän, vahvasti vaatimaan tätä asemaa riippumatta tavanomaisen oikeuden normin muodollisista kriteereistä; samoin Meron 1989 s. 192; Hannum s. 327 ja 340–343. Ks. myös Simma & Alston 12 AYIL 1992 s. 100–102; Scheinin, teoksessa Ihmisoikeusliitto s. 10:» (...) julistus voidaan nykyisin ymmärtää ilmaukseksi kaikkia valtioita sitovan tavanomaisen kansainvälisen oikeuden sisältämistä ihmisoikeusnormeista»; Lillich, 25:1 Ga.J. Int'l & Comp.L 1995/96 s. 3–9.

[364] Sohn & Buergenthal s. 518–522. Ks. myös Julistuksen merkityksestä yleisesti Eide & Alfredsson (eds.) toimittajien esipuheessaan s. xxviii–xxxii.

matta niiden oikeudellisen sitovuuden asteesta. Lisäksi periaatteellista merkitystä on lähinnä sillä, katsotaanko julistuksen osaltaan myötävaikuttaneen ammattiyhdistysoikeuksien (ytimen) muodostumiseen osaksi tavanomaista kansainvälistä oikeutta. Julistuksen 20 ja 23 artiklojen sisällön muotoutumista selostan erikseen jäljempänä.

6.2. KP-sopimuksen ja TSS-sopimuksen synty

YK:n ihmisoikeusjulistuksen tultua hyväksytyksi ihmisoikeustoimikunta jatkoi yleissopimuksen ja – välillä keskeytyneiden – soveltamistoimien valmistelua YK:n talous- ja sosiaalineuvoston ja yleiskokouksen kolmannen komitean ohjauksessa pitäen samalla yhteyttä myös muihin YK:n valmisteluelimiin, YK:n erityisjärjestöihin, hallituksiin ja kansalaisjärjestöihin.[365] Toimikunnan monien vaiheiden ja Ison-Britannian esityksen pohjalta ensin yksitoista,[366] välillä 27,[367] sitten 26[368] ja vihdoin kahdeksantoista materiaalista artiklaa käsittävä luonnos *»ensimmäiseksi ihmisoikeuksien yleissopimukseksi»*[369] sisälsi vain »eräitä yksilön perusoikeuksia ja tiettyjä olennaisia kansalaisvapauksia» sekä luonnostelman sopimuksen valvontaelimeksi kaavaillun ihmisoikeuskomitean perustamisesta, kokoonpanosta ja toimivallasta.[370]

YK:n yleiskokous hyväksyi 11. yleiskokouksessaan (1950) päätöslauselman, jossa se antoi ihmisoikeustoimikunnan tehtäväksi sisällyttää yleissopimukseen taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet, koska »kansalais- ja poliittisten oikeuksien sekä taloudellisten ja sivistyksellisten oikeuksien nauttiminen kytkeytyvät yhteen ja ovat riippuvaisia toisistaan» ja koska silloin, »kun ihmiseltä riistetään taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet, hän ei ole enää inhimillinen olento, jollaista Yleismaailmallinen julistus pitää vapaan ihmisen ihanteena».[371]

---

[365] Marie 1975 s. 152–159; Pechota s. 39; esim. ILO:n selvitykset talous- ja sosiaalineuvostolle E/CN.4/363, 17 March 1950; E/CN.4./ 364/Add.1, 1 March 1951.

[366] E/400, Annex G

[367] E/600, Annex B ja E/800, Annex B.

[368] E/1371, Annex I.

[369] ESCOR, 11th Session (1950), Suppl. 5; E/1681, Annex 1.

[370] TSS-oikeuksista ensimmäisinä olivat lähellä valikoitua mukaan oikeus peruskasvatukseen ja alkeisopetukseen sekä ammatilliseen järjestäytymiseen, Cassin RCADI 1951 II s. 304.

[371] Res. 421 (V). Cassinin *op.cit.* s. 302 mukaan »yleiskokouksen mielestä ei ole ensimmäisen luokan perusvapauksia ja toisen luokan perusoikeuksia. Yleismaailmallinen julistus ei perusta eikä siitä voida johtaa mitään hierarkiaa».

YK:n yleiskokous teki kuitenkin vuonna 1951 ratkaisevan päätöksen[372] pyytää ihmisoikeustoimikuntaa yhden yleissopimuksen asemasta valmistelemaan erikseen kansalais- ja poliittisia oikeuksia sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevat yleissopimukset, jotka tulisi esittää samanaikaisesti YK:n yleiskokouksen hyväksyttäväksi ja valtioiden allekirjoitettavaksi. Samalla yleiskokous edellytti, että yleissopimuksiin tulisi sisällyttää mahdollisimman monta yhdenmukaista määräystä, jotta korostettaisiin tavoitteena olevaa yhtenäisyyttä ja turvattaisiin ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja noudattaminen.[373]

YK:n ihmisoikeustoimikunta sai työn valmiiksi vuonna 1954.[374] Tästä alkaen vuoteen 1966 jatkunut valmistelu siirtyi YK:n yleiskokouksen kolmannelle komitealle. Myös yleiskokouksen käsittelyn kuluessa pidettiin yhteyttä hallituksiin, YK:n erityisjärjestöihin ja kansalaisjärjestöihin.[375]

Käytettävissäni olleiden lähteiden mukaan ILO ei uurikaan yrittänyt vaikuttaa ammattiyhdistysoikeuksien materiaaliseen sisältöön YK:n valmisteltavina olevia yleissopimusten luonnostekstejä kommentoidessaan. Kansainvälinen työtoimisto tyytyi selostamaan kansainvälisen työkonferenssin tekemien päätösten sisältöä[376] pyrkien samalla varjelemaan omaa toimivaltaansa[377] sekä sopimus- ja valvontajärjestelmäänsä, varsinkin vuonna 1950 YK:n talous- ja sosiaalineuvoston kanssa perustamansa järjestäytymisvapautta koskevan valvontajärjestelmän loukkaamattomuutta.[378] Esimerkiksi *Bill of Rights*

---

[372] Res. 543 (VI) äänin 29–25– 4; GAOR, 6th Session (1951–52), 375th Plenary Meeting s. 518.

[373] Argumenteista »yksi vai kaksi sopimusta» ks. A/2929, Chapter II kplt. 4–12 s. 7–8 ja esim. Humphrey 1984 s. 129–130; McGoldrick s. 11–12.

[374] E/2573, Annexes I–II.

[375] GAOR, 10th Session (1954) Res. 833 (IX); A/3077 kplt 4–5 s. 30 ja A/2929 kpl. 50 s. 6.

[376] Valmisteltavan TSS-sopimuksen lähes koko materiaalinen sisältö (lopullisen sopimuksen 2–13 artiklat) kuuluu myös ILO:n toimialaan ja yhteydenpito koski kaikkea ILO:n silloista, myös YK:n valmistelun piiriin kuuluvaa aktiviteettia .

[377] E/1992 kpl. 38 s. 8 : »The representatives of the International Labour Organisation suggested that articles on economic and social rights should be simply and precisely stated without too much detail, as the detailed work was being carried out by the special agencies concerned».

[378] GAOR, 10th Session (1955) A/2907/Add.2. Sittemmin ILO:n puhemiehenä YK:n valmisteluissa toiminut C.W. Jenks (1968 s. 250–251) katsoikin, että erityisjärjestöjen toimivaltaa suojelevien artikloiden (16–22 ja 24) vaikutuksesta ne – ja varsinkin ILO – voivat »become the executing agencies of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights with a major share of the responsibility for its effective implementation.

-projektista vastaava YK:n apulaispääsihteeri *Hubert Humphrey* arvosteli ILO:a yhteistyöhaluttomuudesta.[379]

Työnantajien kansainvälinen järjestö (IOE) tyytyi lyhyesti viittaamaan edellä mainitun järjestäytymisvapauden valvontajärjestelmän perustamista koskeviin ILO:n ja ECOSOC:n päätöksiin.[380]

Sen sijaan kansainväliset ammatilliset keskusjärjestöt MAL, VAKL perustamisvuodestaan 1949 lähtien sekä KAKL[381] osallistuivat aktiivisesti YK:n ihmisoikeustoimikunnassa käytyyn keskusteluun ammattiyhdistysoikeuksien sisällöstä.[382] Kaksi viimeksi mainittua kutsuttiin jopa puheoikeudella toimikunnan tss-oikeuksien käsittelemistä varten perustamaan työryhmään,[383] mutta yleiskokouksen kolmatta komiteaa järjestöt joutuivat lähestymään kirjallisesti ja tiivistämään kannanottonsa. MAL vaati, että ammattiyhdistysoikeudet olisi määriteltävä täsmällisemmin molemmissa yleissopimuksissa. Niiden tulisi sisältää oikeus 1) perustaa ammatillisia järjestöjä, liittyä niihin ja osallistua niiden toimintaan ilman pelkoa painostuksesta; 2) harjoittaa kaikkia toimintojaan ilman hallituksen valvontaa tai sekaantumista; 3) toimittaa vaalinsa ilman hallituksen tai työnantajien valvontaa tai sekaantumista; 4) lakkoon ilman painostusta ja rangaistuksia; 5) perustaa kansallisia tai toimialojen liit-

(...) The potential role of the I.L.O... is greatly increased by the fact that the standards, structure, constitutional powers, and procedure of implementation make it possible to remedy many of the weaknesses of the procedure of implementation provided for in the Covenant.». Ks. myös Wolf, RCADI 1967 II s. 196–199.

[379] Humphrey 1984 s. 12: »[the I.L.O.] has often been uncooperative – a result, perhaps, of its thwarted ambition to become, after the effective demise of the League of Nations, the principal organ of the international community responsible for the promotion of respect for all economic and social rights. Whatever the reason, its role particurlarly when the international bill of rights was being drafted – was often parochial.» Ja sivulla 129: »The views of the specialized agencies were heard and acted on at the commission's seventh session in 1951 when the I.L.O., bent on protecting its jurisdiction, succeeded in watering down the articles – a task made easier for them by the instructions I had from Trygve Lie not to oppose their demands.» Ks. myös ss. 39 ja 141–146. ILO:n suhtautumisesta TSS-sopimuksen (valvontajärjestelmän) valmisteluun.myös Alston 6 HRQ 1994/ 2 s. 231; Craven s. 36.

[380] E/CN.4 /704 (1954).

[381] Vuonna 1920 perustettu Kristillisten ammattiyhdistysten kansainvälinen liitto, engl. IFCTU, ransk. CISC, joka vuonna 1968 maallisti sääntönsä ja muutti nimensä Maailman työn liitoksi (ransk. CMT/ engl. WCL/suom. MTL), Hömppi & al s. 85; Windmüller s. 39–41, 59–60.

[382] Esim. SR.254–256, SR.299.

[383] E/1992 kpl. 33 s. 8.

toja sekä liittyä vapaasti valitsemiinsa kansainvälisiin järjestöihin ja olla vapaasti niihin yhteydessä.[384]

VAKL totesi oikeuden perustaa paikallisia, kansallisia ja kansainvälisiä ammatillisia järjestöjä jo sisältyvän YK:n ihmisoikeustoimikunnan luonnokseen TSS-sopimuksen 8 artiklaksi. Järjestö vaati tämän oikeuden sisällyttämistä myös KP-sopimukseen korostaen sen käytännöllistä merkitystä. Toisaalta viimeksi mainitun sopimusluonnoksen lyhyempää ilmaisua »etujensa suojelemiseksi» tulisi käyttää myös ensin mainitussa sopimusmääräyksessä, sillä vaikka »taloudellisten ja sosiaalisten etujen suojeleminen» onkin ammattiyhdistysliikkeen perustehtävä, sen on usein taisteltava kansalais- ja poliittisten oikeuksien, kansallisen itsemääräämisoikeuden sekä muiden poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi, koska työntekijöiden etuja ihmisenä ja kansalaisena ei voitu erottaa niistä oikeuksista, joita hänelle tulisi kuulua työntekijänä. VAKL katsoi, että KP-sopimuksen silloisen luonnoksen 21 artiklaan kirjatut rajoitusperusteet saattaisivat johtaa yhdistymisvapauden miltei täydelliseen syrjäyttämiseen ja tehdä siten merkityksettömäksi tämän oikeuden julistamisen yleissopimuksessa, vaikka siinä viitataankin vain demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömiin rajoituksiin –*»but here again the conception of democracy differs according to political systems»*.[385]

KAKL korosti ay-pluralismiin kiinnittyneenä työntekijöiden oikeutta liittyä *vapaan valintansa mukaan* paikallisiin, kansallisiin ja kansainvälisiin järjestöihin, *taloudellisten ja sosiaalisten etujensa puolustamiseksi*, jotta estettäisiin ammattiyhdistysten puuttuminen puhtaasti poliittisiin kysymyksiin ja lakko-oikeuden tunnustamista *viimeisenä keinona* sen jälkeen kun kaikki sovitteluyritykset ovat päättyneet tuloksettomina.[386]

Molempien yleissopimusten sisältö hyväksyttiin yleiskokouksen kolmannen komitean eri istuntokausilla vaiheittain kahdessa luennassa ILO:n malliin[387] ja YK:n ihmisoikeustoimikunnan omaan menettelyyn tukeutuvan esityksen mukaisesti.[388] Molempien sopimusluonnosten ensimmäinen käsittely

---

[384] E/CN.4/702/Add.1.

[385] E/C.2./410, 12 August 1954.

[386] E/CN.4/AC.14/2/Add.2.

[387] Commission on Human Rights, 10th Session (1954) E/2573 kpl. 39 s. 7: »The voluntary adoption of that method, for the use of which there was constitutional authority in the case of the adoption of the multilateral conventions submitted to the International Labour Organisation, might be justified in the United Nations by the exceptional importance of the covenants on human rights and the problems to which they gave rise.»

[388] »Aikataulu-» ja lähdeviittaukset ks. GAOR 21st Session (1966) A/6546 s. 8–9; Marie 1975 s. 151–169.

tapahtui YK:n yleiskokouksen 9. istuntokaudella.[389] Äänestysten jälkeen lopulliseen sisältöön kolmannessa komiteassa ja sittemmin myös yleiskokouksessa johtanut TSS-sopimuksen 8 artiklan toinen luenta oli 11. istuntokaudella,[390] ja KP-sopimuksen 22 artiklan toinen käsittely oli 18. istuntokaudella.[391]

Tutkimukseni rajoittuu vain KP-sopimuksen 22 artiklan ja TSS-sopimuksen 8 artiklan esitöihin. Tässä mielessä merkittävää on, että artiklat olivat – osin mahdollisimman suureen vastaavuuteen tähtäävästä toimeksiannostakin johtuen – valmistelun kuluessa symbioosissa keskenään: toista artiklaa koskevat päätökset heijastuivat muutosesityksinä toiseen ja päin vastoin.

7. Euroopan neuvosto

Toukokuun 5 päivänä 1949 allekirjoitetun Euroopan neuvoston perussäännön johdantokappaleessa viitataan mm. yksilön vapauden, poliittisen vapauden ja laillisuuden periaatteisiin, ja 3 artiklassa asetetaan kaksi normia. Ensinnäkin jokaisen jäsenvaltion »tulee hyväksyä laillisuusperiaate ja periaate, jonka mukaan jokaisen sen tuomiovaltaan kuuluvan tulee voida nauttia ihmisoikeuksista ja perusvapauksista». Toiseksi »jäsenvaltioiden tulee yhdessä työskennellä vilpittömästi ja tehokkaasti 1 luvussa määritellyn neuvoston päämäärän toteuttamiseksi». Näin ihmisoikeuksien edistäminen asetettiin neuvoston nimenomaiseksi tavoitteeksi ja niiden kunnioittaminen jäsenyyden ehdoksi.[392]

7.1. Euroopan ihmisoikeussopimuksen synty

EIS:n valmistelu käynnistettiin syksyllä 1949. Tavoitteena oli kymmenen YK:n ihmisoikeusjulistukseen sisältyvän oikeuden[393] kollektiivinen turvaa-

[389] GAOR, 9 th Session, agenda item 58, A/2808 and corr. 1 sekä A/C.3./SR. 561–577.

[390] GAOR, 11th Session (1956), agenda item 31, A /3525.

[391] GAOR, 18th Session (1961), agenda item 35, A/5000; valmisteluvaiheista yleisesti esim. Pechota 1981 s. 39–41, 54–64.

[392] Robertson 1963 s. 3–4; Cohen-Jonathan s. 10. EN:n synnystä ja sen toimivallasta ihmisoikeuskysymyksissä myös esim. Pellonpää s. 1–5; Räsänen s. 9–12 ja s. 31.

[393] Nämä oikeudet ja vastaavat artiklat olivat:1) elämä, vapaus ja turvallisuus (art. 3, 5 ja 8); 2) orjuuden ja pakkotyön kieltö (4 art.), 3) mielivaltaisen pidättämisen, vangitse-

minen perustamalla tässä tarkoituksessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja ihmisoikeustoimikunta.[394] Lokakuun 4 päivänä 1950 Roomassa allekirjoitettu yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi ja Pariisissa maaliskuun 20 päivänä 1952 allekirjoitettu omaisuudensuojaa, kasvatusta ja vapaita vaaleja koskeva ensimmäinen lisäpöytäkirja valmisteltiin siis varsin ripeässä tahdissa – ainakin verrattuna YK:n ihmisoikeusasiakirjoihin. Kompromissina syntynyttä tekstiä edelsi kuitenkin perusteellinen ja monipolvinen, neuvoa-antavan yleiskokouksen ja ministerikomitean sekä niiden asettamien valmisteluelinten vuoropuheluna tapahtunut valmistelu, josta muodostui menettelytapamalli järjestön myöhempien yleissopimusten ja suositusten valmisteluun.[395] EIS:n valmistelussa oikeuksien sisältöä ja niiden kollektiivista turvaamista koskevat erimielisyydet kytkeytyivät toisiinsa ja selittyvät pitkälle eri oikeusjärjestelmiin tukeutuvista lähtökohdista.

Vaikeimmaksi osoittautui nytkin sopiminen kollektiivisesta turvaamisjärjestelmästä. Suhteellisen yhtenäiseen, joskin kehitysasteiltaan vaihtelevaan talousjärjestelmään rakentuva liberaali yhteiskunta- ja oikeusideologia oli kansallisvaltioajatuksen sisältävänä ristiriitainen; se johti kansallisen suvereniteetin käytännöllisiä näkökohtia »ylemmänasteisena» argumentaationa paaluttamaan valmisteilla olevan yleissopimuksen valvontaelinten toimivallan rajoja.

Sittemmin ensimmäisellä lisäpöytäkirjalla »ratkaistu» kysymys omaisuudensuojasta ja vanhempien oikeudesta päättää lastensa kasvatuksesta kuului sellaisenaan liberaalin yhteiskunta- ja oikeusideologian yhdistäviin tekijöihin. Asiaa pidettiin jo yleissopimusta valmisteltaessa tärkeänä, koska »totalitaarisilla hallituksilla on pyrkimys puuttua omistusoikeuteen legitiiminä painostuskeinona, ja niillä on kielteinen vaikutus lasten kasvatukseen riistä-

misen ja maastakarkoituksen kielto (art. 9, 10 ja 11); 4) yksityisyyden suoja (art. 12); 5) ajatuksen, omantunnon ja uskonnon vapaus (art. 18); 6) mielipiteen- ja lausunnon vapaus (art. 19); 7) kokoontumisvapaus (art. 20); 8) yhdistymisvapaus (art. 20(1) ja(2)); 9) ammatillinen järjestäytymisoikeus (art.23(4) sekä 10) oikeus avioliittoon ja perheen perustamiseen (art. 16). Merkillepantavaa on, että ihmisoikeusjulistuksen samassa artiklassa (20) julistettua kokoontumis- ja yhdistymisvapautta käsiteltiin eri asiakokonaisuuksina ja että TSS-oikeuksia koskeviin artikloihin sisältyvistä oikeuksista (art. 22–27) vain ammatillinen järjestäytymisoikeus – tässä vaiheessa omana asiaryhmänään – hyväksyttiin kaavaillun kollektiivisen suojelun piiriin.

[394] EIS:n valmisteluvaiheista esim. »Travaux préparatoires» I s. XX–XXIII; Pellonpää s. 9–10; Robertson BYIL 1950 s. 146–149; *idem.* 1963 s. 1–14; *idem.* 1967 s. 99–103; *idem.* 1993 s. 5–14.

[395] Robertson & Merrils s. 345.

mällä heiltä heidän vanhempiensa välitön vaikutusvalta».[396] Tässä vaiheessa ei yksimielisyyteen kuitenkaan päästy nimenomaan omaisuuteen kohdistettavien – periaatteessa legitiimeinä pidettyjen – rajoitusten määrittelemisestä,[397] ja kiivassävyisessä neuvoa-antavan yleiskokouksen keskustelussa omaisuudensuoja nosti myös esiin tarpeen sisällyttää yleissopimukseen YK:n ihmisoikeusjulistuksen taloudellisia ja sosiaalisia oikeuksia, kuten oikeus työhön ja toimeentuloon sekä ammatilliseen järjestäytymiseen.[398]

Myös kysymys vapaista vaaleista (*political liberties clause*) osoittautui vaikeaksi, ja tämä EN:n perussääntöön sisällytetty periaate[399] onnistuttiin kirjaamaan oikeudellisesti velvoittavaan muotoon vasta ensimmäisessä lisäpöytäkirjassa.

Asiantuntijaelimet olivat pitkään eri mieltä tavasta kirjata oikeudet yleissopimukseen.

Oikeuksien pelkkää luettelointia[400] kannattavat argumentoivat, että yleissopimuksen päätehtävä oli luoda kansainväliset valvontaelimet. Oikeudet tulisi kirjata sopimukseen yleisinä periaatteina, joita jokaisen sopimukseen liittyvän valtion tulisi soveltaa lainsäädännössään ja oikeudenkäytössään; hallitusten tulisi luoda menetelmät ja asettaa ehdot yleisinä periaatteina asetettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämiselle. Ihmisoikeuksien kodifiointia pidettiin vaikeana, ja viitattiin YK:n ihmisoikeustoimikunnassa käynnissä olevaan valmisteluun ja mahdolliseen ristiriitaan tämän yleissopimuksen kanssa.[401]

Oikeuksien mahdollisimman tarkkaa määrittelyä[402] kannattavat argumentoivat, että sopimusvaltioilla tuli olla selvä käsitys siitä, missä määrin niiden voimassaolevat lait olivat sopusoinnussa yleissopimuksen velvoitteiden kanssa ja mitä täydentäviä säännöksiä tarvittiin sopimuksen noudattamisek-

[396] *»Travaux préparatoires»*, Vol. III s. 262; Vol. IV s. 18.

[397] *ibid*; Riedel s. 65–67.

[398] *»Travaux préparatoires»*, Vol. II: Lord Layton (Iso-Britannia) s. 54, Elmgren (Ruotsi) s. 80; Dominedo (Italia) s. 98. ja Ungoed-Thomas (Iso-Britannia) s. 62: »Is the right to own property any more important than the right to work? Is the right to own property any more important tha the right to leisure, the right to an adequate standard of living, or the right to free education?»

[399] Johdanto ja 3 artikla.

[400] *Enumeration*, vaihtoehto A.

[401] Robertson BYIL 1950 s. 149–150; *»Travaux préparatoires»* Vol. IV: Boland (Irlanti) s. 106; Chaumont (Ranska) s. 108

[402] *Definition*, vaihtoehto B.

si. Tämän vuoksi oikeudellisessa tekstissä tulisi tarkoin määritellä turvattavien oikeuksien luonne ja laajuus sekä niiden rajoitukset. Tehtävä ei ollut mahdoton, ottaen huomioon Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden jokseenkin pieni määrä ja niille yhteiset poliittisten vapauksien ja oikeusvaltion perinteet.[403] Tuomioistuin ja yksilönvalitusmahdollisuus eivät olleet tarpeen, koska ihmisoikeustoimikunnalle oli kaavailtu riittävät valtuudet.[404]

Oikeudellinen asiantuntijakomitea esittikin ministerineuvostolle tekstin, joka sisälsi molemmat vaihtoehdot.[405] Komitean mielestä valinta niiden välillä oli perusteiltaan poliittinen eikä juridinen, eikä ratkaisun tekeminen eikä sen vuoksi kuulunut komitean toimivaltaan. Vasta ylemmän virkamiestason komiteassa kesäkuussa 1950 päästiin kompromissiin, jonka sisältö vastasi enemmän B-vaihtoehtoa ja muodosti lähes sellaisenaan lopullisesti hyväksytyn tekstin.[406]

7.2. Euroopan sosiaalisen peruskirjan synty

Oikeushistoriallisesti Euroopan neuvoston sosiaalinen peruskirja kytkeytyy YK:n ihmisoikeuksien julistuksen sosiaalisiin artikloihin (22–27 artiklat), uudessa alueellisesti ja poliittisesti rajatussa institutionaalisessa kehyksessä.[407] Samalla ESP on EIS:n taloudellinen ja sosiaalinen vastine,[408] sen »iso alaviitta».[409]

Euroopan ihmisoikeussopimuksen valmistelun alkuvaiheessa tehtiin linjavalinta: ensin poliittinen demokratia ja siihen kuuluvat »ne oikeudet ja vapaudet, [jotka] ovat poliittisten instituutoittemme yhteinen nimittäjä», sen jälkeen talouksien koordinointi ennen yhteiskunnalliseen demokratiaan kuuluvien sosiaalisten oikeuksien sääntelyä.[410]

---

[403] Robertson, *op.cit.* s. 150; *»Travaux préparatoires,»* Vol. IV: Hoare (Iso-Britannia) s. 106; Patijn (Alankomaat) s. 108.

[404] Hoare, *op.cit.* s. 124.

[405] *»Travaux préparatoires,»* Vol. IV s. 18.

[406] *Op.cit.* s. 242 ss.

[407] Laroque, Dr.soc. 1979 s. 102; Robertson 1963 s. 140; Tennfjord AE Vol IX (1962) s. 72.

[408] *»[it] should form a pendant [to the ECHR]»*, Opinions Nos. 5 and 32, *Texts adopted* (1953) s. 1 ja (1960) s. 1; Wiebringhaus AFDI 1963 s. 9.

[409] Kahn-Freund 1976 s. 182; ESP:n johdanto, 3 ja 4 kplt.

[410] »5. Certainly, »professional» liberties and »social» rights, which have in themselves and intrinsic value, must also, in the future, be defined and protected; but everyone will understand that it is necessary to begin at the beginning and to guarantee politi-

A. H. Robertson (1963 s. 140 ja 1993 s. 349) esittääkin jäsenvaltioiden taloudellisten ja sosiaalisten olojen suuret erot ensimmäisenä syynä priorisointiin, joka jätti taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet EIS:n ulkopuolelle. Hänen mukaansa toinen syy oli juridis-tekninen. Yleissopimuksen tarkoituksena oli sekä »julistaa» että »taata» vain välittömästi velvoittavat ja riittävän täsmällisesti määritellyt oikeudet, joita tuomioistuimet valvovat (*justiciable rights*). Enin osa TSS-oikeuksista ei täyttänyt näitä »vaatimusoikeuksien» (*droit de creance/pouvoirs d'exiger*) kriteereitä, koska niiden toteuttaminen on relatiivista ja progressiivista. Poikkeuksen muodostaa esimerkiksi lakko-oikeus ja ammatillinen järjestäytymisvapaus. *Gérard Cohen-Jonathan* (s. 14 av. 17) määrittelee ne kollektiivisesti käytetyiksi olennaisesti yksilön oikeuksiksi, jotka eivät välttämättä edellytä yhteisöltä taloudellista panosta. Tämä käsitys ei tosin ole jakamaton edes ranskalaisessa oikeuskulttuurissa. Jotkut luonnehtivat niitä ennen kaikkea kollektiivisiksi oikeuksiksi,[411] useimmat katsovat niiden sisältävän sekä yksilöllisen että kollektiivisen puolen.[412]

ESP:n ja TSS-sopimuksen valmistelu tapahtui osin samanaikaisesti. Ensin mainittua sopimusta valmisteltaessa ilmoitettiinkin sen tarkoituksena olevan TSS-sopimusluonnokseen sisältyvien oikeuksien »edistäminen ja turvaaminen»,[413] ja ESP:n valmisteluvaiheessa tukeuduttiin alusta alkaen myös TSS-sopimuksen valmistelutöihin.[414] Samanaikainen valmistelu vaikutti vain osaksi lopputulokseen. Sopimukset poikkeavat toisistaan sekä rakenteeltaan että sisällöltään vastaavaan tapaan kuin EIS ja KP-sopimus. Taustalla on sama jako klassillisiin vapausoikeuksiin (KP-sopimus ja EIS) ja asteittain toteutettaviin

---

cial democracy in the European Union, and then to co-ordinate our economies before undertaking the generalisation of social democracy», oikeudellisen ja hallinnollisen komitean raportöörin P.H.Teitgenin raportti (Doc. A 290) 5.9.1959, jonka parlamentaarinen yleiskokous hyväksyi 8.9.1949; »Travaux préparatoires» Vol. I s. 194, s. 218, Vol. II s. 274. ESP:n valmistelun käynnistämisestä ks. myös Harris s. 2–3; Robertson & Merrils s. 344.

[411] Esim. Laroque, *op.cit.* s. 102.

[412] Esim. Javillier s. 184; Lyon-Caen & Pelissier s. 664–674; Rivero & Savatier s. 49: »Le régime syndical français apparaît donc comme un compromis entre la liberté syndicale, qui demeure fondamentale, et les nécessités de l'organisation professionnelle, au triple point de vue de rapports du syndicat avec l'Etat, avec les travailleurs, et avec les employeurs.»

[413] *Documents of the Assembly 1956, Doc. 488, s. 2; Doc. 536 s. 20; Recommendation No. 104, Texts adopted 1956 s. 1.*

[414] *Documents of the Assembly, 1955, Doc. 403 s, 17.*

ohjelmallisiin, valtiointervention kautta konkretisoituviin oikeuksiin (TSS-sopimus ja ESP).[415]

ESP:n valmistelun käynnisti Euroopan neuvoston neuvoa-antavan yleiskokouksen yhteistä politiikkaa sosiaaliasioissa koskeva suositus, joka hyväksyttiin runsas vuosi sen jälkeen kun EIS avattiin allekirjoitettavaksi.[416] Ministerineuvoston toimeksiannosta EN:n sihteeristö esitti järjestön sosiaalipoliittisia tehtäviä kartoittavassa muistiossa, että jäsenvaltioiden tavoitteekseen asettaman sosiaalisen edistyksen yhteiset periaatteet tulisi vahvistaa *Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa.*[417] Vuonna 1954 ministerikomitea hyväksyi tavoitteen ja ilmoitti pyrkivänsä

> »laatimaan Euroopan sosiaalisen peruskirjan, joka määrittelisi jäsenvaltioiden sosiaaliset tavoitteet ja ohjaisi Neuvoston politiikkaa sosiaalisella alueella, millä se täydentäisi eurooppalaista yleissopimusta ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi.»

Ministerineuvosto antoi asiakirjan valmistelun asettamalleen sosiaalikomitealle, jonka tuli päättää sen muodosta ja sisällöstä sekä »erityisesti harkita, tulisiko sen sisältää yleisten periaatteiden lisäksi tarkempia, allekirjoittajia sitovia määräyksiä».[418] Tätä vaihetta edelsi kuitenkin neuvoa-antavan yleiskokouksen ja sen asettamien erityiskomiteoiden valmistelu; työ johti siihen, että 26.10.1956 yleiskokous esitti sopimusluonnoksen ministerikomitealle – ottamatta kantaa sen sisältöön – jotta tämä laatisi »Euroopan taloudellisia ja sosiaalisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen, ottaen huomioon tämän luonnoksen ja asian julkisessa käsittelyssä esitetyt näkökohdat ja ehdotukset».[419] Valmistelu jatkui ministerikomitean ja neuvoa-antavan yleiskokouksen sekä niiden asettamien sosiaalikomiteiden vuorovaikutuksena samaan tapaan kuin ihmisoikeussopimusta valmisteltaessa.[420]

Varsinkin loppuvaiheessa korostui ILO:n ja sen yleissopimusten vaikutus: EN:n pyynnöstä ILO kutsui järjestöjen välillä vuonna 1951 tehtyyn sopimukseen perustuen kolmikantaisen konferenssin Strasbourgiin (1.–12.1958) käsittelemään sopimusluonnosta. Konferenssi ei tehnyt muodollisia johtopää-

---

[415] *Documents of the Assembly 1955, Doc. 403 kpl. 16 s. 22.*

[416] No.14; 7.12.1951, *Texts adopted by the Assembly, 1951.*

[417] P.M. 16.4.1953; ks. Laroque *op.cit.* s. 103.

[418] *Documents of the Assembly, 1954,* doc. 238, s. 45–46.

[419] Recommendation No. 104, *Texts adopted 1956* , s. 2; Laroque *op.cit.* s. 104.

[420] Tennfjord AE Vol. IX (1962) s. 74–76; Harris s. 3–6; CE/CAOR 1960, Vol. III, 23rd Sitting, M. Radius s. 621–623.

töksiä, mutta sen raporttiin sisältyvät näkökohdat ja suositukset otettiin varsin tarkoin huomioon.[421]

Suurimmat vaikeudet liittyivät tälläkin kertaa kysymykseen asiakirjan valvontajärjestelmästä, joskin mielipiteet jakautuivat myös sekä jäsenvaltioille asetettavien velvollisuuksien sitovuudesta että niiden soveltamistavasta: säädöksin vai työehtosopimuksin tapahtuva soveltaminen.[422]

---

[421] Wolf, RCADI 1967 II s. 178–181.

[422] Laroque *op. cit.* s. 103, s. 105; Robertson 1963 s. 142–143.

V TRAVAUX PRÉPARATOIRES

1. Esitystavasta

Esitöiden tarkastamisen menetelmä on yksinkertainen: sopimusmääräysten syntyhistoria on selvitettävä kukin kerrallaan. Tulosten esittäminen on ongelmallisempaa. Oikeushistoriallinen lähestymistapa puolustaa kronologista jäsennystä. Tässä en ole pitänyt ratkaisevana asianomaisen sopimuksen lopullista hyväksymistä vaan sitä, missä valmisteluprosessin vaiheessa tarkastettava sopimusmääräys sai lopullisen asunsa. Tämä kriteeri on vaikuttanut varsinkin YK:n ja EN:n asiakirjojen esitöiden tarkastustulosten esittämistapaan.

Systematisoinnin tavoite rajaa tarkastettavan tekstimateriaalin määrää ja vaikuttaa tarkastustulosten esitystapaan.

Selvitän ensiksi ILO:n yleissopimusten syntyä. ILO nro 87 esitöistä laajennan tarkastuksen *kaikkiin lakko-oikeuden ja negatiivisen järjestäytymisvapauden* kannalta relevantteihin ILO:n sääntelyasiakirjoihin Tämän jälkeen tarkastan YK:n ja EN:n yleissopimuksiin sisältyvien sopimusmääräysten esityöt kunkin kohdalta erikseen. Kolmanneksi tarkastan esityöt erikseen *ratione personae* henkilöryhmittäin.

2. ILO:n sääntelyasiakirjat

2.1. Vuoden 1927 työkonferenssi

Työtoimisto rajasi vuoden 1927 konferenssikäsittelyn pohjaksi[1] tarkoitetun kyselyluonnoksen viiteen kysymykseen.[2] Työkonferenssin tavoitteena oli so-

pimus, jossa olisi konkretisoitu järjestäytymisvapauden keskeiset periaatteet ilman yksityiskohtiin menevää sääntelyä.[3] Työtoimiston asettamat kysymykset kohdistuivat kahteen ydinseikkaan: ensiksi järjestäytymisoikeuden ja toiseksi järjestäytyneen ay-toiminnan turvaamiseen ja sen rajojen määrittelemiseen. Viimeksi mainittu puoli johtaa ainakin ajatuksen lakko-oikeuteen ja sen rajoihin.[4] Työkonferenssin asettama järjestäytymisvapauskomitea hylkäsi esitykset kyselylomakkeen täydentämisestä aihepiireistä, jotka sittemmin tulivat mukaan myöhempiin yleissopimuksiin: oikeus laatia säännöt, oikeus pe-

[1] Ks. IV. 4.4. luku.

[2] »1. Do you consider it desirable that the Conference should adopt a Draft Convention concerning freedom of association?

2. Do you consider that this Draft Convention should make it an obligation to secure the right of combination and the right of combined action for trade purposes?

3. Do you consider that the right of combination would be adequately defined as follows: »the right of workpeople and of employers alike to combine for the collective defence of their interests *qua*workpeople or employers»?

4. Do you consider that the right of combined action for trade purposes would be adequately defined as follows: »the right of combinations for trade purposes to pursue their objects by all such means as are not contrary to the laws and regulations in force for the maintenance of public order»?

5. What other clauses do you consider it desirable to provide for in the Draft Convention? 1927 ILC-RP s. 638.

[3] »The object of such a draft Convention in the opinion of the Workers' Group, was merely to recognise officially the principles embodied in Part XIII of the Treaty, which lay down the necessity for freedom of association and for encouraging its development. It was merely to affirm these principles that the Daft Convention was required», komitean työntekijäryhmän puheenjohtaja Léon Jouhaux, *op.cit.* s. 386.

[4] Konferenssikomiteassa työnantajaryhmän varapuheenjohtaja (Mr. Olivetti, Italia) huomautti toisen kysymyksen kohdalla »that the right of combination and the right of combined action for trade union purposes were two distinct things, and asked that question 2 should be sub-divided.» »The Comittee, however, considered that questions in 3 and 4 in the draft questionnaire dealt with these two points and rejected the proposals to sub-divide the question (by 20 votes to 16)», 1927 ILC-RP s. 644–645. Jouhaux kommentoi ehdotusta m.m.: »(...) il ne meconnait pas qu'on puisse établir une distinction entre la libérté d'association et la libérté d'action syndicale. La première peut constituer un principe gènèrale librement et pleinement accordé, tandis que la seconde peut être limité dans une certaine measure par les necessités d'ordre gènèral. Il estime toutefois qu'il conviendrait mieux de discuter (...) les deux droits qui sont inséparables, car on ne voit pas comment une organisation pouvait avoir le droit d'exister sans avoir le droit d'agir», C.L.S./P.V. 3/25.5.27 s. 5 (fr) Olivetti oli – ainakin osin – samaa mieltä: »He agreed that it would be anomalous to accord the right of combination without some right of combined action; *op.cit* s. 6. Ks. myös tekstiä jäljempänä.

rustaa liittoja ja keskusjärjestöjä, oikeushenkilöllisyyden saavuttaminen, järjestöjen lakkauttamismenettely, oikeus työehtosopimustoimintaan.[5]

Työntekijäryhmä ei ollut tyytyväinen siihen muotoiluun, jonka kysymykset työkonferenssissa käytyjen äänestysten jälkeen saivat. Se suhtautui kokemuksensa perusteella epäluuloisesti valtiovallan ja työnantajien pyrkimyksiin rajoittaa ammattiyhdistystoiminnan vapautta.[6] Seurauksena oli, että työntekijäpuoli ilmoitti vastustavansa asian käsittelyn jatkamista seuraavana vuonna. Työnantajaryhmä puolestaan ilmoitti, ettei se halua vastustaa työntekijäpuolen tahtoa. Työkonferenssi päätti olla sijoittamatta ammatillisen järjestäytymisvapauden sääntelyä seuraavan työkonferenssin työjärjestykseen.[7]

Työntekijäryhmän kantaan vaikutti kaksi kynnyskysymystä: ammatillisten järjestöjen *rekisteröitymiseen* liittyvä hallinnollinen kontrolli ja *negatiivinen yhdistymisvapaus*.

Työtoimiston luonnos kolmanneksi kysymykseksi muuttui asiaa valmistelleessa järjestäytymisvapauskomiteassa ja täysistunnossa käytyjen tiukkojen äänestysten jälkeen seuraavaan muotoon:

»3. Katsotteko, että järjestäytymisoikeus on asianmukaisesti määritelty seuraavasti:

'Työntekijöiden ja työnantajien yhtäläinen oikeus järjestäytyä,
noudattaen laillisia muodollisuuksia,
mihin tahansa vapaasti valitsemaansa järjestöön,
työntekijöiden ja vastaavasti työnantajien aineellisten ja henkisten etujen kollektiiviseksi puolustamiseksi ja edistämiseksi,
edellyttäen, että oikeus olla järjestäytymättä on turvattu?'»

Työntekijäryhmä ei onnistunut estämään kumpaakaan korostamaani kohtaa.[8] Sen sijaan työntekijäryhmän onnistui, lähinnä Belgian hallituksen myö-

---

[5] 1927 ILC-RP s. 652–653.

[6] Jouhaux: »En fait on a souvent interprété d'une facon spéciale le droit pénal quand il s'agissait des syndicats, sous le prétexte du maintien d'ordre public, et cela peut encore se produire. Il croit, en se basent sur l'expérience du passé (...) qu'il en résulte une interprétation réactionnaire qui rendrait moins favorable qu'a présent la situation du syndicalisme, C.L.S./P.V. 6/31.5.27 s. 9. Ks. myös Ison-Britannian työntekijäedustaja Elvin, *op.cit.* s. 10–11, P.V. 8/6.6.27 s. 17 ja P.V. 10/15.6.27 s. 5.

[7] Äänin 66 (työnantajat, työntekijät ja joukko hallituksia) 28 (joukko hallituksia – mm. Ruotsin, Suomen ja Tanskan – ei osallistunut äänestykseen), 1927 ILC-RP s. 388.

[8] Komiteassa äänin 18–17; kirjatut äänet negatiivisesta yhdistymisvapaudesta täysistunnossa 44–59, ja laillisista muodollisuuksista käsiennostoäänestys 65–40. Pohjoismaiden hallituksista Ruotsi äänesti työntekijäryhmän mukana, toinen Norjan hallitusedustaja työnantajaryhmän mukana, Suomen ja Tanskan hallitukset eivät osallistuneet äänes-

tävaikutuksella, torjua 4. kysymykseen komiteassa äänestetty muutos, jonka mukaan järjestöjen toimintavapautta voitaisiin rajoittaa paitsi yleisen järjestyksen myös yleisen edun ylläpitämiseksi ja turvaamiseksi.[9]

2.1.1. Yleinen etu

Työntekijäryhmän kannalta tärkein oli epäilemättä ammattiyhdistystoiminnan rajoja koskeva neljäs kysymys,[10] jossa ryhmä siis saavutti täysistunnossa merkittävän torjuntavoiton. Työntekijäryhmän muutosehdotus tähtäsi siihen, että järjestöjen toimintavapautta voitaisiin rajoittaa vain pelkästään ja puhtaasti yleisen järjestyksen turvaamiseksi tarkoitetulla lainsäädännöllä.[11] Tämä muutosehdotus hylättiin.[12] Belgian hallituksen valtuutetun *Ernest Mahaim*in vasta täysistunnossa tekemän muutosesityksen tarkoituksena oli korvata 4. kysymyksestä sanat »vastoin yhteiskunnan etua tai yleisen järjestyksen ylläpitämistä» sanoilla »vastoin yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi voimassa olevia lakeja». Tämän muutoesityksen ensimmäinen osa – tekstin poistaminen – oli samansisältöinen työntekijäryhmän tekemän esityksen kanssa. Se hyväksyttiin,[13] ja myös jälkimmäinen osa – tekstin täydentäminen – hyväksyttiin.[14] Äänestyksen tuloksena poistettiin siten viittaus »yhteiskunnan etuun»,[15] ja kysymys palautui työtoimiston esittämään muotoon sillä muutoksella, että viittaus muihin (kuin lain) säännöksiin[16] poistettiin.[17]

---

tykseen. Työmarkkinaparttien edustajat äänestivät ryhmäkurin mukaisesti. 1927 ILC-RP s. 356–358.

[9] »the right to pursue their objects by all such means as are not contrary to the interests of the community and to the maintenance of public order».

[10] Komitean työntekijäryhmän puheenjohtaja Léon Jouhaux *Op.cit.* s. 279–281: »Jo ammatillisen yhdistyksen olemassaolo merkitsee, että on olemassa etuja, jotka eivät ole välttämättä samoja kuin koko yhteisön edut. Tämän seikan vahvistavat kansalliset lait, jotka eivät ole missään käyttäneet vastaavaa muotoilua, ei edes sinä aikana, kun ammattiyhdistysliikettä tuskin siedettiin. Kaikki ammatillisia järjestöjä koskevat säädökset todistavat erillisten etujen tunnustamisesta.»

[11] *Not contrary to the laws strictly limited to the maintenance of public order.*

[12] Komiteassa äänin 18–17 ja täysistunnossa äänin 60–37.

[13] Äänin 55–50.

[14] Äänin 68–35.

[15] *Aux intérêts de la collectivité/to the interests of the community.*

[16] *Regulations.*

[17] 1927 ILC-RP s. 649–650, 270, 273 ja 356–362.

Yleinen etu ammattiyhdistystoiminnan rajoitusperusteena oli noussut oireellisesti keskusteluun jo Kansainvälisen työlainsäädännön valiokunnassa. Juuri tähän kysymykseenhän kiteytyvät ammatillisten järjestöjen ulkoisen toimintavapauden rajat. Työtoimisto ja työkonferenssi eivät halunneet yksityiskohtaisesti määritellä jo toisessa kysymyksessä yhteisesti tunnustetun ammattiyhdistystoiminnan muotoja,[18] eikä kolmanteen kysymykseen hyväksytty muutos ammatillisen yhdistymisvapauden tarkoituksesta[19] herättänyt vastalauseita.[20]

Nimenomaista keskustelua lakon oikeutuksesta ei edes 4. kysymystä koskevia muutosehdotuksia käsiteltäessä käyty.[21] Ison-Britannian työntekijäedustaja Elvin teki komiteassa kuitenkin muutosesityksen, joka hänenkin mielestään sivusi lakko-oikeutta, vaikka tämä kysymys ei ollutkaan komitean harkittavana. Hän pyrki täydentävällä kysymyksellä selventämään, miten hallitukset ymmärtävät tekstiin sijoitetun sanonnan »kaikilla sellaisilla keinoilla», jotka eivät ole vastoin yleistä järjestystä.[22] Esitys kuitenkin hylättiin lyhyen keskustelun jälkeen.[23]

Konferenssille esitetyssä työtoimiston raportissa vertailtiin varsin perusteellisesti lakko-oikeutta ja työehtosopimustoimintaa koskevia säännöksiä eri maissa.[24] Kuitenkaan ammattiyhdistystoiminnan muotoja koskevassa esimerkkiluettelossa ei mainita lainkaan näitä oikeuksia, vaan lähinnä ammattiyhdistysten yhdistysautonomian piiriin kuuluvan sisäisen toiminnan järjestämi-

---

[18] *Right of combined action.*

[19] *The promotion of their material and moral interests.*

[20] 1927 ILC-RP s. 144–146.

[21] Tosin Uruguayn hallituksen valtuutettu Salom katsoi, ettei lakko-oikeutta tulisi lainkaan rajoittaa ja että yhdistymisvapautta ei ole olemassa, jos tämä oikeus otetaan pois. Usein sanotaan, että ryhtymällä lakkoon työntekijät vahingoittavat yhteiskunnan etuja, mutta tämä ei ole puhujan mielestä pätevä argumentti (*op.cit.* s. 341). Belgian hallituksen valtuutettu Mahaim totesi, että kaikki elintarvikealan lakot voitaisiin katsoa laittomiksi, jos yleisen edun turvaaminen sallitaan ammattiyhdistystoiminnan rajoitusperusteena (*op.cit.* s. 273).

[22] »What do you consider should be »all such means» as are not contrary to the maintenance of public order?», C.L.S./P.V. 8/6.6.27 s. 3–4. Elvin edelleen: »(...) as the right to strike was outside the terms of reference of the Committee, it would be essential to have the other means which could be accepted apart from srtiking? No doubt if the right to strike were not recognised the workers' right to combine was comparatively useless»; P.V: 6/31.5.27 s. 10–11; ja P.V. 7/1.6.27 s. 13.

[23] Äänin 20–16, *op.cit.* s. 6

[24] 1927 ILC, Report II.

seen liittyviä toimintatapoja.[25] Raportissa todetaan, että kaikkien ammattiyhdistystoiminnan muotojen luetteleminen osoittautuisi todennäköisesti epätäydelliseksi. Luettelointi voisi olla omiaan pikemminkin estämään kuin edistämään ammattiyhdistysliikkeen kehitystä. Työkonferenssin järjestäytymisvapauskomitea puolestaan yhtyi tähän mielipiteeseen.[26]

Kysymysten muotoilu[27] antaa mielestäni kuitenkin tiettyä johtoa tulkinnalle, kun se suhteutetaan edellä kuvaamaani historialliseen yhteyteen – *cadre historique national*. Onkin perusteltua olettaa, että ammattiyhdistysliikkeen käytännössä tärkeimmän toimintamuodon ymmärrettiin kuuluvan yleisellä tasolla määriteltyjen toimintaoikeuksien piiriin. Tätä tukee käytetty terminologia,[28] jolla edellä kertomani mukaisesti ainakin Englannin, Ranskan ja Saksan oikeushistoriassa ymmärretään työntekijöiden yhteenliittäytymistä työnantajan painostamiseksi ja joka normaalisti on nimenomaan lakon valmistelutoimi. Vastaavasti järjestäytymiskiellot oli suunnattu lakkojen estämiseen: »Järjestäytymiskiellon käytännöllinen merkitys ei ollut kieltää työntekijöitä tykkänään keskustelemasta asioistaan, vaan estää sopiminen parempiin palkkoihin tai muihin etuuksiin tähtäävistä työnseisauksista».[29] Joka tapauksessa on loogista päätellä, että työntekijäryhmä pyrki vastustaessaan jyrkästi »yleisen edun» varjolla tapahtuvaa puuttumista järjestöjen toimintaoikeuksiin vähintään suojelemaan työtaisteluoikeutta niissä maissa, joissa tämä oikeus oli jo lainsäädännössä tunnustettu.[30]

2.1.2. Lailliset muodollisuudet

Työnantajaryhmä oli valmis hyväksymään kompromissina kolmanteen kysymykseen valiokunnassa tehdyn lisäyksen, jonka mukaan yhdistymisvapauden edellytyksenä oli lain edellyttämien muodollisuuksien noudattaminen.[31] Se vastasi osaksi tämän ryhmän alkuperäistä muutosehdotusta, joka olisi jättänyt järjestäytymisoikeuden sääntelyn avoimen lakivarauksen varaan.[32]

---

[25] *Op. cit.* s. 145.

[26] 1927 ILC-RP s. 642.

[27] »The right of combination and the right of combined action (2.); the right to combine (...) for the collective defense (...). (3.); the right of combinations for trade purposes to pursue their objects by all such means», (4. kysymys).

[28] *Combination/coalition/Koalition* (engl./ransk./saks.).

[29] Ritscher s. 158–159.

[30] Ben-Israel s. 37.

[31] *In observance of legal formalities.*

[32] *Rright of combination in accordance with the law*, (muutosesitys alleviivattu), 1927 ILC-RP s. 646.

Työntekijäpuolta ei tyydyttänyt komitean raportöörin[33] vakuutus, jonka mukaan laillisilla muodollisuuksilla tarkoitettiin lähinnä hallinnollisia muodollisuuksia, jotka olivat verrattavissa luonnollisten henkilöiden syntymän rekisteröintiin. Työntekijäryhmä perusteli käsitystään mm. asian periaatteellisuudella ja työväenluokan arvokkuutta koskevana. Sopimukseen ei haluttu sisällyttää sellaista velvollisuutta, jota tietyn maan työntekijät eivät hyväksyneet ja jotka merkitsisivät alistumista hallitusten mielivaltaan.[34] Molemmilla argumenteilla oli reaalista merkitystä. Esimerkiksi eräissä maissa työntekijöiden ammatilliset järjestöt kieltäytyivät – ja ovat viime vuosiin saakka kieltäytyneet (mm. Belgia[35], Iso-Britannia[36] ja Saksa[37]) – rekisteröitymästä. Joissakin maissa (Portugali ja Unkari) ammatillisten järjestöjen perustaminen oli luvanvaraista, eräissä muissa maissa rekisteröinti ei ollut pelkkä muodollisuus; ja edelleen monissa maissa viranomaiset valvoivat työntekijöiden ammatillisten järjestöjen toimintaa varsin »monipuolisesti».[38]

2.1.3. Negatiivinen järjestäytymisvapaus

Kysymys yksityisen työntekijän vapaudesta olla järjestäytymättä jakoi työnantaja- ja työntekijäryhmän jo vuonna 1927 vastakkain. Lisäksi kansallinen lainsäädäntö ja/tai oikeus-ja hallintokäytäntö oli jo tuolloin eriytynyt tässä kysymyksessä.

Historiallis-poliittisessa, reaalisen argumentaation piiriin kuuluvassa katsannossa negatiivisen järjestäytymisvapauden suojaaminen liittyy olennaisesti rikkuruuden suojeluun lakkovartioinnilta sekä pyrkimyksiin estää järjestäytymättömien työntekijöiden ulossavustamiset ja järjestäytymislausekkeiden – *union security clauses* – käyttöönotto.[39]

Toisaalta positiivinen järjestäytymisoikeus käsitti myös oikeuden harjoittaa jäsenvärväystä. Tämä toiminta oli työnantajien mukaan saanut kyseenalaisia ja jopa väkivaltaisia muotoja, ja yksityiset työntekijät olivat usein oikeudenkäyntikustannusten pelossa välttäneet vetoamista lain suojaan. Tämä reaalinen argumentaatio kytkeytyi siten olennaisesti perinteiseen yksilönva-

[33] Arthur Fontaine, Ranska.
[34] 1927 ILC-RP s. 269 ja 278.
[35] Blanpain & Engels kpl. 391 s. 192
[36] Hepple & Fredman kplt. 418–419 s. 226–227.
[37] Weiss kpl. 349 s. 131.
[38] 1927 ILC II Report s. 47–55.
[39] Niistä tarkemmin jäljempänä jaksossa 2.4.1.

pautta korostavaan liberalistiseen justifikaatioon, jonka mukaan järjestäytymisvapaus kattaa sekä positiivisen että negatiivisen oikeuden.[40]

Kolmanteen kysymykseen tehty muutos[41] *»edellyttäen, että oikeus olla järjestäytymättä on turvattu»* perustui työnantajapuolen esitykseen. Samalla työntekijäpuolen esityksestä hyväksyttiin ilman äänestystä lisäys *»mihin tahansa vapaasti valitsemaansa järjestöön».*[42] Työkonferenssissa ei ollut erimielisyyttä siitä, että työntekijällä oli myös yksinlönvapauteen perustuva negatiivinen yhdistymisvapaus. Erimielisyys koski vain sitä, tulisiko asiasta määrätä lainkaan ILO:n perussääntöön kirjatun positiiviseksi ymmärretyn järjestäytymisoikeuden periaatteen toteuttamiseksi tarkoitetussa yleissopimuksessa. Työnantajaryhmän näkemyksen mukaan keskustelu osoitti yksimielisyyden vallitsevan sekä positiivisen järjestäytymisvapauden takeiden sisällyttämisestä kyselyyn että välttämättömyydestä turvata yksilönvapauden kunnioittaminen. Työnantajaryhmä esitti väärinkäsitysten välttämiseksi tässä suhteessa lisäystä työtoimiston tekstiin, mikä siis hyväksyttiinkin.

Työntekijäryhmä piti yksilönvapauden kytkemistä kysymykseen järjestäytymisvapauden turvaamisesta täysin asiaankuulumattomana, koska yksilönvapaudesta on säädetty jäsenvaltioiden perustuslaeissa. Näiden kahden kysymyksen sekoittaminen »palvelisi tarkoitusperiä, jotka pyrkivät mitätöimään työntekijöille juhlallisesti tunnustetut oikeudet rajoittavin säännöksin ja hämärin keinoin».[43] Työntekijäryhmän mielestä riittävää oli, että sen esityksestä hyväksytty muutoesitys – *»mihin tahansa vapaasti valitsemaansa järjestöön»* – sisälsi samalla kertaa sekä positiivisen että negatiivisen järjestäytymisoikeuden samoin kuin sen, että työntekijöillä oli oikeus hakeutua haluamaansa järjestöön, mikä oli tärkeä asia ammattiyhdistyspluralismiin perustuvissa maissa.[44]

2.1.4. Miksi asia raukesi?

Pelkästään työkonferenssin pöytäkirjan perusteella on vaikea päätellä, mitkä seikat viime kädessä vaikuttivat työntekijäryhmän päätökseen jättää käyt-

[40] Sveitsin työnantajavaltuutettu Tzaut, 1927 ILC-RP s. 341–342.

[41] Komiteassa äänin 18–17.

[42] »To combine freely, in any organisation they choose». The word »freely» in this connetction refers not only to the right to combine or not to combine but also to the right of free choice of any organisation», 1927 ILC-RP s. 646.

[43] 1927 ILC-RP s. 282, 279.

[44] 1927 ILC-RP s. 645–646.

tämättä mahdollisuus »katsoa kortit» uudelleen seuraavana vuonna. Keskustelun kohteenahan oli vain jäsenmaiden hallituksille osoitettavien kysymysten sisällöstä päättäminen seuraavana vuonna tapahtuvaksi tarkoitettua lopullista käsittelyä silmälläpitäen – seikka, jota moneen kertaan korostettiin kokoustyönskentelyn yhteydessä ja kokemus, minkä perusteella sittemmin kysymysten muotoilu ja asettaminen siirrettiin Kansainväliselle työtoimistolle. Työntekijäryhmän perusteet ovat kiteytyneet viimeistään ennen ratkaisevaa äänestystä pidetyssä kokouksessa, mutta epävirallisetkin tiedot ovat ulottumattomissani.[45]

Epäluuloisena sekä valtiovaltaa että työnantajia kohtaan työntekijäryhmä pyrki tiukasti pureutumaan siihen, mitä se itse ymmärsi tulleen kirjatuksi ILO:n perussääntöön. Tätä kuvastaa työntekijäryhmän puheenjohta *Corneille Mertens'n* lausunto, jonka mukaan kaikki se, mistä hallitusten odotetaan luopuvan tekeillä olevassa sopimuksessa, merkitsee asiallisesti niiden lupausten lunastamista, joihin hallitukset ovat sitoutuneet allekirjoittamalla Versailles'n sopimuksen. Työnantajat eivät luovu mistään, koska ne ovat aina ja kaikkialla voineet tukeutua hallituksiin.[46]

Työnantajaryhmän puheenjohtaja *Jules Carlier* totesi työnantajien hyväksyneen aloitteen ammatillisen järjestäytymisvapauden sijoittamisesta työkonferenssin työjärjestykseen, tukeneen sitä ja osallistuneen samassa hengessä konferenssityöskentelyyn. Siitä huolimatta, että työnantajaryhmä ei voinut hyväksyä kysymysluetteloa, se oli valmis äänestämään toisen käsittelyn puolesta. Kun työntekijäryhmä nyt kieltäytyy tästä, on työnantajyhmän mahdotonta äänestää tämän asian työjärjestykseen sisällyttämisen puolesta.[47]

---

[45] Jouhaux ilmoitti järjestäytymisvapauskomitean ylimääräisessä kokouksessa, jossa konferenssin toimeksiannosta oli määrä etsiä ulospääsyä umpikujasta, heti kokouksen aluksi työntekijäryhmän vastustavan kysymysten esittämistä ja asian sijoittamista seuraavan työkonferenssin työjärjestykseen, C.L.S./P.V. 10/15.6.27 s. 5. Hän ilmoitti myöhemmin perusteiksi, että yksilön (negatiivista järjestäytymis-) vapautta koskevan kysymyksen esittäminen mitätöisi tavoitteena olevan sopimuksen. Samoin kysymys muodollisuuksista oli omiaaan rajoittamaan ja valvomaan ammattiyhdistyksiä. Työntekijät pitivät parempana asian poistamista päiväjärjestyksestä kuin saada perussääntö murennetuksi tällä tavoin. Työntekijöiden ainoa vaihtoehto oli jatkaa omia itsenäisiä pyrkimyksiään turvatakseen oikeutensa niinkuin he olivat tehneet ennenkin. Työntekijät eivät olleet vastuussa siitä iskusta, joka peruskirjan loukkauksen seurauksena kohdistui Kansainväliseen työjärjestöön, *op. cit* s. 8.

[46] 1927 ILC-RP s. 269.

[47] 1927 ILC-RP s. 377 ja 385; työnantajaryhmän perusteltu kanta s. 281–283.

Kansainvälisen työtoimiston johtaja *Albert Thomas* arvioi, että pyrkimys kompromissiratkaisuun myötävaikutti siihen, että keskusteluun kysymysten muotoilusta kytkeytyi syvällisiä erimielisyyksiä. Hän katsoi kuitenkin tärkeimmäksi syyksi hetkelliseen takaiskuun »ulkoiset tekijät, jotka estivät kuumemittarin tavoin toimivaa ja diplomaattiseen varovaisuuteen taipuvaista työkonferenssia tekemästä vaikeita päätöksiä».[48]

2.2. Sopimus nro 87

Yleissopimus valmisteltiin edellä kerrotuin tavoin kahdessa luennassa vuosina 1947 ja 1948. Valmistelu rakentui pitkälle vuonna 1927 keskeytetyn käsittelyn yhteydessä kiteytyneiden kysymysten varaan.[49] Tämän tutkimuksen kannalta tärkeitä ovat kysymykset laillisista muodollisuuksista ja yhdistysautonomiasta sekä ammatillisen toimintavapauden rajojen määrittelystä.

2.2.1. Lailliset muodollisuudet ja yhdistysautonomia

Vuosina 1947–1948 kysymys »lain edellyttämistä muodollisuuksista» ei noussut enää samansisältöisenä esiin kuin vuonna 1927.

Ensinnäkin jo työtoimiston työkonferenssille keskustelun pohjaksi esittämään raporttiin[50] sisältyi sellaisenaan ja keskustelutta yleissopimukseen nro 87 sisällytetty sanonta *»ilman edeltävää lupaa»*[51] (2 artikla).

Toiseksi työtoimiston raporttiin sisältyi sittemmin sisällöltään sellaisenaan 3 (1) artiklan muodostava luettelo ammatillisten järjestöjen sisäistä autonomiaa koskevista oikeuksista (oikeus päättää säännöistä, edustajista, hallinnosta, toiminnasta ja ohjelmista) ja saman kohdan loppuun vahvennus, joka kieltäisi julkisten viranomaisten puuttumisen näihin oikeuksiin (5. kohta). Erikseen esitettiin oikeutta perustaa liittoja ja keskusjärjestöjä sekä liittyä kansainvälisiin järjestöihin (7 kohta) sekä yhdistysautonomian takeiden (perustaminen, toiminta ja lakkauttaminen) ulottamista myös järjestöjen perustamiin liittoihin ja keskusjärjestöihin. Vuoden 1947 käsittelyssä työnantajat pyrkivät korvaamaan sanan »julkisten» sanalla »hallinnollisten» perustellen

[48] 1927 ILC-RP s. 444.

[49] Ks. edellä IV. 5.4. luku.

[50] 1947 ILC Report VII, 4. kohta s. 132.

[51] (...) *without previous authorisation/sans autorisation préalable* on jäänyt suomentamatta, SopS 45/1949.

muutosta sillä, että järjestöjä ei voitu suojella lainsäätäjän ja tuomioistuinten puuttumiselta.[52]

Työntekijät vastustivat muutosehdotusta seuraavin perustein: 1) ammattiyhdistykset tarvitsivat suojelua poliittista valtaa vastaan, koska totalitaariset hallitukset valvoivat täysin kaikkia muitakin vallankäyttöelimiä; 2) lainsäädäntö saattaisi delegoida puuttumisvaltaa hallitukselle, 3) tuomioistuinten puuttuminen saattaa olla vähintään yhtä vaarallista kuin hallintoviranomaisten, esimerkkinä Yhdysvaltojen tuomioistuinten omaksuma käytäntö rajoittaa lakko-oikeutta julistamalla täytäntöönpanokieltoja (*injunctions*).

Työnantajat täydensivät muutosehdotustaan siten, että viittaus julkisiin viranomaisiin poistettaisiin kokonaan ja sen sijaan puuttuminen sallittaisiin vain, mikäli se tapahtuu *»laillisessa oikeudenkäynnissä»*. Tämä muutosehdotus hylättiin komiteassa[53]. Sen sijaan komitea hyväksyi Ison-Britannian hallituksen »laillisuustakeita» koskevan kompromissiehdotuksen,[54] joka pienen stilistiikan jälkeen muodostaa yleissopimuksen 3(2) artiklan sisällön.[55] Vuonna 1948 toisen luennan yhteydessä esiintyi vielä halukkuutta palata tähän kappaleeseen ja viitata siinä kansalliseen lainsäädäntöön. Monissa maissa se asetti tiettyjä työmarkkinajärjestöjen perustamista ja toimintaa koskevia vähimmäisehtoja. Tähän tähtäävät muutosesitykset vedettiin kuitenkin pois sen jälkeen, kun komitean puheenjohtaja esitti seuraavan tulkinnan:

> »Valtioille jäisi vapaus sisällyttää lainsäädäntöönsä sellaisia muodollisuuksia, joiden ne katsovat asianmukaisesti turvaavan työmarkkinajärjestöjen säännöllisen toiminnan. Näin ollen työntekijöiden ja työnantajien järjestöjen perustamista ja toimintaa koskevien kansallisten säädösten edellyttämät muodollisuudet ovat sopusoinnussa yleissopimuksen määräysten kanssa edellyttäen, että nämä säädökset eivät loukkaa yleissopimusten turvaamia takeita.»[56]

Yleissopimuksen tulkintaa silmälläpitäen merkittävää on, että komitean hyväksymä puheenjohtajan kannanotto koski vain lainsäätäjää, ei hallintoviranomaisia. Jäljempänä kerrotuin tavoin myös tuomioistuinten katsottiin kuuluvan julkisiin viranomaisiin.

---

[52] 1947 ILC-RP s. 571.

[53] Äänin 44–63, 1947 ILC-RP s. 571.

[54] Äänin 54–39, *ibid.*

[55] »Julkisten viranomaisten on vältettävä kaikkea sellaista asiaanpuuttumista, joka on luonteeltaan tätä oikeutta rajoittavaa tai sen laillista käyttöä vaikeuttavaa.» Alkup. tekstissä kielto on ilmaistu vahvemmin:*shall refrain/doivent s'abstenir.*

[56] 1948 ILC-RP s. 477.

Työtoimisto esitti myös suojalauseketta – *saving clause* – jonka tarkoituksena oli estää tiettyjen erioikeuksien kuten oikeushenkilöllisyyden myöntämisen varjolla tapahtuvat yhdistyksiin kohdistuvat lisärajoitukset.[57] Työntekijäpuoli esitti Kansainvälisen työtoimiston muotoiluun täsmennystä,[58] josta se luopui turvalausekkeen saatua keskustelussa asiallisesti samansisältöisen, määräyksen tarkoitusta selventävän rakenteen. Yleissopimuksen 7 artiklan sisältö päätettiin siten jo ensimmäisen luennan yhteydessä.[59]

2.2.2. Laillisten tarkoitusperien toteuttamiseksi

ILO nro 87 valmistelussa »laillisuuskysymys» nousi esiin paitsi julkisten viranomaisten puuttumisvallan yhteydessä (edellä selostetun 3(2) artiklan valmistelu) myös käsiteltäessä yleissopimuksen mukaisten oikeuksien ja kansallisen lainsäädännön välistä suhdetta (8 artikla), työmarkkinajärjestöjen määritelmää (10 artikla) sekä – lähinnä oikeusturvaan liittyen – järjestöjen hajoittamista (= toiminnan keskeyttämistä) ja lakkauttamista (4 artikla).[60] Käsittelen valmistelutyöt tässä järjestyksessä.

8 artikla

> »1. Käyttäessään hyväkseen tämän sopimuksen mukaisia oikeuksia työntekijät, työnantajat ja heidän järjestönsä samoin kuin muut henkilöt ja järjestäytyneet yhteisöt ovat velvolliset noudattamaan maan lakeja.
> 2. Maan lainsäädäntöä ei saa laatia eikä soveltaa siten, että se loukkaisi tämän sopimuksen mukaisia takeita.»

Kansainvälinen työtoimisto oli sijoittanut vuoden 1948 käsittelyn pohjatekstin johdantoon viimeiseksi kappaleeksi tekstin, jonka mukaan työntekijät, työnantajat ja heidän järjestönsä olivat velvollisia muiden yksityisten ja yhteisöjen tavoin *»noudattamaan lakia»*.[61] »Lailla» työtoimisto ymmärsi ylei-

---

[57] The acquisition of special privileges by employers' and wage-earners's organisations (as, for example, the acquisiton of legal personality) should not be made subject to conditions of such a character as to restrict freedom of association as hereinbefore defined», 1947 ILC Report VII s. 112, 132.

[58] 1947 ILC-RP s. 572.

[59] »Edellytykset sille, että työntekijöiden ja työnantajien järjestöt, liitot ja keskusliitot voivat saada juridisen henkilön aseman, eivät saa olla sen luontoisia, että ne rajoittaisivat edelläolevien 2, 3 ja 4 artikloiden määräysten soveltamista.»

[60] Ks. suomennosta koskevaa huomautustani I luvussa (av. 37).

[61] »(...) the principle of equality before the law implies that, in the exercise of their right of association, workers and employers and their organisations, like other persons

sen järjestyksen ylläpitämiseksi annettua kansalliseen perustus-, rikos- tai siviililain alaan kuuluvaa lainsäädäntöä, joka määritelmän mukaan koskee kaikkia. Työtoimiston mielestä *»lain» ja yleisen järjestyksen»* noudattamisen varaus sisältyi ilman nimenomaista mainintaakin kaikkiin kansallisiin ja kansainvälisiin teksteihin, määritellen näin oikeuden tai vapauden rajat. Samalla kuitenkin yleistä järjestystä koskevan lainsäädännön tulee olla sopusoinnussa minkä tahansa järjestäytymisvapautta koskevan yleissopimuksen kanssa, koska muutoin sopimus menettäisi tarkoituksensa. Työtoimisto ei pitänyt mahdollisena sisällyttää sopimuksen tekstiin yleisen järjestyksen turvaamista koskevaa rajoitusta, koska se antaisi valtioille mahdollisuuden asettaa omilla tulkinnoillaan kyseenalaisiksi omaksumansa periaatteeet.[62]

Kuitenkin monet hallitukset esittivät joko johdantoon tai käsiteltävänä olevan esityksen 2–5 artikloihin muutosehdotuksia, joiden tarkoituksena oli sisällyttää lain noudattamista koskeva rajoitus itse sopimukseen.[63]

Lopullinen, yleissopimuksen 8 artiklaksi sijoitettu teksti muotoutui Intian hallitusedustajan kaksiosaisen muutosehdotuksen pohjalta. Sen mukaan työntekijöiden ja työnantajien järjestöjen tulee sopimuksen niille takaamia oikeuksia käyttäessään noudattaa maan lakia, joka puolestaan ei saa loukata ja jonka ei saa tulkita loukkavan yleissopimuksen mukaisia takeita.

Työntekijöiden esityksestä muutosehdotuksen ensimmäiseen osaan lisättiin työtoimiston johdantokappaleeseen sisältynyt rinnastus muihin henkilöihin ja yhteisöihin (kaikkia koskeva yhdenvertainen kohtelu), ja lainkuuliaisuusvelvollisuus laajennettiin nimenomaisesti koskemaan myös yksityisiä työnantajia ja työntekijöitä. Tämä rinnastus tulkittuna yhdessä (2) kappaleen kanssa merkitsee sitä, että yleisellä lailla ei voida puuttua yleissopimuksen takeisiin. Näin (2) kappaleessa asetettu kielto muodostaa kytkennän ammattiyhdistysoikeuksien ja muiden ihmisoikeuksien välille siinä määrin kuin se estää jälkimmäisiin puuttuvaa lainsäädäntöä välillisestikään rajoittamasta ILO:n yleissopimuksen nro 87 turvaamia takeita.[64]

---

or organised collectivities, are under an obligation to respect the law», 1948 ILC Report VII s. 98.

[62] 1948 ILC Report VII s. 84: »And it is for this reason that account can hardly be taken of any reservation relating to public order in the actual text of the Convention, because this would enable the States, according to their interpretation of this concept, to bring into question once again the principles to which they had subscribed.»

[63] International Labour Code I selostaa »laillisuuslauseketta» (8 artikla) koskevat esityöt 863 artiklan kohdalla (av. 8).

[64] 1969 RCE s. 128, para. 157; 1970 ILC Report VII s. 23.

Työnantajien muutosesityksen toiseen osaan tekemä täydennysesitys kuitenkin hylättiin.[65]

Sen sijaan Ison-Britannian hallitusedustaja sai tukea esitykselleen, joka pyrki turvaamaan tuomioistuinten riippumattomuuden ja itsenäisen aseman kansallisen lainsäädännön tulkinnassa. Eräiden täydennysesitysten ja toimituksellisten muutosten jälkeen käsittelyn pohjana olevassa tekstissä esiintynyt sana »tulkinta» korvattiin sanalla »soveltaminen», ja näin päädyttiin 8 artiklan lopulliseen muotoiluun.[66] Lisäksi komitean raporttiin merkittiin saavutetun yhteisymmärrys siitä, ettei hyväksytyn tekstin voida tulkita millään tavoin puuttuvan tuomioistuinten riippumattomuuteen ja toimivaltaan.[67]

10 artikla

»Tässä sopimuksessa sana »järjestö» merkitsee työntekijöiden tai työnantajien järjestöjä, joiden tarkoituksena on edistää ja puolustaa työntekijöiden tai työntekijöiden etuja.»

Työnantajat pyrkivät *määrittelemään* vuoden 1927 käsittelyssä työntekijöiden ja työnantajien järjestöt funktionaalisesti esittämällä, että yleissopimus koskisi järjestöjä, »joiden tarkoituksena on työntekijöiden ja työnantajien välisten suhteiden sääntely taikka muut tarkoitukset, jotka eivät ole vastoin yleistä lakia». Tämä muutosesitys vedettiin kuitenkin takaisin sen jälkeen, kun komitea pääsi yhteisymmärrykseen siitä, että

---

[65] »2. The law of the land shall not be such as to impair (...) the right to organise and lawful activities guaranteed in this Convention», äänin 42–72, 1948 ILC-RP s. 475.

[66] »1. Käyttäessään hyväkseen tämän sopimuksen mukaisia oikeuksia työntekijät, työnantajat ja heidän järjestönsä samoin kuin muutkin henkilöt ja järjestäytyneet yhteisöt ovat velvolliset noudattamaan maan lakeja.»

2. Maan lainsäädäntöä ei saa laatia eikä soveltaa siten, että se loukkaisi tämän sopimuksen mukaisia takeita».

Tarkka suomennos edellyttäisi viittauksen muihin henkilöihin ja yhteisöihin erottamista pilkulla sivulauseeksi, koska nämä eivät ole normin adressaatteja. Sen sijaan alkuperäiseen esitykseen sisältyvän termin »the law of the land», jolla on common law maissa vakiintunut merkitys, kääntäminen eri tavoin 1. ja 2. kappaleissa voidaan perustaa ranskankieliseen asuun, jossa 1. kappaleessa on käytetty sanaa *la légalité* ja 2. kappaleessa sanontaa *la législation nationale*.

[67] 1948 ILC-RP s. 475. Ks. Jenks 1967 s. 216: »Broadly speaking, the effect of this article is to give each party to the Convention a reasonable discretion to take such action as may be necessary to secure respect for general law but to make this discretion subject to review by the international procedures governing the application of international labour Conventions.»

»ammatillinen järjestäytymisvapaus on – samoin kuin kaikki muutkin vapaudet – kansallisen lainsäädännön sitomaa siten kuin ILO:n perussäännön 41(2) artiklaksi siirretyn Versailles'n rauhansopimuksen 427 artiklassa todetaan ('sekä työntekijäin että työnantajain yhdistymisoikeus kaikkien laillisten tarkoitusperien edistämiseksi')».[68]

Vuonna 1948 Ison-Britannian hallitusedustaja esitti kuitenkin eräiden teknisluonteisten muutosesitysten ohella lisäystä, jonka mukaan työntekijöiden ja työnantajien vapaasti perustamien järjestöjen tarkoituksena tuli olla *»heidän etujensa edistäminen työntekijöinä ja vastaavasti työnantajina»*.[69] Keskustelun kuluessa tekijä tarkensi esitystään mm. siten, että sopimuksessa tarkoitettuina järjestöinä ei pidettäisi kansallisessa lainsäädännössä määriteltyjä trusteja ja kartelleja.

Työntekijät ilmoittivat vastustavansa kaikkia muutoksia, joiden tarkoituksena oli rajoittaa ammattiyhdistystoiminta pelkästään ammatilliselle alalle ja pyrkivät vastaesityksellään lähinnä turvaamaan työntekijöille suoraan tai järjestöjensä välityksellä oikeuden liittyä poliittisiin järjestöihin. Työntekijät katsoivat, että trustit ja kartellit voitaisiin mainita vain työnantajien järjestäytymisvapauden rajoituksena, koska heidän mielestään usein virheellisesti ammattiyhdistysten syytettiin muodostavan monopoleja. Työnantajien ja Yhdysvaltojen hallituksen mielestä viittaus trusteihin ja kartelleihin ei kuulunut lainkaan ILO:n toimivaltaan eikä yleissopimuksen piiriin. Tämä viittaus päätettiin yksimielisesti jättää sisällyttämättä sopimukseen. Komitea hyväksyi lähes yksimielisesti[70] Ison-Britannian hallituksen tarkennetun ja näin riisutun muutosesityksen, joka toimitusvaiheessa sijoitettiin yleissopimuksen 10 artiklaksi.[71]

Vuonna 1949 työnantajat esittivät vielä yleissopimuksen nro 98 2(1) artiklaan muutosta, joka olisi rajannut siinä tarkoitetun suojelun vastapuolen sekaantumiselta koskemaan vain järjestöjen *laillista* perustamista, toimintaa tai hallintoa. Muutosesitys kuitenkin hylättiin.[72] Näin minimaalisilla muutoksilla hyväksyttiin olennaisesti väljempi (ja tulkinnanvaraisempi) teksti kuin Ison-Britannian hallituksen alkuperäinen muutosesitys. Olennaisin ero on sii-

---

[68] 1947 ILC-RP s. 570–571.

[69] »(4) after »choosing» insert the words »for the purpose of furthering their interests as workers and employers respectively.»

[70] Äänin 102–4.

[71] 1948 ILC-RP s. 475–476: »(...) for furthering *and defending* the(ir) interests *of* (as) workers *or of* employers (respectively)» [lisäykset: ja poistot: () merkitty tässä].

[72] Äänin 73–91; 1949 ILC-RP s. 468.

nä, että työmarkkinajärjestöjen edunvalvonnan piiri ei tekstin kirjaimen ja tarkoituksen mukaan rajoitu pelkästään työmarkkinajärjestöjen jäseniä heidän työntekijä / työnantajaominaisuudessa koskeviin kysymyksiin, vaan laajemmin taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen edunvalvontaan[73], valvontakäytännössä on hyväksytty jopa painotetusti poliittisluonteiset tavoitteet.[74]

4 artikla

»Työntekijöiden ja työnantajien järjestöjä ei saada hajoittaa tai lakkauttaa hallinnollisin toimenpitein.»[75]

Kansainvälinen työtoimisto perusteli *hajoittamista ja lakkauttamista* koskevaa esitystään seuraavasti: »Järjestöjen tulisi saada hyväkseen kaikki laillista oikeudenkäyntimenettelyä koskevat takeet, jos kansalliset säännökset määrävät lain rikkomisen seuraamukseksi (*penalty*) lakkauttamisen tai toiminnan keskeyttämisen.» Työtoimisto viittasi hallitusten antamien vastausten valtaenemmistön hyväksyneen varauksetta tämän periaatteen ennen kaikkea sillä perusteella, että juuri tuomioistuinten eikä hallintoviranomaisten tulisi käsitellä väitetyt lainrikkomukset ja päättää tarvittaessa seuraamuksista. Samalla työtoimisto huomautti, että useissa maissa hallintomenettely on järjestetty tavalla, joka turvaa asianosaisille saman oikeussuojan kuin varsinainen oikeudenkäynti ja että tällainen hallinto-oikeudellinen menettely voitaisiin rinnastaa yleissopimuksessa oikeudenkäyntimenettelyyn yleisissä tuomioistuimissa.[76]

Vuoden 1948 konferenssikomiteassa kuitenkin monet hallitusedustajat tekivät muutosehdotuksia, joiden tarkoituksena oli sallia laittomaan toimintaan syyllistyvien järjestöjen lakkauttaminen tai toiminnan keskeyttäminen hallinnollisin toimin, kuitenkin niin, että sopimuksessa nimenomaisesti turvattaisiin asianomaisille järjestöille saattaa asia viivytyksettä tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Työnantaja- ja työntekijäedustajat vastustivat muutosesitystä. Keskustelussa Ranskan hallitusedustaja huomautti, että muutosehdotus sallisi hallin-

---

[73] Yiannopoulos s. 37 mm: »On est donc autorisé à penser que la définition donnée par la Convention au terme »organisation», implique une acceptation de la possisibilité des syndicats de développer parallèlement à leurs objectifs professionnels une activité politique, sans perdre de ce fait le couvert de la protection internationale.»

[74] Esim. Puolaa koskevan tutkintakomission raportti; Off. Bull. Special Supplement Vol. LXVII, 1984 kplt. 479–492 s. 126–130.

[75] Ks. suomennosta koskeva huomautukseni I luvussa (av. 36).

[76] 1947 ILC Report VII s. 91–92.

toviranomaisten päätökseen perustuvan järjestön hajoittamisen ennen tuomioistuinkäsittelyä, kun normaali menettelytapa on, että järjestöä vastaan on ensin nostettava kanne, ja vasta sen perusteella ratkaistava kysymys toimintakiellosta. Belgian hallitusedustaja puolestaan katsoi, että mitään hallintomenettelyä ei tulisi rinnastaa oikeudenkäyntimenettelyyn. Muutosehdotus hylättiin.[77] Näin työtoimiston teksti tuli hyväksytyksi sellaisenaan.

2.3. Lakko-oikeus

Lakko-oikeuden nimenomainen mainitseminen ammattiyhdistysten laillisena toimintamuotona oli – joskin fragmentaarisesti ja nimenomaan ammatillisen yhdistymisvapauden ilmenemismuotona – esillä, kun ILO:n ammattiyhdistysoikeuksia koskevien sääntelyasiakirjoja käsiteltiin.

Kansainvälisen työtoimiston lähtökohtana kaikkien neljän sääntelyasiakirjan valmistelussa oli käsitellä lakko-oikeutta, mikäli siihen olisi ylipäänsä tarvetta, vain vapaaehtoisen sovittelutoiminnan yhteydessä.

Vastaavasti puheenjohtaja torjui sopimuksen nro 87 yhteydessä mahdollisesti[78] ja sopimusta nro 98 käsiteltäessä nimenomaisesti[79] tehdyt lakko-oikeutta koskevat muutosesitykset. Viimeksi mainittua sopimusta käsiteltäessä komitean puheenjohtaja omaksui työtoimiston tulkinnan, jonka mukaan kysymystä lakko-oikeudesta, sikäli kuin asiaa ylipäänsä pidettäisiin tarpeellisena käsitellä, tulisi käsitellä sovittelu- ja välitysmenettelyä koskevan kes-

---

[77] Äänin 5–101, 1948 ILC-RP s. 477

[78] Ben-Israel s. 40–42 päättelee sinänsä puuttellisesti kirjattujen Argentiinan hallitusedustajan ja Uruguayn työntekijäedustajan vuonna 1948 tekemien muutosesitysten koskeneen nimenomaan lakko-oikeutta. Muutosesitykset vedettiin takaisin komitean puheenjohtajan ilmoittaessa, että ne on esitetty väärällä hetkellä ja että niihin voitaisiin palata työkonferenssin työjärjestyksen kohdassa VIII, joka koski järjestäytymisoikeutta ja työehtosopimusmenettelyä, 1948 ILC-RP s. 477–478.

[79] Puolan ja Tshekkoslovakian työntekijäedustajien 1 artiklaa koskeva täydennysehdotus: »The right to strike is guaranteed to workers. Collective cessation of work is therefore not to be regarded as a breach of contract of employment and shall not give rise to any repressive measure on the part of employers or of public authorities.» Konferenssikomitean raportti toteaa lakonisesti: »The Chairman ruled that this amendment was not receivable, on the ground that the question of the right to strike was not covered by the proposed text, and that its consideration should therefore be deferred until the Conference took up item V of its agenda, relating, *inter alia*,to the question of cooncilіation and arbitration.» Tshekkoslovakian hallitusedustajan samansisältöinen muutosesitys, tällä kertaa 3 ja 4 artiklojen väliin tarkoitettuna, jätettiin samoin perustein käsittelemättä, 1949 ILC-RP s. 468, 470.

kustelun yhteydessä. Muutoin lakko-oikeudesta puhuttiinkin vain argumentaationa negatiivista järjestäytymisoikeutta vastaan keskusteltaessa työehtosopimusten järjestäytymislausekkeista: oikeus työhön sisälsi myös oikeuden olla tekemättä työtä vapaamatkustajien kanssa.[80]

Sovittelu- ja välitysmenettelyä koskevassa vuoden 1950 työkonferenssin pohjatekstissä Kansainvälinen työtoimisto ehdotti, osapuolten tulisi pidättäytyä lakoista ja työsuluista kaikkien asianosaisten suostumuksella aloitetun sovittelu- ja välitysmenettelyn vireillä ollessa (4 ja 6 kohdat). Ison-Britannian hallituksen esityksestä[81] vapaaehtoista *sovittelumenettelyä* koskeva ehdotus lieveni lopulliseen muotoonsa, jonka mukaan pakottamisen asemasta osapuolia »tulisi kehottaa» pidättymään jne. Lisäksi työnantajat esittivät *molempiin kohtiin* lisättäväksi lakkojen ja työsulkujen ohella »kaikki toiseen osapuoleen tai toisiin osapuoliin suuntautuvat painostustoimet», mutta esitys hylättiin.[82] Konferenssikomitean raportin työehtosopimuksia koskeva osa ei sisällä mitään viittausta lakko-oikeuteen.

Toisessa luennassa vuonna 1951 sovittelu- ja välitysmenettelyä koskevaan suositukseen lisättiin työntekijäryhmän esityksestä,[83] mutta valitettavasti ilman raportoitua keskustelua[84] uusi

> 7 kohta:
>
> »Minkään tämän suosituksen määräyksen ei voida millään tavoin tulkita rajoittavan lakko-oikeutta.»

Kokonaan raportoimatta jäi, että myös suosituksen *välitysmenettelyä* koskeva 6 kohta yhdenmukaistettiin – ilmeisesti toimitusvaiheessa – sisällöltään sovittelumenettelyä koskevan edellisenä vuonna hyväksytyn 4 kohdan kanssa (»tulisi kehottaa pidättymään»/pro »tulisi pidättäytyä»).

Pakkotyön poistamista koskeva yleissopimus nro 105/1957 kieltää pakkotyön käytön mm. »rangaistuksena lakkoon osallistumisesta» (1(d) artikla). Määräys lisättiin ensi luennassa työntekijäryhmän esityksestä. Työntekijät perustelivat esitystään huomauttamalla, että nyt ei käsitelty kysymystä lakko-oikeudesta – *which they cherished.* Ryhmä hyväksyi sen, että tietyissä olosuhteissa lakot voitiin julistaa laittomiksi. Työntekijöiden muutosesityksen tavoitteena oli kuitenkin vain se, että pakkotyötä ei voida määrätä ran-

---

[80] 1949 ILC-RP s. 466.
[81] Äänin 54–46; 1950 ILC-RP s. 492.
[82] Äänin 46–52; *ibid.*
[83] Äänin 74–5; 1951 ILC-RP s. 604.
[84] Ben-Israel s. 45

gaistukseksi osallistumisesta lakkoon. Monet hallitukset pitivät esitystä tarpeettomana sen vuoksi, että jo sopimusluonnoksen a)–c) kohdat estivät lakkoon osallistuneiden määräämisen pakkotyöhön.[85] Työntekijöiden muutosesitys voitti äänestyksessä,[86] mutta toisessa luennassa eräät hallitukset esittivät kohdan poistamista. Nyt ääni työntekijöiden kellossa muuttui:

> »Lakko-oikeus on työntekijöiden perusoikeus kaikissa demokraattisissa maissa. Oli yleisesti tiedossa, että edellisen työkonferenssin istunnossa oli päätetty sisällyttää tämä viittaus pakkotyöhön rangaistuksena osallistumisesta lakkoon. Jos viittaus nyt poistetaan, tämän voidaan vain tulkita merkitsevän, että lakko-oikeutta ei tunnusteta ja että konferenssi hyväksyy pakkotyön rangaistuksena lakkoon osallistumisesta.»[87]

Esitys kohdan poistamisesta hylättiin.[88] Lainaamani työntekijäryhmän puheenvuoro on tällä kertaa mielestäni pantava lähinnä retoriikan tiliin. Näin sopimus nro 105 ja edellä selostamani suositus nro 92 ovat ainoat ILO:n perussäännön mukaiset sääntelyasiakirjat, joissa mainitaan lakko-oikeus, niissäkin välillisenä viittauksena.

Kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistämistä koskevassa vuoden 1980 ensi luentaa pohjustavassa perusraportissaan[89] työtoimisto oli todennut, että monissa maissa kollektiivisessä neuvottelumenettelyssä on perimmältään kysymys valtasuhteista. Tällöin puolin ja toisin katsotaan, että oikeus lakkoon ja työsulkuun on vapaaehtoisen työehtosopimustoiminnan olennainen osa, jota esim. OECD:n piirissä pidetään »itsesääntelevän kollektiivisen neuvottelujärjestelmän kustannuseränä». Työtoimisto ilmoitti käsityksenään, että työnseisaukset esiintyvät vasta neuvottelujen ajauduttua umpikujaan, ja vaikka ne saattavat olla merkittävä tekijä neuvottelujen dynamiikassa,

> »tämä raportti pyrkii pohtimaan tapoja ja keinoja neuvottelujen edistämiseksi eikä käsittele tällaisia työmarkkinajärjestelmien puolia».[90]

---

[85] 1957 ILC Report IV (2) s. 15–16; 1957 ILC-RP s. 707. Kohdassa a) kielletään pakkotyön käyttö poliittisena pakko- tai kasvatuskeinona tai poliittisen mielipiteen perusteella tuomittuna rangaistuksena, b) -kohdassa työvoiman mobilisoimiseksi taloudellista kehitystä edistäviin tarkoituksiin ja c) -kohdassa menetelmänä työkurin ylläpitämiseksi.

[86] Äänin 70–50–10.

[87] 1957 ILC-RP 1957 s. 709–710.

[88] Äänin 124–156–4, *ibid.*

[89] ILC 1980 Report V(1) s. 60–61.

[90] *Ibid.*

Ensimmäisessä luennassa työntekijäryhmä esitti sisällöltään edellä selostetun sovittelu- ja välitysmenettelyä koskevan suosituksen 7 artiklaa vastaavaa suojalauseketta.[91] Työnantajat ja monet hallitukset vastustivat sitä aluksi työtoimiston perustein tähän yhteyteen kuulumattomana ja joukko hallituksia myös sillä perusteella, että muutosesityksen hyväksyminen saattaisi vaarantaa eri syistä tarpeellisiksi todetut rajoitukset. Työntekijäryhmän hyväksyttyä Italian hallitusedustajan tarkentaman muutosesityksen[92] työnantajat esittivät siihen lisättäväksi viittauksen työsulkuoikeuteen. Tämä esitys hävisi siitä erikseen äänestettäessä.[93] Italian tarkentamasta muutosesityksestä äänestettiin kaksi kertaa. Ensimmäisessä äänestyksessä se hyväksyttiin.[94] Työnantajaryhmän pyynnöstä toimitetussa toisessa äänestyksessä tulos muuttui yhtä niukasti esityksen häviöksi.[95]

Toiseen luentaan valmistauduttaessa työtoimisto muistutti äärimäisen tiukasta äänestyksestä keskustelun jälkeen, joka *»aroused strong feelings both for and against»*. Toimisto ei katsonut aiheelliseksi esittää toiseen luentaan äänestyksen tuloksesta poikkeavaa ehdotusta.[96]

ILO:ssa usein käytetty menettelytapa on testata ensi luennassa käydyt kiperät äänestykset toisella käsittelykerralla. Tähän menettelyyn työntekijäryhmä ei nyt turvautunut, kuten se ei turvautunut myöskään vuonna 1927. Vuonna 1981 asia kätkettiin työntekijäpuolen tekemään ja työnantajapuolen kannattamaan muutosesitykseen, joka hyväksyttiin yksimielisesti ja sijoitettiin uuden yleissopimuksen

9 artiklaksi:

»Tällä sopimuksella ei muuteta mitään aikaisempa sopimusta tai suositusta.»

Tulkitsen työkonferenssin päätöstä niin, että näin vahvistettiin lakko-oikeutta koskien *status quo* ILO:n piirissä. Työntekijäryhmän ensi luennassa vuonna 1980 tekemä esitys olisi Italian täydentämässä muodossakin pelkästään uudistanut jo vuoden 1951/nro 91 suosituksen 7 kohtaan sisällytetyn suojalausekkeen. Sehän ei määrittele lakko-oikeuden sisältöä, vaan suojaa voi-

[91] »Any measures taken to promote collective bargaining should not limit in any way the right to strike.»

[92] »The right to strike should not be affected by any measure taken by the public authorities with a view to promoting collective bargaining.»

[93] Äänin 163, 560–331, 632–45, 308, 1980 ILC-RP kpl. 66 s. 41/9.

[94] Niukasti Äänin 268, 464–257, 419–29, 234, *ibid.*

[95] Äänin 22, 812–24, 056–2, 200, *ibid.*

[96] 1981 ILC Report V(2) s. 19–20.

massa olevan kansallisen tason. Tällöin oltiin vielä tekemässä yhtä suositusta, joka vasta toisessa luennassa päätettiin jakaa sopimukseksi ja sitä täydentäväksi suositukseksi. Työntekijäryhmä ei ilmeisesti arvioinut äänestysvoimansa toisessa luennassa riittävän siihen, että tämä määräys olisi saatu sisällytetyksi sopimukseen. Mahdollisesti ryhmä on katsonut, että sopimuksen puuttumattomuuden vahvistava kompromissi suojaa myös lakko-oikeutta koskevan valvontakäytännön. Oikeudelliselta merkitykseltään tämä uuden kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistämistä koskevan yleissopimuksen nro 154 määräys on deklaratorinen.

Ruth Ben-Israel toteaa mielestäni perustellusti, että ILO:n sääntelyasiakirjojen valmisteluvaiheessa kysymystä lakko-oikeudesta käsiteltiin hienovaraisesti ja tavalla, joka antoi vaikutelman pyrkiä välttämään koko asiaa. Kansainvälinen työtoimisto näyttää, lähinnä epävirallisiin lähteisiin perustuen, omaksuneen sen johdonmukaisesti edustamansa kannan, jonka mukaan lakko-oikeuden nimenomaiseen turvaamiseen yleissopimuksin ei ollut tarvetta, koska ammatillinen järjestäytymisvapaus oli taattu yhtenä käsitteellisenä kokonaisuutena. Ben-Israel esittää selitykseksi menettelytapoja koskevat vaikeudet, poliittiset erimielisyydet, käsityksen nimenomaisen sääntelyn tarpeettomuudesta sekä – edelleen epävirallisiin lähteisiin perustuen – työntekijäpuolen pelon siitä, että lakko-oikeuden määritteleminen johtaisi samalla sen rajoituksiin.[97] Kollektiivista neuvottelumenettelyä koskevien vuoden 1981 sääntelyasiakirjojen valmisteluprosessi ei anna aihetta poiketa olennaisesti tästä varhempaan valmisteluun perustuvasta arviosta. Työtoimiston viittaus »vahvoihin tunteisiin» lienee varsin diplomaattinen ilmaisu salissa ja käytävillä vallinneesta ilmapiirin »vahvoista tunteista», jotka tapaavat lämmetä keskusteltaessa lakko-oikeudesta kansainvälisillä (ja kansallisilla) forumeilla.

Julkisen sektorin järjestäytymisoikeuden suojelua koskevien sääntelyasiakirjojen[98] valmistelussa Kansainvälinen työtoimisto ei kuitenkaan pyrkinyt kaihtamaan kysymystä lakko-oikeudesta.

---

[97] Ben-Israel s. 46: »The tripartite structure of the ILO, which makes the adoption of a Convention dependent upon the consent of the Employers' group (...) would most likely have led to the safegurading of a restricted right to strike. The Employers' group would have been willing to support the right to strike, but only if they could set limits on its use, which would have diluted its strength. Therefore, it seems as if the Workers' group was left with no alternative but to leave out the whole subject of strikes and lockouts.»

[98] Julkisen sektorin järjestäytymisoikeuden suojelua ja palvelussuhteen ehtojen määräämismenettelyä koskeva yleissopimus nro 151/1978 ja sitä palvelussuhteen määräämismenettelyn osalta täydentävä suositus nro 159/1978.

Yleissopimuksen nro 87 käsittelyn pohjaksi laatimansa ehdotuksen perusteluissa työtoimisto viittaa lakko-oikeuteen vain todetessaan, ettei yhdistymisvapauden myöntäminen virkamiehille sellaisenaan merkinnyt kannanottoa heidän oikeudestaan ryhtyä lakkoon.[99]

Vuoden 1978 yleissopimuksen valmistavassa raportissa työtomisto tukeutui samaan periaatteeseen.[100] Jo ensi luennassa konferenssikomitea vahvisti yksimielisesti tulkintakannanoton, joka vastaa sisällöltään vuonna 1975 järjestetyn julkissektorin teknisen konferenssin päätöslauselmaa. Se liittyi määräykseen, joka koski julkisen sektorin työntekijöiden suojelua ammatillista järjestäytymistä ja järjestöissä toimimista vastaan suunnatulta häirinnältä. Sittemmin lopullisen tekstin 4 (2)(b) artiklaksi sijoitetun määräyksen esikuvana oli ILO:n yleissopimuksen nro 98 1(2)(b) artikla, mutta ensin mainittu määräys suojeli julkisen sektorin työntekijän osallistumista »järjestön *normaaliin* toimintaan».[101] Tulkintakannanoton mukaan po.

> »määräyksessä käytetyn sanonnan ei voida millään tavalla tulkita rajoittavan hallitusten oikeutta julistaa lakot laittomiksi eikä se myöskään merkitse sitä, että lakot olisivat osa ammatillisen järjestön »normaalia toimintaa», johon julkisen sektorin työntekijällä olisi oikeus osallistua ilman haitallisia seuraamuksia.»[102]

Kannanotto antaa siten yhdelle tekstin sanalle pitkälle kvalifioidun merkityksen varsinkin, kun yleissopimuksen nro 98 vastaavaan määräykseen ei tätä sanaa sisälly. Valmisteluasiakirjoihinkaan ei ole liitetty mitään tulkintaa lakkoon osallistumisen kuulumisesta määräyksessä tarkoitetun ammattiyhdistystoiminnan piiriin. Päin vastoin, kuten edellä selostin, kysymys lakko-oikeudesta pyrittiin tietoisesti jättämään kokonaan yleissopimuksen nro 98 ulkopuolelle.

---

[99] 1947 ILC Report VII s. 46: »It has been considered that it would be inequitable to draw any distinction, as regards freedom of association, between wage earners in private industry and officials in the public services, since persons in either category should be permitted to defend their interests by becoming organised (...). However, the recognition of the right of association of public servants in no way prejudges the question of the right of such officials to strike, which is something quite apart from the question under consideration.»

[100] 1977 ILC Report VII (1) s. 16.

[101] 4(2) artikla: »Sellaista suojelua on annettava varsinkin, kun kysymys on toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on:

a)....

b) aiheuttaa julkisen sektorin työntekijön erottaminen tai tuottaa hänelle muulla tavoin vahinkoa sen johdosta, että hän kuuluu julkisen sektorin työntekijäjärjestöön *tai osallistuu tällaisen järjestön normaaliin toimintaan* (korostus tässä).

2.4. Negatiivinen järjestäytymisvapaus

Negatiivisesta järjestäytymisvapaudesta keskusteltiin valmisteltaessa kumpaakin ILO:n perussopimusta.[103]

Alun perin Kansainvälisen työtoimiston esitys sisälsi, ehkä tulevaa keskustelua ennakoiden, pelkästään luovuttamattoman oikeuden *perustaa* järjestöjä. Oikeuden *liittyä* järjestöihin toimisto näyttää katsoneen sisältyvän jo vuoden 1927 työkonferenssin käsittelyn perusteella tiivistämäänsä muotoiluun »vapaan valintansa mukaan»,[104] vaikka sanamuodon mukaan tulkittuna tämäkin määre viittaa vain järjestöjen perustamiseen.

Työntekijäryhmän esityksestä kohtaan lisättiin myös *oikeus liittyä* järjestöihin, ja työnantajaryhmän esitys *oikeudesta olla liittymättä* hylättiin ilman raportoituja perusteluja.[105] Vuoden 1947 täysistunnossa ei tähän kysymykseen palattu, ei myöskään vuoden 1948 konferenssityöskentelyssä käsiteltäessä yleissopimusta nro 87.

Sen sijaan yleissopimusta nro 98 käsiteltäessä Kansainvälinen työtoimisto esitti sitä sittemmin sopimuksen 1 (2) a) artiklaan kirjattua sanontaa, jonka mukaan työntekijää tulisi suojella toimilta, joiden tarkoituksena on asettaa työnsaannin ehdoksi, että työntekijä ei liity ammattiyhdistykseen tai eroaa sen jäsenyydestä. Työnantajien mielestä järjestäytymisoikeuden suojelun olisi tullut koskea molempia osapuolia ja antaa suojaa negatiiviselle järjestäytymisvapaudelle myös »oman osapuolen» häirinnältä.[106] Tästä huolimatta työtoimiston esitys 1 artiklaksi hyväksyttiin tältä osin muuttamatta yksimielisesti toisen luennan pohjaksi.[107] Myös laitonta pakottamista koskevan 4. kappaleen kohdalla työnantajaryhmä teki muutosesityksen, jonka tarkoituksena oli todeta kappaleessa tarkoitetun vapaan järjestäytymisoikeuden sisältävän oikeuden liittyä tai olla liittymättä työnantajien ja työntekijöiden järjestöihin. Työntekijöiden vastustettua esitystä entisin perustein työkonferenssin asettama komitea lainasi mietinnössään työtoimiston valmistavaa raporttia:

---

[102] 1977 ILC-RP s. 637.

[103] Code Vol. I art. 871 kohdalla av. 17 s. 691–693 sisältää tiivistelmän ja tarkat lähdeviittaukset asiakirjoihin.

[104] »The Office has considered desirable (...) to ensure to employers and workers the right to choose the organisations to which they want to belong in all those cases where there are several organisations between which they might choose», 1947 ILC Report VII s. 110, 128, 132.

[105] Äänin 50–41; 1947 ILC-RP s. 571.

[106] 1948 ILC-RP s. 489.

[107] *Idem*, s. 490.

»Tässä yhteydessä tulisi kiinnittää huomiota siihen, että kansainvälisen sääntelyn varsinainen tavoite on taata järjestäytymisvapaus sosiaalisen suojelun ensiarvoisen tärkeänä toimenpiteenä. Mutta pelkästään negatiivisen oikeuden olla yhdistymättä ei luonnollisesti voida katsoa kuuluvan tähän tavoitteeseen.

Sitä paitsi 2 artikla pelkästään perustaa oikeuden eikä, niinkuin eräät maat näyttävät pelkäävän, velvollisuutta. Näin ollen tästä seuraa, että työnantajille ja työntekijöille jää täysi vapaus joko käyttää tätä oikeutta tai olla käyttämättä sitä. Mutta vapaaehtoista luopumista positiivisen järjestäytymisvapauden käyttämisestä ei voida kohdella samoin perustein kuin puhtaasti negatiivisen oikeuden olla yhdistymättä muodollista takaamista.»[108]

Konferenssikomitean raportti jatkuu seuraavasti:

»Useat työntekijäjäsenet korostivat sitä seikkaa, että oikeuden olla liittymättä millainen tahansa tunnustaminen rohkaisisi tiettyjä työnantajia vastustamaan ammattiyhdistyksiä ja olisi vastoin työntekijöille turvattuja oikeuksia, kun heille useiden maiden kansallisessa perustuslaissa on turvattu täydellinen ja loukkaamaton yhdistymisvapaus samoin kuin oikeus sisällyttää »closed shop» -lauseke työehtosopimuksiin.

Laajaa tukea sai kuitenkin näkökohta, jonka mukaan mikään jo hyväksytyssä yleissopimuksessa tai silloin keskusteltavana olleista johtopäätöksistä ei voinut riistää työntekijältä tai työnantajalta hänelle erottamattomasti kuuluvaa vapautta luopua käyttämästä yhdistymisoikeuttaan hänen niin päättäessään. Hyväksyessään tämän näkökohdan työntekijäjäsenet korostivat, ettei se rajoita ammattiyhdistysten vapautta työskennellä sataprosenttisen järjestäytymisen puolesta. Työnantajajäsenet olivat tässä samaa mieltä, ja keskustelun kuluessa esitettyjen lausuntojen valossa he luopuivat muutosesityksestään.»[109]

Samalla konferenssikomitea päätti poistaa työtoimiston esittämän 5. kohdan, jonka mukaan kysymys järjestäytymislausekkeiden sallittavuudesta jätettäisiin nimenomaan sopimuksen ulkopuolelle ja siten kansallisen sääntelyn varaan.[110] Työtoimisto oli perustellut esitystään reaalisin argumentein: kysymys oli riidanalainen, sen vuoksi se tulisi jättää kansallisen sääntelyn varaan, mutta nimenomaisesti, koska muutoin oli vaara, että järjestäytymis-

[108] 1948 ILC Report VII s. 88.

[109] 1948 ILC-RP s. 491.

[110] 1948 ILC Report VIII(2) s. 289: »IV. Union Security Clauses – 5. Provisions in national regulations requiring membership of a union as a previous condition to employment or as a condition to maintenance in employment not to be covered by this Convention.»

lausekkeet sallivaa kansallista järjestelmää voitaisiin pitää sopimuksen muiden periaatteiden vastaisena; näille valtioille tulisi varata mahdollisuus tämän kysymyksen estämättä ratifioida sopimus.[111] Konferenssikomitean mielestä tarpeen mukaan asiaan voitaisiin palata toisen luennan yhteydessä.[112]

Vuonna 1949 työnantajaryhmä – hyväksyen sen, että käsiteltävänä olevan määräys koski nimenomaan yksityisen työntekijän suojelua työnantajan syrjiviä toimia vastaan – teki negatiivisen järjestäytymisoikeuden tunnustamista koskevat muutosesitykset kaikkiin käsiteltävänä olevan 1 artiklan kolmeen kohtaan, joissa mainittiin vain positiivinen järjestäytymisoikeus.[113] Argumentteina esitettiin:

– Vuoden 1948 työkonferenssissa oli todettu, ettei silloin hyväksytyillä ehdotuksilla ollut tarkoitus riistää yksityiselle työntekijälle luonnostaan kuuluvaa (*inherent*) oikeutta luopua halutessaan käyttämästä järjestäytymisoikeuttaan. Tämä periaate työkonferenssin tulisi tässä istunnossaan muodollisesti vahvistaa.

– YK:n yleiskokouksen hyväksymän Ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 20(2) artiklan mukaan *»ketään ei voida pakottaa kuulumaan yhdistykseen»*. Näin ollen »tämä periaate oli asetettu yleisesti ja kaikkia yhdistyksiä koskien sovellettavaksi, eikä työkonferenssi voinut sivuuttaa tätä tosiseikkaa». Italian hallituksen edustaja teki vielä erikseen muutosesityksen, jonka mukaan mikään käsiteltävänä oleva määräys ei vaikuta YK:n ihmisoikeuksia koskevan yleissopimuksen 20(2) artiklassa vahvistettuun periaatteeseen, jonka mukaan ketään älköön pakotettako liittymään mihinkään yhdistykseen.

– Kaikkein tärkeintä oli turvata henkilökohtainen vapaus ja erityisesti vapaus työhön. Koska yhdistymisvapaus oli turvattu yleissopimuksella nro 87, parhaillaan käsiteltävänä olevien säännösten tarkoituksena oli turvata

---

[111] *Op. cit.* s. 191.

[112] 1948 ILC-RP s. 491.

[113] 1949 ILC-RP s. 466: »1. »Workers shall enjoy adequate protection in respect of their employment against acts of discrimination affecting the free exercice of their right to organise or not to organise.»

2(a) »make the employment of a worker subject to the condition that he shall or shall not join a union, or shall continue or relinquish trade union membership.»

2(b) »cause the dismissal of or otherwise predujice a worker in respect of his employment by reason of his membership or non-membership in a union or because of his participation *or* non-participation in legitimate union activities outside working hours or, with the consent of his employer, within working hours», (muutosesitykset alleviivattu tässä).

työntekijöiden vapaus saada työtä ja pitää työnsä siitä riippumatta, kuuluivatko he tiettyyn ammattiyhdistykseen vai eivät. Tämän oikeuden turvaamiseksi oli tarpeen estää tiettyjä yhteisöjä loukkaamasta perustavaa laatua olevia ihmisoikeuksia.

Monet hallitukset vastustivat muutosehdotusta, kiistämättä sinänsä YK:n julistuksen arvoa, koska

– julistuksen 20(2) artiklaan sisältyvän määräyksen soveltaminen saattoi olla kyseenalaista huomioonottaen saman julistuksen 23(4) artikla, jonka sisältämä määräys näytti koskevan vain positiivista järjestäytymisoikeutta;[114]

– ei ollut toivottavaa tulkita kansainvälistä asiakirjaa viittausäännöllä toiseen asiakirjaan varsinkin, kun Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus oli hyväksytty tietyt periaatteet vahvistavan päätöslauselman muodossa ja nyt käsiteltävänä oli kansainvälisesti sitovan yleissopimuksen hyväksyminen; ja

– koska YK:ssa valmisteltiin ihmisoikeuksia koskevaa oikeudellisesti velvoittavaksi tarkoitettua yleissopimusta, »jonka oli määrä turvata ne oikeudet ja vapaudet, jotka voitiin ilmaista tällaisessa muodossa».[115]

Työntekijäpuolen argumentit:

– Edellinen työkonferenssi oli yksimielisesti päättänyt olla nimenomaisesti mainitsematta negatiivista järjestäytymisvapautta sopimustekstissä;

– ILO:n peruskirja tähtäsi pelkästään positiivisen järjestäytymisoikeuden tunnustamiseen, ei negatiivisen, jota oli usein käytetty tekosyynä järjestäytymisoikeuden loukkaamiseen ja joka saattaisi sellaisenaan rohkaista työntekijöitä jäämään järjestäytymättömmiksi;

– oikeuteen työhön kuului myös oikeus olla tekemättä työtä; ammattiyhdistyksen jäsenillä tuli olla oikeus kieltäytyä työskentelemästä järjestäytymättömien työntekijöiden kanssa, jotka eivät ota vastattavakseen niistä työehtosopimuksen noudattamista koskevista velvollisuuksista, jotka sitovat järjestäytyneitä työntekijöitä; negatiivisen järjestäytymisoikeuden tunnustaminen riistäisi monessa tapauksessa järjestäytyneiltä työntekijöiltä tämän oikeuden;

– YK:n julistuksen tulkinnanvaraisuus.[116]

---

[114] 23(4) artikla: »Kullakin henkilöllä on oikeus perustaa muiden kanssa ammattiyhdistyksiä ja liittyä ammattiyhdistyksiin ehtojensa puolustamiseksi.»

[115] 1949 ILC-RP s. 466.

[116] *Ibid.*

– Keskustelu ei siten – lukuun ottamatta viittauksia YK:n julistukseen – sisältänyt tähän asti olennaisesti uusia argumetteja. Työnantajien muutosesitykset hylättiin,[117] minkä jälkeen Argentiinan ja Italian hallitusedustajat luopuivat negatiivisen järjestäytymisoikeuden tunnustamiseen tähtäävistä esityksistään. Myös Italian hallituksen toinen muutosesitys, viittaus Ihmisoikeusjulistuksen 20(2) artiklaan, hävisi äänestyksessä.[118]

Vuoteen 1927 verrattuna uutta oli kuitenkin työehtosopimuksiin sisällytetyistä järjestäytymislausekkeista (*union security clauses*) negatiiviseen järjestäytymisvapauteen liittyen käyty keskustelu ILO:n sopimusta nro 98 valmisteltaessa.

2.4.1. Työehtosopimusten järjestäytymislausekkeet – closed shop

Työehtosopimus, jonka mukaan työhön otetaan vain sopijapuolena olevaan työntekijäjärjestöön järjestäytyneitä työntekijöitä (ns. pre-entry agreement) tai että työhön otetuilla on velvollisuus määräajassa liittyä järjestöön (ns. post-entry agreement (engl.) t. union shop (am.))[119] rajoittaa, siinä määrin kuin lainsäätäjä tai oikeuskäytäntö tunnustaa tällaiset sopimukset päteviksi, yksityisen työntekijän oikeutta päättää vapaasti järjestäytymisestään. Sama koskee myös työntekijöiden vähemmistöä (kilpaileva järjestö), joka ei ole kyennyt estämään järjestäytymislausekkeesta sopimista. Asia muuttuu tällöin kollektiiviseksi, samoin silloin, kun työtoverit usein järjestöpäätöksin kieltäytyvät työskentelemästä »vapaamatkustajien» kanssa. Myös kieltäytymistä

---

[117] Kustakin erikseen äänestettäessä äänin 69–128, 73–113 ja 71–109, 1949 ILC-RP s. 466–467.

[118] Äänin 76–98 –8, *ibid.*

[119] 1948 ILC Report VIII(1) s.18. Ison-Britannian vuoden 1974 Trade Unions and Labour Relations Act (TULRA) määrittelee järjestäytymislaisekkeet (Union Membership Agreement/Arrangement, UMA) yhden tai useamman työnantajan ja itsenäisen ammattiyhdistyksen väliseksi sopimukseksi tai järjestelyksi, jonka seurauksena käytännössä työntekijöiden edellytetään olevan (jonkin) sopijapuolena olevan ammattiyhdistyksen tai jonkin muun sopimuksessa nimetyn itsenäisen ammattiyhdistyksen jäsen tai liittyvän jäseneksi (s. 30(1)). Tulkinnasta ks. Wedderburn 1986 ss. 374. Edellä mainittuja lievempi muoto on ns. union agency agreement: järjestäytymisen sijaan työntekijä voidaan velvoittaa maksamaan enintään jäsenmaksua vastaava määrä ammattiyhdistykselle. Cordoba & Ozaki ILR 1980 s. 25–27 esittävät järjestäytymislausekkeista seuraavan typologian: 1. the closed shop; 2. the union shop; 3. maintenance of membership clauses; 4. preference clauses; 5. privileges for union members; 6. the union hiring hall; 7. the agency shop; 8. the check-off; 9. dues reimbursement schemes; 10. exclusive bargaining units. Ks. myös Erstling s. 49–50.

voidaan edellä kerrotuin tavoin perustella vetoamalla yksilönvapauteen, oikeuteen vapaasti valita työpaikka; joukkoirtisanoutumisen tulisi liberalistisen ideologian mukaisesti olla yhtä oikeutettua kuin vetoaminen yksilötasolla työn vapauteen ja oikeuteen työhön, jonka olennainen osa on myös oikeus olla tekemättä työtä.[120]

Tunnetusti closed shop-järjestelmä kehittyi Isossa-Britanniassa ja levisi sieltä moninaisin muunnoksin ennen kaikkea anglosaksisiin maihin ja myös Pohjoismaihin. Manner-Euroopan ammattiyhdistyspluralismiin perustuviin maihin järjestelmä on vaikeasti sopeutettavissa.

Työehtosopimustoiminnan tarpeita silmälläpitäen kehitys – jota ILO:n perussääntö heijasti ja osin inspiroi – kulki kohti edustavimmille työntekijöiden ammatillisille järjestöille myönnettävää erityisasemaa,[121] joskin esimerkiksi Hollannissa järjestäytymislausekkeet ja ammattiyhdistyspluralismi on pyritty varsin erikoislaatuisesti yhteensovittamaan.[122] Toisaalta Ranskassa kiellettiin – ILO:n valvontaelinten kiinnitettyä valitusten seurauksena huomoita asiaan[123] – järjestäytymislausekkeet lailla vuonna 1956, vaikka tällaiset lausekkeet tässä polittiseen ja uskonnolliseen ammattiyhdistyspluralismiin perustuvassa maassa olivatkin käytännössä harvinaisia. Justifioivaan argumentaatioon (yksilön ja työn vapaus) perustuvan kiellon reaalinen peruste olikin työmarkkinapoliittinen (CGT:n jäsenliiton yksinomaisen neuvotteluja sopimusoikeuden murtaminen painotaloissa), eikä lainsäädännöllä ollut juurikaan välitöntä vaikutusta käytäntöön.[124]

Kansainvälinen työtoimisto oli sisällyttänyt jo vuoden 1947 ensi luentaa varten tekemäänsä ehdotukseen erikseen perustelematta kohdan (8(2)), jonka mukaan päätöslauselma ei koske lainkaan vapaasti solmittuun työehtosopimukseen sisältyviä ehtoja, jotka edellyttävät pakollista jäsenyyttä tietyssä työntekijäjärjestössä joko ennen työsuhteen syntymistä tai edellytyksenä sen

[120] Wedderburn 1986 s. 372 kirjoittaa: »There is no *logical* way of demonstrating the superiority of either of the two arguments – 'I want to work in my job at the going rate but not to join the union' and 'I want to work in my job but not alongside those who contribute nothing to our machinery that wins the going rate'». Ison-Britannian ja Irlannin lainsäädännöstä ja oikeuskäytännöstä myös esim. von Prondzynzski s. 146–198.

[121] Wedderburn 1986 s. 365.

[122] Bakels s. 65; Rood s. 65. Sallittuja ovat sellaiset lausekkeet, jotka edellyttävät jäsenyyttä jossakin yrityksessä edustetuista ammattiliitoista, joista yhtäkään ei saa sulkea ulkopuolelle. Tällaiseen lausekkeeseen perustuva pakollinen järjestäytyminen on edelleen voimassa vain graafisessa teollisuudessa.

[123] RCE 1955 s. 66; Jenks 1957 s. 240.

[124] Lyon-Caen & Pelissier s. 670–671; Verdier BaöRV 75/2 s. 1397.

jatkumiselle.[125] Ehdotus merkitsi sitä, että järjestäytymislausekkeiden pätevyys jäisi kansallisen sääntelyn varaan.

Turkin hallituksen ja työnantajaryhmän pyrkimys tämän kohdan poistamiseen olisi puolestaan edellyttänyt jäsenvaltioiden kieltäytyvän antamasta suojaa järjestäytymislausekkeille tai jättäytymistä sopimuksen ulkopuolelle.[126] Muutosesitys, jota perusteltiin nimenomaan yksilönvapaudella, hävisi nimenhuutoäänestyksessä.[127]

Työntekijäryhmä jakautui kysymyksessä. Enemmistö vastusti muutosesitystä, perusteina olivat työehtosopimustoiminnan tarpeet ja varsinkin vapaamatkustaja-argumentti;[128] vähemmistö katsoi järjestäytymislausekkeiden loukkaavan vähemmistön oikeutta vapaasti valita edustajansa.[129]

Vuonna 1948 työtoimisto esitti aikaisemman päätöksen ja sen jälkeen seuranneen valmistelun perusteella kohtaa entisen sisältöisenä yleissopimuksen nro 98 ensimmäisessä luennassa ja perusteli sitä edellä kerrotuin tavoin.

Vuoden 1949 työkonferenssia valmistavassa raportissaan Kansainvälinen työtoimisto katsoi aiemmin käytyjen keskustelujen osoittaneen, että oli mahdotonta päätyä hyväksyttävään ratkaisuun järjestäytymislausekkeiden sääntelemiseksi kansainvälisellä yleissopimuksella. Työtoimiston mielestä olisi pyrittävä sellaiseen kompromissiratkaisuun, jossa järjestelmään kielteisesti suhtautuvat maat (varsinkin ammattiyhdistyspluralismiin perustuvat) eivät tulisi sopimuksen perusteella velvollisiksi hyväksymään järjestäytymislausekkeita lain tai tavan perusteella; toisaalta tällaiset lausekkeet sallivia maita ei tulisi asettaa asemaan, joka estäisi niitä ratifoimiasta yleissopimusta.

Työtoimisto tukeutui Ison-Britannian hallituksen ehdotukseen, joka sen mielestä saattaisi mahdollistaa kompromissin. Ehdotuksen mukaan sittemmin yleissopimuksen (nro 98) 1 artiklaksi muodostuneen 2 kappaleen

a) kohtaa, jonka mukaan työntekijän työsuhteen ehdoksi ei saa asettaa sitä, että hän ei järjestäydy »tai että hän eroaa järjestöstä, johon hän kuuluu» (*or shall withdraw from a union to which he belongs*) muutettaisiin korvaamalla sitaateissa oleva sanonnalla »tai että hän luopuu ammattiyhdistyksen jäsenyydestä» (*or shall relinquish trade union membership*) ja

---

[125] 1947 ILC Report VII s. 129.

[126] 1948 ILC Report VIII s. 191.

[127] 51–64; 1947 ILC-RP s. 573–574.

[128] *Op. cit.* s. 574

[129] Belgian ja Hollannin sekä täysistunnossa myös Ranskan katolisten järjestöjen edustajat.

b) kohtaa, jonka mukaan »työntekijän järjestäytyminen johonkin ammattiyhdistykseen» (*by reason of his membership in a union*) (ei saa aiheuttaa hänen irtisanomistaan jne.) muutettaisiin korvaamalla sitaateissa oleva sanonnalla »jäsenyys ammattiyhdistyksessä»(*by reason of union membership*).[130]

Molemmat muutosehdotukset lähtivät siitä ajatuksesta, että työntekijä voitaisiin vapaaehtoisesti solmitun järjestäytymislausekkeen edellyttämin tavoin velvoittaa vaihtamaan jäsenyytensä ammattiyhdistyksestä toiseen, ja näin voitaisiin closed shop -järjestelmä turvata. Sellaisenaan kysymyksessä olisi vain osittaisratkaisu. Ison-Britannian hallituksen edustaja olikin täydentänyt ehdotustaan toteamalla, että ehdotus ei pyri millään tavoin riistämään työntekijältä (tai työnantajalta) hänelle luonnostaan kuuluvaa vapautta jättää käyttämättä järjestäytymisoikeuttaan niin halutessaan.[131]

Vuoden 1949 työkonferenssin asettamassa komiteassa Ison-Britannian hallitusedustaja vastustikin työnantajaryhmän negatiivisen järjestäytymisvapauden tunnustamiseen tähtääviä muutosesityksiä, koska niiden hyväksyminen »näyttäisi asettavan hallituksille velvollisuuden julistaa laittomiksi kaikki järjestäytymislausekkeen sisältävät työehtosopimukset ja kaikki järjestäytymättömien työntekijöiden kanssa työnteosta kieltäytyvien työntekijöiden toimeenpanemat lakot.» Sveitsin hallituksen edustaja täydensi perusteluja: »Samalla kun hänen hallituksensa kunnioittaa tunnontarkasti yksilöllisiä vapauksia, se ei puutu työehtosopimusten solmimiseen.»[132]

Sen jälkeen, kun työnantajien muutosesitykset olivat hävinneet äänestyksessä, hylättiin myös Venezuelan hallitusedustajan järjestäytymislausekkeita vastaan suunnattu muutosesitys, jonka mukaan työntekijöita tulisi suojel-

---

[130] ILO nro 98 1(2)*(a)* artiklan suomennos vastaa mielestäni sananmukaista käännöstä paremmin tämän sopimusmääräyksen saamaa sisältöä tavoitellessaan määräyksen edellä kuvattua tarkoitusta. Suomennos kuuluu: »*(a)* asettaa työnsaannin ehdoksi että hän ei liity ammatilliseen järjestöön tai että hän eroaa ammatillisesta järjestöstä, *johon hän kuuluu.*» Sanatarkka käännös jäisi vieläkin enemmän tulkinnanvaraiseksi: »(...) tai että hän *luopuu ammatillisen järjestön jäsenyydestä »– or shall relinquish/ou cesse de faire partie d'un syndicat.* Joka tapauksessa alkuperäistä englanninkielistä tekstiäkin on äärimmäisen vaikea tulkita sen tarkoitusta vastaavalla tavalla tuntematta esitöitä. Yiannopoulos s. 63 av. 2: »Si le nouveau terme utilisé ne semble pas apporter beaucoup de clarté sur ce point, la proposition relative servit à signaler clairement l'accord de la Conférence de laisser en dehors de la réglementation internationale le problème de la validité des clauses de sécurité».

[131] 1949 ILC Report IV (2) ss. 7 ja 27.

[132] 1949 ILC-RP s. 466.

la myös työnantajan asettamilta ehdoilta kuulua tai liittyä tiettyyn ammattiyhdistykseen.[133]

Vihdoin Hollannin hallitusedustaja pyrki ammattiyhdistyspluralismiin liittyviin vaikeuksiin vedoten muutosehdotuksellaan sovittamaan yhteen yksityisten työntekijöiden ja ammattiyhdistysten oikeudet asettamalla tiettyjä ehtoja työehtosopimusten järjestäytymislausekkeiden pätevyydelle. Työntekijöillä tulisi olla sääntöihin perustuva oikeus päästä jäseniksi, työntekijälle tulisi työehtosopimuksessa turvata uskonnolliseen, poliittiseen tai yhteiskunnalliseen vakaumukseen perustuva vapaus kieltäytyä tietyn järjestön jäsenyydestä, ja näiden poikkeusten valvomiseksi tulisi asetettaa puolueeton elin.[134] Ison-Britannian hallitusedustaja ei voinut hyväksyä tätä esitystä, koska se edellyttäisi hallituksen puuttumista työehtosopimusneuvotteluihin. Myös työntekijäryhmä oli vastaan sillä lisäperusteella, että vakaumusta voitaisiin käyttää keinona rohkaista järjestäytymättömyyttä.

Keskustelun jälkeen komitea päätti viimein yksimielisesti esittää mielipiteenään komitean raportissa tulkintakannanoton. Sen sisältö on sama, jonka Etelä Afrikan hallitus teki täydentääkseen Hollannin muutosehdotusta:

> »(...) yleissopimuksen ei voitu millään tavoin tulkita mahdollistavan tai kieltävän järjestäytymislausekkeita, koska tällaiset kysymykset ovat kansallisen käytännön mukaisesti säänneltäviä asioita».[135]

Näin työtoimiston johdonmukaisesti edustama kanta tuli työkonferenssin hyväksymäksi, tosin vain pöytäkirjamerkinnän muodossa, ei sopimukseen sisällytettynä soveltamisalarajauksena.

---

[133] Äänin 71–106, 1949 ILC-RP s. 467.

[134] *Ibid.*: »National legislation may not authorise collective agreements which make the employment of workers subject to their joining a specified union or unions, except in the following conditions:

(a) that there is a right of admission to the union or unions in accordance with the rules;

(b) that the collective agreement provides for the necessary derogations to be made in order to safeguard, in particular cases, the individual freedom of workers not to join a specified union if it is contrary to their religious, political or social beliefs;

(c) that supervision is exerciced by an impartial body with regard to the derogations mentioned in the preceding paragraph and that they are accompanied, by equitable conditions to safeguard the legitmate interests of employers' and workers' organisations».

[135] 1949 ILC-RP s. 468.

2.4.2. Työsuhdeturvaa koskevat sääntelyasiakirjat

ILO:n yleissopimuksen nro 98 1(2) artiklan b kohta mainitsee esimerkkinä ammattiyhdistysvastaisesta syrjinnästä työntekijän erottamisen tai hänelle muulla tavoin aiheutetun vahingon ammattiyhdistykseen kuulumisen tai sen osallistumisen vuoksi. Tämä määräys siirrettiin työsuhdeturvaa koskevilta osin sisällöltään sellaisenaan suosituksen nro 119/1963 kiellettyjä irtisanomisperusteita koskevaan esimerkkiluetteloon (3(a) kappale). Näin toteutui Kansainvälisen työtoimiston ajatus siitä, että suosituksessa ei ole suotavaa viitata yleisesti tiettyihin sopimuksiin, vaan mieluummin inkorporoida siihen relevantit sopimustekstit.[136]

Työtoimiston ehdotus aiheutti keskustelua negatiivisesta järjestäytymisvapaudesta työkonferenssissa molemmilla käsittelykerroilla. Työnantajat esittivät kohtaa täydennettäväksi siten, ettei myöskään työntekijän järjestäytymättömyyttä voitu pitää suosituksessa tarkoitettuna pätevänä irtisanomisperusteena. Ensimmäisessä luennassa suositusta valmistellut komitea muutti työtoimiston tekstiä siten, että sanonta »jäsenyys ammattiyhdistyksessä» korvattaisiin ilmaisulla »ammattiyhdistysten jäsenyyttä koskevat asiat». Samalla komitean raporttiin merkittiin yhteisymmärrys siitä, ettei tämä sanonta viitannut negatiiviseen järjestäytymisvapauteen.[137]

Toisessa luennassa työnantajat uudistivat sanonnaltaan korjattuna esityksensä. Sen tueksi viitattiin YK:n julistukseen ja henkilökohtaiseen vapauteen, mihin kuului myös oikeus olla järjestäytymättä. Työntekijäpuolelta todettiin esityksen kohdistuvan järjestäytymisvapautta ja ILO:n perusperiaatteita vastaan. Järjestäytymisestä kieltäytyvät työntekijät eivät tarvitse erityistä suojelua, ja jos ehdotus hyväksyttäisiin, tekstiä voitaisiin käyttää ammattiyhdistyksiä vastaan. Lisäksi viitattiin closed shop -järjestelmälle aiheutuviin vaikeuksiin, koska muutosesitys merkitsisi hyväksyttynä sitä, että suosituksesta tulisi yhteensopimaton järjestäytymislausekkeet sallivien maiden kansallisten järjestelmien kanssa. Sen sijaan toimiston tekstissä pysyttäytyminen ei asettaisi estettä kieltää muissa jäsenvaltioissa myös järjestäytymättömyys irtisanomisperusteena sen vuoksi, että suositukseen ei ollut tarkoitus sisällyttää tyhjentävää luetteloa kielletyistä perusteista. Äänestettäessä palattiin ensimmäisessä luennassa esitettyyn muotoiluun, mutta esitys hylättiin.[138]

---

[136] 1962 ILC Report VII (2) s. s. 187–188.

[137] 1963 ILC-RP s. 792: » (...) the Committee agreed to chage the words 'union membership' in the Office text to 'matters relating to union membership', it being understood that these words did not refer to non-membership in unions.»

[138] Äänin 21.495–23.108–235; 1963 ILC-RP s. 580.

Vuoden 1982 työsuhdeturvaa koskeva yleissopimus (nro 158) ja siihen liittyvä suositus (nro 166, kpl. 27) korvaavat vuoden 1963 suosituksen, jonka edellä selostetut määräykset on lähes sellaisenaan siirretty uuteen sopimukseen.[139]

2.4.3. Julkinen sektori

Negatiiviseen järjestäytymisvapauteen ja järjestäytymislausekkesiin palattiin valmisteltaessa vv. 1977 ja 1978 julkisen sektorin järjestäytymisoikeuden suojelua ja neuvottelumenettelyä koskevia ILO:n sääntelyasiakirjoja.[140]

Saksan liittotasavallan hallitusedustaja esitti ensimmäisessä luennassa muutosesitykset, jotka olisivat sekä kieltäneet järjestäytymislausekkeet että turvanneet negatiivisen järjestäytymisvapauden.[141] Perusteet olivat entiset: yhdistymisvapauteen sisältyi oikeus olla järjestäytymättä; tämän vuoksi valmisteilla olevan sääntelyasiakirjan tulisi antaa suojelua kaikilta tahoilta tulevaa syrjintää vastaan. Työnantajat tukivat muutosesitystä täydentäen, että jokaisen järjestäytymisoikeuden suojelua edellyttävän kansainvälisen sääntelyasiakirjan tulisi yhdenvertaisesti suojella henkilöitä, jotka eivät halua liittyä ammattiyhdistyksen jäseneksi.Työntekijäpuolen pääargumenttina oli edelleen, että muutosesitykset eivät ole relevantteja järjestäytymisoikeuden suojeluun tähtäävässä asiakirjassa. Näin ollen muutosesityksen kohteena olevat kysymykset tuli jättää kansallisen käytännön varaan.

Pääjohtajan edustaja konferenssikomiteassa huomautti, että käsiteltävänä oleva teksti oli sisällöltään identtinen yleissopimuksen nro 98 (1) artiklan kanssa ja kertasi asian käsittelyvaiheet vuoden 1949 konferenssikomiteassa. Hän myös muistutti, että ILO:n järjestäytymisvapauskomitea ja asiantuntijakomitea olivat kannanotoissaan johdonmukaisesti tukeutuneet konferenssikomitean tällöin hyväksymään yksimieliseen tulkintakannanottoon, mikä merkitsi toisaalta, että valtiot eivät olleet yleissopimuksen nro 98 perusteella velvollisia sallimaan työehtosopimuksiin tai käytäntöön perustuvia

---

[139] Suosituksen 3(a) ja (b) kohdat, sopimuksen 5 (a) ja (b) artikla. Suomessa luottamusmiehen ja työsuojeluvaltuutetun ehdokassuoja ja jälkisuoja toteutettiin vasta vuoden 1990 luottamus- ja yhdysmiessopimusten sekä työsuojeluyhteistyötä koskevan sopimuksen uudistamisen yhteydessä. Näin osaltaan myötävaikutettiin siihen, että yleissopimus nro 158 voitiin ratifioida, kymmenen vuotta sopimuksen hyväksymisen jälkeen (22.6.1992; HE 87/1991 vp.; SopS 114/1992; SK 1369/92).

[140] Yleissopimus nro 151/1978 ja suositus nro 159/1978.

järjestäytymislausekkeita, mutta toisaalta niiden salliminen ei estänyt ratifioimasta yleissopimusta.[142]

Molemmat muutosesitykset hävisivät niistä erikseen äänestettäessä.[143] Työnantajat äänestivät tyhjää ja valittivat äänestysselityksessään sitä, että asia oli viety äänestykseen. Työnantajaryhmä olisi pitänyt parempana, että eri mielipiteet olisi kirjattu komitean raporttiin.[144] Kannanotto lienee perustunut siihen, että työnantajat olivat ILO:n hallintoneuvostossa sitoutuneet järjestäytymisvapauskomitean johdonmukaiseen linjaan. Asiaan ei enää toisessa luennassa palattukaan.

3. YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus

Ammatillista järjestäytymisvapautta käsiteltiin YK:n ihmisoikeustoimikunnassa ja sen eri työryhmissä osana sekä kokoontumis- ja yhdistymisvapautta että oikeutta työhön koskevia asiakokonaisuuksia, jotka muotoutuivat lopullisen tekstin 20 ja 23 artikloiksi. Ammatillisen järjestäytymisvapauden nimenomaista sisällyttämistä asiakirjaan näkyy pidetyn itsestään selvänä; epävarmoja oltiin siitä, kumpaan kohtaan ja millä tavoin muotoiltuna.

20 artikla

»1. Kaikilla on oikeus rauhanomaiseen kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen.[145]

2. Ketään älköön pakotettako liittymään mihinkään yhdistykseen.»

---

[141] 1977 ILC-RP s. 636: »Point 10 (2) 'Such protection should apply more particularly in respect of all acts calculated to –

(a) make the employment of public employees subject to the condition that they shall not join *any or shall join a particular public employee's organisation, or that they* shall relinquish membership in a public employees' organisation.

(b) cause the dismissal of or otherwise penalise a public employee by reason of membership of a public employees' organisation or because of participation in the normal activities of such organisation *or because of his refusal to become a member of such organisation'*», (muutoesitykset alleviivattu).

[142] 1977 ILC-RP s. 636–637.

[143] 7.399–79.580–80.262 ja 7.399–78.500–82.222, 1977 ILC-RP s. 637.

[144] *Ibid.*

[145] Suomennoksessa on julistuksessa käytetty sana »everyone/toute personne» käännetty poikkeuksiellisesti toisin kuin muiden artikloiden kohdalla (»jokaiselle»). Tosin 19 artiklassa alkukielisetkin versiot poikkeavat: »everyone/toute individu».

Toimikunnan sihteeristö esitti aluksi kokoontumis- ja yhdistymisvapauden kirjaamista lyhyessä muodossa eri artikloiksi. Talous- ja sosiaalineuvoston asettaman kahdeksanjäsenisen valmistelukomitean asettama työryhmä antoi koko aineiston muokkaamisen *René Cassin*'ille, joka yhdisti asiat samaan artiklaan ja lisäsi yhdistymisvapautta koskevaan osaan yhdistysten tarkoitusperiä (poliittiset, sivistykselliset, urheilulliset, *taloudelliset ja sosiaaliset*) koskevan luettelon.[146] Seuraavassa vaiheessa luetteloa täydennettiin siten, että siihen lisättiin – tahattomasti unohtuneena – uskonnolliset, sekä erikseen *ammatilliset ja muut* tarkoitusperät.[147] Ammatillisten tarkoitusperien lisääminen perustui siihen, että valmistelukomitea oli tässä vaiheessa juuri päättänyt poistaa ammatillista järjestäytymisvapautta koskevan erityisen kohdan oikeutta työhön koskevasta 23 artiklasta.

Seuraavassa valmistelukomitean kokouksessa komitean puheenjohtaja *Eleanor Roosevelt* (USA) esitti esimerkkiluettelon poistamista kokonaan korvaamalla se yleisemmällä muotoilulla,[148] mutta ammatillinen järjestäytymisvapaus päätettiin asian tärkeyttä korostaen vielä mainita erikseen tässä kohdassa. Ihmisoikeustoimikunnan kolmannella istuntokaudella tekstiä lyhennettiin edelleenkin mm. poistamalla siitä erityinen maininta ammatillisesta järjestäytymisvapaudesta.[149] Toimikunnan kuultavina olleet ammattiyhdistysliikkeen (AFL ja KAKL) edustajat hyväksyivät muutoksen saatuaan tietää, että tämä vapaus oli nyt tarkoitus kirjata eri kohtaan. Kansainvälisestä yhdistymisvapaudesta käyty keskustelu päättyi ilman äänestystä siihen, että asiaa on arvosteltava yleisten rajoitusperusteiden (29 artikla) valossa.

---

[146] Verdoodt s. 59–60: »La liberté de réunion et la liberté de s'associer en organisations *poursuivant des buts politiques, culturelles, scientifiques, sportifs,économiques et sociaux* compatibles avec la présente Déclaration des droits sont reconnus et garantis, sous la réserve de ne pas troubler l'ordre public.»

[147] Samalla säännösaihiosta poistettiin sanat »urheilulliset, taloudelliset ja sosiaaliset» (lisätyn sanan *»muut»* piiriin kuuluvina) sekä kokoontumis- ja yhdistymisvapauden ehdollistava loppuosa (yhdenmukaisuus julistuksen turvaamien oikeuksien ja yleisen järjestyksen kanssa), ja siihen lisättiin kokoontumisoikeuden käyttöä ehdollistava sana *»rauhanomainen»*:»La liberté de la réunion *»paisible»* et la liberté de s'associer aux organisations poursuivant des buts politiques, *religieux,*culturels, scientifiques, *professionels et autres,* sont reconnues et garanties.»

[148] *»(...) kaikkien sellaisten tavoitteiden ja etujen edistämiseksi, puolustamiseksi ja suojelemiseksi, jotka eivät ole tämän julistuksen vastaisia.*

[149] Kiinan edustajan (Chang) esitys: »Toute personne a le droit de participer librement à des réunions et de faire partie d'associations.»

Kolmannessa komiteassa[150] Uruguayn negatiivista yhdistymisvapautta koskeva muutosesitys,[151] jota Belgia,[152] Ranska[153] ja Venezuela[154] kannattivat, nosti Ison-Britannian[155] ja Uuden Seelannin[156] edustajat vastarintaan, koska he pelkäsivät ehdotuksen merkitsevän työehtosopimusten järjestäytymislausekkeiden kieltämistä.[157] Australian edustaja huomautti, että kysymys järjestäytymislausekkeista nousee esiin 23 artiklan kohdalla eikä liity nyt käsiteltävään yleistä oikeutta olla liittymättä yhdistykseen koskevaan asiaan.[158] Ison-Britannian ja Intian hallitusedustajat ilmoittivat ilmoittivat tukevansa tätä kannanottoa, samoin Uusi Seelanti, jonka edustaja huomautti asian olevan esillä Kansainvälisen työkonferenssin kesäkuussa 1949 pidettävässä istunnossa, jolle tulisi jättää sijaa päätyä parhaimpaan mahdolliseen ratkaisuun. Äänestyksessä Uruguayn muutosesitys hyväksyttiin.[159]

Albert Verdoodt tiivistää:

> »[on] myönnettävä, että näitä maita koskien tämä artikla ei puutu järjestäytymislausekkeisiin. Muihin maihin nähden pätevät ilmeisesti 29 artiklan rajoitukset, ja niiden on aina mahdollista sulkea sen (20 artikla/viittaus tässä) ulkopuolelle closed shop tai mitkä tahansa muut yhdistykset, joihin asianomaiset valtiot katsovat tiettyjen ryhmien tulevan kuulua jäseninä, kuten esimerkiksi asianajajayhdistykset, jos tämä on todella välttämätöntä 'moraalin, yleisen järjestyksen tai yleisen hyvinvoinnin ylläpitämiseksi demokraattisessa yhteiskunnassa.»[160]

---

[150] GAOR, Third Session (1948) /A./C.3/SR. 130–131.

[151] A/C.3./268.

[152] Dehousse, SR. 130 s. 471

[153] Grumbach, SP.130 s. 433

[154] Plaza SR. 130 s. 434.

[155] Corbet, SR. 130 s. 436.

[156] Newlands, SR. 131 s. 438.

[157] Corbet: »If, for example, association could mean a trade union, the Uruguayan amendment could be interpreted to prohibit the closed shop; yet the Committee would probably agree that such a prohibition should not be included in the declaration»; Newlands: »(...) in accordance with the law of New Zealand, a person had to be a member of his trade or professional union if he wished to enjoy all the advantages provided by the law. That introduced an element of constraint which made it difficult for her Government to accept the Uruguayan amendment. Protected as it was against abuses, the New Zealand trade union organization could hardly be considered as not conforming to the general principles of freedom of assembly and association», *ibid.*

[158] Watt SR. 131 s. 439: »From the philosophic point of view it was very attractive, but from the practical point of view it was dangerous because it was drafted in a negative form.»

[159] Äänin 20–14–9; SR. 131 s. 445.

[160] Verdoodt s. 197

Koko artiklan sisällön Verdoodt tulkitsee esitöiden perusteella seuraavasti:

»1. Jokaisella on oikeus kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen mitä tahansa tarkoitusta varten edellyttäen, ettei tätä oikeutta ole rajoitettu lailla, jonka yksinomaisena tarkoituksena on turvata toisten oikeuksien ja vapauksien tunnustaminen ja kunnioittaminen ja moraalin, julkisen järjestyksen ja yleisen hyvinvoinnin vaatimukset kansanvaltaisessa yhteiskunnassa,[161] ja jota ei käytetä vastoin Yhdistyneiden Kansakuntien tavoitteita ja päämääriä.[162] Selvää on, että näitä rajoituksia on tulkittava ahtaasti eivätkä ne voi puuttua itse oikeuteen tavalla, joka tekee sen käyttämisen käytännössä mahdottomaksi. Itse asiassa 30 artiklan mukaan minkään tämän julistuksen määräyksen ei voida tulkita sisältävän valtiolle, ryhmälle tai yksilölle minkäänlaista oikeutta ryhtyä toimintaan tai suorittaa tekoa, millä pyritään hävittämään siinä julkilausuttuja oikeuksia ja vapauksia.

2. Ketään ei voida pakottaa liittymään yhdistykseen, ellei 29 ja 30 artikloista muuta johdu.

Kun ammatillista yhdistymisoikeutta käsitellään artiklassa 23, on tämän oikeuden sisältöä arvioitava tähän artiklaan perustuen».[163]

23 (4)artikla

»Kullakin henkilöllä on oikeus perustaa muiden kanssa ammattiyhdistyksiä ja liittyä ammattiyhdistyksiin ehtojensa puolustamiseksi.»

YK:n ihmisoikeusjulistuksen 23(4) artiklan sisältö muovaantui nykyiseen muotoonsa vasta yleiskokouksen kolmannessa komiteassa tehtyjen, työehtosopimusten järjestäytymislausekkeita koskevien sanonnallisten täsmennysten ja lakko-oikeutta koskevan tulkinnan jälkeen.[164]

Ihmisoikeustoimikunnan kolmannessa istunnossa silloin käsiteltävänä olevasta luonnoksesta[165] päätettiin poistaa sana »*valitsemiaan*» (*de son choix*) [ammatillisia järjestöjä], tällä kertaa kuitenkin sillä perusteella, että tämä sa-

---

[161] 29(2) artikla

[162] 29(3) artikla

[163] (...) *c'est à cet article qu'il faut se référer pour en juger, ibid.*

[164] »Kullakin henkilöllä on oikeus perustaa muiden kanssa ammatillisia järjestöjä ja kuulua niihin ehtojensa puolustamiseksi», (Suomen Laki II, F 25 b). Suomennoksessa on sana *interest/intérêt* käännetty epäonnistuneesti »ehdoiksi» (po. »eduiksi»). Lisäksi julistuksessa johdonmukaisesti käytetty sana *everyone/toute personne* on suomennoksessa käännetty sanoiksi »kaikilla» (20 art.), »jokaisella» (21(1) art.) ja »kullakin henkilöllä» (art. 23(4)). Mielestäni parasta ilmaisua »jokaisella.»on käytetty johdonmukaisesti KP-sopimuksen suomennoksessa (mm. artiklat 9, 12, 18, 19 ja 22).

[165] »3. Toute personne est libre, pour protéger ses intérêts, de former un syndicat ou de s'affilier à un syndicat (de son choix).»

nonta olisi sallinut työntekijöiden liittyä toimihenkilöiden järjestöihin. Sen sijaan määräyksen alkuosa – *»jokainen voi vapaasti perustaa»* (*everyone can freely/chaque personne peut librement*) pysytettiin sisällöltään samana, vaikka keskustelussa Intian edustaja (Mehta) totesikin tämän merkitsevän, että henkilö voi vapaasti päättää liittyäkö vai ei ammatilliseen järjestöön.[166]

Yleiskokouksen kolmannessa komiteassa[167] Uuden Seelannin edustaja[168] esitti tämän sanonnan korvattaksi sanoilla *»jokaisella on oikeus suojella etujaan ammattiyhdistyksen jäsenenä»*[169] tarkoituksenaan sisällyttää määräykseen mahdollisuus sallia työehtosopimusten järjestäytymislausekkeet. Hän viittasi myös siihen, että ILO:n yleiskokous oli äskettäin hyväksynyt yleissopimuksen, jonka mukaan oikeutta liittyä ja olla liittymättä ammatilliseen järjestöön ei voida pitää keskenään rinnasteisina. Ison-Britannian,[170] Australian,[171] Puolan[172] ja Intian[173] tuesta huolimatta esitys hävisi ensimmäisessä äänestyksessä.[174] Komitean sittemmin koko artiklaa varten asettama työryhmä esitti kuitenkin sittemmin lopullisen sanamuodon mukaista muotoilua, jonka tulkittiin hyväksyvän ehdotukseen sisältyvän ajatuksen järjestäytymislausekkeiden sallittavuudesta.[175]

Lakko-oikeuden nimenomaista toteamista yksilön oikeutena koskevan esityksen[176] teki Ruotsi,[177] niin ikään vasta YK:n täysistunnon kolmannessa

---

[166] Verdoodt s. 224.

[167] GAOR, Third Session (1948) A/C.3/SR. 139 - SR. 143; SR.156 - SR.157.

[168] Thorn, SR. 139 s. 518; SR. 140 s. 536.

[169] »Everyone has the right to the protection of his interests through membership of trade unions.»

[170] Corbet, SR. 140 s. 526–527: »She did not want to take a position on the merits of the closed shop, which had been the subject of controversy for a long time, but she did not consider its prohibition to be a fundamental human right and, consequently, it should not be included in the declaration.

[171] Watt, SR. 140 s. 529.

[172] Altman, SR. 139 s. 521–522.

[173] Habib, SR. 140 s. 529.

[174] Äänin 18–10–14; SR. 140 s. 537.

[175] Uusi-Seelanti (Newlands) SR. 158 s. 691–192; Verdoodt s. 226, 227; vrt Beuerlin BaöRV 75/2 s. 1160: »Insofern ist in die Rechstgarantie des Art. 23(4) also ain gewollter Dissens hineingetragen worden.»

[176] »Everyone has the right to cease to work, when finding it impossible to work on the economic terms existing or offered», A/C.3/252.

[177] Sundfeldt; SR. 139 s. 516: »The object of the Swedish amendment (...) was to make clear that the right to form and join a trade union was valueless unless the trade union concerned was allowed to protect its members' interests in every way compatible with the provisions of article 27, paragraph 2", (29(2) artikla lopullisessa tekstissä).

komiteassa. Ruotsin edustaja veti kuitenkin esityksensä takaisin sillä perusteella, että asiaa tuli vielä selvittää ja että ILO oli asianmukainen elin tätä työtä varten. Tämän jälkeen Puola[178] esitti muutosesityksen omanaan, koska lakko-oikeus sen tärkeyden vuoksi tulisi sinänsä sisällyttää julistukseen, vaikka sen tarkempi selvittely voitaisiinkin siirtää ILO:lle. Alankomaat[179] ei torjunut lakko-oikeutta »viimeisenä keinona», mutta katsoi, ettei sitä tulisi sisällyttää julistukseen, jonka ei ollut määrä »rajoittua vahvistamaan jo voimassa olevaa vaan jonka tulisi *edustaa kaikkien kansakuntien yhteisiä ihanteita*». Ranska[180] huomautti, että »monien maiden, ml. Ranska, perustuslait tunnustivat lakko-oikeuden (...) kuitenkin ihmisoikeusjulistuksen tulee olla kaikille maille yhteinen. Kun oli olemassa maita, joissa lakko-oikeutta ei ollut tunnustettu, olisi parempi pysyttää (3) kappaleen teksti ihmisoikeustoimikunnan esittämässä joustavassa muodossa». Puolan muutosesitys hylättiin nimenhuutoäänestyksessä.[181]

Verdoodt antaa esitöiden valossa YK:n ihmisoikeusjulistuksen 23(4) artiklalle seuraavan – negatiivista järjestäytymisvapautta koskien varsin ahtaaksi tulkitsemansa – sisällön:

> »Jokaisella on oikeus perustaa yhdessä muiden kanssa ammatilllisia järjestöjä ja liittyä niihin etujensa puolustamiseksi. Normaali ammattiyhdistysoikeuden harjoittaminen käsittää lakko-oikeuden, paitsi milloin erityiset lait tai sopimukset edellyttävät pakollista välitysmenettelyä ja tällöinkin 29 artiklaan sisältyvien rajoitusten mukaisesti.[182]

---

[178] Altman SR. 140 s. 522.

[179] Beaufort, SR. 140 s. 531.

[180] Cassin, SR. 140 s. 532–533.

[181] Äänin 15–13–8; SR. 140 s. 534. Verdoodt s. 225 selostaa Cassin'in puheenvuoron sisällön toisin kuin edellä referoituun pöytäkirjaan on merkitty. Hänen mukaansa Cassin olisi todennut lakko-oikeuden sisältyvän (3) kappaleeseen edellyttäen ettei tätä oikeutta ole lainsäädännössä kielletty ja viitannut tässä yhteydessä tiettyjen maiden pakollista välitysmenettelyä koskevaan lainsäädäntöön. Verdoodt'n mukaan juuri tämä puheenvuoro olisi myötävaikuttanut Puolan esityksen niukkaan tappioon äänestyksessä. Pidän mahdollisena, että Cassin on julistuksen valmisteluun aktiivisesti osallistuneena ja työryhmän puheenjohtajana jossain valmistelun aikaisemmassa vaiheessa esittänyt Verdoodt'n selostaman tulkinnan, jonka viimeksi mainittu on kuitenkin ilmiselvästi kytkenyt väärään yhteyteen. Tätä seikkaa en kuitenkaan ole voinut käytettävissäni olevista asiakirjoista tarkistaa. Sen sijaan ihmisoikeusoimikunnan jatkaessa ensin yhden ja sitten kahden ihmisoikeussopimuksen valmistelua Cassin on edustanut samaa varovaista suhtautumista kuin korpustekstissä on julistuksen valmistelusta kerrottu. Ks. E/CN.4/SR. 225 s. 9; Ben-Israel s. 75.

[182] *L'exercice normal du droit syndical comporte le droit de grève, sauf là où des lois ou conventions particuliers rendent l'arbitrage obligatoire et toujours dans les limites de l'article 29.*

Australiaa, Intiaa, Iso-Britanniaa ja Uutta Seelantia koskien tämän kappaleen sanamuodon voi ymmärtää oikeuttavan pakollisen kuulumisen ammatilliseen järjestöön. Muut maat voivat hyväksyä tai hylätä tämän tulkinnan.

Vaikka yksikään artiklan kappaleista ei nimenomaisesti viittaakaan valtion rooliin ja kansainväliseen yhteistyöhön, asia kuitenkin sisältyy niihin artiklojen 22 ja 28 nojalla, jotka edellyttävät sitä kaikkien taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien kehittämisessä, samoin kuin ILO:n yleissopimukset, jotka useimmat osallistujamaat ovat lisäksi allekirjoittaneet.»[183]

4. Euroopan ihmisoikeussopimus

11 artikla

»1. Jokaisella on oikeus rauhanomaiseen kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen, mikä käsittää myös oikeuden perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa turvaamiseksi.[184]

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

Lopullisessa, edellisessä luvussa selostamaani kompromissiin perustuvassa tekstissä kolme alun perin eri asiaryhmiin sisällytettyä oikeutta – kokoontumis- yhdistymis- ja ammatillinen järjestäytymisvapaus – yhdistettiin samaan artiklaan. Artiklan sisältö on samalla yhdistelmä sekä »luettelointiin» että

[183] Verdoodt s. 229–230.

[184] »(...) and the freedom of association *with others*, including the right to form and join trade unions for the *protection* of his interests/y compris le droit de fonder *avec d'autres* des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la *défense* de ses intérêts». Suomennoksessa on jäänyt kääntämättä sanat »muiden kanssa», jotka sijaitsevat englannin ja ranskan kielisissä versioissa lisäksi eri paikoissa. Myöskään sana *»turvaamiseksi»* ei vastaa edes »keskivertona» alkukielisten tekstien sanoja *protection* ja *défense* sisältöä, joille voidaan antaa eri konnotaatioita. KP-sopimuksen 22 artiklassa tämä sana on käännetty paremmin »suojelemiseksi.»

»määrittelyyn» perustuneista versioista. Sen syntyhistoria on jäljitettävissä lähinnä eri vaiheissa esitettyjen tekstiversioiden perusteella. Ne on kokoavasti esitetty EIK:n sihteeristön laatimassa asiakirjassa.[185] Esitöihin kirjattuun keskusteluun sisältyy vain vähän sisältöä koskevaa argumentaatiota.[186]

Euroopan neuvoston perustamista edeltäneen Eurooppalaisen liikkeen – *European mouvement* – oikeudellisen valiokunnan[187] laatima luonnos sisälsi pelkästään suojeltavien oikeuksien luettelon. Yhdistymis- ja kokoontumisvapaus olisi siinä vain mainittu.[188] Teitgenin raporttiin sisältyivät eri kohtina kokoontumis-, yhdistymis- ja ammatillinen järjestäytymisvapaus, viittauksin YK:n ihmisoikeusjulistuksen vastaaviin artikloihin.[189] Ne siirtyivät sellaisenaan siihen sopimusluonnokseen,[190] josta ministerikomitean asettama asiantuntijakomitea muokkasi »luettelointiin» (A) ja »määrittelyyn» (B) perustuvat tekstiversiot. A-vaihtoehto pysyi uskollisena YK:n julistuksen tekstille ja sisälsi siten myös negatiivisen järjestäytymisvapauden.[191] Sen sijaan B-vaihtoehto sisälsi (jo tässä vaiheessa 11 artiklan kohdalla) pelkästään jokaisen oikeuden »rauhanomaiseen kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen». (1 kappale). Asiantuntijakomitean raportissa siihen ilmoitetaan kuuluvan myös oikeus ammatilliseen järjestäytymiseen.[192]

B-vaihtoehdon toinen kappale sisälsi luettelon rajoitusperusteista.[193] Sen sellaisenaan lopulliseen tekstiin siirretystä viimeisestä virkkeestä olisi ilman tulkintakannanottoakin mahdollista päätellä, että ammatillisen järjestäytymisvapauden katsottiin kuuluvan (1) kappaleessa määriteltyyn yleiseen kokoon-

---

[185] CE Doc. DH (56) 16.

[186] Kitz BaöRV 75/2 (1980) s. 1075

[187] Valiokunnan puheenjohtajana toimi Ranskan entinen ulkoministeri Pierre-Henry Teitgen sekä raportööreinä Sir David Maxwell Fyfe ja prof. Fernand Dehousse (Belgia). Sittemmin kahden ensin mainitun osat vaihtuivat: Fyfe toimi neuvoa-antavan yleiskokouksen asettaman oikeudellisen ja hallinnollisen komitean puheenjohtajana ja Teitgen sen raportöörinä.

[188] »*Travaux preparatoires*», Vol. I s. 296.

[189] »*Travaux preparatoires*», Vol. I s. 196, s. 198, s. 206.

[190] »*Travaux preparatoires*», Vol. III s. 236.

[191] »*Travaux preparatoires*», Vol. IV s. 52, 54.

[192] »*Travaux preparatoires*», Vol. IV s. 32, DH (56) 16 s. 9.

[193] »2. No restrictions shall be placed on the exercice of these rights other than such as are prescribed by law and are necessary in the interests of national security, public safety or for the prevention of disorder or crime, for the protection of health and morals, or for the protection of the rights and freedoms of others; provided that this Article shall not prevent the imposition of lawful restrictions on the exercice of this right by memers of the armed forces, the police or the administration of the State.»

tumis- ja yhdistymisvapauteen. Virkehän koskee asevoimiin, poliisiin ja valtionhallintoon kuuluviin kohdistettavia rajoituksia. Sillä on siten sekä asiallinen että ajallinen yhteys ILO:n yleissopimuksiin nrot 87 ja 98, joista viimeksi mainittu oli hyväksytty vain runsaat puoli vuotta ennen ministerikomitean asettaman asiantuntijakomitean kokousta. Tämän artiklan valmisteluissa ei kuitenkaan viitattu ILO:n asiakirjoihin.[194] Sen sijaan EIS:ta valmisteleva asiantuntijakomitea sai käytettäväkseen mm. Ison-Britannian hallituksen tammikuussa 1950 YK:lle esittämän kommentin YK:n ihmisoikeustoimikunnan viidennellä istuntokaudellaan vuonna 1949 käsittelemän luonnoksen19 artiklaan.[195] Siinä katsottiin, että tässä artiklassa määritellyt rajoitukset tulisi kielellisesti ilmaista samoin kuin kokoontumisvapautta koskevassa 18 artiklassa. Tekstiä koskevaan muutosesitykseen oli kuitenkin lisätty asevoimiin, poliisiin ja valtionhallintoon kuuluviin kohdistettavia rajoituksia koskeva virke. Maaliskuussa 1950 pidetyssä EIS:ta valmistelevan asiantuntijakomitean kokouksessa Ison-Britannian asiantuntijat esittivät vastaavansisältöisen muutosesityksen silloin vielä erillisenä kohtana olleeseen yhdistymisvapautta koskevaan artiklaan. Perustettu työryhmä esitti kokoontumis- ja yhdistymisvapautta koskevat määräykset yhdistettäväksi tässä selostamani B-version 11 artiklaksi, johon liittyi erikseen ammattiyhdistysoikeuksia koskeva merkintä komitean raportissa.[196]

Näin siis yhteydet YK:n ja EN:n välillä toimivat. Lopullisiin teksteihin jäi kuitenkin eroja. EIS 11(2) artiklahan ei koske pelkästään ammatillisen järjestäytymisvapauden, vaan yleensä yhdistymisvapauden käyttöön kohdistettavia ja siten kaikkia yhdistyksiä koskevia rajoituksia. Lisäksi myös kappaleessa tarkoitettua *kokoontumisoikeutta* voidaan siinä mainituin perustein rajoittaa, kun KP-sopimus(22(2) art.) sallii vain asevoimiin ja poliisiin kuuluviin kohdistettavat *yhdistymisvapauden* rajoitukset.[197] Toiseksi valtionhallintoon kuuluvat jäivät rajoitusten piiriin EIS:ssa, mutta eivät KP-sopimuksessa.Yhteistä on se, että asevoimiin ja poliisiin kuuluviin voidaan kohdis-

---

[194] *National Union of Belgian Police Case.* ECHR Publications. Series B, Vol 17. kpl. 67 s. 51.

[195] Sopimusluonnoksen teksti E/1371; Iso-Britannian esitys E 1992 s. 32: »1. Everyone has the right to freedom of peacefule assembly and of association with others, including the right *to form and to join trade unions* for the protection of his interests. *In fine*: »2. (...) *This Article shall not prevent the imposition of lawful restrictions on the exercise of these rights by members of the armed forces, of the police or of the administrations of the State.*» Korostukset alkup.

[196] DH (56) 16 s. 6–10.

[197] Van Dijk & van Hoof, Second Edition 1992 s. 439–440.

taa sekä ammatillisen järjestäytymisvapauden että yleensä yhdistymisvapauden käyttöä koskevia ja siten kaikkia yhdistyksiä koskevia rajoituksia.[198]

Ylemmän virkamiestason »yhdistelmäratkaisussa» oikeus perustaa ammatillisia järjestöjä ja liittyä niihin etujensa puolustamiseksi sisällytettiin kokoontumis- ja yhdistymisvapautta koskevan artiklan 1 kappaleeseen YK:n ihmisoikeusjulistuksen (20(1) ja 23(4) artikloiden pohjalta.[199] Samalla rajoituksille asetettiin lakiperusteisuuden ohella lisäkriteeriksi se, että ne ovat »välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa».[200]

Ensimmäiseen kappaleeseen tehtyä muutosta perusteltiin pyrkimyksellä saattaa koko artikla yhdenmukaiseksi YK:n ihmisoikeusjulistuksen kanssa, vaikka eräiden maiden edustajat katsoivatkin, että oikeus perustaa ammattiyhdistyksiä sisältyi yhdistymisoikeuteen. Negatiivista järjestäytymisvapautta ei enää yhdistelmäratkaisuun kirjattu. Ylempien virkamiesten konferenssi perusteli päätöstä seuraavasti:

> »Ottaen huomioon »closed shop -järjestelmän» aiheuttamat vaikeudet eräissä maissa konferenssi katsoi, ettei tässä yhteydessä ollut toivottavaa sisällyttää yleissopimukseen sääntöä, jonka mukaan 'ketään älköön pakotettako kuulumaan mihinkään yhdistykseen', mikä sisältyy YK:n yleismaailmalliseen julistukseen.»[201]

Tämän jälkeen ei enää palattu 11 artiklan sisältöön, joka sai siten lopullisen asunsa ylempien virkamiesten kesäkuussa 1950 pitämässä kokouksessa, paitsi että rajoitusperusteita koskeva (2) kappale jaettiin kahdeksi eri virkkeeksi lopullisessa versiossa.

5. Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus

8 artikla

»1. Tämän yleissopimuksen sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan:
a) jokaiselle oikeuden muodostaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä ammattiyhdistykseen valintansa mukaan ainoastaan kyseisen yhdistyksen

---

[198] *»Travaux preparatoires»*, Vol. IV s. 64.
[199] *»Travaux préparatoires»* Vol. IV s. 188 ja 224.
[200] Vastaava täydennys tehtiin myös (lopullisen tekstin) 8, 9 ja 10 artiklaan.
[201] *»Travaux préparatoires»*, Vol. IV s. 262.

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 vapauksien 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; [202]

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.»

5.1. YK:n ihmisoikeustoimikunta

5.1.1. Asian käsittely

Jatkaessaan ensin yhden ja sitten kahden ihmisoikeussopimuksen valmistelua YK:n ihmisoikeustoimikunta käsitteli ammattiyhdistysoikeuksia taloudellisina ja sosiaalisina oikeuksina seitsemännellä ja kahdeksannella istuntokaudellaan vv. 1951 ja 1952. Ensimmäisen luennan pohjateksteinä olivat mm. toimikunnan kuudennella istuntokaudellaan hyväksymä luonnos ensimmäiseksi ihmisoikeuksien kansainväliseksi yleissopimukseksi[203] ja siihen teh-

[202] P.o.: »säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen turvallisuuden tai yleisen järjestyksen vuoksi taikka muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi»: »(...) no limitations other than those *prescribed by law and* which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public order or for the protection of the rights and freedoms of others.»

[203] E/1681, Annex I, joka ei sisältänyt lainkaan tss-oikeuksia.

dyt ehdotukset lisäartikloiksi sekä yleiskokouksen ja talous- ja sosiaalikomitean ohjeet,[204] jotka edellyttivät, että sopimukseen sisällytetään myös taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevat määräykset. Toimikunta täydensikin ensimmäistä sopimusluonnostaan lisäämällä siihen III osan, joka muodostui neljästätoista tss-oikeuksia koskevasta artiklasta (19–32 artiklat); niistä yksi (27 artikla) koski nimenomaan ammattiyhdistysoikeuksia.[205] Toimikunnan kokoontuessa kahdeksanteen istuntokauteensa vuonna 1952 ohjeet olivat muuttuneet: toimikunnan tehtävänä olikin valmistella kaksi eri sopimusta.[206] Toisessa luennassa toimikunta jatkoi asian käsittelyä[207] ja sijoitti hyväksyminsä muutoksin ammattiyhdistysoikeuksia koskevan määräyksen jo lopulliselle paikalleen uuden TSS-sopimusluonnoksen 8 artiklaksi, josta yleiskokouksen kolmas komitea jäljempänä kerrotuin tavoin muokkasi myös lopullisen tekstin.

Kun ihmisoikeustoimikunta oli aluksi keskittynyt tuottamaan perinteisiin kansalaisvapauksiin kuuluviksi ymmärrettyjä artikloita, sillä oli seitsemännellä istuntokaudellaan paljon emmeitä mutta vähän valmistelua tss-oikeuksia koskeviksi sopimusmääräyksiksi. Tämä koski myös ammattiyhdistysoikeuksia. Pohjana oli ensimmäisen luonnoksen yleistä yhdistymisvapautta koskeva 16 artikla,[208] joka sisälsi myös ammatillisen järjestäytymisoikeuden. Lisäksi jo tässä vaiheessa artiklan (3) kappaleeksi oli sijoitettu molempiin sopimusteksteihin vastaavalle paikalle sittemmin sijoitettu ILO:n yleissopimukseen nro 87 viittaava suojalauseke. Neuvostoliitto oli sisällyttänyt jo edellisellä istuntokaudella jättämäänsä ehdotukseen tss-oikeuksiksi ammattiyh-

[204] E/1992 kpl. 18 s. 5.

[205] E/1992, Annex I.

[206] Ks. edellä V.II. 5.3. luku.

[207] Ks. Ben-Israel s. 72–76, Craven s. 17–19.

[208] Tästä lienee Ben-Israel s. 73 päätellyt, että ihmisoikeustoimikunta olisi seitsemännellä istuntokaudellaan vuonna 1951 käsitellyt nimenomaan esityksen A/1681/Annex I 16 artiklaa (kokoukset 224–226). Kysymyksessä oli kuitenkin ammattiyhdistysoikeuksia taloudellisina ja sosiaalisina oikeuksina koskeva ensimmäinen luenta, josta tässä istunnossa muotoutui uusi 27 artikla ja seuraavalla istuntokaudella vuonna 1952 (kokoukset 298–300) luonnos yleiskokoukselle esitettäväksi TSS-sopimuksen 8 artiklaksi, prosessi, jota selostan tässä jaksossa. 16 artiklan viimeinen luenta tapahtui sekin toimikunnan kahdeksannella istuntokaudella, jolloin asiaa käsiteltiin vasta sen jälkeen, kun aikaisemmin oli käsitelty edellisenä vuonna hyväksytty 27 artikla (kokoukset 325–326; E/2256 kpl. 251 s. 37; Bossyut s. 425–426). Tätä käsittelyä selostan KP-sopimuksen 22 artiklan kohdalla.

distysoikeuksia koskevan seitsenkohtaisen esityksen.[209] Se oli, vaikkakin muotoilultaan kömpelö, riittävän laaja aiheuttaakseen monipuolisen keskustelun, jonka päätteeksi esitys kuitenkin kohta kohdalta hylättiin äänestyksissä. Jugoslavia oli tehnyt kaksi samansuuntaista, mutta suppeampaa muutosehdotusta, jotka tähtäsivät ammattiyhdistystoiminnan vapauden ja nimenomaan lakko-oikeuden turvaamiseen.[210] Nämäkin esitykset hävisivät äänestyksissä. Uruguay esitti menestyksettä Jugoslavian esityksiä täydennettäviksi rajoituksilla. Ensimmäinen pyrki rajoittamaan oikeutta liittyä vain sellaisiin paikallisiin, kansallisiin ja kansainvälisiin työntekijöiden ammatillisiin järjestöihin, joiden *tarkoitus ei ollut vastoin lakia tai demokraattista järjestystä.*[211] Toiseksi lakko-oikeuden tunnustaminen olisi kytketty sovittelumenettelyn loppuunkäymiseen *(ultima ratio-periaate)*,[212] ja virkamiesten lakko-oikeutta

[209] E/1681 Annex III s. 27.: »(h) (i) The implementation of trade union rights, which are inviolable and essential for improving the life and economic welfare of workers, shall be guaranteed to all hired workers without distinction as to nationality, race, sex, occupation, political or philosophical views [äänin 7–3–8]. (ii) All regulations of whatever kind directed against trade union organizations by hire hired workers and employees shall be prohibited; [äänin 9–2–7]. (iii) Trade union organizations shall have the right freely to elect all their representatives, to make their own administrative arrangements and democratically to fulfil their functions and tasks in the interests of their members, and shall be protected against any interference on the part of public authorities and officials. Public authorities or officials may not attempt to exert pressure of any kind whatsoever, whether directly or indirectly, upon trade unions and their members. Public authorities or officials shall be required to abstain from founding, financing or interfering in the direction of trade union organizations [äänin 8–3–7]. (iv) The right to strike shall be guaranteed [äänin 8–3–7]. (v) Legislative measures shall be adopted to enable trade union organizations to participate in the determination of economic and social policy in undertakings and on the local, regional and national levels [äänin 8–3–7]. (vi) Trade union organizations shall have the right to amalgamate on a trade, inter-union, local, regional and national basis and to affiliate to international trade union organizations [äänin 8–5–5]. (vii) No one may prevent an international trade union organization from fulfilling its fucntions and communicating with the organizations affiliated to it», äänin 8–2–8.

[210] »All wage earners have the right to join and form local. national and international trade unions of their choice *and freely to exercise trade union rights, including the right to strike*», (E/CN.4/L.78, muutos alleviivattu); ja »No one may be dismissed from his work or persecuted in any way by reason of his participation in the trade union movement or because he has exercised the right to strike»; E/CN.4/AC14/2 Add.4, äänin 8–3–7.

[211] Äänin 4–2–11.

[212] Äänin 7–5–6.

olisi voitu lailla rajoittaa.[213] Egypti olisi asettanut lakko-oikeuden rajoituksiksi valtion turvallisuuden ja kansakunnan elintärkeät edut, mutta tämä ja Jugoslavian ensimmäinen muutosesitys[214] kaatui jo edellisiin äänestyksiin. Hyväksytyksi tuli Yhdysvaltojen esitys[215] sen jälkeen kun sanat »valintansa mukaan» oli erikseen äänestämällä hyväksytty.[216]

Äänestysten jälkeen 27 artiklaksi sijoitettu teksti muotoutui seuraavaksi:

> »Tämän yleissopimuksen sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle, 16 artiklan mukaisesti, oikeuden perustaa paikallisia, kansallisia ja kansainvälisiä ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin valintansa mukaan taloudellisten ja sosiaalisten etujensa suojelemiseksi.»

Vuonna 1952 Neuvostoliitto, Jugoslavia ja Uruguay[217] uudistivat muutosesityksensä olennaisesti samansisältöisinä. Libanon esitti Neuvostoliiton esityksen ensimmäiseen kohtaan muutosta, jonka mukaan sopimusmääräys olisi siirretty sopimuksen asteittaista soveltamista koskevan yleislausekkeen (2 artikla) piiristä sopimusvaltioita välittömästi velvoittavaksi oikeudeksi korvaamalla sana »tunnustaminen» sanonnalla »sitoutuvat takaamaan» [oikeuden perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin].[218] Chile esitti perustamis- ja liittymisoikeutta täydennettäviksi myös ammattiyhdistystoiminnan vapauden suojalla;[219] asiallisesti tämä olisi tehty kirjoittamalla tekstiin uudelleen 2–4 artiklojen sisältö ILO:n sopimuksesta nro 87.

Vain Neuvostoliiton muutosesityksen ensimmäinen kappale Libanonin täydentämänä hyväksyttiin yksimielisesti. Muut esitykset hylättiin niistä erikseen äänestettäessä jokseenkin samoin tuloksin kuin ensimmäisellä kerralla.[220] Ihmisoikeustoimikunta esitti siten YK:n yleiskokoukselle TSS-sopimuksen 8 artiklan seuraavassa muodossa:

> »Tämän yleissopimuksen sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan jokaiselle oikeuden käyttää vapaasti ja valintansa mukaan oikeutta perustaa paikallisia, kansallisia ja kansainvälisiä ammattiyhdistyksiä taloudellisten ja sosiaalisten etujensa puolustamiseksi.»[221]

---

[213] Äänin 6–4–8.

[214] E/CN4/L.78.

[215] Äänin 10–0–8. Kaikki em. äänestykset on kirjattu SR. 226 s. 6–9; E/1992 kpl. 46 s. 10–11.

[216] Äänin 8–2–6.

[217] SR. 298 s. 8 (NL), s. 10 (Jug) s. 3 (Urug).

[218] SR. 298 s. 11

[219] SR. 300 s. 7

[220] SR. 300 s.12–15; E/1992 kpl. 141 s. 21.

[221] E/2573, Annex I, A.

5.1.2. Lakko-oikeus

Lakko-oikeudesta puhuttiin paljon. *Ruth Ben-Israel* (s. 73–79) ja *Matthew Craven* (s. 257–259) ovat selostaneet yksityiskohtaisesti toimikunnan käsittelyä molemmilla istuntokausilla, joten tiivistän ja kommentoin seuraavasti:

Lakko-oikeutta pidettiin yleisesti työntekijöiden taloudellisten ja sosiaalisten etujen olennaisena puolustuskeinona,[222] mutta nimenomaan välineenä, joka kuului yleisemmin määriteltävien ammattiyhdistysoikeuksien periaatteiden käytännöllistä toteuttamista koskevan teknisen sääntelyn ja siten paremmin ILO:n toimialaan. Lakko-oikeuden nimenomainen tunnustaminen olisi korostanut liiaksi yhtä ammattiyhdistysten tavoitteiden toteuttamiskeinoa,[223] koska se oli vain yksi monista keinoista, kuten kollektiiviset neuvottelut, työntekijöiden taloudellisten ja sosiaalisten etujen puolustamiseksi[224] ja nimenomaan viimeinen,[225] mistä seuraa, että lakkoa ei saa käyttää poliittisena painostuskeinona.[226] Lakko-oikeuteen kohdistettavien rajoitusten määrittelyä koskevista muutosesityksistä[227] käydyssä keskustelussa esitystä valtion elintärkeisiin etuihin perustuvasta rajoitusmahdollisuudesta[228] vastustettiin sillä perusteella, että tämä avaisi oven väärinkäytöksille, koska valtio voisi toimia tuomarina omaa turvallisuuttaan koskevissa kysymyksissä,[229] ja että tällaiset loukkaukset saattaisivat rohkaista hallituksia loukkaamaan ammattiyhdistysoikeuksia.[230] Rajoitusperusteita pidettiin myös tarpeettomina, koska lakosta aiheutuvien taloudellisten menetysten vuoksi epäoikeutetut lakot olivat erittäin epätodennäköisiä.[231] Myös esitystä lakko-oikeuden rajoittamiseksi sovittelu- ja välitysmenettelyn ajaksi arvosteltiin, koska katsottiin olevan vaikea määritellä, milloin sovittelutoimet ovat päättyneet.[232] Ben-Israel tulkitsee ILO:n edustajan[233] arvostelleen ankarasti esitystä rajoittaa lakko-oi-

---

[222] Morosov, Neuvostoliitto, SR. 298 s. 8.

[223] Mrs. Roosevelt, USA SR. 298 s. 13.

[224] Rössel, Ruotsi SR. 300 s. 8.

[225] Hoare, Iso-Britannia *op.cit.* s. 10; Ciasullo, Uruguay SR. 225 s. 7; Dupont-Willemin, Guatemala SR. 225 s. 9; Eggerman, ICCTU, SR. 225 s. 18,

[226] Santa Cruz, Chile, SR. 225 s. 13.

[227] Ks. Ben-Israel s. 77.

[228] Azmi, Egypti, SR. 225 s. 22.

[229] Fisher, MAL, SR. 225 s. 26

[230] Morosov, Neuvostoliitto, SR. 299 s. 13–14.

[231] Jevremovic, Jugoslavia, SR. 298 s. 10.

[232] Whitlam, Australia SR. 300 s. 8; Hoare, SR: 300 s. 10.

[233] Pickford, SR. 229 s. 5

keutta välitysmenettelyn ollessa vireillä, kun tämä viittasi ILO:n suositukseen nro 94/1951, jossa suositellaan pidättymistä lakoista ja työsuluista vapaaehtoisen sovittelu- ja välitysmenettelyn aikana, kuitenkin edellyttäen, ettei minkään suosituksen määräyksen voida tulkita millään tavoin rajoittavan lakko-oikeutta.[234] Pelkkä perusperiaatteen kirjaaminen ensi luennassa hyväksyttyä 27 artiklaa vastaavalla sanonnalla olisi työtoimiston edustajan mukaan riittänyt ILO:lle, joka kolmikantaisena erityisjärjestönä on asianmukainen elin käsittelemään ja ratkaisemaan yksityiskohtia.

Myös kysymys virkamiesten ja yleensä julkishallinnon palveluksessa olevien sekä laajemmin yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvien lakkojen rajoittamisesta todettiin vaikeasti ratkaistavaksi.[235] Keskustelussa esitettiin sellainenkin tulkinta, että ILO:n sopimus nro 87 antoi mahdollisuuden kieltää vain asevoimiin ja poliisiin kuuluvilta lakko-oikeuden, mutta ei muilta valtionhallinnon virkamiehiltä.[236]

Länsimaat, johdonmukaisimmin Iso-Britannia,[237] puolustivat viittausta 16 artiklaan sen (2) kappaleeseen sisältyvien rajoitusperusteiden ja (3) kappaleeseen sisältyvän suojalausekkeen vuoksi, joita tulisi voida soveltaa myös ammattiyhdistysoikeuksia taloudellisina ja sosiaalisina oikeuksia koskevassa yhteydessä. Kun viitattu artikla ei ollut vielä lopullisessa muodossa, asiaan palattiin sittemmin kolmannessa komiteassa, mutta ensimmäiseksi juuri ensi vuorossa olleen TSS-sopimuksen 8 artiklan luennassa.

5.1.3. Muut kysymykset

Kysymys työehtosopimusten järjestäytymislausekkeista ei noussut samalla tavoin esiin kuin ihmisoikeusjulistusta valmisteltaessa. Se lienee häämöttänyt ainakin taustalla siinä keskustelussa, jota käytiin sanonnasta *»valintansa mukaan»*. Iso-Britannia ja Australia[238] vastustivat ilmaisua sillä perusteella, että ammattiyhdistyksillä tulee olla vapaus itsenäisesti päättää jäseniksi hyväksymisen ja jäsenyyden ehdoista,[239] argumentti, jota Kanada oli käyttänyt ILO:n sopimusta nro 87 valmisteltaessa ja käytti jäljempänä kerrotuin tavoin myös TSS-sopimuksen 8 artiklaa valmisteltaessa.

---

[234] Ks. edellä jakso 2.3.

[235] Juvigny, Ranska SR. 300 s. 5

[236] Santa Cruz, Chile SR. 299 s. 10–11.

[237] Hoare, SR. 300 s. 10–11.

[238] SR. 226 s. 9–10.

[239] Ks. EIK:n jäsenet Kellberg ja Norgaard tapauksessa *Young, James and Webster;* B/39 (1979–1982) s. 54–55.

5.1.4. Miksi vaatimaton lopputulos?

Lakko-oikeuden sisällyttämistä vastaan ihmisoikeustoimikunnassa ja kolmannessa komiteassa nostetut argumentit eivät olleet aina johdonmukaisia. *Ruth Ben-Israel* (s. 75–76) arvioi ihmisoikeustoimikunnan lakko-oikeutta koskevan keskustelun saattaneen muodostua tavalla tai toisella kylmän sodan välineeksi sekä YK:n ihmisoikeustoimikunnassa että ILO:ssa. Hän katsoo juuri sosialististen maiden aloitteellisuuden sekä ILO:ssa[240] että YK:ssa[241] ainakin jossain määrin lisänneen länsimaiden vastahakoisuutta tämän oikeuden kansainvälisoikeudelliseksi hyväksymiseksi. Tämä näyttää hänen mukaansa luoneen länsimaissa vastahakoisuutta lakko-oikeuden tunnustamiseen kansainvälisellä tasolla, vaikka hänen esimerkkeinään käyttämissä maissa, Ranskassa perustuslaissa ja Yhdysvalloissa Taft-Hartleyn laissa[242] tämä oikeus olikin turvattu. Lakko-oikeuden sisällyttämistä vastaan nostetut argumentit eivät olleet aina johdonmukaisia. Ben-Israel arvioikin niiden tähdänneen Neuvostoliiton esityksen kaatamiseen.

Esimerkkiluetteloa voitaisiin jatkaa. Ruotsi oli ajamassa lakko-oikeutta YK.n ihmisoikeusjulistukseen, mutta asettui nyt kovin helposti läntiseen rintamaan käyttämällä argumenttia »on muitakin keinoja kuin lakko», joka sittemmin tuli Ruotsin hallituksen pelastukseksi EIT:n ratkaisemassa tapauksessa *Schmidt & Dahlström* – sattumaltako?[243]

Neuvostoliiton ja Jugoslavian nostamien muidenkin kysymysten käsittely YK:n ihmisoikeuksien toimikunnassa antaa lisätukea Ben-Israelin arviolle. ILO:n sopimukseen lähes ilman keskustelua kirjattu oikeus liittyä kansainvälisiin järjestöihin aiheutti nyt arvostelua, ja sitä haluttiin voimakkaasti rajoittaa, vaikkakin natsien, fasistien ja falangistien varjolla,[244] mutta myös yleisemmin sen vuoksi, että kansallisesti ja kansainvälisesti »tietyt ammatilliset järjestöt olivat alkaneet aktivoitua (...) poliittisesti».[245] Samoin Neuvostoliiton esitystä ammattiyhdistysten osallistumisoikeuden turvaamiseksi talous-ja sosiaalipolitiikan päätöksenteossa yhteiskunnan kaikilla tasoilla (5. kappale) vastustettiin sillä perusteella, että se johtaisi ammattiyhdistysliikkeen institutionaaliseen päätöksentekoon elimissä, jotka poliittisessa de-

[240] Puola ja Tshekkoslovakia
[241] Neuvostoliitto ja Jugoslavia
[242] NLRA, 7 §.
[243] Ks. jäljempänä0 jakso 5.2.3.
[244] Ciasullo, Uruguay SR. 225 s. 7.
[245] Santa Cruz, Chile SR. 225 s. 13–14; Sender, ICFTU SR. 225 s. 11.

mokratiassa kuuluvat lainsäädäntö- ja toimeenpanoelimille.[246] Kuitenkin ILO hyväksyi samassa kesäkuussa kun YK:n ihmisoikeustoimikunnan toinen luenta päättyi yritystason neuvonpitoa ja yhteistyötä koskevan suosituksen nro 94/1953, ja samassa työkonferenssin istunnossa käsiteltiin ensimmäisessä luennassa työmarkkinasuhteita koskevan otsikon alla[247] julkisen vallan ja työmarkkinajärjestöjen yhteistyötä kansallisella tasolla, tavoitteena suositus toimenpiteistä, joilla työnantaja- ja työntekijäjärjestöt kytkettäisiin kansallisen talous- ja sosiaalipolitiikan valmisteluun ja soveltamiseen. Sen hyväksyminen viivästyi kuitenkin vuoteen 1960.[248]

Kylmä sota ei siten lännessäkään poistanut tarvetta uudenlaiseen lähestymistapaan ammattiyhdistysliikkeen yhteiskunnallisen roolin määrittelemiseksi, mutta sosialististen maiden aloitteellisuus aiheutti epäilyjä motiiveista. ILO:ssa lännen kehittyneet teollisuusmaat olivat kolmikantaisesti hegemonisessa ja siten turvallisemmassa asemassa, mikä lisäsi tarvetta siirtää ammattiyhdistysoikeuksien(kin) sääntelyn painopistettä juuri tähän järjestöön. Toiselta puolen Neuvostoliitto liittyi uudelleen ILO:n jäseneksi vuonna 1954; tähän asti sillä oli suora puhevalta vain YK:ssa. Vasemmistolaisen ammattiyhdistysliikkeen näkökulmasta YK:n kautta oli periaatteessa mahdollista yrittää ylittää ILO:ssa institutionalisoitu yksityinen kapitalistinen työnantajarintama ja ajaa pitemmälle meneviä uudistuksia,[249] mutta tässä ei onnistuttu nyt eikä työelämän asioissa juuri myöhemminkään.

Myös keskustelun sävy huokui kylmän sodan mukanaan tuomaa epäluuloa, ja kielenkäyttö oli poikkeuksellisen kovaa, mitä vastikään tapahtunut kansainvälisen ammattiyhdistysliikkeen jakautuminen osaltaan lisäsi. Tämä sama huomautus koskee ilman eri merkintää myös yleiskokouksen kolman-

---

[246] Santa Cruz, Chile SR. 225 s. 22; *idem* SR. 299 s. 10; Hoare, U.K. SR. 300 s. 9: »The participation by trade union organizations in the framing of economic and social policies in enterprises might in itself be very risky if such participation was not restricted and regulated, or if the trade unions attempted to impose on the enterprises general ideas going beyond actual labour problems. To prescribe that there must be participaton of trade union organizations in the framing of such policies at the national level would be equally dangerous for the reasons given by the chilean representative.»

[247] Yleissopimukseen nro 98 sekä työehtosopimuksia sekä vapaaehtoista sovittelua ja välimiesmenettelyä koskeviin suosituksiin (91 ja 92/1951) johtaneita johtaneiden teemojen ohella

[248] Suositus, joka koskee julkisten viranomaisten ja työmarkkinajärjestöjen välistä neuvonpitoa ja yhteistyötä elinkeinoaloittain ja kansallisella tasolla, nro 113/1960. Ks. HE 48/1962.

[249] Fischer (MAL), SR. 225 s. 24.

nessa komiteassa sekä talous- ja sosiaalikomiteassa samoihin aikoihin käytyjä keskusteluja, joskin kolmannen komitean jäljempänä selostettavat käsittelyt olivat sisällöltään huomattavasti tässä jaksossa selostettua asiapitoisempia.

5.2. Yleiskokouksen kolmas komitea

5.2.1. Asian käsittely

YK:n ihmisoikeuksien toimikunnan yleiskokoukselle esittämä luonnos TSS-sopimuksen 8 artiklaksi poikkesi välittömästi velvoittavana (»*sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan*») muista sopimusluonnoksen III osan artikloista, jotka edellyttävät niihin kirjattujen oikeuksien progressiivista toteuttamista (»sopimusvaltiot tunnustavat»). Kolmas komitea hyväksyi tämän periaatteen,[250] mutta toisessa luennassa artiklan sisältö muuttui ja täsmentyi, näkyvimpänä muutoksena lakko-oikeuden tunnustaminen 8(1)(d) kohdassa.

Kolmas komitea omisti TSS-sopimuksen 8 artiklalle kahdeksan kokousta.[251] Se asetti myös työryhmän etsimään kompromissia tehtyjen muutosesitysten pohjalta. Työryhmä kuitenkin epäonnistui,[252] ja 8 artiklan sisältö määräytyi vasta monien muokkausten ja äänestysten jälkeen.[253]

Kolme toisiinsa ja tutkimukseni muihin ihmisoikeusasiakirjoihin kytkeytyvää kysymystä nousi edelleen keskeisiksi: ammattiyhdistysoikeuksien sisällöllinen täsmentäminen, rajoitusperusteet ja artiklassa turvattujen oikeuksien soveltamisala *ratione personae*.

5.2.2. Ay-oikeuksien sisältö

YK:n ihmisoikeustoimikunta oli kirjoittanut ehdotuksensa ammatillista järjestäytymistä koskevaksi *yksilön* oikeudeksi myös paikallisten, kansallisten ja kansainvälisten ammatillisten järjestöjen perustamista ja niihin liittymistä koskevilta osin.

Bolivia, Peru ja Uruguay esittivät määräyksen jakamista toisaalta yksilön oikeudeksi perustaa ja liittyä haluamiinsa ammatillisiin järjestöihin, toi-

---

[250] A/2929, VIII luku, kpl. 14 s. 106

[251] GAOR, 11th Session (1956) SR. 719–726. Ks. myös Ben-Israel s. 79–83, Craven s. 19–22.

[252] SR. 720 kplt. 32–41 s. 198; SR. 721 kplt. 1–3 s. 199.

[253] A/3525 kplt. 54–75 s. 8–12.

saalta ammatillisten järjestöjen oikeuksiin. Näihin kuului nimenomaisesti oikeus perustaa liittoja ja keskusjärjestöjä sekä liittyä kansainvälisiin järjestöihin; eri kohtana määriteltiin oikeus toimia vapaasti samaan kohtaan sisältyvien rajoitusten mukaisesti. Saman oikeuden takaamista ilman rajoitusperusteita esitti lisättäväksi Neuvostoliitto.[254] Ensin mainitussa muutosesityksessä mainittiin eri kohtana lakko-oikeus, *»edellyttäen että sitä käytetään asianomaisen valtion lainsäädännön mukaisesti»*.[255] Tästä tarkennetusta muutosesityksestä oli kuitenkin jätetty pois – ilman pöytäkirjaan merkittyjä perusteluja, mutta ilmeisesti ILO:n yleissopimusta nro 87 esikuvana pitäen – edeltäneen version[256] viimeinen kappale. Se olisi kieltänyt säätämästä lainsäädäntöä, joka *»vaikeuttaa»*[257] tässä artiklassa vahvistettuja oikeuksia tai soveltamasta lakia tavalla, joka *»loukkaa»*[258] niitä. Kanada esitti yksilöiden järjestäytymisoikeutta täsmennettäväksi samoin kuin ILO:n yleissopimuksen (nro 87) 2 artiklassa on tehty: ammatillisten järjestöjen sisäisen autonomian turvaamiseksi oikeus liittyä järjestöihin tuli ehdollistaa järjestöjen säännöissä asetetuille vaatimuksille.[259]

Keskusteltiin myös siitä, kuinka yksityiskohtaiseen sääntelyyn tulisi pyrkiä. Asetelma oli pelkistettynä seuraava: Toisen, lähinnä läntisten teollisuusmaiden edustaman käsityksen mukaan myös TSS-sopimukseen oli määrä kirjoittaa vain yksilön oikeuksia.[260] Ne tulisi kirjoittaa mahdollisimman tiiviissä muodossa, koska oli tarpeetonta toistaa erikoistuneempien järjestöjen, kuten UNESCOn ja ILOn sopimusten määräyksiä.[261] Vasta-argumenttina esitettiin, että TSS-sopimus ei rajoittunut pelkästään yksilöiden oikeuksiin – viittaus kansalliseen itsemääräämisoikeuteen (1 artikla).[262] Myöskään ei ollut sopi-

---

[254] A/3525. kpl 56, A/C.3/L.547.

[255] A/3525, kpl 63 s. 9; A/C.3/L.552 Rev.2.

[256] A/3525 kpl. 62, L. 522 Rev.1.

[257] *impede* pro *restrict* = ILO 3(2) art.

[258] *infringe* pro *impede* = ILO (nro 87) 3(2) art.

[259] A/3525 kpl 60, A/.C.3/L. 533 ja 544.

[260] »[the] two texts» (viittaus Bolivian, Perun ja Uruguayn muutosesitykseen/OS) »went beyond the right of the individual to join trade unions – the right with which the draft Covenant was concerned – and dealt instead with the functioning of trade unions themselves», Hoare (Iso-Britannia), GAOR, 11th Session (1956) A/C.3/ 720 SR. kpl. 25 s. 197 Samoin Currie (Kanada), 721 SR. kpl. 18 ja Azkoul (Libanon) *op.cit.* kpl. 23 s. 201, Delhaye (Belgia) 722 SR. kpl. 24 s. 209 sekä Hamilton (Australia) SR. 723, kpl. 30 s. 213.

[261] Iso-Britannia, GAOR, 11th Session (1956), agenda item 31, A/C.3/SR. 725 kpl. 29 s. 227.

[262] Filippiinit, SR. 722 kpl 15 s. 206.

vaa toisaalta turvata oikeutta perustaa ammatillisia järjestöjä ja liittyä niihin, mutta toisaalta riistää niiltä oikeus toimia sekä liittyä kansallisiin ja kansainvälisiin liitoihin.[263] Kansallisten ja kansainvälisten liittojen perustamisoikeuden johtaminen yksilön järjestäytymisoikeudesta todettiin keinotekoiseksi,[264] ja yhdistymisvapauteen kuuluva oikeus ammatilliseen järjestäytymiseen käsitti useita oikeuksia. Niistä olennaisimmat tulisi sisällyttää yleissopimukseen, koska valtioiden tulisi tarkoin tietää, mihin velvollisuuksiin ne ovat sitoutumassa.

5.2.3. Lakko-oikeus

YK:n pääsihteerin yleiskokouksen käsittelyä varten laatimassa yhteenvedossa todettiin TSS-sopimusluonnoksen 8 artiklan kohdalla eräiden kiinnittäneen huomiota siihen, että

»lakko on vain yksi monista menetelmistä, joilla ammatilliset järjestöt voivat ajaa etujaan, painottaen sen luonnetta viimeisenä keinona, jota voidaan käyttää vain, kun tavanomaiset sovittelumenetelmät eivät ole turvanneet ratkaisua, ja korostettiin sitä, että minkä tahansa määräyksen tulisi sallia mahdollisuus sen rajoittamiseen, kun kysymys on julkisista tai elintärkeistä palveluista».[265]

Raportissa käytetty ilmaisus assosioi välittömästi mieleen EIT:n argumentaation tapauksessa *Schmidt & Dahlström*.[266] TSS-sopimuksen 8 artiklan toisessa luennassa sävy oli sama. Itse lakko-oikeutta pidettiin muutamaa varauksellista kannanottoa lukuunottamatta itsestään selvänä; mielipiteet vaihtelivat tämän oikeuden käyttämisen sääntelystä ja sen kirjaamisen tavasta tai välttämättömyydestä, vaikka Bolivian, Perun ja Uruguayn tarkistettu muu-

---

[263] A/ 3525, kpl. 66 s. 9.

[264] »It was utmostly unlikely that an international organization could be established by individuals; that required action by national federations or confederations,» Townsend Ezcurra (Peru) SR. 719 kpl. 39 s.192. Samoin Thierry (Ranska) SR. 721 kpl. 12 s. 200 ja Chaudhuri (Pakistan) SR. 723 kpl. 12 s.212.

[265] GAOR, 10th Session (1955) A/2929 VIII luku, kpl. 15 s. 106.

[266] A/20, § 41 s. 16: »The grant of a right to strike represents without any doubt one of the most important of these means, but there are others». Samassa tapauksessa EIT katsoi myös ESP:n 6(4) artiklaan viitaten, että lakko-oikeus »may be subject under national law to regulation of a kind that limits its excercise in certain instances.» Ks. myös ECHR, Series A 21 (1976) (*Swedish Engine Drivers' Union*) kpl. 40 s. 15: »While the concluding of collective agreements is one of these means, there are others.» Ks. jäljempänä VI.6.4. luku.

tosesitys[267] hyväksyttiinkin viimein lopulliseksi sopimustekstiksi selvällä äänten enemmistöllä.[268]

»Viimeisen keinon» – *ultima ration* – periaatetta tukevat argumentit korostuivat eri sävyin ilmaistuina.[269] Eräissä näistä puheenvuoroista[270] tuettiin Chilen ehdotusta kolmen hallituksen muutoesityksen täydentämisestä lisäämällä lakko-oikeuden jälkeen sanat *»sen jälkeen kun kaikki yritykset sovitteluun ovat epäonnistuneet»*. Ehdotusta ei kuitenkaan viety muutosesityksenä äänestykseen.

Toisaalta lakko-oikeutta pidettiin ammatilliseen järjestäytymisoikeuteen kuuluvana,[271] tämän tai TSS-sopimuksen 6 artiklassa tunnustetun oikeuden (oikeus työhön) olennaisena[272] tai niin luonnollisena seurauksena, että jos se haluttiin mainita, olisi samalla viitattava muihinkin yhtä tärkeisiin oikeuksiin, kuten oikeuteen järjestää lakkovartiointi.[273]

Rajoitusperusteeksi esitettyä avointa viittausta kansalliseen lainsäädäntöön arvosteltiin,[274] jyrkimmin sillä perusteella, että lakivaraus tekisi lakko-oikeudesta pelkän etuoikeuden, jonka valtio voisi mielensä mukaan joko myöntää tai evätä.[275] Toisaalta juuri lakivarauksen vuoksi Tanska[276] katsoi voivansa hyväksyä muutosesityksen, koska parlamentti voisi näin ratkaista vakavan jo alkaneen tai uhkaavan työriidan.

Avoimimmin lakko-oikeuden kirjaamista vastustaneet hallitukset perustelivat kantaansa vaikeudella erottaa taloudellisten ja sosiaalisten etujen puolustamiseksi tarkoitetut lakot niistä, jotka perustuivat muihin motiiveihin, ennen kaikkea poliittisiin.[277]

---

[267] L. 522. Rev.2

[268] Äänin 41–2–26, A/3525 kpl. 74 s. 11.

[269] GAOR, 11th Session (1956) A/C.3/: *SR. 720th Meeting:* Iso-Britannia kpl. 26 s.198; *SR. 721:* Alankomaat kpl. 25 s. 202, Kolumbia kpl. 33 s. 202; Chile kpl. 35 s. 203; *SR. 722:* Ruotsi kpl. 3 s. 205, Bolivia kpl. 19 ja Indonesia kpl. 20 s. 207; *SR. 723:* Meksiko kpl.t. 9–10, s. 212–213, Pakistan kpl. 15 s. 212, Australia kpl. 32 s. 214, Kreikka kpl. 52 s. 215 ; *SR. 726:* Uusi-Seelanti kpl. 3 s. 225.

[270] Alankomaat, Bolivia, Kreikka, Uusi-Seeelanti.

[271] Norja SR. 725 kpl. 4 s. 221.

[272] Uruguay SR. 719 kpl 25.

[273] Filippiinit SR. 722 kpl. 15 s. 207.

[274] Norja, *ibid.*; Jugoslavia SR. 720 kpl. 30 s. 198; SR. 722 Ruotsi kpl. 3 s. 205 ja Iso-Britannia kpl. 33. s. 209.

[275] Australia SR. 723 kpl. 23 s. 213.

[276] SR. 723 kpl. 23 s. 213.

[277] Kiina SR. 721 kpl. 8 s. 200 ja Iran SR. 722 kpl 11 s. 216.

Lakivaraukseen perustuva kompromissi tyydytti pitkälle valtioita, jotka eniten vastustivat lakko-oikeuden sisällyttämistä yleissopimukseen,[278] joskin näidenkin valtioiden piirissä epäiltiin määräyksen tämän vuoksi menettävän pitkälti merkityksensä.[279] Sen sijaan keskustelua ei käyty lakivarauksen eikä muiden lakko-oikeuteen aikaisemmin kaavailtujen rajoitusperusteiden suhteesta 8(1)(a) artiklassa taikka 4 ja 5 artikloissa määriteltyihin rajoitusperusteisiin. Palaan tähän kysymykseen valvontakäytännön yhteydessä (VI. 6.3. luku).

5.2.4. Erityiset rajoitusperusteet

TSS-sopimuksen 8 artiklaan kirjatut rajoitusperusteet koskevat a) yksilön järjestäytymisoikeuteen (8 (1)(a) artiklan viimeinen virke), b) ammattiyhdistysten toimintaoikeuteen (8(1)(c) artiklan loppuosa) sekä c) erikseen asevoimiin, poliisiin ja valtion hallintotehtävissä oleviin kohdistettavia (8(2) artikla) rajoituksia. Artiklan kolmannessa kappaleessa on ILO:n yleissopimusta nro 87 koskeva, KP-sopimuksen 22(3) artiklaa sisällöltään vastaava suojalauseke – *saving clause*. Se määrää käänteisesti ihmisoikeuksiin kohdistettavista rajoituksista: se on rajoitusperusteisiin(kin) kohdistuva rajoitus. Käsittelen näiden määräysten syntyä tässä järjestyksessä. Eri virkamiesryhmiä ((c) kohta) tarkastelen kuitenkin jäljempänä jaksossa 8.4.

Ihmisoikeustoimikunnan ehdotus TSS-sopimuksen 8 artiklaksi ei sisältänyt nimenomaisia rajoitusperusteita, kuten ei mikään muukaan luonnoksen kolmannessa osassa määriteltyjä oikeuksia koskeva artikla. Luonnoksen 4 artiklaan sisältyi miltei sellaisenaan lopulliseen tekstiin sijoitetut kaikkia yleissopimuksen kattamia oikeuksia – siten myös ammattiyhdistysoikeuksia – koskevat yleiset rajoitusperusteet. Kuten edellä mainitsin,[280] YK:n ihmisoikeustoimikunnan luonnos TSS-sopimuksen 8 artiklaksi[281] oli kirjoitettu välittömästi velvoittavaan muotoon (»sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan»),

---

[278] A/3525 kpl. 68 s. 10.

[279] Hoare, Iso-Britannia SR. 722 kpl. 33 s. 209; Hamilton, Australia SR. 723 kpl. 32 s. 214; Stabel, Norja, SR, 725 kpl. 4 s. 221; Ks. Craven s. 259.

[280] Ks. jakso 5.2.1.

[281] »The States Parties to the Covenant undertake to ensure the free exercise of the right of everyone to form and join local, national and international trade unions of his choice for the protection of his economic and social interests», E/2573, Annex I, A. Vastaava formulointi sisältyi tunnustuksellisten koulujen perustamista koskevaan 14(3) artiklaan (lopullisen tekstin 13(3)artikla).

poikkeuksena muista sopimusluonnoksen III osan artikloista, jotka edellyttävät niihin kirjattujen oikeuksien progressiivista toteuttamista 2 artiklan mukaisesti (»sopimusvaltiot tunnustavat»). Kolmannen komitean hyväksyttyä tämän periaatteen erityisiä rajoitusperusteita koskeva ongelma aiheutui tästä kysymyksestä.

Alankomaiden ja Ison-Britannian ensimmäinen muutosesitys[282] ehdotti YK:n ihmisoikeustoimikunnan tekstiin lisättäväksi kaksi uutta kappaletta. Ensimmäisen kappaleen esikuvana oli ihmisoikeustomikunnan KP-sopimusluonnokseen sisältyvän 21(2) artiklan[283] sisältämät rajoitusperusteet, kuitenkin siten »karsittuina», että perusteina oli mainittu vain kansallinen turvallisuus, yleinen järjestys sekä muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien suojelu.[284] Esitystä perusteltiin juuri sillä, että artikla asetti *»tarkoin määritellyn ja välittömän» (definite and immediate)* velvollisuuden, joka ei ollut luonteeltaan progressiivinen. Tämä velvollisuus oli sama kuin KP-sopimusluonnoksen 21 artiklaan sisältyvä, ja yhdenmukaisuuden vuoksi myös rajoitusperusteet olisi muotoiltava yhdenmukaisiksi.[285]

Esitys aiheutti periaatekeskustelun rajoitusten paikasta ja konkreettisemmin myös niiden sisällöstä. Neuvostoliiton[286] ja eräiden muiden maiden edustajat[287] katsoivat, että rajoitukset olisi sisällytettävä yleissopimuksen 4 artiklaan; monien mielestä sitä voitaisiin tarvittaessa täsmentää, mutta esitetyt perusteet olivat luonteeltaan liian rajoittavia.[288]

---

[282] A/C.3/L.550.

[283] Joka sittemmin hyväksyttiin sellaisenaan lopullisen tekstin 22(2) artiklana.

[284] »2. No restrictions may be placed on the exercise of this right other than those prescribed by law and which are necessary in the interests of national security or public order or the protection of the rights and freedoms of others[.]» Luettelosta jäivät siten pois (vrt. E/2573, Annex 1 B, Art. 21(2): [the interets of] *public safety* ...[the protection of] *public health or morals*. Muutosesityksen tekijät perustelivat vain terveydenhoidon jättämistä pois luettelosta sillä, ettei siihen ollut tarvetta, koska tällaiset rajoitukset soveltuvat vain kokoontumisoikeuden käyttämiseen (A/C.3/SR. 719 kpl. 23 s. 191) (josta ihmisoikeustomikunta ei ollut tehnyt esitystä. Tätä oikeutta koskeva KP-sopimuksen 21 artikla lisättiin sopimukseen vasta YK:n yleiskokouksen kolmannessa komiteassa). Tosin esim. *Manfred Zuleeg* toteaa lakonisesti: »Der weite Begriff der öffentlichen Ordnung in Pakt I deckt aber wohl auch die genannten Schutzgüter», RdA 1974 Heft 6 av. 82.

[285] SR. 720 kpl. 20 s. 197 ja SR. 722 kpl. 35 s. 210.

[286] SR. 719 kpl. 31 s. 192.

[287] SR. 720 Chile kpl 4 s. 196, Puola kpl. 14 s. 196 ja Jugoslavia kpl. 31 s. 198; Kreikka SR. 721 kpl. 6 s. 199; Filippiinit SR. 722 kpl. 15 s. 205; Bulgaria SR. 723 kpl. 7 s. 206.

[288] Näin myös Tshekkoslovakia SR. 723 kpl. 19 s. 212.

Täydennysehdotuksissaan[289] Alankomaat ja Iso-Britannia sijoittivat samat perusteet Bolivian, Perun ja Uruguayn tarkennetun muutosesityksen[290] sisään.[291] Kun viimeksi mainittujen maiden esitys sai sellaisenaan laajaa kannatusta, Alankomaat ja Iso-Britannia onnistuivat saamaan kolmen hallituksen yhteisen muutosesityksen myötä myös omat rajoitusperusteita koskevat esityksensä hyväksytyiksi, vaikka niistä äänestettiinkin erikseen.[292] Tosin enemmistö olisi ilmeisesti ollut valmis kompromissina hyväksymään ihmisoikeustoimikunnan esityksen. Siitä ei kuitenkaan menettelytapasyistä voitu sellaisenaan äänestää, koska siihen tehdyt muutosesitykset olisi tullut ensin hylätä.[293]

---

[289] A/C.3/L. 555/Rev. 1–2.

[290] A/C.3/L. 552/Rev.2.

[291] Kohtiin (a) (yksilön järjestäytymisoikeus) ja (c) (ammatillisten järjestöjen oikeus toimia vapaasti, johon jo oli valmiiksi kirjoitettu toisten oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi tarkoitetut rajoitukset.

[292] Ensin hyväksyttiin kolmen maan yksilön järjestäytymisoikeutta koskeva muutosesitys TSS-sopimuksen 8(1(a) artiklaksi sellaisenaan (äänin 3–8–18) ja sen jälkeen sen toiseksi virkkeeksi rajoitusperusteita koskeva kahden maan täydennysesitys (äänin 30–8–28). 8(1) artiklan c) kohtaa (järjestöjen toimintavapaus ja sen rajoitukset) koskeva äänestysemenettely oli mutkikkaampi. Ensin hyväksyttiin kahden maan täydennysesitys, jonka mukaan kolmen maan esitykseen jo sisältyvän rajoituksen (toisten oikeudet ja vapaudet) edelle tulisi lisätä kansallinen turvallisuus ja yleinen järjestys (äänin 28–9–30). Tämän jälkeen Neuvostoliito pyysi eri äänestystä c) kohdan ensimmäisistä sanoista »ammattiyhdistyksille oikeuden toimia vapaasti». Kun ilmaisu oli hyväksytty (äänin 41–2–35), hyväksyttiin myös kohdan jälkimmäinen osa (äänin 21–11–24) ja vihdoin c) kohta kokonaan (40–2–27). A/3525 kpl. 74 s. 11. Suomennokseen on kömpelyyden ohella livahtanut kaksi käännösvirhettä, joista yhtä sidesanaa koskeva lapsus vääristää koko normin sisällön: » (...) ammattiyhdistyksille oikeuden toimia vapaasti olematta muiden kuin niiden rajoitusten alaisia, jotka on määrätty lailla *tai /p.o.» ja» (»and»)* jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa tai yleisen järjestyksen etujen kannalta tahi muiden oikeuksien ja *vapauden/ p.o. vapauksien (freedoms)* suojelemisen kannalta», TSS-sopimus, 8(1)(c) artikla. Jälkimmäinen virhe esiintyy myös artiklan a) kohdassa, mutta KP-sopimuksessa (21 ja 22(2) artikla) sekä EIS:ssa (8(2), 9(2) ja 11(3) artikla) ilmaisu *for the protection of rights and freedoms of other (person)s* on käännetty monikolliseksi sekä oikeuksia että vapauksia koskien.

[293] Preferoituaan ihmisoikeustoimikunnan esitystä verrattuna tehtyihin muutosesityksiin Ruotsin edustaja Odevall ilmoitti, ilmeisesti kehotuksena muille keskustelussa saman mielipiteen esittäneille hallituksille, että se tulee äänestämään kaikkia tehtyjä muutosesityksiä vastaan (SR. 725 kpl. 6 s. 222).

5.2.5. Saving clause

ILO:n yleissopimukseen nro 87 viittaavan suojalausekkeen hyväksymiseen lienee vaikuttanut se, että vastaava määräys sisältyi YK:n ihmisoikeustoimikunnan ehdotukseen KP-sopimuksen (silloin) 21 artiklaksi. Ihmisoikeustoimikunnan molempiin sopimusehdotuksiin sisältyi myös sittemmin sellaisenaan hyväksytty samansisältöinen, joskin velvoittavuudeltaan eri asteinen yleinen suojalauseke (5(2) artikla),[294] joka sinänsä kattaa myös ratifioidut ILO:n yleissopimukset. Toisaalta ILO:n yleissopimusta nro 87 koskevan erityisen suojalausekkeen puuttuminen ihmisoikeustoimikunnan TSS-sopimuksen 8 artiklaa koskevasta ehdotuksesta aiheutti epäilyä sellaisen tarpeellisuudesta.[295] Sen hyväksymistä perusteltiin samoilla artiklan poikkeusluonteeseen perustuvilla rakenteellisilla syillä kuin erityisiä rajoitusperusteita.[296] Lisäperusteena esitettiin, että määräys estäisi myöhemmät ristiriidat käsiteltävänä olevaan yleissopimukseen ja ILO:n vuoden 1948 yleissopimukseen perustuvien velvollisuuksien välillä.[297]

Alankomaiden ja Ison-Britannian muutosesitys hyväksyttiin, tosin niukalla enemmistöllä.[298] Tulokseen lienee vaikuttanut se seikka, että sisällöltään vastaava suojalauseke sisältyi jo yleisessä muodossa TSS-sopimuksen 5(2) artiklan luonnokseen.[299]

---

[294] »Mitään rajoitusta tai poikkeusta ihmisen perusoikeuksista, jotka on tunnustettu tai jotka ovat voimassa jossakin sopimusvaltiossa lain tai muiden säädösten, yleissopimusten tai tavan nojalla, *ei sallita* (KP-sopimus) pro: *ei saa hyväksyä* (TSS-opimus) sillä perusteella, että tämä yleissopimus ei tunnusta tällaisia oikeuksia tai se tunnustaa ne suppeampina» (korostukset tässä).

[295] SR. 720 Chile kpl. 5 ja Puola kpl 14 s. 196; SR. 721 Kreikka kpl. 6 s. 200; SR. 722 Filippiinit kpl. 18 s. 207; SR. 723 Tshekkoslovakia kpl. 20 s. 212.

[296] Iso-Britannia SR. 719 kpl. 191.

[297] *»(...) its adoption would forestall any subsequent conflict between the obligations arising out of the Covenant and those arising out of the International Labour Convention of 1948»*, Ranska SR. 721 kpl. 11 s. 200; A/3525 kpl. 71 s. 10. Tämäkään argumentti ei ole välttämättä kestävä. Kuten edellä (III.1.1. luku) mainitsin, *pacta sunt servanda* -säännöstä seuraa, että valtioiden tulee myöhempiä valtiosopimuksia tehdessään välttyä sitoutumasta velvollisuuksiin, jotka ovat ristiriidassa sen aikaisemmin solmimista sopimuksista aiheutuvien velvollisuuksien kanssa. Suojalauseke poistaa kuitenkin tarpeen sopmusvaltiokohtaisiin ILO:n sopimukseen nro viittaaviin varaumiin.

[298] Äänin 19–14–35; A/3525 kpl. 74 s. 11

[299] Beyerling BaöRV 75/2 s. 1168.

6. Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus

22 artikla

»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 nähden heidän käyttäessään tätä oikeutta.

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.»

22(1) artikla sai lopullisen sanamuotonsa jo vuonna 1952 YK:n ihmisoikeustoimikunnan kahdeksannella istuntokaudella. Kolmannen komitean toisessa luennassa tehdyt muutoesitykset hylättiin, mistä tuonnempana.[300] Pelkistettyyn muotoon kirjoitettu määräys poikkeaa sisällöltään ammatillista järjestäytymisvapautta huomattavasti yksityiskohtaisemmin sääntelevästä TSS-sopimuksen 8(1) artiklasta. Palaan näihin eroihin jäljempänä. Mutta artikla kokonaisuudessaan poikkeaa myös YK:n ihmisoikeusjulistuksesta: KP-sopimuksessa on kokoontumis- ja yhdistymisvapaus erotettu eri artikloihin,[301] ensin mainittu 21 artiklaan; KP-sopimukseen ei ole kirjattu negatiivista yhdistymisvapautta, sopimuksen 22(2) artiklaan sisältyvät rajoitusperusteet poikkeavat YK:n julistuksen yleisistä rajoitusperusteista (29 ja 30 artiklat).[302] Itse KP-sopimuksen 22(1) artiklan sisältö on yhdistelmä YK:n ihmisoikeusjulistuksen 20 ja 23(4) artiklasta.

Aloitan tästä kysymyksestä. Armeijaan, poliisiin ja valtionhallintoon kuuluviin kohdistettavia rajoitusperusteita tarkastelen jaksossa 8.4.

---

[300] Bossuyt s. 425–428.

[301] Ks. syntyhistoriasta Nowak s. 385 ja siinä mainitut lähteet, vrt. EIS 11(1) artikla

[302] Sekä TSS-sopimuksen 8(1) ja EIS 11(2) artiklan rajoitusperusteista.

6.1. Horisontaalivaikutus

KP-sopimuksen yleistä yhdistymisvapautta koskeva ensimmäinen virke – *»jokaisella on oikeus yhdistymisvapauteen muiden kanssa»* – hyväksyttiin tässä muodossa jo ihmisoikeustoimikunnan viidennellä istuntokaudella vuonna 1949, joskin sen jälkeen hyväksyttiin välillä muitakin versioita.[303] Ilmaisu *»oikeus...vapauteen»*[304] on sellaisenaan omaksuttu jo vuoden 1948 julistuksessa,[305] ja viimeistään KP-sopimukseen sisällytettynä se on tietoinen valinta. Ihmisoikeustoimikunnassa hetkellisesti menestynyt Ranskan esitys pelkästään oikeuden »tunnustamisesta» hylättiin toimikunnan vuoden 1952 istunnossa,[306] eikä asiaan myöhemmin palattu. Myös esitykset kokoontumis- ja yhdistymisvapauden suojelemisesta klassisina vapausoikeuksina pelkästään »hallituksen sekaantumiselta» jäivät vaille tukea,[307] »koska yleisesti katsottiin, että yksilöä tulee suojella kaikenlaatuisilta tämän oikeuden käyttöön kohdistuvilta loukkauksilta».[308] Tämä merkitsee sitä, että määräys asettaa valtioille myös positiivisia velvollisuuksia. Sillä on siten myös välillinen horisontaalivaikutus/Drittwirkung,[309] joka näin ulottuu myös ammatillista järjestäytymisvapautta koskevaan jälkimmäiseen virkkeeseen.

6.2 Ammattiyhdistysoikeudet molempiin vai vain TSS-sopimukseen

Ihmisoikeustoimikunnassa ammattiyhdistysoikeuksien sijoittamista TSS-sopimukseen pidettiin itsestään selvänä. Monet valtuuskunnat olivat kuitenkin sitä mieltä, että ammattiyhdistysoikeudet ovat kollektiivisia oikeuksia, joilla ei ole paikkaa kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleissopimuk-

---

[303] Bossuyt s. 425; Nowak s. 387.

[304] Ks. yleisesti Sieghart 1985 s. 14.

[305] Sanonnan perusteita en ole voinut jäljittää.

[306] Äänin 8–4, ks. Bosssuyt s. 425 ja Nowak s. 387 sekä niissä mainitut lähteet.

[307] Yhdysvaltojen ihmisoikeustoimikunnassa tekemä muutosesitys, josta ei kuitenkaan äänestetty, E/CN. 4/365, A/2929 § 148 s. 56; Bossuyt s. 426 ja Nowak s. 387.

[308] A/2929 VI luku, kplt. 139 s. 54 ja 148 s. 56: »While the article was primarily concerned with individual rights, trade unions must also be free to protect the rights of their members, without interference either from employers or from Governments», Mr. Bolin (Sweden), GAOR 16th Session (1961) A/C.3/SR. 1087th Meeting, kpl. 16. s. 134.

[309] Nowak s. 387.

sessa.[310] Niiden sisällyttämistä myös KP-sopimuksen oikeutta yhdistymisvapauteen koskevaan artiklaan pidettiin arveluttavana myös sillä perusteella, että ammattiyhdistysoikeuksiin tulisi kohdistumaan kahdet erilaiset rajoitusperusteet.[311] Toisaalta argumentoitiin, että näiden oikeuksien jättäminen pois KP-sopimuksesta saattaisi johtaa sellaiseen virheelliseen tulkintaan, että nämä oikeudet eivät ole yhtä lailla kansalaisoikeuksia kuin taloudellisia ja sivistyksellisiä oikeuksia.[312] Tähän tukeutuen argumentoitiin edelleen sen puolesta, että KP-sopimuksessa tulisi määritellä ammatillisen järjestäytymisen tarkoitusperät väljemmin kuin TSS-sopimuksessa – *»etujensa» pro »taloudellisten ja sosiaalisten etujensa»* suojelemiseksi, koska ammatillisten järjestöjen täytyy usein taistella sekä jäsentensä kansalaisoikeuksien että heidän taloudellisten ja sosiaalisten etujensa puolesta.[313] Oikeus perustaa ammatillisia järjestöjä ja liittyä niihin päätettiin sisällyttää KP-sopimusehdotukseen jo ihmisoikeustoimikunnan 6. istunnossa vuonna1950 (silloin 21 artiklaan).[314] Sopimuksen 22 artiklan 1 kappale sai lopullisen muotonsa jo ihmisoikeustoimikunnan 8. istunnossa vuonna 1952.[315]

---

[310] Intia SR. 1086 kpl. 18; Alankomaat SR. 1087 kpl. 13; Italia SR. 1088 kpl. 11; Yhdysvallat SR. 1089 kpl. 2 ja Turkki SR. 1090 kpl. 12. Manfred Nowak s. 391 huomauttaa, että tämä perustelu ei ollut vakuuttava, koska yleissopimus sisältää muitakin kollektiivisia oikeuksia, varsinkin 1 artiklassa.

[311] Erikseen TSS-sopimuksessa (jo silloin 4 artikla ja KP-sopimuksessa (22(2) artikla), A/2929 VI luku § 146.

[312] *Ibid*; E/2256 kpl. 252 s. 37; Bossuyt s. 246.

[313] A/2929 VI luku § 147. Vrt. Bolinin lausunto, av. 307. Samassa istunnossa Belgia esitti poistettavaksi koko määritteen peläten sitä tulkittavan niin, että se asettaisi rajoituksia ammatilliselle järjestäytymisoikeudelle, mutta veti esityksen takaisin kuultuaan ILO:n edustajan, verrattuaan poistettavaksi esitettyä sanontaa *–for the protection of his interests* – ILO:n yleissopimuksen 10 artiklaan – *for furthering and defending the interests of workers or of employers* – päätyvän siihen, että muutosesityksen kohteena oleva teksti oli joustavampi, ja se voitaisiin yhdenmukaisuutta lisäävänä sisällyttää artiklaan, SR 1087 kplt. 3 ja 5, s. 133; A/2929 § 147 s. 56. Ks myös Nowak s. 389 av. 28.

[314] A/2929 § 146 s. 56; Bossuyt s. 426.

[315] E/2256 kpl. 253 s. 37. Ison-Britannian muutosesitys (E/CN.4/l.146 (GB), Bossuyt s. 426) jaettiin äänestystä varten kolmeen osaan ja hyväksyttiin seuraavasti: yleinen yhdistymisoikeus (artiklan alkuosa) äänin 12–1–4, oikeus perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin äänin 11–3–2 ja »etujensa suojelemiseksi» äänin 8–1–6; ja esitys kokonaisuudessaan äänin 8–3–5. YK:n ihmisoikeusjulistuksen 23(4) artiklaan nähden lähinnä kielellisinä muutoksina KP-sopimuksen 22(1) artiklassa pysytettiin ensin mainitun määräyksen englanninkielisessä versiossa esiintynyt sana *protection* ja muutettiin ranskankielinen sana *défense* sanaksi *la protection*, mutta samalla englanninkieliseen tekstiin lisättiin jo ranskankielisessä tekstissä ollut ilmaisu »muiden kanssa» – *with others/avec d'autres.*

YK:n yleiskokouksen kolmannessa komiteassa vuonna 1961 Ukraina pyrki sisällyttämään KP-sopimukseen myös ammatillisten järjestöjen oikeuden perustaa liittoja, keskusjärjestöjä sekä kansainvälisiä järjestöjä ja takaamaan niille oikeuden häiriintymättömään toimintaan.[316] Muutosesitys perustui osaksi komitean jo vuonna 1957 hyväksymän TSS-sopimusluonnoksen 8 (1)(b) artiklaan.[317] Sen tarkoituksena olikin molempien sopimusten mahdollisimman pitkälle menevä yhdenmukaisuus varsinkin, kun jotkin valtiot saattoivat liittyä vain toiseen niistä.[318] Vasta-argumentteina esitettiin, että KP-sopimusluonnoksen (silloin) 21 artiklan tarkoituksena oli taata yksityisten henkilöiden oikeus liittyä kaikenlaisiin yhdistyksiin; lisäyksen tekeminen korostaisi ammattiyhdistysoikeuksia muiden yhdistysten, esimerkiksi poliittisten puolueiden, kustannuksella, että ammattiyhdistysoikeudet mainittiin artiklassa ennen kaikkea sen vuoksi, ettei niitä pidettäisi yksinomaan taloudellisina ja sosiaalisina oikeuksina sekä että sanonta »ammatillinen järjestö» käsitti sekä kansalliset että kansainväliset järjestöt.[319] Lisäksi puuttumattomuustakuuta koskevaa kohtaa vastustettiin mm. sillä perusteella, että se johtaisi ristiriitaan artiklan (2) kappaleessa määriteltyjen rajoitusperusteiden kanssa.[320] Erikseen äänestettäessä muutosesitykset hylättiin.[321]

6.3 Negatiivinen järjestäytymisvapaus

KP-sopimuksen 22 artiklan ja YK:n ihmisoikeusjulistuksen 20 artiklan silmiinpistävänä erona on, että ensin mainittuun artiklaan ei ole kirjattu negatiivista järjestäytymisvapautta. Asia nousi toki esiin myös KP-sopimuksen valmistelussa. Ihmisoikeustoimikunta ei ollut sisällyttänyt ehdotuksensa po-

---

[316] A/5000 § 59 s. 8.

[317] A/2925 VII luku §§ 12–17 s. 108.

[318] SR. 1085, kplt. 32–33 s. 126; SR. 1086 kplt. 28–29 s. 139.

[319] A/5000 § 65 s. 9. Viimeksi mainittu tulkinta on toki yksilön oikeuksista johdettuna varsin pitkälle menevä, koska käytännössä kansalliset ja kansainväliset liitot ovat järjestöjen perustamia, joskin viime kädessä toimijoina ovat, niinkuin Kaira muussa yhteydessä opettaa (1932 s. 304 » (...) oikeussäännöksen käsite vaatii, että jokaisen oikeudellisen velvoituksen tulee kohdistua johonkuhun ihmiseen»; ks. myös *idem* 1932 a s. 100 ja *idem* DL 1933 s. 49–50), järjestöjen edustajina toimivat yksityishenkilöt, jotka edellä mainitun tulkinnan mukaisesti toisivat myös heidän edustamansa järjestöt sopimusmääräyksessä tarkoitetun suojelun piiriin.

[320] SR. 1087 kpl. 29 s. 135.

[321] Puuttumattomuustakuuta koskeva äänin 33–14–29 ja ammatillisten järjestöjen määrittelyä koskeva äänin 36–16–25; A/5000 § 72 s. 10; SR. 1089 kpl 60 s. 145.

sitiivista järjestäytymisoikeutta koskevaan kappaleeseen[322] erikseen negatiivista järjestäytymisvapautta. Yleiskokouksen kolmas komitea (1955) perusteli päätöstään olla hyväksymättä negatiivisen järjestäytymisvapauden lisäämistä koskevaa esitystä – vaikka tunnustikin sen korostavan järjestäytymisvapauden tärkeää puolta – koska »sen soveltaminen ei ehkä ole aina ammatillisten järjestöjen etujen mukaista».[323]

Kolmannen komitean toisessa luennassa (1961) Somalia teki vielä negatiivisen järjestäytymisvapauden nimenomaista tunnustamista koskevan muutosesityksen, sijoittamalla sen 22 [silloin 21] artiklan rajoitusperusteita koskevaan 2. kappaleen uudeksi viimeiseksi virkkeeksi.[324]

Keskustelussa huomautettiin, että koska artikla koski oikeutta eikä velvollisuutta, Somalian esitys itse asiassa sisältyi jo artiklan tekstiin[325] jonka sanamuoto, varsinkin ranskankielinen versio – *»le droit de s'associer librément avec d'autres»*– on kirjoitettu niin, että se sallii jokaisen mielensä mukaan liittyä tai olla liittymättä yhdistykseen. Lisäksi useimmat puheenvuoron käyttäjät kytkivät muutosesityksen vaikutukset nimenomaan ammattiyhdistysoikeuksiin, joiden tehokkaaseen harjoittamiseen sen hyväksyminen saattaisi vaikuttaa haitallisesti. Keskustelun perusteella Somalia luopui esityksestään.[326]

Merkille pantavaa on, että työehtosopimusten järjestäytymislausekkeita – *closed shop* järjestelmää – sivuttiin vain yksittäisissä puheenvuoroissa KP-sopimuksen toisessa luennassa,[327] eikä TSS-sopimusta käsiteltäessä asiaan puututtu lainkaan. Tähän voi arvuutella selitystä lähinnä kahdelta suunnalta. Toisaalta kolmannen komitean ihmisoikeuksien julistuksen käsittelyn yhteydessä omaksuma järjestäytymislausekkeita koskeva tulkintakannanotto lienee katsottu myös TSS-sopimuksen kohdalla päteväksi. Toisaalta erityinen viittauskappale ILO:n sopimukseen nro 87 sekä TSS-sopimuksessa että KP-sopimuksessa on saattanut tyydyttää anglosaksisia maita, joista tosin vain Iso-Britannia oli ratifioinut sopimuksen ennen kuin YK:n sopimusten tekstit asiallisesti hyväksyttiin näiltä osin vuonna 1952.

---

[322] E/2573, Annex 1, B art. 21(1).

[323] A/2929, VI luku § 145 s. 55–56.

[324] *No one may be compelled to join an association of any kind or to belong to it*, A/C.3/L. 937.

[325] SR. 1086 kpl 9 s. 129.

[326] A/5000 § 69 s. 9; SR. 1087 kpl. 32 s. 135.

[327] SR. 1087 kplt 11 ja 16 s. 133–134.

7. Euroopan sosiaalinen peruskirja

7.1. Neuvoa antavasta yleiskokokouksesta kolmikantakonferenssiin

Ensimmäisestä, neuvoa-antavan yleiskokouksen sosiaalikomitean laatimassa luonnoksesta[328] alkaen omaksuttiin rakenne, jossa ensin johdannoksi nimitettyyn ensimmäiseen lukuun sisällytettiin yleiset periaatteet ja toiseen lukuun niitä konkretisoivat oikeudet.

Sosiaalikomitean raportöörin *M. Heyman*in laatimassa muistiossa todettiin, että johdantoon sisällytetyt lausekkeet eivät aseta mitään oikeudellisia velvoitteita jäsenvaltioille; niillä on pelkästään moraalinen velvoittavuus.[329] Myös peruskirjan toiseen osaan sisältyvillä määräyksillä oli kaksinainen luonne: ne alkoivat tunnustamalla yksilöllisen ja subjektiivisen oikeuden periaatteen, jonka oikeusvaikutukset ovat kuitenkin *»kyseenalaisia»*, ja ne jatkuivat luettelemalla joukon yksilöllisten oikeuksien käyttämistä koskevia toimenpiteitä ja yleisiä edellytyksiä, joita ratifioivat valtiot sitoutuvat asteittain toteuttamaan.[330]

Ensimmäisen luonnoksen (Doc. 403) johdannossa käsiteltiin ammatillisten järjestöjen oikeuksia lähinnä instrumentaalisesti, talous- ja sosiaalipoliittisten tavoitteiden toteuttamisen välineinä.[331] Näkökulma työntekijöiden oikeuksiin oli sekä taloudellinen että ideologinen: olennaisinta oli turvata oikeus työhön, jolloin täystyöllisyyden ylläpitämisen tulee olla sopimusvaltioiden jatkuvan huolenpidon kohteena (kohta 6). Toisaalta työ ei ole sellaisenaan

---

[328] *Documents of the Assembly 1955;* Doc 403; ks. myös AS/Soc (6) 25 ja CE/Soc/Tr.Pr. (70) 22 s. 2.

[329] »In fact they merely give expression to the general principles of social and economic policy by which the Member States will be guided when working out the concrete measures which they are to promote or introduce in pursuance of the pledges defined in Part II», Explanatory Memorandum, Sections I–IV presented by M. Heyman, Doc. 403 kpl. 7. Ainoa poikkeus oli johdannon viimeinen, 15. kappale. joka määritteli jäsenvaltioille asiakirjan II osasta aiheutuvat velvollisuudet.

[330] Doc. 403 kpl. 11.

[331] Kohdassa 5 kytkettiin edellä määritellyn politiikan toteuttaminen kansan vapaaseen osallistumiseen »within the framework of their local communities and professional groups, whose activities the State is bound to promote, co-ordinate and supplement» ja kohdassa 12. edellytettiin asianmukaisten elimien perustamista, joissa työnantaja-, työntekijä- ja kuluttajajärjestöt voivat osallistua talouspolitiikan muotoiluun kaikissa vaiheissa ja kaikilla toimialoilla.

päämäärä, minkä vuoksi »sopimusvaltiot tunnustavat yhdeksi inhimillisen persoonallisuuden kehitysedellytyksistä, että työntekijöiden tulee saada osuus heidän työnsä hedelmistä, varsinkin osallistumalla heidän työnantajanaan olevien yritysten voitonjakoon» (kohta 7).

Sopimusluonnoksen toisen osan ensimmäinen jakso sisälsi yhdeksän artiklaa työtä koskevista oikeuksista. Selostan niistä lähemmin 4–7 artikloita.[332]

4(1) artikla tunnusti jokaiselle yrityksen palveluksessa olevalle oikeuden osallistua kykyjensä mukaan sen hallintoon ja tekemänsä työn mukaan sen voittoihin. Tämän oikeuden käyttämisen turvaamista koskeviin toimenpiteisiin tuli kuulua, että perustetaan yhteisiä elimiä, joiden välityksellä työntekijät voivat osallistua yrityksen elämään, hallintoon ja voittoihin (4(2) artikla). 5 artikla velvoitti jäsenvaltiot valvomaan toimenpiteitä, joihin on ryhdytty 4 (sekä 2 ja 3) artiklan mukaisesti varsinkin perustamalla yhteisiä tarkastuselimiä ja tuomioistuimia.

6(1) artikla tunnusti jokaiselle työntekijälle lakko-oikeuden subjektiivisena oikeutena.[333] 6(2) artiklan mukaan jäsenvaltiot »sitoutuvat» (*undertake*) saattamaan voimaan tarpeelliset lainsäädäntötoimet, jotka koskevat tämän oikeuden käyttöä ja sen ehtoja ja varsinkin perustamaan sovittelujärjestelmän sekä asettamaan osapuolten käyttöön välitysmenettelyn työriitojen estämiseksi tai niiden nopeaksi ratkaisemiseksi.

Tutkimukseni kannalta kiintoisaa on, että sihteeristön ensimmäisten luonnosten näkökulma sekä lakko-oikeuteen että negatiiviseen järjestäytymisvapauteen (ja mahdollisesti myös järjestäytymislausekkeisiin) lähti oikeudesta työhön: 6(a) artiklassa tunnustettiin, että »jokaisella on oikeus pidättyä työstä yhdessä työtovereidensa kanssa», mutta tämän oikeuden käyttäminen kytkettiin peruskirjan määräysten valvontaan.[334] 6(b) artiklassa todettiin, että tämän oikeuden käyttö ei saa estää oikeutta työhön; hallitusten »tulee turvata, että työntekijöillä on oikeus työhön ja lakkoon.»[335] Vaikka jo varhaisessa vai-

[332] 1. artikla koski oikeutta työhön, 2 artikla työehtojen aineellista sisältöä, 3 artikla lasten ja nuorten suojelua, 8 artikla asuntosäästämistä ja asuntoluottoja sekä 9 artikla tekijänoikeuksia.

[333] »*Every worker has the right to strike*».

[334] » (...) if he considers that his rights under Articles 1, 2 and 3 of this Section are not respected and the arrangements stipulated threin for securing his enjoyment of those rights have not been made or are not carried out.»

[335] CE/Soc/Tr.Pr. (70) 15 s. 4–5.

heessa tästä kytkennästä luovuttiin,[336] on mahdollista, että asia on vaikuttanut päätökseen sijoittaa jäljempänä selostamani järjestäytymislausekkeita koskeva merkintä oikeutta työhön koskevan ESP 1 artiklan kohdalle.

7(1) artiklan mukaan »jokaisella on oikeus perustaa paikallisia, kansallisia tai kansainvälisiä ammattiyhdistyksiä ja valintansa mukaan liittyä ammattiyhdistyksiin». 7(2) artiklassa jäsenvaltiot sitoutuivat takaamaan tämän oikeuden vapaaseen valintaan perustuvan käyttämisen ottaen huomioon EIS 11(2) artiklassa määritellyt rajoitusperusteet.

Toisessa luonnoksessa (Doc. 488)[337] oli otettu huomioon neuvoa-antavan yleiskokouksen talouskomitean lausunto, joka käsitti muutosesitykset *en bloc* ensimmäiseen versioon. Luonnos poikkesi sekä tavoitteiltaan että rakenteeltaan ensimmäisestä. Edelleen sosiaalikomitean raportöörinä toimineen Heymanin muistiossa todetaan yleisesti, että sosiaalikomitean tavoitteena sen hyväksyessä enemmistöpäätöksin useimmat talouskomitean esityksistä oli parantaa peruskirjan mahdollisuuksia saada kansallisilta parlamenteilta tarpeellinen tuki sen ratifioimiseksi.[338]

Valvontaelimeksi kaavaillun talous- ja sosiaalineuvoston sijaan esitettiin valvonnan uskominen ministerineuvoston sosiaalikomitealle ja talous- ja sosiaalikonferenssille.

Peruskirjan ensimmäinen, nyt sosiaalipolitiikan periaatteiksi ja tavoitteeksi nimetty osa pysyisi entisenä luonteeltaan, jota uusi otsikko korostaisi. Talouskomitean esityksestä lukuun tehtiin kuitenkin eräitä muutoksia. Sen sijaan sosiaalikomitea ei hyväksynyt talouskomitean esitystä poistaa kappaleet 6 ja 7, jotka koskivat oikeutta työhön ja työntekijöiden oikeutta osallistua yritysten hallintoon.[339]

Peruskirjan toinen osa muuttui rakenteeltaan. Talouskomitea arvosteli voimakkaasti *»oikeuksien»* luettelointia tässä osassa, ja sosiaalikomitean enemmistö yhtyi tähän arvosteluun:

> »Se uskoi, että »oikeus työhön» ja muut vastaavan laatuiset sosiaaliset »oikeudet» voitaisiin tunnustaa moraalisina oikeuksina tai luonnollisina oikeuksina, mutta niitä ei voitu tunnustaa laillisina oikeuksina; jos »oikeus työhön» olisi laillinen oikeus, se olisi oikeudellisesti toteutettavissa [*legally enforceable*] mutta jokainen tietää, että tästä ei

---

[336] Op. cit. s. 13 viittaa: Draft Social Charter submitted to the consultative Assembly by its Social Committee, Doc. AS/Soc (7) 3.

[337] *Doc 488, Documents of the Assembly, 14th April 1956.*

[338] Robertson 1963 s. 142.

[339] *Doc.* 488 s. 18.

ole kysymys. Tämän vuoksi olisi harhaanjohtavaa todeta »jokaisella on oikeus työhön» kansainvälisessä yleissopimuksessa, joka asettaa velvollisuuksia allekirjoittaville hallituksille, vaikka sellaisia juhlallisia vakuutuksia löytyykin Ihmisoikeuksien yleismaailmallisesta julistuksesta ja muista samanlaisista asiakirjoista, jotka eivät perusta oikeudellisia sitoumuksia.»[340]

Raportööri luonnehtikin luonnoksen operatiivisen osan artikloita seuraavasti:

> »Ilmaisua 'oikeus' on käytetetty jokaisen artiklan otsikossa ja vain siinä. Tämä käyttö ilmaisee seuraavien määräysten juhlallisen luonteen ulottamatta niiden oikeudellista luonnetta yli sen, mitä on nimenomaisesti ilmaistu artiklan tekstissä. Artiklan tekstin ensimmäinen osa toteaa allekirjoittajien tunnustavan kysymyksessä olevaa oikeutta koskevan sosiaalipolitiikan periaatteen tai tavoitteen. Tätä puolestaan seuraa kuvaus siitä, mitä allekirjoittajahallitukset sitoutuvat tekemään taatakseen kysymyksessä olevan sosiaalipolitiikan periaatteen tai tavoitteen soveltamisen. Artiklan tässä osassa on nähty vaivaa määritellä velvollisuudet täsmällisiä sosiaalisia toimenpiteitä koskevin ilmaisuin ja välttää viittauksia yleisiin tai erityisiin talouspolitiikkoihin, jotka ovat omiaan tai tarpeen toteuttamaan mitä tahansa annettua sosiaalipolitiikkaa.»[341]

Tämän periaatteen mukaisesti 4 artikla oli otsikoitu: »Yrityksen palveluksessa olevien työntekijöiden oikeus neuvonpitoon (*right to be consulted*) yrityksen hallintoa koskevissa asioissa». Artiklan sisältökin muuttui ratifiointiin »houkuttelevammaksi»:

> »Korkeat sopimusosapuolet *sitoutuvat rohkaisemaan* yhteisten neuvonpitoelinten perustamista ja ylläpitämistä ja/tai ryhtymään muihin asianmukaisiin toimenpiteisiin taatakseen yrityksen palveluksessa oleville *työntekijöille mahdollisuuden ilmaista mielipiteensä yrityksen yleisestä hallinnosta.*»

Lakko-oikeutta koskeva 6 artikla muuttui vastaavasti ja lyheni: »Korkeat sopimusosapuolet *tunnustavat* lakko-oikeuden ja pitävät yllä tarpeellisia menettelytapoja työriitojen ratkaisemiseksi»,[342] (korostukset tässä).

7 artikla, oikeus perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin, muuttui uudesta rakenteesta johtuen vaikeaselkoisemmaksi. Ensimmäisen version molemmat kappaleet yhdistettiin. Aikaisemman version ensimmäisessä kappaleessa ilmaistu oikeus – muutoin siinä käytettyä ilmaisua noudattaen – vain

---

[340] *Doc.* 488 s. 19.

[341] *Doc.* 488 s. 20.

[342] *Korostukset tässä.*

tunnustettiin, ja TSS-sopimusluonnoksen tavoin se rajattiin koskemaan vain taloudellisten ja sosiaalisten etujen puolustamista. Kuitenkin artiklan jälkimmäisessä osassa säilytettiin viittaus EIS 11(2) artiklan rajoitusperusteisiin. Tämän voinee tulkita merkitsevän sitä, että artiklassa käsitelty oikeus oli tarkoitettu vahvemmin kuin pelkkänä tunnustamisena suojatuksi.

Parlamentaarisen yleiskokouksen[343] sosiaalikomitean perustama työryhmä käsitteli perusteellisesti sihteeristön laatimia alustavia sopimusluonnoksia huhti- ja kesäkuussa vuonna 1955.[344] Se ei kuitenkaan esittänyt muita olennaisia muutoksia 6 ja 7 artikloita koskeviin luonnoksiin[345] kuin pyyhkimällä tässä vaiheessa sanat »taloudellisten ja sosiaalisten etujensa puolustamiseksi» jälkimmäisestä artiklasta.[346] Neuvoa antava yleiskokous otti ensimmäistä kertaa kantaa konkreettiseen luonnokseen (Doc. 408) vuonna 1955.[347] Mielipiteet jakautuivat edelleen kysymyksissä, jokta koskivat asiakirjan valvontaa, oikeuksien määrittelyä sekä valtion, paikallishallinnon ja työmarkkinaosapuolten vastuunjakoa asiakirjaa sovellettaessa.[348]

Parlamentaarisen yleiskokouksen hyväksymä sopimusluonnos poikkesi sekä institutionaaliselta että tekniseltä rakenteeltaan sosiaalikomitean sille esittämästä tekstistä. Valvontaa varten tulisi nimittää *»Euroopan sosiaaliasiain komissaari»* ja perustaa apuelimeksi *»Euroopan sosiaalikamari»*. Johdanto-osa säilytti rakenteensa, eikä tarkastamiini kappaleisiin tehty sisällöllisiä muutoksia. Operatiivinen osa sijoitettiin kokonaisuudessaan yhteen artiklaan, jossa eri oikeudet ryhmiteltiin varustamalla ne numeroiden sijasta aakkosin.

Työntekijöiden kanssa tapahtuvaa neuvonpitoa[349] koskeva 4 artikla sijoitettiin siten 1 artiklan D. kohdaksi ja siihen tehtiin kaksi muutosta: neuvotteluoikeus täsmennettiin koskemaan yrityksen *elämää* ja yleistä hallintoa;

---

[343] Esp 28 artikla. Vuodesta 1974 tämä orgaani käyttää itsestään nimitystä parlamentaarinen yleiskokous, Assemblée parlamtentaire/Parliamentary Assemly, Compte-rendu, 24–30 septembre 1974. Vuoden 1991 lisäpöytäkirjalla (ETS No. 142) nimitys virallistettiin ja artikla siirrettiin 29 artiklaksi.

[344] AS/Soc (6) 1 ja 25

[345] Collected Texts of the »Travaux préparatoires, Vol. I s. 57–109

[346] CE/Soc/Tr.Pr. (70) 22 s. 4–5.

[347] *Recommendation No. 104, texts adopted,* 26.10.1956.

[348] Laroque, *op. cit.* s. 105–106; Robertson 1963 s. 142.

[349] *D. The right of workers to be consulted on the management of the enterprise by which they are employed.* Olen lainannut »neuvonpidon» ILO:n suositusten nrot 94 ja113 suomennoksista.

samalla korostettiin sopimuspuolten *toissijaista vastuuta* osallistumisjärjestelmien kehittämiseksi[350] (korostukset tässä).

Lakko-oikeus (1(E) art.) jaettiin kahteen kappaleeseen. Ensimmäisessä se *tunnustettiin*, ja toisessa jäsenvaltiot *sitoutuivat* »rohkaisemaan sopimukseen perustuvaa järjestelmää työriitojen ratkaisemiseksi».

Ammatillinen järjestäytymisoikeus (1 (F) art.) muuttui *tunnustamisesta sitoumukseksi*[351] ja on siten linjassa artiklan lopussa viitattujen EIS 11(2) artiklan rajoitusperusteiden kanssa.

EN:n ministerineuvoston ILO:n järjestämälle kolmikantakonferenssille esittämän luonnoksen[352] I ja II osa olivat jo lopullisen sopimuksen mukaisessa järjestyksessä: I osassa sopimuspuolet hyväksyivät tavoitteeksi siinä erikseen mainittujen oikeuksien toteuttamisen, ja toisessa osassa osapuolet sitoutuivat näitä oikeuksia vastaavissa, samoin numeroiduissa artikloissa määriteltyihin velvoitteisiin.

Sisältö oli taas paljon muuttunut. Tekstissä on aiempaa selvempänä nähtävissä ILO:n sopimusten vaikutus, mahdollisesti lähestyvää kolmikantakonferenssia silmälläpitäen.

Ammatillinen järjestäytymisoikeus siirtyi 5 artiklaksi ja koski nyt ensimmäistä kertaa nimenomaisesti myös työnantajia.[353] Tätä muutosta sosiaalikomitean puheenjohtaja oli ILO:oon viitaten yrittänyt menestyksettä tarjota jo aikaisemminen sosiaalikomitealle.[354] Toisaalta soveltamisalaa *ratione personae* myös rajattiin pitäen esikuvana ILO:n sopimuksia nro 87 (9 artikla) ja 98 (6 artikla): asevoimien ja poliisin lisäksi myös valtion hallintotehtävissä olevat mainittiin ryhminä, joihin voitiin kohdistaa ESP:n luonnoksen 5 artiklan turvaamien oikeuksien käyttöä koskevia rajoituksia. ILO:n edustajan jo aiemmin tekemä esitys valtion hallintotehtävissä olevien poistamisesta erityisten rajoitusperusteiden luettelosta hylättiin tässä vaiheessa. Tosin Belgian,[355] ja sittemmin myös Italian, Luxemburgin ja Ranskan valtuuskun-

---

[350] »(...) [in] so far as these measures are not put into effect by means of collective agreements or in any other way», Rec. No. 104, *Texts adopted* (1956), s. 7.

[351] »With a view to ensuring the exercise of this right, the High Contracting Parties *undertake* to grant workers every opportunity».

[352] Ministerineuvoston luonnos *Doc. 927,* 12.1.1959.

[353] Tosin ensimmäisessä luonnoksessa (Doc. 403) tämä oikeus oli tunnustettu »jokaiselle». Muissa (Doc. 488; Doc. 536; Rec. 104) se oli rajattu vain »työntekijöihin».

[354] CE/Soc/Tr.Pr. (70 (22) s. 16–17.

[355] Collected »Travaux préparatoires, Vol. IV (1957) s. 57.

nat[356] olivat jo tässä vaiheessa esittäneet virkamiehiä koskevan varauman, ja rajoitusperusteista *ratione personae* käytyiin samalla vilkas keskustelu.[357] Lisäksi ensin mainitusta sopimuksesta (8(2) artikla) lainattiin myös takeeksi tarkoitettu puuttumiskielto.[358] Esitys rakentui Ison-Britannian tekemän muotoilun varaan.[359] Sihteeriston muistiossa tehdyn esityksen mukaisesti artiklan johdantoon sisällytettiin »takaamisen» lisäksi sana »edistääkseen», jotta viitattaisiin myös aloihin, joilla järjestäytyminen oli vielä kehittymätöntä.[360]

Järjestäytymislausekkeita koskeva ILO:n työkonferenssin yleissopimuksen nro 98 yhteydessä hyväksymä tulkintakannanotto[361] sijoitettiin tässä vaiheessa oikeutta työhön koskevaan 1(2) artiklaan,[362] joka määräsi työntekijän oikeudesta valita vapaasti ammattinsa. Neuvoa-antavassa yleiskokouksessa varsinkin Ison-Britannian edustajat kiinnittivät huomiota asiaan.[363]

Uutena artiklana esitettiin oikeutta työehtosopimustoimintaan.[364] Siihen sijoitettiin aiemmin erikseen esiintyneet osallistumisoikeus ja lakko-oikeus, molemmat sisällöltään muuttuneina.

---

[356] Report of the Governmental Social Committee (Seventh Session, 7th March 1958, CM (56) 27; Collected »Travaux prépartoires», Volume V (1958) s. 102.

[357] Seventh meeting of the Governmental Social Committee, February 1958, *op. cit* s. 20–29.

[358] »With a view to ensuring or promoting the freedom of workers and employers to form local, national or international organisations for the protection of their economic and social interests, and to join these organisations, the Contracting Parties undertake that national law shall not be such as to impair, nor shall it be so applied as to impair, this freedom. The extent to which the guarantees provided for in this paragraph shall apply to the armed forces, the police and the administration of the State shall be determined by national laws or regulations», Doc. 927 s. 4–5.

[359] Muistio hallitusten väliselle sosiaalikomitealle, CE/Soc/Tr.Pr. (70 (22) s. 21.

[360] Secretariat Memorandum for the Assembly's Committee on Agriculture. *op. cit.* s. 37; »With a view of ensuring *or promoting* the freedom of workers and employers».

[361] Ks. edellä jakso 2.4.1.

[362] »Tätä määräystä ei tule tulkita siten, että se kieltäisi tai oikeuttaisi mitään liittojen suojaksi asetettuja ehtoja tai käytäntöjä. » – *any union security clause or practice/les clauses ou pratiques de sécurité syndicale.*

[363] Esim. Doc. 403, 17th October 1955 s. 140–141 (Ms. Burton).

[364] »With a view to ensuring the effective exercise of the right to bargain collectively, the Contracting Parties undertake:

1. to promote, where necessary and appropriate, machinery for voluntary negotiations with employers' organisations adn workers' organisations, vith a view to the regulation of terms and conditions of employment by means of collective agreements;

2. to promote the establishment and use of appropriate machinery for consiliation or arbitration for the settlement of labour disputes;

Osallistumisoikeus supistui yhteisen neuvonpidon edistämiseksi, mutta ei pelkästään työpaikkatasolla. Ilmeisesti muotoiluun on vaikuttanut toisaalta ILO:n vuodelta 1952 oleva yritystason yhteistoimintaa koskeva suositus (nro 94), joka on sisällöltään huomattavasti laimeampi kuin ESP:n aiemmat luonnokset. Toisaalta valmistelijoiden tiedossa oli, että ILO:ssa valmisteltiin samaan aikaan toimialoittain ja kansallisella tasolla käytäviä neuvotteluja koskevaa vuoden 1960 suositusta nro 113.[365]

Lakko-oikeutta koskevaa määräystä muutettiin siten, että myös työnantajalle tunnustettiin ensimmäistä kertaa oikeus *»ryhtyä yhteistoimiin»* (*right to collective action*). Tässä vaiheessa ei myöskään työntekijäpuolelle nimenomaisesti tunnustettu lakko-oikeutta. Parlamentaarisen yleiskokouksen sosiaalikomiteassa keskusteltiin pitkään lakko-oikeudesta, jonka sisällyttämisestä peruskirjaan oltiin sinänsä yksimielisiä. Epävarmoja oltiin siitä, tulisiko tämä oikeus sijoittaa 5 vai 6 artiklaan.

Työehtosopimusneuvottelujen edistämistä koskeva 1. kohta ja sovitteluja välitysmenettelyä koskeva 2. kohta seuraavat läheisesti ILO:n yleissopimuksen nro 98 määräyksiä (3 ja 4 artiklat), ja niissä on havaittavissa jälkiä myös työehtosopimusmenettelyn edistämistä (nro 91) sekä vapaaehtoista sovittelu- ja välitysmenettelyä (nro 92) koskevista suosituksista (1951).

ILO:n järjestämän kolmikantakonferessin jälkeen neuvoa-antavan yleiskouksen mielipide[366] meni monin paikoin pitemmälle kuin konferensille esitetty luonnos. EN:n ministerikomitean hyväksymään lopulliseen tekstiin sisällytettiin lähes kaikki kolmikantakonferenssin yksimieliset suositukset, mutta tämän pitemmälle menevät – ja tutkimukseni ulkopuolelle kuuluvat – muutokset ministerikomitea karsi pois hallitusten väliselle Torinon kokoukselle esittämästään tekstistä.[367]

---

3. to promote joint consultation of workers and employers;
and recognise:
4. the right of workers and employers to collective action in cases of conflicts of interest.»

[365] ILR 1961 s. 374. Ks. myös 3 March 1956 Secretariat Document comparing the draft Social Charter (Doc. 408) and the ILO corresponging instruments, CE/Soc/Tr.Pr. (70) 15 s. 25–29. Ks. edellä jaksossa 5.1.4. av. 253 kohdalla.

[366] Kolmikantakonferenssi ja neuvoa-antavan yleiskokouksen mielipide *No. 32 (1960).*

[367] Laroque Dr. Soc. 1979 s. 105; Valticos Dr. Soc. 1963 s. 466.

7.2. Järjestäytymisoikeus

5 artikla

»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,[368] 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.»

Kolmikantantakonferenssi suositteli yksimielisesti, että ammatillista järjestäytymisoikeutta koskevasta 5 artiklasta poistetaan mahdollisuus kohdistaa tämän oikeuden käyttöä koskevia rajoituksia valtionhallintoon kuuluviin, koska ILO: nro 87:ssä (9 art.) tällaisina erityisryhminä mainittiin vain asevoimat ja poliisi. Samalla konferenssi totesi, ettei tässä määräyksessä käsitelty kysymystä lakoista. Ison-Britannian hallituksen edustaja ilmoitti kolmikantakonferenssissa vastustavansa muutosta vedoten Pohjois-Irlannin tilanteeseen, mutta luopui vastarinnasta EN:n neuvoa-antavan yleiskokouksen asetuttua tukemaan kolmikantakonferenssin suositusta.[369]

Konferenssissa käsiteltiin myös järjestäytymislausekkeita. ILO:n edustaja selosti sopimuksen nro 98 valmisteluvaiheita ja vuoden 1949 konferenssikomitean raporttiin sisällytettyä tulkintakannanottoa kertoen sitä pidetyn tarpeellisena sen vuoksi, että voitaisiin ottaa huomioon eri maissa vallitsevat erilaiset käsitykset järjestäytymislausekkeiden sallittavuudesta kansallisen lain mukaan. Hän selitti myös, että sanonta *»kaikki järjestäytymislausekkeet ja käytännöt»* (*any union security clause or practise*)[370] oli tarkoituksella valittu, koska *»closed shop -lauseke»* oli vain yksi monista tavoista, joilla ammattiyhdistyksen jäsenyys voidaan asettaa työsuhteen syntymisen tai jatkumisen edellytykseksi. Kolmikantakonferenssissa selostettiin myös ILO:n valvontaelinten käytäntöä, joka nojautui edellä mainittuun työkonferenssin tulkintaan. Epätietoisuutta ei ole ILO:n mallin ratkaisevasta vaiku-

---

[368] Sanat *undertake/s'engagent* olisi ehkä pitänyt kääntää lievemmin: »sitoutuvat siihen».

[369] Valticos *op.cit.* s. 471, ILR 1961 s. 363.

[370] *»any union security clause or practise»*

tuksesta ministerineuvoston sosiaalikomitean päätökseen sijoittaa vastaava tulkinta ESP:n liitteeseen, tosin 1(2) artiklan kohdalle. Esitöiden perusteella[371] on mahdollista jäljittää määräyksen siirtyminen 1(2) artiklan tekstiluonnoksista liitteeseen. Valmisteluasiakirjat vaikenevat kuitenkin siitä, miksi paikaksi valittiin juuri 1(2) artikla ja onko liitteeseen tälle paikalle merkitty tulkinta sovellettavissa myös järjestäytymisoikeutta koskevan 5 artiklan kohdalla.

Fritz Fabricius vastaa jälkimmäiseen kysymykseen myöntävästi ja esittää kaksi konstruktiiviseen tulkintaan perustuvaa argumenttia, joilla on kytköskohtia myös ESP:n esitöihin.[372] Referoin niitä lyhyesti: (1) Jos järjestäytymislausekkeet sallittaisiin oikeutta työhön koskevaa ESP 1(2) artiklaa sovellettaessa, mutta ei ESP 5 artiklaa sovellettaessa, pöytäkirjan liite menettäisi merkityksensä myös ensin mainitun artiklan kohdalla, koska tällainen sääntely olisi ristiriidassa itsensä kanssa. Tähän liittyy myös se paino, joka valmisteluissa järjestäytymislausekkeille pantiin. Tavoiteltiin tulosta, joka ei olisi estänyt sen paremmin järjestäytymislausekkeisiin myönteisesti kuin kielteisestikään suhtautuneiden maiden liittymistä sopimukseen. (2) ESP 5 artikla muotoiltiin tosin avoimeksi, mutta kuitenkin selvästi suojaamaan positiivista järjestäytymisoikeutta, jopa niin, että ILO:n sopimuksen nro 87 sanontaa »vapaan valintansa mukaan» (2 artikla) ei kirjattu ESP 5 artiklaan. ESP:n johdannossa viitataan EIS:een, ja molemmat asiakirjat ovat historiallisesti kytköksissä keskenään. Myös EIS 11 artikla suojaa vain positiivista ammatillista järjestäytymisoikeutta, ja tähän määräykseen liitettiin edellä selostettu päätös olla sisällyttämättä negatiivista yhdistysmisvapautta tähän artiklaan» closed shop -järjestelmän aiheuttamien vaikeuksien vuoksi.» Tästä tulkinnasta tietoisina ESP:n laatijat ovat voineet perustellusti katsoa, ettei ole tarvetta erikseen mainita 5 artiklaa 1(2) artiklan liitteessä.

Pidän mahdollisena, että kolmaskin syy on vaikuttanut siihen, että ESP:ssä järjestäytymislausekkeita koskeva tulkinta sijoitettiin oikeutta työhön koskevaan artiklaan. Järjestäytymislausekkeilla on yksilön kannalta epäilemättä merkitystä sekä ammatin vapaan valinnan että yhdistymisvapauden näkökulmasta, jopa niin, että kieltäytyminen ammattiyhdistyksen jäsenyydestä voi aiheuttaa työpaikan menetyksen. Järjestäytyneen työkollektiivin kannalta kysymys on järjestöllisten intressien turvaamisesta ja vapaamatkustajien eli-

[371] Doc. 927; Opinion nro 32/1960.

[372] Dissenting opinion shared by Judge Andreas N. Loisou, concerning the application of Article 5 by the United Kingdom; Case Law, Supplement 1986 s. 14–15.

minoimisesta sääntelemällä työhön pääsyä erilaisin kollektiivisin toimin. Niiden justifikaatio palautuu siihen yksilön perusvapauteen, josta ammatillinen järjestäytyminen sai syntynsä: oikeus työhön sisältää oikeuden olla tekemättä työtä. ESP:aa valmisteltaessa syntyi kansainvälisellä tasolla tilaisuus käsitellä järjestäytymislausekkeita myös ensin mainitusta näkökulmasta, kun oikeutta työhön ei vielä ollut ILO:n asialistalla. ESP:n syntyminen ja TSS-sopimuksen valmistelu myötävaikuttivat vuoden 1964 työllisyyspolitiikkaa koskevan sopimuksen ja suosituksen (nrot 122) hyväksymiseen. YK:ssa asiaa oli käsitelty vain negatiivisen järjestäytymisvapauden näkökulmasta KP-sopimusluonnosta valmisteltaessa, vaikka TSS-sopimusluonnokseen sisältyikin sekä oikeutta työhön että ammatillista järjestäytymisoikeutta koskevat artiklat.

7.3. Kollektiivinen neuvotteluoikeus

»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 välistä vapaaehtoista neuvotelujärjestelmää, 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.»

ESP 6 artiklan neljä komponenttia – *neuvonpito, työehtosopimustoiminta, vapaaehtoinen sovittelu ja lakko-oikeus* – alkoivat muotoutua yhteen artiklaan sisällytettäväksi kokonaisuudeksi sihteeristön marraskuussa 1956 laatimien vaihtoehtoisten luonnosten pohjalta.[373]

Myös kaikki kolmikantakonferenssin 6 artiklaa koskevat suositukset otettiin sellaisenaan huomioon EN:n neuvoa-antavan yleiskokouksen mielipiteessä. Artikla ryhmitettiin uudestaan: sen kolmas kappale siirtyi ensimmäiseksi, ensimmäinen toiseksi ja toinen kolmanneksi kappaleeksi. Viimeksi mainittuun kappaleeseen tehtiin yksi sisällöllinen muutos, joka korostaa välitys-

[373] CE/Soc/Tr.Pr. (70) 15 s. 44–45

menettelyn vapaaehtoisuutta.[374] Muutos käsittää sen, että työriidan osapuolet voidaan pakottaa osallistumaan sovittelumenettelyyn; sen sijaan pakkosovinto ei sellaisenaan ole mahdollista muutoin kuin yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi sallittujen 31 artiklassa mainittujen yleisten rajoitusperusteiden mukaisesti.[375] Sittemmin Tanskan edustaja palasi asiaan vielä parlamentaarisessa yleiskokouksessa esittäen, että sovittelu- ja välitysmenettelyä koskevasta 6 artiklan 3 kappaleesta poistettaisiin sana »vapaaehtoisen» (välitysmenettelyn luomista ja käyttöä).[376] Tekijä perusteli esitystään sillä, että hallituksella tai parlamentilla tulisi olla oikeus »äärimmäisissä tapauksissa», joissa »työriidoilla oli laajamittaisia seuraamuksia maan taloudelliselle tilanteelle yleensä», määrätä välitysmenettelystä tai ryhtyä muihin toimiin lakko-oikeuden rajoittamiseksi. Esitys kuitenkin hylättiin äänestyksessä.[377]

Kolmikantakonferenssissa kysymys lakko-oikeudesta herätti edeltäneen valmistelun perusteella odotetusti eniten keskustelua.[378]

Työntekijäryhmä halusi palauttaa tämän oikeuden koskemaan vain työntekijöitä, mutta oli valmis hyväksymään jo käsiteltävänä olevaan luonnokseen sisältyvän viittauksen solmituista työehtosopimuksista johtuviin rajoituksiin.[379] Työnantajat ja varsinkin pohjoismaiset hallitukset kiinnittivät huomiota tähän seikkaan korostaakseen eroa etu- ja oikeusriitojen välillä.[380] Työntekijöiden vaatimusta ei kuitenkaan sellaisenaan hyväksytty. Kolmikantakonferenssin suositus 6(4) artiklan tekstiksi, joka sellaisenaan sisällytettiin myös neuvoa-antavan yleiskouksen mielipiteeseen ja lopulliseen ESP:n tekstiin[381]

---

[374] 6 Artikla: »3. to promote the establishment and use of appropriate machinery for conciliation or *voluntarily accepted* arbitration for the settlement of labour disputes», Doc. 924 s. 5, *Texts adopted (1960);* CE/Soc/Tr.Pr. (70) 15 s. 85, korostus tässä.

[375] ILR 1961 s. 364–365.

[376] Opinion No. 32, *Texts Adopted*, 19.January 1960 s. 7:»to promote the establsihment and use of appropriate mahcinery for conciliation or *voluntarily accepted* arbitration for the settlement of labour disputes.»

[377] CE/Soc/Tr.Pr. (70) 15 s. 82–84.

[378] Tripartite Conference [Convened by the ILO at the Request of the CE, Strasbourg 1–12 December 1958], Record of Proceedings; [ILO Geneva 1959], Appendix II, kplt. 86–99; CE/Soc/Tr.Pr. (70) 15 s. 60 ss.

[379] »The High Contracting Parties recognize the right to strike», *ibid.* Teksti esiintyi tässä muodossa jo parlamentaarisen yleiskokouksen suosituksessa, Rec. No.104, Article E, *Texts Adopted*, 1956 s. 7–8.

[380] CE/Soc/Tr.Pr. (70) 15 s. 41 ja 94 (Norja); s. 71 ja 95 (Ruotsi); Tripartite Conference, Record of Proceedings, Appendix II kpl. 89 (Ruotsi).

[381] 6(4) Art.: »4. the right of workers and employers to collective action in cases of conflict of interest, *including the right to strike, subject to the obligations arising out of*

velvoitti jäsenvaltiot tunnustamaan *»työntekijöiden ja työnantajien oikeuden kollektiiviseen toimintaan (...) mukaanlukien lakko-oikeuden»*.

Työnantajaryhmä oli valmis hyväksymään tekstin edellyttäen, että se käsittää myös työsulun ja että lakko-oikeuden käyttöä voitaisiin säädellä ESP:aan sijoitettavan yleisiä rajoitusperusteita koskevan 31 artiklan nojalla. Tämä mielipide merkittiin konferenssin pöytäkirjaan ja myös neuvoa-antavan yleiskokouksen hyväksymän sopimustekstin liitteeseen 6(4) artiklan kohdalle.[382] Lopulliseen sopimustekstin liitteeseen sisältyviin autenttisiin tulkintakannanottoihin sisällytettiin kuitenkin 6(4) artiklan kohdalle vain nimenomainen viittaus siihen, että jäsenvaltiot voivat »säännellä lakko-oikeutta lailla edellyttäen, että jokainen kyseisen oikeuden edelleen rajoittaminen voidaan katsoa oikeutetuksi 31 artiklan ehtojen nojalla».[383]

Wilhelm Wengler[384] katsookin, ettei edellä mainittu työnantajien kannanotto sellaisenaan ole ESP:n osa, ja se ilmaisee vain työnantajapuolen vaatimuksen. Jäljempänä ilmenee, että ESP:n valvontaelimet ovat olleet keskenään eri mieltä työnantajan työtaisteluoikeuden sisältymisestä ESP:n 6(4) artiklaan.

---

collective agreements previously entered into», Opinion No. 32, *Texts adopted*, 1960. s. 7, korostus tässä.

[382] »The employers agreed to accept this text on condition that the attention of the Committee of Ministers was drawn to their request:

(a) for recognition of the right to impose a lock-out;

(b) for the paragraph to include provision for measures regulating the right to strike based on *(new)* Article 31», Tripartite Conference, Record of Proceedings, Appendix II, kpl. 99; Opinion No. 32, *Texts adopted,* 1960 s. 23.

[383] »It is understood that each contracting Party may, insofar as it is concerned, regulate the exercice of the right to strike by law, provided that any *further* restriction that this right might place on the right can be justified under the terms of Article 31.» Suomennoksesta on kursivoitu sana jäänyt kääntämättä. Suviranta 1997 s. *x.x.x* pitää mahdollisena tulkita alkuperäistekstiä niinkin, että näin siunattaisiin sopimuksen voimaantullessa lakko-oikeuteen kohdistetut kansalliset rajoitukset. ESP:n valvontakäytäntö ei kuitenkaan ole asettunut tälle kannalle – esimerkkinä suhtautuminen Tanskan virkamiesten lakko-oikeuteen. Siitä jäljempänä VI. 2.3.4.2. luvussa. Tässä mielessä käännösvirhe muuttuukin kauneusvirheeksi.

[384] Wengler 1969 s. 6–7: »Gerade weil das ausdrückliche Verlangen der Arbeitgeber nach der Anerkennung ihres Ausperrungsrechts von den vertragschliessenden Staaten ignoriert wurde, würde es allen hergebrachten Grundsätzen der Interpretation von Texten ins Gesicht shclagen, wenn man den endgültigen Vertragstext als ein indirekte Anerkennung des Ausperrungsrechts in gleichstellung mit dem Streikrecht verstehen wollte», s. 7.

7.2.1. Suora sovellettavuus

Vasta Torinon konferenssissa ESP:n liitteeseen lisättiin maininta (III osa), joka määrittelee peruskirjan sisältävän »luonteeltaan kansainvälisoikeudellisia velvoitteita, joiden soveltaminen on ainoastaan sen IV osassa säädetyn valvonnan alainen». Lisäys tehtiin Saksan liittotasvallan hallituksen esityksestä ja sen tarkoituksena oli estää, että mikä tahansa sopimuksen määräys katsottaisiin *»transformaation»* tai *»adoption»* kautta tulleen valtionsisäisessä oikeudessa sellaiseksi, että yksilöt voisivat tuomioistuimessa suoraan vedota ESP:aan. Määräyksen onkin tulkittu kieltävän sopimuksen soveltamisen sellaisenaan valtionsisäisissä tuomioistuimissa.[385] Näin pitkälle menevä johtopäätös ei ole kuitenkaan välttämätön. *Nicolas Valticos*[386] totesi liiteen merkinnän selventävän, että kansainvälisellä tasolla ESP:n valvonta on vain siinä itsessään määritellyn valvontajärjestelmän alainen. Hän viittasi kuitenkin mahdollisuuteen, että niissä maissa, joissa ESP on muunnettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä, yksilöt voisivat vedota siihen kansallisissa tuomioistuimissa »siinä määrin kuin nämä määräykset on kirjoitettu tavalla, joka tekee niistä välittömästi sovellettavaa valtionsisäistä oikeutta».[387]

Liitteen merkintä ei nimenomaan velvoita jäsenvaltioita antamaan omille tuomioistuimilleen oikeutta soveltaa ESP:n yksittäisiä määräyksiä, vaikka ESP olisi muunnettukin osaksi kansallista oikeusjärjestystä, *mutta se ei sitä kiellä.*[388] Asiaa voidaankin pitää ESP:n kohdalla ratkaistuna. Ratifioidessaan sopimuksen vuonna 1980 Alankomaat liitti sen 6(4) artiklaan va-

---

[385] Wengler s. 10–11: »Kein deutscher Richter darf daher auch prüfen, ob eine Vorschrift des deutschen (oder eines ausländischen) staatlichen Rechts mit der Europäischen Sozialcharta einvereinbar ist. Diese auf den ersten Blick vielleicht verblüffende Verbot der Anwendung der Sozialcharta durch die Nationalen Gerichte ist ausdrücklich ausgesprochen im ersten Absatz des Anhangs zu Teil III der [Socialcharta]», Wengler s. 10 ja s. 12 mainittu kirjallisuus. Wengler lainaa myös Euroopan neuvoston ESP:n syntyhistoriaan perehtynyttä sosiaalineuvoston puheenjohtajaa Tennfjord'ia: »It should be noted, however, that the Charter *cannot be invoked by individuals in national courts»,* A E Vol. IX (1962) s. 79.; ja Wiebringhaus'ia, joka toteaa asiakirjan EIS:sta poikkeavana piirteenä mm.:» (...) l'impossibilité pour les tribunaux nationaux de participer au contrôle d'application de la Charte sur le plan interne, impossibilité résultant de la disposition suivante, figurant à l'annexe de la Charte[:]», AFDI(1963) s. 720.

[386] Dr. Soc.1963 s. 481.

[387] *Ibid.*:» (...) pour autant que ces dispositions sont rédigées de manière à être directement applicables, en droit interne».

[388] McNair s. 345–346.

rauman, joka sulki artiklan ulkopuolelle kaikki julkishallinnon palveluksessa olevat palvelussuhteen laadusta riippumatta. Varaumasta ja peruskirjan liitteen maininnasta huolimatta maan korkein oikeus katsoi vuonna 1986 antamassaan ratkaisussa, että ESP 6(4) artikla on valtionsisäisesti voimassa ja siihen voidaan tuomioistuimissa tehokkaasti vedota, se on siis suoraan sovellettavaa (*self-executing*) oikeutta.[389] Tämän jälkeen ESP:n asiantuntijakomitea katsoi ennakkopäätöksen sisällöltään yhdenmukaiseksi 6(4) artiklan ja rajoitusperusteita koskevan 31 artiklan kanssa, hyväksyi sen sopimusvelvoitteiden implementoinnissa lain veroiseksi ja pidätti itselleen oikeuden tarkastaa, onko myös tulevaisuudessa rajoitusperusteita koskevan 31 artiklan suora soveltaminen Alankomaiden oikeuskäytännössä yhdenmukainen ESP:n asiantuntijakomitean oman tulkinnan kanssa.[390] Tämä oikeushan komitealle olisi jäänyt ilman liitteen merkintääkin.

ESP:n määräyksillä voi olla kansallisissa tuomioistuimissa muitakin vaikutuksia kuin asema suoraan sovellettavana kansallisena oikeusnormina. Niihin voidaan turvautua mittapuina ja apuvälineinä kansallisen normin tulkinnassa.[391]

7.4. ESP:n lisäpöytäkirja

Vuoden 1988 ESP:n lisäpöytäkirjaan on kirjattu neljä uutta oikeutta: (1 artikla) yhtäläiset mahdollisuudet ja tasavertainen kohtelu työ- ja ammattiasioissa ilman sukuopuoleen perustuvaa syrjintää; (2 artikla) työntekijöiden oikeus saada tietoja ja osallistua yhteisiin neuvotteluihin yritysten sisällä; (3 artikla) oikeus osallistua yrityksen työolosuhteita ja työympäristöä koskevien päätösten tekemiseen ja (4 artikla) jokaisen iäkkään henkilön oikeus sosiaaliseen suojeluun.

Lisäpöytäkirja on tarkoitettu täydentämään Euroopan sosiaalista pöytäkirjaa. Se on kuitenkin itsenäinen asiakirja, joka on laadittu noudattaen ESP:n

---

[389] Betten & Jaspers s. 132–138; Betten 1993 s. 394; Scheinin s. 23 av. 25.

[390] Conclusions XI-1 s. 88–89.

[391] Scheinin ss. 39–43 ja, 54–55; Riedel s. 77–78: »Selbst wenn man feststellt, dass die ESCh innerstaatlich nicht unmittelbar anwendbar ist, bleibt darüber hinaus doch die Möglichkeit, einzelne ihrer Bestimmungen im konkreten Streitfall vor Behörden und Gerichten als Interpretationshilfen, als rechtlich zwar unverbindliche, gleichwohl aber Rechtsentwicklungen bedeutsam formulierende Standards und Zielnormen und als Vergleichsmassstäbe in der Erörterung der nach nationalem Recht einschlägigen und letzlich für die Entscheidung massgeblichen Normen einzubeziehen», sivulla 77.

rakennetta. Tämän mukaisesti pöytäkirjan liitteeseen sisältyy kutakin artiklaa koskevia tarkentavia määritelmiä ja tulkintoja, jotka ovat sellaisenaan sopimuksen osa.

Lisäpöytäkirjaa valmisteltiin osana ESP:n kokonaisuudistusta, joka pantiin vireille jo vuonna 1978.[392] 2 ja 3 artikloihin sisältyvät asiat palautuvat kuitenkin jo edellä selostettuihin ESP:n valmisteluvaiheisiin, ja tiedottamista ja neuvonpitoa koskevaan 2 artiklaan sisältyy myös aineksia EY:n komission esityksestä ns. Vredeling-direktiiviksi.[393]

Ammattiyhdistysoikeuksia koskevat ESP 5 ja 6 artiklat jäävät sellaisenaan voimaan, koska neuvoa-antavan yleiskokouksen tavoite kokonaisuudistuksesta jäi toteutumatta. Parlamentaarinen yleiskokous oli kuitenkin asettanut tavoitteeksi 6(4) artiklan muuttamisen siten, että työntekijöiden lakkooikeuden suojaa parannettaisiin ja kumottaisiin työnantajien oikeus ryhtyä painostustoimiin.[394] Sen sijaan tiedottamista ja osallistumista koskevat tavoitteet toteutuivat lisäpöytäkirjaan kirjatussa asussa, joskin yleiskokouksen tekemistä muutosesityksistä vain osa siirtyi lopulliseen tekstiin. Toteuttamatta jäivät 2(2) artiklaan esitetty täsmennys, jonka mukaan artiklassa tarkoitettuja neuvotteluja ei voida pitää vaihtoehtona työehtosopimustoiminnalle sekä esitys uskonnollisten ja aatteellisten yhteisöjä koskevan derogaatiolausekkeen (liitteen 2(4) ja 3(4) artiklat) poistamisesta.

Pöytäkirja sallii joustavat kansalliset soveltamistavat. Liitteessä todetaan ilmaisun *»kansallinen lainsäädäntö ja käytäntö»* kattavan tapauksesta riippuen lakien ja määräysten lisäksi työehtosopimukset, muut työantajien ja työntekijöiden edustajien väliset sopimukset, tavat sekä asiaankuuluvan oikeuskäytännön. Sihteeristön laatima muistio selittää: *»Implementation must, however, be effective and adequate»*.[395] Tässä tutkimuksessa relevanttia on pöytäkirjassa ja sen liitteessä määritellyt työntekijöiden edustajan ja yrityksen käsitteet, joita tarkastan jäljempänä erikseen.

---

[392] EN:n jäsenvaltioiden julistus ihmisoikeuksista 27.4.1978 ja neuvoa-antavan yleiskokouksen ESP:n täydentämistä koskeva päätöslauselma 28.9.1978; CE Charte/Gen (88) 4; Res. 839 (1978), *Texts adopted.*

[393] OJ 1983 No. C/217/3; Shrubsall ILJ 1989 s. 40–41.

[394] Rec. 839 (1978), *Texts adopted* s. 2: »1.4. Trade union rights and collective bargaining (Articles 5 and 6)

– Provide in Article 6(4) for better protection of the right to strike, in order to safeguard workers' interests:

– Delete in Article 6(4) the reference to the right of employers to collective action.»

[395] C.E. Charte/Gen (88) 4 s. 6.

7.5. Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja 1996

5 ja 6 artiklat sekä 1 artiklaa koskeva pöytäkirjamerkintä siirrettiin uuteen peruskirjaan sisällöltään muuttamatta ja entisille paikoilleen. Merkille pantavaa on, ettei asiakirjaa valmisteltaessa näiden artiklojen sisällöstä käyty lainkaan keskustelua.[396] Kun otetaan huomioon jäljempänä selostamani näitä artikloita koskeva valvontakäytäntö, pidän mahdollisena, että sopimusta uudistettaessa on haluttu tietoisesti varoa avaamasta näitä artikloita, koska tämä olisi saattanut johtaa valmistelun pitkittymiseen.

8. Ratione personae

8.1.Työnantajat

8.1.1. ILO:n yleissopimus nro 87

Vuoden 1927 työkonferenssin järjestäytymisvapauskomiteassa työnantajien ryhmä esitti komitean pöytäkirjaan sellaisenaan merkityn kannanoton, joka koski työkonferenssin toimivallan ulottumista työnantajien toiminnan sääntelyyn. Siinä todettiin aluksi ILO:n tehtävänä olevan edistää työntekijöiden elin- ja työolojen parantamista ja että Haagin Pysyvä kansainvälinen tuomioistuin on määritellyt rajat, joissa järjestö voi tilapäisesti käsitellä myös työnantajia koskevia kysymyksiä.[397] Järjestäytymisvapautta koskien työnantaja-

---

[396] Committee on the Europen Social Charter, Final Activity Report, 19 October 1994, CHARTE/REL (94) 23.

[397] PCIJ Publications. Series B No. 13. Tuomioistuimelta pyydettiin työnantajaryhmän aloitteesta neuvoa-antavaa lausuntoa siitä, »kuuluuko Kansainvälisen työjärjestön toimivaltaan laatia ja esittää työlainsäädäntöä, joka tiettyjen työntekijäryhmien suojelemiseksi siihen liittyen – *incidentally/accessoirement* – sääntelee samaa työtä työnantajan itsensä tekemänä. Syynä lausuntopyyntöön oli, että ILO oli vuonna 1925 hyväksynyt yötyötä leipomoissa koskevan sopimuksen (nro 20), jonka 1 artiklassa määritelty yötyökielto »koskee kaikkia leipomoissa työskenteleviä henkilöitä, niin hyvin leipomoiden omistajia kuin työntekijöitä»(1(2) artikla). Kysymys oli kuitenkin tarkoituksella esitetty yleisessä muodossa. Tuomioistuin vastasi kysymykseen myöntävästi: ILO:n perussääntö käsitti toimivallan säännellä myös työnantajan henkilökohtaisesti suorittamaa työtä, milloin palkkatyöntekijäin suojelemiseksi tarkoitetun sääntelyn on tarkoituksensa saavuttamiseksi välttämättä ulotuttava tietyssä määrin myös työnantajan suorittamaan työhön. Ks. Hiitonen s. 275–288; Jenks RDI 1937 s. 586–608; Morellet ILR 1926 s. 479–495.

ryhmä katsoi rauhansopimuksen 427 artiklan nimenomaisen sanonnan – *»sekä työntekijäin että työnantajain yhdistymisoikeus...»* – oikeuttavan tekemään myös työnantajien järjestäytymisvapautta koskevia kysymyksiä. Näitä rajoja pitemmälle ei ILO:n työnantajia koskevaa toimivaltaa tullut laajentaa.[398]

Yleissopimuksen nro 87 ensi käsittelyssä työtoimisto esitti (silloin) 1. kohtaan muotoilua, joka olisi mahdollistanut lukea tekstin niinkin, että se olisi jättänyt julkisen sektorin työnanantajien kuulumisen yleissopimuksen piiriin tulkinnanvaraiseksi: *»Employers and workers, public or private, without distinction (...)»* Konferenssikomitea hyväksyi alleviivaamani sanaparin poistamisen ja korvaamisen yleisemmällä ja lopulliseen tekstiin sisältyvällä ilmaisulla »ilman *minkäänlaista* erottelua» (*without distinction whatsoever)* ja liitti raporttiinsa tulkintakannanoton, jonka mukaan asiallista muutosta ei tarkoitettu tehdä. Komitea tulkitsi kuitenkin tekstiä niin, että »julkisia tai yksityisiä» koskeva määrite liittyi vain työntekijöihin, ja tämä tulkinta kirjattiin myös komitean raporttiin.[399] Sanapari työnantajat ja työntekijät oli komitean johtopäätöksissä kirjoitettu kaikkiin asianomaisiin kohtiin tässä järjestyksessä, minkä pilkutuksesta huolimatta saattoi tulkita vahvistavan osaltaan sitä komitean kannanoton sananmukaista tulkintaa, että järjestäytymisoikeus ilman minkäänlaista erottelua kuului vain työntekijöille, ei työnantajille (*empoyers and workers, without distinction whatsoever*). Toiseen luentaan työtoimisto oli kuitenkin raportissaan[400] vaihtanut sanaparin järjestyksen systemaattisesti toiseksi. Tämä tekee vaikeaksi lukea tekstin niin päin, että vain työnantajat kuuluisivat erottelemattoman järjestäytymisoikeuden piiriin. Konferenssikomitean raportissa oli kuitenkin kerrattu edellisen työkonferenssin pöytäkirjaan merkitty kannanotto,[401] mikä edelleen antoi sijaa tulkinnalle julkisen sektorin työnantajien kuulumisesta valmisteltavan sopimuksen piiriin.[402]

---

[398] 1927 ILC-RP s. 643.

[399] 1947 ILC-RP s. 570: »In order to leave no doubt of the real significance of this article, it was understood that the report of the Committee would stress the fact that according to the terms of Paragraph 1 freedom of association was to be guaranteed not only to employers and *workers in private industry, but also to public employees*», (korostus tässä).

[400] 1948 ILC Report VII s. 100.

[401] 1947 ILC-RP s. 553 ja 1948 ILC-RP s. 87: »(...) freedom of association should be recognised without distinction whatsoever as to occupation, sex, colour, race, creed, nationality or political opinion, *not only for workers and employers in private industry, but also for officials or employees of the public service»*, korostus tässä.

[402] Ks. jäljempänä jaksoissa 8.5.2.1. ja 8.5.3.

Vuonna 1948 ei tähän kysymykseen enää palattu, mutta Puolan ja Tshekkoslovakian hallitusedustajat esittivät, että koko käsiteltävänä oleva yleissopimus nro 87 koskisi vain työntekijäpuolen suojelua.[403] Työnantajat vastustivat yksimielisesti muutosesitystä ILO:n kolmikantaisuuteen ja työnantajien merkitykseen vedoten. He saivat tuekseen myös työntekijät, jotka katsoivat, että samojen oikeuksien takaaminen työnantajille vahvistaisi samalla työntekijöiden asemaa. Muutosesitys hylättiin.[404]

8.1.2. ILO:n yleissopimus nro 98

Järjestäytymisoikeutta ja työehtosopimusneuvottelujen edistämistä koskeva yleissopimuksen nro 98 *ratio legis* on julkisoikeudellisen yhdistymisvapauden täydentäminen suojelemalla työntekijöitä ja heidän järjestöjään suhteessa työnantajiin (vapaus valtioon, oikeus työnantajaan nähden).[405] Kansainvälinen työtoimisto piti yleissopimuksen valmistelutöissä lähtökohtana yksityisen työntekijän ja työntekijöiden järjestöjen järjestäytymisoikeuden suojelua työnantajien häirinnältä.[406] Työtoimisto sisällytti kuitenkin hallituksille osoitettuun kyselyyn kaksi kysymystä, jotka koskivat työnantajien ja kolmansien henkilöiden, lähinnä järjestäytymättömien työntekijöiden tai kilpailevan järjestön jäsenten positiivisen tai negatiivisen järjestäytymisoikeuden suojelun tarvetta kansainvälisin säännöksin. Näitä kysymyksiä perusteltiin raportissa seuraavasti:

> »On huomattava, että kun järjestäytymisen vastainen työsyrjintä[407] tai sekaantuminen työntekijän oikeuteen järjestäytyä vapaasti (...) julistetaan *ipso facto* laittomiksi, työnantajien tai kolmansien henkilöiden jär-

---

[403] 1948 ILC-RP s. 476. Teknisesti tavoite olisi toteutunut poistamalla sana »työnantaja» kaikista käsittelyn pohjana olleista 2–8 artikloista. Muutosesityksen perusteluja ei ole raportoitu. Pidän todennäköisenä, että perustelut ovat olleet samansuuntaiset kuin Puolan ja Tshekkoslovakian *työntekijäjäsenten* vuotta myöhemmin yleissopimuksen nro 98 3 artiklaan tekemän vastaansisältöisen muutosesityksen (vain työntekijöiden olisi tullut saada asianmukaista suojelua vapaan järjestäytymisoikeuden käyttöön sekaantumista vastaan): luonnos artiklaksi asetti työnantajat ja työntekijät yhdenvertaisiksi, vaikka kapitalistisessa yhteiskunnassa järjestäytymisoikeuden loukkaaminen kohdistui vain työntekijöihin. Muutosesityksestä ei kuitenkaan äänestetty, koska artikla päätettiin muilla perusteilla yksimielisesti poistaa sopimuksesta, 1949 ILC-RP s. 469–470.

[404] Äänin 6–101–1, 1948 ILC-RP s. 476.

[405] 1973 RCE General Survey, Report III (Part 4 B) s. 8–9.

[406] 1948 ILC Report VIII(1) s. 8–11, s. 16.

[407] *Acts of anti-union discrimination with regard to employment.*

jestäytymisoikeuden loukkaukset (...) voivat olla ainoastaan laittomien painostustoimien seuraus. Tällainen erottelu, joka noudattaa useimpien kansallisten säännösten mallia, ei ole millään tavoin mielivaltainen, koska se perustuu itse työsopimusten luonteeseen.

Todellakin, kun työsuhde on syntynyt, työnantajalla on edullisemman taloudellisen asemansa vuoksi mahdollisuus harjoittaa järjestäytymisen vastaista työsyrjintää tarvitsematta turvautua minkäänlaiseen painostukseen. Toisaalta järjestäytyneillä työntekijöillä ja heidän järjestöillään ei ilmeisesti ole mahdollisuutta häiritä työnantajien ja kolmansien henkilöiden järjestäytymisoikeutta paitsi turvautumalla jo määriteltyyn pakottamiseen.

[...] useimmat maat ovat päättäneet olla säätämättä työnantajien ja kolmansien henkilöiden järjestäytymisoikeuteen puuttumista koskevaan erityisnormia. Tähän on syynä, että laittomat painostustoimet ovat yleensä yleisen lain mukaan rangaistavia rikkomuksia,[408] joista voidaan rangaista sellaisenaan. Vastaavasti järjestäytyneet työntekijät ja työntekijöiden järjestöt näin menetellessään syyllistyvät yleisen lain rikkomiseen eivätkä siten nauti erityistä suojelua; toisaalta heihin ei voida kohdistaa minkäänlaista syrjintää verrattuna muihin yksilöihin tai järjestöihin.

Joka tapauksessa hallitusten asiana on päättää, sisältääkö yleinen laki riittävät takeet vai tulisiko kansainvälisten säännösten sisältää tätä asiaa koskevia erityisiä määräyksiä; jotta järjestäytymisoikeuden suojelua ei tehtäisi tehottomaksi näyttäisi kuitenkin siltä, että tällaisten määräysten tulisi koskea vain tiettyjä painostustoimia, jotka on kansallisella tasolla selvästi määritelty, kuten väkivallalla uhkaaminen, pelottelu ja väkivalta.»[409]

Hallitusten antamien varsin ristiriitaisten vastausten perusteella Kansainvälinen työtoimisto sisällytti johtopäätöksiinsä laitonta pakotusta koskevaksi kappaleeksi 4. kohdan, jossa työnantajat ja työntekijät asetettiin samaan asemaan heidän järjestäytymisoikeutensa suojelemiseksi laittomalta pakotukselta, kuten uhkauksilta ja väkivallalta.[410] Työtoimisto asettui siten, tosin epäröiden, sille kannalle, että yleissopimukseen voitaisiin sisällyttää yleisluonteinen määräys työmarkkinaosapuolten suojelemiseksi vastapuolen toimen-

[408] *C»common law offences.».*

[409] *Assault, intimidation and violence,* 1948 ILC Report VIII(1) s. 26–27.

[410] »III. Acts of wrongful coercion: (...) 4. Employers and workers to be accorded adequate protection against all acts of wrongful coercion – such as assault and violence – designed to interfere with the free exercice of their right to organise», 1948 ILC Report VIII(2) s. 289.

piteiltä, jotka jo ovat yleisen lain mukaan kiellettyjä, ja että näin yleisluonteisen määräyksen ulkopuolelle ei tulisi jättää mitään tiettyä henkilöryhmää.[411]

Käsiteltäessä tätä kohtaa vuonna 1948 ensi luennassa Puolan hallitusedustaja teki taas muutosesityksen, jossa esitettiin työnantajien sulkemista pois kohdassa tarkoitetun suojelun piiristä. Komitean raporttiin on tältä osin kirjattu pelkkä äänestystulos: esitys hylättiin.[412] Tämän kappaleen kohdalla käytiin lähinnä negatiivisesta järjestäytymisvapaudesta keskustelua, jota olen edellä selostanut.[413] Tässä vaiheessa työtoimiston esittämä teksti hyväksyttiin, poistamalla siitä kuitenkin viittaus uhkauksiin ja väkivaltaan.[414] Muutoksen perustetta voinee arvuutella hallitusten työtoimistolle esittämistä kirjallisista kommenteista vuoden 1948 työkonferenssissa tapahtuvaa ensi luentaa varten. Näyttää siltä, että Etelä-Afrikan, Ruotsin ja Yhdysvaltojen hallitukset saivat ilman äänestystä hyväksytyksi kantansa, jonka mukaan kansainväliseen sääntelyyn ei ole syytä sisällyttää kysymyksessä olevia tekoja, koska ne ovat jo kansallisen rikos- ja siviililain mukaan rangaistavia. *Laittoman pakottamisen* merkityssisältö samalla kuitenkin jossain määrin hämärtyi. Käsitteen selventäminen olisi mahdollisesti edellyttänyt kansallisella tasolla (huonoja) työmarkkinatapoja (*unfair labour practices*) koskevan säännöstön kehittämistä tai luomista.[415]

Yleissopimuksen nro 98 toisen luennan pohjana olleen luonnoksen järjestäytymisoikeuden suojelua koskevista artikloista edellä selostettu määräys (silloin 3 artikla) oli ainoa, joka vastavuoroisuusperiaatteen mukaisesti koski työnantajia ja työntekijöitä. Ensimmäinen artikla koski vain yksityisten työntekijöiden, toinen artikla työntekijöiden järjestöjen suojelua työnantajien järjestäytymisoikeutta vastaan suuntautuvalta häirinnältä.

Luonnoksen toisen artiklan (1) kappaleeseen työnantajaryhmä teki kuitenkin vastavuoroisuutta koskevan muutosesityksen, jonka tarkoituksena oli turvata työnantajien järjestöille sama suojelu kuin työntekijäjärjestöille.[416]

---

[411] 1948 ILC Report VIII (2) s. 189.

[412] Äänin 3–98, 1948 ILC-RP s. 491.

[413] Jakso 2.3.4.

[414] *Ibid:* »Employers and workers to be accorded adequate protection against acts of wrongful coercion designed to interfere with the free exercice of their right to organise.»

[415] 1948 ILC Report VIII (2) s. 188–189.

[416] 2(1) artikla: »1. Workers' organisations shall enjoy adequate protection against any acts of interference on the part of employers, employers' organisations or their agents, in their *legitimate* establishment, functioning or administration, *and vice versa* (muutokset korostettu), 1949 ILC-RP s. 468.

Raportti tyytyy toteamaan esityksen tulleen hyväksytyksi.[417] Tekstintarkastuksessa määräys sai kuitenkin asun, joka sanamuodon mukaan ei koskisi yksityisen (järjestäytymättömän) työnantajan sekaantumista työntekijäjärjestöjen perustamiseen jne. Sanamuodon mukaista tulkintaa ei kuitenkaan voida pitää oikeana, kun sitä luetaan yhdessä artiklan (2) kappaleen ja määräyksen alkuperäisestä sisällöstä selvästi ilmenevän tarkoituksen kanssa; kysymyksessä on toimitustyössä tapahtunut virhe.[418] Valvontakäytännössä onkin johdonmukaisesti katsottu tämän sopimusmääräyksen suojelevan työntekijäjärjestöjä sekä työnantajien että työnantajajärjestöjen sekaantumiselta.[419]

Kolmannen artiklan käsittely on raportoitu niin ikään varsin pelkistetysti. Tämän artiklan yksimielistä poistamista koskevaan päätökseen liittyy kuitenkin tärkeä tulkintakannanotto yleissopimuksen nro 87 11 artiklan ja käsiteltävänä olevan 3 artiklan välisestä suhteesta. Sen synty ja sisältö on kirjattu kokonaan.

Puolan ja Tshekkoslovakian työntekijäjäsenet tekivät muutosesityksen, jonka tarkoituksena oli poistaa työnantajat artiklassa tarkoitetun suojelun piiristä, koska »artikla asetti työnantajat ja työntekijät yhdenvertaiseen asemaan, vaikka kapitalistisissa järjestelmissä vain työntekijät olivat vaarassa joutua laittoman pakotuksen kohteiksi». Belgian hallitus esitti koko artiklan poistamista, koska siinä ilmaistu periaate sisältyi jo yleissopimukseen nro 87 (11 artikla). Keskustelun yhteydessä monet hallitusten edustajat katsoivat, että sanonta *laiton pakottaminen* (*acts of wrongful coercion*) viittasi toimenpiteisiin, jotka sinänsä ovat laittomia ja jotka sen vuoksi olivat kansallisen lainsäädännön piirissä. Työntekijäjäsenten raportoidaan yhtyneen tähän näkemykseen ja esittäneen artiklan poistamisen lisäperusteeksi sen, että yleissopimuksen 2(1) artiklaan oli juuri sisällytetty työnantajien ja työntekijöiden vastavuoroisuuden periaate.

Työnantajat esittivät kirjallisen tulkintakannanoton, jonka komitea päätti yksimielisesti hyväksyä ja samalla poistaa luonnoksen 3 artiklan. Päätös merkitsi siten kaikkien artiklaa koskevien muutoesitysten hylkäämistä.[420] Kannanoton mukaan

> »(...) yleissopimuksen nro 87 selvästi erillisen osan muodostava 11 artikla ilmaisee järjestäytymisoikeuden suojelua koskevan perusperiaatteen, jonka yksilöimisen on määrä tapahtua nyt käsiteltävässä säänte-

[417] *Ibid.*, äänin 105–73. Sana »legitimate» hävisi eri äänestyksessä (73–91).
[418] Yiannopoulos s. 64 av. 2.
[419] Digest kplt. 576–579 s. 107.
[420] 1949 ILC-RP s. 469–470.

lyasiakirjassa. Tämän artiklan varsin lavea sanamuoto sallii tulkinnan, jonka mukaan artikla velvoittaa valtiot estämään kaikenlaisen sekaantumisen ammatillisen järjestäytymisvapauden vapaaseen harjoittamiseen riippumatta siitä, ovatko tekijöinä yksityishenkilöt, järjestöt vai julkiset viranomaiset. Sanonta kattaa kaikki sekaantumista merkitsevät toimenpiteet – mukaanlukien laiton pakottaminen[421] – ja tämän vuoksi käsiteltävänä olevan 3 artiklan sisältö on jo yleissopimuksen nro 87 11 artiklan piirissä.»

8.1.3. YK:n ihmisoikeusjulistus, Euroopan ihmisoikeussopimus ja Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva sopimus

Julistus, 23(2) artikla:

»Kullakin henkilöllä on oikeus perustaa muiden kanssa ammattiyhdistyksiä ja liittyä ammattiyhdistyksiin ehtojensa puolustamiseksi.»

EIS, 11(1) artikla:

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

KP-sopimus, 22(1) artikla:

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

Yksiselitteisen selvää on, että yleinen yhdistymisvapaus klassisena vapausoikeutena koskee jokaista. Tämä ilmenee sekä asiakirjojen sanamuodosta ja valmistelutöistä kaikissa luonnosvaiheissa.[422] Käytettävissäni olleista lähteistä ei ilmene, että ammatillisen järjestäytymisvapauden ulottumisesta myös työnantajiin olisi nimenomaisesti keskusteltu otsikossa mainittuja asiakirjoja valmisteltaessa.

Ongelmallista on, että ihmisoikeusjulistuksen eri artikloihin (20 ja 23 artiklat) sisällytetyt yleisen yhdistymisvapauden ja ammatillisen järjestäytymisvapauden yleiset periaatteet on tietoisesti pyritty yhdistämään sekä EIS:n 11

---

[421] *Wrongful coercion/pression illicite.*

[422] Esim. Verdoodt s. 193–197; *Travaux préparatoires* Vol. I s. 84, 136, 168, 206; Vol. V s. 184; E/600 Art. Annex A (julistus) 19 art. s. 17 ja Annex B (sopimus) art. 19 s. 28; E/800 Annex A Art. 18 s. 10; GAOR, 10th Session (1956–1957) A/2929 kpl. 149 s. 56.

artiklaan että KP-sopimuksen 22 artiklaan. Olisiko kaikissa kolmessa asiakirjassa ammattiyhdistyksillä tarkoitettu vain työntekijöiden järjestöjä, mikä samalla olisi rajannut artikloissa *»jokaiselle»* turvatun yksilöllisen oikeuden ammatillisen järjestäytymisvapauteen koskemaan vain työntekijöitä?

Esitöiden vaietessa voidaan johtoa hakea varsinkin jäljempänä selostettavista TSS-sopimuksen 8 artiklan sekä jossain määrin myös ESP:n 6 artiklan esitöistä. Tosin jo YK:n julistuksen rakenne[423] puoltaa myönteistä vastausta.[424]

Kuten sanottu, ILO 87 oli hyväksytty jo ennen ihmisoikeusjulistusta, ja sen tässä suhteessä yksiselitteinen sisältö[425] oli myös YK:n ja EN:n valmisteluelinten tiedossa. Tästä huolimatta KP-sopimuksen valmisteluaineisto antaa tukea käsitykselle, että eri luonnoksista lopullisiin teksteihin siirtyneellä sanalla *ammattiyhdistyksiä* ymmärrettiin yleisesti nimenoman työntekijäjärjestöjä. Esimerkiksi KP-sopimuksen toisessa luennassa vuonna 1961 ILO:n edustaja vertasi myös lopulliseen sopimustekstiin sijoitettua sanontaa *etujensa suojelemiseksi* ILO:n yleissopimuksessa käytettyyn sanontaan työnantajien tai työntekijöiden etujen edistämisestä ja puolustamisesta (10 artikla) ja katsoi, että ensin mainittu ilmaisu voitaisiin joustavampana ja yhdenmukaisuutta lisäävänä sisällyttää KP-sopimusluonnoksen silloiseen 21 artiklaan.[426] Puheenvuoron seurauksena Belgia luopui vaatimasta eri äänestystä ko. sanonnasta.[427] Kuitenkin muutosesitykset koskivat edelleen[428] nimenomaan työntekijöiden ammatillisia järjestöjä, samoin niistä käyty keskustelu.[429]

Esityöt eivät siten vastaa siihen kysymykseen, onko »lainsäätäjä» tarkoittanut sopimuksen koskevan myös työnantajan oikeutta perustaa »ammattiyhdistyksiä ja liitttyä niihin». Mutta KP-sopimuksen esitöistä on saatavissa

---

[423] Yleinen yhdistymisvapaus (20 artikla) ja erikseen kirjoitettu ammatillinen järjestäytymisvapaus (23(4) artikla.

[424] Kitz BaöRV 75/2 s. 1079 ja Wildhaber GYIL 1976 s. 244 epäilevät EIS 11(1) artiklassa turvatun oikeuden perustaa ammattiyhdistyksia ja liittyä niihin koskevan työnantajia.

[425] *»Työnantajilla ja työntekijöillä ilman mitään erotusta on oikeus...»*, 2 artikla.

[426] Mr. Reymond, GAOR, 16th Session (1961) A/C.3/ SR. 1087, kpl. 3 s. 133.

[427] *Op. cit.* kpl. 5. s. 133.

[428] Chilen (Mr. Diaz Casanueva) ILO:n yleissopimukseen tekemiä viittauksia lukuunottamatta, SR. 1089 kpl. 10 s. 141–142.

[429] SR. 1087–1990, *passim.*, joskin Italian edustaja (Mr. Capotorti) valitti sitä, ettei oikeutta järjestäytyä poliittisiin puolueisiin ollut nostettu ammatillisen järjestäytymisvapauden rinnalle, SR. 1088 kpl. 8 s. 139.

johtoa siihen kysymykseen, onko tällä oikeudella ja määräyksissä erikseen turvatulla yleisella oikeudella yhdistymisvapauteen toisistaan jossain suhteessa poikkeava sisältö. KP-sopimuksen toisessa luennassa Ukraina teki muutosesityksen yhdistymis- ja järjestäytymisvapautta koskevaan tekstiluonnokseen (silloin 21 artikla). Se tukeutui TSS-sopimuksen jo aikaisemmin (1957) toisessa luennassa olleeseen 8 artiklan luonnokseen ja pyrki sisällyttämään artiklaan oikeuden perustaa kansallisia ja kansainvälisiä järjestöjä sekä vahvistamaan sisäisen ja ulkoisen toimintavapauden.[430] Esityksen hylkäämistä[431] perusteltiin seuraavasti: Luonnoksen 21 artikla pyrki turvaamaan yksilön oikeuden liittyä kaikenlaisiin yhdistyksiin, poliittisiin, yhteiskunnallisiin, taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin. Ehdotettu täydennys muuttaisi artiklan luonteen korostamalla ensisijaisesti ammattiyhdistysten oikeuksia muiden yhdistysten, kuten esimerkiksi poliittisten puolueiden vahingoksi. Ammattiyhdistysoikeuksiin viitattiin silloisessa 21 artiklassa ennen kaikkea sen vuoksi, että niitä ei tulisi pitää yksinomaan taloudellisina ja sosiaalisina oikeuksina:[432] Tekstissä esiintyvä ilmaisu *ammattiyhdistykset* kattoi sekä kansalliset että kansainväliset liitot.[433] Tämän tulkinnan mukaan työnantajien ja työntekijöiden yksilöllinen yhdistymis- ja järjestäytymisvapaus ovat jokseenkin rinnasteisia. Kollektiivisia oikeuksia koskevan TSS-sopimuksen valmistelussa keskustelu kärjistyikin.

8.1.4 Euroopan sosiaalinen peruskirja, 5 artikla, 1. virke

ESP:n ensimmäisessä luonnoksessa (Doc. 403) ammatillinen järjestäytymisoikeus oli tunnustettu »jokaiselle». Kolmessa seuraavassa luonnoksessa (Doc. 488; Doc. 536; Rec. 104) se oli rajattu vain »työntekijöihin». Ministerineuvoston luonnoksessa (Doc. 927) ammatillinen järjestäytymisoikeus siirtyi 5 artiklaksi ja koski nyt ensimmäistä kertaa nimenomaisesti myös työnantajia. Samoin 6 (4) artiklassa oikeus työtaisteluihin tunnustettiin ensimmäistä kertaa

[430] »This right shall include the right of trade unions to establish national federations or confederations and the right of the latter to form or join international trade union organizations. The right of trade unions to function without interference shall be guaranteed», A/C.3. L.935 Rev.1., *cit.* A/5000 kpl. 59 s. 8.

[431] Toimintavapaus 33–14–28; järjestöjen perustamisoikeus 36–16–25, A/5000 kpl. 72 s. 10.

[432] Koska nämä järjestöt joutuvat usein taistelemaan yhtä hyvin kansalaisoikeuksien kuin jäsentensä taloudellisten ja sosiaalisten etujen puolustamiseksi, A/2929 kpl. 147 s. 56.

[433] A/5000 kpl. 65 s. 9.

koskemaan myös työnantajia, ja vastaavasti sen ilmaisu muutettiin neutraalimmaksi: työntekijöiden ja työnantajien oikeus »ryhtyä yhteistoimiin» eturistiriitojen sattuessa.

8.1.5. Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus, 8 artikla

Kolmannen komitean käsittelyn pohjana ollut YK:n ihmisoikeustoimikunnan ehdotus TSS-sopimuksen 8 artiklaksi[434] ei ollut tarkoitettu koskemaan työnantajia,[435] jotka olisivat siten jääneet pelkästään KP-sopimuksessa turvatun yleisen yhdistymisvapauden piiriin.

YK:n yleiskokouksen kolmannen komitean raportti tiivistää varsin lakonisesti ja pelkästään eri kielisten sanojen merkityseroja punniten komiteassa käydyn tiiviin ja ideologissävyisenkin[436] keskustelun siitä, kuuluvatko myös työnantajat TSS-sopimuksen 8 artiklan piiriin:

> Komiteassa »keskusteltiin jonkin verran ilmaisun 'jokaiselle oikeuden muodostaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä ammattiyhdistyksiin' laajuudesta. Palautettiin mieliin, että vaikka ihmisoikeustoimikunta ei ollutkaan tehnyt mitään päätöstä asiasta, sen keskustelut näyttivät osoittavan, että 8 artiklaa ei ollut tarkoitettu koskemaan työnantajien oikeuksia. Komiteassa käydyssä keskustelussa englanninkielisen sanonnan *»trade unions»* ja sen venäjän ja kiinankielisten vastineiden ymmärrettiin viittaavan pelkästään työntekijöiden järjestöihin, kun ranskankielisen sanonnan *»syndicats»* ja espanjankielisen sanonnan *»sindicatos»* katsottiin käsittävän myös työnantajien yhdistykset. Komitea ei ottanut tähän asiaan mitään kantaa.»[437]

Komitean päätökseen ei enää sopimuksen lopullisesti hyväksyneen yleiskokouksen täysistunnossa palattu.[438] Se jättää asian auki ja siten paikattavaksi tulkinnan avulla. Wienin yleissopimuksen 33 artiklaan sisältyvän tulkinta-

---

[434] E/2753 av. 112.

[435] A/2929 kpl. 17 s. 106.

[436] SR. 723 s. 213–215 *passim*. SR. 724 *in extenso* ; SR. 725 kplt 1–19 s. 221–222.

[437] A/3525 kpl. 73 s. 10–11.

[438] Yleiskokouksen täysistunnossa ei enää tehty muutosesityksiä kolmannen komitean raporttiin eikä siten voitu yleiskokouksen menettelytapaasääntöjen 68 artiklan mukaisesti enää avata keskustelua sopimustekstistä. Täysistunnossa molemmat yleissopimukset hyväksyttiin yksimielisesti (TSS-sopimus äänin 105–0–0 ja KP-sopimus äänin 106–0–0–). Kp-sopimuksen valinnaispöytäkirja hyväksyttiin äänin 66–2–38 (GAOR, 21st Session (1976), 1495–1496th Meetings paras. 58–60 p. 6).

säännön mukaan – eri kielisille sanonnoille on annettava se sisältö, joka on niille kummallekin yhteinen – työnantajat jäävät ulkopuolelle. Sopimuksen suomenkielisessä käännöksessä käytetty sana *ammattiyhdistys* vastaa siten sopimusmääräyksen oikeata sisältöä.[439] *Matthew Craven* (s. 252) katsoo kuitenkin, että selvän artiklan soveltamisalaa koskevan määräyksen puuttuessa artiklan soveltaminen myös työnantajiin ja heidän järjestöihinsä olisi ollut tarkoitettu jättää ratifioiville valtioille. Tällainen yhteen kolmannessa komiteassa käytettyyn puheenvuoroon[440] tukeutuva tulkinta ei kuitenkaan ole perusteltu, koska komitea jätti päätöksen tässäkin kysymyksessä avoimeksi. Eri asia on, että sopimusvaltioilla on mahdollisuus ja verrokkisopimuksiin osallisina velvollisuuskin ulottaa ammatillinen järjestäytymisvapaus työnantajiin, jotka siten tulevat myös TSS-sopimuksen 5(2) artiklan suojalausekkeen piiriin. Mutta tästäkään mahdollisuudesta ei kolmannessa komiteassa keskusteltu.

Komitean päätös jättää kanta avoimeksi näin tärkeässä yksityiskohdassa kielellisten merkityserojen varjolla on tietenkin oire syvemmistä erimielisyyksistä. Komiteassa todettiin ILO:n yleissopimusten suojelevan yhtä lailla työntekijöitä ja työnantajia sekä heidän järjestöjään.[441] Keskustelussa esitettiin neljä tapaa ratkaista tulkintakysymys itse komiteassa:

a) Ranskan- ja espanjankieliset valtuuskunnat saattavat kieliasun vastaamaan niitä kieliä, joihin alkuperäinen teksti perustuu eli venäjää ja englantia, lopputuloksena se, että määräys ulottaa kansainvälisen suojelun vain työntekijöiden järjestöihin;[442] tämä ei sulkenut pois sitä, että sopimusvaltiot voivat ulottaa artiklassa tarkoitetun suojelun koskemaan myös työnantajia ja heidän järjestöjään.

b) Käytetään jotakin muuta, neutraalia ilmaisua, esimerkiksi »ammatilliset järjestöt» (*professional/industrial organisations*) ja sen vastineita muilla kielillä, ja muutetaan lakko-oikeutta koskeva kappale koskemaan nimenomaisesti vain työntekijöitä; lopputuloksena on, että määräys muutoin koskee sekä työntekijöiden että työnantajien järjestöjä.[443]

---

[439] Ks myös esim. Zuleeg RdA 1974 Heft 6 s. 329.

[440] Chile, SR. 725 kpl. 8 s. 222

[441] Chile. 720 SR. kpl. 2 s. 195 ja 725 SR. kpl. 8 s. 222; Ranska SR. 723 kpl. 61 s. 215.

[442] Neuvostoliitto 724 SR. kplt. 7–8 s. 219.

[443] Chile SR. 724 kpl. 5 s. 217 ja Kreikka *op.cit.* kpl. 22 s. 219.

c) Artiklan tulkinta ja sen soveltamisalan määräytyminen jätetään sopimuksen ratifioiville valtioille sen mukaan, miten sopimuksen määräykset on ymmärrettävä niiden oman lainsäädännön valossa.[444]

d) Tulkintakysymys ratkaistaan äänestämällä. Tämä olisi kuitenkin edellyttänyt, että komitea olisi asettanut uuden takarajan muutosesitysten jättämistä varten. Afganistanin menettelytapaa koskeva esitys kuitenkin hylättiin.[445] Näin tämäkin mahdollisuus menetettiin.

8.2. Työntekijöiden edustajat

8.2.1. Kohti muidenkin kuin ammattiyhdistysedustajien suojelua

Vuonna 1946 kolmas ILO:n Amerikan aluekokous hyväksyi päätöslauselman, jossa edellytettiin lainsäädäntöä, joka kieltäisi työnantajaa syrjimästä työntekijää ammattiyhdistystoiminnan vuoksi. Kiellettyinä syrjimisperusteina mainittiin mm. työntekijän asema ammattiyhdistyksen edustajana.[446]

Yleissopimusta nro 98 valmisteltaessa ei kuitenkaan ollut esillä kysymys siitä, tulisiko ammattiyhdistysten valitsemille tai nimeämille edustajille antaa »rivijäseniä» tehokkaampaa suojelua työsyrjintää vastaan. Sopimuksen 1 artikla koskee yleisesti kaikkia työntekijöitä, joskin käytännössä sen 2(b) kappale epäilemättä koskee ennen kaikkea ammatillisten järjestöjen asettamia edustajia pyrkiessään turvaamaan esteettömän kuulumisen ammattiyhdistykseen ja sen toimintaan osallistumiseen.[447]

Ammatillisten järjestöjen asettamien edustajien työsuhteen ja toimintamahdollisuuksiensa turvaaminen ei ollut esillä myöskään käsiteltäessä työehtosopimuksia sekä vapaaehtoista sovittelua ja välimiesmenettelyä koskevia vuoden 1951 suosituksia (nrot 91 ja 92). Sen sijaan seuraavana vuonna hyväksyttyä yrityskohtaista yhteistyötä ja neuvonpitoa koskevaa suositusta (nro 94) valmisteltaessa Kansainvälinen työtoimisto nosti esiin kolme työntekijöiden edustajia koskevaa kysymystä: edustajien valinta, ajankäyttö ja heidän suojelunsa.

Hallituksilta kysyttiin, tulisiko yritystason yhteistoimintaa varten nimetyt edustajat valita yrityksen kaikkien työntekijöiden keskuudessa toimitet-

---

[444] Iso-Britannia SR. 723 kpl. 50 s. 215; Belgia SR. 724 kpl. 2 s. 218; Ranska SR. 724 kpl. 24 s. 219–220.

[445] Äänin 23–16– 26; SR. 724 kplt 20 ja 23 s. 219.

[446] Bartolomei de la Cruz, appendix 1.

[447] 1970 ILC Report VIII(1) s. 20.

tavassa suljetussa lippuäänestyksessä vai tulisiko edustavimpien ammatillisten järjestöjen nimetä heidät.[448] Toisella kysymyksellä pyrittiin kartoittamaan tarvetta antaa määräyksiä toimintaedellytyksistä ja nimenomaan ajankäytöstä ilman ansionmenetystä. Kolmanneksi kysyttiin, tulisiko kansainvälisiin asiakirjoihin sisällyttää määräyksiä, jotka pyrkivät turvaamaan työntekijöiden edustajien asianmukaisen suojelun heidän suorittaessaan tehtäviään.[449]

Työtoimiston ehdotuksen käsittely osoittautui sekä ensimmäisessä[450] että toisessa[451] luennassa poikkeuksellisen vaikeaksi. Peruserimielisyys oli siinä, kuinka yksityiskohtaisia määräyksiä sinänsä yksimielisesti tavoitteeksi asetettuun suositukseen tulisi sisällyttää. Kompromissiratkaisuna päädyttiin vain kaksi yleisluonteista kappaletta käsittävään suositukseen. Erillisessä päätöslauselmassa sitä täydentävät määräykset hyväksyttiin *»hyvän käytännön esimerkkeinä»*.[452] Kaksi viimeksi mainittua asiaa sisällytettiin päätöslauselmaan lähes sellaisenaan. Edustajien valintaa koskeva päätöslauselman ohje muuttui kuitenkin epämääräisemmäksi kuin alkuperäiseen kysymykseen pohjautuva molemmat vaihtoehdot tunnustava luonnos.[453]

Vuoden 1959 yleisraportissaan ILO:n asiantuntijakomitea totesi sopimuksen nro 98 kohdalla työsyrjintään liittyvät todistustaakkaongelmat varsinkin irtisanomistilanteissa, jos työnantaja ei ole velvollinen esittämään perusteita toimenpiteelleen. Se viittasi eräiden maiden lainsäädäntöön, joka tästä syystä suojeli erityisesti ammattiyhdistysjohtajia, koska he ovat työsyrjinnän todennäköisimpiä kohteita.[454] ILO:n järjestäytymisvapauskomitea puolestaan tulkitsi sopimusta jo tätä ennen (1954) normatiivisemmin. Komitea piti ammattiyhdistysten toimihenkilöiden suojelua työsyrjinnältä »erityisen suotavana, koska voidakseen täysin itsenäisesti täyttää ammattiyhdistystehtävänsä heillä täytyy olla tae siitä, ettei heille tehdä vääryyttä heidän ammatiyhdistyksiltään saamansa aseman vuoksi». Komitea katsoi edelleen, että »eräs tapa täl-

[448] 1951 ILC Report VI (2) s. 24.

[449] *Op. cit.* s. 59.

[450] 1951 ILC-RP s. 607–612, 365–368.

[451] 1952 ILC-RP s. 541–548, 294–303.

[452] *Resolution on examples of good practice,* 1952 ILC-RP s. 546.

[453] *Ibid.*:»1. The representatives of the workers, on bodies for consultation and cooperation should be freely appointed or recalled by the workers themselves in the undertaking.» Muotoiluun lienee osaltaan vaikuttanut se, että suosituksen 1 kappaleessa on työehtosopimusjärjestelmä suljettu kokonaan sen tarkoittaman yhteistyön ja neuvonpidon ulkopuolelle. Suosituksen ja päätöslauselman sisältö muotoutui työryhmissä, joiden keskusteluja ja neuvotteluja ei raportoitu.

[454] 1959 RCE kpl. 47 s. 111.

laisen suojelun varmistamiseksi on säätää, ettei tällaisia toimihenkilöitä saa erottaa, joko heidän toimikautenaan tai jonkin aikaa sen jälkeen, paitsi tietysti vakavan käytösvirheen vuoksi».[455]

Vuoden 1963 työsuhdeturvasuositus (nro119) sisältää kiellettyjen irtisanomisperusteiden luettelossa edellä mainitun yleissopimuksen nro 98 1(2)(b) artiklan (kuuluminen ammattiyhdistykseen tai sen toimintaan osallistuminen) sisällöllisesti sellaisenaan. Asiayhteydestä johtuen suositus rajoittuu vain erottamiseen ja työajan ulkopuolella tapahtuvaan osallistumiseen, ellei työnantaja ole suostunut ammattiyhdistystehtävien hoitamiseen myös työaikana (3(a) kappale). Suomennokseen (HE 28/1965) on kuitenkin käännetty virheellisesti »luottamusmiehiksi» alkukielisissä tekstissä käytetty ilmaisu *workers' representatives/mandat de répresentation des travailleurs,* jonka tarkempi vastine on *työntekijöiden edustaja.* Tätä ilmaisua suosituksessa käytetään myös käsiteltäessä työntekijöiden edustajan kuulemista yksilöllisissä (ja kollektiivisissa) irtisanomistilanteissa. Suosituksen valmisteluasiakirjoissa käsitettä ei määritelty tarkemmin, eikä asiasta keskusteltu myöskään työkonferenssin kummankaan luennan yhteydessä. Valmisteluraportin perusteella voidaan kuitenkin päätellä, että käsitteen piiriin on haluttu sisällyttää myös muut kuin ammattiyhdistysten asettamat edustajat, esimerkiksi lakisääteisissä yritysneuvostoissa ja vastaavissa elimissä toimivat työntekijäpuolen edustajat.[456]

Vuoden 1982 työsuhdeturvaa koskeva yleissopimus (nro 158) ja siihen liittyvä suositus (nro 166) korvaavat vuoden 1963 suosituksen, jonka edellä selostetut määräykset on lähes sellaisenaan siirretty uuteen sopimukseen.[457] Nyt vuoden 1963 suosituksesta toistetun sanonnan sisällön määrittelemiseksi voitiin kuitenkin viitata välillä hyväksyttyyn työntekijöiden edustajia kos-

[455] CFA, Case Nro 105 (1954), Digest, kplt. 556–557 s.103.

[456] Tämä ilmenee mielestäni hallitusten vastauksista viimeksi mainittua suosituksen kohtaa koskevaan kysymykseen (nro 16). Niissä viitataan milloin lakisääteisiin työntekijöiden edustajiin, milloin ammattiyhdistysedustajiin tai molempiin, 1961 ILC Report VII (2) s. 136–143. Toisaalta vain Tshekkoslovakia esitti toiminnan ammattiyhdistysedustajana sisällytettäväksi luetteloon erityisesti kielletyistä irtisanomisperusteista, *ibid.* s. 58.

[457] Suosituksen 3(a) ja (b) kohdat > sopimuksen 5 (a) ja (b) artikla. Suomessa luottamusmiehen ja työsuojeluvaltuutetun ehdokassuoja ja jälkisuoja toteutettiin vasta, kun keskusjärjestöjen (TT-SAK, TT-STTK) luottamus- ja yhdysmiessopimukset sekä työsuojeluyhteistyötä koskevat sopimukset uudistettiin vuonna 1990. Näin osaltaan myötävaikutettiin siihen, että yleissopimus nro 158 voitiin ratifioida, kymmenen vuotta sopimuksen hyväksymisen jälkeen (22.6.1992; HE 87/1991 vp.; SopS 114/1992; SK 1369/92).

kevaan sopimukseen, jonka 3 artiklassa määritelty työntekijän edustajan käsite kattaa sekä ammattiyhdistysedustajat että muut valitut edustajat.[458]

8.2.2. Työntekijöiden edustajia koskevat vuoden 1971 asiakirjat

Työntekijöiden edustajia koskevien vuoden 1971 sääntelyasiakirjoja (sopimus nro 135 ja suositus nro 143) edelsi Kansainvälisen työkonferenssin 45. istunnossaan (1961) hyväksymä yhdistymisvapautta ja järjestäytymisoikeuden suojelua koskeva päätöslauselma ml. ammattiyhdistysten edustajien suojelu kaikilla tasoilla.[459] Edustajia koskeva operatiivinen osa (3(b)) edellytti perusteellisen raportin laatimista ammattiyhdistysedustajien oikeuksista,[460] jotta hallintoneuvosto voisi harkita asian sisällyttämistä työkonferenssin asialistalle. Raportti valmistui ja esitettiin vuonna 1967 järjestetylle tekniselle kokoukselle, joka käsitteli ammattiyhdistysedustajien oikeuksia ja työntekijöiden osallistumista yritysten päätöksentekoon. Kokous päätti olla rajoittamatta keskustelua pelkästään ammattiyhdistysten asettamiin edustajiin sanan ahtaassa merkityksessä, vaan ulottaa sen koskemaan myös työpaikan kaikkien työntekijöiden valitsemia edustajia.[461]

Sopimus ja sitä täydentävä suositus koskevat sekä ammattiyhdistysten asettamia että »muita» työntekijöiden edustajia.[462] Sopimuksen yleinen työntekijöiden edustajien suojelua koskeva 1 artikla rajoittuu vain yrityksen palveluksessa olevien työntekijöiden edustajiin. Heidän ei kuitenkaan tarvitse itse olla työsuhteessa yritykseen. Määräyksen mukaan sopimuksessa tarkoitettuja työntekijäin edustajia on »tehokkaasti suojeltava kaikilta heitä vahingoittavilta toimenpiteiltä, työstä erottaminen mukaan luettuna...» Suosituksen 6 kohta sisältää lukuisia työntekijöiden edustajien irtisanomisperusteita, menettelytapoja ja seuraamuksia koskevia – osin ILO:n valvontaelinten jo aiemmin kehittämiä – standardeja, joihin valvontakäytännössä on sittemmin

---

[458] Ks. 1995 General Survey kpl. 112.

[459] 1961 ILC-RP s. 895-896, »Resolution concerning Freedom of Association and the Protection of the Right to Organise, Including the Protection of Representatives of Trade Unions at All Levels» (29.6.1961).

[460] »(...) a comprehensive report on all aspects of the rights of trade union representatives at all levels, including the level of the workplace».

[461] Esim. tuotantokomiteoiden ja yritysneuvostojen jäsenet, 1970 ILC Report VII(1), Appendix I s. 60.

[462] Suomennoksessa on epäonnistuneesti käytetty ilmaisua »valittuja luottamusmiehiä» vastineena sanonnalle *elected representantives/représentents élus,* ks. sopimuksen (3 (b) ja 5 artiklat sekä suosituksen 2(b) ja 15(4) kohta.

voitu suoraan viitata.[463] Suosituksen 7 kohta koskee ehdokassuojaa ja jälkisuojaa.

Sopimuksen 2 artikla asettaa yleisen velvollisuuden helpottaa työntekijöiden edustajien toimintaa, ja suosituksen 9 kohdassa luetellaan joukko keinoja tämän tarkoituksen toteuttamiseksi (kuten vapautus työstä, pääsy kaikkiin työpaikkoihin ja johdon puheille, ammattiyhdistysjäsenmaksujen kerääminen, ilmoitustaulujen käyttö). Järjestely johtuu siitä, että ensimmäisessä luennassa suuntauduttiin niukalla äänten enemmistöllä pelkästään suosituksen hyväksymiseen.[464] Toisessa käsittelyssä työntekijäryhmä esitti suositusluonnoksen viisi ensimmäistä kohtaa hyväksyttäväksi sopimuksena. Esitys siirrettiin käsiteltäväksi kaksikantaisessa työmarkkinaosapuolten työryhmässä, jonka laatiman ehdotuksen komitea sellaisenaan hyväksyi.[465] Suositukseen jäävien osien käsittelemiseksi perustettiin kolmikantainen työryhmä, jonka tekemän ehdotuksen komitea[466] ja sittemmin työkonferenssi hyväksyi.[467]

Yleissopimuksen soveltamisala *ratione personae* herätti paljon keskustelua. Ensi luennassa työntekijäryhmä pyrki joidenkin hallitusten tukemana

---

[463] Esim. vaatimus käänteisestä todistustaakasta, suosituksen 6 *(e)* kappale, Digest kpl. 576 vrt. kpl. 566 s. 105

[464] Äänin 10, 370–9, 625–155, 1970 ILC-RP s. 542, täysistunnossa äänin 243–27–15, *Op. cit* s. 646.

[465] Komiteassa äänin 5.600–165–377; 1971 ILC-RP s. 507–509; täysistunnossa äänin 320–5–1, *op. cit.* s. 737, 742–743.

[466] Vain Japanin hallituaksen vastustaessa, *Op. citop.* s. 513.

[467] Äänin 319–7–15, *Op. cit* s. 744–745. Suosituksen komiteakäsittely oli sikäli poikkeuksellista, että vasta komitean raportin hyväksymisen jälkeen työnantajaryhmä esitti työkonferenssin ohjesäännön (Standing Orders) 67 artiklan nojalla muutosesityksen komiteassa aiemmin niukalla enemmistöllä hyväksyttyyn ansionmenetyksen korvausta työstä vapautuksen ajalta koskevaan 11(2) kappaleeseen. Muutosesityksen tarkoituksena oli tehdä mahdolliseksi se, että lopullinen vastuu tämän korvauksen maksamisesta voitaisiin kansallisen käytännön mukaisesti siirtää muunkin kuin työnantajayrityksen kannettavaksi. Työnantajaedustajat ilmoittivat komitealle, että he eivät voi äänestää suosituksen hyväksymisen puolesta, ellei heidän muutosesitystään hyväksyttäisi. Työntekijäpuoli ilmoitti pakotettuna hyväksyvänsä muutosesityksen pelastaakseen suosituksen kärjekkäältä keskustelulta, enemmiltä muutosesityksiltä ja sekaannukselta täysistuntokäsittelyssä, 1971 ILC-RP s. 542–543. Suosituksen 11(2) kappale kuuluu siten seuraavasti (HE 117/1973): »(2) Tämän momentin 1 kohdassa mainittu työstä annettu vapaa on [*should*]– annettava ilman palkan tai sosiaali- ja muiden etuuksien menetystä, *jolloin edellytetään, että kysymys siitä, kuka vastaa tästä aiheutuvista kustannuksista, voidaan ratkaista jollakin tämän suosituksen 1 momentissa mainitulla täytäntöönpanotavalla,*»(muutos korostettu, alkup. tekstissä on käytetty johdonmukaisesti suosituksissa yleensä käytettyä konditionaalista ilmaisua).

korostamaan nimenomaan ammattiyhdistysten asettamien tai valitsemien edustajien asemaa peläten työnantajien puolestaan pyrkivän suosimaan nimenomaan muita kuin ammattiyhdistysedustajia *bona fide* ammattiyhdistysten vahingoksi. Samalla työntekijäryhmä halusi estää työnantajia puuttumasta »muiden edustajien» valintaan. Työntekijäryhmä esitti muutosta, jonka mukaan muidenkin kuin ammattiyhdistysedustajien valinnasta tulisi sopia yrityksessä toimivien ammattiosastojen ja yritysjohdon välillä.[468] Työnantajat ja monet hallitukset vastustivat esitystä sillä perusteella, että monissa maissa lakisääteisesti valittavat työntekijöiden edustajat jäisivät asiakirjan ulkopuolelle.[469] Toisen muutosesityksen mukaan muiden kuin ammattiyhdistysedustajien tulisi olla vapaasti valittuja, kun taas ammattiyhdistykset demokraattisina järjestöinä voivat itsenäisesti päättää edustajiensa asettamistavasta.[470] Tämä muutos hyväksyttiin äänestyksettä.

Työntekijät ja eräät hallitusedustajat katsoivat, että työntekijöiden valitsemien »muiden» edustajien asettaminen ammattiyhdistysedustajien rinnalle saattaisi käytännössä heikentää jälkimmäisten asemaa. Tällainen tilanne ei välttämättä olisi sopusoinnussa pelkästään ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelua koskevan yleissopimuksen nro 98 kanssa. Pääjohtajan edustajan mielestä mitään ristiriitaa tämän yleissopimuksen ja muita kuin ammattiyhdistysedustajia koskevan 3(b) kohdan välillä ei ollut. Kolmas kohta kokonaisuudessaan määritteli yleisesti erilaiset kansalliset järjestelmät, jotka oli luokiteltavissa jompaan kumpaan kolmannessa kohdassa esitetyistä määritelmistä: joko ammattiyhdistysten edustajat tai kansallisessa lainsäädännössä taikka kollektiivisopimuksissa määritellyt työntekijöiden itsensä valitsemat edustajat riippumatta siitä, olivatko valitsijat tai ehdokkaat ammattiyhdistysten jäseniä tai toimiko ammattiyhdistys asianomaisessa yrityksessä vai ei. Yleissopimus nro 98 koski puolestaan vain työntekijöiden järjestöjä eikä työntekijöiden valitsemia edustajia. Lisäksi pohjateksti[471] nimenomaan edel-

---

[468] 3(b): »elected representatives, namely representatives elected by the workers of the undertaking *and who do not represent a trade union or its members as such.* replace by *»in accordance with the terms of agreements with the trade union or trade unions;* Workers' amendment, as subamended by the UK Government member, accepted by the Workers, ILC-RP 1970 s. 542–543.

[469] Esitys hävisi äänin 11.005–7.254–1.488, *Op. cit* kpl 25.

[470] »Insert the word »freely» between the words »representatives elected = »representatives *freely* elected», *ibid.*

[471] 1970 ILC Report V(2) kohta 4 s. 54, josta muodostui yleissopimuksen 4(1) artikla.

lytti toimenpiteitä »sen varmistamiseksi, ettei valittujen luottamusmiesten olemassaoloa käytetä heikentämään asianomaisten ammattiyhdistysten tai näiden edustajien asemaa». Sama kohta velvoitti lisäksi edistämään ammattiyhdistysten ja valittujen edustajien yhteistyötä.

Työnantajat ilmoittivat, että heidän tarkoituksensa oli saattaa erilaiset kansalliset järjestelmät sääntelyasiakirjan piiriin eikä nujertaa ammattiyhdistyksiä.[472] Työntajaryhmä teki kuitenkin muutosesityksen, jonka tarkoituksena oli rajata työntekijän edustajat vain yrityksen palveluksessa oleviin työntekijöihin.[473] Työntekijöiden vastustivat esitystä, joka hylättiin äänestyksessä.[474]

8.2.3. Euroopan sosiaalisen peruskirjan lisäpöytäkirja, 2 ja 3 artiklat

Lisäpöytäkirjan liite määrittelee 2 ja 3 artiklassa käytetyn ilmaisun »työntekijöiden edustajat» tarkoittavan »henkilöitä, jotka kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti tunnustetaan sellaisiksi» (2 ja 3 artikla, 1 kohta). Määritelmä on tarkoituksella lainattu ILO:n yleissopimuksesta nro 135 (3 artikla), jotta näin yhdenmukaistettaisiin eri kansainvälisissä asiakirjoissa käytetyt määritelmät.[475] Artikloissa käytettyä ilmaisua »työntekijät tai heidän edustajansa» ei ole tarkoitettu poissulkevaksi. Tämä merkitsee, että artikloissa määriteltyjä tiedonsaanti-, neuvottelu- ja osallistumisoikeuksia voivat

[472] 1970 ILC-RP s. 543. Täysistuntokäsittelyssä Mr. Schlotfeldt, free employers' group, selvensi: »[we] therefore could never quite understand why the Workers' group should have wished to protect the trade union representatives and not the elected representatives who exist in many countries and who have done a good job in labour relations in those countries. We did dont understand why the latter were to have no protection at all, or to have less protection than the trade union representatives. We think (...) both should have a recognition in an international instrument and should have equal treatment regarding protection facilities, and there should be no discrimination betwen them.» Samassa puheenvuorossa puhuja esitti kuitenkin useita varauksia työntekijöiden edustajien suojelua konkretisoiviin periaatteisiin: työolojen huononnuskielto on työnjohto-oikeuden vastainen (7(b) kappale), ankarammat sanktiot (7 (d) kappale) merkitsevät syrjintää ja perusteetonta etua, etusija työvoimaa vähennettäessä (7 f) ei ole perusteltu eivätkä työnantajat voi hyväksyä sitä esitetyssä muodossa, ILC-RP 1970 s. 640.

[473] »Except where otherwise stated, the workers' representatives referred to in Point 3 *(a)* and *(b)* shall be employed in the undertaking.»

[474] Äänin 10.873–7.665–1.240, ILC-RP 1970 s. 641.

[475] C.E. CHARTE/Gen (88) 4 s. 4

käyttää työntekijät tai heidän edustajansa tai molemmat, »eikä se seikka, että ne on annettu yhdelle ryhmälle merkitse sitä, ettei niitä voitaisi antaa toiselle».[476]

8.2.4. Työntekijöiden edustajia koskevat sääntelyasiakirjat: Yhteenvetoa

Työntekijöiden edustajia koskevien ILO:n sääntelyasiakirjojen valmisteluun liittyy poikkeuksellisen vahvoja työehtosopimusneuvottelujen piirteitä. Tämä johtunee siitä, että sääntelyn kohteena oli asiallisesti myös työntekijöiden edustajien työsopimuksen sisällön säännöstäminen, jossa työmarkkinaosapuolilla oli välitön intressi. Julkisen vallan mielenkiinto rajoittui yleisiin periaatteisiin ja konkreettisemmin suojelemaan omien, jo toimivien kansallisten järjestelmien perusteita. Tosin tämä näkökohta sellaisenaan olisi pikemminkin puoltanut sellaista menettelytapaa, että juuri suosituksen sisältö olisi neuvoteltu kaksikantaisesti. Sopimus ratifiointia edellyttävänä olisi pikemminkin edellyttänyt kolmikantaisia neuvotteluja ja valmistelua. Sopimusluonnoksen valmistelutapaa koskeva huomautus jäi kuitenkin ilman kannatusta.[477]

Toisen luennan kaksikantaneuvotteluissa työnantajat maksattivat työntekijöillä hintaa siitä, että suosituksen lisäksi hyväksyttiin lyhyt yleissopimus. Ilman joka kysymyksen yksityiskohtaista raportointiakin voidaan asiakirjojen luonnosten perusteella päätellä, että tällaisena kauppahintana[478] on ollut eräiden ensi luennassa tiukoin äänestyksin suositukseen hyväksyttyjen määräysten siirtäminen sopimukseen[479] sekä vielä muiden kuin ammattiyhdistysten asettamien edustajien rinnastaminen ja tarkempi määrittely sopimuksen 3(2) artiklassa.[480] Työnantajaryhmä sai vielä tärkeinä pitämiään muutoksia myös suositukseen[481] ja vielä »iltalypsyllä» edellä selostetamani muutoksen

---

[476] *Ibid.*

[477] 1971 ILC-RP kpl. 11 s. 508.

[478] Vrt.työnantajien ensimmäisessä luennassa hylätyt muutosesitykset; 1970 ILC-RP kplt 36 ja 39 s. 545; kpl. 50 s. 547.

[479] Yleissopimuksen 1 artiklan loppuun sijoitettu suojelua koskeva rajoitus »edellytettynä että edustajat toimivat voimassa olevien lakien tai työehtosopimusten tahi muiden yhteisten sopimusten mukaisesti», 2(2) ja (3) artiklat, edustajien toiminnan helpottamista koskevien toimien suhteuttaminen yrityksen tarpeisiin ja yrityksen toiminnan tehokkuuden suojeleminen. Vrt 1970 ILC-RP kpl. 56 s. 548, kpl. 70 s. 549.

[480] Vrt. 1971 ILC-RP kpl. 25 s. 509 sekä Mr. Schlotfeldt, työnantajien varapuheenjohtaja komiteassa, *op.cit.* s. 679.

[481] Kohtiin 6, 7 ja 17, ks. Schlotfeldt, *ibid.*

sen 11(2) kohtaan. Muutoin ei neuvottelujen tuloksena syntyneeseen sopimusekstiin eikä suositukseen enää komiteassa eikä täysistunnossa juurikaan puututtu.

Työntekijäryhmä sai toisessa luennassa tehtyjen kompromissien pohjaksi tärkeimmät voittonsa hallitusten tuella jo ensimmäisessä luennassa.[482] Työntekijät pystyivät näin myös torjumaan työnantapuolen monet muutosesitykset, jotka pyrkivät pehmentämään työntekijäin edustajien työsuhdeturvaa ja toiminnan helpottamista koskevien kohtien sisältöä.

Myös sääntelyasiakirjojen henkilöllistä ulottuvuutta koskevassa keskustelussa tukeuduttiin olennaisesti reaaliseen argumentaatioon. Työntekijät pyrkivät johdonmukaisesti korostamaan ammattiyhdistysedustajien asemaa »muiden» edustajien kustannuksella vedoten ammatillisten järjestöjen erityisasemaan sekä historiallisesti työehtosopimustoiminnasta vastaavina työnantajasta riippumattomina kollektiivisina edunvalvojina että peläten tämän edunvalvonnan vaarantuvan, jos rinnalle luodaan työnantajan helpommin valvottavissa olevia rinnakkaisorganisaatioita. Oikeudellisena, ehkä myös justifioivana, argumenttina työntekijät ja eräät hallitukset turvautuivat ILO 98:an, joka suojelee nimenomaan ammatillista järjestäytymisoikeutta.

Työnantajapuolen johdonmukainen lähtökohta oli asettaa ammattiyhdistysten edustajat ja työntekijöiden »muut» edustajat samalle viivalle. Hallitusten suhtautuminen voitaneen sekin palauttaa pragmaattisiin ja reaaliseen argumentointiin tukeutuviin lähtökohtiin: pyrittiin suojelemaan omaa kansallista järjestelmää sellaisena kuin se on historiallisesti kehittynyt ja välttymään siihen kohdistuvilta suurilta muutospaineilta. Euroopasta ehkä ääripäinä voidaan mainita myötämääräämisjärjestelmään vahvasti nojannut Saksan liittotasavalta[483] ja voluntarismiin perustanut Iso-Britannia.[484]

---

[482] Ammattiyhdistysten asettamien (3 (a) artikla) ja »muiden» edustajien (3(b) artikla) toimivaltuuksien rajankäynti (4 artiklaksi muodostunut 5 kappale ensi luennassa), 1970 ILC-RP kpl. 26 s. 543, kpl. 33 s. 544, edustajien suojelua koskevan määräyksen tiukentaminen (sopimuksen 1 artiklaksi muodostunut 6 kappale ensi luennassa), *op. cit.* kpl. 37 s. 545.

[483] Saksan hallitusedustaja ei tosin pöytäkirjojen mukaan pitänyt korkeaa profiilia.

[484] *Mr. Urwin*, Workers' adviser, UK: »(...) it would appear to be in the best interests of all three groups to ensure that any future wording is clear enough to dispel any doubts whatsoever, a wording which makes it clear that the representatives referred to in point 3(b) are not in any way responsible for collective bargaining or the negotiation or implementation of wage and working conditions agreements», 1970 ILC-RP s. 644. *Mr. Morgan,* government Delegate, UK: »I would also like to refer to the Preamble to the proposed Convention, which states that it notes the terms of the Right to Organise and Collective Bragaining Convention, 1949 (No. 98), and goes on to say that it is desirable

Ammattiyhdistysoikeuksien sukupuun rakentamisen näkökulmasta yleissopimuksen nro 135 johdantoon sisältyvä viittaus järjestäytymisoikeutta ja kollektiivista neuvotteluoikeutta koskevaan vuoden 1949 yleissopimukseen nro 98 on kirjoitettu tavalla, joka tukee myös muiden kuin ammattiyhdistysten asettamien tai valitsemien edustajien suojelun ja heidän toimintaedellytystensä turvaamisen viimeksi mainittuun yleissopimukseen. Ahtaampi tulkinta olisi hyvin ollut perusteltavissa, koska yleissopimus nro 98 suojelee vain työntekijöiden, ml. heidän edustajiensa, oikeutta vapaasti järjestäytyä ja toimia omissa järjestöissään ilman työnantajien häirintää. »Muiden edustajien» käsite sopimuksessa nro 135 ja suosituksessa nro 143 kattaa myös työehtosopimuksiin perustuen valittuja edustajia, joita koskien tämä sopimus näin voidaan palauttaa myös yleissopimukseen nro 98. Sen sijaan lailla järjestetty työntekijäedustus ei sellaisenaan ole välittömästi viimeksi mainitun sopimuksen antaman suojelun piirissä, eikä tällaisia edustajia koskien yleissopimuksen nro 135 suojaa voida välittömästi johtaa yleissopimuksesta nro 98. Sen sijaan tällaistenkin edustajien suojelu ja rinnastaminen ammattiyhdistysedustajiin samassa sääntelyasiakirjassa olisi haluttaessa voitu tukea suoraan ILO:n perussääntöön[485] ja/tai siitä johtaen yrityksissä tapahtuvaa neuvonpitoa ja yhteistyötä koskevaan suositukseen (nro 94/1952).

8.3. Eri virkamiesryhmät

8.3.1. Asevoimiin[486] ja poliisiin kuuluvat (ILO 87, 98 ja 151)

Nro 87, 9 artikla ja nro 98, 5 artikla:

»1. Kansallisessa lainsäädännössä on määrättävä, missä määrin tämän sopimuksen määräämiä takeita on sovellutettava sotavoimiin ja poliisiin.

---

to supplement these terms with respect to workers' representatives. Convention No. 98 is a very important Convention and one which has been widely ratified. This proposed text supplements that important Convention with respect of workers' representatives. As we understand it, this means that the two Conventions need to be read together on matters which they both cover and on which there may be doubt. On that understanding we support this report», 1971 ILC-RP s. 682. *Mr. Urwin*, workers adviser, UK, *op.cit.* s. 683: »The very fact that this new Convention is considered necessary means that the Committee clearly recognises that workers' representatives need additional protection to that afforded to workers generally – to workers in respect of trade union activities dealt with in the Right to Organise and Collectrive Bargaining, 1949 (No. 98), for example.»

[485] Esim. Philadelphian julistuksen III kappaleeseen.

[486] ILO:n yleissopimuksissa nrot 87 (9 (1) artikla) ja 98 (5(1) artikla) sekä EIS:ssa (11(2) artikla), ESP:ssa (5 artikla), KP-sopimuksessa (22(2) artikla) ja TSS-sopimukses-

2. Kansainvälisen työjärjestön perussäännön 19 artiklan 8 kohdassa lausutun periaatteen mukaisesti sen seikan, että jokin jäsenvaltio ratifioi tämän sopimuksen, ei saa katsoa vaikuttavan mihinkään voimassa olevaan lakiin, päätökseen, tapaan tai sopimukseen, jonka mukaan sotavoimiin tai poliisiin kuuluvat nauttivat tämän sopimuksen määräämiä takuita.»

Nro 151, 1(3) artikla:

»Kansallisessa lainsäädännössä on määrättävä, missä määrin tässä yleissopimuksessa säädetyt takeet koskevat puolustusvoimia ja poliisia.»[487]

Asevoimien ja poliisin jättäminen kansallisen lainsäädännön varaan yleissopimuksen nro 87 sisältyviä takeita sovellettaessa (9 artikla) perustui Intian ja Ison-Britannian hallitusedustajien toisen luennan yhteydessä tekemiin muutosesityksiin. Niiden yhteisenä ajatuksena oli toisaalta (1 kohta), että useimmat maat eivät pitäisi mahdollisena ratifioida yleissopimusta, joka takaisi ehdottoman yhdistymisvapauden lain ja yleisen järjestyksen puolustamisesta vastaaville sotavoimiin ja poliisiin kuuluville ja toisaalta (2 kohta) kuitenkin se tosiasia, että useissa maissa poliisiin ja joissakin jopa sotavoimiin kuuluville tämä vapaus oli turvattu ja se tulisi edelleen säilyttää.[488]

Muutosesityksen periaate hyväksyttiin.[489] Jäljempänä seuraavaa silmälläpitäen vastustajien argumenteista on mielenkiintoisin se eräiden hallitusedustajien mielipide, että yleissopimus koski vain työnantajia ja työntekijöitä työsopimuksen osapuolina; näin se ei lainkaan soveltunut julkisoikeudellisiin palvelussuhteisiin. Yleissopimuksen 9 artikla sai lopullisen ja yksimielisesti hyväksytyn sanamuotonsa sitä valmistelemaan asetetussa työryhmässä. Artiklan 2 kappale ei – sen enempää kuin työntekijäryhmän enemmistön pyrkimys tädentää alkuperäistä muutosesitystä[490] – saamansa sanamuodon

---

sa (8(2) artikla) käytetään kaikissa johdonmukaisesti ilmaisua »armed forces/forces armées». Suomennokset kuitenkin vaihtelevat: ILO 87:ssä »sotavoimat»; ILO 98:ssa ja ESP:ssa »puolustusvoimat» sekä EIS-, KP- ja TSS-sopimuksissa »asevoimat».

[487] Sopimusten nrot 87 ja 98 edellä lainatut alkuperätekstit (9 ja 5 artiklat) ovat identtiset, samoin niiden 1 kappale ja nron 151 1(3) artikla: »The extent to which the guarantees provided for in this Convention shall apply to the armed forces and the police shall be determined by national laws or regulations.»

[488] »The provisions of this Convention shall not apply to the armed forces or to the police, except to the extent already provided by national law or established national practice.» 1948 ILC-RP s. 478.

[489] Äänin 78–22, *ibid.*

[490] »The provisions of this Convention shall apply to the armed forces and the police in so far as national law or established national practice do not prevent it», (muutosesitys alleviivattu), *ibid.*

perusteella sisällä yhtä selvää huononnuskieltoa kuin alkuperäinen muutosesitys.

Asevoimiin ja poliisiin palattiin vain lyhyesti valmisteltaessa ILO:n yleissopimusta nro 98, jonka 5 artiklaksi sijoitettiin jo ILO nro 87:ään kirjattu teksti.[491]

Julkisen sektorin järjestäytymisoikeuden suojelua ja palvelussuhteen ehtoja koskevan yleissopimuksen (nro 151) valmistelussa tukeuduttiin poliisiin ja puolustusvoimiin kuuluvien poissuljennassa yleissopimuksiin nrot 87 ja 98 sisällytettyyn muotoiluun. Keskustelua aiheutti lähinnä näiden käsitteiden sisältö. Vuoden 1977 ensimmäisessä käsittelyssä Saksan liittotasavallan hallitusedustaja esitti, että yleiseen turvallisuuteen, väestönsuojeluun sekä elintärkeisiin julkisiin palveluihin liittyvät toiminnat rinnastettaisiin poliisiin väittäen – tosin perusteettomasti – sanonnan vastaavan EIS:ssa ja ESP:ssa käytettyä, mistä tarkemmin tuonnempana.

Ison-Britannian hallitusedustaja teki puolestaan muutosesityksen, joka olisi jättänyt käsitteiden »asevoimat ja poliisi» piiriin kuuluvien ryhmien määrittelemisen kansallisen lainsäädännön ja käytännön varaan.[492] Esityksen tekijän mukaan tarkoituksena ei ollut laajentaa sopimuksen ulkopuolelle jätettävien piiriä, vaan ottaa huomioon olosuhteet eräissä maissa, joissa »jotkin työntekijäryhmät huolehtivat poliisin velvollisuuksia vastaavista tehtävistä ja rinnastettiin palvelussuhteen ehtoja määriteltäessä poliisiin». Sittemmin asiaan palattiinkonkreettisesti tämän katsauksen ulkopuolelle jävässä *Cheltenham*in tapauksessa, tällä kertaa tosin armeijaan liittyen.[493] Työnantajat viittasivat armeijan ja poliisin hajottavaan luonteeseen eräissä kehitysmaissa; työntekijät vastustivat Ison-Britannian muutosesitystä mm. viittaamalla siihen, että eräässä maassa postinjakelijoita pidettiin osana poliisia. Asiaa käsitellyt komitea siirsi tämän ja muut yleissopimuksen henkilöllisen soveltamisalan rajoituksia koskevat kysymykset työryhmään. Sen raportissa todettiin, että eräissä maissa mm. turva- ja rajavartiojoukot vastasivat poliisiin ja armeijaan rinnastettavista tehtävistä ja että sopimuksen johdantoon sisällytetyn viittauksen julkista sektoria koskevan kansallisen lainsäädännön

[491] 1949 ILC-RP s. 475.

[492] 1977 ILC-RP s. 634.

[493] CFA, Case No. 1261: 234th Report Off. Bull. 1984 Series B, No. 2 s. 112–120; 1989 RCE s. 234–241; 1991 RCE s. 226; 1992 RCE s. 242–243; 1993 RCE 234–235; 1994 RCE s. 226; 1991 ILC-RP s. 24/56–63; 1992 ILC-RP s. 27/66–70; Betten 1994 s. 90–94; Morris s. 5, 24–28.

ja käytännön suuriin eroihin voidaan katsoa tunnustavan tällaisten ryhmien aseman. Työryhmän raportti tukeutui kansainväliseen valvontaan:

> »Työryhmä katsoi, että yleissopimusten ja suositusten soveltamista varten asetettu asiantuntijakomitea voi, samalla tavoin kuin asiantuntijakomitea on aikaisemminkin tehnyt tulkitessaan muita ilmaisun »asevoimat ja poliisi» sisältäviä yleissopimuksia, parhaiten käsitellä sitä kysymystä, missä laajuudessa kohta 7 sulkisi yleissopimuksen piiristä ne henkilöt, jotka suorittavat samanlaisia tehtäviä kuin asevoimat ja poliisi.»[494]

Työryhmän raportti hyväksyttiin tältä osin komiteassa yksimielisesti.[495] Japanin hallitusedustaja esitti kuitenkin varauman viitaten maansa lainsäädäntöön sisältyviin säännöksiin.[496]

Toisessa luennassa Portugalin, Malesian ja Japanin hallitusedustajat tekivät vielä eri sisältöisiä, mutta kaikki puolustusvoimien ja poliisin käsitettä laajentamaan tarkoitettuja muutosesityksiä. Pääjohtajan edustaja kertasi komiteassa edellisenä vuonna tehdyn päätöksen sisällön. Hän viittasi Kansainvälisen työtoimiston raporttiin[497] sisältyvään kannanottoon, jonka mukaan yleisten tulkintasääntöjen mukaan kysymyksessä olevaa kappaletta sovellettaisiin kaikkiin yleensä asevoimille tai poliisille kuuluviksi katsotuista tehtävistä vastaaviin elimiin, vaikka niitä kutsuttaisiinkin eri nimellä asianomaisissa maissa. Muutoesitykset vedettiin selityksin takaisin. Samalla työntekijät ilmoittivat pitävänsä Japanin esitystä taktikointina, koska Japani kieltäytyi edelleen tunnustamasta palomiesten järjestäytymisvapautta vastoin asiantuntijakomitean yksiselitteistä tulkintaa.[498]

Työntekijät ja Ruotsin hallitusedustaja eivät kuitenkaan halunneet sulkea armeijaa ja poliisia kokonaan yleissopimuksen nro 151 ulkopuolelle. Työntekijöiden tukema Ruotsin muutosesitys tähtäsi siihen, että kansallisesti nämä ryhmät voitaisiin jättää yhden tai useamman artiklan ulkopuolelle, milloin siihen on erityisiä syitä. Esityksellä pyrittiin testaamaan, oliko kansallisen tason kehitys kolmenkymmenen vuoden kuluessa yleissopimusten nrot

---

[494] 1977 ILC-RP s. 634.

[495] Op. cit. s. 635–636.

[496] Asiantuntijakomitean kanssa pitkään jatkunut ja edelleen jatkuva erimielisyys palomiesten rinnastamisesta poliisiin (esim. 1993 RCE s. 204 (...) 1997 RCE s. 275–276; 1999 RCE s. 248–249).

[497] 1978 ILC Report V (2) s. 12.

[498] 1978 ILC-RP s. 25/5.

87 ja 98 hyväksymisestä kypsynyt esitetylle muutokselle kansainvälisen sääntelyn tasossa. Toisaalta huomautettiin, ettei käsittelyn pohjana ollut teksti sellaisenaan estänyt jäsenvaltioita ulottamasta sääntelyasiakirjassa tarkoitettua suojelua myös asevoimiin ja poliisiin kuuluviin. Muutosesitys hylättiin.[499]

8.3.2. Asevoimiin, poliisiin ja valtionhallintoon kuuluvat (EIS ja ESP)

EIS 11(2) artikla,in fine:

»Tämä artikla ei estä laillisten rajoitusten asettamista asevoimiin, poliisiin tai valtionhallintoon kuuluviin nähden heidän käyttäessään näitä oikeuksiaan.»

ESP 5 artikla, in fine:

»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 puolustuvoimien jäseniin, ja missä laajuudessa niitä sovelletaan tähän ryhmään kuuluviin henkilöihin.»

EIS:n valmistelussa asevoimiin, poliisiin ja valtion hallintotehtävissä oleviin kohdistettavia rajoituksia koskeva virke sisältyi jo ministerikomitean asettaman asiantuntijakomitean laatiman tekstiversion B-vaihtoehtoon, joka perustui oikeuksien »määrittelyyn».[500] Se siirtyi myös sellaisenaan ja ilman pöytäkirjattua keskustelua lopulliseen tekstiin. Olen jo viitannut tämän artiklan ja ILO:n perussopimusten yhtymäkohtiin.[501] Artiklan valmisteluissa ei kuitenkaan viitattu ILO:n asiakirjoihin.[502] En ole myöskään löytänyt painetuista asiakirjoista mainintaa, joka nimenomaan asevoimia, poliisia tai valtionhallintoon kuuluvia koskien osoittaisi viitatun myöskään YK:n valmisteluun. Teksti poikkeaa kuitenkin ILO:n sopimuksista siten, ettei sen perusteella näyttäisi olevaan mahdollista sulkea siinä tarkoitettuihin kategorioihin kuuluvia henkilöitä kokonaan artiklassa turvattujen oikeuksien ulkopuolelle. Tuonnempana ilmenee, että määräystä on valvontakäytännössä tulkittu toisin.

---

[499] Ibid., äänin 52.348–80.988–2.346.

[500] Ks. »Travaux préparatoires», Vol. IV s. 32 ja 4. jakso edellä.

[501] Ks. 4. jakso.

[502] National Union of Belgian Police Case; B/17 kpl. 67 s. 51.

ESP:n valmistelussa parlamentaarisen yleiskokouksen kahden ensimmäisen luonnoksen ammatillista järjestäytymisoikeutta koskevat artiklat sisälsivät viittauksen EIS 11(2) artiklan rajoitusperusteisiin.[503] Se olisi yhdenmukaistanut molempien sopimusten soveltamisalat *ratione personae*: armeijaan, poliisiin ja valtionhallintoon kuuluville olisi voitu asettaa rajoituksia. Vuoden 1959 ministerineuvoston luonnoksessa artiklan paikka ja rakenne muuttui.[504] Viittauksesta luovuttiin, ja rajoitusperusteet kirjoitettiin suoraan artiklan viimeiseksi virkkeeksi. Kirjoitustavasta voidaan päätellä esikuvana pidetyn ILO:n yleissopimuksia; tosin asevoimien ja poliisin lisäksi myös valtion hallintotehtävissä olevat mainittiin ryhminä, joihin voitiin kohdistaa rajoituksia.[505] Kolmikantakonferenssi suositteli kuitenkin yksimielisesti, että artiklasta poistetaan valtion hallintoon kuuluvat, koska ILO 87:ssä tällaisina erityisryhminä mainittiin vain asevoimat ja poliisi. Samalla konferenssi totesi, ettei tässä määräyksessä käsitelty kysymystä lakoista. Ison-Britannian hallituksen edustaja ilmoitti kolmikantakonferenssissa vastustavansa muutosta vedoten Pohjois-Irlannin tilanteeseen, mutta luopui vastarinnasta EN:n neuvoa-antavan yleiskokouksen asetuttua tukemaan kolmikantakonferenssin suositusta.[506]

8.4. Asevoimiin, poliisiin ja valtionhallintoon kuuluvat (KP-sopimus ja TSS-sopimus)

TSS-sopimusta valmisteltaessa Iso-Britannian edustaja perusteli Alankomaiden kanssa tekemäänsä yhteistä muutosesitystä erityisryhmiä koskeviksi nimenomaisiksi rajoitusperusteiksi sillä, että asevoimiin ja poliisiin kuuluvia koskeva vastaava määräys oli sisällytetty ihmisoikeustoimikunnan KP-sopi-

[503] Doc. 403 ja Doc. 407, artikla 7 in fine.

[504] Ks. Doc. 927 ja edellä jakso 7.1.

[505] Doc. 927, Art. 5: »With a view to ensuring and promoting the freedom of workers and employers to form local, national or international organisations for the protection of their economic and social interests, and to join these organisations, the Contracting Parties undertake that national law shall not be such as to impair, or shall not be so applied as to impair, this freedom.»[vrt. ILO nro 87 art. 8(2)].» *The extent to which the guarantees provided for in this paragraph shall apply to the armed forces, the police and the administration of the State shall be determined by national laws or regulations* »(korostukset ja merkinnät tässä).

[506] Tripartite Conference Convened by the ILO at the Request of the CE, Strasbourg 1–12 December 1958, Record of Proceedings; ILO Geneva 1959, Appendix II, kplt. 71–78 Valticos Dr. Soc. 1963 s. 471, ILR 1961 s. 363.

musta koskevan ehdotuksen (silloin) 21 artiklaan, koska tämän artiklan ensimmäisen virkkeen yleinen muotoilu ei kenenkään mielestä riittänyt kattamaan näitä ryhmiä. TSS-sopimuksen 8 artiklaan tehty muutosesitys perustui samaan lähtökohtaan. Lisäksi esityksessä oli mainittu valtionhallintoon kuuluvat, koska myös tietyt tähän ryhmään kohdistuvat järjestäymisoikeuden käyttöä koskevat rajoitukset olivat tarpeen. Esitys oli tehty tietoisena siitä, että ILO:n yleissopimus nro 87 jätti vain asevoimiin ja poliisiin kuuluvat kansallisen sääntelyn varaan. Tätä koskeva sopimuksen katkelma oli kuitenkin esityksen tekijöiden mielestä pelkästään deklaratorinen, »eikä uuden ryhmän lisäämisessä käsiteltävänä olevaan tekstiin, joka myös oli deklaratorinen, ollut mitään, mikä olisi vastoin sopimuksen [= ILO nro 87] edeltäviä yleisiä määräyksiä».[507] Muutosesityksellä ei myöskään tarkoitettu kieltää kaikkia siinä tarkoitettujen ryhmien oikeuksia, se pelkästään antoi mahdollisuuden rajoittaa niitä lailla.[508] Tämä mahdollisuus koski kuitenkin kaikkia yhteiseen muutosesitykseen sisältyviä oikeuksia, myös lakko-oikeutta.[509]

Muutosesitystä vastustettiin sillä perusteella, että se johtaisi ristiriitaan ILO 87:n kanssa.[510]

Erityisesti vastustusta aiheutti valtionhallintoon kuuluvien sisällyttäminen rajoitusperusteisiin[511] varsinkin, kun ehdotettu rajoitus saattoi estää ammattiyhdistysoikeuksien kehitystä maissa, joissa suuri osa työntekijöistä on valtion tai valtiollisten elinten palveluksessa. Ruotsi perusteli kielteistä suhtautumistaan sillä, että kansallista turvallisuutta koskevissa asioissa tiettyjen työntekijöiden tehtävät saattavat olla yhtä tärkeitä kuin asevoimien. Ratkaisevana tekijänä tulee olla yhteiskuntaa uhkaavan vaaran aste. Tästä näkökulmasta voimalaitoslakko voi olla poliisilakkoa vakavampi. »Lisäksi koneistumisen nopea kasvu saattaa johtaa tilanteisiin, joissa kourallinen avaintyöntekijöitä voi lakolla lamauttaa kansakunnan elämän.»[512]

---

[507] Hoare, SR. 720 kplt. 23–24 s. 197.

[508] SR. 722 kpl. 34 s. 209.

[509] SR. 725 kpl. 28 s. 223.

[510] Neuvostoliitto SR. 719 kpl. 31 s. 192; Kreikka SR. 721 kpl. 6 s. 200. En ole löytänyt selitystä siihen, miksi ILO:n yleissopimukseen nro 98 (6 artikla) ei lainkaan viitattu keskusteltaessa valtionhallinnon palveluksessa oleviin kohdistettavista rajoituksista, vaikka siihen viittaaminen nimenomaan TSS-sopimuksen yhteydessä olisi ollut loogista.

[511] Neuvostoliitto *ibid.*; SR. 720 Chile kpl 5 s. 196 ja Kreikka kpl. 6 s. 199; SR. 722 Ruotsi kpl. 4. s. 205, Bulgaria kpl. 8 s. 206, Filippiinit kpl. 18 s. 207 ja Israel kpl. 31 s. 209; SR. 723 Australia kpl. 25 s. 213.

[512] SR. 722 kpl. 4 s. 205.

Äänestyksessä Alankomaiden ja Ison-Britannian muutosesitys hyväksyttiin valtionhallintoon kuuluvista erikseen äänestettäessä niukasti[513] ja tämän jälkeen kaikkia kolmea ryhmää koskien selvemmällä enemmistöllä.[514]

KP-sopimuksen 22(2) artiklan ensimmäiseen virkkeeseen sisältyvät yleiset rajoitusperusteet eivät sellaisenaan herättäneet mainittavasti keskustelua kolmannessa komiteassa.[515] Sen sijaan ihmisoikeustoimikunnan ehdotuksen toisen virkkeen sisällyttämisestä ja sisällöstä – asevoimiin ja poliisiin kuuluviin kohdistettavat rajoitukset – sekä keskusteltiin että äänestettiin varsinkin, kun TSS-sopimusluonnoksen 8(2) artiklaan oli jo äänestetty näiden ryhmien lisäksi myös valtionhallintoon kuuluvia koskeva rajoitusperuste.

Toisen virkkeen sisältö voidaan jäljittää Ison-Britannian jo ihmisoikeustoimikunnassa tekemään ehdotukseen, joka valtionhallintoon kuuluvien osalta hävisi äänestyksessä[516] ja linkittää näin myös EIS 11(2) artiklan toiseen virkkeeseen, joka sekin perustuu Ison-Britannian aloitteellisuuteen.[517]

Kolmannessa komiteassa Ruotsin edustaja katsoi ainoana, että näihin ryhmiin kuuluviin ei tulisi kohdistaa mitään 1 kappaleessa turvattua oikeutta koskevaa rajoitusta.[518] Toisaalta monet perustelivat toisen virkkeen tarpeettomuutta sillä, että ensimmäisessä virkkeessä esiintyvät käsitteet »yleinen turvallisuus» ja »yleinen järjestys» jo kattoivat nämä ryhmät.[519] Lisäksi sekä Alankomaiden että Kreikan edustajat huomauttivat, että luettelosta puuttui TSS-sopimusluonnoksen ammattiyhdistysoikeuksia koskevaan 8 artiklaan sisältyvä viittaus valtionhallintoon kuuluviin kohdistettavista rajoituksista, mikä saattoi aiheuttaa ongelmia KP-sopimuksen tulkinnassa.[520] Näiden kolmen valtuuskunnan yhteinen, mutta eri syihin perustuva esitys toisen virkkeen poistamisesta hävisi kuitenkin äänestyksessä.[521] Sen sijaan vain asevoimiin ja poliisiin kuuluvia koskeva toisen virkkeen rajoitusperuste hyväksyttiin Ison-Britannian ja Malesian tarkistetun muutoesityksen mukaisesti siten

---

[513] Äänin 20–18–31, A/3525 kpl. 74 s. 11.

[514] *Op. cit.*, äänin 21–10–34.

[515] A/5000 § 67 s. 9.

[516] Äänin 8–4–4; ks. E/2256 § 255 s. 38, äänestyksen tulos 8–4–4.

[517] Ks. edellä jakso 4.

[518] SR. 1087 kpl. 20 s. 134.

[519] A/5000 §67 s.

[520] Kloos (Alankomaat) ja Tsimubiks (Kreikka) SR. 1087 kplt. 19–20 s. 134 ja kplt. 41–43 s. 135.

[521] Äänin 39–21–18, A/5000 § 72 s. 10.

täsmennettynä, etteivät rajoitukset voi kohdistua itse oikeuksien ytimeen,[522] ja koko 2. kappale hyväksyttiin näin muutettuna.[523]

8.5. Virkamiehet ja julkisen sektorin työntekijät (ILO)

8.5.1. ILO 87 ja 98

Virkamiehet ja kaikki muutkin julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa olevat kuuluvat ILO nro 87 piiriin *ratione personae*. Sen sijaan järjestäytymisoikeuden ja kollektiivisen neuvotteluoikeuden periaatteiden edistämistä koskevaan yleissopimukseen nro 98 lisättiin toisen luennan yhteydessä käydyn pitkän keskustelun jälkeen seuraava

6 artikla:

»Tämä sopimus ei koske valtion virkamiehiä eikä sitä voida millään tavoin tulkita siten, että se rajoittaa heidän oikeuksiaan tai vahingoittaa heidän asemaansa.»

Hallitusten piirissä esiintyi suurta hajontaa siinä kysymyksessä, missä määrin valmisteltavana olevan sopimuksen takeita tulisi soveltaa julkisen sektorin palvelussuhteisiin. Toisena ääripäänä korostettiin virkamiesten kuuliaisuusvelvollisuutta (Intia, Kanada ja Ceylon), toisena vaadittiin virkamiehille samaa suojaa kuin kaikille muillekin työntekijöille (Israel, Norja ja Ruotsi). Väliin asettui joukko hallituksia, jotka lähtivät siitä, että vaikka virkamiehille tulisikin tunnustaa sama oikeus järjestäytymisoikeuden suojeluun kuin työntekijöille, tilanne ei ole sama, kun kysymys on oikeudesta työehtosopimustoimintaan.[524] Työnantajat ja Ruotsin hallitusedustaja kiinnittivät huomiota siihen, että kahden yleissopimuksen välille syntyisi tosiasiallinen ristiriita, kun sopimus nro 87 velvoittaa valtiota myös työnantajana turvaamaan virkamiehille tämän sopimuksen mukaiset oikeudet (11 artikla), mutta virkamiesten jääminen yleissopimuksen nro 98 soveltamisalan ulkopuolelle antaisi valtiolle mahdollisuuden kieltää heiltä tämän oikeuden. ILO:n

---

[522] Äänin 51–0–24, *ibid.*: »Tämä artikla ei estä laillisten rajoitusten asettamista *asevoimiin ja poliisiin nähden heidän käyttäessään (»in their exercise») tätä oikeutta»* /pro *»asevoimiin ja poliisiin kuuluvien yhdistymisoikeuden käyttöön» (»the right of association of the members of the armed forces or of the police»).* Korostukset tässä. Tulkinnasta ks. Nowak s. 398 ja VII.5.2.3. luvussa.

[523] Äänin 71–0–5; *ibid.*

[524] 1949 ILC-RP s. 472 ja 474.

lainopillinen neuvonantaja selvitti kahden yleissopimuksen välistä suhdetta seuraavasti:

> »Yleissopimus nro 87 (...) ei sisällä virkamiehiä koskevaa varaumaa. Komitean hyväksyttäväksi ehdottaman uuden sääntelyasiakirjan perustana oleva tämän yleissopimuksen 11 artikla asettaa jäsenvaltioille velvollisuuden ryhtyä kaikkiin tarpeellisiin ja sopiviin toimenpiteisiin turvatakseen työntekijöille ja työnantajille ammatillisen järjestäytymisoikeuden vapaan harjoittamisen.
>
> Nyt käsiteltävä ehdotus yleissopimukseksi käsittelee vain tiettyä järjestäytymisoikeuden puolta, toisin sanoen työntekijöiden suojelua syrjinnältä heidän työsuhteissaan. Tästä seuraa, että yleissopimuksen Nro 87 määräyksiä on mahdollista soveltaa tiettyihin henkilöryhmiin, joita käsillä oleva sopimusehdotus ei suojelisi. Toisin sanoen sopimusehdotusta voisi olla mahdollista olla soveltamatta tiettyihin henkilöryhmiin, jotka ovat yleissopimuksen nro 87 suojelun piirissä (...)
>
> Työnantajien nostama ongelma on pikemminkin käytännöllinen kuin oikeudellinen. Joillakin henkilöillä voisi, yleissopimuksen nro 87 mukaisesti, olla oikeus tulla ammattiyhdistysten jäseniksi kuitenkin ilman käsiteltävänä olevan yleissopimuksen turvaamaa oikeutta työskennellä virkamiehinä ammattiyhdistykseen liittymisen vuoksi.»[525]

Tulkinta on kuitenkin altis arvostelulle. Konferenssikomitea oli juuri yksimielisesti hyväksynyt työnantajien esityksestä yleissopimuksen (nro 87) 11 artiklan ja yleissopimuksen (nro 98) välistä suhdetta koskevan tulkinnan, jonka mukaan 11 artikla artikla velvoittaa valtiot estämään kaikenlaisen sekaantumisen ammatillisen järjestäytymisvapauden vapaaseen harjoittamiseen riippumatta siitä, ovatko tekijöinä yksityishenkilöt, järjestöt vai julkiset viranomaiset ja että sanonta kattaa kaikki sekaantumista merkitsevät toimenpiteet. Tämä tulkinta sisältää sen, että valtioilla on velvollisuus ryhtyä positiivisiin toimenpiteisiin turvatakseen työntekijöiden vapaan järjestäytymisoikeuden, yleissopimuksen nro 87 piiriin kuuluvat valtionhallinnon virkamiehet mukaanlukien. Yhtyessään pääohtajan edustajan tulkintaan *Démétre Yiannopoulos* jättää edellä mainitun konferenssikomitean kannanoton huomiotta ja katsoo, että em. 11 artiklan hyväksyessään

> »(...) työkonferenssi ei tarkoittanut perustaa järjestelmää ammatillisen järjestäytymisvapauden suojelemiseksi kaikilta tähän vapauteen kohdistuvilta uhkatekijöiltä. Se ajatteli pikemminkin suojelua valtiolliselta puuttumiselta. 11 artiklan pukemisen yleiseen muotoon ei ymmärretty ratkaisevan ongelmaa tämän vapauden suojelemiseksi kaikilta

[525] *Op. cit.* s. 473.

mahdollisilta vaaroilta, vaan pikemminkin muodostavan perustan (jalon) muille täsmällisille ja yksityiskohtaisille kansainvälisille sääntelyasiakirjoille (kuten yleissopimus nro 98).»[526]

Yiannopoulos esittääkin, että myös valmistelutöihin on perustettavissa yleinen arvio poliittisten syiden ensisijaisuudesta motiivina valtionhallinnon virkamiesten tietoiseksi sulkemiseksi yleissopimuksen nro 98 piiristä.[527]

Konferenssikomitea päätyi siten lopulta työryhmätyöskentelyn jälkeen ensisijaisesti poliittisena kompromissina yksimielisesti hyväksyttyyn muotoiluun.[528]

8.5.2. Työelämän suhteita julkissektorilla koskevat ILO:n asiakirjat

Yleissopimusta nro 151 valmisteltaessa työtoimisto ei pitänyt tarpeellisena kerrata yleissopimuksen nro 87 määräyksiä, »koskei ollut edes esitetty, etteivät tämän sopimuksen takeet olisi riittäviä myös julkisen sektorin työntekijöihin nähden».[529] Työtoimisto uudisti tämän kantansa kommentoidessaan eräitä ensi luennassa tehtyjä esityksiä sopimuksen nro 87 eräiden määräysten toistamiseksi uusissa sääntelyasiakirjoissa.[530] Työkonferenssin työjärjestyksen otsikoksi merkitty julkisen sektorin yhdistymisvapaus ja palvelussuhteen ehtojen määräämismenettely muutettiin lopullisessa sopimuksessa vastaamaan yleissopimusta nro 98: »Julkisen sektorin järjestäytymisoikeuden suojelua ja palvelussuhteen ehtojen määräämismenettelyä» koskeva yleissopimus. Sopimuksen johdannossa viitataan tosin sopimukseen nro 87, mutta

---

[526] Yiannopoulos s. 59

[527] *Op.cit* s. 58.

[528] Ilmeisesti ranskankieleen tukeutuva suomennos ei kuitenkaan ole riittävän täsmällinen. Sanonta *public servants in the administration of the State/fonctionnaires public* on käännetty pelkästään »valtion virkamiehiksi.» Tarkempi ilmaisu kuuluisi »valtion hallintotehtävissä olevat virkamiehet.» tai – lyhyemmin– »valtionhallinnon virkamiehet» TSS-sopimuksen 8(2) artiklassa käytetään ilmaisua *members of the Administration of State/ membres de la fonction publique»* ja se on suomennettu »valtion hallintoon kuuluviksi». ILO nro 98 suomennoksessa myös sanaparin »millään tavoin» paikka noudattaa ranskankielistä, englanninkielisestä ilmaisusta poikkeavaa versiota. Ranskankielinen teksti kuuluu: »La présente convention ne traite pas de la situation des fonctionnaires publics et ne pourra, en aucune manière, être interprétée comme portant préjudice à leurs droits ou à leur statut.»

[529] 1977 ILC Report VII (1) s. 2, 93.

[530] 1978 ILC Report V (2) s. 14–16.

»lainsäädäntöaukko» määriteltiin pelkästään viittamalla sopimukseen nro 98. Työtoimisto katsoi näiden seikkojen osoittavan kyllin selvästi, että julkissektorin työelämän suhteita koskevan uuden yleissopimuksen tarkoituksena ei ollut lainkaan käsitellä yleissopimuksen nro 87 kattamia järjestäytymisvapauden kysymyksiä, vaan lähinnä antaa yleissopimuksen nro 98 sisältöä vastaavaa suojelua sen ulkopuolelle jääville julkisen sektorin työntekijöille.[531]

Yleissopimuksen nro 151 tarkoituksensa on siten soveltamisalaltaan kattaa ne julkisen sektorin työntekijät,[532] jotka jäävät yleissopimuksen nro 98 suojelun ulkopuolelle sopimuksen 6 artiklan nojalla, samoin ne julkisen sektorin työntekijöiden edustajat, jotka mahdollisesti jäävät tällaisia edustajia yrityksessä koskevan yleissopimuksen nro 135 ulkopuolelle.[533] Tämä merkitsi, että rajankäyntiä oli tehtävä toisaalta yksityisen sektorin toimintojen ja palvelussuhteiden suuntaan, toisaalta lähestyttäessä julkisen vallan ydintä.

8.5.2.1. Julkiset yritykset ja liikelaitokset

Yleissopimuksen nro 135 valmistelussa ei lainkaan kiinnitetty huomiota yrityksen (*undertaking/entreprise*) käsitteeseen suhteessa julkiseen sektoriin. Yleisssopimusta nro 151 valmistava raportti[534] käsittelee kuitenkin hallitusten vastauksia kahteen kysymykseen, joista voidaan saada johtoa asiaan. Ensimmäisessä haluttiin vastausta siihen, tulisiko sopimuksen johdantoon sisällyttää maininta siitä, että yleissopimus nro 98 ei koske tiettyjä julkisen sektorin työntekijäryhmiä ja että yleissopimusta nro 135 sovelletaan vain yrityksissä toimiviin työntekijöiden edustajiin. Toisessa kysyttiin, tulisiko julkisten kaupallisten, teollisten, maatalouden tai vastaavien liikelaitosten tai yritysten (*undertakings or enterprises*) palveluksessa olevat henkilöt sulkea pois sääntelyasiakirjan tai -kirjojen piiristä. Taustalla on ilmeisesti ollut ajatus siitä, että sopimus nro 135 koskee ainakin toisessa kysymyksessä tarkoitettuja julkisia liikelaitoksia ja yrityksiä. Niiden palveluksessa olevat »tavalliset» työntekijät ovat epäilemättä myös yleissopimusten nrot 87 ja 98 piiris-

[531] Sveitsin hallituksen pyynnöstä annettu lausunto sopimusten nrot 87 ja 151 välisestä suhteesta: Off. Bull. vol. 63 (1980) s. 125.

[532] Yleissopimus nro 151 koskee siinä määritellyin edellytyksin ja rajauksin »kaikkia julkisten viranomaisten palveluksessa olevia henkilöitä», joista sopimuksessa käytetään yhteistä nimitystä »julkisen sektorin työntekijä» (1 ja 2 art.).

[533] 1978 ILC Report V(2) s. 10.

[534] 1978 ILC Report VII(2) s. 17–20, 26–29.

sä.[535] Niiden valmistelutöiden perusteella jossain määrin epävarmaksi jäi, tarkoitettiinko julkisvallalle taloudelliseen toimintaan osallistuvana työnantajana myös turvata kaikki näissä sopimuksissa tarkoitetut järjestäytymisoikeudet, vaikka itsenäisesti toimivat julkiset liikelaitokset ovatkin monessa maassa olleet työehtosopimustoiminnan edelläkävijöitä.[536]

Työntekijäryhmä esittikin ensiluennassa poistettavaksi pohjatekstin kohdan, jossa esitettiin jäsenvaltioille mahdollisuus sulkea ratifioinnin yhteydessä ulkopuolelle tähän ryhmään kuuluvat työntekijät tai osa heistä.[537] Sopimuksen soveltamisalaa käsitellyt työryhmä hyväksyi esityksen sillä perusteella, että valmisteilla olevan yleissopimuksen ja yleissopimuksen nro 98 kattavuuden tulisi olla sellainen, että mikään työntekijäryhmä ei joutuisi asemaan, jossa se ei olisi ainakin toisen sopimuksen piirissä[538] – lukuun ottamatta niitä, jotka jäisivät mahdollisesti valmisteilla olevan yleissopimuksen ulkopuolelle.

ESP:n lisäpöytäkirjan liitteessä[539] on pöytäkirjan 2 ja 3 artikloissa asetettujen tiedonsaanti-, neuvottelu- ja osallistumisoikeuksien soveltamista varten määritelty yrityksen käsite käyttämällä kriteereitä, jotka näyttävät sulkevan ulkopuolelle voittoa tuottamattomat julkiset palvelut, esimerkiksi sairaalat ja koulut. Ne eivät itsestään selvästi kuulu ILO:n yleissopimuksen nro 135 soveltamisalaan, vaikka ne kuuluvatkin selvästi yleissopimuksen nro 151 piiriin. Voitontavoittelun ja markkinapolitiikasta määräämisen kriteerit rajaavat yrityksen käsitteen ahtaammaksi kuin se on tulkittu EY:n oikeudessa.[540] Kun eri kansainvälisten asiakirjojen sääntelytavoitteet poikkeavat toisistaan, niissä käytettyjen käsitteiden käyttöön toistensa tulkinnassa lienee syytä suhtautua varoen. Tämä koskee myös yrityksen käsitettä.

---

[535] *Op.cit.* s. 29.

[536] Ks. edellä 8.1.1. ja jäljempänä 8.5.3.

[537] 1977 ILC, Report VII (2), point 6 s. 82.

[538] 1977 ILC-RP s. 633, 635.

[539] 2 ja 3 artikla, 2. kappale: »Näitä artikloja sovellettaessa ilmaisun »yritys» ymmärretään tarkoittavan aineellisten tai aineettomien tekijöiden kokonaisuutta, joka on tai ei ole oikeushenkilö ja joka on muodosettu tuottamaan tavaroita tai palveluja taloudellisen voiton saavuttamiseksi ja jolla on valta päättää omasta markkinapolitiikastaan.»

[540] Esimerkiksi liikkeenluovutusdirektiiviä 75/129/ETY sovellettaessa. Ks. esim. Saloheimo DL 1995 s. 66–70.

8.5.2.2. Parlamentin, tuomioistuinten ja julkisten viranomaisten jäsenet

Kansainvälisen työtoimiston mielestä valmisteilla olevan sääntelyasiakirjan ulkopuolelle jäisivät mm. parlamentin ja hallituksen jäsenet, koska heidän ei voitu katsoa olevan »julkisten viranomaisten palveluksessa». Työtoimisto esittikin, että konferenssikomitea merkitsisi pöytäkirjaansa tulkintansa tässä kysymyksessä. Näin meneteltiinkin sekä ensimmäisellä[541] että toisella käsittelykerralla.[542] Samasainaisten pöytäkirjamerkintöjen mukaan »parlamentin, tuomioistuinten sekä muiden julkisten viranomaisten itsensä valitut tai nimitetyt jäsenet eivät ole käsitteen 'julkisten viranomaisten palveluksessa olevien henkilöiden' piirissä».[543]

8.5.2.3. Korkean tason työntekijät

ILO:n yleissopimus nro 151, 1(2) artikla:

> »Kansallisessa lainsäädännössä on määrättävä, missä määrin tässä yleissopimuksessa säädetyt takeet koskevat korkean tason työntekijöitä, joiden tehtäviin yleensä katsotaan kuuluvantoimintapolitiikan hahmottelu tai johtamistehtävät, tai työntekijöitä, joiden tehtävät ovat erittäin luottamuksellisia.»[544]

Uusien sääntelyasiakirjojen tarkoituksena oli saattaa julkisen sektorin järjestäytymisoikeuden suojelu koskemaan mahdollisimman laajalti myös yleissopimuksen nro 98 piiristä sen 6 artiklassa suljettua virkamieskuntaa. Kun muut julkisen sektorin palveluksessa olevat olivat jo tämän yleissopimuksen ja kaikkikin yleissopimuksen nro 87 piirissä, uudet asiakirjat menettäisivät olemassaolon perusteitaan sitä mukaa kuin soveltamisala *rationae personae* supistuisi.[545]

Kansainvälinen työtoimisto katsoi soveltamisongelmia saattavan aiheutua toisaalta siitä, että kansallinen lainsäädäntö edellytti tiettyjen johtavassa asemassa tai luottamuksellisissa tehtävissä olevien virkamiesten järjestäyty-

---

[541] 1977 ILC-RP s. 634

[542] 1978 ILC-RP s. 25/3–4.

[543] 1977 ILC-RP s. 643. 1978 ILC-RP s. 25/3–4.

[544] Sanat »määrätä» ja »säätää» ovat suomennoksessa vähintään »vaihtaneet paikkaa». Alkuperätekstin sanonnan »guarantees provided for in this Convention» olisi voitu suomentaa myös »tämän sopimuksen edellyttämiksi takeiksi».

[545] 1977 ILC Report V (2) s. 35.

vän muista järjestöistä erillisiin järjestöihin. Toisaalta se asetti näiden ryhmien neuvotteluoikeuksille erityisiä rajoituksia.

Ensin mainitun ongelman työtoimisto subsumoi kuuluvaksi pelkästään yleissopimuksen nro 87 piiriin. Sen valvontakäytännössä ei ollut katsottu tällaista rajoitusta sopimuksen vastaiseksi edellyttäen, että asianomaista henkilöryhmää ei ollut määritelty tarpeettoman laajaksi.[546]

Toisaalta palvelussuhteen ehtojen määräämismenettelyä koskeva Kansainvälisen työtoimiston pohjateksti oli työtoimiston mielestä kirjattu niin yleiseen muotoon, että se salli johtavassa asemassa olevien virkamiesten erityskohtelun neuvotteluoikeuksien suhteen.[547] Johtopäätöstä voi pitää sikäli käytännön kannalta perusteltuna, että jos ylempiin virkamiehiin kohdistuva järjestäytymisvapauden rajoitus – kanavoiminen erillisiin järjestöihin – hyväksytään, järjestöjen välisiä neuvottelusuhteita ja julkisen sektorin työntekijöiden edustajien osallistumista edistämään tähtäävä yleislauseke ei sellaisenaan estäisi asettamasta johtavien virkamiesten järjestöjä eri asemaan palvelussuhteen ehdoista määrättäessä.

Kansainvälinen työtoimisto ei pitänyt tarpeellisena esittää julkisten viranomaisten palveluksesssa olevien asemaan tai tehtäviin perustuvaa rajoitusta sääntelyasiakirjoihin, koska hallitusten enemmistö vastusti enempiä rajoituksia, eikä myöskään ollut yksimielisyyttä näitä ryhmiä koskevista rajoitusperusteista. Lisäksi hallitukset eivät olleet yksilöineet niitä erityisiä vaikeuksia, joita sääntelyasiakirjojen soveltamisalan ulottaminen näihin ryhmiin saattaisi aiheuttaa.[548]

Kuitenkin vaikeaksi osoittautui juuri kriteerien määritteleminen yleissopimuksen piiriin muutoin kuuluvien julkisen sektorin työntekijöiden sulkemiseksi yleissopimuksen tai sen joidenkin määräysten ulkopuolelle.

Ensimmäisessä luennassa Saksan liittotasavallan hallitus piti johdonmukaisesti kiinni jo valmisteluvaiheessa omaksumastaan kannasta, jonka mukaan valtion virkamiehet (*Beamte*) tulisi jättää kokonaan kansainvälisen sääntelyn ulkopuolelle, koska heidän palvelussuhteen ehtojaan ei määrätty neuvotteluissa vaan[549] lainsäädännöllä, jonka valmisteluun ammattiyhdistykset osallistuvat. Aineksia yleissopimuksen nro 151 1(2) artiklan kiteytymiselle lopulliseen muotoonsa antoivat kuitenkin työnantajien (maan edun vaaran-

[546] Op. cit. s. 36–36; 1973 RCE kpl. 67; samoin edelleen 1983 RCE kpl. 88.
[547] 1977 ILC Report V (2) s. 35.
[548] *Op. cit.* s. 36.
[549] Perustuslain nojalla; 1978 ILC Report V (2) s. 11.

taminen), Irlannin hallitusedustajan (ylemmät johtotehtävät) sekä Australian ja Yhdysvaltojen hallitusedustajien (aseman ja tehtävien luonne) esittämät kriteerit. Niistä muodostui sääntelyasiakirjojen soveltamisalaa koskevassa työryhmässä konferenssikomitean hyväksymä esitys, jonka mukaan kysymyksessä olevaan henkilöryhmään kuuluisivat ne, »joiden asemaan ja tehtäviin yleensä katsotaan kuuluvan toimintapolitiikan hahmottelu tai johtamistehtävät tai työntekijät, joiden tehtävät ovat erittäin luottamuksellisia».[550] Samalla tulkittiin sanonnan »joiden asemaan ja tehtäviin yleensä katsotaan kuuluvan (...) johtotehtävät» merkitsevän sitä, että jos johtotehtävät muodostivat vain liitännäisen tai vähäisen osan asianomaisten henkilöiden säännöllisistä tehtävistä, ei tämä oikeuttaisi sulkemaan heitä pois sopimuksen soveltamispiiristä.[551]

Toiseen luentaan valmistauduttaessa Kansainvälinen työtoimisto katsoi, että konferenssikomitean muotoilu tulkintakannanottoineen jätti sijaa sille, että sitä sovellettaisiin suureen joukkoon verrattain alhaisella tasolla olevaa työnjohtohenkilöstöä. Kantansa tueksi toimisto viittasi eräiden hallitusten (Ruotsi, Suomi ja Tanska) ja työntekijäjärjestöjen (Alankomaat, Itävalta ja Norja) käsityksiin. Tämän vuoksi työtoimisto lisäsi tekstiin sanonnan »korkean tason» (työntekijät) – *high level (employees).* Toimisto perusteli lisäystään sillä, että sanonta jätti hallituksille riittävästi joustovaraa määritellessään sen tarkan tason, jolla olevat poliittisissa tai johtotehtävissä olevat henkilöt voitaisiin sulkea valmisteilla olevan sääntelyasiakirjan suojelun piiristä; samalla se estää mahdollisuuden laajentavaan tulkintaan. Samalla työtoimiston mielestä viittaus »asemaan» voitiin poistaa tekstistä tarpeettomana, koska yleensä on ensin määriteltävä, ovatko asianomaisen henkilön tehtävät luonteeltaan toimintapolitiikkaan liittyviä tai johtamista, jotta hänen asemansa tässä suhteessa voitaisiin määritellä.[552]

Toisessa luennassa Australian ja Intian hallitusedustajat katsoivat työtoimiston lisäyksen rajoittavan liikaa hallitusten mahdollisuuksia kansalliseen sääntelyyn ja vaikeuttavan ratifiointia. Lisäyksen poistamista koskeva muutosesitys hävisi kuitenkin äänestyksessä,[553] samoin toinen, joka tähtäsi kriteerien »johtotehtävissä ja erittäin luottamuksellisissa tehtävissä» poistami-

[550] »(...) are normally considered as policy-making or managerial or whose duties are of a highly confidential nature».

[551] 1977 ILC-RP s. 633, 635.

[552] 1978 ILC Report V (2) s. 12.

[553] Äänin 7,236–129,190–5,628, 1978 ILC-RP, kohdat 25–26 s. 25/4

seen rarjoituslausekkeesta.[554] Kun muut muutosesitykset vedettiin takaisin, yleissopimuksen nro 151 1(2) artiklan ensi luennassa hyväksytty teksti täydentyi siten toisessa luennassa Kansainvälisen työtoimiston ehdottamin tavoin.[555]

8.5.3. Kollektiivista neuvottelumenettelyä koskevat ILO:n asiakirjat

Kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistämistä koskevan yleissopimuksen (nro 154) ja sitä täydentävän suosituksen (nro 163) »juurena» toimii Philadelphian julistus, yleissopimuksen nro 98 4 artikla ja työehtosopimuksia koskeva vuoden 1951 suositus (nro 91). Uudempien sääntelyasiakirjojen tavoitteena on mainituissa sääntelyasiakirjoissa vahvistettujen periaatteiden konkretisoiminen, mutta ei niiden osittainenkaan muuttaminen.[556]

Sääntelyasiakirjojen soveltamisalaa koskevan kysymyksen käsittely ja sen ratkaisu vaikutti olennaisesti myös niiden muotoon: Kansainvälinen työtoimisto esitti alun perin suositusta työkonferenssi hyväksyi sopimuksen ja sitä täydentävän suosituksen. Soveltamisalan määrittelyssä julkinen sektori oli taas kerran avainasemassa.[557]

Työtoimisto piti lähtökohtana sitä, että sääntelyasiakirja koskee kaikkia taloudellisen toiminnan aloja, kansallisesti sallittavien rajoitusten perusteet on kirjattava sääntelyasiakirjoihin. Hallitusten enemmistön kannanottoihin perustuen työtoimisto esitti, että julkinen sektori, mukaan lukien perinteisesti armeija ja poliisi, voitaisiin jättää kansallisen sääntelyn varaan. Kuitenkin luonteeltaan kaupalliset, teolliset, maatalousalan tai vastaavat julkiset yritykset ja laitokset tulisi sisällyttää sääntelyasiakirjan soveltamisalaan.[558]

Ensimmäisessä luennassa asia sai uuden käänteen sen jälkeen, kun konferenssikomitea oli tiukan äänestyksen jälkeen hyväksynyt työnantajaryhmän

---

[554] *Ibid,* äänin 57, 132–76, 246–14, 539.

[555] 1(2) artikla:»Kansallisessa lainsäädännössä on määrättävä, missä määrin tässä yleissopimuksessa edellytetyt takeet [*guarantees provided for*] koskevat korkean tason työntekijöitä, joiden tehtäviin yleensä katsotaan kuuluvan toimintapolitiikan hahmottelu tai johtamistehtävät, tai työntekijöitä, joiden tehtävät ovat erittäin luottamuksellisia..»

[556] Yleissopimus nro 154, johdannon ensimmäinen perustelukappale, 1980 ILC Report V (2) s. 19; 1981 ICL-RP s. 27/6 (Mr. Chiluba, Workers' vice-chairman of the Conference Committee).

[557] Maataloustyö oli kehitysmaiden tärkeä kysymys.

[558] 1980 ILC Report V (2) s. 22–25, 91.

esittämän muutoksen. Sen mukaan vielä silloin valmisteilla olevan suosituksen soveltamisalaa voitaisiin rajoittaa kansallisesti ilman sopimukseen kirjattuja kriteereitä.[559] Äänestyksen jälkeen pääjohtajan edustaja vastasi hänelle esitettyyn kysymykseen, että ILO:n sääntelyasiakirjoissa käytetyn terminologian mukaan sanonta »kaikilla taloudellisen toiminnan aloilla» kattaa kaikki toimintasektorit, mukaan lukien julkiset palvelut, minkä vuoksi äänestyksen seurauksena julkista sektoria koskeva erityinen rajoitusperuste oli tullut tarpeettomaksi. Konferenssikomitea päättikin näin ollen poistaa tätä koskevan kappaleen.[560]

Toiseen luentaan valmistauduttaessa monet hallitukset arvostelivat tehtyä päätöstä, joka jätti itse asiassa hallituksille täyden vapauden määritellä itse sääntelyasiakirjan soveltamisala. Useimmat arvostelijat olivat kuitenkin samalla sitä mieltä, että kansallisesti tulisi olla mahdollisuus päättää julkista sektoria koskevista poikkeuksista, ja eräät hallitukset vaativat poikkeusmahdollisuuksien ulottamista julkisen rahoituksen varassa olevalle voittoa tuottamattomalle sektorille, yhteiskunnalle elintärkeisiin toimintoihin ja järjestäytymättömille aloille. Työtoimisto esitti kompromissina jo aikaisemmin esittämänsä julkista sektoria koskevan rajoituslausekkeen palauttamista tekstiin.[561]

Toisessa luennassa työnantajat pyrkivät palauttamaan tekstin ennalleen, mutta esitys hävisi äänestyksessä.[562] EY-maiden hallitusedustajat esittivät yhteisen muutosesityksen, jonka mukaan rajoitusten kohteena voisivat olla, armeijan ja poliisin ohella

– julkisen sektorin työntekijät, joiden asema perustuu lainsäädäntöön, sekä

– kokonaan tai osittain julkisen rahoituksen varassa olevat voittoa tuottamattomat laitokset.[563]

Työntekijät olivat valmiita hyväksymään vain asevoimiin ja poliisiin kohdistuvat rajoitukset. Monet hallitukset vastustivat kolmatta rajoitusperustetta, koska se sallisi sulkea sopimuksen ulkopuolelle mm. veden ja sähkön ja-

[559] »This Recommendation applies to all braches of economic activity, subject to national laws and regulations and national practice,» 1980 ILC Report V (1) s. 8–10, 43.

[560] 1981 ILC-RP s. 41/4.

[561] ILC 1981 Report V (2) s. 10–11.

[562] Äänin 119.416–146.556–7.729, 1981 ILC-RP s. 22/4

[563] *Ibid.*

kelun, sähköisen viestinnän ja julkisen liikenteen eli yritykset ja laitokset, jotka ovat aikanaan olleet työehtosopimustoiminnan edelläkävijöitä.[564]

Pääjohtajan edustaja komiteassa selvitti esitettyjen kysymysten johdosta julkisen sektorin työntekijöiden asemaa ILO:n yleissopimusten nrot 98 ja 151 valossa seuraavasti:

> »Ko. yleissopimuksia valmisteltaessa oli osoittautunut mahdottomaksi löytää kansainvälisesti hyväksyttävää määritelmää sellaisille käsitteille kuin »julkinen palvelus», »virkamies», »julkinen yritys» jne. Tämän vuoksi ko. sopimukset eivät määrittele näitä käsitteitä vaan määräsivät soveltamisalastaan. Yleissopimus nro 98 koski kaikkia henkilöitä paitsi valtionhallinnon virkamiehiä. Englanninkieliseen tekstiin perustuen ILO:n valvontaelimet olivat aina katsoneet, ettei julkisia yrityksiä tai itsenäisiä julkisia laitoksia voitu sulkea pois sopimuksen soveltamispiiristä. Yleissopimus nro 151 määrää ainoastaan, että se »koskee kaikkia julkisten viranomaisten palveluksessa olevia henkilöitä sikäli kuin muiden kansainvälisten, työtä koskevien yleissopimusten edullisempia määräyksiä ei sovelleta heihin» (1(1) artikla). Tämä merkitsee, että yleissopimus nro 151 koskee kaikkia yleissopimuksen nro 98 ulkopuolelle suljettuja henkilöitä [yleissopimukseen itseensä sisältyvin poikkeuksin.] Työtoimisto puolestaan pyrki laatimaan oman ehdotuksensa siten, että se vastaisi yleissopimuksen nro 98 soveltamisalaa siten kuin ILO:n asiantuntijakomitea oli sitä tulkinnut. Lisäksi se kysymys, kuuluiko jokin henkilö yleissopimusten nrot 98 ja 151 soveltamisalaan, ei ole riippuvainen siitä, onko hänellä kansallisen lainsäädännön mukaan virkamiehen asema vai ei.»[565]

Selvityksen kuultuaan työntekijäryhmä ilmoitti kantanaan, että sekä Työtoimiston että EY-maiden hallitusten ehdotukset rajoitusperusteiksi merkitsisivät askelta taaksepäin sekä Philadelphian julistuksesta että yleissopimuksista nrot 89 ja 151.

Tämän jälkeen EY-maiden hallitukset täydensivät esitystään julkisen sektorin osalta siten, että »kansallisessa lainsäädännössä tai kansallisen käytännön mukaisesti voidaan määrätä erityiset soveltamistavat tämän yleissopimuksen soveltamiselle julkiseen sektoriin». Uusi teksti ei tekijöiden mukaan sulje pois julkista sektoria yleissopimuksen piiristä, eikä se myöskään salli sulkea julkisella tuella toimivia laitoksia, mutta se sallii näitä ryhmiä koskevat erityiset soveltamistavat.

---

[564] Ks. esim. Workers' participation in decisions within undertakings, ILO Geneva 1981 s. 115–118.

[565] 1981 ILC-RP s. 22/4–5, kpl. 32.

EY-maiden hallitusten täydennetty ehdotus hyväksyttiin yleissopimuksen tekstiksi ilman äänestystä. Eräät hallitukset esittivät kuitenkin varauman, joka liittyi virkamiesten lakisääteiseen asemaan asianomaisessa maassa.[566]

8.6. Maaseudun työntekijät

ILO:n yleissopimus nro 141, 3(1) artikla:

»Kaikilla maaseudun työntekijäryhmillä, riippumatta siitä, ovatko he palkansaajia tai itsenäisiä ammatinharjoittajia, tulee olla oikeus lupaa kysymättä perustaa haluamiansa järjestöjä ja liittyä näihin järjestöihin vain sillä ehdolla, että he noudattavat niiden sääntöjä.»

Maatalouden työntekijäjärjestöjä koskevaa vuoden 1975 yleissopimusta (nro 141) ja suositusta (nro 149) valmisteltaessa todettiin, että yleensä ILO:n sääntelyasiakirjoissa käytettiin sanaa »työntekijä» laajassa merkityksessä. Periaatteena on pidetty, että sääntelyn piiriin kuuluvat myös itsensä työllistävät työntekijät, ellei sääntelyasiakirja nimenomaan koske palkkatyöntekijöitä tai ellei asiakirjasta itsestään ilmene muuta rajoitusta. Tämän periaatteen mukaisesti yleissopimuksen nro 87 katsotaan koskevan kaikkia, jotka ansaitsevat elantonsa työllään. Käytännössä katsotaan maataloustyöntekijäksi jokainen henkilö, joka saa elantonsa maataloudesta riippumatta tällaisen henkilön ja maan välillä vallitsevan oikeussuhteen luonteesta. Tähän lähtökohtaan perustuu vuokraviljelijöitä, osuuspalkkaisia ja näihin verrattavia maataloustyöntekijöitä koskevan suositus.[567]

Vuoden 1921 yleissopimus (nro 11) määritteli soveltamisalansa käyttämällä sanontaa »maataloudessa työskentelevä henkilö», joka kattaa sekä palkkaa vastaan työtä tekevät että itsensä maataloudessa työllistävät henkilöt. Edellä olevan mukaisesti yleissopimus nro 87 koskee kaikkia tällaisia henkilöitä. Kuten vuoden 1975 sääntelyasiakirjojen otsikosta ilmenee, tavoitteena ei ollut maaseudun työntekijöiden järjestäytymisvapauden suojeleminen sinänsä, vaan heidän järjestöjensä perustamisen ja toiminnan tukeminen, jotta ne voisivat osallistua täysipainoisesti taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen ja edunvalvontaan. Työtoimiston tarkoituksena ei ollut määritellä sääntelyasiakirjoissa, millaisia järjestöjä maaseudun työntekijöitä varten tulisi tässä tarkoituksessa perustaa, ei myöskään, tulisiko järjestöjen muodostua pelkästään yhteen tai useampaan ryhmään kuuluvista työntekijöistä.[568]

---

[566] 1981 ILC-RP s. 22/4–5.

[567] Nro 132/1968, 1975 ILC Report V (1) s. 6.

[568] *Ibid.*

Sillä seikalla, ovatko yleissopimukset nrot 87 ja 141 soveltamisalaltaan identtisiä, on kuitenkin myös käytännön merkitystä mm. ratifiointierojen vuoksi.[569] Kysymys on ymmärtääkseni ratkaistu yleissopimuksen johdannossa, jonka neljännessä kappaleessa yleissopimuksiin nrot 11, 87 ja 98 viitaten todetaan niiden vahvistavan »kaikkien työntekijöiden, mukaan lukien maaseudun työntekijät oikeuden perustaa vapaita ja itsenäisiä järjestöjä».[570] Näin ollen viimeksi mainitun yleissopimuksen 2 artiklaan sisältyvä »maaseudun työntekijän» määritelmä samalla täsmentää – työkonferenssin tulkintakannanottona – myös ensin mainittujen yleissopimusten henkilöllistä ulottuvuutta. Muiltakin osin sekä sopimus että suositus konkretisoivat ja täydentävät aikaisemmissa yleissopimuksissa vahvistettuja periaatteita silmälläpitäen maaseudun työntekijäjärjestöjä niiden toimintaympäristössä.

Ensi luennassa oltiin Intian hallitusedustajaa lukuunottamatta yksimielisiä siitä, että soveltamisalaa ei tule rajata pelkästään maaseudulla palkkatyötä tekeviin henkilöihin. Eri mieltä oltiin siitä, missä laajuudessa ja millä kriteereillä omaan lukuunsa työtä tekevät tulee sisällyttää sääntelyn piiriin. Australian hallitusedustaja, monien hallitusten tukemana, ja Japanin hallitusedustaja erikseen esittivät soveltamisalan *rationae personae* jättämistä viime kädessä kansallisesti päätettäväksi sillä perusteella, että ehdotettu määritelmä ei ollut sopusoinnussa monien maiden kansallisen lainsäädännön kanssa. Toisaalta monet hallitusedustajat pitivät välttämättömänä maaseudun työntekijän määrittelemistä sääntelyasiakirjassa soveltamisalan määräämiseksi ja valvonnan mahdollistamiseksi. Työntekijät esittivät määritelmää tarkennettavaksi sekä sopimuksen piiriin kuuluvien ryhmien suhteen että sulkemalla pois työnantajina toimivat yksityiset, yrittäjät ja yhdistykset, jotka pitävät sääntelyasiakirjassa tarkoitettua vakituista työvoimaa tai huomattavan määrän kausityövoimaa. Komitean asettama työryhmä sitten hyväksyikin esityksen sitä hieman stilisoiden, mutta rajoitti sen kuitenkin koskemaan vain palkattua työvoimaa. Eri asia mielestäni on, merkitseekö lisäys asiallista muutosta työtoimiston vielä lopulliseen tekstiinkin sisällytettyyn ehdotukseen, joka jo sinänsä salli perheenjäsenten lisäksi vain tilapäisen työvoiman käytön henkilön pitämiseksi »maaseudun työntekijän» käsitteen piirissä. Komiteassa työ-

[569] Edellinen 127, jälkimmäinen 37, ratifiointia 31.12.1999, ILC 88th Session 2000, Report III (Part 2). Lists of Ratifications.

[570] Korostus tässä. Yhdysvaltojen hallitusedustaja esitti toisessa luennassa sanonnan »including rural workers» muutettavaksi »applicable to rural workers». Hän perusteli esitystään sillä, ettei ollut sopivaa myöhemmässä asiakirjassa tulkita aikaisempia, mutta veti esityksensä takaisin »välttääkseen semanttisluonteista keskustelua», 1975 ILC-RP s.442–443.

ryhmän esitystä vastustettiin sillä perusteella, että se sulki ulkopuolelle pienet maatalousyrittäjät, jotka käyttivät vakituista tai huomattavastikin tilapäistä työvoimaa tarkoin rajattuihin maataloustöihin. Esitys kuitenkin hyväksyttiin äänestyksen jälkeen.[571]

Työtoimisto esitti ilmoittamansa tavoitteen mukaisesti, että sääntelyn tulisi koskea kaikentyyppisiä maaseudun työntekijäjärjestöjä, ne järjestöt mukaanlukien, jotka edustavat maaseudun työntekijöitä rajoittumatta heihin. Työnantajat esittivät muutosta, jonka mukaan tässä kohdassa olisi erikseen mainittava työntekijöiden ja maanviljelijöiden järjestöt.[572] Jo aikaisemmin eräät Länsi-Euroopan maiden hallitukset olivat esittäneet vastaavan muutosesityksen. Sen mukaan »maaseudun työntekijän» käsitteen määrittelevään kohtaan olisi tullut lisätä maininta, joka olisi nimenomaisesti oikeuttanut »edellä mainitut omaan lukuunsa työskentelevät henkilöt perustamaan omia järjestöjään». Työntekijät vastustivat jyrkästi työnantajien muutosesitystä mm. sillä perusteella, että käsite »maanviljelijäin järjestö» meni pidemmälle kuin työkonferenssin työjärjestykseen sisällytetty maaseudun työntekijäjärjestöihin rajattu kysymys, mikä oli olennaisesti kytköksissä edellisessä kohdassa määriteltyyn maaseudun työntekijän käsitteeseen.

Kompromissina komitea hyväksyi yksimielisesti edellä mainitun hallitusryhmittymän muutosesityksen, jonka siirtäminen uuteen paikkaan edellytti kuitenkin toimituksellista muokkausta.[573]

Siltä vaikutelmalta ei voi välttyä, että kompromissin tuloksena syntyneen tekstin tarkoituksena oli, jos ei välttämättä rajata, ainakin ohjata eri maaseudun työntekijäryhmät omiin järjestöihinsä. Toisessa luennassa teksti hyväksyttiin sellaisenaan. Vasta tekstintarkastuksessa se muutettiin lopulliseen asuunsa, joka tukeutuu yleissopimuksen nro 87 toiseen artiklaan. Lopullinen teksti on epäilemättä selvempi ja vähemmän altis ristiin tai sekaisin järjestäytymisen mahdollisuutta tai suotavuutta koskeville epäilyille. Täysistunnossa kysyttiin kuitekin työkonferenssin lainopillisen neuvonantajan mielipidettä tästä kysymyksestä – ei kuitenkaan hyväksyttävänä yleissopimuksen,

[571] 23.551–2.256–2.303, 1975 ILC Report IV (1) s. 15–17.

[572] »7.(1) The instrument should apply to all types of organisations of rural workers, including organisations representative of wage earners, organisations representative of farmers, and organisations not restricted but representative of rural workers» (muutosesitys alleviivattu), 1974 ILC Report VI (2) s. 62.

[573] *Op. cit.* s. 18–19. Toimitustyön jälkeen teksti sijoitettiin toista luentaa varten I luvun soveltamisalaa koskevien määräysten viimeiseksi, 3. kohdaksi. Se kuului: »All categories of rural workers. whether they are wage earners or self-employed, may form their own organisations», s. 47.

vaan sen esikuvana olevan – sopimuksen nro 87 (2) artiklan tulkintaongelmana. Tämän määräyksen ranskankielistä tekstiä voidaan erikseen luettaessa tulkita niin, että sen ulkopuolelle jäisivät työntekijät, jotka pyrkivät liittymään muiden kuin itsensä perustamiin järjestöihin.[574] Englanninkielisen tekstin perusteella on selvää, että työntekijät voivat liittyä mielensä mukaisiin sellaisiinkin järjestöihin, jotka eivät ole heidän itsensä perustamia ja käänteen: tätä tekstiä ei voida tulkita niin, että se kieltäisi näin tekemästä. Lainopillinen neuvonantaja viittasi siihen, että kansainvälisten sääntelyasiakirjojen yleisten tulkintasääntöjen mukaan kaksikielisille teksteille tulee antaa se merkitys, mikä vastaa kumpaakin todistusvoimaista versiota.[575] »Näin ollen kysymyksessä olevan määräyksen ranskankielisellä tekstillä on tosiasiassa sama merkitys kuin englannninkielisellä; sitä voidaan tulkita vain ottaen huomioon englanninkielisen asun muotoilu, mikä on mielestäni täysin selvä.» Hän totesi valvontaelinten aina noudattaneen samaa tulkintaa ja korostaneen jäsenen oikeutta vapaasti valita järjestönsä esimerkiksi käsitellessään ongelmia, jotka koskevat ammattiyhdistysten toiminnan rajoittamista tietyille elinkeinoaloille tai sitä, voidaanko lainsäädännöllä rajoittaa tiettyyn ryhmään kuuluvien virkamiesten mahdollisuutta liittyä tiettyihin ammatillisiin järjestöihin.[576]

Alun perin suositukseksi tarkoitettu asiakirja muuttuikin toisessa luennassa sopimukseksi ja sitä täydentäväksi suositukseksi. Työnantajien muutettua kantansa sääntelyasiakirjojen muodon suhteen ne hyväksyttiin yksimielisesti.

****

Tämä tutkimukseni oikeushistorialliseen jaksoon kuuluva viimeinen yleissopimus korostaa erästä piirrettä, joka toki on havaittavissa kaikkien muidenkin läpikäymieni Kansainvälisen työjärjestön yleissopimusten valmistelussa. Kansainvälisen työtoimiston vaikutus ei rajoitu pelkästään tekniseen valmisteluun, vaan paikoin voimakkaaseenkin, toisaalta työkonferenssin kolmikantaisiin poliittisiin voimasuhteisiin, toisaalta »kansainvälisen työkoodeksin» sisäiseen logiikkaan tukeutuvaan konferenssityöskentelyn ohjailuun, joskus jopa hyvinkin olennaisissa sisällöllisissä kysymyksissä.

---

[574] » (...) constituer des organisations de leur choix, ainsi que s'affilier à ces organisations/(...) shall have the right to establish and (...) to join organisations of their (own) choosing.»

[575] Wienin yleissopimuksen 33(3) artiklan mukaan »valtiosopimuksessa käytetyillä sanonnoilla edellytetään olevan sama merkitys jokaisessa todistusvoimaisessa tekstissä.»

[576] 1975 ILC-RP s. 623–624.

VI CASE LAW

1. Johdanto

Valvontakäytännön rajaaminen on ongelmallista. Tämä johtuu sekä käytännön runsaudesta että varsin kattavaksi määrittelemästäni tutkimustehtävästä. Osaan syistä olen viitannut jo johdantoluvussa. Kertaan ne lyhyesti: Ammattiyhdistysoikeudet ovat jakamaton kokonaisuus; niiden eri ulottuvuudet nivoutuvat läheisesti toisiinsa. Instrumentaalisesti niillä on merkitystä myös muiden tss-oikeuksien toteuttamisessa. Ne kytkeytyvät myös läheisesti yleisiin kansalaisvapauksiin.

Valvontakäytännössä kp- ja tss-oikeuksien jakamattomuuden konsepti saa konkreettisempaa oikeudellista ulottuvuutta.

ILO:n järjestäytymisvapauskomitea pitää kollektiivista neuvotteluoikeutta yhdistymisvapauden olennaisena osana. Komitea viittaa yleissopimuksen nro 87 esitöihin, joissa erääksi järjestäytymisvapauden takaamisen päätavoitteeksi todetaan »kelpuuttaa työnantajat ja työntekijät yhdistymään muodostaakseen julkisista viranomaisista riippumattomia järjestöjä ja kyetäkseen määrittelemään palkka- ja muut työehdot vapaasti solmituilla työehtosopimuksilla.[1] Komitea on sittemmin esitöihin tukeutuen katsonut, että julkisten viranomaisten kaikenlainen rajoittava puuttuminen kollektiiviseen neuvotteluoikeuteen loukkaa järjestöjen oikeutta päättää vapaasti toiminnastaan ja toimintaohjelmistaan (3 art., sopimus nro 87).[2] Tämän artiklan loukkaaminen rikkoo sa-

---

[1] Digest, kpl. 782 s. 158; 1947 ILC, Report VII s. 52. Esitöistä edellä V.2.2. luvussa.

[2] Yleisesti *Digest* 1985 s. 583 ja 1996 kpl. 782, ja esim. CFA *Case No. 1458* (ASI v. Iceland), 262th Report, kpl. 143, Off. Bull. Vol. LXXII,1989, Series B, No. 1. Pakollista jäsenäänestystä ei tule määrätä toimitettavaksi niin, että tietyn alan työntekijöiden enem-

malla sopimuksen nro 98 asettamaa velvollisuutta edistää vapaaehtoisia työehtosopimusneuvotteluja (4 art.). ILO:n ja ESP:n valvontaelimet ovat arvioineet tämän periaatteen mukaisesti esimerkiksi tapaukseen *Wilson and Palmer* (ks. I.1 luku) liittyvän lainsäädäntömuutoksen merkitystä. ILO:ssa sopimuksen nro 98 neljättä artiklaa on luettu yhdessä yksilösuojaa koskevan 1(2)(b) artiklan kanssa.[3] ESP:n asiantuntijakomitea on katsonut saman säännöksen loukkaavan ESP 5 ja 6(2) artiklaa.[4] Vastaavasti järjestyy oikeutta vapaaehtoista välitysmenettelyä koskevan ESP 6(3) artiklan ja ESP 5 artiklan suhde: ESP:n asiantuntijakomitea on katsonut, että työriidan toiselle osapuolelle laissa myönnetty oikeus siirtää riita yksipuolisesti pakkosovintomenettelyyn *»constitutes a restraint on a fundamental trade union prerogative such as to infringe the very nature of trade union freedom and thus Article 5 of the Charter».*[5]

Työehtosopimusneuvottelujen edistämistä koskevien artikloiden voidaan myös tulkita asettavan itsenäisesti heikennyskiellon – *stand still effect.*[6] Käy-

---

mistö joutuu alistumaan työmarkkinoilla yleensä vallitsevan enemmistön tahtoon, viimeksi *CFA Case No. 1971* (Denmark), Report 317, Off. Bull. Vol. LXXXII, 1999, Series B, No. 2, kohdat 46–53; Conclusions XV-1 Vol. 1 s. 148–149 (Denmark).

[3] CFA Case No. 1730 (TUC v. UK), 294th Report, Off. Bull. Vol. LXXVII, 1994, Series B, No. 2, para. 494: »(...) the Committee considers that that amendment raises significant problems of compatibility with the principles of freedom of association, in particular as regards Article 1(2)(b) of Convention No. 98. In addition, such a provision can hardly be said to constitute a measure 'to encourage and promote the full development and utilization of machinery for foluntary negotiation' (...) as provided in Article 4 of Convention No. 94.» Ks. myös *Case No. 1852*, (TUC v. UK), 304th Report, Off. Bull. Vol. LXXIX, 1996, Series B, No. 2. 1996 RCE (UK) s. 224–225 »(...) the legislative protection to be afforded to workers against acts of anti-union discrimination in their employment, by virtue of Article 1 of the Convention, seems to be insufficient. Furthermore, the restrictive interpretation of the meaning of the term 'action' and the uncertainty surrounding the understanding of what is actually to be protected from action short of dismissal under TULRA section 146(1)(a) might also aim at contravening Article 4 of the Convention in so far as it does not protect the use of a union's essential services (e.g. collective bargaining) from acts of anti-union discrimination.»

[4] Ks. jäljempänä jaksossa 3.3., jossa on myös toisinnettu ko. lainkohta.

[5] Conclusions XV-1 Vol. 2 (Malta, Art. 5 and 6(3)), http: //www./dhdirhr.coe.fr/cseweb/

[6] Esim. *CFA Case No. 1852* (TUC v. UK), Report No. 304, Off. Bull. Vol LXXIX, 1996, Series B; No 2 kpl. 495 [TURERA Section 13 breached Article 4 of ILO No. 98 because] »it is likely to result in a situation wherein collective bargaining is easily and effectively *discouraged* instead of being *encouraged».* Ks. myös *CFA Case No. 1730* (TUC v. UK), Report No. 294, Off. Bull. Vol. LXXVII, 1994, Series B, No. 2 kpl. 202. Ylei-

tännössä kiellon merkitys konkretisoituu ILO:ssa varsinkin sellaisiin jäsenvaltioihin nähden, jotka ovat ratifioineet vain sopimuksen nro 98 mutta eivät sopimusta nro 87.[7]

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea (IE) on vastaavasti määritellyt ammattiyhdistysten ulkoisen ja sisäisen toimintavapauden suhteen ESP:n kontekstissa siten, että kollektiivista neuvotteluoikeutta koskeva 6 artiklan 2 kappale »edellyttää täydellisen [5 artiklassa määritellyn] järjestäytymisvapauden takaamista.»[8] Toisaalta asiantuntijakomitea on katsonut, että kollektiivinen neuvotteluoikeus kuuluu ammattiyhdistysten perusoikeuksiin; sen rajoittaminen saattaa merkitä puuttumista itse ammatilliseen järjestäytymisvapauteen.[9]

Käsitteiden sisäinen ja ulkoinen toimintavapaus erottaminen toisistaan on siten ongelmallista tulkinnassa, johon palaan jäljempänä varsinkin selostaessani EN:n ihmisoikeuselinten käytäntöä. Sama pätee de facto. Puuttuminen tiettyyn ammattiyhdistysoikeuteen merkitsee usein monien muiden ammattiyhdistysoikeuksien loukkausta. Julkisen vallan puuttuminen työntekijöiden järjestäytymisvapauteen ja/tai ammattiyhdistysten sisäiseen toimintavapauteen – esimerkiksi säätämällä jäsenäänestykset pakollisiksi ennen työtaiste-

---

sesti ihmisoikeussopimuksista esim. Scheinin 1991 s. 28; ILO:n sopimuksista esim. Suviranta 1969 s. 308 ja 1986 s.125 125; TSS-sopimuksesta Karapuu 1988 s. 79. EY:n oikeudessa jäsenvaltioilla on tulkintateitse johdettu negatiivinen velvollisuus pidättyä sellaisista kansallisista toimenpiteistä, jotka ovat ristiriidassa Rooman sopimuksen 5 artiklaan kirjatun lojaliteettivelvoitteen kanssa, esim. Kapteyn & VerLoren van Themaat s. 155–162; Rideau s. 720–727.

[7] Esim. seuraavat poiminnat Indonesiaa koskevista observaatioista, joissa katsotaan työehtosopimustoimintaan kohdistuvat (lisääntyvät) rajoitukset sopimuksen 4 artiklan vastaisiksi. RCE 1987 s. 275: »(...) the terms of *Article 4* (...) are intended to make collective bargaining possible in the widest sense, and therefore not to restrict it to a given level»; RCE 1998 s. 241–242: »The Committee would recall that these requirements [of the draft Labour Bill] are so stringent as to constitute a major obstacle to collective bargaining.» Ks. myös RCE 1989 s. 280, RCE 1991 s. 266–267, RCE 1997 s. 234. Indonesia on ratifioinut sopimuksen nro 87 kesäkuun 9 päivänä 1998.

[8] Conclusions IV s. 46, Conclusions VI s. 36 ja Conclusions XI-2 (Addendum) (Irlanti), Conclusions XIII-3 s. 127 (Iso-Britannia) ja siinä viitatut XIII-1 s. 145 ja XIII-2 s. 277–278; Casey kpl. 160 s. 55; Gomien & Harris & Zwaak s. 393–393; Harris s. 72; Samuel s. 126.

[9] Conclusions XIII-3 s. 108–109: »... where a fundamental trade union prerogative such as the right to bargain collectively was restricted, this could amount to an infringement of the very nature of trade union freedom»; ks. myös tässä viitattu Conclusions XIII-2 s. 269.

luun ryhtymistä tai edellyttämällä tiettyä absoluuttista tai suhteellista jäsenmäärää rekisteröitymisen tai neuvotteluoikeuden ehtona – kohdistuu myös kollektiiviseen neuvotteluoikeuteen ja lakko-oikeuteen sääntelemällä sen käytön edellytyksiä.

ESP:n asiantuntijakomitea pyrkii järjestelmällisesti tarkastamaan ammattiyhdistysten toimintaoikeuksina varsinkin ammattiyhdistysten edustajien oikeutta päästä työpaikoille ja kokoontumisoikeutta.[10] Näitä oikeuksia voidaan käyttää sekä sisäisiin että ulkoisiin tarkoituksiin. Esimerkiksi ammattiosaston sääntömääräisten kokousten järjestäminen liiton edustajan läsnä ollessa kuuluu primäärisi yhdistysautonomian piiriin, mutta kokouspäätökset voivat vaikuttaa ulkoiseen toimintaan. Neuvottelujen käyminen työnantajan kanssa liiton edustajan avustamana on primäärisi työehtosopimustoimintana ulkoisen toimintavapauden piirissä; tällöin neuvottelutuloksen käsitteleminen yhteisessä kokouksessa voidaan ymmärtää sekä ammattiyhdistyksen sisäiseen päätöksentekoon kuuluvaksi asiaksi että neuvottelumenettelyn osaksi.

Raja kiellettyn ja sallitun välillä on valvontakäytännössä johdettu rajoitusperusteista. Erottelukriteerinä on viime kädessä puuttumisen syvyys.[11] Sama koskee – joskin välillisemmin – esimerkiksi lainsäädäntöä, joka kieltää ammattiyhdistyksiä ryhtymästä kurinpitotoimiin jäseninään olevien lakonrikkureiden rankaisemiseksi.[12] Lakko-oikeuden »tunnustaminen»[13] ja »takaaminen»[14] edellyttää sekä valtion puuttumattomuutta että positiivisia toimia.

Obligations de résultat ja obligations de moyens -tyyppisten normien erottaminen toisistaan on usein vaikeaa, koska ensin mainittuun ryhmään kuu-

---

[10] Ks. jäljempänä jakso 2.3.

[11] Esim. *Digest*, kplt. 506–513; 1994 RCE s. 238–239 (United Kindom): »The Committee considers that the overall effect of legislative change in this area since 1980 is to withdraw protection from strikes and other forms of industrial action in circumstances where such action ought to be permissible in order to enable workers and their unions adequately to protect and to promote their economic and social interests, and to organise their activities», Conclusions XIV-2 Vol. 2 s. 798 (United Kingdom). Yleisesti esim. Leary (ILRERF) E/C.12/1994/SR.20 kpl. 29: »Laws that created impossibly complicated procedures to be gone through before unions could be registered or workers engaged in (...) a lawful strike violated the rights of association, organizing and bargaining»; Kahn-Freund 1972 s. 140–141.

[12] Esim. 1989 RCE s. 236–238, 1991 RCE s. 219, 1992 RCE s. 243–244, 1995 RCE s. 199 [United Kindom]; Conclusions XII-1 s. 115, Conclusions XIII-1 s. 137–138, Conclusions XIII-3 s. 109–110.

[13] ESP 6(4) artikla.

[14] TSS-sopimuksen 8(1)(d) artikla.

luvia normeja – esimerkiksi lakkoon osallistuneiden työntekijöiden työsuhteen turvaaminen – on johdettu välillisen horisontaalivaikutuksen konstruktion kautta tulkinnalla, vaikka teksti sellaisenaan ei prima facie välttämättä täytä horisontaali/self-executing taikka Drittwirkung-vaikutukselle yleisesti asetettuja kriteereitä. Jälkimmäiseen ryhmään kuuluvat normit asettavat julkiselle vallalle edistämisvelvollisuuden,[15] jonka täyttämisen on myös valvontakäytännössä tunnustettu jättävän kansallisiin olosuhteisiin sopeutettua harkintavaraa.

Työehtosopimustoimintaa koskevien normien sitovuutta punnitaan lähinnä arvioitaessa esimerkiksi neuvottelu- ja edustautumisoikeutta koskevia edustavuuskriteereitä[16] sekä sovittelu- ja/tai välitysmenettelyä koskevaa kansallista sääntelyä.[17] Ne luovat institutionaalisen kehyksen, jonka sisällä ammatillisten järjestöjen oikeudet realisoituvat ja tulevat kansainvälisen valvonnan piiriin.[18]

Toisaalta myös *obligations de résultat* -tyyppiset normit jättävät kansallista harkintavaraa. Verrokkiasiakirjoista EIS on kauttaaltaan kirjoitetettu välittömästi velvoittavaksi.[19] Kuitenkin normit on sekä sisällön että niihin kohdistettavissa olevien rajoitusten osalta kirjoitettu tavalla, joka antaa paljon sijaa tulkinnalle ja myös jättävät sijaa erilaisille soveltamistavoille. Tässä mielessä ne lähestyvät *obligations de moyens* -tyyppistä sääntelyä.[20] Tästä syntyvä jännite sopimusta soveltavien valtioiden ja sopimuksen valvontaelinten välille on johtanut. ns. margin of appreciation-doktriiniin.[21] Se pyrkii valvontakäytännön analyysiin perustuen kartoittamaan kriteereitä, joita on sovellettava tulkintaperiaatteina kansallisen harkintavaran laajuutta määritel-

[15] Esim. ILO nro 87, 11 artikla, nro 98, 3 ja 4 artiklat ja yleissosopimus nro 154/81 sekä itsenäiset suositukset nrot 91/51, 94/52 ja sopimusta nro 154/ täydentävä suositus nro 163/81; ESP 6(1) ja 6(2) artikla.

[16] Ks. esim. luvussa III.4.2. ja jäljempänä tässä luvussa (jakso 8.1.3.).

[17] ILO:n suositus 92/51; ESP 6(3) artikla.

[18] Esim. kriteerit järjestöjen edustavuuden määrittelemiseksi työehtosopimustoiminnassa tai kansallisissa kolmikantaelimissä tai kansainvälisessä edustautumisessa.

[19] 1 artikla: »Korkeat sopimuspuolet takaavat jokaiselle lainkäyttövaltaansa kuuluvalle tämän yleissopimuksen 1 osassa määritellyt oikeudet ja vapaudet.»

[20] Mahoney 19 HRLJ 1988 s. 2: »Because the Convention lays down standards of conduct rather than detailed rules, there will be a spectrum of choices available to the national authorities for fulfilling their duty of implementation.»

[21] Esim. Yourowin monografia; van Dijk & van Hoof s. 82–95; Mahoney 19 HRLJ 1998 s. 1–6; Ks. myös idem 11 HRLJ 1990 s. 57–88; Pellonpää s. 220–223; Prebensen 19 HRLJ 1998 s. 13–17.

täessä. EIS 11 artiklan tulkinnassa doktriinilla on tärkeä sija (*National Union of Belgian Police, Schmidt and Dahlström, Gustafsson v. Sweden*).

Myös muiden verrokkisopimusten ammattiyhdistysoikeuksia koskevat normit on kirjoitettu välittömästi velvoittavaan muotoon, poikkeuksena työehtosopimusneuvottelujen edistämistä koskevat velvoitteet.[22] KP-sopimuksen 22 artikla ja ESP 5 artikla luettuna yhdessä 31 artiklan kanssa vastaavat kirjoitustavaltaan EIS 11 artiklaa. TSS-sopimuksen 8 artikla määrittelee ammattiyhdistysoikeudet jossain määrin yksityiskohtaisemmin, mutta sen rajoitusperusteet on laadittu yhtä tulkinnanvaraisiksi kuin edellä mainittujen sopimusmääräysten; lisäksi lakko oikeutta koskevassa 4 kappaleessa on suoraan viitattu kansalliseen lainsäädäntöön.

Sen sijaan ILO:n sopimukset poikkeavat muista verrokkiasiakirjoista. Ne sisältävät yksityiskohtaisempia määräyksiä, joiden sisältö on myös jo pitkään ja avoimesti jatkuneen valmistelutyön kuluessa täsmentynyt. Sen sijaan ILO 87:än sisältyvät rajoitusperusteet (8 artikla) on kirjoitettu truisminomaisen kehäpäätelmän muotoon – järjestäytymisvapauden subjekteille osoitettu lainkuuliaisuusvelvollisuus ja lainsäätäjälle osoitettu velvollisuus pidättyä loukkaamasta sopimuksen takeita – joka suoraan johdattelee kysymykseen kansallisen harkintavallan rajoista.

Edellä mainitut seikat vaikuttavat myös tämän luvun rakenteeseen. Tarkastelen ensin yksilön oikeutta ammatilliseen järjestäytymiseen *ratione personae* käsitteiden a) »jokaisella (työntekijällä ja työnantajalla)» on oikeus b) »ilman mitään erottelua» (syrjintäkielto) perustaa ammatillisia järjestöjä ja liittyä niihin c) erityisiä henkilöryhmiä koskevin poikkeuksin, rajoituksin ja erityissäännöin (2 jakso). Tämän jälkeen käsittelen horisontaaliulottuvuutta eli ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelua yksityisten välisissä suhteissa, käytännössä lähinnä työnantajapuolen puuttumista vastaan (3 jakso). Negatiivista järjestäytymisvapautta käsittelen 4) jaksossa. Oikeutta ulkoiseen toimintavapauteen koskeva 5) jakso toimii johdantona lakko-oikeutta koskevalle 6) jaksolle, joskin julkissektorin osalta käsittelen tätä kysymystä erikseen jo 2 c) jaksossa.

Kommentoin referoimiani ratkaisuja paikoin jo samassa yhteydessä. Kunkin deskriptiivisen jakson jälkeen kirjoittamassani yhteenvedossa esitän myös alustavia arvioita päätöslukua silmälläpitäen.

Olen tiivistänyt vertailun pohjaksi ILO:n valvontakäytännön olennaisimmat elementit. Primäärilähteinä olen käyttänyt asiantuntijakomitean järjes-

[22] ILO:n sopimus nro 98, 3 ja 4 artiklat, ESP 6(1)–(3) artikla.

täytymisvapautta ja kollektiivista neuvotteluoikeutta koskevia yleisraportteja (*General Surveys*) sekä järjestäytymisvapauskomitean päätöskokoelmia (*Digests*). ILO:n normatiivinen osuus pysyttäytyy siten tässä luvussa varsin korkealla abstraktilla tasolla. Yksityisten valtioiden soveltamisongelmiin olen viitannut lähinnä silloin, kun niitä on käsitelty kumulatiivisesti eri sopimusjärjestelmien valvontaorgaaneissa.

Muutoin olen pyrkinyt esittelemään mahdollisimman monipuolisesti valvontaelinten argumentaatiota. Tästä syystä varsinkin EN:n ihmisoikeusasiakirjojen valvontakäytännön tarkastelu on muita perusteellisempaa. Tämä johtuu toisaalta yksilö- ja kollektiivivalitusjärjestelmissä sovellettavan menettelyn adversaarisesta ja kontradiktorisesta luonteesta.[23] Useimmat tutkimuksen kannalta merkittävät EIS:n valvontaelinten ratkaisut ovat syntyneet äänestysten jälkeen. Kun mielipiteet myös julkistetaan, argumentaatio monipuolistuu. ESP:n kohdalla valvontajärjestelmän moniportaisuus lisää arvioitavaa argumentaatiota. ILO:n valvontaelimet ovat useimmiten päätyneet samoihin johtopäätöksiin, mutta perusteluissa on normipohjasta ja erilaisista lähestymistavoista johtuvia painotuseroja. KP-ja TSS-sopimuksen valvontaelinten ammattiyhdistysoikeuksia koskevat kannanotot ovat yleisten kommenttien puuttuessa ylimalkaisia, poikkeuksena ainoa ammattiyhdistysoikeuksia koskeva yksilövalitus IOK:ssa (*Alberta Union*).

2. Oikeus ammatilliseen järjestäytymisvapauteen ratione personae

»Jokaisen/työntekijän ja työnantajan» oikeus »ilman mitään erotusta» perustaa ammatillisia järjestöjä ja liittyä ammattiyhdistyksiin on – eräin jo esitöitä koskevassa luvussa mainittuja henkilöryhmiä koskevin rajoituksin ja poikkeuksin – kirjattu kaikkiin verrokkiasiakirjoihin, tosin sanonnaltaan jossain määrin poikkeavin ilmaisuin.[24]

---

[23] Esim. Alston, (TSS-komitean puhenjohtaja) IOK:sta: »(...) the collected 'views' based on individual cases are of much greater value in shedding light on the meaning of various rights formulations than either the Committee's General Comments or the insights generated by its examination of State reports», E/1993/22 kpl. 31 s. 94.

[24] ILO nro 87 (2 artikla), YK:n ihmisoikeuksien julistus 23(4) artikla), EIS (11) artikla, ESP (5 artikla, josta kuitenkin enemmän jäljempänä), KP-sopimus (22 artikla) ja TSS-sopimus (8 artikla).

2.1. Jokaisen (työnantajan ja työntekijän) oikeus

2.1.1. ILO:n sopimukset

Kansainvälisen (ja kansallisen) suojelun näkökulmasta raja työnantajan ja työntekijän välillä hämärtyy. Pysyvä kansainvälinen tuomioistuin vastasi myöntävästi kysymykseen, onko kansainvälinen työkonferenssi toimivaltainen asettamaan myös työnantajan fyysisenä henkilönä tekemää työtä välittömästi koskevia normeja.[25] Näin on sitten meneteltykin.[26]

Toisaalta maatalouden työntekijöitä koskevat ILO:n sääntelyasiakirjat koskevat myös itse itsensä työllistäviä maatalousyrittäjiä, vaikka heillä olisikin tilapäisiä palkollisia.[27] Tämä rajankäynti on tehty järjestäytymistä ja edunvalvontaa silmälläpitäen, ja se on siten tässä tutkimuksessa tärkeämpi. Viimeisin sopimus määrittelee maataloustyöntekijän käsitteen tarkoituksellisen laajaksi.[28] Yhdessä sopimuksiin nrot 11, 87 ja 98 viittaavan johdannon kanssa määritelmä konkretisoi periaatetta, jonka mukaan ILO:n sääntelyasiakirjoissa käytetään sanaa »työntekijä» laajassa merkityksessä. Se käsittää ILO:n asiantuntijakomitean mukaan kaikki, jotka ansaitsevat elantonsa työllään, ellei sääntelyasiakirja rajoita itse soveltamisalaansa koskemaan vain palkkatyöntekijöitä[29] tai aseta jotain muuta rajoitusta *ratione personae*.[30]

ILO:n valvontaelimet ovat tulkinneet myös sopimuksessa nro 87 käytettyä työntekijän käsitettä (2 artikla) laajasti. Ne ovat lukeneet sitä yhdessä

---

[25] PCIJ (1926) Series B No. 13.

[26] Esim. yötyötä leipomoissa koskeva sopimus nro 20/1925; maantiekuljetusten työ- ja lepoaikoja koskeva yleissopimus nro 153 ja suositus nro 161 vuodelta 1979.

[27] Yleissopimus nro 11/1922 ja nro 141/1975; suositukset nro 132/1968 (vuokraviljelijät ja vastaavat) ja nro 149/1975. Esitöistä edellä IV.8.5. luku.

[28] Nro 141/1975. 1983 RCE General Survey kpl. 335 s. 110: »It is to be noted that the Convention [No. 141] adopts a very broad notion of the »occupations» coming within its scope and that the Convention applies not only to rural workers who are »wage earners» but also, in certain circumstances, to self-employed persons (Article 2(1))». Asiantuntijakomitea on sittemmin katsonut, että esimerkiksi maaseudun työpaikoilla työllistämisvaroilla toimivat vesi- ja lääkehuollosta vastaavat henkilöt – *muster assistants* – valtion tukemaan lasten kehitysohjelmaan – *Integrated Child Development Scheme* – palkatut naistyöntekijät, metsätyöntekijät ja maaseudun tiilentekijät ovat yleissopimuksen tarkoittamia »vastaavien ammattien piirissä maaseudulla työskenteleviä henkilöitä», 1993 RCE s. 454–455.

[29] Kuten maatalouden piirissä plantaasityöntekijöitä koskeva sopimus ja suositus (nrot 110/1958) ja sopimusta täydentävä pöytäkirja vuodelta 1968.

[30] Esim. 1979 RCE s. 134 ja 1989 RCE s. 202.

tässä sopimusmääräyksessä käytetyn määritteen »ilman mitään erotusta» kanssa ja tulkitsemalla 9 artiklan sotavoimia ja poliisia koskevaa poikkeusmääräystä suppeasti. Periaatteessa kaikki muut työtä tekevät kuuluvat yleissopimuksen piiriin.[31] Sopimuksen nro 98 1 artikla on kirjoitettu tavalla, joka synkronoi henkilöllisen soveltamisalan sopimukseen nro 87: kaikilla työntekijöillä, joilla on oikeus järjestäytymisvapauteen, on oikeus suojeluun. Tämän vuoksi valvontakäytäntö on tältä osin painottunut viimeksi mainittuun sopimukseen.

Työnteon muotojen ja ammattiryhmien kehittyminen vuodesta 1948 on johtanut valvontakäytännössä tämän periaatteen eriytyneempään, joskin kasuistiseen soveltamiseen eri työntekijä- ja ammattiryhmiin.

Järjestäytymisvapauskomitea on katsonut, että kriteeri, jonka mukaan sopimuksen turvaaman järjestäytymisvapauden piiriin kuuluvat henkilöt määritellään, »ei perustu työsuhteeseen, jota ei usein ole olemassa, esimerkiksi kun kysymyksessä ovat maataloustyöntekijät, itsensä työllistävät työntekijät tai yleensä vapaan ammatin harjoittajat, joilla kuitenkin tulisi olla oikeus nauttia järjestäytymisoikeudesta.»[32] Saman periaatteen mukaisesti järjestäytymisoikeus on esimerkiksi tilapäisillä työntekijöillä,[33] koeaikaisilla työntekijöillä,[34] kotityöntekijöillä, epävirallisella sektorilla ja hyväntekeväisyyslaitoksissa työskentelevillä, tullivapaiden vientiteollisuusvyöhykkeiden työntekijöillä, merimiehillä,[35] palosuojelu-, vankila-,[36] ilmailu-, sairaala-, sekä asevoimien siviilihenkilöstöllä.[37] Järjestäytymisoikeutta ei myöskään voida evätä sillä perusteella, että työntekijä tekee työtä useammalle kuin yhdelle työnantajalle.[38] Sama koskee toimeksiantosopimuksen perusteella työtä tekeviä henkilöitä,[39] jotka kuuluvat myös sopimuksen nro 98 soveltamispiiriin.

---

[31] 1994 RCE General Survey kpl. 45 s. 23–24: »The right to organize should therefore be considered as the general principle, the only exception to which is that stipulated in Article 9 of the Convention, which permits States to determine the extent to which the guarantees provided for in the Convention apply to the armed forces and the police.» *Digest* kpl. 235: »(...) all workers – with the sole exception of members of armed forces and police – should have the right to establish and to join organisations of their own choosing.»

[32] *Ibid.*

[33] *Digest* kpl. 236.

[34] *Digest* kplt. 237 ja 238.

[35] 1994 RCE General Survey kplt. 59 ja 60 s. 29.

[36] *Op. cit.* kpl. 56 s. 27.

[37] *Digest* kplt. 223, 228, 229, 805.

[38] *Digest* kpl. 243.

[39] *»Contract employees», Digest* kpl. 802.

Myös johto- ja valvontatehtävissä olevat kuuluvat perussopimusten piiriin. Järjestäytymisvapauskomitea on kuitenkin katsonut, että tähän ryhmään kuuluvilta voidaan kieltää oikeus järjestäytyä myös muita työntekijöitä edustaviin järjestöihin. Edellytyksenä on, että johto- ja valvontatehtäviin kuuluvia ryhmiä ei määritellä niin laajaksi, että se heikentäisi muiden työntekijöiden yrityksessä tai alalla toimivia järjestöjä viemällä niiltä olennaisen osan nykyisiä tai mahdollisia jäseniä.[40]

Osa-aikatyötä koskevassa yleissopimuksessa nro 175/1994 vahvistetaan nimenomaisesti osa-aikatyöntekijöiden järjestäytymisoikeus, oikeus työehtosopimusneuvotteluihin ja oikeus toimia työntekijöiden edustajana. Nämä oikeudet kuuluvat osa-aikaisille työntekijöille jo heidän työntekijäominaisuutensa perusteella yleissopimusten nrot 87, 98 ja 135 nojalla. Uuden yleissopimuksen sisältämä mahdollisuus rajata kansallisesti tietyin edellytyksin joukko työntekijöitä tai yrityksiä sopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle (3 artikla) ei voi tällaisilta työntekijöiltä näitä oikeuksia viedä.[41] Normatiivisesti uutta on, että sopimusvaltiot velvoitetaan ryhtymään toimenpiteisiin sen turvaamiseksi, että tällaisille työntekijöille turvataan sama suojelu kuin kokoaikatyöntekijöille (4 artikla).

2.1.2. YK:n ihmisoikeusjulistus

Julistuksen 20 artikla turvaa oikeuden yleiseen kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen »kaikille», ja 23(4) artikla oikeuden perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin »kullekin henkilölle». Osin myös koko asiakirjan henkilöllistä soveltamisalaa johdonmukaisesti käytetyistä yhdenmukaisista ilmaisuista – *everyone/chaque personne* – henkilöllinen soveltamisala on siten kirjoitettu tarkoituksellisen laajaksi. Yhdenmukaisuus jatkuu tältä osin myös EIS:n ja KP-sopimuksen kirjoitustavassa. Viittaankin jäljempänä EIS:n kohdalla esittämiini näkökohtiin.

2.1.3. Euroopan neuvoston yleissopimukset

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklassa on taattu »jokaiselle» kokoontumis- ja yhdistymisvapaus. Ammattiyhdistykset ovat vain eräs yhdistystoiminnan muoto, joka ilmeisesti haluttiin erikseen mainita myös EIS 11 ar-

[40] *Digest* kplt. 230 ja 231.
[41] Vrt. Murray, 15 IJCLLIR 1999 s. 9–10.

tiklassa samasta syystä kuin samansisältöisessä KP-sopimuksen 22 artiklassa. Haluttiin korostaa, että ammatillinen järjestäytymisoikeus on samalla kertaa sekä kansalaisoikeus että taloudellinen ja sosiaalinen oikeus.[42] Erottelukynnyksenä yleisen yhdistymisoikeuden ja ammatillisen järjestäytymisoikeuden välillä vain jälkimmäiseen liittyvä määrite »etujensa turvaamiseksi»[43] on sinänsä heikko, koska sama pätee myös muihin edunvalvontayhdistyksiin.[44] Sitä onkin luettava valmistelutöistä – tälläkin kertaa KP-sopimuksen – ilmenevän tarkoituksen valossa. Muotoilulla pyrittiin nytkin korostamaan ammattiyhdistysten tarvetta puolustaa paitsi työntekijöiden taloudellisia ja sosiaalisia etuja myös kansalaisoikeuksia.[45]

EIS:n ihmisoikeuselimet ovat kuitenkin ottaneet välillisesti kantaa myös kysymykseen »jokaisen» oikeudesta perustaa (ammatti)yhdistyksiä ja liittyä niihin.

EIK on katsonut, että EIS 11 artikla koskee yksinomaan yksityisoikeudellisia yhdistyksiä ja ammattiyhdistyksiä, jotka puolestaan eroavat julkisoikeudellisista ammattikuntien yhteisöistä siinä, että »niiden tulee edustaa (jäseniään) työriidoissa työnantajaa vastaan», kun taas viimeksi mainitut »ylläpitävät ammattietiikkaa ja kuria ammattikunnan piirissä tai puolustavat jäsentensä etuja ulkoisissa riidoissa.»[46] Pakkojäsenyyteen perustuvat julkisoi-

---

[42] Ks. YK:n ihmisoikeustoimikunnan 6. istunto 1950 A/2929 Chapter VI, kpl. 146; Bossuyt s. 426. EIS:n valmistelutöiden yhteydessä en ole havainnut erikseen keskustellun siitä, minkä vuoksi maininta ammattiyhdistyksistä siirrettiin asiantuntijaraportin selityksestä itse tekstiin. Rajoitusperusteita *ratione personae* koskevan keskustelun perusteella voidaan kuitenkin päätellä, että ammattillisen järjestäytymisoikeuden mainitsemisesta erikseen ei ollut sinänsä erimielisyyttä, ks. IV.4 luku.

[43] Määräyksen sanamuoto on klassinen esimerkki pilkun merkityksestä: »(...) freedom of association with others, including the right to form and to join trade unions [,] for the protection of his interests.»

[44] Ks. van Dijk & van Hoof s. 599. Halila 1993 s. 39 luonnehtii yhdistyksiä niiden yhteiskunnallisten tehtävien perusteella puoluepoliittisiin yhdistyksiin ja taloudellisiin etujärjestöihin sekä mm. sosiaali-, harrastus- ja kulttuurijärjestöihin. Leader s. 27 erottelee käsityksen oikeudesta yhdistymisvapauteen abstraktimmin staattiseen ja dynaamiseen: »The first conception of the right sees it as protecting interests which can be satisfied by the fact that people come together, as is often true in families, religious meetings, and clubs. The second conception sees association as a method of coordinating interests for their more effective advancement against the outside world.»

[45] Ks. luku V.6.2.

[46] *Association X v. Sweden,* Appl. 6094/73, D & R (1978) s. 5. Ks. myös *Halfon v. United Kingdom,* Appl. No. 16501/90, EIK:n päätös 12.4.1991; Pellonpää s. 421 av. 668.

keudelliset yhdistykset eivät ole ensisijaisesti julkisia intressejä palvelevina yhteisöinä »yhdistyksiä» yhdistymisvapauden varaan rakentuvan EIS 11 artiklan mielessä.[47] Tapauksessa Le Compte, Van Leuven and De Meyer kysymys oli lailla perustetusta yhteisöstä – *Ordre des médecins* – johon kaikkien Belgian laillistettujen lääkärien oli kuuluttava.[48] Tällaisen julkisyhteisön olemassaolo ei kuitenkaan anna sopimusvaltioille perustetta sulkea sen jäseniltä oikeutta perustaa vapaaehtoisia ammatillisia järjestöjä.[49] EIT ei käyttänyt tässä yhteydessä sanaa ammattiyhdistyksiä.[50] Sanonnan piiriin voidaan katsoa kuuluvan sekä EIK:n asettaman työsuhdekriteerin täyttävät ammattiyhdistykset ja sen ulkopuolelle jäävät – esimerkiksi vapaiden ammattien harjoittajien tai pienyrittäjien muodostamat – edunvalvontajärjestöt, pidettäköön niitä sitten kansallisen lain mukaan ammattiyhdistyksinä tai yleisen yhdistymisvapauden piiriin kuuluvina yhdistyksinä. EIS 11 artiklan »ammattiyhdistyksiä» koskeva oikeuskäytäntö on ainakin toistaiseksi pysyttäytynyt ahtaasti palvelussuhdekriteerin piirissä.

Kuitenkin »jokaisen» järjestäytymisoikeuden suoja (horisontaalivaikutus) ei EIS 11 artiklan mukaan ole sidottu hänen ammattiyhdistysjäsenyyteensä vaan yhdistysjäsenyyteensä siitä riippumatta, mitä ammattiyhdistyksellä kansallisen lain mukaan tarkoitetaan. Asiassa Sigurjónsson EIK:n eri mieltä ollut jäsen *S. Trechsel* rinnasti yksityisoikeudellisen taksinkuljettajien yhdistyksen »Framin» julkisoikeudellisten tehtäviensä perusteella Belgian lakisääteiseen lääkäriyhdistykseen ja hyväksyi pakkojäsenyyden, koska tällaiset teh-

---

[47] »the right to *freedom* of association/le droit de s'associer *librement* (engl./ransk.) ilmaisua käytettiin jo YK:n julistuksen 20 artiklassa, ja EIS:n valmistelutöiden yhteydessä ei tähän muotoiluun puututtu; vain negatiivinen järjestäytymisvapaus (julistuksen 20(2) artikla) jätettiin kirjaamatta EIS 11 artiklaan. Ks. V.4. luku.

[48] A/43 (1981) s. 26–27. Ks. myös *Jalkalan kalastuskunta v. Suomi*, Appl. No. 25155/94, EIK:n päätös 15.5.1996, jolla katsottiin Suomen kalastuslain mukaisen kalastuskunnan jäävän EIS 11 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle.Vertailun vuoksi mainittakoon, että Amerikan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, ettei journalisteja voitu valvotun ammatin tai elinkeinon harjoittajina rinnastaa lääkäreihin ja asianajajiin, koska tämä merkitsisi kiellettyä puuttumista Amerikan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa turvattuun ajatuksen- ja mielipiteenvapauteen (Inter-American Court of Human Rights, Advisory Opinion OC-5/85; *cit.* 8 E.H.R.R. (1986) s. 165–204.

[49] *»Professional organisations»*, ks. Danelius s. 90; van Dijk & van Hoof s. 592–593.

[50] Vrt. Frowein & Peukert 1996 s. 414: »Der Begriff der Gewerkschaft wird vorausgesetzt.»

tävät voitiin uskoa vain yhdelle elimelle.[51] EIK:n enemmistö ja EIT eivät kuitenkaan hyväksyneet rinnastusta. »Frami» oli yksityisoikeudellinen yhteisö, ja tuomioistuimen mukaan sillä oli oikeus päättää tavoitteistaan, organisaatiostaan ja menettelytavoistaan. Ei edes ollut tarpeen määritellä, oliko sitä pidettävä EIS 11 artiklassa tarkoitettuna ammattiyhdistyksenä, koska oikeus perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin oli tässä määräyksessä vain osa laajempaa oikeutta yhdistymisvapauteen, ei niinkään erillinen oikeus.[52]

Euroopan sosiaalisen peruskirjan 5 (ja 6) artiklan kirjoitustapa poikkeaa muista yllä luettelemistani sopimusmääräyksistä mm. sikäli, että määräysten soveltamisala *ratione personae* on johdettava periaatteita koskevan I osan vastaavasti numeroiduista määräyksistä (5 ja 6), joissa käytetään sanontaa »kaikilla työntekijöillä ja työnantajilla on oikeus».

Sosiaalisten oikeuksien komitea katsoi jo ensimmäisessä kokouksessaan sopimuksen esitöihin viitaten, että peruskirjan useissa määräyksissä käytetyllä sanonnalla »työntekijä» tarkoitetaan sekä työsuhteessa olevia että itsensä työllistäviä henkilöitä.[53] Tätä tulkintaa ei kuitenkaan voida soveltaa kaikissa tapauksissa. Silloin kun asiayhteys vaatii, sanonnan »työntekijä» voidaan katsoa rajoittuvan vain ansiotyössä oleviin henkilöihin.[54] Lisäksi johdantokappaleeseen sijoitettu eri maininta varmentaa sen, että maataloustyöntekijöitä ei ole suljettu pois artiklan piiristä.[55] Komitea toisti toisessa kokouk-

[51] A/264 (1993) s. 31.

[52] *Op. cit.* § 32 s. 14.

[53] Conclusions I s. 8.

[54] Vrt. esim.1(3) artikla 1(2) ja 1(4) artiklaan, 4(4) artikla 4(1) artiklaan, Conclusions I (1969–1970) s. 8. ESP sisältää vain yhden itsenäisiä ammatinharjoittajia koskevan määräyksen, joka velvoittaa sopimusvaltioita ulottamaan »soveltuvin osin» tässä artiklassa tarkoitetun siirtotyöläisten ja heidän perheidensä suojelun myös itsenäisiin ammatinharjoittajiin (19(10) artikla. Artiklan 4 kappale koskee mm. siirtotyöläisten yhdenvertaista oikeutta ammattiliittojen jäsenyyteen ja työehtosopimusetuuksiin. *A fortiori* ESP 5 artikla soveltuu siten myös sopimusvaltion kansalaisina oleviin itsensä työllistäviin henkilöihin.

[55] »Ovat päättäneet pyrkiä kaikin keinoin yhdessä niin kaupungeissa kuin maaseudulla asuvan väestönsä elintason parantamiseen (...)» Harris s. 284 viittaa hallitusten välisen komitean kannanottoon (Governmental Committee of the ESC; 2nd Report p. 11), jonka mukaan maataloustyöntekijät kuuluvat – tosin perheyritysten muodossa toimivina maatalousyrittäjina ja siten työnantajan ominaisuudessa – työolosuhteita koskevan 3 artiklan soveltamispiiriin tukena käsitykselleen tämän työntekijäryhmän kuulumisesta myös muiden artikloiden piiriin.

sessaan järjestäytymisoikeuden kuuluvan »kaikille työntekijöille».[56] Komitean viittaus oikeuteen perustaa ammattiyhdistysten ohella myös teknisten ja akateemisten yhdistyksiä antaa perusteen päätellä, että komitean mielestä myös työnjohtotehtävissä olevat ja vapaiden ammattien harjoittajat ovat ESP 5 artiklan piirissä.[57]

ESP:n asiantuntijakomitea päätyi kuitenkin työnjohtajien järjestäytymisoikeuteen kohdistettavien rajoitusten suhteen ILO:n asiantuntijakomitean kannasta poikkeavaan tulkintaan. **Ruotsin** vuoden 1936 lakiin vuonna 1940 lisätty säännös salli sopimusehdon, jolla työnjohtajaa kiellettiin liittymästä hänen alaistensa edunvalvonnasta vastaavaan yhdistykseen.[58] ESP:n asiantuntijakomitea piti säännöstä ESP 5 artiklan kanssa yhteensopimattomana.[59] Komitea lievensi sittemmin kantaansa viitaten ILO:n asiantuntijakomitean omaksumaan käsitykseen.[60] Osin näistä huomautuksista johtuen säännös sittemmin kumottiin MBL:n säätämisen yhteydessä.[61]

Sosiaalisten oikeuksien komitea (ESP:n asiantuntijakomitea) on pyrkinyt erityisesti valvomaan sitä, että muiden sopimusvaltioiden kansalaisille on tunnustettu yhdenvertainen kohtelu ammattiyhdistysjäsenyyden ja siihen perustuvien oikeuksien suhteen, ml. oikeus toimia ammattiyhdistysedustajana.[62]

2.1.4. YK:n yleissopimukset

KP-sopimuksen 22 artiklan henkilölliseen ulottuvuuteen IOK on ottanut kantaa vain käsitellessään hallitusten kertomuksia. Pienten maatalousyritysten[63]

---

[56] Ks. Conclusions II s. 184: »All workers and all trade union organisations should, in principle under Article 5 of the Charter, be free to decide to which trade union, technical or professional association they wish to belong.»

[57] Ks. viimeksi Sixth report on certain provisions of the Charter which have not been accepted, September 1998 kplt. 3 ja 6 s. 10–11.

[58] Förenings- och förhandlingsrättslagen (FFL) 3 §:n 6 momentti, L 17.4.1940.

[59] Conclusions I s. 32.

[60] Conclusions II s. 23: »(...) Article 3 of the said Swedish Act was technically to be considered as contrary to Article 5 of the Charter since the latter, according to the Committee's practice, was meant to protect freedom of association against interference not only on the part of the authorities but from third parties. However, the Act could not be regarded as implying a serious violation of the Charter, and the Committee did not feel called upon to insist on the point, particurlarly as the ILO Committee of Experts (...) had taken a similar attitude in the matter.»

[61] Källström, teoksessa Jaspers & Betten s. 98.

[62] Casey s. 43–45.

[63] A/49/40, kpl 157 (Costa Rica): »The Committee notes with concern that many labour regulations, particularly those relating to freedom of association as protected under

ja vapaakauppa-alueiden[64] työntekijöitä koskevista yksittäisistä kannanotoista voidaan päätellä, ettei komitea hyväksy sitä, että kansallisessa lainsäädännössä suljetaan tiettyjä työntekijäryhmiä sopimuksen suojaaman ammatillisen järjestäytymisvapauden ulkopuolelle[65] ja että ammattiyhdistysjäsenyyteen kytkeytyvä työntekijän käsite on ymmärrettävä laajaksi. Muutoin se, mitä edellä olen esittänyt EIS 11(1) artiklan kohdalla, pätee mutatis mutandis myös ensin mainittuun artiklaan.[66]

TSS-sopimuksen 8 artiklan yhteydessä itsensä työllistävien asema on ollut esillä vain ohimennen keskusteltaessa ammattiyhdistyksen käsitteestä YK:n yleiskokouksen kolmannessa komiteassa vuonna 1957. Tällöinkin kysymys oli siitä, sisältyikö tähän käsitteeseen myös työnantajien muodostamat yhdistykset (V.8.1.5. luku). Keskustelussa ilmeni, että yleensä latinalaisen kulttuurin maissa, ranskalaisella ja espanjalaisella, mutta myös saksalaisella kielialueella, käsite »ammattiyhdistys» (*syndicat/sindicato*) oli hyvin laajamerkityksinen. Se sisälsi myös lainsäädännössä käytettynä sekä työntekijöiden että työnantajien järjestöt.[67] Ranskan edustaja kertoi esimerkkinä, että leipurien liitto (*patrons boulangers)* oli vastikään ryhtynyt lakkoon ja että vastaavasti myös pienviljelijöiden yhdistykset muodostuvat henkilöistä, joiden tulisi kuulua TSS-sopimuksen 8 artiklan piiriin.[68] Toisaalta englannin,[69]

---

article 22 of the Covenant, are not in conformity with international standards. In particular, the Committee further notes that the rights of workers employed by small agricultural businesses, especially those who wish to form unions in coffee and sugar cane plantations, may not be protected under the current legal regime. Additionally, there is concern that the system of »solidarity» organizations (asociaciones solidaristas) may prevent the effective enjoyment of those rights in general.»

[64] A/50/40 kpl. 472 (Sri Lanka): »With respect to the implementation of article 22, the Committee recommends that the State party ensure that workers within the free trade zones effectively exercise their right to organize.» Ks. myös A/51/40 kplt 156 ja 164 (Mauritius).

[65] Ks. myös 40 A/52/40, Vol. I kpl. 248 (Georgia): » The Committee regrets that because of the absence of legislation concerning the exercise of freedom of association, it has not been possible to establish free trade unions so that workers may exercise their rights under article 22 of the Covenant.»

[66] Ks. myös Nowak s. 387–388.

[67] Belgia (Delhaye) S.R.724/kpl. 1 s. 217.

[68] Thierry, S.R.723 kpl. 61 ja S.R.724 kpl. 24 s. 219–220; ks. myös Belgia (Delhaye) S.R. 723 kpl. 60; Chile (Diaz Casanueva) ja Dominikaaninen tasavalta (Bernardino) S.R.724 kplt. 4 ja 6 s. 218; Guatemala (Quan) *Op. cit.* kpl. 8 s. 218.

[69] Hoare, S.R.723 kpl 59: »[the] term 'trade union' had a limited sense in English. He did not think it would be used in the United Kingdom to describe a body of employers, with whom, indeed, the idea of the right to strike could scarcely be associated.»

kiinan[70] ja venäjän[71] kielissä ammattiyhdistyksillä tarkoitettiin vain työntekijöiden järjestöjä.

TSS-sopimuksen esityöt eivät anna muuta johtoa siihen kysymykseen, kuuluvatko myös itsensä työllistävät tai työhön osallistuvat pientyönantajat sopimuksen 8(1)(a) artiklassa tunnustetun ammatillisen järjestäytymisoikeuden piiriin. Niiden perusteella on kuitenkin edellä mainituin perustein ja varauksin[72] pidettävä selvänä, että ainakin työnantajat työnantajaetujen valvojina työsuhteissa ja työmarkkinoilla jäävät ulkopuolelle. Sen sijaan itse itsensä työllistäviä yrittäjiä voitaneen pitää molempien YK:n yleissopimusten piiriin kuuluvina työntekijöinä silloinkin, jos he käyttävät tilapäistä työvoimaa, vaikka tämä tulkinta onkin johdettava lähinnä tekstistä, kontekstista[73] ja sopimuksen tarkoituksesta. TSS-komitea piti **Kanadan** rapottia käsitellessään tämän sopimusmääräyksen selvänä rikkomisena osavaltiolainsäädäntöä,[74] joka kielsi erityisiin työllistämisohjelmiin (*workfare)*[75] osallistuvilta oikeuden liittyä ammattiyhdistyksiin, työehtosopimusneuvotteluihin ja lakkoon.[76]

Summa summarum: ILO:sta lähtöisin olevan työntekijän käsitteen laajan tulkinnan mukaan EIS 11 artikla, ESP 5 ja 6 artiklat sekä KP-sopimuksen 22 ja TSS-sopimuksen 8 artikla koskevat siten myös itsensä työllistäviä henkilöitä, maataloustyöntekijöitä, työnjohtotehtävissä olevia ja vapaiden ammatin harjoittajia.[77]

2.2. »Ilman mitään erotusta»

Tämä ILO:n sopimuksen nro 87 sanonta (2 artikla) (*without distinction whatsoever/sans distinction d'aucune sorte*) korvaa lyhyemmässä ja yleisemmässä muodossa Kansainvälisen työtoimiston alkuperäiseen esitykseen sisältyneen

---

[70] Tsai, *op. cit.* kpl. 15 s. 222

[71] Morozov, S.R. 724 kplt. 17–19 s. 219–219.

[72] Ks. luku IV.8.1.5.

[73] Mm. ILO:n sopimusta nro 87 koskeva suojalauseke, KP-sopimus, 22(3) artikla ja TSS-sopimus, 8(3) artikla.

[74] »An Act to prevent unionization», Bill No. 22, adopted by the Ontario Legislative Assembly on 24 November 1998.

[75] Ohjelmat kytkivät oikeuden sosiaalietuuksiin (yleensä nuorten) osallistumiseen pakollisiin työllistämisohjelmiin; kieltäytyminen pudotti etuuksien tasoa, E/C/12/1/Add. 31, 10th December 1998, kpl. 30.

[76] *Op.cit.* kpl. 31; E/1999/22 kpl. 406.

[77] Conclusions I s. 8; Harris s. 60.

täsmennyksen julkisen ja yksityisen sektorin kuulumisesta yleissopimuksen piiriin sekä kiellettyjä erotteluperusteita koskevan esimerkkiluettelon: ammatti, sukupuoli, ihonväri, rotu, vakaumus tai kansallisuus. Asiasta päätettiin ilman äänestystä jo vuoden 1947 ensi luennassa, jolloin komitean raporttiin merkittiin seuraava tulkinta:

> »Jotta ei jäisi mitään epäilyä tämän artiklan todellisesta merkityksestä, yhteisymmärrys vallitsi siitä, että komitean raportissa korostettaisiin sitä seikkaa, että 1. kappaleen sanamuodon mukaan järjestäytymisvapaus oli taattava ei pelkästään yksityisalojen työnantajille ja työntekijöille, vaan myös kaikille julkishallinnon työntekijöille, ja ilman mitään ammattiin, sukupuoleen, ihonväriin, vakaumukseen, kansallisuuteen tai poliittiseen mielipiteeseen perustuvaa syrjintää.»[78]

Muihin asiakirjoihin on kirjattu syrjintäkielto yleisenä, kaikkia ko. asiakirjassa määriteltyjä oikeuksia koskevana sääntönä omaksi kohdakseen.[79] Lisäksi KP-sopimuksen 26 artiklaan sisältyvän syrjintäkiellon soveltamisala ulottuu sopimukseen sisältyviä oikeuksia laajemmalle, mistä erikseen jäljempänä. Kiellettyjen syrjintäperusteiden luettelo kuitenkin vaihtelee asiakirjasta toiseen.

Tutkimustehtävää asettaessani tekemäni rajauksen mukaisesti käsittelen vain kansalaisuuteen, sukupuoleen ja rotuun perustuvan syrjinnän kieltoa.

2.2.1. ILO:n sopimus nro 87

ILO:n valvontaelimet ovat viitanneet edellä selostamiini esitöihin.[80] Asiantuntijakomitea on lisäksi viitannut vuoden 1952 ammattiyhdistysliikkeen itsenäisyyttä koskevaan julkilausumaan,[81] jossa kiellettyinä syrjintäperusteina on mainittu rotu, kansallinen syntyperä ja poliittinen sitoutuminen.[82]

Valvontakäytännössä on johdonmukaisesti katsottu yleissopimuksen kieltävän em. perusteilla tapahtuvan syrjinnän. Vuonna 1992 ILO:n asiantuntijakomitea pyrki tehostamaan mm. syrjintäkiellon valvontaa kehottamalla sopimusvaltioita esittämään raporteissaan vaalikelpoisuuden kriteerit ammat-

---

[78] 1947 ILC-RP s. 570, ks. V.8.1. luku.

[79] YK:n julistus, 2 artikla; EIS,14 artikla; ESP:n johdannon kolmas kappale; KP-sopimus, 2(1) artikla; TSS-sopimus, 2(2) artikla.

[80] 1994 RCE General Survey kpl. 45 s. 23; *Digest* kpl. 205.

[81] 1994 RCE General Survey kpl. 61 s. 30.

[82] Teksti on julkaistu esim. *op. cit.*, Appendix II.

tiyhdistystehtäviin erityisesti iän, sukupuolen, kansallisuuden ja ammattialan suhteen.[83]

Asiantuntijakomitea on katsonut, että sopimuksen sanamuodon mukaan jokainen tietyn valtion alueella laillisesti oleskeleva henkilö on oikeutettu sopimuksen takaamiin ammattiyhdistysoikeuksiin ilman mitää **kansallisuuteen** perustuvaa erottelua.[84] Lisäksi siirtotyöläisiä koskevat yleissopimukset velvoittavat sopimusvaltioita turvaamaan sopimuksissa tarkoitetuille ulkomaalaisille työntekijöille yhdenvertaisen kohtelun mm. ammatillisten järjestöjen jäsenyyden ja työehtosopimusten mukaisten etuuksien suhteen.[85] Asiantuntijakomitean mielestä näistä määräyksistä saadaan johtoa myös ko. sopimusten soveltamispiirin ulkopuolella.[86] Ulkomaalaisten työntekijöiden vaalikelpoisuus ammatillisten järjestöjen toimihenkilöiksi ja toimielinten jäseniksi tulisi myös turvata, ainakin kohtuullisen maassa oleskelun jälkeen.[87] Tämä esitöiden varmentamaan sanamuotoon perustuva kannanotto lienee katsottu tarpeelliseksi sen vuoksi, että monissa sopimuksen nro 87 ratifioineissa valtioissa lainsäädäntö asettaa edelleen kansalaisuuden vaalikelpoisuuden edellytykseksi.[88] Järjestäytymisvapauskomitea on lisäksi tähdentänyt, ettei ammattiyhdistysoikeuksien myöntäminen vastavuoroisuusehdoin ole sopimuksen 2 artiklan mukaan hyväksyttävää.[89]

Merenkulun alalla kansainvälisten alusrekisterien perustaminen on nostanut ongelmia. ILO:n valvontakäytännössä on otettu kantaa tällaisiin rekistereihin merkityillä aluksilla työskentelevien ulkomaalaisten merenkulkijoiden oikeudesta järjestäytyä »mielensä mukaisiin» järjestöihin ja oikeudesta työehtosopimustoimintaan. Ulkomaalaisilla tarkoitetaan tässä yhteydessä muita kuin lippuvaltiossa pysyvästi asuvia ja heihin kansainvälisten sopimusten perusteella (mm. yhteispohjoismaiset työmarkkinat, EY, ETA) rinnastettavia henkilöitä.

---

[83] 1992 RCE s. 204.

[84] 1994 RCE General Survey kpl. 63 s. 31–32.

[85] Muuttavia työntekijöitä koskeva yleissopimus nro 97/1949, artikla 6(1)(a)(ii); siirtolaisuuteen liittyviä väärinkäytöksiä sekä ulkomaalaisten työntekijöiden yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhtäläisen kohtelun edistämistä koskeva yleissopimus nro 143/1975, 10 artikla, ja täydentävä suositus nro 151/1975, 2(g) kohta.

[86] 1994 RCE General Survey kpl. 118 s. 53.

[87] *Ibid.* Ks. myös 1999 RCE kpl. 136 s. 35 (Marokko).

[88] 1994 RCE General Survey kpl. 118 s. 53 av. 18.

[89] *Digest* kpl. 211.

Tanskan vuoden 1988 kansainvälinen alusrekisterilaki (DIS, 408/88, 10 §) jakoi tällaisilla aluksilla sovellettavat työehtosopimukset kahteen ryhmään. Ensinnäkin tanskalaisten ammatillisten järjestöjen solmimien työehtosopimusten henkilöllinen soveltamisala rajoitettiin koskemaan vain Tanskassa vakituisesti asuvia ja sellaisia merenkulkijoita, jotka kansainvälisten velvoitteiden nojalla oli rinnastettava Tanskan kansalaisiin. Toiseksi tämä säännös rajoitti eräin poikkeuksin ulkomaalaisten ammatillisten järjestöjen solmimien työehtosopimusten soveltamisalan *ratione personae* koskemaan vain sen maan kansalaisia, jossa tällä järjestöllä on kotipaikka. Lisäksi kumpaankin ryhmään kuuluvat työehtosopimukset tuli rajoittaa koskemaan vain DIS:iin merkityillä aluksilla työskentelevien merenkulkijoiden työehtoja, ja ennen kansainväliseen alusrekisteriin siirtymistä asianomaisten alusten työntekijöitä koskevien työehtosopimusten voimassaolo päättyi suoraan lain nojalla.[90]

Tanskan ammatilliset järjestöt valittivat asiasta ILO:n järjestäytymisvapauskomiteaan, joka kehotti hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin lain muuttamiseksi niin, että »voitaisiin turvata, että kaikille kansallisen lipun alla purjehtivien alusten työntekijöille voitaisiin jälleen saattaa voimaan oikeus täyteen ja vapaaehtoiseen työehtosopimustoimintaan.»[91] Komitea tarkasteli Tanskan lainsäädäntöä primäärisesti kollektiiviseen neuvotteluoikeuteen kohdistettujen rajoitusten kannalta; ne kytkeytyivät kuitenkin olennaisesti lainsäädännössä asetettuun kansalaisuus- ja asuinpaikkarajoitukseen. Tämän vuoksi ILO:n valvontaelinten kannanottoja on perusteltua selostaa viimeksi mainittua rajoitusta kattavammin jo tässä yhteydessä.

Tanskan Merimies-Unioni oli esittänyt, että muutoksen seurauksena noin 400 liiton jäsentä jäi sopimustoiminnan ulkopuolelle. Järjestäytymisvapauskomitea katsoi kuitenkin jääneen näyttämättä, että tämän tilanteen seurauksena työntekijät olisivat vaihtaneet liittojaan, eikä lainsäädäntö komitean mielestä loukannut sopimuksen nro 87 turvaamaa oikeutta liittyä mielensä mukaisiin järjestöihin (2 artikla). Sen sijaan komitea päätyi sopimuksen 3 artiklan ja sopimuksen nro 98 kohdalla (4 artikla) toiseen johtopäätökseen. Komitea viittasi kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistämistä koskevan yleissopimuksen nro 154 esitöihin, missä yhteydessä korostettiin työehtosopimusosapuolten riippumattomuuden periaatetta, sekä tätä periaatetta koros-

[90] Ks. Nielsen & Rehof s. 167–173.

[91] 262th Report, *Case No. 1470*, Off. Bull. Vol. LXXII, 1989, Series B, No. 1, kpl. 78(b); *Digest* kpl. 803.

tavaan valvontakäytäntöön.[92] Komitea kiinnnitti huomiota siihen, että monet olosuhteet muuttuvat työehtosopimusten voimassa ollessa (hallitusten vaihdokset, valuuttakurssien muutokset, verouudistukset, raakaöljyn hinta), mutta »osapuolten itsensä asiana on keskustella tällaisten muutosten vaikutuksesta, kun sopimus on määrä uudistaa.» Tällä perusteella komitea katsoi, että uusi laki, joka mitätöi voimassa olevat työehtosopimukset, ei ole sopusoinnussa sopimusten nrot 87 ja 98 hengen kanssa.[93]

Järjestäytymisvapauskomitean mielestä työehtosopimusten tulevaa soveltamisalaa koskeva muutos ei täyttänyt aikaisemmassa valvontakäytännössä vahvistettuja kriteereitä, joiden perusteella työehtosopimustoimintaan voidaan kohdistaa rajoituksia.[94] Kysymyksessä ei ollut poikkeuksellinen toimenpide. Se ylitti sen mitä on pidettävä välttämättömänä ottaen huomioon, että uuden lain nojalla solmitut viimeisimmät työehtosopimukset ovat vahvistaneet täsmälleen samat ehdot kuin aikaisemmat työehtosopimukset – poikkeuksena verohelpotuksia vastaava palkan alennus – ja ilmeisenä tarkoituksena on soveltaa tätä palkkataulukkoa aluksilla, joissa on eri kansallisuuksista muodostuva miehistö. Laki on pysyvä eikä se aseta vähimmäistyöehtoja, jotka voitaisiin työehtosopimuksin ylittää. Kuitenkin on mahdollista, että tulevissa työehtosopimuksissa ei enää kunnioiteta edellä mainittua yhteisymmärrystä ja että yhtä alusta koskien voidaan solmia useita työehtosopimuksia,

---

[92] *Digest* 1985 kpl. 593 ja 1983 RCE General Survey, kpl. 312. Ks. myös sittemmin 294th Report, *Case No. 1760* (Sweden) kplt. 565–571. Ruotsin anställningskyddslagenin muutosten (SFS 1993:1496) voimaantulosäännöksellä kumottiin lainsäädäntomuutosten piiriin kuuluvat ja niiden voimaantulon jälkeen muutoin edelleen jatkuvien työehtosopimusten määräykset (määräaikaisen työsopimuksen ja koeajan enimmäispituus). Järjestäytymisvapauskomitea piti voimaantulosäännöstä kiellettynä puuttumisena työehtosopimusautonomiaan.

[93] Ks. myös *Digest* 1996 kplt. 875–880; 1996 RCE s. 201–202 (Iceland).

[94] *Digest* 1985 kpl. 641, *Digest* 1996 kplt. 882–883. Vuoden 1996 painos on olennaisesti edellistä laajempi. Vapaaseen ja vapaaehtoiseen työehtosopimustoiminnan periaatteeseen kohdistuvia rajoituksia koskevat järjestäytymisvapauskomitean kannanotot on sijoitettu omaksi osastokseen ja ryhmitelty seuraavasti: 1) pakollinen sovintomenettely, 2) julkisten viranomaisten puuttuminen työehtosopimustoimintaan a) työehtosopimusten laadinta, b) vapaasti solmittujen työehtosopimusten hallinnollinen hyväksyminen ja kansallinen talouspolitiikka, c) hallinnollinen tai lakisääteinen puuttuminen, joka estää voimassa olevien työehtosopimusten soveltamisen tai edellyttää niiden uudistamista kesken sopimuskauden, d) työehtosopimusten voimassaoloajan pakollinen pidentäminen, e) tuleviin työehtosopimusneuvotteluihin kohdistuvat ratjoitukset, f) indeksiehdon käyttöön kohdistuvat rajoitukset, g) budjettivalta ja työehtosopimustoiminta, h) muut viranomaisten puuttumisen muodot, kplt. 860–903 s. 173–184.

jotka vahvistavat aluksen miehistön kansalaisuuden perusteella vaihtelevia palkkausta, työvuoroja jne. koskevia ehtoja, jotka eivät pysytä kaikkien asianomaisten työntekijöiden elintasoa. Komitea viittasi siirtotyöläisiä koskevien asiakirjojen lisäksi myös kauppa-aluksissa noudatettavaa vähimmäistasoa koskevaan yleissopimukseen nro 147/1976 osoituksena siitä perusperiaatteesta, että kansallisuuteen katsomatta työehtosopimukseen perustuvien etuuksien nauttimisessa on sovellettava samanarvoista kohtelua.[95]

Vuonna 1989 asiantuntijakomitea arvioi vuoden 1988 DIS-lakia muiden työehtosopimustoimintaan kohdistuvien rajoitustoimien yhteydessä sopimuksen nro 98 kohdalla. Komitea kehotti hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin lain tarkistamiseksi siten, että kaikille tähän rekisteriin merkittyjen alusten merenkävijöille turvattaisiin oikeus työehtosopimustoimintaan.[96] Kaksi vuotta myöhemmin komitea perusteli kannanottoaan lain 10 §:n yhteensopimattomuudesta sopimusten nrot 87 ja 98 kanssa. Komitea lisäsi sopimuksen nro 87 2 artiklan loukattujen sopimusmääräysten joukkoon, koska »komitean mielestä nämä rajoittavat säännökset eivät pyri rohkaisemaan ja edistämään vapaaehtoisia neuvotteluja työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen välillä, eivätkä ne salli muiden kuin Tanskassa vakituisesti asuvien tanskalaisilla aluksilla olevien työntekijöiden liittyä mielensä mukaisiin järjestöihin etujensa puolustamiseksi ilman julkisten viranomaisten puuttumista.»[97] Pidän mahdollisena, että asiantuntijakomitea painotti järjestäytymisvapauskomiteaa enemmän ulkomaalaisten työehtosopimusoikeuteen kohdistuvan rajoituksen potentiaalista vaikutusta näiden merenkävijöiden tosiasialliseen mahdollisuuteen valita heidän etujaan puolustava järjestö.[98]

ILO:n asiantuntijakomitea on katsonut, ettei yleissopimus oikeuta mitään **sukupuoleen** tai aviosäätyyn perustuvaa erottelua[99] ja todennut, ettei min-

---

[95] CFA *Case No. 1470* (Danish LO and Others v. Denmark), 262th Report, Off. Bull. Vol. LXXII, 1989, Series B, No. 1, kplt. 75–76.

[96] 1989 RCE s. 270.

[97] 1991 RCE s. 167 (No. 87, Denmark) ja s. 255–257 (No. 98, Denmark): »The Committee considers that this provision [section 10 of Act No. 408/88] is not in conformity with Article 4 of Convention No. 98, and Articles 2,3, and 10 of Convention No. 87». Ks. myös 1993 RCE s. 189–190 (No. 87); 1995 RCE s. 163–164 (No. 87); 1997 RCE s. 164 (No. 87), 1998 RCE s. 232–233 (No. 98) ja RCE 1999 (No. 87) s. 230. Vuonna 1989 sovellutuskomiteassa käytiin perusteellinen keskustelu asiasta, 1989 ILC-RP 26 s. 65–69 (No. 98/Denmark).

[98] Ks. seuraavassa jaksossa selostamaani ESP:n sosiaalisten oikeuksien komitean kannanottoa.

[99] 1994 RCE General Survey kpl. 64 s. 32.

kään jäsenvaltion lainsäädäntö nimenomaisesti estä tai rajoita ammattiyhdistyksen jäsenyyttä **rodun** perusteella.[100]

Asiantuntijakomitea hyväksyy lainsäädännön, joka kieltää ammattiyhdistyksiä asettamasta jäseniään eri asemaan sukupuolen tai rodun perusteella. Asiantuntijakomitea ei viitannut nimenomaan sopimuksen nro 87 8 artiklaan. Pidän edellä (III.1.8. luku) esittämini perustein kuitenkin selvänä, että kannanotto perustuu siihen, että sukupuoleen ja rotuun perustuvan syrjinnän kieltävän lainsäädännön ei katsota loukkaavan yleissopimuksen mukaisia takeita.

Järjestäytymisvapauskomitea menee vielä pitemmälle. Se on katsonut, että sikäli kuin työntekijöille ja heidän järjestöilleen tunnustetaan lakko-oikeus, tähän oikeuteen ei saa kohdistaa mitään rotuun perustuvaa syrjintää.[101] Tämäkin kannanotto voidaan mielestäni johtaa suoraan sopimuksesta nro 87 (työntekijöillä on oikeus »ilman mitään erotusta», 2 art.) tarvitsematta etsiä justifikaatiota kansainvälisen oikeuden yleisistä oikeusperiaatteista.

2.2.2. Euroopan neuvoston yleissopimukset

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1 artiklan mukaan sopimuksessa määritellyt oikeudet taataan »jokaiselle» sopimusvaltion lainkäyttövaltaan kuuluvalle henkilölle. Sopimuksen soveltaminen ei siten *ratione personae* rajoitu pelkästään tämän tai muiden sopimusvaltioiden **kansalaisiin**,[102] ja viimeksi mainittuun artiklaan voidaan suoraan perustaa myös **sukupuoleen** ja **rotuun** perustuvan syrjinnän kielto.[103] Lisäksi EIS 14 artikla sisältää täydentävän syrjintäkiellon. Määräyksen mukaan sopimuksessa tunnustetuista oi-

---

[100] *Op. cit.* kpl. 62 s. 30.

[101] *Digest* 1985 kpl. 369 viittaa kahteen Etelä-Afrikkaa koskevaan valitukseen asioissa CFA Case No. 102, 15th Report, Off. Bull. XXXVIII (1955) No. 1 kplt. 154 ja 185; CFA Case No. 183, 36th Report, Off. Bull. LXI (1978). Series B, No. 1, kpl. 131.

[102] Esim. Appl. 788/60 *Austria v. Italy,* 4 YECHR (1961) kplt. 138 ja 140 s. 116: »Whereas, therefore, in becoming a Party to the Convention, a State undertakes, vis-à-vis the other High Contracting Parties, to secure these rights and freedoms defined in Section I to every person within its jurisdiction, regardless of their nationality or status; whereas, in short, it undertakes to secure these rights and freedoms not only to its own nationals and those of other High Contracting Parties, but also to nationals of States not parties to the Convention and to stateless persons.» Ks. myös van Dijk & van Hoof s. 7–9.

[103] Ks. esim. Greenberg, teoksessa Henkin (ed.) 1981 s. 320 TSS-sopimuksessa käytetyn ilmaisun »jokaiselle» syrjintäkiellon sisältävästä merkityksestä.

keuksista ja vapauksista nauttiminen taataan ilman minkäänlaista syrjintää. Kiellettyinä syrjintäperusteina artiklassa mainitaan mm. kansallinen alkuperä, sukupuoli ja rotu. EIT:n vakiintuneen käytännön mukaan 14 artiklan syrjintäkieltoa sovelletaan kuitenkin vain toissijaisesti.[104] Näin ollen tämä artikla voinee saada tarkastelemieni syrjintäperusteiden kannalta merkitystä vain täydentävänä määräyksenä siinä tapauksessa, että sopimusvaltion hallitus pyrkii soveltamaan 11(2) artiklassa määriteltyjä rajoitusperusteita tavalla, joka tosiasiassa asettaa yksityishenkilöt esimerkiksi kansallisuuden, rodun tai sukupuolen perusteella muita heikompaan asemaan ammattiyhdistysoikeuksien suhteen. EIS 16 artikla sallii ulkomaalaisten poliittiseen toimintaan kohdistuvat rajoitukset EIS 10, 11 ja 14 artikloiden estämättä. Yhdistymisvapauden piiriin sovellettuna tämä poikkeus koskee lähinnä vain jäsenyyttä ja toimintaa poliittisissa puolueissa; ammattiyhdistysjäsenyys jää ulkopuolelle ja siten yleisen syrjintäkiellon ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen piiriin.

Tarkastelemani syrjintäperusteet eivät kuitenkaan ole nousseet esiin EIS 11 artiklan kohdalla EIS:n muutoin runsaassa syrjintäkieltoa koskevassa valvontakäytännössä.[105]

Euroopan sosiaalinen peruskirja poikkeaa muista verrokkiasiakirjoista. Se rajoittaa yleisesti henkilöllisen soveltamisalan vain sopimusvaltioiden kansalaisiin ja turvaa erikseen ammattiliittojen jäsenyyden ja oikeuden päästä osallisiksi työehtosopimusten tuomista etuuksista vain toisista sopimusvaltioista muuttaville siirtotyöläisille. Vastavuoroisuusedellytystä ei ole kuitenkaan asetettu. Oikeudet on turvattava siitä riippumatta, onko heidän kotivaltionsa hyväksynyt asianomaisen sopimusmääräyksen vai ei.[106] ESP:n johdantoon sijoitettu syrjimättömyyskielto koskee koko sopimusta ja mainitsee kiellettyinä syrjintäperusteina mm. rodun, sukupuolen ja kansallisen syntyperän. Kuitenkin myös viimeksi mainittua perustetta koskeva syrjintäkielto ulottuu vain sopimusvaltioiden kansalaisiin.[107]

Sosiaalisten oikeuksien komitea on yleisenä johtopäätöksenä todennut, että peruskirjan johdantoon kirjattu yleinen syrjintäkielto sisältyy myös 5 ar-

---

[104] Ks. esim. *Airey*, A/32 (1980) s. 16; *Dudgeon*, A/45 (1982) s. 26; sukupuoleen (6 ja 14 artiklat yhdessä) *Shuler-Zgraggen* A/263 (1993) ja kansalaisuuteen *Gaygusuz* 14/1996-IV perustuvasta syrjinnästä; van Dijk & van Hoof s. 716–718; Frowein & Peukert 1996 s. 445–446.

[105] Ks. Cohen-Jonathan s. 538–545; van Dijk & van Hoof s. 718–729, Frowein & Peukert s. 435–476.

[106] Harris s. 281.

[107] Conclusions IX-1 s. 5.

tiklaan. Komitean mielestä samalla kun artikla takaa ammattiyhdistyksille oikeuden valita jäsenensä, se velvoittaa sopimuspuolia kieltämään lailla jäsenyyden sulkemisen yksityisiltä henkilöiltä syrjivin perustein ja estämään myös muiden sopimusvaltioiden kansalaisten sulkemisen ulkopuolelle.[108]

Komitean kanta sukupuoleen ja rotuun perustuvan syrjinnän kiellon velvoittavuudesta yli 5 artiklassa taatun yhdistysautonomian on siten ehdottoman selvä,[109] vaikka valvontakäytännössä asia ei olekaan noussut konkreettisesti esiin. Sen sijaan komitea on käsitellyt kansalaisuutta syrjintäperusteena myös hallitusten kertomusten yhteydessä.

ESP 19(4)(b) artikla velvoittaa sopimusvaltioita turvaamaan niiden alueilla laillisesti oleskeleville siirtotyöläisille yhdenvertaisen kohtelun »ammattiliittojen[110] jäsenyyden ja työehtosopimusten tuomien etuisuuksien osalta». ESP:n asiantuntijakomitea on **Portugalin** kertomusta koskevissa johtopäätöksissään katsonut tämän määräyksen edellyttävän, että ammattiyhdistyksen jäsenyyden tulisi myös käsittää ulkomaalaisten työntekijöiden oikeuden perustaa ammattiyhdistyksiä ja toimia niiden edustajina samoin ehdoin kuin oleskelumaan kansalaisilla.[111] **Ranskan** työlaki asetti ulkomaalaisten vaalikelpoisuuden edellytykseksi ammattiyhdistysten hallinto- ja luottamustehtäviin vähintään viiden vuoden työskentelyn ja enimmäismääräksi 1/3 tällaisissa tehtävissä. ESP:n asiantuntijakomitea päätyi negatiiviseen johtopäätökseen, koska lainsäädäntö oli ristiriidassa ESP 5 ja 19(4) artiklan kanssa.[112] Vuonna 1982 annetulla lailla tilanne korjattiin komiteaa tyydyttävällä tavalla.[113] Komitea päätyi samasta syystä negatiiviseen johtopäätöksen myös **Itävallan** suhteen, koska maan lainsäädäntö asetti yritysneuvostojen jäsenten vaalikelpoisuuden edellytykseksi EU:n tai ETA:n jäsenvaltion kansalaisuuden. Näin muiden ESP:n sopimusvaltioiden kansalaiset asetettiin eriarvoiseen asemaan.[114] Vuonna 1999 ministerineuvosto antoi Itävallalle asiasta suosituk-

---

[108] Sixth report on certain provisions of the Charter which have not been accepted. September 1998 kpl. 3 s. 10.

[109] »Contracting Parties *must legislate* to prevent the exclusion...», *ibid.*, korostus tässä.

[110] Po. »ammattiyhdistysten» – *trade unions/syndicats.*

[111] Conclusions XIII-3 s. 414.

[112] Conclusions VI s. 30 ja s. 121; Conclusions VII s. 31 ja s. 102; Harris s. 62–63.

[113] Conclusions VIII s. 78–79 ja s. 207;Conclusions XIV-1 Vol. 1 s. 255; Samuel s. 106.

[114] Conclusions XIII-3 s. 96; Conclusions XIV-1 Vol. 1 s. 74. EY:n työntekijöiden liikkumisvapautta koskeva asetus 1612/68 on sisällytetty Turkin ja EY:n välillä solmittuun assosiaatiosopimukseen, joten käytännössä poissuljenta koski ESP:n sopimusvaltioista vain Kyprosta ja Maltaa.

sen (R ChS (99) 1). Suosituksen jälkeen antamassaan raportissa maan hallitus viittasi Euroopan Unionin ja Turkin välillä solmittuun assosiaatiosopimukseen ja sen nojalla annettuun assosiaationeuvoston päätökseen (nro 1/80, 10 §) joka takaa EY:n jäsenvaltioissa työskenteleville Turkin kansalaisille yhdenvertaisen kohtelun työehdoissa. Hallitus kertoi myös lainsäädäntöhankkeesta, jonka tarkoituksena on saattaa ESP:n sopimusvaltioiden kansalaiset yhdenvertaiseen asemaan Itävallan kansalaisten kanssa edustusoikeuden suhteen. ESP:n asiantuntijakomitea totesi, ettei raportointikaudelle ollut tapahtunut muutosta, ja uudisti negatiivisen johtopäätöksensä.[115]

ESP:n asiantuntijakomitea on päätynyt negatiiviseen johtopäätökseen käsitellessään **Tanskan** DIS:n suhdetta ESP 5 ja 6(2) artiklaan. Komitealla oli käytettävissään ILO:n valvontaelinten kannanotot ja muu aineisto, ja se omaksui ESP:n kontekstiin sijoitettuna saman lähestymistavan. Komitea perusteli kuitenkin hieman tarkemmin johtopäätöstään. Se katsoi, että lainsäädännössä tarkoitettujen ulkomaalaisten sulkeminen tanskalaisten ammatillisten järjestöjen solmimien työehtosopimusten soveltamispiiristä merkitsee sitä, etteivät nämä järjestöt voi puolustaa tällaisten jäsentensä etuja. Tämä saattaa johtaa heidät liittymään muihin tai estää heitä liittymästä tanskalaisiin järjestöihin. Komitean mielestä tämä merkitsee kiellettyä puuttumista ulkomaalaisten vapaaseen liittymisoikeuteen.[116] Komitea konstruoi siten ESP 5 artiklan sisään ILO 87:ssä vahvistetun nimenomaisen säännön (»oikeus perustaa mielensä mukaisia järjestöjä», 2 art.).

ESP:n komitea katsoi Tanskan rikkovan myös ESP 6(2) artiklaa, koska vuoden 1988 laki, »joka ei pelkästään puuttunut voimassa oleviin työehtosopimuksiin vaan myös rajoitti tulevien työehtosopimusten soveltamisalaa merkitsi sellaista vapaaseen kollektiiviseen neuvotteluoikeuteen kohdistuvaa rajoitusta, jota ei voitu pitää 31 artiklan nojalla oikeutettuna.»[117] Lisäperusteena myös ESP:n asiantuntijakomitea viittasi siihen, ettei lain voimassaoloa ollut komitean aikaisemmin omaksuman periaatteen mukaisesti rajoitettu ajaksi, joka oli tarpeen palata normaaliin tilanteeseen.[118] Komitea huomautti myös

[115] Conclusions XV-1 Vol. 1 s. 41.

[116] Samuel s. 116.

[117] Conclusions XII-1 s. 119–120. Komitea pyysi samalla kaikkia muitakin sopimusvaltioita raportoimaan kansainvälistä alusrekisteriä koskevan lainsäädäntönsä sisällöstä, *ibid.* ja Conclusions XII-2 s. 105.

[118] Conclusions X-1 s. 72 (Tanskan parlamenttilailla vv 1982–1983 toteutetut palkkasäännöstelytoimet kahden vuoden ajaksi).

pitäneensä peruskirjan perusperiaatteena sopimusvaltioiden alueella pysyvästi asuvien toisten sopimusvaltioiden kansalaisten yhdenvertaista kohtelua osallisuudessa työehtosopimusten mukaisiin etuuksiin. Negatiivisen johtopäätöksen perusteet olivat siten seuraavat: 1) kollektiiviseen neuvotteluoikeuteen kohdistetut perusteettomat rajoitukset, 2) tähän liittyvä sopimusvaltioiden kansalaisten epätasa-arvoinen kohtelu ja 3) ulkomaalaisten vapaaseen järjestäytymisoikeuteen (5 artikla) puuttuminen.[119]

Hallitusten välisessä komiteassa Tanska vetosi – samoin kuin ILO:ssa[120] – kilpailusyihin. Lainsäädännön tavoitteena oli pitää kauppalaivasto Tanskan lipun alla työllisyyden ja valuuttatulojen turvaamiseksi. Lainsäädännön seurauksena Tanskan lipun alla purjehtivien alusten ja tonniston määrä oli lisääntynyt niin, että vuonna 1991 kansainväliseen alusrekisteriin oli merkitty 47 % Tanskan lipun alla purjehtivista aluksista. Lisääntyvä kilpailu kansainvälisessä meriliikenteessä on johtanut siihen, että työehtosopimuksia solmitaan kasvavassa määrin eri maista olevien ammatillisten järjestöjen kanssa erilaisin palkka- ja työehdoin (reaalinen argumentti). Tämän vuoksi tanskalaisilla järjestöillä ei ollut yksinoikeutta solmia tanskalaisilla aluksilla työskenteleviä merimiehiä koskevia työehtosopimuksia (justifioiva argumentti). Lainsäädäntö järjesti neuvotteluoikeuden objektiivisen asuinpaikkakriteerin varaan, mitä on käytetty mm. eräissä ILO:n merenkulkijoiden sosiaalista suojelua koskevissa yleissopimuksissa. Kriteerin objektiivisuus ja helppo verifioitavuus takaavat syrjimättömyysperiaatteen toteutumisen. Tanskan hallitus kiisti, että lainsäädäntö esti tai millään tavoin rajoitti järjestöjen perustamista. Päin vastoin DIS rakentui sen periaatteen varaan, että palkat ja työehdot määrätään työehtosopimuksin (harmoniaan tähtäävä argumentti). Kansainvälisiä alusrekistereitä ja rinnakkaisrekistereitä oli perustettu monissa muissakin Euroopan maissa. Kehitys teki tarpeelliseksi keskustella asiasta kansainvälisellä tasolla. Hallitus viittasi ILO:n lähestyvään kolmikantaiseen konferenssiin, jossa tultaisiin käsittelemään merenkulun kansainvälisiä normeja, mikä jälkeen Tanska päätttäisi omista toimenpiteistään (vertaileva ja strateginen argumentti).

Hallitusten välinen komitea ymmärsi Tanskan hallituksen esittämiä talouspoliittisia perusteluja, mutta ei hyväksynyt niitä. Komitea huomautti, että

---

[119] Conclusions XIII-1 s. 142–143; Conclusions XIII-3 s. 118; Conclusions XV-1 Vol. 1 s. 145.

[120] Ks. yllä av. 89 kohdalla. Merimiestulojen verovapauden kytkentä työehtosopimustoiminnan sääntelyyn oli kuitenkin esillä vain ILO:ssa.

muilla sopimusvaltioilla ei ollut Tanskan DIS:ia vastaavia rekistereitä, vaikka joissakin valtioissa esiintyi samanlaisia vaikeuksia.[121] Komitea huomautti erikseen, että Norjan rekisterilainsäädäntö ei tunnustanut ulkomaalaisten merenkulkijoiden syrjintää. Komitea otti myös huomioon ILO:n järjestäytymisvapauskomitean johtopäätökset. Se päätti esittää **Tanskalle** suositusta,[122] jonka ministerikomitea antoikin.[123]

Seuraavissa raporteissaan asiantuntijakomitea uudisti negatiivisen johtopäätöksensä. Tätä kirjoitettaessa viimeisimmässä se totesi, ettei tilantessa ollut tapahtunut mitään muutosta sekä pyysi suositukseen viitaten – *again* – tietoa toimenpiteistä, joihin sen johdosta tullaan ryhtymään.[124] Hallitusten välisen komitean istunnossa Tanskan hallitus viittasi uudestaan ILO:ssa käytyihin keskusteluihin, joiden seurauksena ILO:n merenkulkualan yhteiskomitea oli käynnistämässä tutkimusta kansainvälisten alusrekisterien vaikutuksesta työehtoihin. Hallitusten välinen komitea päätti olla esittämättä uutta suositusta.[125]

2.2.3. YK:n yleissopimukset

KP-sopimus ja TSS-sopimus sisältävät monia määräyksiä yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi ja kaiken syrjinnän kieltämiseksi.[126] Ensin mainitun sopimuksen 2(1) artiklan mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat turvaamaan »jo-

---

[121] Asiantuntijakomitea pyysi Tanskaa koskeviin johtopäätöksiinsä viitaten kaikilta jäsenvaltioilta selvitystä vastaavista järjestelyistä, Conclusions XIV-1 Vol. 1 s. 42–43. Komitea kommentoi ja esitti täydentäviä kysymyksiä niille valtioille, jotka olivat vastanneet komitean pyyntöön: Kypros, *op.cit.* s. 155; Suomi (ei ulkomaalaisia merimiehiä suomalaisilla aluksilla, ei järjestäytymisvapauden rajoituksia), *op. cit.* s. 215; Ranska, *op.cit.* s. 255; Vol. 2 Norja, Portugali, Espanja ja Iso-Britannia, lähde: http://www.dhdirh,coe.fr/SocialCharter/english/ceXIV-1/. Ks. myös Conclusions XIII-3 s. 356 ja 358–359 (Saksa).

[122] Äänin 10–3–4, Governmental Committee, 13th Report (I), 1995, kohdat 358–367.

[123] No. R ChS (95) 2.

[124] Conclusions XIII-3 s. 97; Conclusions XIV-1 Vol. 1 s. 178.

[125] Governmental Committee, 13th Report (III) (1997) s. 41. Ks. myös asiantuntijakomitean edelleen negatiivinen johtopäätös, Conclusions XV-1 s. 145.

[126] Esim. KP-sopimuksen 2(1), 3, 14 (1), 23(4), 24(1) ja 26 artiklat; TSS-sopimuksen 2(2), 3, 7(a)(c), 10(3) sekä 13(2)(c) artiklat. Ks. Ramcharan, teoksessa Henkin (ed.) 1981 s. 246: »Equality and nondiscrimination constitute the dominant single theme of the [CP] Covenant»; TSS-sopimuksesta Craven s. 157: »It is very much apparent that a notion of equality runs through the heart of the Covenant.»

kaiselle alueellaan olevalle ja oikeuspiiriinsä kuuluvalle yksilölle tässä sopimuksessa tunnustetut oikeudet ilman minkäänlaista **rotuun** (...) **sukupuoleen** (...) **kansalliseen** alkuperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää.» TSS-sopimuksen 2(2) artiklalla on sama funktio tämän sopimuksen mainitsemia oikeuksia toteutettaessa, ja syrjintäperusteiden luettelot ovat yhdenmukaiset kummassakin sopimusmääräyksessä. Myös naisten ja miesten tasaarvoa koskevat kummankin sopimuksen 3 artiklat muodostavat vastinparin. Molemmat tähtäävät positiivisiin velvoitteisiin;[127] syrjintäkiellon kannalta niillä ei ole itsenäistä merkitystä.[128]

Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 26 artiklan yleinen lainsäätäjään kohdistuva syrjintäkielto ei rajoitu pelkästään KP-sopimuksessa, vaan myös esimerkiksi TSS-sopimuksessa tunnustettuihin oikeuksiin. IOK on 2 artiklaa koskevassa yleisessä kommentissaan todennut tämän sopimusmääräyksen kieltävän syrjinnän *»in law or in fact in any field regulated and protected by public authorities»*.[129] Sanamuotonsa mukaan KP-sopimuksen 2(1), 3 ja 26 artiklat koskevat myös KP-sopimuksen 22 artiklassa »jokaiselle» turvattua oikeutta yhdistymisvapauteen muiden kanssa. IOK on **Senegalia** koskien todennut, ettei kansalaisuusehdon asettaminen ammattiyhdistysten toimihenkilöille ole sopimuksen mukaista.[130]

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen 2(2) artiklaa koskevaa yleistä kommenttia ei TSS-komitea ole toistaiseksi hyväksynyt.[131] Komitean laatimista raportointohjeista kuitenkin ilmenee, että komitean mielestä sopimus velvoittaa estämään myös käytännössä tapahtuvan syrjinnän, pelkkä muodollinen (perustus)lakiin perustuva syrjintäkielto ei riitä. Syrjintäkiellolla on myös horistontaalivaikutus.[132]

---

[127] KP-sopimuksesta Nowak s. 67; TSS-sopimuksesta Craven s. 158–159.

[128] IOK:n kannanotto yksilövalitukseen *Ato del. Avellanal v. Peru*, No. 202/1986; Nowak s. 69.

[129] Ihmisoikeuskomitean syrjintäkieltoa koskeva yleinen kommentti 18/37, 9.11.1989 kpl. 12, Nowak s. 869–870; yksilövalituksia koskevat tapaukset *Broeks*, No. 172/1984 sekä *Zwaan-de Vries*, No. 182/1984. Artiklan esitöistä Bossuyt s. 479–492; Nowak s. 462–465.

[130] A/53/40 (1997) kpl. 65 s. 15.

[131] Määräyksen esitöistä ks. Craven s. 161.

[132] Sopimusvaltioita pyydetään tietoja »as to any distinctions, exclusions, retsrictions or preferences, be it in law or in administrative practices or in practical relationships, between persons or groups of persons, made on the basis of race, colour, sex, religion, political opinion, nationality or social origin, which have the effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise of opportunity or treatment in employment or occupation», Reporting guidelines, E/1991/23, Annex IV, kpl. 3 s. 91.

Myös TSS-komitea on, ilman tarkempia perusteluja, ilmaissut huolensa siitä, että **Senegalin** lainsäädäntö rajoitti ulkomaalaisten oikeutta osallistua ammattiyhdistysten toimintaan.[133] Argumentaatio voisi mielestäni tukeutua siihen, että TSS-sopimuksen 8(2) artiklassa lueteltuja rajoitusperusteita on luettava yhdessä yleisen syrjintäkiellon kanssa, ja 8(3) artiklan suojalausekkeen kautta myös edellä selostamani ILO 87:ään sisältyvät syrjinnän kieltävät velvoitteet ovat voimassa tämän sopimuksen ratifioneissa maissa.[134]

2.3. Erityisryhmät

2.3.1. Työnantajat

Kysymys työnantajien järjestäytymisvapaudesta ei ole noussut valvontakäytännössä voimakkaasti esille, lukuunottamatta edellä selostamaani työnantajan ja työntekijän välillä tapahtunutta käsitteellistä rajankäyntiä. Työnantajien negatiivista järjestäytymisvapautta käsittelen EIS:n (*Gustafsson*) ja kysymystä työsulkuoikeudesta ESP:n valvontakäytännön yhteydessä erikseen. Jäljempänä selostan lyhyesti ILO nro 87 tunnustaman työnantajan ammatillisen järjestäytymisvapauden soveltamista koskevaa erityiskysymystä. Muutoin muidenkaan verrokkisopimusten kohdalla ei valvontakäytännössä ole noussut esiin ongelmia.[135]

Asia selittynee sillä, että mainitsemissani ESP:ssa ja ILO 87:ssä työnantajat on ammatillisen järjestäytymisvapauden suhteen expressis verbis rinnastettu työntekijöihin, ja ensin mainitut kuuluvat myös riidattomasti EIS 11(1) artiklan ja KP-sopimuksen 22(1) artiklan turvaaman yleisen yhdistymisvapauden piiriin. Työnantajien sulkemisella TSS-sopimuksen 8 artiklan ulkopuolelle on puolestaan pikemminkin teoreettista kuin käytännöllistä merkitystä (ks. edellä V.8.1.5. luku).

Työsulkuoikeuden nouseminen ESP:n valvontakäytännössä esille indikoi sitä, että työnantajien ja heidän järjestöjensä ulkoisen toimintavapauden rajojen kartoittaminen voi myös verrokkisopimusten piirissä tulla ajankohtaiseksi. Työnantajapuolen ulkoisen toimintavapauden rajoja kartoittavan valvontakäytännön selvittäminen jää kuitenkin tehtäväksi muussa kuin amma-

---

[133] E/C.12/1993/18 kpl. 8 s. 2.

[134] Senegal on ratifioinut tämän sopimuksen 4.11.1960, Lists of Ratifications as at 31 December 1997, 1998 ILC, Report III (Part 2).

[135] ESP 5 artiklan osalta ks. Harris s. 59 ja Samuel s. 106.

tillisen järjestäytymisvapauden henkilöllistä ulottuvuutta koskevassa jaksossa ja myös suurelta osin tämän tutkimuksen ulkopuolella.

Nicaraguaa vastaan tehdyssä valituksessa (ILO:n perussäännön 26 artikla) oli muun ohella kysymys työnantajien yhdistymisoikeuden tunnustamisesta.[136] Vuoden 1987 perustuslaki (49 artikla) tunnusti oikeuden perustaa järjestöjä ja mainitsi työntekijöiden ohella erikseen ammatinharjoittajat ja muut ryhmät, maataloustuottajat ja karjankasvattajat sekä väestön yleensä. Valituksessa tulkittiin artiklan implisiittisesti sulkevan työnantajat ulkopuolelle. Työnantajien ammatillinen järjestäytymisvapaus tunnustettiin kuitenkin tavallisena lakina voimassa olleessa työlaissa nimenomaisesti. Käytännössä työnantajien järjestäytymistä koski yleinen yhdistyslaki sekä kauppakamarilaki, jota sovellettiin myös rekisteröitymättöminä kaupan, teollisuuden ja maatalouden piirissä toimiviin ja myös työnantajien edunvalvonnasta vastaaviin kauppakamareihin. Tutkinta- ja välityskomissio katsoi, ettei sopimusta nro 87 ollut rikottu. Se suositteli kuitenkin, että sopivassa yhteydessä harkittaisiin perustuslain tarkistamista niin, että työnantajat saatettaisiin järjestäytymisoikeuden suhteen samaan asemaan työntekijöiden kanssa.

2.3.2. Työntekijöiden edustajat

Kansainvälisen työjärjestön sopimus nro 87 sisältää nimenomaisen määräyksen työntekijöiden oikeudesta valita edustajansa (3 artikla). Valvontakäytännössä määräystä on tulkittu niin, että vapaa valintaoikeus edellyttää julkisten viranomaisten pidättyvän puuttumasta tähän oikeuteen, esimerkiksi asettamalla edustajien vaalikelpoisuutta tai vaalin toimittamista koskevia ehtoja. Nämä asiat ovat ammattiyhdistysten säännöissä määrättäviä.[137] Näin ollen esimerkiksi lainsäädäntö, joka asettaa vaalikelpoisuuden edellytykseksi samalla alalla tai samassa ammatissa työskentelyn tai määrää edustajantoimen lakkaavan irtisanomisen tai alalta pois siirtymisen seurauksena, on kiellettyä puuttumista työntekijöiden oikeuteen valita täysin vapaasti omat edustajansa.[138]

Vuonna 1987 asiantuntijakomitea esitti sopimusta nro 87 koskevan yleisen observaation, joka koski eräiden maiden kertomuksissa käsiteltyä rikos-

---

[136] Off. Bull. Vol. LXXIV 1991, Series B, Supplement 2, kplt. 307–321 s. 83–86; 470–477 s. 118–120.

[137] Ks. *Digest* 1996, Chapter 6.

[138] *Digest* 1985 kplt. 293–306 s. 61–63; esim. 1991 RCE s. 166 ja 1992 RCE s. 211 (Kypros).

tuomioiden vaikutusta henkilöiden kelpoisuuteen tulla valituksi ammattiyhdistysedustajiksi. Komitean mielestä tuomitseminen rangaistukseen sellaisista teoista, jotka eivät ole omiaan asettamaan henkilön luotettavuutta (*integrity)* kyseenalaiseksi ja jotka eivät haittaa ammattiyhdistystehtävien hoitamista, ei tulisi olla peruste riistää kelpoisuus hoitaa ammattiyhdistystehtäviä. Komitea katsoi edelleen, että lainsäädäntö, joka riistää tämän kelpoisuuden minkä tahansa rikkomuksen vuoksi rajoittaa asiattomasti työntekijöiden oikeutta valita edustajansa ja on sen vuoksi yhteensopimaton yleissopimuksen kanssa.[139]

Asiantuntijakomitea on myös katsonut, että yrityksen ulkopuolisilla ammattiyhdistysedustajilla tulisi olla oikeus päästä yrityksen työpaikoille – aiheuttamatta kuitenkaan haittaa yrityksen toiminnalle – koska tämän oikeuden kieltäminen rajoittaa työntekijöiden ja työnantajien oikeutta järjestää hallintonsa ja toimintansa toimintansa »täysin vapaasti.»[140] Tulkintaa voitaneen pitää myös jossain määrin laajentavana, koska sekä englannin- että ranskankieliset tekstit kytkevät määritteen »täysin vapaasti» välittömästi vain edustajien valintaan, ei hallinnon ja toiminnan järjestämiseen tai toimintaohjelman laatimiseen.[141] Tulkinta merkitsee myös sopimuksen 3(1) artiklan soveltamisalan ulottamista yksityisten välisiin suhteisiin – työnantajan on avattava portit. Asiantuntijakomitean mielestä edellytykseksi voidaan kuitenkin

---

[139] 1987 RCE s. 143–144.

[140] Digest 1996 kpl. 957 ja esim. CFA *Case No. 1852* (TUC v. UK), 309th Report, kpl. 338, Off. Bull. Vol. LXXXI, 1998, Series B, No. 1; 1994 RCE s. 208 (Saksa).

[141] Sopimuksen nro 87 3(1) artikla, engl.: »(...) to elect their representatives *in full freedom*, to organise their administration and activities and to formulate their programmes», ransk.: »(...) d'élire *librement* leurs représentents, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action.» Korostamani sanat ovat suomennoksessa jääneet kääntämättä. Yleissopimuksen nro 87 soveltamista Saksassa koskevassa kannanotossaan asiantuntijakomitea kytkee tämän määritteen myös 3(1) artiklan jälkimmäisessä osassa vahvistettuun oikeuteen järjestää hallintonsa ja toimintansa sekä laatia toimintaohjelmansa: »The Committee again recalls that it has indicated several times that to deny the right of access to the workplace to trade union representatives from outside the enterprise, where these representatives consider that they do need access, is to restrict the right of workers' and employers' organizations to organize their management and activities in full freedom, and that the public authorities must refrain from any intervention likely to restrict this right. While recognizing that the right of access should not affect unduly the activities of the enterprise concerned, the Committee again requests the Government to indicate in its next report the measures taken to guarantee that trade union representatives, even if they do not belong to the enteprise, have access to the workplace should they consider it necessary», 1997 RCE s. 208.

asettaa, että ainakin yksi yrityksen työntekijä kuuluu asianomaiseen järjestöön.[142] Sopimuksen (2) kappale kohdistuu pelkästään julkisiin viranomaisiin ja velvoittaa ne passiivisuudellaan – »on vältettävä kaikkea puuttumista»[143] – takaamaan (1) kappaleessa tarkoitettujen oikeuksien toteutumisen. Asiantuntijakomitean tulkinta saakin tukea suosituksesta. Sen 17 kohdan mukaan yrityksen ulkopuolisille ammattiyhdistysedustajille olisi turvattava pääsy yritykseen kansallisesti erikseen päätettävin tavoin ja suosituksessa määriteltyjen soveltamistapojen mukaisesti. Kysymykseen suosituksen käyttämisestä fragmenttina sopimuksen normisisällön määrittelyssä palaan vielä jäljempänä.

ILO 98 koskee sekä ammattiyhdistysten asettamien edustajien että yksityisten työntekijöiden suojelua ammattiyhdistysvastaiselta syrjinnältä.Tässä yhteydessä käsittelen vain edustajien suojelua koskevaa valvontakäytäntöä. Sopimuksen valvontakäytäntöä tarkastelen yleisesti jäljempänä horisontaalivaikutusta koskevassa jaksossa.

ILO:n järjestäytymisvapauskomitea on perustanut ammatillisten järjestöjen asettamien edustajien kvalifioidun aseman suoraan sopimukseen nro 98 pitäen »erityisen toivottavana» asianmukaisen suojelun järjestämistä, jotta tällaiset edustajat voisivat täysin itsenäisesti hoitaa tehtäväänsä ja edellytyksenä sille, että työntekijät voisivat täysin vapaasti valita edustajansa.[144]

Asiantuntijakomitea on sittemmin vahvistanut tämän periaatteen. Se on korostanut lisäksi eräänä suojelun keinona ehdotonta irtisanomissuojaa toimikauden aikana tai tietyn ajan sen jälkeen, kuitenkin vakavaa rikkomusta koskevin varaumin.[145] Tätä arvioitaessa tulisi ottaa huomioon ammattiyhdistysedustajan tehtävien merkitys ja luonne sekä tehtävän asettamat vaatimukset.[146] Asiantuntijakomitea pitää tehokkaimpana ammattiyhdistysvastaisen

---

[142] 1995 RCE, C87, Germany, lähde: http://ilolex.ilo.ch:1567/public/50normes/: »The Committee notes with interest the ruling by the Federal Labour Court dated 25 March 1992 and notes that as a result a trade union is represented in an enterprise, without any restriction, when a single worker is a member of the union, the name of the worker not having been divulged. The Committee considers... that the provisions... no longer appear to be in contradiction with the Convention and hopes that measures will be taken to ensure that the practice followed is in accordance with the requirements of the Convention.»

[143] Alkup. tekstissä vahvemmin *shall refrain/doivent s'abstenir.*

[144] *Digest* 1985 kpl. 1996 kpl. 724.

[145] 1983 RCE General Survey kpl. 263 s. 88.

[146] 1994 RCE General Survey kpl. 207 s. 95.

syrjinnän tehosteena työsuhteen palauttamista entisin ehdoin ja takautuvaa palkanmaksuvelvollisuutta. Ellei tämä ole mahdollista, seuraamuksen tulisi olla lainsäädännön edellyttämää yleistä irtisanomiskorvausta suurempi korvaus, jonka tulee olla määrältään riittävän varoittava. Tässä suhteessa komitea ei ole kuitenkaan asettanut ammattiyhdistysedustajia eri asemaan muihin ammattiyhdistysvastaisen syrjinnän kohteiksi joutuneisiin työntekijöihin nähden.

Sittemmin asiantuntijakomitea ja järjestäytymisvapauskomitea ovat viitanneet myös työntekijöiden edustajia koskeviin vuoden 1971 sääntelyasiakirjoihin sekä työsuhdeturvaa koskeviin vuoden 1982 asiakirjoihin, jotka antavat välillistä suojaa myös ammattiyhdistystoimintaan kohdistuvaa syrjintää vastaan.[147]

Työntekijöiden edustajia koskevat ILO:n sääntelyasiakirjat täydentävät edellä kerrotuin tavoin sopimuksen johdantokappaleen mukaan sopimusta nro 98 (V.8.22. luku). Yleissopimus nro 135 on kuitenkin sekä *ratione materiae* että *ratione personae* vuoden 1949 sopimusta kattavampi. Se ei rajoitu pelkästään ammattiyhdistysvastaiseen syrjintään eikä pelkästään ammattiyhdistysedustajiin.[148] Suositus sisältää myös nimenomaiset kohdat sekä ehdokas- että jälkisuojasta[149] samoin kuin esimerkkiluettelon konkreettisisista edustajan tehtäviä helpottavista toimenpiteistä.[150]

Työntekijöiden edustajia koskeva ILO:n yleissopimuksen valvontakäytännössä huomio kiinnittyy kahteen seikkaan.

Ensinnäkin ILO:n asiantuntijakomitea on käyttänyt suositusta standardina, joka konkretisoi sopimuksen sisältöä. Komitea on edustajien toiminnan helpottamista koskevan sopimuksen 2 artiklan soveltamista koskevissa ha-

---

[147] Sopimus nro 158/1982 ja suositus nro 166/1982; *Digest* 1985 kpl. 563 s. 104; kpl. 566 s. 105; Digest 1996 kpl. 1983 RCE General Survey kplt. 272–275 s. 90–91; 1994 RCE General Survey kpl. 208 s. 95; kpl. 213 s. 95–97 ja kpl. 218 s. 99.

[148] 1 artikla: »Työntekijöiden edustajia on suojeltava kaikilta heitä vahingoittavilta toimenpiteiltä, työstä erottaminen mukaan luettuna, joiden syynä on heidän työntekijän edustajan asemansa tai heidän työntekijöiden edustajana toimimisensa tai heidän osallistumisensa ammattiyhdistystoimintaan»; 3 artiklan työntekijöiden edustajia koskevasta määritelmästä ks. IV.8.2.2. luku.

[149] Suosituksen 7 kohta.

[150] Suosituksen IV osasto, kohdat 9–17 (esim. ajankäyttö, työajan menetyksen kompensaatio, pääsy työpaikoille – myös yrityksen ulkopuolisille ammattiyhdistysedustajille – sekä yritysjohdon ja sen edustajien puheille, ilmoitustaulujen käyttö ja tiedotteiden jakaminen).

vainnoissaan johdonmukaisesti viitannut suosituksen 9 artiklaan sisältyvään keinovalikoimaan.[151]

Toiseksi asiantuntijakomitea on todennut sopimuksen (4 artikla) sallivan tietyn kansallisen joustavuuden määriteltäessä ne työntekijöiden edustajat, joihin sopimuksen tarkoittama suojelu ja sen edellyttämät toimintamahdollisuudet ulotetaan. Tällöin on kuitenkin otettava huomioon sopimuksen 5 artiklan edellyttämä ammattiyhdistysedustajien erityinen suojelu. Komitea ei hakenut johtoa edustajan määritelmää koskevan 3 artiklan tulkintaan työntekijöiden toiminnan helpottamista koskevasta 2 artiklasta, jonka toisessa kappaleessa edellytetään otettavaksi huomioon mm. yrityksen koko. Sen sijaan edustajien suojelua koskevassa 1 artiklassa tätä kriteeriä ei ole mainittu. Komitea nojautuikin 4 artiklan sanamuotoon katsoessaan, että kansallinen lainsäädäntö, joka jätti pieniyrityksissä eräät työntekijöiden edustajat vaille suojaa, ei ollut sinänsä ristiriidassa sopimuksen kanssa. Se suositteli kuitenkin Alankomaiden hallitukselle, että »tulisi soveltaa kohtuullisuuden kriteeriä» sen turvaamiseksi, ettei tällaisilta edustajilta kielletä sopimuksen turvaamaa suojelua ja toimintaedellytyksiä.[152]

Ymmärrettävää on, että ILO:n sääntelyyn luonteenomaisesti kuuluville työntekijöiden edustajia koskeville asiakirjoille ei ole vastinetta muiden verrokkijärjestelmien piirissä.[153] Tarkasteltavaksi jää, missä määrin niihin on kiinnitetty huomiota standardeina verrokkisopimusten valvontakäytännössä.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan tulkinnassa IOK on aikanaan katsonut, ettei sopimus suojaa oikeutta kuulua jäsenenä yhdistyksen hallintoon, koska tämä oikeus »ei kuulu perinteiseen yhdistymisvapauden käsitteeseen.»[154] Toisaalta IOK on kuitenkin katsonut, että EIS 11 artikla suojelee myös luottamusmiestä työnantajan painostukselta.[155] Luottamusmiehen irtisanominen tai hänen painostamisensa voi »tietyissä olosuhteissa vakavasti rajoittaa tai vaikeuttaa ammatillista yhdistymisvapautta, minkä tämä artikla pyrkii turvaamaan». EIK:n haki ILO:n sopimuksen nro 87 3 artiklasta johtoa tähän tulkintaansa, ja palaan tapaukseen vielä jäljempänä.

---

[151] Esim 1994 RCE s. 459, 1995 RCE s. 372, 1998 RCE s. 424 (Irak); 1994 RCE s. 460, 1995 RCE s. 373, 1997 RCE s. 379, 1998 RCE s. 425 (Jordan).

[152] 1990 RCE s. 415, 1992 RCE s. 480–481 (Alankomaat).

[153] ESP:n vuoden 1988 lisäpöytäkirjan työelämän osallistumisoikeutta koskevassa 3 artiklassa on tosin mainittu työntekijöiden ohella työntekijöiden edustajat vaihtoehtoisena tapana järjestää siinä määriteltyjen oikeuksien käyttäminen.

[154] *X. v. Belgium*, 1028/91, 4 ECHR Yeabook 1961 s. 338.

[155] *X. against Ireland* 4125/69, 14 ECHR Yearbook 1971 s. 220, 222. Ks. myös Jacobs & White s. 242, 353–354.

Euroopan sosiaalisen peruskirjan riippumaton asiantuntijakomitea johti työntekijöiden edustajien kuulumisen ESP 5 artiklan piiriin samasta logiikasta kuin EIK. Komitea ei hyväksynyt **Saksan** hallituksen käsitystä, jonka mukaan yrityksen ulkopuolisten ammattiyhdistysedustajien oikeutta päästä yrityksen työpaikoille ei voida perustaa ESP 5 artiklaan. Komitean mielestä tämä artikla ei suojellut pelkästään työntekijöiden oikeutta perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin vaan myös ammattiyhdistysten oikeutta järjestäytyä vapaasti ja toimia tehokkaasti, mikä on olennaista työntekijöiden taloudellisten ja sosiaalisten etujen suojelemiseksi:

> »Tämän vuoksi komitea katsoi, että jäsenvaltiot ovat velvollisia turvaamaan asianmukaisin keinoin, että ammattiyhdistysten edustajat voivat päästä yrityksiin heidän ammattiyhdistystehtäviensä hoitamista varten. Komitea katsoi kuitenkin, että tätä oikeutta tulee käyttää ottaen huomioon työnantajan oikeudet ja edut, kuten yrityksen tehokas toiminta ja luottamuksellisuuden ja turvallisuuden vaatimukset.»[156]

Sittemmin komitea tarkensi käsitystään.[157] Komitealle esitettiin selvitystä Saksan liittovaltion työtuomiostuimen 25.2.1992 antaman myötämääräämislain (*Betriebsverfassungsgesetz*, 1972) 2 §:n tulkintaa koskevasta päätöksestä ja ILO:n asiantuntijakomitean edellä selostamastani observaatiosta, jonka mukaan päätös ei anna aihetta arvosteluun ILO 87 soveltamisen kannalta.[158] *Bundesarbeitsgerichtin* tulkinnan mukaan yrityksen ulkopuolisen ammattiyhdistysedustajan pääsy työpaikalle koski niitä lain soveltamisalaan kuuluvia yrityksiä, joiden palveluksessa oli ainakin yksi asianomaiseen järjestöön järjestäytynyt työntekijä. Myös ESP:n komitea katsoi, että laki on näin tulkittuna sopusoinnussa peruskirjan kanssa. Komitea pyysi kuitenkin hallitukselta lisäselvitystä (oikeus)käytännöstä lain soveltamisalaan kuuluvissa yrityksissä. Se pyysi myös lisäselvitystä myötämääräämislain soveltamisalan ulkopuolelle jäävien yritysten ja niiden palveluksessa olevien työntekijöiden lukumääristä sekä siitä, miten ammattiyhdistykset voivat järjestää toimintansa kirkon hallinnoimissa yrityksissä.

Sittemmin ESP:n asiantuntijakomitea on esittänyt 5 artiklan kohdalla sopimusvaltioille kysymyksen, joka koskee nimenomaan ammattiyhdistysedustajien pääsyä työpaikalle ja kokoontumisoikeutta siellä.[159] Neljänneltätoista

[156] Conclusions XII-2 (1989–90) s. 85–86.

[157] Conclusions XIV-4, Vol. 1. s. 355–356.

[158] Ks. edellä av. 140 kohdalla.

[159] Esim Conclusions XIV-1, Vol. 1 s. 73 (Itävalta), Vol. 2 s. 491 (Luxemburg). Samalla kysytään toimenpiteistä työntekijöiden suojelemiseksi ammattiyhdistysvastaisilta toimilta, mistä tuonnempana.

raportointijaksolta alkaen komitea on ESP 5 artiklan kohdalla myös systemaattisesti tarkastanut sopimusvaltioiden vastaukset tähän kysymykseen ja tarvittaessa pyytänyt lisäselvitystä.[160]

Edustajan vaalikelpoisuudelle ei edellä selostetunkaan perusteella saa asettaa lainsäädäntöön perustuvia, esim. samalla alalla tai ammatissa toimimiseen liittyviä ehtoja. ESP:n asiantuntijakomitea viittasi edellä mainittuihin ILO:n asiantuntijakomitean **Kyprosta** koskeviin huomautuksiin ilmoittaessaan tyytyväisyytensä siitä, että yhdistyslain rajoittava säännös oli kumottu vuonna 1991 annetulla lailla.[161] ILO:n asiantuntijakomitea oli kiinnittänyt asiaan huomiota vuodesta 1969.[162]

Ranskan Cour de Cassation on kahdessa vuonna 1993 antamassaan ratkaisussa katsonut, että toimitettaessa ammattiyhdistysedustajien (*délégué syndical*) vaalia työnantajalle on tämän pyytäessä ilmoitettava niiden ammattiyhdistyksen jäsenten nimet, jotka ovat asettaneet ehdokkaan, ellei ole vaaraa vastatoimista tai ellei tuomioistuin tällaista vaaraa havaitse. Näiden edellytysten täyttyessä tiedot on annettava, vaikka jäsenet olisivat pyytäneetkin, ettei heidän henkilöllisyytensä paljastuisi. Komitea pyysi hallitusta vastaamaan, minkä vuoksi nimien ilmoittaminen on välttämätöntä tässä yhteydessä ja kuinka tällaisia jäseniä suojellaan tehokkaasti haitallisilta seuraamuksilta.[163] Komitea kiinnitti huomiota myös **Ison-Britannian** lainsäädäntöön, joka edellytti työtaistelusta päättävään jäsenäänestykseen osallistuvien työntekijöiden nimien ilmoittamista työnantajalle.[164]

KP-sopimuksen ja **TSS-sopimuksen** valvontakäytännössä kysymys työntekijöiden edustajien asemasta ja heidän suojelustaan ei ole ollut esillä niinkään ILO:n yleissopimusten tarkoittamassa mielessä, vaan lähinnä vakavien kansalaisoikeuksien loukkausten yhteydessä.[165]

---

[160] Conclusions XIV-1 Vol. 1 s. 107 (Belgia); s. 151 (Kypros); s. 214–215 (Suomi, positiivinen johtopäätös); s. 254 (Ranska); s. 382 (Islanti); Conclusions XIV-1 Vol. 2 s. 456 (Italia); s. 491 (Luxemburg); s. 526 (Malta); s. 610 (Norja); s. 733 (Ruotsi, positiivinen johtopäätös); s. 797 (Iso-Britannia).

[161] Conclusions II s. 184; Conclusions XII-2 s. 97; Conclusions XIII-1 s. 129–130; Conclusions XIII-3 s. 96–97; Conclusions XIV-1 Vol. 1 s. 151.

[162] 1969 RCE s. 95 (direct request).

[163] Conclusions XIII-3 s. 98–99; Conclusions XIV-1. Vol. 1 s. 254.

[164] Conclusions XIII-3 s. 109.

[165] Ammattiyhdistysjohtajien pidätykset, vangitsemiset ja murhat. Esim. IOK, yksilövalitus No. 322/1988, *Hugo Rodríguez v. Uruguay* A/49/40 (1994) kpl. 8.3. s. 8, kplt. 10–15 s. 9–11; Colombian 4. raportti, IOK:n johdopäätökset, A/52/40 (1997), kpl. 278; Guatemalan ensiraportti, IOK:n johtopäätökset, A/51/40 (1996) kplt. 234 ja 239 s. 45 ja

2.3.3. Asevoimiin ja poliisiin kuuluvat

Asevoimiin ja poliisiin kuuluvia koskevien tekstien ratio on tehdä kansallisesti mahdolliseksi näiden ryhmien ammatillisen järjestäytymisvapauden rajoittaminen. Sen »oikeuttaa hiedän vastuunsa valtion ulkoisesta ja sisäisestä turvallisuudesta».[166] Tekstit eivät kuitenkaan ole sisällöltään yhdenmukaisia, ja valvontakäytäntö vaihtelee.

Kansainvälisen työjärjestön valvontakäytäntö tukeutuu esitöihin ja sallii näiden ryhmien sulkemisen kokonaankin asianomaisten yleissopimusten ulkopuolelle.[167]

Sopimuksen nro 151/1978 esitöitä vastaavasti valvontaelimet ovat kuitenkin pidättäneet itselleen oikeuden arvioida, ovatko eri kansallisilla nimikkeillä varustettujen ryhmien tehtävät sellaisia, jotka yleensä kuuluvat poliisille ja armeijalle. Näin poliisin ja armeijan käsitteet on kansainvälisesti harmonisoitu jättämällä konkreettinen arviointi valvontaelinten varaan. Asiantuntijakomitea onkin todennut, ettei aina ole helppoa määritellä, kuuluvatko henkilöt armeijaan tai poliisiin, vai ovatko he sotilaallisten laitosten tai armeijan palveluksessa siviilitehtävissä, jolloin heillä tulisi olla oikeus muodostaa ammattiyhdistyksiä.[168] Asiantuntijakomitea viittasi tässä yhteydessä Ison-Britannian hallituksen *Cheltenham*'ssa sijaitsevan tiedustelupäämajan (GCHQ) henkilöstön järjestäytymisvapautta koskevaan riitaan, joka jatkui pitkään tämän kannanoton jälkeenkin.[169] Tiedustelupäämaja ei kuulunut organisatorisesti puolustusministeriön alaisuuteen. Ison-Britannian hallitus väitti muun ohella, että monissa maissa vastaavista tehtävistä huolehdittiin suoraan sotilashallinnon osana, ja tämän vuoksi siviilihenkilöstön GCHQ:ssa suorittama työ kuului luonteeltaan sopimuksen nro 87 poikkeussäännön piiriin (9 artikla). ILO:n valvontaorgaanit eivät hyväksyneet argumenttia. Nii-

---

kpl. 246 s. 46, Nigerian ensiraportti, *Op. cit.* kpl. 288 s. 41 ja kpl. 302 s. 43; Valkovenäjän neljäs raportti; IOK:n johtopäätökset A/53/40 (1998) kpl. 155 s. 29.

[166] 1994 RCE General Survey, kpl. 55 s. 27.

[167] 1983 RCE General Survey, kpl. 89 s. 28.

[168] 1994 RCE General Survey kpl. 55 s. 27.

[169] CFA *Case No. 1261* (United Kindom) 234th Report Off. Bull. 1984 Series B, No. 2 s. 112–120; 1989 RCE s. 234–241;1990 RCE s. 210; 1991 RCE s. 226; 1992 RCE s. 242–243; 1993 RCE 234–235; 1994 RCE s. 226; 1995 RCE s. 198–199; 1996 RCE s. .; 1997 RCE 202–204; 1991 ILC-RP s. 24/56–63; 1992 ILC-RP s. 27/66–70; 1994 ILC-RP 25/106–108; 1995 ILC-RP 24/92–97; Betten 1993 s. 90–94; Morris s. 5, 24–28, *idem,* teoksessa *Ewing et al. (eds.)* 1994 s. 45–49 selostaa ja kommentoi tapauksen käsittelyä vertailevasti ILO:n, ESP:n ja EIOS:n valvontaelimissä.

den kannanotot perustuivat siihen, että 9 artiklaa on poikkeuksena pääsäännöstä tulkittava ahtaasti. Epävarmoissa tapauksissa työntekijöitä on pidettävä siviileinä.[170] Vastaavasti »vain ne työntekijät, jotka kansallinen lainsäädäntö tunnustaa kuuluviksi asevoimiin tai poliisiin, voidaan katsoa kuuluvan poikkeuksen piiriin.»[171]

ILO:n asiantuntijakomitea on myös johdonmukaisesti katsonut, ettei paloja vankilahenkilöstöä voida pitää 9 artiklan poikkeussäännön piiriin kuuluvina, joskin rajoitukset, jotka kohdistuvat heidän mahdollisuuksiinsa käyttää painostuskeinoja, ovat kokonaan toinen, yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen suojaamista koskevien kriteereiden piiriin kuuluva asia.[172]

Euroopan sosiaalisen peruskirjan sosiaalisten oikeuksien komitea katsoi ensimmäisissä johtopäätöksissään, ettei ESP 5 artikla oikeuta epäämään poliisiin kuuluvilta kaikkia artiklan edellyttämiä takeita. Komitea luki artiklan toista virkettä yhdessä kolmannen virkkeen ja tätä artiklaa koskevien esitöiden kanssa ja päätyi siihen, että sopimusvaltiot voivat artiklan nojalla rajoittaa poliisiin kuuluvien ammatillista järjestäytymisoikeutta; toisaalta artiklan kolmas virke oikeuttaa valtion rajoittamaan tai jopa kokonaan poistamaan armeijaan kuuluvien järjestäytymisvapauden.[173] Sittemmin komitea uudisti käsityksensä ja tarkensi sitä katsomalla, että mikä tahansa lakiin tai alemmanasteisiin säädöksiin perustuva pakollinen ammattiyhdistysjäsenyys ei ole peruskirjan kanssa sopusoinnussa. Komitean mielestä ammattiyhdistyksen perustamisoikeuden ja kollektiivisen neuvotteluoikeuden välillä on ero, eikä »5 artikla toteudu tyydyttävästi pelkästään sillä perusteella, että lakisääteinen tai muu pakkojäsenyyteen perustuva järjestö osallistuu tehokkaasti kollektiivisia neuvotteluja muistuttaviin menettelyihin.»[174] Lainsäädäntö tai alemmanasteiset säädökset, jotka kieltävät poliisiin kuuluvia perustamasta oman ammattiyhdistyksensä tai liittymästä vapaasti valitsemaansa ammattiyhdistykseen, ovat komitean mielestä peruskirjan vastaisia. Edelleen poliisien ammattiyhdistyksillä tulee periaatteessa olla oikeus liittyä kansallisiin ja kan-

[170] 1994 RCE General Survey kpl. 55 s. 27; ks. myös CFA, 237th Report, Case nro 1279 (Portugal) kpl. 137; 268th Report, Case nro 1664, (Equador) kpl. 287.

[171] 1989 RCE s. 234, ks. myös Mills [1997] EHRLR Issue 1 s. 41–45.

[172] 1983 RCE General Survey, kpl. 87 s. 27–28; 1994 RCE General Survey kpl. 56 s. 27–28.

[173] Conclusions (1968) s. 31.

[174] Conclusions II s. 22. Irlantia koskevaan johdantoon sijoitettu johtopäätös on kirjoitettu 5 artiklan yleiseksi ja kaikkia sopimusvaltioita koskevaksi tulkinnaksi *erga omnes*.

sainvälisiin järjestöihin.[175] Komitea on kuitenkin hyväksynyt poliisia koskevina rajoituksina kiellon perustaa ja liittyä muihin kuin poliisihenkilöstöä edustaviin järjestöihin.[176] Sen mielestä vapaaehtoiseen jäsenyyteenkin perustuvien poliisien järjestöjen tulee olla perustamistavaltaan, toiminnaltaan ja tavoitteiltaan luonteeltaan yhdistysoikeudellisia, ei julkisoikeudellisia. Niiden tulee myös »nauttia eräistä perustavista ammattiyhdistysten oikeuksista kuten oikeudesta neuvotella palvelussuhteen ehdoistaan, palkoistaan ja kokoontumisoikeudesta.»[177]

ESP:n asiantuntijakomitea näyttää myös omaksuneen edellä selostamani ILO:n asiantuntijakomitean näihin erityisryhmiin kuuluvia koskevan ahtaan tulkinnan. Käsitellessään kolmannellatoista raportointijaksolla **Belgian** kertomusta komitea totesi kansallisen poliisin (*gendarmerie*) tulleen siirretyksi pois puolustusministeriön alaisuudesta, mutta jääneen epäselväksi, onko myös poliisin järjestäytymistä tiettyyn järjestöön koskevaa vuoden 1975 lakia muutettu. Komitea huomautti käytännöstään, joka asetti asevoimiin ja poliisiin kuuluvat eri asemaan heihin kohdistettavien rajoitusten suhteen ja halusi tietää, missä määrin hallinnollisen muutoksen jälkeen oikeus järjestäytyä ja muodostaa ammattiyhdistyksiä on taattu kansalliseen poliisiin kuuluville henkilöille.[178]

Komitea on kuitenkin katsonut, että ESP 6(4) artikla ei edellytä lakko-oikeuden ulottamista myös poliisiin kuuluville; kaikki sopimusvaltioiden tähän ryhmään kohdistuvat lakko-oikeuden supistukset ja rajoitukset ovat siten sopusoinnussa tämän artiklan kanssa.[179]

Hallitusten välinen komitea ei hyväksynyt asiantuntijakomitean tulkintaa poliisiin kohdistettavista rajoituksista. Monet valtiot olivat tulkinneet ILO:n sopimuksista tältä osin lainatun ESP 5 artiklan sallivan poliisin järjestäytymisoikeuden yksityiskohtaisen sääntelyn lainsäädännöllä ja oikeut-

[175] Conclusions III (1973) s. 30. Ks. myös esim. Conclusions XII-2 s. 100, XIII-2 s. 270 ja XIII-3 s. 102 (Malta); Conclusions XV-1 Vol. 2 (Italy), http://www.dhdirhr.coe.fr/cseweb/

[176] Conclusions X-2 s. 68–68; Conculsions XIII-3 s. 106 (Espanja).

[177] Conclusions I s. 32 ja Conclusions II s. 23: »Italian law should be changed on this point to reorganise the principle of trade union freedom for members of the police force.» Ks. myös Conclusions XV-1 Vol. 2 (Malta) http://www.dhdirhr.coe.fr/cseweb/; Samuel s. 133–135.

[178] Conclusions XIII-2 s. 268. Ks. myös Ison-Britannian hallitukselle esitetty kysymys poliisien järjestäytymisoikeudesta, Conclusions XV-1 (UK). http://www.dhdirhr.coe.fr/cseweb

[179] Conclusions XIV-1 Vol. 2 s. 624 (Norja).

tavan jopa sen kokonaan poistamisen. Hallitusten välinen komitea viittasi sanamuotoon, jonka se katsoi jättävän sopimusvaltioille tiettyä väljyyttä. Komitea formuloi oman norminsa:

> »jos tietyssä maassa poliisi kykeni ilmaisemaan itseään kollektiivisesti yhden tai useamman demokraattisesti järjestetyn elimen välityksellä, tämä ei antanut aihetta kritiikkiin.»[180]

Komitea katsoi aikaisempiin kannanottoihinsa viitaten, että Irlannissa, Isossa-Britanniassa, Italiassa ja Kyproksella oli henkilökunnan valitsemien edustajien muodostamia elimiä, jotka tekivät mahdolliseksi puolustaa näihin ryhmiin kuuluvien kollektiivisia etuja ja että asiantuntijakomitean näihin maihin kohdistama kritiikki ei ollut perusteltua. Komitea huomautti kuitenkin, että vaikka jotkin mainituista rajoituksista näyttivät varsin ankarilta – joskaan ne eivät olleet peruskirjan vastaisia – »yhdistymisvapauden on määrä kasvaa tällä alalla tulevaisuudessa.»[181]

Parlamentaarinen yleiskokous tuki asiantuntijakomiteaa ja viittasi esitöihin. Asevoimiin ja poliisiin kuuluvat oli ensin asetettu samaan asemaan. Valmistelun loppuvaiheessa kuitenkin päätettiin, että joskaan valtioita ei voitu pakottaa tunnustamaan asevoimiin kuuluvien järjestäytymisoikeuden periaatetta, poliisiin kuuluville tämä periaate tulisi tunnustaa, ja vain sen toteuttamisen tapa jätettiin kansallisesti säädettäväksi. Yleiskokous myönsi, ettei peruskirjassa ratkaistu yksityiskohtaisesti sitä, mihin määrään asti poliisiin kohdistuvia rajoituksia voitiin asettaa. Yleiskokouksen mielestä se oli mahdollista vain siinä määrin kuin se näyttää olevan ehdottoman välttämätöntä ottaen huomioon poliisin tehtäväksi annettujen erityisten velvollisuuksien täyttäminen.[182]

Valvontaelinten työmenetelmien muutoksen jälkeen hallitusten välinen komitea on tarkistanut käsitystään ja hyväksynyt asiantuntijakomitean tulkinnan. Tämän seurauksena ministerikomitea antoi **Maltalle** suosituksen.[183]

ESP 5 artiklan esitöiden ja tekstin valossa on ymmärrettävää, etteivät ESP:n valvontaelimet ole minkään sopimusvaltion kohdalla päätyneet negatiiviseen johtopäätökseen asevoimiin kuuluviin kohdistettujen järjestäytymis-

---

[180] Case Law 1982 s. 48–49.

[181] *Ibid.*

[182] Parliamentary Assembly Report, Doc. 3276, § 10; ks. myös Report, Doc. 4371 s. 7–8; Case Law 1982 s. 49.

[183] 13 th Report (III), 15. January 1997, Recommendation No. R ChS (97) 1; http://www.coe.fr/cm/dec/1997/

vapauden rajoitusten perusteella. *Lenia Samuel* (s. 136) kertoo, että asiantuntijakomitea on yleensä pannut ilman kommenttia merkille tavallisesti sopimusvaltioiden ensiraporttiin sisältyvät tiedot. Edellä selostamastani asiantuntijakomitean kannanotosta poliisien lakko-oikeuteen seuraa a fortiori, ettei ESP 6(4) artikla myöskään edellytä tämän oikeuden turvaamista asevoimiin kuuluville.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen valvontaelinten edellä selostamissani EIS 11 artiklaa koskevissa ratkaisuissa ei ollut kysymys poliisiin tai valtionhallintoon kuuluviin kohdistettavista rajoituksista.[184] Määräyksen sanamuoto poikkeaa ILO:n sopimuksista ja ESP 5 artiklasta salliessaan vain ko. artiklassa turvattujen oikeuksien käyttöön kohdistuvat rajoitukset.

Frede Castberg (s. 152) viittaa erääseen EIK:n julkaisemattomaan Belgiaa koskevaan ratkaisuun, jossa poliisien järjestäytymiskieltoa ei pidetty EIS 11 artiklan vastaisena.[185] *P. van Dijk & G.J.H. van Hoof* (s. 600–601) pitävät päätöstä virheellisenä, koska sopimusmääräyksen epäilemättä tarkoitettiin antavan oikeuden vain määrätä tietyistä ammattiyhdistysvapauden käytön tapoihin liittyvistä rajoituksista, koska rajoitus ei saa koskaan puuttua oikeuden ytimeen.[186] EIK on kuitenkin kahdessa yksilövalitusta koskevassa ratkaisussaan katsonut, että EIS mahdollistaa artiklassa mainittujen oikeuksien täydellisen kieltämisen asevoimiin, poliisin ja myös valtionhallintoon kuuluvilta.[187] Kun toimikunta piti valituksia ilmeisen perusteettomina (EIS 27(2) artikla), EIT ei ole voinut ottaa kantaa kysymykseen EIS 11(2) artiklan viimeisen virkkeen mahdollistamien rajoitusten asiallisesta ulottuvuudesta.

---

[184] Asioissa ei vedottukaan EIS 11(2) artiklaan, ks. esim. *National Union of Belgian Police*, A/19 42 kpl. s. 19.

[185] 22.5.1969. Appl. N:o 2977/66.Valituksen tekijä oli tuomittu arestirangaistukseen yrityksestä vastoin kieltoa järjestää poliisikuntaa ja saada se liittymään ammatilliseen keskusjärjestöön. Conseil d'Etat hylkäsi valituksen, jossa vedottiin perustuslaissa turvattuun yhdistymisvapauteen mm. sillä perusteella, että oli jo olemassa lakiin perustuva poliisia edustava järjestö. Ks. myös *S. v. Federal Republic of Germany*, Appl. No. 10365/83, D & R 39 (1984) s. 237, jossa EIK katsoi, että virkamieslakkoon kehottaneelle virkamiesyhdistyksen hallituksen jäsenelle tuomittu kurinpitorangaistus ei loukannut oikeutta ammatilliseen järjestäytymisvapauteen, koska virkamiesten lakot oli lailla kielletty eikä kieltoa voitu sellaisenaan pitää yhdistymisvapauden vastaisena.

[186] *Since a restriction must never affect a right in its essence.*

[187] *Rassemblement jurassienne et Unité jurassienne c/ Suisse*, Appl. No. 8191/78, D & R 17 (1980) s. 93; *Council of Civil Service Unions and others (CGHQ)* v. United Kingdom, Appl. No. 11603/85 D & R 50 (1987) s. 228.

Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 22(2) artiklan viimeisen virkkeen mukaan »tämä artikla ei estä laillisten rajoitusten asettamista asevoimiin ja poliisiin kuuluviin nähden heidän käyttäessään tätä oikeutta». Ihmisoikeuskomitea ei ole toistaiseksi tulkinnut tätä määräystä. *Manfred Nowak* (s. 397–398) viittaa kommentaarissaan määräyksen syntyvaiheiden osoittavan, että tämä erityismääräys syrjäyttää samassa kappaleessa ylempänä määritellyt yleiset rajoitusperusteet, mutta päätyy sanamuotoon tukeutuen samaan tulkintaan kuin P. van Dijk & G.J.H. van Hoof samansisältöisen EIS 11(2) artiklan viimeisen virkkeen osalta. Samalla Nowak muistuttaa, että valtionhallintoon kuuluvat päätettiin jättää sijoittamatta KP-sopimuksen rajoitusperusteisiin.

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen rajoituslauseke (8(2) artikla) koskee asevoimiin, polisiin ja valtion hallintoon kuuluvia. *Matthew Craven* (s. 264) tulkitsee sen suhdetta saman artiklan 1 kappaleessa mainittuihin yleisiin rajoitusperusteisiin toisin kuin Manfred Nowak KP-sopimusta. Cravenin mielestä 2 kappaletta sovelletaan kaikkiin saman artiklan 1 kappaleessa lueteltuihin kohtiin. Tämän vuoksi TSS-komitean voi olettaa tarkastelevan näihin ryhmiin kuuluviin kohdistettavia rajoituksia myös 8 (1)(a) artiklassa mainittujen rajoitusperusteiden valossa. Hän katsoo, aivan oikein,[188] esitöiden osoittavan, että 8(2) artiklan tarkoituksena ei ollut edellyttää rajoituksia vaan tehdä ne mahdollisiksi tietyissä olosuhteissa. Hänen mukaansa erityisesti tarkoituksena näyttää olleen saattaa 8(1) artikla linjaan KP-sopimuksen 22 artiklan kanssa; siinähän valtion hallintoon kuuluvat jätettiin rajoituslausekkeen ulkopuolelle. Craven rakentaa myös vertailevan argumentaation varaan. Viimeksi mainitun sopimusmääräyksen ja ILO 87 valossa TSS-sopimuksen valmistelijoiden todellisena tarkoituksena olisi ollut sallia asevoimiin ja poliisiin kuuluviin kohdistuvia järjestäytymisoikeuden rajoituksia; sen sijaan valtion hallintoon kuuluviin kohdistuvat rajoitukset voisivat koskea vain lakko-oikeutta.

TSS-komitean **Italian** toista kertomusta ja **Panaman** antamaa lisäselvitystä koskevat kannanotot antavat tukea tälle tulkinnalle. Komitean jäsenet kysyivät asevoimiin kuuluvien ja virkamiesten järjestäytymisvapaudesta. Italian hallituksen edustaja vastasi ilmoittamalla, että poliisivoimilla on oma ammattiliittonsa, joka edusti niihin kuuluvien etuja neuvotteluissa valtion kanssa. Sotilashenkilöstöä edusti puolustusministeriöön nähden ammattiliittoon rinnastettava elin. Johtopäätöksissään komitea ei reagoinut tähän infor-

[188] Ks. V.8.4. luku.

maation.[189] Sen sijaan komitea piti puutteena sitä, että Panamassa virkamiehillä ei ollut käytännössä mitään aitoa lakko-oikeutta.[190] Toisaalta **Ruandaa** koskevan raportin käsittelyn yhteydessä kysyttiin, mitä vaihtoehtoja julkishallinnon palveluksessa olevilla oli edistää ja suojella etujaan lakko-oikeuden puuttuessa. Hallituksen edustaja vastasi, että tätä varten on olemassa kuulemismenettely kolmikantaisen neuvoa-antavan komitean ja Ruandan ammatillisen keskusjärjestön välillä. Komitea totesi, ettei neuvottelut ja yhteistoiminta ole mikään vaihtoehto lakko-oikeudelle.[191] **Zimbabven** ensiraporttia käsitellessään TSS-komitea piti tervetulleena sitä, että hallitus harkitsi ILO:n sopimusten nrot 87, 98 ja 151 ratifiointia ja kehotti saattamaan työlainsäädännön sopusointuun näiden yleissopimusten kanssa niin pian kuin mahdollista. Samalla komitea suositteli perustuslain uudistamista siten, että virkamiehet, opettajat ja sairaanhoitajat voivat järjestäytyä ammattiliittoihin ja käydä työehtosopimusneuvotteluja sekä ryhtyä lakkoon. Komitea halusi myös tietää, mihin toimenpiteisiin oli ryhdytty äskettäisen terveydenhoitoalan lakon vuoksi irtisanottujen työntekijöiden palvelussuhteiden palauttamiseksi tai korvauksen myöntämiseksi.[192]

TSS-sopimusta koskevan valvontakäytännön referointi toimii samalla johdantona seuraavalle jaksolle.

2.3.4. Muut julkisen sektorin työntekijät[193]

2.3.4.1. ILO:n yleissopimukset

»Valtion virkamies» (ILO/98, 6 art.) ja »valtionhallintoon kuuluva» (EIS 11(2) art. ja TSS-sopimus, 8(2) art.[194]) on »poliisin» ja »asevoimien» käsitteitä huomattavasti laajempi eri kansallisissa oikeusjärjestelmissä. Jotta virkamiesten poissuljenta ei jäisi pelkästään kansallisesti eroavien käytäntöjen varaan, tarvitaan harmonisoivia kriteereitä.

---

[189] E/1993/22 kplt. 166–167 s. 45 (Italia).

[190] *Op. cit.* kpl. 197, kohta 18 s. 54 (Panama).

[191] E/1989/22 kplt. 177–178 s. 38 ja kpl. 192 s. 41 (Ruanda).

[192] E/1998/22 kplt. 82–83; E/C.12/1997/SR. 9 kplt. 59–65 ja /SR. 10 kplt. 3–10; lähde United Nations Human Rights Website, http://www.unhchr.ch/tbs/doc.

[193] Sanan laajassa merkityksessä, ILO:n yleissopimus nro 151/1978, 1 artikla; esitöistä V.8.3.1. luku.

[194] Suomennoksessa kirjoitettu eri sanoiksi: »(...) valtion hallintoon kuuluville (...)»

ILO:n asiantuntijakomitea on sopimuksen nro 98 »valtion virkamiehiä» koskevaa poikkeussääntöä (6 artikla) tulkitessaan tukeutunut englanninkieliseen tekstiin.[195] Se rajaa vain valtion hallintotehtävissä olevat henkilöt poikkeussäännön piiriin ja sen ulkopuolelle muut julkishallinnon palveluksessa olevat, joilla tosin voi olla muodollisesti sama virkamiesoikeudellinen status.[196] Järjestäytymisvapauskomitea on joutunut tarkastelemaan tämän kriteerin valossa asiaa kasuistisemmin. Sen mukaan mm. posti- ja telepalvelujen henkilöstö ja opettajat kuuluvat sopimuksen piiriin.[197]

Toisaalta yleissopimus nro 151 korjasi edellä kerrotuin tavoin ILO 98:aan sisältyvän »lainsäädäntöaukon» (6 artikla) vain osittain. Asevoimiin ja poliisiin kuuluvien (1(3) artikla) lisäksi korkean tason virkamiehet (1(2) artikla) jäivät edelleen ulkopuolelle, kuitenkin sillä varauksella, että sopimuksella ei rajoiteta muiden edullisempien ILO:n yleissopimusten heille antamaa suojaa (1(1) artikla). Tähän suojalausekkeeseen perustuen Ison-Britannian tekemä sinänsä perusteltu väite siitä, että kysymyksessä olevan virkamiesryhmän (*Cheltenham*) tehtävät olivat »luonteeltaan erittäin luottamuksellisia», ei voinut johtaa muuhun kuin että virkamiehet eivät edelleenkään nauttineet sopimuksen nro 98 edellyttämää järjestäytymisoikeuden suojelua. Sen sijaan sopimuksen nro 87 suojelemaa järjestäytymisvapauttaan he eivät menettäneet, ja juuri tämän vapaudenhan hallitus heiltä riisti.[198]

Rajoitus, joka estää korkean tason virkamiehiä liittymästä myös muita työntekijöitä edustaviin järjestöihin, ei ILO:n valvontaelinten mielestä välttämättä loukkaa heidän järjestäytymisvapauttaan. Edellytyksenä kuitenkin on, että heillä tulee olla oikeus perustaa omia järjestöjään ja että lainsäädännöllä rajoitetaan tämä henkilöpiiri koskemaan vain johtotehtävissä olevia tai toimintapolitiikan hahmotteluun osallistuvia ylempiä virkamiehiä.[199] *E contra-*

---

[195] *Public servants in the administration of the state.*

[196] 1983 RCE kpl. 255 s. 83; 1994 RCE kpl. 200 s. 91–92.

[197] *Digest.* kplt. 957–606 s. 110–111.

[198] CFA, 234th Report, Case 1261 (United Kindom), kpl. 359 s. 117; kpl 364 s. 118 »In the opinion of the Committee, however, the exclusion of certain categories of workers in Conventions Nos. 98 and 151 cannot be interpreted as affecting or minimizing in any way the basic right to organise of all workers guaranteed by Convention No. 87. Nothing in either Convention Nos. 98 and 151 indicates an intention to limit the scope of Convention No. 87. On the contrary, both the terms of the Conventions and the preparatory work leading to the adoption of Convention No. 98 show a contrary intention.»

[199] 1983 RCE General Survey kpl. 88 s. 28; 1994 RCE General Survey kpl. 57 s. 28; *Digest* kplt 213–218 s. 45–46.

rio muilla virkamiehillä on oikeus päättää itsenäisesti järjestäytymisestään, myös yksityisaloja edustaviin järjestöihin.

Yleissopimus nro 151 ei takaa sen piiriin kuuluville julkisen sektorin työntekijöille oikeutta kollektiivisiin neuvotteluihin. Sen 7 artikla määrittelee yleisemmin ja ottaen huomioon järjestelmien erilaisuus heidän oikeutensa osallistua palvelussuhteen ehdoista päättämiseen.[200] Tämä ei kuitenkaan ratkaise kysymystä kaikkien sopimuksen piiriin kuuluvien lakko-oikeudesta. Asiantuntijakomitea on määritellyt osan virkamiehistä lakko-oikeuden ulkopuolelle käyttämällä ilmaisua, joka näyttää asettavan rajan johonkin valtionhallinnon palveluksessa olevien sekä korkeassa asemassa olevien virkamiesten välille:[201]

> »Aiemmin ilmaisemansa käsityksen mukaisesti[202] komitea katsoo, että lakko-oikeuden kieltäminen julkishallinnossa tulisi rajoittaa virkamiehiin, jotka käyttävät valtaa valtion nimissä.[203] Komitea on tietoinen siitä seikasta, että lukuunottamatta ryhmiä, jotka kuuluvat selvästi jompaan kumpaan luokkaan, kysymys on tavan takaa aste-eroista. Rajatapauksissa yksi ratkaisu voisi olla määräämättä täydellistä lakkokieltoa ja edellyttää neuvotteluun perustuvan vähimmäispalvelun ylläpitämistä määritellyn ja rajoitetun henkilöstön toimesta, milloin täydellinen ja pitkittyvä seisaus saattaisi johtaa vakaviin yleisöön kohdistuviin seurauksiin.»[204]

Muiden virkamiesten, julkisten laitosten ja yritysten sekä yksityisalojen työntekijöiden lakko-oikeuteen kohdistettavat rajoitukset jäävät yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja (*essential services*) koskevien kriteerien varaan, joita ILO:n valvontaelimet ovat soveltaneet *stricto sensu* myös virkamie-

---

[200] 7 artikla: »Tarpeen mukaan on ryhdyttävä kansallisten olosuhteiden mukaisiin toimenpiteisiin, jotta tuettaisiin ja edistettäisiin asianomaisten julkisten viranomaisten ja julkisen sektorin työntekijäjärjestöjen välisen, palvelussuhteen ehtoja koskevan neuvottelumenettelyn tai muiden sellaisten menetelmine perusteellista kehittämistä ja hyväksikäyttöä, joiden avulla julkisen sektorin työntekijöiden edustajat voivat osallistua näistä ehdoista päättämiseen.»

[201] Vrt. Betten 1993 s. 90: »It is not clear whether the Committee makes a deliberate distinction between categories of public servants who should be guaranteed the right to form or join a trade union on the one hand, and categories of public servants who should be guaranteed the right to strike.»

[202] RCE General Surveys 1959 kpl. 68, 1973 kpl. 109 ja 1983 kpl. 214.

[203] *Exercising authority in the name of the State,* 1987 RCE s. 87, 1989 s. 169, 1991 s. 174, 1993 s. 198, 1994 s. 209; CFA, *Case* No. 1528 (DBG and GEW v Germany), 277th Report, Off. Bull. Vol. LXXIV (1991), Series B No. 1, kpl. 285.

[204] 1994 RCE General Survey, kpl. 158 s. 68, korostus alkup. tekstissä.

hiin.[205] Valvontaelimet ovat myöntäneet, että palo- ja vankilahenkilöstö täyttää tehtäviensä vuoksi nämä kriteerit helpommin kuin esimerkiksi opettajat tai posti- ja telehallinnon virkamiehet. Mutta silloinkin, kun kriteerit eivät täyty, hallintotehtävissä olevat voidaan sulkea lakon ulkopuolelle.[206]

Saksan postivirkamiesten ja opettajien 1980-luvun mielenosoituslakkojen jälkipyykkiä on pesty pitkään ILO:n valvontaelimissä.[207] Ne ovat toistaneet mielipiteenään, että myös virkamiehiin nähden pätee sääntö, jonka mukaan

> »puhtaasti poliittisten lakkojen sulkeminen järjestäytymisvapauden periaatteen ulkopuolelle ei voi mitenkään soveltua lakkoon, jolla osoitetaan kritiikkiä hallituksen talous- ja sosiaalipolitiikkaa kohtaan.»[208]

Virkamiesten lakko-oikeutta käsiteltiin työkonferenssin soveltamiskomiteassa ensimmäisen kerran vasta vuonna 1994.[209] Saksan hallitus viittasi edellä selostamaani vuoden 1947 valmisteluraporttiin sisällytettyyn mainintaan, jonka mukaan virkamiesten yhdistymisoikeuden tunnustaminen ei millään tavalla ennakoi näiden virkamiesten lakko-oikeutta, joka on jotain muuta kuin nyt käsiteltävänä oleva kysymys.[210] Hallituksen mielestä tämä merkitsi sitä, että virkamiesten lakko-oikeuden sääntely jätettiin sopimuksen nro 87 ratifioineiden maiden vapaaseen harkintaan. Saksan hallitus ei hyväksynyt asiantuntijakomitean sittemmin omaksumaa tulkintaa, jonka mukaan lakko-oikeus ei ole pelkästään järjestäytymisvapauden komponentti, vaan vahvisti tämän oikeuden hyvin erityisellä ja yksityiskohtaisella tavalla, joka mahdollistaa virkamiesten lakko-oikeuteen kohdistuvat rajoitukset vain heidän tehtäviensä perusteella, kun Saksassa ratkaisevana seikkana on virkamiesten julkisoikeudellinen status riippumatta siitä, kuuluvatko heidän tehtävänsä yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin.

Työnantajaryhmä huomautti Saksan ratifioineen sopimuksen nro 87 vuonna 1957 eli kaksi vuotta ennen kuin asiantuntijakomitea oli katsonut, että itse asiassa virkamiesten lakko-oikeus sisältyikin tähän sopimukseen; vasta 30 vuotta ratifioimisen jälkeen asiantuntijakomitea oli tehnyt asiasta Saksan

---

[205] Esim. 1987 RCE s. 180 (Saksa).

[206] CFA, 277th Report, Case No. 1528 (Germany) s. 92.

[207] 1987 RCE s. 87, 1989 s. 169, 1991 s. 174, 1993 s. 198, 1994 s. 209; CFA, Case No. 1528 (Saksa); 1994 ILC-RP s. 25/90–92.

[208] Esim. 1987 RCE s. 183. Esimerkiksi Suomen virkaehtolait ovat selvästi tämän kannanoton vastaisia; ks. TT 65/1993 ja 66/1993; Suviranta 1997 s. 230.

[209] 1994 ILC-RP s. 25/90–92.

[210] 1947 Report VII s. 109, edellä IV.3.2.

kohdalla huomautuksen. Saksan virkamiesten asema oli ainutlaatuinen maailmassa. Virkamiehet nimitettiin eliniäksi. He vannoivat virkavalan, joka oli osoitus heidän erityistä luottamuksellisuutta ja lojaalisuutta edellyttävästä julkisoikeudellisesta asemastaan. Virkamiesten edut poikkesivat esimerkiksi eläkkeiden suhteen muista työntekijäryhmistä, ja näiden etujen vastapainoksi he eivät voineet ryhtyä lakkoon. Työnantajaryhmän mielestä tähän ryhmään tulisi suhtautua pragmaattisemmin, kun otetaan huomioon, että lakko-oikeus on johdettu sopimuksesta tulkinnalla kirjoittamatta sitä suoraan sopimukseen. Työnantajaryhmä esitti, että Saksan hallitusta tulisi pyytää harkitsemaan ja tekemään, mitä se realistisesti voisi tehdä sopimuksen täyttämiseksi, ja asiantuntijakomiteaa tulisi pyytää – komitean puheenjohtajan konferessikomiteassa esittämän puheenvuoron mukaisesti – »muuttamaan sen, mitä se voi muuttaa.»

Saksan työntekijäedustaja viittasi siihen, että virkamiesten työehdot tosin määrättiin lainsäädännöllä ja alemmanasteisilla säädöksillä, mutta varsinkin palkkaehtoihin sovellettiin työehtosopimuksilla sovittua tasoa. Toisaalta esiintyi kuitenkin pyrkimyksiä muuttaa yksipuolisesti työehtoja, esimerkiksi lisätä säännöllistä työaikaa ilman vastaavaa palkanlisää. Ja esimerkiksi yksityistämisprosessin yhteydessä rautatie- ja postipalveluissa edelleen virkamiesasemansa säilyttäneille yksityistettyjen yhtiöiden palvelukseen sijoitetuille henkilöille ei myönnetty lakko-oikeutta. Saksan valtiosääntötuomioistuimen (BVerfG) oikeuskäytäntöön viitaten puhuja huomautti, että perustuslakiin eikä mihinkään muuhunkaan lakiin sisältynyt nimenomaista virkamiesten lakko-oikeuden kieltävää säännöstä.

Sovellutuskomitea viittasi yksimielisissä johtopäätöksissään siihen, että asiantuntijakomitea oli monena vuonna kommentoinut yleissopimuksen 3 ja 10 artikloita perustavaa laatua olevalla tavalla. Komitea toivoi, että hallituksen seuraava raportti osoittaisi kehitystä, joka oli tapahtunut tai jota suunnitellaan, jotta yleissopimuksen tunnustamien oikeuksien soveltaminen turvattaisiin täysimääräisesti.

2.3.4.2. Euroopan sosiaalinen peruskirja

ESP:n valvontaelimet eivät olisi reagoineet mahdollisiin huomautuksiin Saksan postivirkamiehiin ja opettajiin kohdistuvan työtaistelukiellon yhteensopivuudesta ESP 5 ja 6 artiklan kanssa, koska Saksa onnistui varmistamaan jo aiemmin kertomini tavoin ja seurauksin oman tulkintansa siitä, että 6(4) artikla ei koske tämän maan virkamiehiä.[211] Valmistelutöiden ja sopimuk-

[211] Ks. III.4.3. luku

sen tekstin perusteella myös julkishallinnon palveluksessa olevat kuuluvat – poliisiin ja asevoimiin kuuluvia koskevin poikkeuksin – riidattomasti ESP 5 artikan soveltamispiiriin.[212] ESP:n asiantuntijakomitea on myös katsonut, ettei julkishallinnon palveluksessa olevia voida kieltää järjestäytymästä muihin kuin pelkkien virkamiesten muodostamiin liittoihin.[213]

Kysymys virkamiesten lakko-oikeudesta oli esillä ESP:n valmistelujen viime vaiheissa. Saksan lisäksi eräät muutkin valtuuskunnat vaativat, että sopimukseen kirjattaisiin mahdollisuus sulkea joukko virkamiehiä ja muita julkishallinnon palveluksessa olevia lakko-oikeuden ulkopuolelle. Kompromissina sopimuksen liitteeseen 6(4) artiklan kohdalle sijoitettiin sinänsä tarpeeton viittaus 31 artiklassa asetettuihin rajoitusperusteisiin.[214] ESP:n asiantuntijakomitea ja hallitusten välinen komitea olivat eri mieltä paitsi varaumasta myös liitteen tulkinnasta.

Sosiaalisten oikeuksien komitean tulkinnan mukaan myös virkamiehiin kohdistettavien lakko-oikeuden rajoitusten tulee perustua 31 artiklassa asetettuihin kriteereihin:

> »Mitä tulee virkamiesten lakko-oikeuteen, komitea tunnustaa, että 31 artiklan nojalla tiettyjen virkamiesryhmien lakko-oikeutta voidaan rajoittaa, mukaanlukien poliisiin ja asevoimiin kuuluvat, tuomarit sekä ylemmät virkamiehet. Toisaalta komitea katsoo, että lakko-oikeuden kieltämistä kaikilta virkamiehiltä ei voida pitää peruskirjan mukaisena.» Virkamiesten lakko-oikeuteen kohdistettavat rajoitusten kriteerinä on ensi sijassa heidän tehtäviensä luonne 31 artiklassa mainittujen rajoitusperusteiden valossa, ei heidän oikeudellinen statuksensa.»[215]

Hallitusten välinen komitea päätyi esitöiden perusteella tulkintaan, joka oikeuttaa rajoituksiin pelkästään virkamiesaseman perusteella:

> »Selvää on, että peruskirjan 6(4) artiklan sanamuoto yhdessä 31 artiklan ja peruskirjan liitteen kanssa kvalifioivat lakko-oikeuden työtä tekevän väestön ryhmille. Yhtä selvästi 'travaux préparatoires' osoittavat, että ministerikomitean mielestä 31 artiklan sanamuoto 'sallisi hal-

---

[212] Conclusions I (1969–1970) s. 31, 183, 223; II (1971) s. 28, 93; III (1973) s. 36, 145, 150; IV (1975) s. 48–49, 194; V (1977) s. 48–49, 168; VIII s. 78; XI-1 s. 87; Casey s. 37–38.

[213] Esim. Conclusions II s. 184; Conclusions VII s. 31.

[214] Miehsler s. 548.

[215] Conclusions I s. 38. Ks. myös Conclusions III s. 36; Conclusions IV s. 48–49 (Saksa): »The distinction between *'Beamte'* and *'Angestellte'* is thus based not on the nature of the duties performed but on a difference in legal status totally unconnected with the grounds on which the right to strike may be restricted under Article 31.»

lituksen ryhtyä toimenpiteisiin, joilla eräiltä virkamiesryhmiltä ja muilta julkishallinnon palveluksessa olevilta ryhmiltä evättäisiin lakko-oikeus.'[216]

»Komitean mielestä asiantuntijakomitea ei ollut kiinnittänyt riittävästi huomiota sen käytettävissä olevaan aineistoon, varsinkin 'travaux préparatoires'iin, mistä ilmeni täysin selvästi, että eräät valtuuskunnat olivat pysyvästi huolissaan näistä kysymyksistä ja olivat ennen ratifioimista saaneet vakuutuksia, jotka antoivat niille aiheen uskoa, että 31 artiklan sanonnat ratkaisisivat asian. Komitea toivoi, että asiantuntijakomitea ajattelisi tätä kysymystä uudelleen ja siinä tapauksessa, että se pysyttäytyisi aiemmissa näkökannoissaan, esittäisi seuraavissa johtopäätöksissään perusteet päätelmilleen.

»Komitea katsoi myös, että saman statuksen omaavan ryhmän piirissä on joskus vaikea päättää, ketkä todella ovat valtaa käyttävässä asemassa.»[217]

Viimeksi lainaamani kappale paljastaa erot valvontaelinten lähtökohdissa. Kummmallakin on omat haittansa. Pyrkimys määritellä (julkisen sektorin) työntekijöihin kohdistettavia rajoituksia heidän tehtäviensä perusteella johtaa ongelmiin määritellä konkreettisesti, mitkä ovat »yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja» stricto sensu. Toisaalta pelkän oikeudellisen statuksen perusteella tapahtuvat rajoitukset eivät sellaisenaan turvaa yhteiskuntaa lamaantumiselta. Ne ovat lisäksi omiaan johtamaan julkisen sektorin työmarkkinasuhteissa häiriöihin. Kansainvälisessä katsannossa statuskriteeri voi johtaa suuriin kansallisiin eroihin virkamiesten ammattiyhdysoikeuksissa.

Sosiaalisten oikeuksien komitea on johdonmukaisesti pysyttäytynyt alkuperäisessä tulkinnassaan, jonka lähtökohta on sama kuin ILO:n valvontaelimillä. Tietyt virkamiesryhmät ovat *a priori* yleisen järjestyksen tai turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvien tehtäviensä perusteella sellaisia, joiden lakko-oikeutta voidaan 31 artiklan nojalla rajoittaa. Toisaalta myös yhteiskunnan »olennaisista julkisista palveluista» vastaavien lakko-oikeutta voidaan rajoittaa tai kieltää se kokonaan, mutta »vain siinä määrin kuin kuin yhteisön elämä on niistä riippuvainen.»[218] Komitea on toistuvasti todennut, että pelkästään työntekijän oikeudelliseen asemaan perustuvat rajoitukset ovat ristiriidassa sopimuksen 6(4) artiklan kanssa.[219]

---

[216] CM/Del/Concl. (61) 96, Governmental Committee, 2nd Report, Case Law 1982 s. 63.

[217] Governmental Committee, 5th Report, *op. cit.* s. 64.

[218] Conclusions I s. 38, ks. av. 56 (f).

[219] Esim. Conclusions II s. 28; Conclusions III s. 145, 150; Conclusions IV s. 48, 185, 194; Conclusions V s. 49.

Saksan varauman hyväksymisen jälkeen johdonmukaisin esimerkki on ollut **Tanskan** lakot julkissektorilla kieltävä lainsäädäntö.[220] Asiantuntijakomitea on viidennestä raportointikaudesta alkaen jokaisella raportointikaudella päätynyt negatiiviseen johtopäätökseen.[221] Komitea hyväksyy tiettyihin virkamiesryhmiin, kuten tuomareihin, hallinnollisissa avaintehtävissä oleviin ja yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista (terveys ja turvallisuus) vastaaviin virkamiehiin kohdistettavat lakko-oikeuden rajoitukset.[222] Se arvioi 31 artiklan valossa niiden virkamiesten luetteloa, joilta on evätty lakko-oikeus.[223]

Hallitusten välinen komitea on työmenetelmiensä tarkistamisen jälkeen hyväksynyt asiantuntijakomitean tulkinnan. Komitea »korosti, että virkamiesten lakko-oikeutta ei voida rajoittaa peruskirjan 31 artiklaa enemmälti»[224] ja päätti antaa Tanskalle varoituksen.

Ministerikomitea antoi asiasta **Tanskalle** suosituksen vuonna 1995 (R ChS (95) 2). Suosituksen jälkeenkään asiantuntijakomitea ei todennut asiassa tapahtuneen muutosta.[225]

Sosiaalisten oikeuksien komitea on katsonut, että lakko-oikeuden käyttämistä koskeva sääntely voidaan eriyttää palvelussuhteen laadusta riippuen julkisoikeudelliseen ja yksityisoikeudelliseen lainsäädäntöön ja että säännöt voivat myös poiketa toisistaan.[226] Komitea ei ole kuitenkaan myöhemmin palannut asiaan, eivät myöskään muut valvontaelimet. Valvontakäytännöstä ei ole saatavissa johtoa esimerkiksi siihen kysymykseen, voidaanko virkamiesten käytettävissä oleviin työtaistelukeinoihin kohdistaa erityisiä rajoituksia. Sen sijaan asiantuntijakomitean käytännöstä ilmenee, että tehtäviltään yksityisalojen työntekijöihin rinnastettavat virkamiehet ovat myös lakko-oikeuden suhteen yhdenvertaisessa asemassa. Tästä seuraa, ettei myöskään julkissektorilla virkamiesten työtaisteluoikeutta voida rajoittaa koskemaan vain palkka- ja työehtoja koskevia asioita tarkoituksena ratkaista erimielisyydet

[220] Jacobsen 1994 kpl. 34 s. 34.

[221] Conclusions V (1977) s. 47; viimeksi Conclusions XIII-1 s. 154, XIV-1 Vol. 1 s. 180–181 ja XV-1 Vol. 1 s. 153.

[222] Conclusions XI-1 s. 87–88 (Islanti).

[223] *Ibid.* Komitea mainitsi esimerkiksi nuohoojat, kokit ja puhelunvälittäjät ja »pyysi selitystä sille, miksi ilmeisesti muussa kuin tärkeässä asemassa olevilta työntekijöiltä – *workers in apparently non-essential position* – kiellettiin lakko-oikeus».

[224] Äänin 11–5–2, 12th Report (1) (1988–89) s. 35–36.

[225] Conclusions XIII-3 s. 134–135; XIV-1 s. 178.

[226] Conclusions III s. 36–37.

solmimalla kollektiivisopimus.[227] Toistaiseksi komitea ei ole kuitenkaan selkeästi ilmaissut käsitystään siitä, koskeeko ammatillisten järjestöjen prerogatiivin kielto lakon toimeenpanemisessa myös virkamiesjärjestöjä.

Vuonna 1992 komitea käsitteli *Cheltenham'*in tapausta ensimmäistä kertaa sen jälkeen, kun ILO:ssa pahin myrsky alkoi jo laantua.[228] Se totesi vuonna 1985 perustetun uuden ammattiyhdistyksen rekisteröityneen ja edustavan yli puolta eri henkilöstöryhmistä vapaaehtoisesti liittynyttä jäsentä. Komitea piti mahdollisena, että tämänlaatuisissa tehtävissä olevien virkamiesten järjestäytymisvapauteen voidaan kohdistaa tiettyjä rajoituksia, joita on kuitenkin arvioitava 31 artiklan valossa.[229]

2.3.4.3. Muut verrokkiasiakirjat

TSS-sopimuksen 8(2) artikla »ei estä laillisten rajoitusten asettamista (...) valtion hallintoon kuuluville näiden oikeuksien käytön osalta.»[230] Artiklaa koskevissa TSS-komitean laatimissa raportointiohjeissa viitataan julkissektorin työelämän suhteita koskevaan ILO:n yleissopimukseen nro 151/1979.[231] *Matthew Craven* (s. 277) pitää tähän nähden ilmeisenä, että komitea olisi *ex analogia* omaksunut rajoituslausekkeen tulkintaan saman ahtaan tulkinnan kuin ILO:n valvontaelimet sopimuksen nro 98 6 artiklan rajoituslausekkeeseen, ts. lausekkeen piiriin kuuluvat vain julkista valtaa käyttävät virkamiehet. Jo edellisessä jaksossa selostamani TSS-komitean **Panamaa** ja **Ruan-**

[227] Esim. Conclusions XI-1 s. 88 ja viimeksi Conclusions XIII-3 s. 135 (Islanti); Conclusions XIII-1 s. 155 (Ranska); Casey s. 63-64. Siten esimerkiksi Suomen virkaehtolait rajoittavat virkaehtososopimus- ja työtaisteluoikeutta myös ESP:n asiantuntijakomitean 5 ja 6(4) artiklojen tulkintaa koskevia kriteereitä enemmän sallimalla vain virkaehtosopimuksen solmimiseen tähtäävät lakot; samoin ESP:n asiantuntijakomitean kannanottojen valossa lienee ainakin työnjohto-oikeuden ja työmenetelmien sulkemista sopimuksenvaraisten asioiden piiristä pidettävä ESP 6(4) artiklan vastaisena. Ks. VVEhtoL ja KVEhtoL 2 § ja 8 § sekä jäljempänä jakso 6.2. Ks. myös edellä tekemääni huomatusta virkaehtolakien yhteensopimattomuudesta ILO:n sopimuksen nro 87 turvaaman lakko-oikeuden kanssa.

[228] CGHQ:n virkamiehille palautettiin vapaa järjestäytymisoikeus päätöksellä, jonka ulkoministeri Cook teki kaksi viikkoa hallituksen vaihdoksen jälkeen, 15.5.1997. Asiasta sovittiin erikseen 3.10.1997 CGHQ:n johdon ja asianomaisten virkamiesjärjestöjen välillä. Ks. 1997 ILC-RP 19/100; Novitz 27 ILJ 1998 s. 174.

[229] Conclusions XI-1 s. 80; ks. myös Conclusions X-1 s. 68–69.

[230] Määräyksen syntyä olen selostanut V.5.2.4. luvussa.

[231] Reporting Guidelines, UN ESCOR, Supp. (No. 3); Annex IV, UN. Doc. E/1991/23 s. 94.

daa koskevat kannanotot tukevat tulkintaa. Sen vahvistaa TSS-komitean vuoden 1999 raportissaan omaksuma kanta **Saksan** ja **Sveitsin** virkamiesten lakko-oikeuteen. Komitea toteaa ensin mainittuja koskien, että eräitä poikkeuksia lukuunottamatta heillä ei ole tätä oikeutta, *»which constitutes a violation of article 8, paragraph 2 of the Covenant»*.[232] Lisäksi vuoden 2000 raportissaan TSS-komitea ilmaisi **Tanskan** kohdalla huolensa julkissektorilla toimivien opettajien lakko-oikeuden rajoituksista, koska kysymyksessä ei ole yhteiskunnan elintärkeä toiminto (*essential service*).[233]

EIS 11(2) artiklan sallimien rajoitusten soveltaminen valtionhallintoon kuuluviin ei ole valvontakäytännössä ollut paljon esillä, mutta kuitenkin tämän tutkimuksen kannalta tärkeässä kysymyksessä.[234]

Cheltenham'in tapauksesta valitettiin myös EIK:lle.[235] EIK katsoi vastatessaan valittajien väitteeseen,[236] että EIS 11(2) artiklan viimeistä virkettä oli tulkittava itsenäisesti suhteessa edelliseen, yleisiä rajoitusperusteita koskevaan virkkeeseen. Valituksen tekijät katsoivat, että toisessa virkkeessä käytetyllä sanonnalla »valtionhallintoon kuuluvat» – *members (...) of the administration of the State* – tarkoitettiin henkilöitä, joiden tehtäviin kuului julkisen vallan käyttäminen tai jotka vastasivat valtion perustehtävien hallinnosta, ts. korkean tason virkamiehiä. Toimikunta viittasi KP-sopimuksen 22(2) artiklaan ja TSS-sopimuksen 8(2) artiklaan osoituksena valtion hallintoon kuuluvien erilaisesta asemasta näissä määräyksissä ja siitä, että »nämä erot osoittivat riittävästi, että kansainvälisessä oikeudessa ei ole mitään vakiin-

---

[232] E/1999/22 kpl. 318. Käsiteltäessä Saksan raporttia viitattiin myös IOK:n ja ILO:n asiantuntijakomitean kannanottoihin (jäsen Texier) mihin Saksan hallituksen edustaja (Willers) vastasi: »(...) as ILO Convention No. 87 made no mention of the right to strike, [the Government] considered it had some latitude in this regard. Unfortunately, Germany's view of the matter was not shared by the ILO Committee of Experts. The best way of reconciling Germany's position with that of ILO over the long term would perhaps be to ensure that the number of tenured civil servants was reduced, and also that only officials exercising certain specific responsibilities enjoyed that status, E/C.2 1988/SR.41/Add 1, kplt. 22, 30 (jäsen Kouznetsovin täydentävä kysymys yliopistojen opettajien asemasta) ja kpl. 41. Sveitsiä koskeva kannanotto E/1999/22 kpl. 351.

[233] E/2000/22 kplt. 110 ja 118.

[234] Frowein & Peukert s. 447.

[235] Appl. N:o 11603/85, *Council of Civil Service Unions and others. v/the United Kingdom* D & R 50 (1987) s. 228; Pellonpää s. 425 av. 676; Harris & O'Boyle & Warbrick s. 430–432.

[236] »the second sentence did not exclude persons from protection of their basic rights under Article 11 para. 1 even when the conditions specified in the first sentence of paragraph 2 were not satisfied», D & R 50 (1987) s. 238.

tunutta käsitystä »valtion hallintoon» kuuluvien henkilöiden asemasta ammattiyhdistysoikeuksiin nähden.»[237] Kun kysymys on valtion hallintoon kuuluvien ammattiyhdistysoikeuksista, EIK myönsi, että sanonnan tarkoitus ja soveltamisala on jossain määrin epäselvä. Kuitenkin GCHQ:n tarkoitus muistutti suuressa määrin armeijan ja polisiin tehtäviä siinä suhteessa, että koko GCHQ:n henkilökunta suoraan tai välillisesti vastasi olennaisen tärkeistä tehtävistä suojellessaan kansallista turvallisuutta varmistamalla hallituksen sotilaallisen ja virallisen viestinnän turvallisuuden. Tämän vuoksi ja ottaen huomioon, että GCHQ voi toimia vain yhtenä kokonaisuutena, EIS 11(2) artiklan viimeisen virkkeen sanonta käsittää kaikki toimihenkilöt, joiden tehtävät ovat yksikön toiminnan kannalta tarpeellisia.[238]

EIK uudisti aikaisemman tulkintansa,[239] jonka mukaan EIS 11(2) artiklan molemmissa virkkeissä käytetty sanonta »rajoitusten asettamisesta» mahdollistaa myös artiklassa mainittujen oikeuksien täydellisen kieltämisen.[240] Samoin EIK uudisti laajaa kansallista harkintavaltaa turvallisuuskysymyksissä koskevan tulkintansa.[241] Tämä ei mielestäni olisi kuitenkaan ollut välttämätönä sen jälkeen, kun toimikunta oli päätynyt siihen, että EIS 11(2) artiklan viimeistä virkettä oli tulkittava itsenäisesti suhteessa ensimmäiseen.

»Laillisten rajoitusten» asettamisella tarkoitettiin EIK:n mukaan tässä virkkeessä sellaisia rajoituksia, joiden tulee olla sopusoinnussa kansallisen lain kanssa ja jotka eivät ole mielivaltaisia. Ison-Britannian lainsäädäntö antoi varsin avoimet valtuudet virkamiesasioista vastaavalle ministerille säännellä virkamiesten palvelussuhteiden ehtoja ja siirtää virkamiehiä kansallisen turvallisuuden takaamiseksi pois vuosien 1975[242] ja 1978[243] työsuhdeturvalakien soveltamispiiristä ja siten lakkauttaa rinnastus yksityisalojen työntekijöihin näitä lakeja sovellettaessa. EIK:n mielestä lainsäädäntö kuitenkin

---

[237] EIK:n päätöksen otsikkoon on formuloitu oikeusvertailun käyttöä koskevan yleinen sääntö: »In the case of trade union rights of members of the administration of the State there is no room to take into account other international instruments when a comparison of the texts does not permit a common opinion to be reached», s. 228.

[238] *Op. cit.* s. 239.

[239] *Rassemblement jurassienne et Unité jurassienne c/ Suisse*, Appl. No. 8191/78, D & R 17 (1980) s. 93.

[240] D & R 50 (1987) s. 241.

[241] *Ibid.*, viitaten EIK:n lausuntoon tapauksessa *Leander v. Sweden*, A/116 kpl. 68 s. 43.

[242] Employment Protection Act, Section 121(4).

[243] Employment Protection (Consolidation) Act, Section 138(1), (2) ja (4).

viittasi riittävän selvästi siihen mahdollisuuteen, että GCHQ:n henkilöstön suhteen saatettaisiin ryhtyä heidän ammattiyhdistysjäsenyytensä sääntelyä koskeviin toimenpiteisiin, jotka olivat kansallisten tuomioistuinten oikeudellisessa valvonnassa.[244] Tämän vuoksi toimenpiteisiin oli toimikunnan mielestä ryhdytty kansallisen lainsäädännön mukaisesti eivätkä ne – ottaen huomioon niiden työrauhan turvaamista koskeva tarkoitus – olleet voimakkuudestaan huolimatta millään tavoin mielivaltaisia.[245]

KP-sopimuksen mukaan virkamiehiä ja muita julkissektorin työntekijöitä koskevat vain 22(2) artiklassa luetellut yleiset rajoitusperusteet.[246] IOK on **Libanonin** toista kertomusta[247] käsitellessään katsonut, että artiklan suojaama virkamiesten oikeus ammatilliseen järjestäytymisvapauteen sisältää myös oikeuden kollektiivisiin neuvotteluihin.[248] Komitean ilman perusteluja esittämä tulkinta lienee ymmärrettävä siten, että virkamiesten kollektiivisen neuvotteluoikeuden kieltoa ei voida tukea artiklan yleisiin rajoitusperusteisiin. Muutoin erityisesti valtionhallintoon kuuluviin kohdistetut rajoitukset eivät ole nousseet esiin valvontakäytännössä.[249]

2.4. Yhteenveto

Työntekijän käsite on ymmärretty laajasti kaikkien tässä luvussa käsittelemieni verrokkisopimusten valvontakäytännössä. Normipohjan erilaisuudesta huolimatta toisaalta EIS 11(1) ja KP-sopimuksen 22(1) artiklassa ja toisaalta TSS-sopimuksen 8 artiklassa käytetty sanonta »jokaisen» kytkeytyy

---

[244] Tapauksessa *Sunday Times*, A/38 (1981) kpl. 49 EIT katsoi, että lain tulee olla »accessible and enable the individual to foresee the legal consequences of his or her actions».

[245] *Op. cit.* s. 240 ja s. 242.

[246] Määräyksen syntyä olen selostanut IV.6.4. luvussa.

[247] CCPR/C/42/Add.14.

[248] A/52/40, 21 September 1997357, kpl. 357: »The Committee has noted that while legislation governing the incorporation and status of associations is on its face compatible with article 22 of the Covenant, de facto State party practice has restricted the right to freedom of association through a process of prior licensing and control. The delegation itself conceded that the practice of denying that registration took place is unlawful. The Committee also regrets that civil servants continue to be denied the right to form associations and to bargain collectively, in violation of article 22 of the Covenant.»

[249] Nowak s. 398 tyytyy kommentoimaan poliisin käsitettä erottaakseen tämän ryhmän muista järjestäytymisvapauden piiriin kuuluvista virkamiehistä samaan tapaan kuin olen edellä referoinut ILO:n valvontakäytäntöä.

»työntekijän» käsitteeseen vain ammattiyhdistyksen käsitteen välityksellä. Näitä sopimusmääräyksiä koskevan, tosin vähäisen, valvontakäytännön perusteella voidaan mielestäni päätellä, että yksilön oikeutta ammatilliseen järjestäytymisvapauteen ei ole jätetty pelkästään sen varaan, mitä ammattiyhdistyksillä tai työntekijöillä sopimusvaltioiden lainsäädännössä ymmärretään. Tämä oikeus on turvattava esimerkiksi itsensä työllistäville, maataloustyöntekijöille ja vapaiden ammattien harjoittajille. ILO 87 on ainoa tutkimuksen piiriin kuuluva asiakirja, jonka 10 artikla määrittelee »järjestön» käsitteen viittaamalla sen jäsenistöön (työntekijät ja työnantajat) ja tarkoitukseen (etujen puolustaminen ja edistäminen). Viimeksi mainittu tunnusmerkki on – esitöistä ilmenevin perustein – kirjattu sanonnaltaan vaihtelevasti myös ensin mainitsemiini artikloihin ja ESP:n I osan 5 kohtaan. Näin ollen valvontakäytännössä omaksutun työntekijän laajan käsitteen kautta myös ammatillisen järjestön käsite saa kansainvälisoikeudellisesti laajan sisällön.[250] Selostamani EIS 11(1) artiklan ja (englannin kielellä) samasanaisen KP-sopimuksen 22(1) artiklan valvontakäytäntö ei niukkuudestaan huolimatta mielestäni puolla johtopäätöstä, jonka mukaan ammattiyhdistyksen käsite olisi näissä sopimuksissa jätetty yksinomaan kansallisesti määriteltäväksi.

Jokaisen työntekijän oikeus ammatilliseen järjestäytymisvapauteen ilman mitään (mm. kansalaisuuteen, rotuun ja sukupuoleen perustuvaa) erotusta on kaikissa verrokkisopimuksissa esitöiden varmistamin tiukoin normein turvattu asianomaisten sopimusten soveltamisalan piirissä. Tämän vuoksi kaikkien valvontaorgaanien johdonmukainen pitäytyminen tekstissä kuvastaa pikemminkin sitä, että syrjintäkieltoa koskevien normien täsmentämiseen oikeutta luovalla tulkinnalla ei ole ollut tarvetta, vaan pikemminkin niiden tehokkaampaan soveltamiseen. Syrjintä kohdistuu primäärisi jokaiselle kuuluviin perusihmisoikeuksiin, mutta sen työmarkkinoita segmentoivat vaikutukset ulottuvat myös ammattiyhdistysoikeuksiin suoraan tai välillisesti.

---

[250] ILO:n hallintoneuvosto omaksui jo vuonna 1937 kanteluita koskevan perussäännön (silloin 23) artiklan tulkinnassa periaatteen, jonka mukaan»when an international Convention uses a term so general as 'industrial association' (...) there is no ground for holding that this term may be interpreted for the purposes of the Convention otherwise than according to the meaning naturally belonging to it. Above all, it cannot be interpreted with reference to a particular State, according to the legislative or customary terminology of that State». Hallintoneuvosto viittasi Pysyvän kansainvälisen tuomioistuimen neuvovaan lausuntoon asiassa *Exchange of Greek and Turkish Population,* PCIJ, Series B/10. Representation of the Labour Party of Mauritius Case, Off. Bull. Vol. XXII No. 1 (1937) s. 69.

Tanskan kansainvälisen alusrekisterilain käsittely ILO:n ja ESP:n valvontaelimissä on esimerkki suorasta puuttumisesta ammattiyhdistysoikeuksiin. Normipohjan eroista huolimatta valvontaelinten johtopäätökset perustuivat samaan logiikkaan. Työehtosopimusoikeuden rajoittamisen DIS 10 §:ssä tarkoitetuin tavoin katsottiin kohdistuvan samanaikaisesti myös ammatilliseen järjestäytymisvapauteen, tässä tapauksessa konkreettisesti ulkomaalaisten oikeuteen järjestäytyä vapaasti valitsemiinsa ammattiyhdistyksiin.[251] Tähän vapauteen puuttuminen on käsitykseni mukaan vaikuttanut siihen, että *obligations de moyens* -tyyppiseen muotoon kirjoitetuille normeille[252] annettiin *obligations de résultat* -tyyppistä sisältöä huononnuskiellon muodossa, lukemalla sitä yhdessä järjestäytymisvapautta koskevien artikloiden kanssa.

Tapaus on tässä tutkimuksessa myös ensimmäinen esimerkki valvontaelinten vuorovaikutussuhteista sekä menettelytavan että oikeudellisen argumentaation kannalta. ILO:n reagointi on yleensä tämän kaltaisissa asioissa nopeampaa, koska kansalliset ammatilliset järjestöt voivat valittaa tai tehdä huomautuksensa suoraan ILO:n valvontaelimille. ESP:n asiantuntijakomitea on tässä tapauksessa voinut myös helposti istuttaa ILO:n valvontaelinten argumentaatiologiikan ESP:n ympäristöön.

Sopimusjärjestelmien sisäisen valvonnan näkökulmasta esimerkki on sikäli kiinnostava, että ILO:n asiantuntijakomitea ja järjestäytymisvapauskomitea ovat harvoin päätyneet erilaisiin johtopäätöksiin. Tanskan DIS 10 §:n ja sen käytännön vaikutusten suhdetta ILO 87 2 artiklaan nämä elimet kuitenkin arvioivat eri tavoin. Mielestäni erimielisyyttä ei voida kuitenkaan selittää pelkästään näytön harkinnalla, vaikka järjestäytymisvapauskomitea perustikin tulkintansa siihen. Komitea viittasi aikaisempaan käytäntöönsä, jonka mukaan hallituksen painostus tai tiettyjen järjestöjen suosiminen voi johtaa syrjintään, joka vaarantaa työntekijöiden oikeuden perustaa mielensä mukaisia järjestöjä ja liittyä niihin. Tässä tapauksessa valittajista vain Tanskan Merimies-Unioni oli esittänyt tällaiseen syrjintään viittaavana seikkana, että noin 400 sen jäsenistä tulisi jäämään liiton solmimien työehtosopimusten ulkopuolelle. Järjestäytymisvapauskomitea piti merkityksellisenä sitä seikkaa, ettei liitto ollut edes väittänyt jäsenten tämän vuoksi vaihtaneen liittoa.[253] Lainsäädäntö ei komitean mielestä loukannut sopimuksen nro 87 turvaamaa oi-

[251] ILO:n sopimus nro 87, 2 artikla, ESP 5 artikla
[252] ILO:n sopimus nro 98, 4 artikla, ESP 6(2) artikla
[253] 262th Report, Case No. 1470, kpl. 68.

keutta liittyä mielensä mukaisiin järjestöihin. Asiantuntijakomitea puolestaan rakensi edellä referoimani johtopäätöksensä sen varaan, että sopimuksen 2 artiklaan sisältyy sopimusvaltioiden velvollisuus pidättyä *in abstracto* kaikista toimenpiteistä, jotka ovat omiaan vaarantamaan työntekijöiden oikeuden liittyä vapaasti valitsemiinsa järjestöihin.[254] Tässä ollaan mielestäni jo hyvin lähellä positiivista velvollisuutta, vaikka komitea ei viitannutkaan tulkintansa tueksi saman sopimuksen 11 artiklaan, mihin tämä velvollisuus on nimenomaisesti kirjattu.

Cheltenhamin tiedustelupäämajaa koskeva tapaus osoittaa puolestaan verrokkijärjestelmien valvontaelinten suhtautuvan eri tavoin rajoituksiin, joita voidaan kohdistaa asevoimiin, poliisiin (ILO 87 ja 98, ESP ja EIS) ja valtionhallintoon kuuluviin (vain EIS). Eroja ei mielestäni voida suoraviivaisesti johtaa siitä, että tekstit poikkeavat toisistaan.

EIK uudisti asiaa koskevassa päätöksessään kantansa, jonka mukaan EIS 11(2) artiklan mukaan oikeus ammatilliseen järjestäytymisvapauteen voidaan kokonaan kieltää myös valtionhallintoon kuuluvilta. EIT ei ole toistaiseksi voinut ottaa kantaa tähän kysymykseen. Siten tuomioistuimen arvioitavana ei ole myöskään ollut, mikä paino EIS 11(2) artiklan tulkinnassa olisi annettava sen viimeiseen virkkeeseen sisältyville sanoille »heidän käyttäessään näitä oikeuksia.» Sanontahan viittaa doktriinissa vallitsevaan käsitykseen kiellosta puuttua oikeuden ytimeen.[255] EIK puolestaan rinnasti GCHQ:n sinänsä riidattomasti siviilihallintoon kuuluvat virkamiehet armeijaan ja poliisiin erottelematta heitä tehtäviensä perusteella eri ryhmiin, koska GCHQ voi täyttää kansallista turvallisuutta suojelevan tehtävänsä vain yhtenä kokonaisuutena.

Sen sijaan ILO:n valvontaelimet ovat sopimusta nro 87 tulkitessaan pysyttäytyneet johdonmukaisesti vain armeijaan ja poliisiin kuuluviin rajoittuvan poikkeussäännöksen (9 artikla) ahtaan tulkinnan kannalla. Tämä on johtanut valtion hallintotehtävissä oleviin nähden eräänlaiseen kaksinkertaiseen konstruktioon. Toisaalta asevoimiin ja poliisiin kuuluvien käsitteet ovat kansainvälisoikeudellisia: sopimusvaltiot eivät voi sijoittaa näihin ryhmiin sel-

---

[254] 1991 RCE s. 257: »(...) these restrictive provisions *do not aim at* encouraging and promoting voluntary negotiation between employers' and workers' organisations, *nor at allowing* workers who are employed aboard Danish ships but who are not residents of Denmark, to join the organisations of their own choosing, free from interference by the public authorities» (korostus tässä).

[255] Tekstissä esitettyjen viittausten lisäksi esim. Harris & O'Boyle & Warbrick s. 431; Hepple, teoksessa Council of Europe: European Convention on Human Rights No. 34 A (1994) s. 174.

laisia julksissektorin palveluksessa olevia, joiden tehtäviin ei kuulu huolehtia valtion sisäisestä tai ulkoisesta turvallisuudesta (esim. palosuojelu ja asevoimien siviilihenkilöstö). Toisaalta – ja nimenomaan GCHQ:n tapauksessa – suppea tulkinta merkitsee sitä, että 9 artiklan piiriin katsotaan kuuluvan vain ne henkilöt, jotka kansallinen lainsäädäntö tunnustaa armeijaan ja poliisiin kuuluviksi. Käsitykseni mukaan sopimusten suojalausekkeita koskevista määräyksistä seuraa,[256] ettei Ison-Britannian hallitus olisi myöskään voinut ratifioimiaan sopimuksia loukkaamatta siirtää GCHQ:n henkilöstöä sotilashallinnon osaksi, vaikka tästä seikasta ei argumentoitukaan erikseen.

ESP:n asiantuntijakomitea kiinnitti tosin huomiota ILO:n valvontaelinten kannanottoihin, mutta ylitti valtion hallintotehtävissä olevia koskevan, esitöihin perustuvan ongelman – tämä ryhmähän poistettiin ESP 5 artiklan piiristä valmistelujen loppuvaiheessa juuri viitaten ILO nro 87 poikkeussäännökseen.[257] Komitea pysyttäytyi edelleenkin oikeuksien ydin- ajattelussa viittaamalla ESP 31 artiklan rajoitusperusteisiin, jotka mahdollistavat artiklassa asetetuin edellytyksin rajoitusten asettamisen kansallisen turvallisuuden suojelemiseksi.

Kysymys julkissektorin työntekijöiden ammattiyhdistysoikeuksista on johtanut ristiriitaisiin kannanottoihin valvontajärjestelmien sisällä ja välillä laajemminkin.

Vain asevoimiin kohdistettavien syvien rajoitusten mahdollisuudesta ja jopa järjestäytymisvapauden kokonaan kieltämisestä voidaan sanoa muodostuneen yhtenäinen valvontakäytäntö lähinnä valvontaorgaanien »hiljaisen suostumuksen» myötä. Ne ovat hyväksyneet ilman kommenttia myös kansallisiin raportteihin sisältyneet ilmoitukset asevoimiin kuuluvien sulkemisesta kokonaan ammatillisen järjestäytymisoikeuden piiristä.

Poliisiin ja asevoimiin kuuluvat ovat jo ESP 5 artiklan tekstin perusteella eri asemassa heihin kohdistettavien rajoitusten suhteen. Artiklan kirjoitustapa poikkeaakin verrokkisopimuksista. Sen poliisia koskeva formulointi on lähes samansisältöinen esikuvansa eli ILO 87 poikkeussäännöksen kanssa. ESP:n asiantuntijakomitea luki kuitenkin tekstiä toisin kuin ILO:n asiantuntijakomitea omaansa. Seurauksena oli ESP:n valvontajärjestelmän sisäinen

---

[256] Lähinnä Sopimuksen nro 98 6 artikla, joka kieltää tulkitsemasta sopimusta tavalla, joka rajoittaisi valtion virkamiesten oikeuksia tai vahingoittaisi heidän asemaansa. Tulkinnallista johtoa antavat myös saman sopimuksen 5 artikla *in fine* sekä sopimuksen nro 87 9(2) artikla, jotka suojaavat armeijan ja poliisin kansallisesti parempia etuja, sekä julkissektoria koskevan yleissopimuksen nro 151 1(1) artikla, joka järjestää sopimuksen suhteen muihin kansainvälisiin velvoitteisiin edullisemmuussäännön mukaan.

[257] Ks. V.8.3.2. luku.

konflikti, joka ratkesi vasta työmenetelmien uudistamisen jälkeen asiantuntijakomitean hyväksi.

Muita julkissektorin työntekijöitä koskevien sopimusmääräysten valvontakäytännössä ristiriidat ovat syventyneet. Tämä koskee varsinkin lakko-oikeutta. ILO:n työnantajaryhmä on riitauttanut asiantuntijakomitean tulkinnan lakko-oikeuden kuulumisesta myös virkamiehille. Ryhmä vetosi esitöihin, kun keskusteltiin Saksan lainsäädännöstä, joka kieltää edelleen kaikilta virkamiehiltä *(Beamte)* lakko-oikeuden heidän statuksensa perusteella. Asiasta käytiin ESP 6(4) artiklan kohdalla asiantuntijakomitean ja hallitusten välisen komitean välillä pitkään oikeudellista debattia, joka päätyi tapauskohtaisena kompromissiratkaisuna Saksan voittoon varaumaa koskevan tulkinnan kautta. Työmenetelmien muutoksen jälkeen myös hallitusten välinen komitea sekä ministerikomitea ovat taipuneet asiantuntijakomitean kantaan (Tanska).

TSS-komitea ei ole tarkentanut virkamiesten lakko-oikeuden rajoja, mutta näyttää tukeutuneen ILO:n valvontakäytäntöön (Panama ja Ruanda).

Työntekijöiden edustajien suojelu kuuluu asiallisesti jo horisontaaliulottuvuuden piiriin. Suojaahan tarvitaan nimenomaan työnantajatahoon nähden, ja työnantajaan kohdistuu myös vaatimus riittävien toimintaedellytysten turvaamisesta. Asia on ymmärrettävästi ollut eniten esillä ILO:n valvontakäytännössä, joka perustuu verrokkisopimuksia yksityiskohtaisempaan normistoon.

ILO:n ja ESP:n asiantuntijakomiteat ovat tukeutuneet ILO:n työntekijöiden edustajia koskevan suosituksen (nro 143/1971) yksityiskohtaisiin määräyksiin normifragmentteina antaessaan konkreettista sisältöä sopimuksiin sisältyville periaatenormeille. Näin suositus on siirretty de facto valvontakäytännössä sopimuksen osaksi. Yhtä ymmärrettävää on, että lähtökohtaisesti yksilön ammatillista järjestäytymisvapautta silmällä pitäen laadittua EIS:ta ja KP-sopimusta sovellettaessa kysymys työntekijöiden edustajien asemasta on valvontakäytännössä noussut esiin enintään ohimennen jos lainkaan. TSS-sopimuksen kohdalla selitys valvontakäytännön niukkuuteen lienee siinä, että ammattiyhdistysliike kokee sopimuksen ILO:n asiakirjoihin nähden subsidiaariseksi, syynä valvontajärjestelmän kehittymättömyys ja varsinkin kollektiivivalitusjärjestelmän puuttuminen.

Tarkastamieni asiakirjojen henkilöllistä ulottuvuutta koskevien esitöiden ja valvontakäytännön perusteella sääntelyn taustalla olevan oikeusideologian lähtökohtana on oikeushistorian vahvasti perustelema konkreettinen työntekijäpuolen suojelun tarve (reaalinen argumentti) ja siitä johdettu yleisempi työntekijäsuojelun periaate (justifioiva argumentti).

Institutionaalinen kehys on selvästi vaikuttanut siihen tapaan, miten tämä periaate ilmenee eri asiakirjoissa. Työnantajat ovat jääneet TSS-sopimuksen ulkopuolelle, mihin sosialististen maiden panoksella on ollut selvä vaikutus. ILO:n asiakirjat on kolmikantaisuuden mukaisesti rakennettu työmarkkinaosapuoliin nähden pariteetti-ideologian varaan ammatillisen järjestäytymisvapauden suhteen. Sen sijaan järjestäytymisoikeuden suojelussa korostuu työntekijän aseman turvaaminen työsuhdetasolla; pariteettisuuteen siirrytään järjestötason suhteita säännöstettäessä (sopimus nro 98 1 art/2 art.). Valvontakäytännössä on ymmärrettävästi korostunut työntekijäsuojelun periaate.

Työnantajapuoli ei ole juurikaan joutunut kansainvälisiin valvontaelimiin turvautumaan, joskin muutoksen merkkejä on havaittavissa, esimerkiksi Nicaraguan sandinistihallinnon toimiin[258] kohdistettu valitus sekä tapaus *Gustafsson v. Sweden* EIT:ssa. Työtaisteluoikeus on – ainakin toistaiseksi – johdettu vain työntekijäpuolen lakko-oikeutena, joskin valvontakäytännössä on otettu askel kohti työnantajien työtaisteluoikeuden tunnustamista. ESP 6(4) artiklan valvontakäytännössä on kuitenkin tässä suhteessa edetty pisimmälle kohti pariteetti-ideologiaa – *equality of arms/Waffengleicheit.*

3. Järjestäytymisoikeuden suojelu (horisontaalivaikutus)

3.1. ILO:n sopimukset

ILO 98 koskee valtioihin kohdistuvien velvollisuuksien välityksellä ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelua työ- ja työmarkkinasuhteiden piirissä.[259] ILO:n valvontakäytäntö antaa lähtökohdan verrokkisopimusten valvontakäytännön tarkastelemiseksi, koska näihin sopimuksiin ei horisontaaliulottuvuutta ole yhtä selvästi kirjattu.

Sopimusvaltioihin kohdistuvat työnantajien ja työntekijöiden sekä heidän järjestöjensä välisten suhteiden järjestämistä velvoitteet on kirjoitettu

[258] Off. Bull. Vol. LXXIV 1991, Series B, Supplement 2.

[259] Työntekijäsuojan osalta vastaavat määräykset on sisällytetty myös julkissektoria koskevaan yleissopimukseen nro 151 (4 artikla). Näiden määräysten soveltaminen ei ole toistaiseksi noussut esiin säännönmukaisessa valvonnassa. Ensin mainittua sopimusta koskeva valvontakäytäntö pätee kuitenkin *mutatis mutandis* myös jälkimmäiseen sopimukseen.

sopimuksen 1 ja 2 artikloihin. Ne on muotoiltu soveltamisalaltaan kattaviksi ja sisällöltään laajoiksi periaatenormeiksi.

Asiantuntijakomitean yleisraporteissa on käsitelty kumpaakin artiklaa eri kappaleissa.[260] Viimeisimpään on kirjattu seuraavat yleiset johtopäätökset:

> »Sopimuksen nro 98 artikla takaa työntekijöille asianmukaisen suojelun kaikilta ammattiyhdistysvastaista syrjintää koskevilta toimilta, työhön otettaessa ja työssä olon aikana ja myös sen päättymisajankohtana, ja se käsittää kaikki ammattiyhdistysvastaiset toimenpiteet (irtisanomiset, siirrot, alentamiset ja mitkä tahansa haitalliset toimet). Sopimuksen edellyttämä suojelu on erityisen tärkeä ammattiyhdistysten edustajien ja toimihenkilöiden ollessa kysymyksessä, koska heillä tulee olla takeet siitä, ettei heille aiheuteta haittaa heillä olevan ammattiyhdistystehtävän vuoksi.
>
> »Oikeussäännösten tehokkuus riippuu kuitenkin suuressa määrin siitä tavasta, miten niitä sovelletaan käytännössä, ja edellytettyjen korvausten ja tehosteiden muodosta. Oikeusnormit ovat riittämättömiä, ellei niihin liity tehokkaita ja nopeita menettelytapoja sekä riittävän varoittavia tehosteita turvaamaan niiden soveltaminen. Ennakoivaa suojelua koskeva järjestelmä (esimerkiksi työsuojeluviranomaisen ennakkohyväksyntä irtisanomistapauksissa) on erityisen hyödyllinen tässä suhteessa. Työnantajalle asetettu todistustaakka siitä, että väitetyt ammattiyhdistysvastaiset syrjintätoimenpiteet liittyvät muihin kysymyksiin kuin ammattiyhdistysasioihin, tai työntekijöiden hyväksi asetetut presumptiot ovat lisäkeinoja sopimuksen takaaman järjestäytymisoikeuden turvaamiseksi. Lainsäädäntö, joka sallii työnantajan käytännössä päättää työntekijän työsuhteen edellyttäen, että hän maksaa lain kaikissa perusteettomissa irtisanomistapauksissa edellyttämän korvauksen, kun todellisena syynä on työntekijän ammattiyhdistysjäsenyys tai -toiminta, on sopimuksen 1 artiklan mukaan riittämätön. Lainsäädännön tulisi myös sisältää tehokkaita korvauskeinoja (*means of compensation*), joista irtisanotun työntekijän takaisin ottaminen, mukaan lukien takautuva korvaus, ovat kaikkein tehokkain seuraamus tällaisissa ammattiyhdistysvastaisen syrjinnän tapauksissa.»[261]
>
> »Sopimuksen nro 98 2 artikla edellyttää, että työntekijöiden ja työnantajien järjestöillä tulee olla oikeus tyydyttävään suojeluun kaikelta toistensa harjoittamalta sekaantumiselta. Tämän vuoksi on tärkeää, että milloin tahansa ilmenee, että suojelu tällaista sekaantumista vastaan on riittämätöntä tai että sellaisia toimia esiintyy käytännössä, hallitukset

[260] 1994 RCE General Survey, Chapter VIII (1 artikla), Chapter IX (2 artikla); 1983 RCE General Survey, Chapter X (1 artikla), Chapter XI (2 artikla).

[261] 1994 RCE General Survey, kplt. 223–224 s. 100–101; 1983 RCE General Survey, kplt. 279–280 s. 92.

ryhtyvät erityisiin toimenpiteisiin, varsinkin lainsäädännön keinoin, varmistaakseen sopimuksen edellyttämien takeiden kunnioittamisen ja antamaan näille säännöksille tarpeellista julkisuutta varmistaakseen, että ne ovat tehokkaita käytännössä.»[262]

Asiantuntijakomitean johtopäätökset sisältävät siten kaksi selvästi normatiivista kannanottoa (syrjinnän laaja määritelmä ja korvaustaso), ja niissä korostetaan ammattiyhdistysedustajien erityisen suojelun ja oikeussuojajärjestelmän merkitystä. Viimeksi mainitun järjestämistä koskevat johtopäätökset – ehkä huomioon ottaen myös sopimukseen sisällytetty kansallinen harkintavara[263] – ovat lähinnä suositusluontoisia.

Järjestäytymisvapauskomitea on vastatessaan tehtävänsä mukaisesti moniin valituksiin ottanut paljon monipuolisemmin kantaa sopimuksen nro 98 ammattiyhdistysvastaista syrjintää ja sekaantumiskieltoa koskevien 1 ja 2 artikloiden sisältöön. Rajoitun tässäkin viittaamaan komitean kannanottoihin yleisesti,[264] ja selostan tiivistäen vain eräitä suosituksia, jotka täsmentävät asiantuntijakomitean johtopäätöksiä.

Ensinnäkin järjestäytymisvapauskomitea on katsonut, että parempien palkkaetujen tarjoaminen työntekijälle vastineeksi siitä, että työntekijä luopuu ammattiyhdistyksen jäsenyydestä, on ammattiyhdistysvastaista syrjintää. Komitea arvioi myös Ison-Britannian lainsäädäntöä johdantoluvussa referoidun *Palmer and Wilson* -ratkaisun valossa. Se katsoi, että lainsäädäntö, joka on niin tulkinnanvarainen, että se antaa mahdollisuuden yksilösopimusten edistämistavoitteen varjolla tällaiseen menettelyyn, on ristiriidassa ILO 98 kanssa.[265] Myös asiantuntijakomitea on vahvistanut tämän periaatteen arvioi-

---

[262] 1994 RCE General Survey, kpl. 234 s. 106; 1983 RCE General Survey, kpl. 285 s. 94. Eräitä sanavalintoja lukuunottamatta molempia artikloita koskevat tekstit ovat identtiset.

[263] 3 artikla: »Jos on tarpeellista, on perustettava kansallisten olosuhteiden mukaisia elimiä turvaamaan edellisissä artikloissa määritellyn järjestäytymisoikeuden loukkaamattomuus.»

[264] *Digest,* Protection against acts of anti-union discrimination, Chapter 12; Protection against acts of interference, Chapter 13.

[265] CFA *Case No. 1730* (TUC v. United Kingdom), Report No. 294, Off. Bull. LXXVII, 1994, Series B, No. 2 kplt. 192–202. Ks. myös CFA *Case No. 1618* (TUC v. United Kindom), Report No. 283, Off. Bull. Vol. LXXV, 1992, Series B, No. 2 ja CFA *Case No. 1852* (TUC v. United Kindom), Report No. 304, Off. Bull. Vol. LXXIX, 1996, Series B, No. 2; Report No. 309, Off. Bull. LXXXI, 1998, Series B, No. 1.

dessaan Ison-Britannian lainsäädäntöä ja samaa oikeustapausta, nyt *House of Lords*'n ratkaisemana.[266]

Lisäksi sopimus suojelee sekä ammattiyhdistysten jäseniä että toimihenkilöitä nyös heidän aikaisempaan ammattiyhdistystoimintaansa perustuvalta syrjinnältä. Se koskee myös jäsenyyttä ja toimintaa sellaisissa ammattiyhdistyksissä, joiden työnantaja ei ole tunnustanut edustavan työntekijöiden enemmistöä.[267] Samoin työntekijöiden merkitseminen mustille listoille on käytäntö, joka muodostaa vakavan uhkan ammattiyhdistysoikeuksien käyttämiselle. Sen vuoksi hallitusten tulisi ryhtyä ankariin toimenpiteisiin taistellakseen tällaisia käytäntöjä vastaan, joiden voima on niiden salaisuudessa. [268] Tämän vuoksi työnhakijoina olevien ammattiyhdistysaktiivien tulisi saada nähdäkseen heitä koskevat tiedot ja voida riitauttaa ne, varsinkin jos ne ovat virheellisiä ja saatu epäluotettavista lähteistä.[269] Sopimus kieltää suoran syrjinnän ohella myös hienovaraisemmat hyökkäykset. Esimerkiksi omistajanvaihdokset eivät saisi poistaa työntekijöiden oikeutta työehtosopimusneuvotteluihin taikka suoraan tai välillisesti uhata järjestäytyneitä työntekijöitä ja heidän järjestöjään, eikä taloudellisten ja tuotannollisten syiden varjolla toteutettuja ammattiyhdistysvastaisia irtisanomisia voida hyväksyä.[270] Myös ammattiyhdistysten ja niiden valtuuttamien toimihenkilöiden oikeutta tehdä esityksiä ja esittää vaatimuksia työnantajalle on suojattava ammattiyhdistysvastaisilta toimilta.[271]

In summa: ILO:n valvontaelimet ovat pysyttäytyneet sopimukseen kirjatussa laajassa syrjinnän käsitteessä ja kartoittaneet erilaisia työmarkkinoilla tapahtuvan syrjinnän muotoja.[272] Ne ovat myös korostaneet oikeussuojan ta-

---

[266] 1996 RCE s. 224–225; ks. myös Mills [1997] EHRLR Issue 1 s. 38–40.

[267] *Digest* kplt. 690, 691 ja 693.

[268] Digest kplt 709–711; esim. CFA *Case No. 1618* (TUC v. United Kingdom); Report No. 283, Off. Bull. Vol. LXXV, 1992, Series B, No. 2; Report No. 287, Off. Bull., Vol. LXXVI, Series B, No. 2.

[269] *Op. cit.* kplt. 709–711 ja 734.

[270] *Op. cit.* kplt. 715 ja 718.

[271] *Op. cit.* kplt. 719–720.

[272] Bartolomei de la Cruz s. 5–8 tyypittelee kansainvälisen kokemuksen kannalta merkittäviä syrjinnän muotoja seuraavasti: 1) työhönottokiellot, irtisanomiset ja mustalistajärjestelmät; 2) siirrot, lomautukset ja muut kurinpidolliset rangaistukset, syrjivä työnjako, yksipuoliset työsuhteen ehtojen muutokset ja ylennyksen pitkittäminen; 3) palkkasyrjintä, joka toteutuu suosimalla järjestäytymättömiä maksamalla heille enemmän palkkaa kuin järjestäytyneille tai lupaamalla palkankorotus tai ylennys vastineeksi liitosta eroamiselle; 4) kieltäytyminen palauttamasta kokoaikaiseksi valittua ammattiyhdistysedustajaa entiseen työhön toimikauden jälkeen; 5) erilaiset kollektiivisen syrjinnän muodot ku-

keita sekä edellä kuvaamani tavoin ammattiyhdistysedustajien suojan merkitystä.

3.2. Euroopan ihmisoikeussopimus

EIK katsoi tapauksessa *X. against Ireland*[273] että EIS 11 artiklaa on tulkittava laajasti. Artikla sisältää myös muita elementtejä kuin oikeuden perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin, ja periaatteessa se koskee myös työsuhteita. Tästä seuraa, että myös työnantajan toimenpiteet voivat loukata sopimusmääräyksessä turvattua oikeutta. Pyrkiessään täsmentämään »muita elementtejä» EIK kiinnitti huomiota ILO 87:ään, jonka Turkkia lukuunottamatta kaikki sopimusvaltiot olivat ratifoineet ja jonka 3 artiklaan sisältyi järjestöjen »oikeus valita vapaasti edustajansa» ja »järjestää hallintonsa». Se totesi myös EIS:n esitöistä ilmenevät yhtäläisyydet KP-sopimuksen 22 artiklaan ja sen (3) kappaleen viittauksen vuoden 1948 sopimukseen. EIK katsoi näillä perusteilla, että luottamusmiehen irtisanominen tai hänen painostamisensa voi »tietyissä olosuhteissa vakavasti rajoittaa tai vaikeuttaa ammattiyhdistyksiä koskevaa yhdistymisvapautta, minkä tämä artikla pyrkii turvaamaan.»[274]

Tapauksessa *Cheall v. United Kingdom*[275] EIK lisäsi vielä 5 artiklan niiden ILO:n sopimuksen nro 87 määräysten joukkoon, jotka tuli asianomaisessa tapauksessa ottaa huomioon.

1970-luvun puolivälissä EN:n ihmisoikeuselimet saivat käsiteltäväkseen kolme ammattiyhdistysoikeuksia koskeva tapausta: *National Union of Belgian Police*,[276] *Swedish Engine Drivers' Union*[277] sekä *Schmidt and Dahlström.*[278] EIK ja EIT käsittelivät ensimmäistä kertaa perusteellisesti EIS 11(1) artiklan tulkintaa.

Kahdessa ensin mainitussa tapauksessa keskusjärjestöjen ulkopuolella olevat itsenäiset ammattiliitot katsoivat ao. sopimusvaltion rikkoneen EIS 11 artiklaa yksin tai yhdessä 14 artiklan kanssa, Belgian sillä perusteella, että läänin- ja kunnallishallinnon palveluksessa olevien neuvotteluoikeuslakia

---

ten työpaikan kokonaan tai osittain sulkeminen taikka siirtäminen muualle sekä siirtyminen alihankintaan. Ks. myös syrjinnän muotoja eri maissa koskeva taulukko 1, *op. cit.* s. 10–17.

[273] ECHR Yearbook 1971 s. 198.

[274] *Op. cit.* s. 220–222.

[275] Appl. 10550/83 (1986) 8 E.H.R.R. 45 s. 74

[276] B/17 (1973–1975); A/ 19 (1975).

[277] B/ 18 (1973–1975); A/20 (1976).

[278] B/19 (1977); A/21 (1976).

sovellettaessa maan hallitus kieltäytyi hyväksymästä valittajaliittoa yhdeksi alan edustavimmista järjestöistä, Ruotsin sillä perusteella, että valtio ei työnantajana suostunut solmimaan valittajaliiton kanssa työehtosopimusta. Kummassakin tapauksessa valittajien mielestä seurauksena oli, että asianomaiset järjestöt eivät voineet käyttää niille EIS 11(1) artiklassa turvattuja oikeuksia, ja että joka tapauksessa järjestöt olivat näin joutuneet EIS 14 artiklassa kielletyn syrjinnän kohteiksi. EIK käsitteli mielipiteessään tulkintakysymystä in abstracto samalla tavoin ja pitkälle samoin sanoin.

> Tapauksessa Schmidt and Dahlström valituksen tekijät kuuluivat ammattiliittoihin, jotka olivat vuonna 1971 toimeenpanneet osaa jäsenistään (noin 4000) koskevia pistelakkoja, joiden vastatoimena Statens avtalsverk oli julistanut noin 30.000 näiden järjestöjen jäsentä työsulkuun, molemmat sinänsä laillisia työtaistelutoimia. Professori Folke Schmidt yliopiston opettajana ja Svenska Akademikers Centralorganisation'in (SACO) jäsenenä kuului sulun, mutta ei lakon piiriin. Sen sijaan armeijan kapteeni Hans Dahlström Statens tjänstemannaförbundet'in (SR) jäsenenä ei ollut lakossa eikä sulussa. Erinäisten vaiheiden jälkeen valtiotyönantaja solmi jäsenmäärältään kahden edustavamman järjestön – TCO-S:n ja SF:n – kanssa kollektiivisopimuksen. Sopimus sulki lakon järjestäneiden liittojen kaikki jäsenet – siis myös Schmidt ja Dahlström – ja mahdolliset ulkopuolisetkin lakkoihin osallistuneet sovittujen taannehtivien palkankorotusten ulkopuolelle, mutta lakkojen ulkopuolelle jääneitä järjestäytymättömiä virkamiehiä ei.

Missään näissä kolmessa asiassa ei ollut kysymys EIS 11(2) artiklassa tarkoitettujen poliisiin tai valtionhallintoon kuuluviin kohdistettavien rajoitusten sallittavuudesta. Sen sijaan niissä kaikissa käsiteltiin kysymystä, onko valtio julkisen vallan haltijana tai työnantajana eri asemassa kuin yksityinen työnantaja sopimusvelvoitteiden suhteen.

Valittajien mielestä takautuvien palkankorotusten maksaminen varsinkin järjestäytymättömille virkamiehille merkitsi valittajille EIS 11 artiklassa turvattujen oikeuksien loukkausta joko sellaisenaan tai yhdessä EIS 14 artiklaan sisältyvän syrjintäkiellon kanssa. Valituksen tekijät katsoivat ensin mainitun määräyksen velvoittavan sopimusvaltioita varmistamaan, ettei työtaistelun jälkeen työhön palaavilta ammattiyhdistyksen jäseniltä kielletä etuuksia, jotka myönnetään järjestäytymättömille työntekijöille. Lisäksi valtio on velvollinen varmistamaan, ettei syrjiviin toimiin ryhdytä sen vuoksi, että ammattiliitto on ryhtynyt lailliseen lakkoon painostaakseen työnantajaa neuvoteltaessa uudesta sopimuksesta.

EIK katsoi, että EIS 11 artiklan sinänsä yleisluonteinen teksti epäilemättä koski myös yksityisalojen työsuhteita ja että esityöt tukivat tätä tulkintaa juuri

YK:n valmistelun kautta.[279] Toimikunta viittasi selostamaani YK:n ihmisoikeustoimikunnan käsittelyyn, jossa hylättiin esitykset, jotka olisivat rajanneet kokoontumis- ja yhdistymisvapauden suojelun vain valtiollista puuttumista vastaan:

> »Ottaen huomioon yhtäläisyydet [Euroopan] yleissopimuksen 11 § 1 artiklan ja [KP-]sopimuksen 22 § 1 artiklan ja niiden kummankin historian välillä voidaan katsoa näytetyksi, että 11 artikla on samalla tavoin tarkoitettu suojelemaan ammattiyhdistyksiä kaikenlaatuisilta, myös työnantajien loukkauksilta.»[280]

EIK ei kiinnittänyt huomiota siihen, että sen mainitsema »hallituksen sekaantumista» koskeva asia oli ennen EIS:n allekirjoittamista käsitelty vain kokoontumisvapauden yhteydessä YK:n ihmisoikeustoimikunnan kuudennella istuntokaudella. Sama asia nousi yhdistymisvapautta koskien esiin vasta YK:n toimikunnan kahdeksannella istuntokaudella vuonna 1952 eli runsaan vuoden EIS:n allekirjoittamisen jälkeen. Toisaalla EIK totesi, että KP-sopimuksen 22(1) artikla ja EIS 11(1) artikla ovat (englanninkielisinä) sanamuodoltaan identtiset, eikä ensin mainitusta saada sellaisenaan mitään johtoa viimeksi mainitun sopimusmääräyksen tulkintaan.[281] Toimikunnan perusteet välilliselle horisontaalivaikutukselle ovat siten pelkästään esitöihin tuettuina sellaisenaan kepeähköt.

EIK tarkasteli myös muiden ammatillista järjestäytymisvapautta koskevien kansainvälisten sääntelyasiakirjojen relevanssia. Se totesi ILO:ssa vakiintuneen ammatillisen yhdistymisvapauden käsitteen sisältävän sopimuksiin nrot 87 ja 98 sisältyvät oikeudet. Koska nämä muodostavat joukon myös Euroopan valtioita sitovia erityissääntöjä, ei niitä voida jättää huomiotta EIS 11 artiklan tulkinnassa,

> »varsinkin jos toivotaan, ettei Euroopan yleissopimus jää jälkeen kansainvälisen työoikeuden säännöistä ja että sen käsitteet pysyvät sopusoinnussa kansainvälisen työoikeuden teoriassa ja käytännössä sovellettavien käsitteiden kanssa. Se seikka, että sopimukset mainitsevat erikseen yhdistymisvapauden ja ammatillisen järjestäytymisoikeuden ei merkitse, ottaen huomioon vakiintunut laajempisisältöinen kielenkäyttö, että olisi olemassa kaksi erillistä ja itsenäistä käsitettä, jotka pätisivät missä tahansa muussa yhteydessä. Tämän vuoksi toimikunta katsoo, että

---

[279] *National Union of Belgian Police,* B/17 § 57 s. 47 ja § 70 s. 52; *Swedish Engine Drivers' Union,* B/18 § 72 s. 45.

[280] *National Union of Belgian Police* B/17, § 57 s. 47.

[281] *Op. cit.* § 65 s. 50.

11 artiklan »yhdistymisvapaus» voidaan perustellusti ulottaa koskemaan valtion vastuuta työntekijöiden ja työnantajien välisissä suhteissa.»[282]

Asiassa *Schmidt and Dahlström* EIK rinnasti valtion työnantajana yksityiseen työnantajaan siten, että EIS 11 artiklan tulkinnassa silloin, kun valtiolle työnantajan ominaisuudessa asetetaan käyttäytymisstandardeja, tulee aina ottaa huomioon, että valtion tulee voida saattaa nämä normit koskemaan myös yksityistä sektoria ja päin vastoin.[283] EIT rajasi kuitenkin ongelman tapauskohtaiseksi. Se katsoi ensin, ettei sopimus tee eroa sen välillä, toimiiko sopimusvaltio julkisen vallan käyttäjänä vai työnantajan ominaisuudessa. EIT:lle riitti johtaa tästä Ruotsin virkaehtosopimusjärjestelmän yksityisoikeudellisiin piirteisiin rajoittuva sääntö, jonka mukaan »11 artikla sitoo 'valtiota työnantajana' riippumatta siitä, onko sen palvelussuhteita arvosteltava yksityis- vai julkisoikeuden mukaan.» Näin EIT vältti tietoisesti harkitsemasta EIS 11 artiklan suoraa tai välillistä soveltamista yksityisten välisissä suhteissa.[284]

EIS:n valvontakäytännössä ei ole testattu sitä, johtuuko edellä referoimistani sopimusmääräyksistä sopimusvaltioille velvollisuus taata yhdenvertainen kohtelu kansallisuuteen, sukupuoleen ja/tai rotuun katsomatta myös yksityisten välisissä suhteissa EIS 11 artiklaa sovellettaessa. Jäljempänä selostamani *British Rail* -tapauksessa sekä EIK että EIT sisällyttivät tähän artiklaan »tietyn *Drittwirkung*-vaikutuksen»[285] koska »*it was the domestic law in force at the relevant time that made lawful the treatment of which the applicants complained.*»[286] Tämän vuoksi Ison-Britannian viranomaiset olivat vastuussa yrityksen toimenpiteestä, jonka katsottiin loukkaavan 11 artiklassa turvattua oikeutta. Kun ammattiyhdistysoikeuksia voidaan käyttää vain »muiden kanssa»,[287] voidaan valtion vastuu syrjimättömyysperiaatteen sovel-

[282] B/17, § 69 s. 51–52; B/18, § 71 s. 44–45.

[283] B/19 § 48 s. 34; ks. myös *Swedish Engine Drivers' Union,* B/18, § 63 s. 42.

[284] A/ 20 § 37 s. 14; A/21 § 33 s. 15. Vrt. Harris & O'Boyle & Warbrick s. 425: »Given that decision [*Swedish Engine Drivers*] it would hardly be consistent to regard the activities of private employers, who, vis-à-vis the individual worker, are hardly in a different case from the government, as not subject to Article 11. It is here that the matter of the state's positive obligations to ensure that private persons do not infringe the rights under Article 11 of other persons becomes crucial.»

[285] *Op. cit.* s. 435; Sieghart 1983 s. 44.

[286] *Young, James and Webster,* A/44 (1981) s. 20, B/39 (1979–1982) s. 47. Ks. Harris & O'Boyle & Warbrick s. 425.

[287] *»with others»,* ks. suomenkielistä käännöstä koskeva huomautus IV luku av. 172.

tamisesta myös yksityisten välisisssä suhteissa johtaa samoin perustein mielestäni myös suoraan sopimuksen tekstistä.

3.3. Euroopan sosiaalinen peruskirja

Käytettävissäni olleet ESP:n esityöt eivät selitä suoraan, miksi järjestäytymisoikeutta koskevan 5 artiklan garantiaosa[288] muotoutui lähinnä klassiseen valtiollisen puuttumisen kieltävään asuun.[289] Tekstin sisältö perustuu kuitenkin Ison-Britannian esitykseen,[290] jonka taustana voi hyvinkin arvailla olleen brittiläisen käsityksen ammattiyhdistysten immuniteetista suhteessa valtioon. Muotoilu viittaa ILO 87:ään (8(2) artikla). Viimeksi mainittu sopimusmääräys viittaa puolestaan sopimukseen kokonaisuudessaan, myös ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelua koskevan II luvun ainoaan, 11 artiklaan, joka muodostaa esitöitä koskevassa luvussa selostamani kytkennän sopimusten nrot 87 ja 98 välille. ILO:n järjestäytymisvapauskomitea on *Cheltenham*'in tapauksessa todennut, että tämä artikla velvoittaa sopimuksen ratifioineita valtioita ryhtymään »kaikkiin tarpeellisiin ja sopiviin toimenpiteisiin turvatakseen työntekijöille tämän oikeuden vapaan harjoittamisen.» Tästä seuraa, että jos hallitus päin vastoin käyttää sille laissa annettuja valtuuksia asettamalla palvelussuhdetta koskevia rajoittavia ehtoja, hallitus on itse ryhtynyt toimenpiteeseen, jolla työntekijöiltä on riistetty tämä oikeus, ja toimenpide loukkaa sopimuksen nro 87 2 ja 11 artikloita.[291]

ESP:n asiantuntijakomitea on ensimmäisessä raportissaan katsonut ilman enempiä perusteluja ESP 5 artiklan sisältävän sekä klassisen puuttumiskiellon että positiivisen toimimisvelvollisuuden. Komitean mukaan artikla edel-

---

[288] »(...) sopimuspuolet takaavat, ettei kansallista lainsäädäntöä laadita sellaiseksi tai sitä sovelleta tavalla, joka loukkaisi tätä oikeutta.»

[289] *»Non-interference» right,* Betten 1985 s. 90.

[290] Memorandum by the UK Delegation to the (Governmental) Social Committee, May 1957, CE/Soc/Tr.Pr. (70) 22 s. 21.

[291] *Case No. 1261* (TUC, ICFTU and PSI v. United Kingdom), 234th Report, Off. Bull Vol. LXVII, 1984, Series B, No. 2, kpl. 362 s. 117–118. Vihma 1986 s. 63 katsoo artiklan edellyttävän, että valtion on jo ratifiointivaiheessa *luotava* sopimuksen edellyttämä oikeustila, *ylläpidettävä* sitä ja *alistuttava valvontaan.* Nämä kolme velvoitetta johtuvat kuitenkin suoraan ILO:n perussäännöstä ja koskevat kaikkia yleissopimuksia. Olennaista on, että perussäännön 19(d) artiklaan verrattuna sopimuksen nro 87 nyt po. 11 artikla asettaa ratifioinnin jälkeiseen aikaan kohdistuvan erityisen, *positiivisen* toimintavelvoitteen, pöytäkirjaan (1949 ILC-RP s. 469–470) merkityn autenttisen tulkinnan mukaan myös yksityisten taholta tulevien järjestäytymisvapauden loukkausten estämiseksi.

lyttää takeita ja suojelua sekä viranomaisten että kolmansien osapuolten puuttumiselta.[292] *Heinz-E. Kitz* johtaa tulkinnan suoraan ESP:n tekstimateriaalin positiivisesti velvoittavista osista,[293] *Otto Kahn-Freund* lisäksi sopimusmääräyksen tarkoituksesta.[294] Sinänsä arkielämän todellisuutta vastaava työntekijän korottaminen erityisen suojelun kohteeksi on kuitenkin pitkälle venytetty tulkinta työnantajia ja työntekijöitä samanarvoisina kohtelevasta tekstistä. Myös tältä osin ILO nrot 87 ja 98 ja niiden justifikaatio oli jo esitöissä enemmän esillä.[295] Yhteys on kuitenkin kadonnut pyrittäessä tiivistämään tekstiä, ja löytynyt uudestaan valvontaelimen johtopäätöksissä, joskaan ei niiden perusteluissa.

ESP:n asiantuntijakomitea onkin asiallisesti ottaen sisällyttänyt ILO 98:ssa vahvistetut periaatteet ESP 5 artiklaan katsomalla, että sopimusvaltio on velvollinen ryhtymään asianmukaisiin lainsäädäntö- tai muihin toimenpiteisiin järjestäytymisoikeuden käyttämisen takaamiseksi ja erityisesti työntekijöiden järjestöjen suojelemiseksi kaikelta työnantajien puuttumiselta sekä – vielä

---

[292] Conclusions I (1969–70) s. 31: »The Committee noted that two obligations were embodied in this provision, having a negative and a positive aspect respectively. The implementation of the first ogligation requires the absence, in the municipal law of each Contracting State of any legislation or regulation or any administrative practice such as to impair the freedom of employers or workers to form or join their respective organisations. By virtue of the second obligation the Contracting State is obliged to guarantee the exercise of the right to organise, and in particular to protect, workers' organisations from any interference on the part of employers.» Ks. myös Conclusions II (1971) s. 23 (Ruotsi); myöhemmistä esim. Conclusions XI-2, kpl. s. 73 (Itävalta); Conclusions XII-2 s. 97–98 (Saksa); Sixth Report on certain provisions of the Charter which have not been accepted, September 1998 kpl. 3 s. 2–3; Samuel s. 107.

[293] BaöRV 75/2 s. 1088; ESP 5 artiklan alkuosa (»Turvatakseen ja edistääkseen työnantajien ja työntekijöiden oikeutta muodostaa (...)») yhdessä I osan johdantokappaleen kanssa (»(...) hyväksyvät toimintansa tavoitteeksi, johon ne pyrkivät kaikin sopivin keinoin, (...) sellaisten olosuhteiden luomisen, joissa seuraavat oikeudet (...) ovat tehokkaalla tavalla toteutettavissa.»).

[294] Kahn-Freund 1972 s. 137: »(...) to be effective, Article 5 must compel Member Governents not only not to intervene so as to impair that freedom, but also to intervene so as to guarantee its exercice: Art. 5 of the Charter implies this, although it does not, as do ILO Conventions 87 Art. 1 and 11 and 98 Art. 1, make this dual aspect of the freedom to organise explicit.»

Vrt. Konzen, JZ 4/1986 s. 162: »Art. 5 ESC nur ein völkerrechtlicher Verbot zur Verhinderung der Vereinigungsfreiheit enthält...»

[295] Ks. Document comparing the draft Social Charter and the corresponding ILO instruments, CE/Soc/Tr.Pr. (70) 22 s. 11–13, jossa 5 artiklan valmistelujen kohdalla viitataan mm. kumpaankin ILO:n perussopimukseen.

jyrkemmin – että 5 artiklan mukaan »ammattiyhdistysvastaiset toimet on säädettävä rangaistaviksi sen lisäksi, että ne on kiellettävä lailla.»[296]

ESP:n valvontaelimet ovatkin kiinnittäneet huomiota **Itävallan** lainsäädännössä oleviin aukkoihin, jotka jättävät pienyritysten työntekijät vaille suojelua ammattiyhdistysvastaiselta syrjinnältä.[297] Ministerikomitea on antanut Itävallalle asiasta kaksi suositusta (R ChS (94)1 ja (95) 1). Tämän jälkeen asiantuntijakomitea pani merkille *Oberster Gerichtshof*in 11.8.1993 antaman tuomion, jolla oli myönnetty muutoksenhakulupa irtisanomisasiassa ja pyysi selvitystä ratkaisun merkityksestä pienyritysten työntekijöiden suojelemiseksi ammattiyhdistysvastaiselta syrjinnältä.[298] Seuraavassa raportissaan[299] hallitus kertoi, että pienyrityksiäkin koskee työlain (ArbGB) yleissäännös (879 §), joka suojelee irtisanomisilta, jotka loukkaavat »moraalia» (*Sittenwidrigkeit*). Oikeuskirjallisuudessa tätä säännöstä on tulkittu siten, että vähintään viiden työntekijän yrityksiä koskevassa erityissäännöksessä (105(3) §) mainittuja ammattiyhdistysvastaista syrjintää koskevia perusteita on pidettävä yleissäännöksessä tarkoitetun moraalin vastaisina, vaikka niitä ei olekaan nimenomaisesti mainittu tässä säännöksessä. ESP:n komitea totesi, ettei doktriinissa esitettyä kantaa ole varmennettu korkeimman oikeu-

---

[296] Conclusions XII–2 s. 101 (Malta); Conclusions XIII-3 s. 108–110 (United Kingdom).

[297] Casey s. 35–36; Samuel s. 123–126 ja niissä viitatut lähteet. Ks. myös Itävallasta Governmental Committee, 11th Report (II) s. 32; 12th Report (II) kplt. 74–76 ja Annex IV (esitys suositukseksi äänin 9–3–5); 13th Report (I) kplt. 341–343 (esitys toiseksi suositukseksi äänin 12–0–2) sekä viimeksi asiantuntijakomitea, Conclusions XV-1 Vol. 1 s. 39; Irlannista Governmental Committee, 11th Report (II) s. 34–36 (komitea katsoi, ettei vahingonkorvausvelvollisuutta koskevan immuniteetin epääminen muilta kuin neuvotteluluvan saaneilta järjestöiltä ja heidän jäseniltään lakon vuoksi ole yhteensopimatonta ESP 5 artiklan kanssa (äänin 6–1–8). Sen sijaan neuvottelulupajärjestelmä loukkasi tämän artiklan turvaamaa oikeutta kollektiivisiin neuvotteluihin, (äänin 9–4–2). Yhteensopimattomaksi katsottiin myös lainsäädäntö, joka salli muun kuin neuvotteluluvan saaneiden järjestöjen jäsenten irtisanomisen ammattiyhdistysjäsenyyden tai -toiminnan vuoksi (äänin 11–1–3). Vuonna 1995 hallitusten välinen komitea käsitteli Irlantia 6(4) artiklan kohdalla, 13th Report (I) kplt. 460–465. Komitea antoi varoituksen siitä, ettei lakkoon ryhtyneille muille kuin neuvotteluluvan saaneet järjestöille ja niiden jäsenille ollut turvattu koskemattomuutta vahingonkorvausvaatimuksilta (*immunity from civil liability*) ja että lainsäädäntö mahdollisi kaikkien lakkoon osallistuneiden työntekijöiden irtisanomisen (äänin 11–1–6). Sen sijaan vuoden 1875 lainsäädäntö, joka jätti merimiehet koskemattomuussuojan ulkopuolelle työriidoissa – jota ei tosin käytännössä enää sovellettu – johti suosituksen esittämiseen (äänin 12–3–3).

[298] Conclusions XIII-3 s. 96.

[299] Raportointijaksoa 1997–1998 koskeva 17. raportti.

den oikeuskäytännössä ja jätti kantansa avoimeksi, kunnes on esitetty, että ammattiyhdistysvastainen syrjintä on kielletty käytännössä.[300]

Ministerikomitealta antoi **Irlannille** suosituksen mm. siitä, että maan vuodelta 1875 oleva lainsäädäntö jätti työriitoihin osallistuneet merimiehet vaille lain muille työntekijöille turvaamaa immuniteettia (R ChS (95) 6). Vuonna 1999 Irlannille annettiin suositus, jossa asiantuntijakomitean kantoihin yhtyen katsottiin, että Irlannin neuvottelulupajärjestelmä, vain virallistetuille ammatillisille järjestöille ja niiden jäsenille turvattu siviilioikeudellinen koskemattomuus työriidoissa sekä negatiivisen järjestäytymisvapauden puuttuminen, olivat yhteensopimattomia ESP 5 ja 6(2) artikloiden kanssa (R ChS (99) 2).

Palmer and Wilson ja sen perusteena oleva lainsäädäntö on ollut myös ESP:n asiantuntijakomitean arvioitavana.[301] Komitealla oli käytettävissään myös ILO:n järjestäytymisvapauskomitean kannanotot.[302] Komitea päätyi **Ison-Britannian** kohdalla samaan johtopäätökseen kuin ILO:n valvontaelimet: jos lainsäädännön seurauksena työnantaja voi poikkeustapauksia lukuunottamatta tarjota paremmat palkaedut työntekijöille, jotka suostuvat solmimaan henkilökohtaisen työehtosopimuksen sekä luopumaan työehtosopimuksen mukaisista työehdoista ja käyttämästä ammattiyhdistystä edustajanaan, sopimuspuoli ei turvaa riittävästi työntekijöiden järjestöjä työnantajan puuttumiselta. Negatiivinen johtopäätös koski sekä ESP 5 että 6(2) artiklaa.[303]

ESP:n asiantuntijakomitea perusteli johtopäätöstään tarkastelemalla ILO:n valvontaelimiä yksityiskohtaisemmin Court of Appeal'in ratkaisun jälkeen tehdyn lainmuutoksen yhteensopivuutta ESP 5 ja 6(2) artiklan kanssa. Uusi vuoden 1992 lakiin (TULRA) lisätty 13 § asetti presumptiosäännön, jonka tarkoituksena oli helpottaa työnantajan pyrkimystä siirtyä työntekijöidensä työehtojen yksilölliseen sääntelyyn. Säännöksen mukaan tuomioistuimen oli pitäydyttävä työnantajan tarkoituksessa, jos oli ilmeistä, että työnantajan toimenpiteiden tarkoituksena oli muuttaa hänen suhdettaan kaikkiin tai tiettyihin ryhmiin kuuluviin työntekijöihin, ellei tuomioistuin »katso, että toimenpide oli sellainen mihin kukaan järkevä työnantaja ei ryhtyisi ottaen huo-

[300] Conclusions XV-1 s. 39.

[301] Conclusions XIII-3 s. 108–109; Governmental Committee, 13th report (III) (1995); Conclusions XIV-1 Vol. 2 s. 798.

[302] CFA *Case No. 1618*, 283th Report, Off. Bull. Vol. LXXV 1992. Series B, No. 2; *Case No. 1730*, 294th Report, Off. Bull. Vol. LXXVII 1994 Series B, No. 2; 1994 RCE

[303] Conclusions XIII-3; Casey kpl. 48 s. 22

mioon kappaleessa a) mainittu tarkoitus.»[304] Komitea piti periaatteessa legitiiminä työnantajan pyrkimystä muuttaa neuvottelujärjestelmää. Se katsoi kuitenkin, että

> »yllä mainituissa tapauksissa työnantajilla oli ilmeinen tarkoitus painostaa työntekijänsä luopumaan ammattiyhdistystoiminnasta ja työehtosopimusneuvotteluista. Joka tapauksessa komitea oli sitä mieltä, että 148 §:n kolmannen momentin a) kohdan sanamuoto oli niin yleinen, että tämän säännöksen vaikutuksesta tuomioistuin voisi vain poikkeustapauksissa pitää työnantajan toimenpidettä laittomana sillä perusteella, että se loukkasi järjestäytymisvapautta.»[305]

Komitea on myös pitänyt ESP 5 artiklan vastaisena lainsäädäntöä, jonka perusteella virkamiehet voidaan velvoittaa tekemään samaan ammattiliittoon kuuluvien lakossa olevien työntekijöiden työtä »riippumatta tällaisten toimenpiteiden vaikutuksista lakko-oikeuden kunnioittamiseen.» Komitea johti tämän konkreettisen päätelmän yleisemmästä periaatteesta, jonka mukaan 5 artiklan piiriin kuuluu »myös ammattiyhdistysten oikeus järjestäytyä vapaasti ja täyttää tehtävänsä tehokkaasti, mikä on olennaista 'työntekijöiden taloudellisten ja sosiaalisten etujen suojelemiseksi'».[306] Kun komitea sai tietää, että **Saksan** perustuslakituomioistuin oli katsonut tällaiset toimenpiteet perustuslain vastaisiksi, ellei asiasta ole säädetty laissa, komitea huomautti, että lakonalaisten töiden teettäminen muilla työntekijöillä on mahdollista vain ESP 31 artiklassa mainittujen perusteiden nojalla.[307]

3.4. YK:n yleissopimukset

KP-sopimuksen 22 artiklan horisontaaliulottuvuuteen IOK ei ole toistaiseksi ottanut kantaa.[308] Edellä selostamieni esitöiden perusteella ei ole kuitenkaan

---

[304] Ks. TULRA, 146 § ja 148(3) §.

[305] Conclusions XIII-3 s. 108; Conclusions XIV-1, Vol. 2. s. 798, Conclusions XV-1 (UK) lähde: http://www.dhdirhr.coe.fr/cseweb. Lainkohta kuuluu: »(3) In determining what was the purpose for which action was taken by the employer against the complainant in a case where – (a) there is evidence that the employer's purpose was to further a change in his relationship with all or any class of his employees (...) the tribunal shall regard the purpose mentioned in paragraph (a) (...) as the purpose for which the employer took the action, unless it considers that the action was such as no reasonable employer would take having regard to the purpose mentioned in paragraph (a),» TURER (1992), Section 148 as amended by Section 13 of the 1993 Act.

[306] Conclusions XII-2 s. 99 (Saksa).

[307] Conclusions XIII-2 s. 282.

[308] Ks. Nowak s. 386.

aihetta epäillä, että komitea poikkeasi valmistelutöissä selvästi ilmenevästä tarkoituksesta. Ranskan esitys tässä artiklassa tarkoitetun oikeuden »tunnustamisesta» hylättiin, samoin Yhdysvaltojen esitys tämän oikeuden suojaamisesta vain »hallituksen puuttumiselta», koska »yleisesti katsottiin, että yksilöä tulee suojella kaikenlaatuisilta tämän oikeuden käyttöön kohdistuvilta loukkauksilta»[309] Artikla asettaa sopimusvaltioille positiivisen velvollisuuden luoda sellainen oikeudellinen rakenne, joka samalla kertaa mahdollistaa ammattiyhdistysten perustamisen ja suojelee sekä yksilöitä että järjestöjä kolmansien henkilöiden puuttumiselta.[310]

Sanamuotonsa mukaan KP-sopimuksen 2(1), 3 ja 26 artiklat koskevat myös KP-sopimuksen 22 artiklassa »jokaiselle» turvattua oikeutta yhdistymisvapauteen muiden kanssa.

Siten mahdollinen faktinen normikonflikti yleissopimuksen takaaman syrjintäkiellon ja yhdistysautonomian välillä siinä tilanteessa, että jokin ammattiyhdistys sisällyttäisi sääntöihinsä jonkin kielletyn syrjintäperusteen, eliminoitunee jo rajoitusperusteiden kautta, koska syrjintäkiellon voidaan katsoa olevan osa valtion yleistä järjestystä.

TSS-sopimuksen soveltamista koskevia hallitusten kertomuksia käsitellessään TSS-komitean jäsenet ovat pyrkineet huolehtimaan siitä, että ammattiyhdistysvastaiset toiminnat kielletään ja että ammattiyhdistystoimintaa rohkaistaan yleensä.[311] He ovat myös kantaneet huolta ammatilliseen järjestäytymiseen kohdistuvista rajoituksista.[312] Samaa huolta on myös komitea osoittanut johtopäätöksissään.[313] Komitea on – samoin kuin ESP:n asiantuntijakomitea – kiinnittänyt huomiota **Itävallan** lainsäädäntöön, jonka mukaan pienyritysten työntekijöillä ei ole riittävää suojaa ammattiyhdistoiminnan vuoksi tapahtuvien irtisanomisten estämiseksi.[314]

---

[309] Ks. V.6.6.1. luku

[310] Ks. Nowak s. 387.

[311] Craven s. 262.

[312] E/C.12/1996/SR.2 kpl. 10 s. 4, jäsen Rattray kiinnitti huomiota lakisääteiseen ja yleiseen vähimmäismäärään oikeuskelpoisuuden edellytyksenä (Paraguayn ensiraportti).

[313] Esim. E/C.12/1/Add. 1 kpl 25 s. 5 (Paraguay): »(...) urgent measures should be adopted, inter alia, by increasing the awareness of employers, labour judges and the police, in order to fully guarantee the implementation of the right to engage in trade union activities and the right to strike»; ja.E/C.12/1/Add.4 kpl. 19 s. 4 (El Salvador): »(...) the legal restrictions on trade union freedom and the right to strike are far too extensive. In the view of the Committee, the prohibition on aliens occupying positions of responsibility within a trade union is contrary to the Covenant.»

[314] E/1995/22 kplt. 256 ja 262.

TSS-komitea ei ole toistaiseksi ottanut nimenomaista kantaa syrjintäkiellon horisontaaliulottuvuuteen sopimuksen 8(1) artiklan kohdalla, jossa on vahvistettu ammattiyhdistysten yhdistysautonomiaan perustuva oikeus määritellä säännöissään jäsenyyskriteerinsä. *Matthew Craven* (s. 266) katsoo, että sopimusvaltioilla on residuaalinen velvollisuus huolehtia siitä, etteivät ammattiyhdistykset käytä väärin asemaansa pitämällä voimassa sääntöjä, jotka esimerkiksi syrjivät naisia tai tiettyyn rotuun kuuluvia ryhmiä.

TSS-komitean selkeimmät horisontaalivaikutusta koskevat kannanotot koskevat lakkoon osallistuneiden työntekijöiden suojelua irtisanomisilta (ks. jäljempänä jaksossa 6.3).

3.5. Yhteenveto

Horisontaalivaikutus liittyy johdantoluvussa omaksumani käsitteistön mukaisesti työntekijän järjestäytymisoikeuden suojeluun – vapaus valtiota, oikeus työnantajaa vastaan. Kaikkien verrokkisopimusten esityöt osoittavat tarkoituksena olleen työntekijän ammatillisen järjestäytymisen turvaaminen sekä vapautena että oikeutena. Vaikka konkreettisuuden aste vaihtelee, valvontakäytäntö on johdonmukainen sikäli, että mikään valvontaorgaani ei ole katsonut työntekijän järjestäytymisoikeuden suojelun jäävän valtioille kohdistettujen sopimusvelvoitteiden ulkopuolelle. Nämä velvoitteet ovat luonteeltaan positiivisia. Sopimusvaltioiden on ryhdyttävä aktiivisiin ja riittäviin toimenpiteisiin työntekijöiden järjestäytymisoikeuden suojelemiseksi ja ammattiyhdistysvastaisen syrjinnän torjumiseksi. Verrokkijärjestelmien valvontaorgaanit, varsinkin EIK ja ESP:n asiantuntijakomitea, ovat päätyneet varsin yhdensuuntaisiin kannanottoihin, usein komparatiivisen tarkastelun perusteella.

4. Negatiivinen järjestäytymisvapaus

4.1. Johdannoksi

Tässä jaksossa vie eniten tilaa EIS:n ja ESP:n valvontaelinten tapauskäytännön referointi ja sen analyysi. EIS:n ja ESP:n valvontaelinten argumentaatio on kehittynyt tiiviissä vuorovaikutuksessa ja ristikkäisin viittauksin kohti negatiivisen järjestäytymisoikeuden rakentamista sääntelyasiakirjoissa tunnustetun positiivisen järjestäytymisoikeuden sisään, vastoin esitöiden selvästi

osoittamaa tarkoitusta. Evolutiivinen tulkintamenetelmä ei rajoitu pelkästään yksilönvapauden korostamiseen kollektiivisen edun kustannuksella. Tämä on pikemminkin aksiologinen lähtökohta ja ehkä muutoin – esitöiden merkitystä koskevin varaumin – sinänsä sisällytettävissä EIS:n tarkoituksestakin johdettavaan tavoitteelliseen tulkintaan. ESP:n kohdalla sopimuksen tarkoitus ei ole näin yksioikoisesti määriteltävissä, vaikka ESP 5 artikla sinänsä käsittelee yksilön järjestäytymisoikeutta. Sopimuksen kattamien taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteuttamisessa kollektiiviselle aspektille on sopimuksessa itsessään (ESP 6 ja 33(1) artikla; liite/1(2) artikla) annettu tärkeä asema. Esitöiden ja sopimusmääräyksen kontekstin asteittainen häivyttäminen ja vastaavasti muiden argumenttien korostaminen ovat evolutiivisen tulkinnan keskeisiä välineitä valvontaelinten tapauskäytännön kehittämisessä.

4.2. Kansainvälinen työjärjestö

ILO:n valvontakäytäntö vakiintui alusta pitäen perussopimusten esitöistä ilmenevän tarkoituksen mukaiseksi.[315] Vakiintunut kriteeri rajanvedossa järjestäytymislausekkeiden ja ammattiyhdistysmonopolin välillä on muodollinen. Lakiin perustuva pakollinen ammattiyhdistysjäsenyys on kielletty, koska sillä perustetaan julkisen vallan väliintulon seurauksena ammatillista järjestäytymisvapautta kompromettoiva ammattiyhdistysmonopoli.[316] ILO hyväksyy edelleen varsin monimuotoiset järjestäytymislausekkeet ja käytännöt ml. velvollisuus liittyä jälkeenpäin (*post-entry/union shop agreements*) edellyttäen kuitenkin, että ne ovat syntyneet työntekijöiden järjestöjen ja työnantajien välillä käytyjen vapaaehtoisten neuvottelujen tuloksena.[317] ILO suhtautuu siten neutraalisti tällaiset lausekkeet salliviin tai kieltäviin valtioihin.[318]

---

[315] *Digest* kpl. 246 s. 52; RCE 1955 s. 66; RCE 1959 General Survey kpl. 40 s. 110.

[316] Työnantajat ovat viime aikoina arvostelleet myös järjestäytymislausekkeita koskevaa valvontakäytäntöä yhdistymisvapauden molemmat puolet sisältävään pääsäntöön liittyvän poikkeuksen liian laventavana tulkintana: »[pressures] through collective bargaining would be acceptable but not by state legislation. Reservations in this regard were necessary because there were countries where collective bargaining produced the same effects as legislation» (...) »for the individual the result was the same whether the pressure came from workers' organisations, employers' organisations or from the State», 1994 ILC-RP 25/29–30 kpl. 107.

[317] *Digest* kplt. 246–248 s. 52–53; 1994 RCE kplt. 102 ja 103 s. 46–47; kpl. 205 s. 94.

[318] »(...) the Committee considers that problems related to union security clauses must be solved at the national level, in accordance with the industrial relations practice and system on each country. in other words, both situations where union security clauses are

ILO:n järjestäytymisvapauskomitea on kuitenkin tunnustanut yksityisen työntekijän tarpeen saada suojelua järjestövallalta erilaisia järjestäytymislausekkeita sovellettaessa. Komitea on katsonut, että kohtuuttomien ehtojen asettaminen jäsenyyden myöntämiseksi saattaa merkitä syrjintää, jos työnsaannin edellytyksenä on tiettyyn ammatilliseen järjestöön kuuluminen.[319] Jos taas myös työehtosopimuksen solmineeseen järjestöön kuulumattomat ovat velvolliset lain nojalla maksamaan ammattiyhdistyksille »suojelumaksua» yrityksissä, joissa neuvottelu- ja sopimusoikeus on vain yhdellä järjestöllä,[320] tämä maksu ei saa olla liian pieni, jotta se ei rohkaisisi jäseniä eroamaan, mutta ei myöskään liian suuri, jottei siitä muodostu kohtuutonta rasitusta niille, jotka maksavat jäsenmaksua toiseen ammattiyhdistykseen.[321]

ILO:n järjestäytymisvapauskomitea on katsonut, että eroamista koskevat lakiperusteiset muodollisuudet voivat tietyissä olosuhteissa tehdä käytännössä eroamisen niin vaikeaksi, että ne voivat rajoittaa työntekijän positiivista järjestäytymisvapautta.[322] Tulkinta on siten johdettu suoraan sopimuksen tekstistä (nro 87, 2 artikla). En ole havainnut ILO:n valvontaelinten kertaakaan viitanneen yksilön negatiivista järjestäytymisvapautta koskevaan pöytäkirjamerkintään.

ILO:n asiantuntijakomitea ei hyväksynyt Ison-Britannian lainsäädäntöä,[323] joka kielsi ammattiyhdistyksiä erottamasta tai rankaisemasta yksityisiä jäseniään sen vuoksi, että nämä ovat kieltäytyneet osallistumasta lailliseen lakkoon tai kehottaneet muita menettelemään samoin. Komitea piti lainsäädäntöä »kiellettynä puuttumisena sopimuksen nro 87 3 artiklan sisältämiin takeisiin».[324] Jos säännösten tarkoituksena on estää ammattiyhdistystä päättä-

---

authorized and those where they are prohibited can be considered to be in conformity with ILO principles and standards on freedom of association», kohta 126, CFA *Case No. 1657* (Portugal), 286th Report, Off. Bull. Vol. LXXVI, 1993, Series B No. 1 pp. 29–35.

[319] *Digest*, kpl. 249 s. 53.

[320] Ns.»agency shop», ks. Córdova & Osaki ILR 1980 s. 25–27; Erstling s. 49.

[321] *Digest*, kpl. 250 s. 53.

[322] *Digest* kpl. 319; CFA *Case No. 631* (DISK v. Turkey), 138th Report, kplt. 31–32, Off. Bull. Vol. LVI (1973), Supplement. Tässä tapauksessa Turkin lainsäädäntö edellytti, että eroamisen tuli tapahtua julkisen notaarin läsnä ollessa, tämän tuli samalla varmentaa eroamaan ilmoittautuvan henkilöllisyys ja allekirjoitus. Järjestäytymisvapauskomitean mielestä nämä vaatimukset eivät sellaisenaan merkitse ammattiyhdistysoikeuksien loukkaamista »edellyttäen, että kysymyksessä on pelkkä muodollisuus, joka käytännössä voidaan täyttää helposti ja viivytyksettä.»

[323] Employment Act, 1988, Section 3.

[324] 1989 RCE s. 236–237; 1991 RCE s. 219–220.

mästä vapaasti säännöissään kurinpidollisista seuraamuksista yhdistyksen jäsenille, jotka kieltäytyvät noudattamasta tai pyrkivät välttämään yhdistyksen jäsenten demokraattisia päätöksiä työtaistelutoimiin ryhtymisestä, ne eivät ole sopimuksen kanssa sopusoinnussa.[325] Vuonna 1992 Iso-Britannia muutti lainsäädäntöään, mutta asiantuntijakomitea piti muutoksiakin sopimuksen nro 87 vastaisina. Ison-Britannian hallitus perusteli lainsäädäntöään argumentilla, jonka mukaan jokaisen ammattiyhdistyksen jäsenen oikeus kieltäytyä työtaistelusta (riippumatta ammatillisen järjestön työtaistelusta päättämisessä noudattamista menettelytavoista) on hänen henkilökohtainen perusihmisoikeutensa, jollaiset oikeudet asiantuntijakomiteakin on tunnustanut.[326] Asiantuntijakomitea katsoi kuitenkin sekä hallituksen että TUC:n esittämien tuomioistuinratkaisujen osoittavan, että uuden lain perusteella ammattiyhdistykset tosin ovat vapaita päättämään säännöissään lakonrikkureita koskevista kurinpidollisista seuraamuksista, mutta päätösten toimeenpano tulee ammattiyhdistyksille lain vuoksi hyvin kalliiksi. Komitea katsoi uusien säännösten poistavan ammattiyhdistyksiltä oikeuden ilmaista tyytymättömyytensä jäseniin, jotka kieltäytyvät noudattamasta tai yrittävät kiertää laillista työtaistelua koskevia demokraattisia päätöksiä.[327] Negatiivisen järjestäytymisvapauden suoja ei siten ulotu lakonrikkuruuteen sikäli kuin on kysymys jo jäseninä oleviin kohdistettavista kurinpitotoimista.

Määritelmän mukaan kysymys onkin eri asiasta ja eri artiklan soveltamisesta. Negatiivisen järjestäytymisvapauden ja closed shop -järjestelmän sääänteleminen aina järjestelmän kieltoa myöten jää ILO:n mukaan kansallisesti päätettäväksi. Jäseniin kohdistettavien kurinpitotoimien normiperusta on sopimuksen nro 87 3 artikla, joka koskee järjestöjen oikeutta laatia sääntönsä jne. Tämän määräyksen suhde kokonaan sopimuksen ulkopuolelle jäävään negatiiviseen järjestäytymisvapauteen järjestyy edellä selostamani valvontakäytännön valossa ja siinä käsitellyssä erityistilanteessa siten, että jäsenvaltion lainsäädäntö ei voi sallia rikkurien eroamista jäsenyydestä lakon aikana noudattamatta asianomaisia yhdistyssääntöjä. Tämä merkitsisi 3(2) artiklassa tarkoitettua kiellettyä puuttumista yhdistyksen toimintaan.

Tulkinta lakiin perustuvan pakollisen ammattiyhdistysjäsenyyden sallittavuudesta voisi olla YK:n ihmisoikeusjulistuksen esitöiden valossa toinen, koska Uuden-Seelannin lakiperusteinen järjestelmä oli voimakkaasti esillä,

[325] 1992 RCE s. 244.
[326] Brown & McCogan 21 ILJ 1992 s. 273.
[327] 1993 RCE s. 236.

ja closed shop -järjestelmä päätettiin ilman kvalifiointia jättää kansallisen päätöksenteon varaan.[328] Vastaavasti, jos EIS 11 artiklan ja samansisältöisen KP-sopimuksen 22 artiklan esityöt kytketään ahtaasti YK:n julistukseen, voisi sama tulkinta siirtyä koskemaan myös näitä artikloita: sekä lakiin että sopimukseen tai pelkästään käytäntöön perustuvat järjestäytymislausekkeet ovat sallittuja. EIK:n jäsenet *L. Kellberg ja C.A. Norgaard* [329]ovat esittäneet tällaisen tulkinnan. He eivät kuitenkaan kiinnittäneet huomiota ILO:n vain sopimusperusteiset lausekkeeet sallivaan käytäntöön. Eri asia on, että jos negatiivisen järjestäytymisvapauden katsotaan sisältyvän EIS 11(1) artiklaan, järjestäytymislausekkeiden sallittavuutta on arvioitava saman artiklan 2 kappaleessa asetettujen rajoitusperusteiden valossa. Tällöin rajoitukset voivat perustua vain lainsäädäntöön.[330] Sopusointu ILO:n periaatteen kanssa olisi siten periaatteessa mahdollista konstruoida sallimalla lainsäädännössä sopimuksiin perustuvien järjestäytymislausekkeiden soveltaminen. Tosin valvontakäytännössä materiaaliset rajoitusperusteet tulevat jäljempänä selostettavin tavoin vastaan.

4.3. Euroopan ihmisoikeussopimus

4.3.1. Young, James and Webster v. United Kingdom (British Rail)

EIK katsoi eräässä tutkimatta jättämispäätöksessään, että »itse yhdistymisvapautta muiden kanssa koskeva käsite sisältää vapauden olla yhdistymättä muiden kanssa tai olla liittymättä ammattiyhdistyksiin».[331]

Kysymys negatiivisesta järjestäytymisvapaudesta closed-shop-järjestelyn yhteydessä tuli EN:n ihmisoikeuselinten harkittavaksi tapauksessa British Rail. EIK ja EIT tulkitsivat EIS 11 artiklan esitöitä niiden tarkoitukseen nähden »evolutiivisesti». Molemmat ihmisoikeuselimet katsoivat, ettei niiden tehtävänä ollut yleisesti arvioida järjestäytymislausekkeiden suhdetta yleissopimukseen tai esittää mielipidettä kaikista siihen mahdollisesti liittyvistä pakottamisen seuraamuksista tai muodoista. Kuitenkaan – EIT:n presisoimana – siitä seikasta, että EIS 11 artiklasta jätettiin pois viittaus YK:n ihmisoikeusjulistuksen 20(2) artiklaan,

---

[328] Uusi-Seelanti ei ole ratifioinut ILO:n sopimuksia nrot 87 ja 98.

[329] Seuraavana selostettava *Young, James and Webster,* B/39 (1979–1982); A/44 (1981).

[330] Ks. tapaus *Sigurdur A. Sigurjónsson* jäljempänä.

[331] *X. v. Belgium,* Appl. 4072/69; ECHR *Digest,* Vol. 3 s. 544.

»ei seuraa, että henkilön yhdistymisvapauden negatiivinen puoli jää kokonaan 11 artiklan ulkopuolelle ja että jokainen ja mikä tahansa pakottaminen liittymään tiettyyn ammattiyhdistykseen on sopusoinnussa tämän määräyksen kanssa. 11 artiklan tulkitseminen niin, että se sallii kaikenlaatuisen pakottamisen ammattiyhdistysjäsenyyden piirissä järkyttäisi itse sen vapauden perusolemusta, jonka [vapauden] sen on määrä taata.»[332]

Kaikkien kolmen rautatieläisen oli liityttävä yhteen kolmesta työehtosopimuksessa mainituista ammattiliitosta työpaikan menettämisen uhalla. Kaksi heistä oli ollut British Railin palveluksessa huomattavan pitkään ilman, että heidän olisi edellytetty työsuhteen alkaessa liittyvän mihinkään ammattiyhdistykseen. Kaikki valittajat katsoivat järjestäytymisehdon loukkaavan heidän yhdistymisvapauttaan. Kaksi heistä vastusti periaatteessa ammattiliittoon kuulumista, toinen lisäksi tiettyjen liittojen sidonnaisuutta Labour-puolueeseen. Kieltäytymisen seurauksena oli irtisanominen syystä, joka silloin voimassa olleen lain mukaan hyväksyttiin perustelluksi. Irtisanotuilla ei siten ollut oikeutta korvauksiin puhumattakaan työsuhteen palauttamisesta.

EIT katsoi täysistuntoratkaisussaan, että irtisanottujen tilanne oli selvästi vastoin yhdistymisvapautta sanan negatiivisessa mielessä. Samalla kuitenkin EIT ilmaisi käsityksenään, että 11 artikla ei turvaa tämän vapauden negatiivista puolta tasavertaisena positiivisen puolen kanssa eikä pakottaminen liittymään tiettyyn ammattiyhdistykseen ole aina välttämättä yleissopimuksen vastaista.

»Kuitenkin toimeentulon menetystä merkitsevä irtisanomisuhka on mitä vakavin pakottamisen muoto, ja käsillä olevassa tapauksessa se suuntautui henkilöihin, jotka olivat olleet British Rail'in palveluksessa ennen kuin asetettiin mitään velvollisuutta liittyä tiettyyn ammattiyhdistykseen.

Tuomioistuimen mielestä tällainen pakottamisen muoto tapaukseen liittyvissä olosuhteissa kohdistuu itse 11 artiklan takaaman vapauden perussisältöön. Pelkästään tästä syystä jokaisen kolmen valittajan tätä vapautta on loukattu.»[333]

Sekä EIK:n että EIT:n jäsenten mielipiteet EIS 11 artiklan valmisteluasiakirjoihin merkityn pöytäkirjamerkinnän tulkinnasta hajosivat. Ihmisoikeustoimikunnan enemmistö (äänin 14–3) katsoi, ettei valmisteluhistoriaan voida kiinnittää ratkaisevaa huomiota:

[332] A/ 44 (1981), § 52 s. 22.
[333] *Op. cit.* § 15 s. 23.

»Toimikunnan tulkinnan mukaan 11 artikla ei kiellä eikä salli 'closed shop -järjestelmää' yleensä. Mutta historiasta ei voida päätellä, että tämä oli kysymyksessä olevan virkkeen [YK:n julistuksen 20(2) artikla] poisjättämisen tavoite tai vaikutus. Ilmeisesti ei ollut vakavasti tutkittu, mikä vaikutus sen sisällyttämisellä olisi ollut. Raporttiin oli sisällytetty pelkkä viittaus 'closed shop' -käytäntöön. Valmisteluhistoria ei liity nimenomaisesti nyt riidanalaiseen käytäntöön, nimittäin irtisanomiseen seurauksena kieltäytymisestä liittyä tiettyihin ammattiyhdistyksiin.»[334]

J.E.S. Fawcett lausui:

»11 artiklan ja muiden yhdistymisvapautta koskevien kansainvälisten asiakirjojen esityöt viittaavat vahvasti siihen, ettei mitään tällaista oikeutta [olla yhdistymättä] voida katsoa sisältyvän siihen. Kuvaan niitä lyhyesti, vaikka en täysin luotakaan niihin(...)

Sikäli kuin esitöille on annettava jotakin painoa, tässä oli kysymyksessä 'closed shop -järjestelmän' innoittama, mutta ei siihen rajoittuva selvä kieltäytyminen hyväksymästä Yleismaailmallisen julistuksen 20(2) artiklassa asetettua yleistä periaatetta.»[335]

L. Kellberg ja hänen lausuntoonsa yhtynyt C.A. Norgaard olivat valmiit antamaan esitöille suuremman merkityksen EIS:n tulkinnassa ja esittivät – muutoin Fawcett'n lausuntoon yhtyen – pitempään perusteltuna mielipiteenään:

»(...) valmistelijat päättivät täysin tietoisesti olla sisällyttämättä tekstiin sopimusehtoa, jonka mukaan 'ketään älköön pakotettako kuulumaan mihinkään yhdistykseen', koska tällaisen määräyksen olemassaolo olisi tehnyt laittomaksi tiettyjen maiden käytännön/lainsäädännön, jonka mukaan työntekijöiden oli kuuluttava ammattiyhdistykseen voidakseen tehdä työtä tietyssä ammatissa tai tietyllä ammattialalla. Ne sopimuspuolet, jotka tulkitsevat 11 artiklaa tällä tavoin, tekevät varmasti niin vilpittömässä mielessä; erilainen tulkinta ei olisi sopusoinnussa sopimusta allekirjoitettaessa olleen tarkoituksen kanssa. Niiden täytyy voida luottaa tähän esitöiden hyvin selvään lausumaan, mikä ei ollut obiter dictum vaan osa kansainvälistä valmistelua. Kaikki muut tulkinnat veisivät hallituksilta ex post facto heille sopimuksen perusteella kuuluvan oikeuden tehdä varaumia.

»Voidaan sanoa, että käsite closed shop ei ole riittävän selvä vaan sitä tarvitsee tulkita. Mielestäni tämä ei ole oikea tapa tarkastella ongelmaa. Sopimuksen valmistelijat aivan selvästi ja harkitusti päättivät jättää 'järjestelmän' sellaisenaan sopimuksen sisältämien oikeuksien ja vapauksien ulkopuolelle.

---

[334] B/39 (1979–1982), § 166 s. 46.

[335] *Op. cit.* s. 50–51.

»Sanan 'liittyä' tavalliseen merkitykseen ei voi ymmärtää sisältyvän myös oikeutta olla liittymättä.

»Täydentävät tulkintakeinot kuten travaux préparatoires vahvistavat tämän sanojen tavalliseen merkitykseen perustuvan tulkinnan. Ne osoittavat, että tulkinta, joka sulkee pois oikeuden olla liittymättä, ei ole vastoin tekstin tarkoitusta. Tämä ei myöskään viittaa mihinkään mahdottomaan tulokseen, eikä se johda tulokseen, jonka voitaisiin sanoa olevan sopimuksen dynaamisen tulkinnan vastainen. Closed shop -järjestelmällä on eräissä maissa pitkän ajan kuluessa lujaksi vakiintunut asema, vaikka sen tarkka sisältö vaihtelee maasta toiseen. Lisäksi ei ole mitään todisteita, jotka osoittaisivat, että closed shop -järjestelmä sopimuksen voimaan tullessa olisi ollut sisällöltään mitenkään toisenlainen kuin se on tänään.»[336]

EIT:n enemmistön mielipiteeseen kohdistui kritiikkiä kahdelta taholta. Perusteluja koskevassa mielipiteessään seitsemän tuomaria[337] ei pannut painoa esitöille:

»Sopimuksen 'travaux préparatoires' – joilla ei muutoinkaan ole sitovaa merkitystä – puhuvat vain siitä, 'ettei ollut toivottavaa', eivätkä ne siten oikeuta päättelemään, että ammatillisen järjestäytymisvapauden negatiivinen puoli oli tarkoitettu sulkea pois 11 artiklan soveltamispiiristä.»[338]

Tämä mielipide rakensi sopimusrikkomuksen positiivisen ammatillisen järjestäytymisvapauden konstruoinnin varaan:

»Ammatillinen järjestäytymisvapaus, yhdistymisvapauden muotona, käsittää vapaan valinnan: tähän kuuluu, että henkilö voi valita, haluaako hän kuulua yhdistykseen vai ei ja että, edellisessä tapauksessa, hänellä on mahdollisuus valita yhdistyksensä. Yhdistymisvapauden olennaisena osana olevaa valinnan mahdollisuutta ei kuitenkaan ole tosiasiassa olemassa, milloin vallitsee sellainen ammattiyhdistysmonopoli kuin käsiteltävässä tapauksessa.»[339]

Vähemmistöön jääneet kolme pohjoismaista jäsentä[340] katsoivat sekä ylempien virkamiesten kokousraportin merkinnän että muiden asiaa koskevien kansainvälisten asiakirjojen esitöiden osoittavan, että

---

[336] *Op. cit.* s. 57.

[337] W. Ganshof van der Meersch, D. Bindschedler-Robert, L. Liesch, F. Gölgüklü, F. Matscher, J. Pinheiro-Farina ja L.-E. Pettiti.

[338] A/44 (1981) s. 28.

[339] *Ibid.*

[340] M. Sörensen, G. Lagergren ja Thor Vilhjamsson.

> »Sopimusvaltioiden on katsottava hyväksyneen olla sisällyttämättä [sopimukseen yhdistymisvapauden] negatiivista puolta, eikä voida esittää mitään tulkintasääntöä, joka tukisi artiklan soveltamisalan laajentamista asiaan, joka on tarkoituksella jätetty ulkopuolelle ja säänneltäväksi sopimusvaltioiden kansallisen lainsäädännön ja perinteiden mukaisesti (...) Tämä johtopäätös on täydellisesti sopusoinnussa kysymyksessä olevien oikeuksien luonteen ja tehtävän kanssa. Niin sanottu positiivinen ja negatiivinen yhdistymisvapaus eivät yksinkertaisesti ole saman kolikon kaksi puolta tai, niinkuin tuomioistuin sen sanoo, saman vapauden kaksi ilmentymää. Niiden välillä ei ole mitään loogista yhteyttä.»[341]

EIK:n ja EIT:n enemmistöt eivät – päin vastoin kuin tapauksissa *National Union of Belgian Police ja Swedish Engine Drivers* – pyrkineet hakemaan johtoa tulkinnalle muista ammattiyhdistysoikeuksia koskevista kansainvälisistä asiakirjoista kuin välittömästi EIS:n syntyyn vaikuttaneesta YK:n ihmisoikeusjulistuksesta ja sen kytkennästä ylempien virkamiesten kokousraporttiin tehtyyn merkintään. Tämä olikin tärkein sopimuksentekohetken liittymä muihin samaa asiaa koskeviin asiakirjoihin. Kuitenkin myös YK:n *Bill of rights* -projekti ja ILO:n vastikään hyväksymät sopimukset voidaan EIS:n valmistelutöiden perusteella katsoa osaksi tämän sopimuksen *cadre historique*'a. Eri mieltä olleet jäsenet sekä EIK:ssa että EIT:ssa hakivat johtoa myös samaa asiaa sääntelevistä myöhemmistä asiakirjoista, KP- ja TSS-sopimuksista sekä ESP:sta. He eivät kuitenkaan perustelleet erikseen näiden asiakirjojen relevanssia sillä, että myös nämä asiakirjat sitoivat (lähes) kaikkia EIS:n sopimusvaltioita. Muihin asiakirjoihin viitattiin siten vertailukohtina EIS 11 artiklan sisällön selvittämisessä, menetelmä, mihin EIK ja EIT itse olivat turvautuneet aikaisemmin. Selkeimmin tämän argumentin esittivät L.Kellberg ja hänen lausuntoonsa yhtynyt C.A. Norgaard:

> »Toimikunta on monissa aikaisemmissa tapauksissaan tulkitessaan yleissopimusta turvautunut, tai ainakin kiinnittänyt huomiota, Euroopan yleissopimuksen ja sen kanssa samoja asioita käsittelevien muiden kansainvälisten asiakirjojen vertailuun.»[342]

Esitöitä koskeva jakso selvityksessäni osoittaa ex post facto, että ammattiyhdistysoikeuksia koskevien kansainvälisten asiakirjojen valmisteluhistoria nivoutuu eri tavoin toisiinsa. Nämä jäsenet eivät kuitenkaan viitanneet

---

[341] *Op. cit.* s. 31.

[342] Korostus alkuperäinen. Lausunossa viitattiin esimerkkeinä »4451/70 *Golder* v. United Kingdom (ss. 33–34) ja 5614/72 *Svenska Lokmannaförbundet* v. Sweden (ss. 65–71)», B/39 (1979–1982) s. 54.»

tähän seikkaan, mikä on sinänsä ymmärrettävää kytkentöjen selvittämisen vaatiman suuren työn vuoksi. Mielipiteessä tukeuduttiin siihen, että kaikissa asiakirjoissa oli johdonmukaisesti säännelty vain positiivista oikeutta ammatilliseen järjestäytymisvapauteen. Tähän argumenttiin vedottiin myöhempään käytäntöön tukeutuvaa dynaamista tulkintaa vastaan.

Toinen kontrasti on, että vähemmistöt konstruoivat negatiivista järjestäytymisvapautta koskevan yleisen säännön, jota sovellettiin, toinen mielipide joko- toinen tai-vaihtoehdon mukaisesti:

Kyllä-vaihtoehtoa edustavat Ganshof van der Meersch ym. katsoivat, että sopimusloukkauksen muodosti pelkkä pakkojäsenyys, mikä ei ollut sopusoinnussa yhdistymisvapauden sisältämän valinnanvapauden kanssa:

»[jotta] kysymyksessä olisi 11 artiklan loukkaus, ei ole välttämätöntä, että kieltäytyminen liittymästä yhdistykseen voitaisiin perustaa ajatuksen-, omantunnon-, uskonnon- tai mielipiteenvapauteen. Mielestämme pelkästään se seikka, että asetetaan velvollisuus esittää syyt kieltäytymiselle, muodostaa yhdistymisvapauden loukkauksen (...) Itse sanktio – vaikkapa irtisanominen tai purkaminen – mikä oli lakiin perustuvan järjestelmän seuraamus, ei ollut loukkauksen syy, vaan pelkästään teki sen vakavammaksi.»[343]

J.E.S. Fawcettin mielestä kieltäytyminen liittymästä saattoi sinänsä perustua sopimuksen 9 artiklan suojelemaan ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapauteen, joista viimeksi mainittua Ison-Britannian closed shop -järjestelmää koskeva lainsäädäntö suojasikin. EIS 10 artiklassa turvattujen vapauksien oli kuitenkin syrjäydyttävä enemmistön etujen vuoksi. Lainsäädäntö, joka salli hakijoihin kohdistuneen menettelyn, oli demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön muiden oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. Järjestelmä sinänsä perustui hyväksyttäviin tavoitteisiin (työvoiman polkumyynnin estäminen, työehtosopimustoiminnan edistäminen ja vapaamatkustajien torjuminen):

> »Nämä ovat etuja, joiden suojelemiseksi ammattiyhdistysjäsenillä tulee olla vapaus järjestäytyä 11 § 1 artiklan mukaisesti, ja ollakseen tehokas se voi eräissä tapauksissa olla pakollinen.»[344]

Myös Fawcett katsoi, että ei ollut syytä tehdä eroa sillä perustella, onko järjestäytymislauseketta koskeva sopimus tehty ennen vai jälkeen työsuhteen alkamisen:

---

[343] A/44 (1981) s. 28.

[344] B/39 (1979–1982) s. 52.

»Jos valituksen tekijät riitauttavat täällä sen, mikä tosiasiassa on heidän työsopimustensa takautuva mitätöiminen[345] ei voida sanoa, että olisi olemassa mitään tätä tilannetta koskevaa sopimuksen määräystä. Jos irtisanomisilla toisaalta loukattiin heidän yhdistymisvapauttaan, ei mielestäni voida tehdä mitään eroa sen välillä, solmittiinko irtisanomisten perusteena ollut järjestäytymislausekkeita koskeva sopimus ennen vai jälkeen työsopimuksen.»[346]

EIT:n pohjoismaiset jäsenet tarttuivat ensin mainittuun argumenttiin:

»Niin arvostelulle altis kuin hakijoiden kohtelu saattaakin järjen ja kohtuuden valossa olla, asianmukainen ratkaisu ei kuitenkaan ole löydettävissä tämän artiklan laajentavasta tulkinnasta, vaan takeista irtisanomista vastaan henkilön kieltäydyttyä liittymästä ammattiyhdistykseen, toisin sanoen työsuhdeturvasta tällaisissa tilanteissa. Mutta tämä oikeus ei ole niiden joukossa, jotka sopimus tunnustaa, sehän – kuten johdannossa todetaan – on vain ensiaskel ihmisoikeuksien yhteiseksi voimaansaattamiseksi. Tällä hetkellä se on tämän vuoksi kunkin valtion kansallisen lain mukaan säädeltävä asia.»[347]

****

EIT:n »enemmistön vähemmistö» katsoi järjestäytymispakon sellaisenaan EIS 11 artiklan vastaiseksi ja irtisanomisseuraamuksen pelkästään raskauttavaksi. Vähemmistön mukaan artikla ei lainkaan koskenut irtisanomissuojaa. Tässä mielessä päätökseksi tullut »välittävä» kanta voidaan kiteyttää niinkin, että vastuu syntyi siitä, että laki salli tapauksessa vallinneissa olosuhteissa (post-entry agreement ja työsuhteiden pitkä kesto) järjestäytymisestä kieltäytyvien työntekijöiden irtisanomisen.[348]

British Rail -päätöksen tarkoituksellinen rajaaminen tapauskohtaiseksi jätti avoimeksi ja myöhempien tulkintojen varaan sen, missä laajuudessa negatiivinen järjestäytymisvapaus implisiittisesti sisältyy EIS 11(1) artiklaan. Samalla se sytytti closed-shop -järjestelmän hyväksyvissä maissa varoitusvalon varsinkin post-entry -lausekkeiden ja käytännön kohdalla.

---

[345] *Retroactive invalidation of their contracts of employment.*

[346] *Op. cit.* s. 51.

[347] A/ 44 (1981) s. 31–32.

[348] Frowein & Peukert 1985 s. 246; Wedderburn 1986 s. 377. Ks. myös Appl. 4125/69 *X. v. Ireland*, 14 YECHR 198, ja siitä Jacobs & White s. 344–345: »(...) even where the acts complained of are acts for which the State is not directly responsible, its responsibility may be involved in theses respects» [whether the domestic law protected the right in question and whether there was an adequate remedy for enforcing the law's protection in this respect].

Päätöksellä oli myös heijastusvaikutuksia. Se provosoi EN:n ihmisoikeuselimiin uusia tapauksia.[349] Vaikutuksia ESP:n valvontakäytäntöön tarkastelen tuonnempana.

4.3.2. Cheall v. United Kingdom

Yksilövalituksen tekijä Cheall oli TUC:n järjestäytymisrajakomitean[350] päätöksen mukaisesti erotettu ammattiliitosta (APEX), johon hänen ei ns. Bridlingtonin periaatteiden[351] mukaisesti olisi tullut kuulua. Cheall katsoi päätöksen loukkavan hänen järjestäytymisvapauttaan. Kysymys oli siis sisäisen yhdistysautonomian rajoista. EIK katsoi, että oikeus perustaa ammattiyhdistyksiä sisältää esimerkiksi ILO 87:ään kirjatun ammattiyhdistysten oikeuden laatia säännöt, järjestää sisäinen hallintonsa sekä perustaa ammattiliittoja ja päättää niihin liittymisestä (3 ja 5 artiklat), mikä on otettava huomioon myös tässä yhteydessä. Vastaavasti näihin oikeuksiin kohdistettavat rajoitukset tulee voida perustaa EIS 11(2) artiklaan. EIK:n mielestä EIS 11 artiklassa vahvistettu oikeus liittyä ammattiyhdistykseen ei perusta ehdotonta, yhdistyksen säännöistä riippumatonta oikeutta päästä jäseneksi. [352] Samalla EIK kuitenkin tarkensi yhdistysautonomian rajoja EIT:n *British Rail* -päätöksessä asettaman maksiimin pohjalta: valtion tulee suojella yksityistä henkilöä ammattiyhdistysten hallitsevaan asemaan perustuvaa väärinkäyttöä vastaan »esimerkiksi, milloin jäsenyyden epääminen tai jäsenen erottaminen on sääntöjen vastaista tai jos säännöt ovat kerta kaikkiaan kohtuuttomat tai mielivaltaiset, tai erottamisesta aiheutuu poikkeuksellisen ankaraa kärsimystä kuten työpaikan menetys closed shop'in vuoksi.»[353] Cheall oli erotettu järjestöstään APEX:n omien sääntöjen mukaisesti sen jälkeen, kun TUC:n järjestö-

[349] Toistaiseksi *Cheall v. United Kingdom,* Appl. 10550/83 (1986) 8 E.H.R.R. 45 s. 74–75; *Sibson v. United Kingdom,* A/258-A (1993); 17 E.H.H.R. 193 ja *Sigurdur A. Sigurjónsson v. Iceland,* A/264 (1993), 16 E.H.R.R. 462; *Gustafsson v. Sweden* 22 E.H.H.R. 409 (1996), ECHR Reports A/9 1996-II.

[350] *Disputes Committee of the TUC Complaints.*

[351] Ks. esim. Observations of the Government of the United Kingdom etc. tapauksessa *Young, James and Webster,* B/39 (1979–1982) s. 356–360; Elgar & Simpson BJIR 32:1 March 1994 s. 46–66 ja Simpson, ILJ June 1994 s. 10–174.

[352] Päin vastoin kuin Lord Denning, M.R., Court of Appeal, ks Clapham 1993 s. 25–26.

[353] EIK:n ratkaisun kpl. 8, lähde: (1986) 8 E.H.R.R. 45 s. 75.

rajakomitea oli katsonut APEX:n rikkoneen Bridlington-sääntöjä.[354] EIK ei pitänyt niitä kohtuuttomina, vaan katsoi, että järjestöt olivat näin toimiessaan käyttäneet EIS 11 artiklaan perustuvia oikeuksiaan.

4.3.3. Sibson v. United Kingdom

Sibson oli tekstiilitehtaan trukinkuljettaja ja entinen kuljetustyöväenliiton (TGWU) paikallisyhdistyksen sihteeri. Hän erosi yhdistyksestä sen jälkeen, kun hänen oli väitetty »lypsäneen yhdistyksen varoja», eikä yhdistyksen kurinpitolautakunta[355] suostunut hänen valituksestaan huolimatta toteamaan nimeltä mainitun jäsenen levittäneen hänestä perättömiä tietoja. Ennen Sibsonin eroa ja sen jälkeen tapahtunutta liittymistään toiseen kuljetusalan järjestöön (URTU) – heinäkuussa vuonna 1985 – yhtä lukuunottamatta kaikki kuljetusosaston 40–50 työntekijää kuuluivat TGWU:n paikallisyhdistykseen, vaikka osasto ei ollutkaan suljettu työpaikka. Työtoverit ryhtyivät painostamaan Sibsonia. He järjestivät lokakuussa jäsenäänestyksen, jonka perusteella yhdistys asettui vaatimaan UMA:n[356] solmimista CNS:n kanssa ja päätti lakon alkavan siinä tapauksessa, että Sibson jatkoi työtä samassa työkohteessa 25.10.1985 jälkeen. Päätöstä seuranneissa neuvotteluissa Sibson asetti julkisen anteeksipyynnön TGWU:n jäsenyyteen palaamisensa ehdoksi. Yhdistys ei suostunut vaatimukseen. Sibson kieltäytyi työnantajan tarjoamasta siirrosta toiseen työkohteeseen. Työnantajan määrättyä Sibson'in siirtymään tämä purki asianajajansa neuvosta työsopimuksen, perusteena konstruktiivinen irtisanominen.[357] Työnantaja täsmensi tarjoavansa työtä entisin ehdoin. Sibson nosti irtisanomiskanteen työnantajaansa ja TGWU:a vastaan ja voitti juttunsa ensimmäisessä ja toisessa oikeusasteessa.[358] Court of Appeal hyväk-

---

[354] APEX:n sääntöjen 14 artikla hyväksyi jäsenen erottamisen TUC:n Disputes Committee'n päätöksen toimeenpanemiseksi, ja Bridlington'in 2. periaate edellytti, että APEX:n olisi tullut ennen jäseneksi hyväksymistä tiedustella TGWU:n mielipidettä.

[355] *Adjudication Panel*

[356] Union membership agreement (UMA); 1974 TULRA, 30 §.

[357] The Employment Protection (Consolidated) Act, 1978, section 55(2)(c): »(...) työntekijän katsotaan tulleen irtisanotuksi työnantajansa toimesta jos (...) työntekijä päättää työsopimuksen[sa] joko irtisanomalla tai purkamalla olosuhteissa, joissa hän on oikeutettu purkamaan sen työnantajasta johtuvasta syystä.»

[358] Em. lain (60 § ja 76 A §) mukaan irtisanomisperusteen laillisuutta harkitessaan tuomioistuin ei saa kiinnittää mitään huomiota työnantajaan kohdistuneeseen painostukseen, esim. lakon uhkaan. Kuitenkin tällaista painostusta harjoittanut kolmas henkilö, esimerkiksi ammattiyhdistys, voidaan haastaa vastaajaksi asiassa ja velvoitttaa maksamaan työntekijälle määrättävä korvaus kokonaan tai osaksi.

syi kuitenkin yksimielisesti CNS:n valituksen, joka rajoittui siihen oikeuskysymykseen, oliko Sibson'in työsopimus konstruktiivisesti irtisanottu. Tuomioistuin katsoi, että Sibsonin työsopimus sisälsi ehdon (*implied term*) jonka mukaan työnantaja voi mistä tahansa syystä siirtää hänet toiseen työpaikkaan, joka on kohtuullisen matkan päässä hänen kotoaan. Alemmat oikeusasteet olivat erehtyneet katsoessaan, että tätä oikeutta voitiin käyttää vain, jos siirto oli perusteltu (*reasonable*) ja että tämä ehto ei täyty, ellei siirto perustu aitoon toiminnalliseen syyhyn. Tuomioistuimen mielestä CNS oli käyttänyt sille sopimukseen perustuvaa oikeuttaan siirtää Sibson lähellä olevalle varastolle ja että hänen ei voitu katsoa tulleen konstruktiivisesti irtisanotuksi.

EIK (äänin 8–6) ja EIT (äänin 7–2) katsoivat, ettei tapauksessa ollut loukattu EIS 11 artiklaa. Tapauksen faktoja verrattiin *British-Rail* -tapaukseen ja siinä asetettuihin kriteereihin. Enää ei pohdittu esitöiden merkitystä. Siihen olisi kuitenkin ollut mahdollisuus jo sen vuoksi, että eräänä erottavana tekijänä oli se, että tapauksessa ei ollut voimassa olevaa UMA-järjestelyä; siihen vasta pyrittiin, lakon uhkaa käyttäen. Vastaajat tosin väittivät kotimaisissa tuomioistuimissa tällaisen sopimuksen syntyneen, koska silloin voimassa olleen lain[359] mukaan järjestäytymisestä kieltäytyvän työntekijän irtisanominen olisi ollut sallittu.

EIT piti toki UMA:n puuttumista merkittävänä erona. Toinen ero British Railiin oli, että Sibson'in kieltäytyminen palaamasta TGWU:iin ei perustunut periaatteelliseen suhtautumiseen ammattiyhdistysjäsenyyteen vaan siihen, että hänen asettamaansa ehtoa ei hyväksytty. Näin mielipiteen- ja sananvapautta koskevien artikloiden merkitys ei tullut punnittavaksi 11 artiklan yhteydessä. EIT:n mielestä ennen kaikkea painoi ero painostuksen laadussa. Herroihin Young, James ja Webster kohdistui irtisanomisen uhka, mikä sittemmin toteutuneena merkitsi heidän toimeentulonsa menetystä, kun puolestaan Sibson oli melko erilaisessa asemassa:

> »hänellä oli mahdollisuus siirtyä työhön lähellä olevalle Chadderton'in varastolle, mihin hänen työnantajansa olivat sopimukseen perustuen oikeutetut siirtämään hänet (...); työnantajan hänelle tekemä tarjous ei edellyttänyt liittymistä uudelleen TGWU:n jäseneksi; näyttämättä on jäänyt, että hänen työehtonsa siellä olisivat olleet merkittävästi huonommat kuin Greengate'n varastolla.»[360]

[359] The Employment Protection (Consolidated) Act, 1978, § 58(3).
[360] A/258-A § 29 s. 14.

EIK:n enemmistö kiinnitti huomiota yksinomaan viimeksi mainittuun seikkaan, mutta tarkasteli sen merkitystä eri näkökulmasta. Toimikunta hyväksyi sen, ettei irtisanomisen ollut näytetty johtuneen kieltäytymisestä liittyä ammattiyhdistyksen jäseneksi, vaan välittömänä syynä oli kieltäytyminen hyväksymästä työnantajan direktiovaltaan kuuluvaa käskyä siirtyä toiseen työkohteeseen. Enemmistö ei pitänyt Court of Appeal'n päätöstä kohtuuttomana tai mielivaltaisena. Sen mielestä Ison-Britannian lainsäädäntöön sisältyi riittävät takeet negatiivisen järjestäytymisvapauden suojelemiseksi.[361]

Toimikunnan vähemmistö jakautui perusteluissaan kahtia. Yksin jäänyt E. Busuttil katsoi Court of Appealin kiertäneen järjestäytymisvapautta koskevan ongelman rakentaessaan päätöksensä yksinomaan ja pelkistetysti konstruoimansa implisiittisen työsopimusehdon varaan. Yhdistymisvapauden näkökulmasta siirron motiiveja ei voinut sivuuttaa. Alemmat oikeusasteet olivat oikeassa katsoessaan, että siirto ei perustunut aitoihin tuotannollisiin syihin vaan pelkästään perusteettomasti järjestäytymislausekkeeseen nojautuvan ammattiyhdistyksen julistaman lakon välttämiseksi. Toisaalta Sibson'illa oli nimenomaiseen työsopimusehtoon perustuva oikeus olla liittymättä ammattiyhdistyksen jäseneksi ja oikeus saada tieto, jos tilanne muuttuisi, mitä ei kuitenkaan ollut tapahtunut. Siirrosta kieltäytymisen varalta oli asetettu selvä irtisanomisuhka, ja lisäksi Sibsonilla oli perusteltu aihe uskoa häneen kohdistuvan painostuksen jatkuvan, vaikka hän olisi siirtynytkin kivenheiton päässä olevalle toiselle varastolle. Busuttil katsoi, että Sibson oli joutunut tapaukseen Young, James and Webster verrattavan painostuksen kohteeksi. Johtopäätös:

> »Ei ollut mitään pakottavaa sosiaalista tarvetta perustella työnantajien puuttumista valituksen tekijän negatiiviseen järjestäytymisvapautta koskevaan oikeuteen missään 11 § 2 artiklassa luetellussa tarkoituksessa. Tapauksessa oli kysymyksessä asianomaisen ammattiyhdistyksen toimesta tapahtunut closed shop -järjestelmän räikeä väärinkäyttö, jonka työnantajat ja edelleen Court of Appeal hyväksyivät ja joka järkyttää itse 11 artiklan takaaman vapauden perusolemusta.»[362]

EIK:n »vähemmistön enemmistö»[363] ei viitannut oikeuskäytäntöön, vaan perusti johtopäätöksensä pelkästään tapauksesta ilmeneviin seikkoihin. Se piti ratkaisevana siirron motiivia. Työnantajan yksinomaisena tarkoituksena oli välttää työtaistelu, jonka syynä oli Sibsonin kieltäytyminen liittymästä am-

---

[361] *Op. cit.* §§ 33–34 s. 23.

[362] *Op. cit.* s. 28.

[363] L. Loucaides, J. Frowein, C.L. Rozakis ja F. Martinez.

mattiyhdistykseen, eivät objektiiviset tuotannolliset syyt. Vaikka siirto sinänsä perustuikin työsopimukseen, sitä ei voida tulkita muutoin kuin välillisenä painostuksena liittyä vastoin tahtoa jäseneksi. Työsopimukseen perustuvan direktio-oikeuden väärinkäyttö oli tapauksessa ilmeinen.[364]

EIT:n vähemmistö[365] rakensi mielipiteensä British Rail'n »enemmistön vähemmistön» (Ganshof van der Meersch ym.) varaan, jonka mukaan negatiivinen järjestäytymisvapaus kuuluu »välttämättömänä täydentävänä ja erottamattomana seurauksena positiiviseen järjestäytymisvapauteen.» Se viittasi yksitoista vuotta British Rail-tapauksen jälkeen vallitsevia olosuhteita kuvaavina evolutiivisen tulkinnan perusteina jäsenvaltioiden lainsäädännön kehitykseen, mukaanlukien Ison-Britannian vuonna 1988 toteuttamat järjestäytymislausekkeita koskevat lainmuutokset, sekä ESP:n hallitusten välisen komitean uusimpaan 5 artiklaa koskevaan tulkintaan ja neuvoa-antavan yleiskokouksen suositukseen nro 1168 (1991), joihin palaan jäljempänä. Kaikki ne perustuvat siihen, että oikeus liittyä järjestöön sisältää myös oikeuden olla liittymättä. Tässä valossa vähemmistö tulkitsi British Rail -tapauksen tosiseikkoja ja siinä asetettuja periaatteita tavalla, joka ei oikeuttanut erottamaan enemmistön tavoin tapausten relevantteja piirteitä toisistaan.

Sibsonin kieltäytyminen liittymästä uudelleen perustui hänen itsekunnioitukseensa ja kunniallisuuteensa, mikä on rinastettava muihin vakaumukseen perustuviin syihin; tämä ei anna perustetta poiketa *Young, James and Webster* -tapauksesta. Sama koskee pakottamiseen liittyvän uhkan arviointia. Sibson oli pakotettu joko kieltämään vakaumuksensa ja liittymään vastoin tahtoaan ammattiyhdistyksen jäseneksi taikka jäämään lomautetuksi ilman palkkaa, tai siirtymään ilman perusteltua tuotannollista syytä toiseen työpaikkaan, minkä hän koki kielteisenä.

Mielipiteessä viitattiin *Young, James and Webster* -tapauksen mainintaan, jonka mukaan

> »pluralismi, suvaitsevaisuus ja avarakatseisuus ovat 'demokraattisen yhteiskunnan' tunnusmerkkejä. Vaikka yksilön etujen tulee tarvittaessa alistua ryhmän eduille, demokratia ei yksinkertaisesti merkitse sitä, että enemmistön mielipiteet aina voittavat: on saavutettava tasapaino, joka takaa vähemmistöjen oikeuden- ja asianmukaisen kohtelun ja estää hallitsevan aseman väärinkäytön.»[366]

[364] *Op. cit.* s. 24.
[365] J.M. Morenilla ja C. Russo.
[366] A/44 (1981) § 63 s. 25.

Mielipideen ydin tiivistyy passukseen:

»Valtion on suojeltava yksilöä kaikilta ammattiyhdistysten hallitsevan asemaan perustuvilta väärinkäytöksiltä.[367]

4.3.4. Sigurdur A. Sigurjónsson v. Iceland

Vuonna 1984 Sigurjónssonille myönnettiin taksilupa ehdolla, että hän liittyy alueella toimivaan taksiautoilijoiden yhdistykseen (»Frami»). Häneltä peruutettiin lupa sen jälkeen, kun hän vuonna 1985 oli keskeyttänyt jäsenmaksunsa. Sigurjónsson vaati kanteessaan päätöksen kumoamista sillä perusteella, että perustuslain 73 artiklan mukaan häntä ei voitu pitää velvollisena kuulumaan taksiautoilijoiden yhdistykseen. Korkein oikeus ei hyväksynyt tätä perustetta. Sen mielestä artiklan esityöt osoittivat, että perustuslain tarkoituksena oli turvata vain oikeus perustaa yhdistyksiä, ei oikeutta jäädä ulkopuolelle. Artiklasta ei voitu myöskään johtaa kieltoa, joka estäisi asettamasta elinkeinoluvan myöntämisen ehdoksi yhdistykseen kuulumisen. Toisaalta päätöksessä katsottiin (äänin 4–3), että taksilupaa peruutettaessa voimassa olleen vuoden 1983 asetuksen jäsenyysehtoa koskeva säännös ei perustunut lain nimenomaiseen valtuutukseen. Alempien oikeusasteiden hyväksymä päätös taksiluvan peruuttamisesta kumottiin tällä perusteella. Päätöksen seurauksena ammattiyhdistyksen jäsenyys taksiluvan ehtona sisällytettiin suoraan lakiin.[368]

Sigurjónsson totesi 4.7.1989 päivätyssä EIK:lle osoittamassaan kirjelmässä, ettei hänellä lainmuutoksen jälkeen ollut muuta vaihtoehtoa kuin suostua jäseneksi ja ryhtyä maksamaan jäsenmaksua. Uusi pakkojäsenyyttä koskeva laki oli EIS:n vastainen. Kirjelmään oli koottu British Rail -tapauksessa esillä olleita argumentteja: jäsenyys oli hänen tahtonsa ja etujensa vastaista; »Frami'n» säännöt eivät vastanneet hänen mielipiteitään, ja yhdistyksen rahoja käytettiin hänen etujensa vastaiseen poliittiseen toimintaan.

EIK (äänin 17 –1) ja EIT (äänin 8–1) katsoivat EIS 11 artiklaa loukatun.

ILO:n asiantuntijakomitea olisi todennäköisesti pelkästään sillä perusteella, että järjestäytymispakkko perustui lakiin, katsonut Islannin lainsäädännön olevan ristiriidassa sopimuksen nro 98 kanssa.[369] EIT käytti tätä perus-

[367] A/258-A (1993) s. 19.

[368] Althing'in hyväksymä muutos (77/1989) tuli voimaan 1.7.1989.

[369] ILO:n valvontaelimet eivät ole ainakaan toistaiseksi ottaneet tähän asiaan kantaa.

tetta argumenttina,[370] mutta muistutti oikeuskäytäntöönsä viitaten,[371] että EIS »on elävä asiakirja, jota on tulkittava tämän päivän olosuhteiden valossa.» Ne oikeuttivat päättelemään, että 11 artiklan tulee katsoa sisältävän negatiivisen yhdistymisoikeuden.[372] Sellaisenaan argumentti ei olisi EIS 11 artiklaa tulkittaessa riittänytkään. EIS 11(2) artikla sallii siinä asetetuissa rajoissa lakiin – ja vain lakiin – perustuvat rajoitukset. Vakiintuneen perustelukaavan mukaan tätä ennen oli todettava, onko kysymyksessä muutoin kielletty puuttuminen artiklan (1) kappaleessa suojattuun oikeuteen.

Islannin puolustus rakensi edelleen vahvasti EIS 11 artiklan esitöiden varaan. EIT puolestaan tulkitsi omaa päätöstään tapauksessa British Rail kerraten, ettei siinä pantu ratkaisevaa merkitystä esitöille, »pikemminkin se käytti niitä työhypoteesina.»[373] EIT viittasi evolutiivisen tulkinnan, »tämän päivän olosuhteiden» osoittimina seuraaviin seikkoihin:

– Lakiin perustuvaa pakkojäsenyyttä yksityisoikeudellisissa yhdistyksissä vastaavanlaatuisissa olosuhteissa (luvan menettämisen ja sakon uhka) ei esiinny sopimusvaltioiden valtaenemmistössä;

– YK:n julistukseen sisältyi edelleenkin 20(2) artikla;[374]

– Euroopan yhteisön 11 jäsenvaltion valtionpäämiesten hyväksymä Yhteisön työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskeva peruskirja sisältää määräyksen (11(2) artikla), jonka mukaan jokaisella työnantajalla ja jokaisella työntekijällä tulee olla oikeus liittyä tai olla liittymättä ammatillisiin järjestöihin tai ammattiyhdistyksiin ilman, että tästä aiheutuu heille henkilökohtaista tai ammatillista vahinkoa;

– Euroopan neuvoston neuvoa-antava yleiskokous hyväksyi syyskuun 24 päivänä 1991 yksimielisesti suosituksen, joka muun ohella esitti lisättäväksi tätä koskevan täydennyksen ESP 5 artiklaan;

---

[370] »Furthermore, according to the practice of... [CFA/ILO, *Digest*, para. 248], union security measures imposed by law, notably by making union membership compulsory, would be incompatible with Conventions Nos. 87 and 98», A/264 (1993) § 35 s. 16.

[371] *Soering* A/161 § 102 s. 40 ja sitä ennen *Tyrer* A/26 § 31 s. 15–16.

[372] A/264 (1993) § 35 s.16.

[373] Lausunnossa viitattiin British Rail'n kappaleisiin 52: »Assuming for the sake of argument (...)» ja 53: »Assuming that Article 11 does not guarantee the negative aspect of that freedom on the same footing as the positive aspect (...)»

[374] Vrt. V.3 luku; Spyropoulos Dr. soc. 1956 s. 269: »La difference entre les deux articles [20(2)–23(4)] manifeste combien la conception de la liberté syndicale a évolué. Elle apparaît aujourd'hui comme indépendante de la notion de la liberté générale d'association et doit, dès lors, être protégée indépendemment d'elle.»

– jopa ilman nimenomaista määräystä ESP:n asiantuntijakomitea katsoo, että negatiivinen oikeus on tämän artiklan piirissä, ja se on useita kertoja kieltäytynyt hyväksymästä tietyissä maissa esiintyneitä closed shop -käytäntöjä ml. Islanti, jota koskien asiantuntijakomitea otti huomioon myös tässä asiassa ilmenneet tosiseikat.[375] Tämän jälkeen hallitusten välinen komitea varoitti Islantia.[376]

EIT:n johtopäätös :

> »Näin ollen 11 artiklan on katsottava sisältävän negatiivisen yhdistymisoikeuden. Tuomioistuimen ei ole tarpeen määritellä tässä tapauksessa, onko tämän oikeuden katsottava olevan samassa asemassa kuin positiivinen oikeus.»[377]

EIT arvioi tosiseikkoja samojen mittapuiden mukaan kuin tapauksessa British Rail. Sigurjónsson vastusti »Framin» jäsenyyttä, koska yhdistys tuki lupajärjestelmää ja pyrki siten rajoittamaan alalle pääsyä; hänen mielestään laajat henkilökohtaiset vapaudet, ml. ammatinvapaus, palvelivat hänen maansa etua paremmin kuin valtiollinen sääntely:

> »Tämän vuoksi tuomioistuimen mielestä 11 artiklaa voidaan näissä olosuhteissa tulkita artikloiden 9 ja 10 valossa, koska henkilökohtaisen mielipiteen suojelu kuuluu myös 11 artiklan takaaman yhdistymisvapauden tarkoituksiin.»[378] Näin ollen ei ollut tarpeen erikseen harkita, oliko samalla myös näitä artikloja rikottu.[379]

Toinen artiklan ytimeen tunkeutuva seikka oli valittajaan kohdistunut painostus. Hallituksen British Rail-tapaukseen tukeutuvalla argumentilla yhdistyksen epäpoliittisesta luonteesta ei ollut merkitystä kummankaan perusteen kannalta.

EIT hyväksyi rajoitusperusteina »muiden oikeuksien» suojelun sinänsä legitiimiksi tavoitteeksi, mutta punnitsi painavammaksi kriteerin »demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön.» Tuomioistuin ei epäillyt sitä, että olematta julkisoikeudellinen yhteisö »Frami» huolehti jäsentensä ammatillisten etujen ohella eräistä julkisista eduista, ja että pakkojäsenyys on helpottanut näiden palvelujen saatavuutta ja laatua koskevien valvontatehtävien hoitamista. Kuitenkaan EIT ei erikseen mainitsemistaan syistä ollut vakuuttunut

---

[375] Conclusions XII-1 (1991) s. 112–113 jossa viitattiin EIK:n raporttiin.

[376] Äänin 10–4–2; Governmental Committee, 12th Report, 22 March 1993, kpl. 113. Ks. seuraava jakso.

[377] A/264 (1993] § 35 s. 16.

[378] *Op. cit.* § 37 s. 17.

[379] *Op. cit.* §§ 42–43 s. 19.

siitä, että näiden tehtävien hoitaminen olisi edellyttänyt pakkojäsenyyttä. Hallituksen esittämät syyt olivat toki relevantteja, mutta eivät riittäviä osoittamaan pakollisen jäsenyyden »Framissa» välttämättömäksi luvan menettämisen uhalla ja vastoin vakaumusta. Islannin harkintavarasta huolimatta valituksen kohteena olevat toimenpiteet olivat epäsuhteessä sinänsä legitiimin tavoitteen kanssa.[380]

EIK:n eri mieltä ollut jäsen S. Trechsel katsoi, ettei EIS 11 artiklaa ollut loukattu, vaikka hän olikin samaa mieltä siitä, että artikla takaa myös »negatiivisen puolen» Hän tuki mielipiteensä kahteen muuhun perusteeseen.

Ensinnäkin »Frami» ei ollut EIS 11 artiklassa tarkoitettu yhdistys. »Framin» jäseninä oli yksityisiä elinkeinonharjoittajia, jotka harjoittivat taksiliikennettä omilla autoillaan. Se oli asiassa *Le Compte, Van Leuven and de Meyere*[381] arvioitavana olleeseen pakkojäsenyyten perustuvaan Ordre des médecins -nimiseen julkisoikeudelliseen yhdistykseen rinnastettava yhteisö. Toiseksi »Framille» oli annettu lakisääteisiä tehtäviä ja oikeuksia, siihen kohdistui julkinen valvonta, ja de facto sen päämääriin kuului huolehtia yleisestä edusta, vaikka sitä ei ollutkaan perustettu lailla. Näistä syistä ratkaiseva ei ollut se seikka, että »Frami» tosin toimi yksityisoikeudellisen yhdistyksen muodossa eikä sen säännöissä viitattu julkisoikeudellisiin tavoitteisiin tai tehtäviin, koska ihmisoikeuselinten »täytyy katsoa myös julkisivun taakse». »Framille» uskottuja julkisia tehtäviä ei voitu jakaa useiden järjestöjen kesken, vaan ne on keskitettävä yhdelle. Samalla on hyväksyttävä, että jokaisen taksiliikenteen harjoittajan edellytetään liittyvän tähän järjestöön.

Toiseksi siinäkin tapauksessa, että EIS 11 artika soveltuisi, pakkojäsenyyttä koskeva ehto voidaan perustaa sen 2 kappaleessa mainittuihin rajoitusperusteisiin, koska jäsenyydestä on säädetty lailla epäjärjestyksen ja muiden henkilöiden (kuluttajien ja kilpailijoiden) oikeuksien suojelemiseksi ja järjestäytymisvapauteen kohdistuva rajoitus on oikeassa suhteessa näihin tavoiteltaviin päämääriin. Sen voidaan perustellusti katsoa olevan »välttämätön demokraattisessa yhteiskunnassa.»[382]

EIT:n eri mieltä ollut jäsen Thor Vilhjalmsson muistutti äänestäneensä vähemmistön mukana jo British Rail -tapauksessa. Hän viittasi EIS:n johdannossa olevaan mainintaan, jonka mukaan sopimuksen allekirjoittajat ovat »päättäneet ottaa ensiaskeleet eräiden (YK:n) yleismaailmallisessa julistuksessa mainittujen oikeuksien yhteiseksi voimaansaattamiseksi» ja esitöihin,

[380] *Op. cit,* § 41 s. 18–19.
[381] A/43 (1981) §§ 64–65 s. 26–27.
[382] A/ 264 (1993) s. 31.

jotka osoittivat, ettei negatiivista järjestäytymisvapautta ollut tarkoitettu sisällyttää sopimukseen. Mikään kymmenestä lisäpöytäkirjasta ei ollut muuttanut tilannetta. Vilhjalmssonin mielestä EIS 11 artiklan takaama klassinen yhdistymisvapaus poikkeaa olennaisesti negatiivisesta yhdistymisvapaudesta. Ensin mainittu vapaus kuuluu poliittisen vapauden ja toiminnan perusteisiin. Tämän vapauden turvin ammattiyhdistykset ja niiden toiminta jäsenten aseman parantamiseksi on kehittynyt. Islannin tapaus osoittaa, että tietyissä tilanteissa ei ole varmaa, onko negatiivinen järjestäytymisvapaus omiaan vastaavalla tavalla edistämään asianomaisten henkilöiden etuja. Vilhjalmsson piti »Framia» osana sellaista järjestelmää, jota modernissa kielenkäytössä voidaan kutsua »subsidiariteettiseksi». Argumentteja voidaan esittää yhdistyksen pakkojäsenyyden puolesta ja sitä vastaan. Islannin tilanne on parhaillaan ESP:n valvontaelinten tutkittavana eikä EIT:n tule ottaa kantaa tähän asiaan. Sen tehtävänä on vain selvittää, soveltuuko EIS 11 artikla tähän tapaukseen. »Negatiivinen järjestäytymisvapaus on niin erityinen ja niin selvästi erotettavissa positiivisesta järjestäytymisvapaudesta, että artiklan oikeudellinen tulkinta ei voi johtaa negatiivisen vapauden sisällyttämiseen sen soveltamispiiriin.»[383]

»Framille» uskottujen tehtävien julkisoikeudellinen luonne ja siihen kohdistuva julkinen valvonta on Vilhjalmssonin mielestä otettava huomioon siitä huolimatta, että nämä seikat eivät ilmene yhdistyksen säännöistä.

4.3.5. Gustafsson v. Sweden

EIT määritteli ratkaisussa aluksi eräitä 11 artiklan soveltamista koskevia yleisiä periaatteita. Se totesi, että valituksen kohteena olleissa asioissa ei ollut kysymys valtion suorasta puuttumisesta. Valtion vastuu saattoi kuitenkin seurata siitä, jos nämä asiat johtuvat valtion laiminlyönnistä varmistaa valituksen tekijälle EIS 11 artiklan turvaamat oikeudet. Vaikka tämän artiklan olennaisena tavoitteena oli suojata yksilöitä julkisten viranomaisten mielivallalta artiklan turvaamien oikeuksien käyttämisessä, näiden oikeuksien takaaminen voi lisäksi edellyttää positiivisia toimenpiteitä. EIT viittasi tapauksiin Sibson ja Sigurjónsson. Se totesi, että näissä tapauksissa EIS 11 artiklan on tulkittu sisältävän myös oikeuden olla liittymättä yhdistykseen ja oikeuden erota siitä. EIT jätti tosin edelleen avoimeksi, onko negatiivisen järjestäytymisvapauden katsottava olevan samanarvoinen kuin positiivinen järjestäytymisvapaus ja toisti, ettei pakko liittyä tiettyyn ammattiyhdistykseen

[383] *Op. cit.* s. 21–22.

ole aina välttämättä yleissopimuksen vastaista. Kuitenkin sellainen pakottamisen muoto, joka tapauksessa vallinneissa olosuhteissa »tunkeutuu itse 11 artiklan takaaman järjestäytymisvapauden perusolemukseen, on ristiriidassa tämän vapauden kanssa.» Näiden viittausten jälkeen EIT jatkoi, viitaten nyt *mutatis mutandis* ratkaisuunsa asiassa *Ärtzte für das Leben*:[384]

> »Tästä seuraa, että kansalliset viranomaiset saattavat tietyissä olosuhteissa olla velvollisia puuttumaan yksityishenkilöiden välisiin suhteisiin ryhtymällä kohtuullisiin ja sopiviin toimiin negatiivisen järjestäytymisvapauden tehokkaan nauttimisen turvaamiseksi.»[385]

Näin EIT nosti negatiivisen järjestäytymisvapauden suojaa analogiapäätelmän turvin kohti pariteettisempaa asemaa positiivisen järjestäytymisvapauden kanssa. Tapauksessa oli kysymys myös lakko-oikeudesta. Käsittelen sitä kokonaisuudessaan perusteellisemmin tässä yhteydessä (jakso 6.4.).

4.4. Euroopan sosiaalinen peruskirja

ESP:n valvontaelimet seurasivat **Ison-Britannian** tilannetta, joka muuttui paitsi järjestäytymislausekkeiden sallittavuuteen myös moniin muihin ammattiyhdistysoikeuksiin puuttuvan lakitulvan seurauksena. ESP:n asiantuntijakomitea tarkistikin tulkintaansa British Rail -tapauksen seurauksena ensin juuri Ison-Britannian raportin yhteydessä. **Tanska** muutti työsuhdeturvalakiaan vuonna 1982 tarkoituksena saattaa se sopusointuun EIT:n ratkaisussaan omaksumien periaatteiden kanssa.[386] Jo edellä kävi ilmi, että myös **Islannin** järjestäytymislausekkeita koskevaa lainsäädäntöä ja sopimuskäytäntöä käsiteltiin ESP:n valvontaelimissä.

4.4.1. Sosiaalisten oikeuksien komitea

Komitea rajasi jo ensimmäisessä raportissaan ESP:n liitteeseen kirjatun merkinnän ulkopuolelle kaikki lailla säädetyt pakollisen ammattiyhdistysjäsenyyden muodot.[387]

---

[384] A/139 (1991).

[385] *Gustafsson v. Sweden* A/9 1996-II s. 637; 22 E.H.H. R. 409 (1986) kpl. 45 s. 435; ks. myös Frowein & Peukert 1996 s. 417.

[386] Lov om beskyttelse mod afskedigelser som fflge af foreningsforhold, 285/1982, 2(2) § ja 2(3) §.

[387] Conclusions I (1969–1970) s. 31. ESP:n negatiivista järjestäytymisvapautta koskevasta valvontakäytännöstä ks. myös Samuelin yhteenveto s. 116–123.

Kun komitea käsitteli **Ison-Britannian** viidettä raporttia, *British Rail* -tapaus oli EIS:n ihmisoikeuselinten käsiteltävänä. ESP:n asiantuntijakomitea päätti lykätä lopullista kannanottoaan sen suhteen, oliko Ison-Britannian lainsäädäntö sopusoinnussa ESP 5 artiklan kanssa, sillä

> »vaikka tämän tapauksen lopputulos ei voinutkaan vaikuttaa sen omaan suhtautumiseen sen käsiteltävänä olevaan erityiseen ongelmaan, varsinkin kun molemmat asiakirjat [EIS, ESP] poikkesivat toisistaan tässä kohdassa (...) yksityiskohtaisempaa tietoa asiasta antavia tekijöitä voidaan hyvin (...) ottaa huomioon peruskirjan valvontamenettelyssä.»[388]

ESP:n asiantuntijakomitea tarkensi lykkäyspäätöksestään huolimatta aiempaa ESP 5 artiklan yleistä tulkintakannanottoaan seuraavasti:

> »Saatuaan tiedon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiosta (Young, James and Webster) komitea otti uudelleen harkittavakseen peruskirjan 5 artiklan soveltamisalan koskien vapautta liittyä työntekijöiden järjestöihin.
>
> Ottamatta kantaa siihen kysymykseen, onko peruskirjan 1 artiklan 2 kappaletta koskeva liite sovellettavissa myös 5 artiklaan komiteasta tuntui, että vaikka näin olisikin, tästä ei seuraisi, että järjestäytymisvapauden negatiivinen puoli jäisi kokonaan 5 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle tai että velvollisuus liittyä ammattiyhdistykseen olisi aina sopusoinnussa tämän määräyksen kanssa.
>
> Yhdenmukaisesti sen kanssa, mitä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin lausuu edellä mainitussa tapauksessa (päätöksen 52 kappale) ihmisoikeussopimuksen 11 artiklasta, tulisi korostaa, että myös peruskirjan 5 artiklan tulkitseminen niin, että tämä määräys 'sallii kaikenlaatuisen pakottamisen ammattiyhdistysjäsenyyden piirissä, järkyttäisi itse sen vapauden perusolemusta, jonka [vapauden] sen on määrä taata'.»[389]

Komitean jäsen B. Zanetti oli eri mieltä.[390] Hän katsoi asiassa esitetyn selvityksen osoittavan, ettei Iso-Britannia täytä 5 artiklan edellyttämää sitoumustaan. Hänen mukaansa komitean tehtävänä oli tarkastaa, onko kysymyksessä olevan kaltainen määräys, jonka mukaan työnantaja voi laillisesti päättää työntekijän työsopimuksen, jos työntekijä kieltäytyy liittymästä ammattiyhdistykseen tai tiettyyn ammattiyhdistykseen, sopusoinnussa sosiaalisen peruskirjan kanssa vai ei.

Tiivistän Zanettin argumentit seuraavasti:

---

[388] Jäsen Zanettin, Conclusions VII (1981) s. 113, lainaamana.

[389] Conclusions VII (1981) s. 32–33; Samuel s. 118.

[390] *Op. cit.* s. 113–115; ESC Case Law (1982) s. 44–46.

– Puheena olevassa. tilanteessa liittyminen ei tapahdu »vapaan valinnan mukaan», vaan toimeentulon menettämisen uhalla. Taloudellisen painostuksen »laillistaminen» ammattiyhdistykseen liittymiseksi ei ole tämän oikeuden »turvaamista ja edistämistä» (ESP 5 artikla) (negatiivisen järjestäytymisvapauden konstruoiminen positiivisen järjestäytymisvapauden sisään);

– liitteeseen 1(2) artiklan kohdalle merkitty tulkinta ei ole hierarkkisesti samanarvoinen tekstin kanssa, eikä se koske 5 artiklaa (vrt. 38 artikla, jonka mukaan liite muodostaa peruskirjan olennaisen osan);

– liitteen ilmaisu »kieltäisi tai oikeuttaisi» on oikeudellisesti velvoittamaton – non-committal. Siihen ei voida vedota, jos sen soveltaminen johtaisi ristiriitaan ESP 5 artiklan tai EIS 11 artiklan tai Euroopan neuvoston perussäännön johdannon kirjaimen ja hengen kanssa, joka pyrkii suojelemaan yksilön perusvapautta (travaux préparatoires'n sivuuttava ja liitteen sääntöluonteen kieltävä argumentti);

–»*Such a practice is immoral itself and constitutes a serious legal abuse (...)* Erityisen vakavaa tapauksessa on, että laki julistaa nimenomaisesti, että tällaisissa olosuhteissa tapahtuva irtisanominen on laillinen, sen sijaan, että se yrittäisi puolustaa työntekijän vapautta ammattiyhdistysasioissa» (aksiologinen argumentti).

Seuraavassa raportissaan ESP:n asiantuntijakomitea formuloi uuden ESP 5 artiklan tulkintaa koskevan yleisen kommentin. Se rakentui osin EIT:n British Rail -tapauksessa omaksumien negatiivisen järjestäytymisvapauden suojelua koskevien periaatteiden varaan. Normatiivinen aines on muotoiltu kuitenkin varsin tulkinnanvaraiseksi. Asiantuntijakomitea ei myöskään kiinnittänyt huomiota siihen, että EIS 11 artiklan ja ESP 5 artiklan esityöt ja sisältö poikkesivat toisistaan:

> »Samalla kun komitea myöntää, että peruskirjan 1 artiklan 2 kappaletta koskeva liite asettaa säännön, jonka mukaan tätä määräystä ei tule tulkita siten, että se kieltäisi tai oikeuttaisi mitään liittojen suojaksi asetettuja ehtoja tai käytäntöjä, komitea katsoo, ottaen huomioon 5 artiklan selvän sanamuodon, ettei mikään sopimuspuoli voi olla ylläpitämättä oikeusturvakeinoja tai pakotteita sellaisten käytäntöjen varalta, jotka epäasiallisella tavalla häiritsevät vapautta perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin, sillä muutoin edellä mainitun liitteen määräyksen soveltamisala muodostuisi liian laajaksi ja 5 artiklan turvaaman perusvapauden kanssa ristiriidassa olevat tilanteet katsottaisiin laillisiksi.»[391]

[391] Conclusions VIII (1984) s. 77, korostus tässä.

Tämäkään päätös ei ollut yksimielinen. Jäsenet *F. Fabricius ja A.N. Loizou* perustivat edellä jo tärkeimmiltä osin referoidun mielipiteensä[392] vahvasti esitöihin, varsinkin niiden kytkeytymiseen ILO:n sopimukseen nro 98, jonka pöytäkirjamerkintää ja siihen tukeutuvaa ILO:n valvontaelinten käytäntöä pidettiin mallina ESP:n liitettä laadittaessa. Mielipiteessä todettiin, että ESP 1(2) artiklaa koskeva liite viittaa myös 5 artiklaan, ja liitteen sisältö ja tarkoitus huomioonottaen komitean ei olisi tullut enää tarkemmin tutkia 5 artiklan ja closed shop -järjestelmän välistä suhdetta.[393] Joka tapauksessa eri mieltä olleet jäsenet olisivat pitäneet välttämättömänä tutkia closed shop -järjestelmää kokonaisuutena ja kaikkien työntekijöiden etujen oikeudelliseen tasapainoon pyrkien, myös tätä järjestelmää puoltavien työntekijöiden etujen, ei pelkästään niiden työntekijöiden etujen valossa, joiden järjestäytymisoikeutta on rajoitettu.

Tanskan vuoden 1982 työsuhdeturvalain muutoksilla oli pyritty soveltamaan British Rail -tapauksen periaatteita siten, että järjestäytymisestä kieltäytyvän työntekijän irtisanomissuoja väistyi, jos hän tiesi työsopimusta tehdessään järjestäytymislausekkeesta, tai jos hän työsopimusta tehdessään oli järjestäytymislausekkeessa tarkoitetun ammattiyhdistyksen jäsen ja vasta se jälkeen sai tietää pakollisesta kuulumisesta sanottuun yhdistykseen.[394] Lain 3 § salli myös asettaa tiettyyn ammatilliseen järjestöön kuulumisen ehdoksi työsuhteen jatkumiselle erinäisissä aatteellisia tarkoitusperiä varten toimivissa yrityksissä, jos tällaista jäsenyyttä oli pidettävä yrityksen kannalta tärkeänä. ESP:n asiantuntijakomitea katsoi, että nämä molemmat poikkeukset ammattiyhdistysjäsenyyttä koskevaan irtisanomissuojaan saattoivat olla komitean edellä referoimani yleisen johtopäätöksen ilmaisemien periaatteiden vastaisia.

Tanska jatkoi British Rail -tuomioon perustuvaa argumentointiaan, mutta ESP:n asiantuntijakomitea ei hyväksynyt sitä:

> »Mitä tulee peruskirjan 5 artiklan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan vertailuun perustuvaan argumenttiin, komitea totesi, ettei

---

[392] V. 7.2. luku; ESC Case Law, Supplement 1986 s. 12–17.

[393] Samoin riippumattoman asiantuntijakomitean jäsen Kahn-Freund 1972 s. 138–139 kirjoittajan ominaisuudessa.

[394] Rehof, UfR 1987/B s. 193–200 katsoo muutoksen perustuvan ahtaaseen British-Rail -päätöksen tulkintaan ja jatkaa: »Loven betjener sig af en forudsaetningskonstruktion, der ikke direkte kan udledes af British Rail-sagen, mens som på den anden side heller ikker er uforenelig med dommen», sivulla 195. Ks. myös Nielsen & Rehof s. 131–133.

tällaiselle perusteelle voitu panna mitään ratkaisevaa painoa, koska näiden kahden asiakirjan määräykset poikkeavat toisistaan ja ottaen huomioon komitean oma 5 artiklaa koskeva case law (ks. Conclusions VIII (1984) s. 77). Lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin oli huolellisesti rajoittunut ratkaisemaan sen käsiteltävänä olleen tapauksen (Young, James and Webster) ja nimenomaisesti pidättynyt ottamasta mitään kantaa siihen, koskeeko Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artikla järjestäytymislausekkeita tai 'negatiivista' yhdistymisvapautta (päätöksen kplt. 51–53).»[395]

ESP:n asiantuntijakomitea vahvisti kielteisen johtopäätöksensä edellä mainittujen lainkohtien vastaavuudesta ESP 5 artiklan kanssa. Taas eri mieltä ollut jäsen *Fritz Fabricius*[396] kehitteli ajatusta järjestäytymislausekkeiden sisältymisestä ESP:n I osan 6 kappaleessa[397] tunnustettuun oikeuspoliittiseen tavoitteeseen, oikeuteen kollektiivisiin neuvotteluihin, mikä edellyttää, että työntekijät esiintyvät etujaan ajaessaan yhtenä yksikkönä, jotta tämä oikeus toteutuisi tehokkaasti.

Seuraavassa raportissaan ESP:n asiantuntijakomitea sisällytti **Islantia** koskevaan johtopäätökseensä negatiivisen järjestäytymisvapauden ESP 5 artiklaan ilman ehtoja:

»Ottaen huomioon, että peruskirjan 5 artiklan takaama vapaus liittyä ammattiyhdistyksiin välttämättä sisältää sen, ettei esiinny minkäänlaista pakottamista kuulua ammattiyhdistykseen tai pysyä sen jäsenenä, komitea katsoi, että kansallisen lain, joka ei suojele riittävästi tällaista vapautta (joko asianmukaisten säännösten puuttuessa tai sen vuoksi, että oikeuskäytäntö hyväksyy järjestäytymisvapauden kanssa ristiriidas-

[395] Conclusions X-1(1987) s. 68; ks. myös Conclusions XI-1 (1989) s. 77; Conclusions XII-1 s. 110: »this provision was *not entirely* in conformity (...)» (korostus tässä); Conclusions XIII-3 s. 97 ja XIV-1 Vol. 1 s. 177. Viimeisimmässä raportissaan asiantuntijakomitea tarkastelee kahta Tanskan korkeimman oikeuden ratkaisua ja päättelee, että niistä toisessa (asia 524/ 1998, 42 UfR 1999 s. 1496–1500) Højesteret selvästi vahvisti closed shop lausekkeet päteviksi yksityissektorilla. Højesteret kiinnitti ratkaisussaan huomiota EIS 11 artiklaan ja katsoi pre-entry-lausekkeiden olevan sopusoinnussa British Rail -tuomion kanssa. ESP:n komitea »recalls that according to Article 5 of the Charter there can be no sort of obligation to become or to remain a member of a trade union», Conclusions XV-1 Vol. 1 s. 143.

[396] Conclusions X-1 (1989) s. 157–158.

[397] »Sopimuspuolet hyväksyvät toimintansa tavoitteeksi, johon ne pyrkivät kaikin sopivin keinoin niin kansallisella kuin kansainvälisellä tasolla, sellaisten olosuhteiden luomiseen, joissa seuraavat oikeudet ja periaatteet ovat tehokkaalla tavalla toteutettavissa: ... 6. kaikilla työntekijöillä ja työnantajilla on oikeus työehtosopimusten tekemiseen.»

sa olevat käytännöt), ei voida katsoa olevan sopusoinnussa peruskirjan 5 artiklan kanssa.»[398]

Komitea katsoi työehtosopimusten järjestäytyneille työntekijöille etusijan työhonotossa turvaavat järjestäytymislausekkeet sellaisenaan ESP 5 artiklan vastaisiksi:

»Islannin raportista ilmenee, että useimmat työehtosopimukset sisältävät ehdon, joka takaa etusijan työhönotossa ammattiyhdistyksen jäsenille.[399] Vaikkei tämä käytäntö perustukaan suoraan lainsäädäntöön, komitea totesi työtuomioistuimen hyväksyneen etuoikeutta koskevat ehdot laillisiksi. Komitean mielestä tällaisen niihin työntekijöihin, jotka eivät halua liittyä ammattiyhdistysten jäseniksi, kohdistuvan laillisen painostuskeinon ei voida katsoa olevan sopusoinnussa peruskirjan 5 artiklan turvaamaan järjestäytymisvapauden kanssa.»[400]

Komitea totesi myös, että teollisuutta, kauppaa ja toimistoja koskevat työehtosopimukset sisälsivät 'closed shop' -lausekkeita. Se katsoi, että lainsäädännön (tai sen puuttumisen), joka sallii tällaiset itse peruskirjan 5 artiklan turvaaman järjestäytymisvapauden perusolemuksen kanssa ristiriidassa olevat käytännöt, ei voida katsoa turvaavan 5 artiklaan sisältyvän periaatteen tehokasta soveltamista.»[401]

Vuoden 1989 raportissaan ESP:n asiantuntijakomitea uudisti **Tanskaa** koskevan kielteisen johtopäätöksen vedoten edelleen British Rail-tapauksen argumentteihin (kplt. 52 ja 53).[402] Se pani myönteisenä merkille **Ison-Britannian** vuoden 1988 lainmuutokset (Employment Act), jotka vuoden 1982 muutosten jälkeen,

»edelleen vahvistavat ammattiyhdistykseen kuuluvien työntekijöiden oikeuksia heidän suojelemisekseen kaikilta järjestövallan väärinkäytöksiltä. Erityisesti laki poistaa ammattiyhdistyksiltä koskemattomuuden kaikilta sellaisilta työtaistelutoimenpiteiltä, joihin ryhdytään työnantajan painostamiseksi sen vuoksi, että tämä ottaa tai aikoi ottaa työhön henkilön, joka ei ole ammattiyhdistyksen jäsen tai sen vuoksi, että työnantaja kieltäytyy syrjimästä tällaista henkilöä.»[403]

---

[398] Conclusions XI-1 (1989) s. 78 (korostus tässä); samoin Irlantia koskien Conclusions XI-2 (1990), Addendum on Ireland s. 19–21.

[399] Ns. exklusivavtal/fortrinsklausuler, ks. Málfrídur Gisladottir: Föredrag on exklusivklausuler í isländska kollektivavtal og deras enlighet med grundlagens nya föreningsfrihetsparagraph och mänskliga rättigheter. Nordiska fackförbundsjuristernas seminarium 1997–08–22–23 i Stockholm.

[400] Conclusions XI-1 (1989) s. 78–79.

[401] *Ibid.*

[402] *Op. cit.* s. 77–78.

[403] *Op. cit.* s. 79–80, jäsen Fabriciuksen äänestäessä kuten Tanskaa koskien.

Vuonna 1991 komitea totesi hyväksyen **Ison-Britannian** vuoden 1990 lainmuutosten (Employment Act) kieltävän kaiken työhönottosyrjinnän, joka perustuu *jäsenyyteen tai ei-jäsenyyteen* ammattiyhdistyksessä, koska »tällaista syrjintää on pidettävä peruskirjan 5 artiklan vastaisena.»[404] Vuonna 2000 komitea huomautti, että vuoden 1992 laki[405] näytti edelleen sallivan työhönottosyrjinnän *ammattiyhdistystoiminnan* vuoksi. Komitea kuitenkin totesi, että vuoden 1999 laki[406] kieltää erilaiset mustalistakäytännöt ja täydentää vuoden 1998 tietosuojalakia, joka rajoittaa yksityisen työntekijän ammattiyhdistysjäsenyyttä tai -toimintaa koskevien tietojen keräämistä ja käyttöä. Komitea päätti tutkia tarkemmin vuoden 1999 lakia seuraavassa raportissaan.[407]

Komitea ei hyväksynyt **Islannin** hallituksen argumenttia, jonka mukaan järjestäytyneille työntekijöille etuoikeuden työhönotossa turvaavat työehtosopimusmääräykset eivät syrji järjestäytymättömiä, koska ammattiyhdistykset ovat velvollisia hyväksymään jäsenikseen kaikki, jotka työnantaja haluaa palkata. Komitean mielestä tämä ei ratkaise kysymystä sellaisten henkilöiden syrjinnästä, jotka eivät halua liittyä ammattiyhdistyksen jäseniksi tai pysyä sellaisina. Komitea kiinnitti myös huomiota siihen, että Islannin perustuslaki suojelee vain positiivista ammatillista järjestäytymisoikeutta. Tästä seuraa, ettei myöskään työlainsäädäntö turvaa vastaavaa negatiivista oikeutta. Edelleen, Islannin perustuslain 69 artikla takaa myös vapauden työhön, eikä tätä vapautta voida rajoittaa muutoin kuin yleisen edun vuoksi ja täsmällisellä lainsäädännöllä. Sen jälkeen kun Islannin korkein oikeus oli katsonut vuonna 1988, että ammattiyhdistysjäsenyyden puuttuminen ei oikeuttanut epäämään liikennelupaa taksinkuljettajalta, lakia muutettiin niin, että jäsenyys ammattiyhdistyksessä on edellytys taksiluvan myöntämiselle, mikä komitean mielestä ilmeisesti täyttää perustuslain vaatimuksen tässä suhteessa.[408]

Näillä perusteilla ESP:n asiantuntijakomitea katsoi, ettei sillä ole syytä poiketa aikaisemmasta negatiivisesta johtopäätöksestään. Komitea käytti lähdeaineistona EIK:n raporttia tapauksessa *Sigurdur A. Sigurjónsson*.[409]

Komitea palasi vielä raportointikautta 1990–1991 koskevassa raportissaan asiaan ja totesi, että hallitus on kertomuksessaan viitannut oikeuskäy-

---

[404] Conclusions XII-1(1991) s. 114–116.

[405] Trade Union and Labour Relations Consolidation Act (TUL (C) A 1992).

[406] Employment Relations Act (ER A 1999)

[407] Conclusions XV-1 (UK), lähde http://www.dhdirhr.coe.fr/cseweb

[408] *Op. cit.* s. 112–113.

[409] (1993) E.H.R.R. 462, minkä jälkeen Islannin hallitus saattoi asian EIS 48(d) artiklan nojalla EIT:n ratkaistavaksi.

täntöön, jossa on katsottu järjestäytymisvapauteen kuuluvan myös korrelatiivisena oikeutena oikeuden olla liittymättä mihinkään tai tiettyyn ammattiyhdistykseen. Tästä huolimatta komitea uudisti **Islantia** koskevan negatiivisen johtopäätöksensä.[410]

Komitea uudisti myös **Tanskaa** koskevan kielteisen johtopäätöksen.[411]

Vuonna 1993 komitea pani merkille **Tanskan** kansankäräjien 1990 hyväksymän muutoksen vuoden 1982 irtisanomissuojalakiin.[412] Muutoksella tehostettiin seuraamuksia, ml. työsuhteen palauttaminen. Sen sijaan ESP:n asiantuntijakomitean arvostelemat irtisanomisperusteita closed shop -tilanteissa koskevat säännökset jäivät sellaisenaan voimaan. Komitea totesi Tanskan hallituksen edelleen katsovan, että ESP 5 artikla sisältää vain positiivisen järjestäytymisoikeuden ja että järjestäytymislausekkeet ovat edelleen laillisia, vaikkakaan niitä ei hyväksytä julkisella sektorilla. Tämän vuoksi komitea uudisti negatiivisen johtopäätöksensä.Komitea ei myöskään alistunut hallitusten välisen komitean vuoden 1982 lain 3 §:ää koskevaan johtopäätökseen tiettyjen aatteellisten yhteisöjen palveluksessa oleviin kohdistettavien ammatillista järjestäytymistä koskevien vaatimusten sallittavuudesta (ks. jäljempänä), vaan pyysi hallitusta raportoimaan tätä säännöstä koskevasta oikeuskäytännöstä.[413]

Samassa raportissa komitea otti kantaa **Ranskan** järjestäytymislausekkeita koskevaan käytäntöön, varsinkin kirjapaino- ja ahtausaloilla, mistä se oli aiemmin pyytänyt lisäselvitystä. Selostan lyhyesti kirjapainoalaa koskevaa johtopäätöstä.[414]

---

[410] Conclusions XIII-1 s. 133.

[411] Conclusions XI-1(1989) s. 110.

[412] nro 285/82 muut. nro 347/90.

[413] Conclusions XIII-1 (1990–1991) s. 130.

[414] *Op. cit.* s. 131–132. Satamatyötä koskevan kommentin merkitystä ei kuitenkaan voi väheksyä senkään vuoksi, että Ranskassa ahtaustyössä järjestäytymislausekkeet ovat jo vuodesta 1947 olleet sallittuja, ja tämä poikkeus jäi voimaan vuoden 1956 lainmuutosten jälkeenkin, ks. IV.I.1.1. luku. Satamat ovat perinteisesti ja kansainvälisesti samantapaisin järjestelyin – »prikkamiehet», rekisteröidyt työntekijät (ks. ILO:n sopimus nro 137/1973, art. 3 ja sopimusta valmistava ensimmäinen, ns. law and practice -raportti, ICL, 57 th Session, Geneva 1972, report V(1) s. 11–24) – käytännössä pitkälle ammatillisesti järjestäytymättömiltä työntekijöiltä suljettuja (pysyviä) työpaikkoja. Ks. myös EY.n tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-22/98 *J. C. Becu e.al.*, tuomio 16.9.1999, josta Sulkunen TYV 1999/2000 s. 147 ss. ESP:n asiantuntijakomitean tulkinta, jonka mukaan ammattiyhdistyksen oikeus kontrolloida satamatyöhön rekrytoitumista jäsenyyden kautta on ESP

Komitea totesi vuodelta 1900 olevan työnantajien ja työntekijäliiton solmiman sopimuksen antavan ammattiliitolle monopolin työhönotossa. vaikka sopimus on ristiriidassa järjestäytymislausekkeet kieltävän vuoden 1956 lain kanssa.[415] Ranskan hallitus oli puolestaan ilmoittanut, ettei sen päätösvaltaan kuulu ratkaista sopimuksen oikeudellista pätevyyttä tai edes tuomita sitä. Komitea viittasi aikaisemmin Islantia koskien esittämäänsä yleiseksi formuloimaansa tulkintaan.[416] Se halusi tietää, millä tavoin työntekijät ja ammattiyhdistykset voivat turvata peruskirjan ja vuoden 1956 lain niille myöntämien oikeuksien kunnioittamisen.

ESP:n asiantuntijakomitean mielestä Ranskan lainsäädäntö ei ratkaissut tyydyttävällä tavalla ongelmaa, ja päätyi negatiiviseen johtopäätökseen.[417] Seuraavassa kertomuksessaan Ranska ilmoitti kaikkien ammatillisten järjestöjen – ei pelkästään CGT:n – osallistuneen viimeisimpiin kirjapainoalaa koskeviin työehtosopimusneuvotteluihin. Komitea piti tätä myönteisenä kehityksenä, mutta pyysi hallitusta antamaan seuraavassa raportissa täydellisen selvityksen closed-shop -järjestelmän käytännöstä kirjapainoalalla sekä siitä, voidaanko tässä yhteydessä ammattiyhdistyksiin mahdollisesti kohdistaa pakotteita.[418] Viimeisimmässä raportissaan komitea totesi, ettei hallitus ollut esittänyt mitään olennaisesti uutta ja uudisti kysymyksensä siitä, onko CGT:n jäsenyys käytännössä edellytyksenä työnsaannille kirjapainoalalla ja voidaanko ammattiyhdistyksiin kohdistaa pakotteita tässä suhteessa.[419]

Komitea halusi myös tietää, millä tavalla **Ruotsin** joulukuussa 1991 käynnistämän valtiosäännön tarkistamistyössä edistytään työntekijöiden suojelemiseksi kaikelta ammatilliseen järjestäytymiseen, liittyvältä painostukselta työpaikan saamiseksi sekä missä laajuudessa järjestäytymislausekkeita koskevia sopimuksia esiintyy.[420]

Komitea sijoitti yksimielisesti raporttinsa johdantoon 5 ja 6 artikloita koskevan yleisen kommentin. Sen 5 artiklaa koskeva osa kuuluu:

---

5 artiklan vastainen, edellyttäisi siten varsin syvälle menevää ja laajalle ulottuvaa muutosta ja – näin voinee arvella – muutosvastarintaa myös järjestelmän toimivuuteen tottuneella työnantajapuolella.

[415] Ks. IV.I.1.1. luku.

[416] Conclusions XI-1 (1989) s. 78, ks. edellä av. 225 kohdalla.

[417] Conclusions XII-3 s. 97.

[418] Conclusions XIV-1 Vol. 1 s. 253.

[419] Conclusions XV-1 Vol. 1 s. 240–241.

[420] Conclusions XIII-1 (1990–1991) s. 135.

»Komitea on johdonmukaisesti katsonut, että 5 artikla takaa sekä järjestäytymisoikeuden positiivisen että sen negatiivisen puolen ja että sen vuoksi kenenkään ei tule joutua tilanteeseen, jossa on pakko liittyä johonkin tai tiettyyn ammattiyhdistykseen.

»Komitea huomautti, että tästä johtuen se on johdonmukaisesti katsonut, että closed shop-järjestelmä muodostaa yhdistymis- ja järjestäytymisoikeuden rajoituksen.[421]

»Tämän vuoksi komitea piti tervetulleena Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätöstä tapauksessa Sigurdur A. Sigurjonsson v. Iceland. Komitea totesi, että päätöksessä oli kysymys taksinkuljettajan oikeudesta olla liittymättä järjestöön, tilanne jota komitea oli arvostellut useita vuosia, ja totesi tuomioistuimen viitaneen komitean johtopäätöksiin kesäkuun 30 päivänä antamansa päätöksen kappaleessa 35.

»Tässä suhteessa komitea pani mielihyvin merkille, että **Pohjois-Irlannin** lainsäädäntö oli saatettu yhdenmukaiseksi muun Yhdistyneiden kuningaskuntien lainsäädännön kanssa niin, että järjestäytymislausekkeet ja -käytännöt on nyttemmin lailla kielletty.

»Samalla komitea viittasi 5 artiklaa ja **Ranskaa** koskevaan johtopäätökseensä todeten, että vaikka Ranskan lainsäädäntö on sopusoinnussa, jäljelle jäi eräitä kysymyksiä käytännön tilanteesta kahdella ammattialalla. Komitea tulee jatkamaan järjestäytymislausekkeita koskevan kysymyksen seurantaa kaikissa sopimusvaltioissa ja toivoi, että seuraavissa 5 artiklaa koskevissa kansallisissa raporteissa annettaisiin tästä kysymyksestä sekä lainsäädäntöä että käytäntöä koskien täydelliset ja yksityiskohtaiset tiedot.»[422]

Sosiaalisten oikeuksien komitea kiinnitti huomiota myös **Belgian** lainsäädäntöön, joka salli tietyillä aloilla sovitut kiintiöt eri ammattiliittoihin kuuluvien työnhakijoiden välillä edellyttäen, että järjestely oli sekä työnantajien että työntekijöiden yhteisten etujen mukainen. Komitea on pyytänyt lisäselvitystä siitä, miten käytännössä suojellaan kiintiöiden ulkopuolelle jäävää järjestäytymätöntä työntekijää.[423]

Samassa raportissa komitea otti kantaa **Maltalla** sijaitsevan kuivatelakan järjestäytymisvapauskysymyksiin tilanteessa, jossa työntekijöiden enemmistöä edustava järjestö vaati ylityökiellolla uhaten, ettei työnantaja teetä ylitöitä vähemmistöä edustavaan järjestöön kuuluvilla työntekijöillä. Työnantaja taipui vaatimukseen, koska kiellon toteuttaminen olisi osoittautunut tuhoisaksi

---

[421] Komitea viittasi lausumiinsa Conclusions VIII s. 77 ja Conclusions XI-1 s. 78; ks. edellä.

[422] Conclusions XIII-1 (1990–1991) s. 26–27.

[423] Conclusions XIII-2 s. 268. Ks. myös Conclusions XIII-3 s. 208, XIV-1 Vol. 1 s. 106 ja XV-1 Vol. 1 s. 74.

yhtiölle. Arvioitavana oli siten lakko-oikeuden suhde pikemminkin positiiviseen (ylitöiden epätasaisen jakautumisen tosiasiallinen tai potentiaalinen vaikutus yksityisen työntekijän oikeuteen päättää vapaasti järjestäytymisestään) kuin negatiiviseen järjestäytymisvapauteen. Komitea kiinnitti huomiota hallituksen toimenpiteisiin, joiden tarkoituksena oli painostaa yritystä ja enemmistöjärjestöä kunnioittamaan perustuslaissa turvattua yhdistymisvapautta mutta huomautti, että hallitus oli vastuussa peruskirjan soveltamisesta ja oli velvollinen ryhtymään asianmukaisiin toimenpiteisiin yhteensopimattomuuden poistamiseksi.[424]

Seuraavassa raportissaan komitea pani merkille, että Maltan perustuslakituomioistuin oli hylännyt Maltan kuivatelakkayhtymän valituksen ja vahvistanut, että yhtymään kuuluvat työnantajat olivat loukanneet *General Workers Union*iin järjestäytymättömän pienen työntekijäryhmän perusihmisoikeuksia. Komitea kysyi uudelleen, mihin toimenpiteisiin hallitus aikoi ryhtyä tällaisen syrjinnän välttämiseksi. Se pyysi myös selvitystä em. ennakkotapauksen merkityksestä ja yleisemminkin ammattiyhdistysvastaista syrjintää koskevien oikeustapauksista ja miten työnantaja suhtautui päätöksiin.[425] Kun hallitus ei seuraavassa raportissaan *vastannut, »the Committee insists on finding this information in the next report.»*[426]

Seuraavan raportin (1997–1998) liitteenä oli useita poliittiseen mielipiteeseen perustuvaa työsyrjintää koskevissa asioissa tuomiovaltaa käyttävän elimen (*Employment Commission*) ratkaisuja, joissa vastaajana oleva kuivatelakkayhtymä oli tuomittu maksamaan kantajina oleville työntekijöille erilaisia korvauksia. ESP:n asiantuntijakomitea katsoi ratkaisujen viittaavaan siihen, että »poliittisen mielipiteen» käsitteeseen katsottiin sisältyvän myös työntekijän järjestäytyneisyys tai järjestäytymättömyys. Komitea pyysi varmistamaan, että näin on asia.[427]

Tanska puolusti edelleen lainsäädäntöään vetoamalla EIS:n valvontakäytäntöön. ESP:n asiantuntijakomitea vastasi toistaen, että EIS ja ESP »ovat kaksi eri asiakirjaa; peruskirjan 5 artiklan mukaan ei voi olla minkäänlaista velvollisuutta tulla ammattiyhdistyksen jäseneksi tai pysyä jäsenenä.»[428] Viimeisimmässä raportissaan (1999–2000) komitea uudisti negatiivisen johtopäätöksensä ja viittasi aiempaan kantaansa. Komitean mielestä edelleenkään

[424] Conclusions XIII-2 s. 271. Ks. myös Casey s. 29.
[425] Conclusions XIII-3 s. 102; Conclusions XIII-4 s. 354.
[426] Conclusions XIV-1, Vol. 2 (Malta) s. 525–526.
[427] Conclusions XV-1 Vol. 2 (Malta), http://www.dhdirhr.coe.fr/cseweb/
[428] Conclusions XIV-1 Vol. 1 s. 177–179.

»according to Article 5 of the Charter there can be no sort of obligation to become or remain a member of a trade union.»[429]

Islannin 13. raportointijaksoa koskevassa raportissa kerrottiin hallituksen antaneen huhtikuussa 1994 Althingille esityksen, jonka tarkoituksena oli poistaa closed shop -käytäntö taksiliikenteessä. Siinä selostettiin vuoden 1993 työttömyysturvalain muutosta (54/93), jolla myös järjestäytymättömille ja itsensä työllistäville työntekijöille myönnettiin oikeus työttömyyskassojen myöntämiin etuuksiin. ESP:n asiantuntijakomitea pyysi ensin mainitusta kysymyksestä lisäselvitystä ja totesi jälkimmäisen osalta sopusoinnun saavutetun. Se pyysi hallitusta seuraavassa raportissaan varmistamaan, ettei järjestäymättömiin työntekijöihin kohdistuvaa syrjintää enää esiintynyt.[430] Hallituksen raportissa viitattiin vuonna 1995 hyväksyttyyn perustuslain 74 artiklan muutokseen, johon oli kirjattu myös negatiivinen järjestäytymisvapaus.[431] Siinä selostettiin valmistelutöiden valosssa muutoksen merkitystä. Raportin mukaan säännös takaa sen, että ketään ei voida lain tai hallinnollisten päätösten nojalla pakottaa kuulumaan yhdistykseen, mutta sitä ei sovelleta vapaasti solmittuihin (työehto)sopimuksiin. Edelleen raportissa todettiin, että voimassa olevan lainsäädännön mukaan työntekijät eivät ole velvollisia liittymään yhdistyksiin ja että vuoden 1938 työriitalain[432] nimenomaisen säännöksen mukaan heillä on oikeus olla järjestäytymättä. Hallitus kertoi, että perustuslain muutoksen seurauksena useimpien työehtosopimusten closed shop -lausekkeet oli korvattu lausekkeilla, jotka turvaavat työhönotossa etusijan järjestäytyneille työntekijöille, ja että uusi 74 §:n 2 momentti ei sovellu tällaisiin lausekkeisiin.

ESP:n asiantuntijakomitea oletti raportissa taas kerran viitatun ESP:n esitöihin. Komitea totesi edellä referoimaani kannanottoonsa viitaten, että työriitalakiin ei sisälly oikeutta olla järjestäytymättä, vaikka se ainakin kaksi kertaa viittaa järjestäytymättömiin työntekijöihin. Perustuslain muutos ei näytä myöskään riittävän laajasti turvaavan negatiivista järjestäytymisvapautta. Komitean mielestä sekä closed shop -lausekkeet että etusijalausekkeet ovat periaatteessa – ilman 31 artiklassa tarkoitettuja perusteita – peruskirjan vas-

---

[429] Conclusions XV-1 Vol. 1 (Denmark) s.142–143; XV-1 Vol. 2 (Norway), lähde http://www.dhdirhr.coe.fr/cseweb/

[430] Conclusions XIII-3 s. 99–100.

[431] Nro 97/1995, 74.2 §: »No one shall be obliged to adhere to an association. Such an obligation may, however, be prescribed by law when necessary to enable an association to fulfill its lawful role in the public interest or to protect the rights of others.»

[432] Trade Unions and Industrial Disputes Act, No. 80/1938.

taisia.[433] Viimeisimmässä raportissaan (1999–2000) komitea uudisti kantansa vastauksena hallituksen kertomukseensa sisällyttämään perusteelliseen selvitykseen järjestäytymislausekkeita koskevasta käytännöstä.[434]

4.4.2. Hallitusten välinen komitea

Hallitusten välinen komitea totesi kahdeksannessa raportissaan ESP:n asiantuntijakomitean tarkistaneen suhtautumistaan closed shop -järjestelmään British Rail -tuomion seurauksena ja päätti lykätä omaa kannanottoaan.[435] Käsitellessään yhdennessätoista raportissaan (1988) **Tanskan** edellä selostettua lainsäädäntöä komitea – yhtä valtuuskuntaa lukuunottamatta – katsoi, vastoin asiantuntijakomitean kantaa, että vaatimus tietyn ammattiyhdistyksen jäsenyydestä ensisijaisesti aatteellisiin tarkoitusperiin tukeutuvissa yrityksissä on sopusoinnussa ESP 5 artiklan kanssa. Se ei kuitenkaan tarvittavan määräenemmistön puuttuessa kyennyt tekemään päätöstä seuraavista kolmesta kysymyksestä: a) Tanskan lainsäädäntö vastaa ESP 5 artiklaa, koska se ei yleisesti kiellä järjestäytymislausekkeita; b) Tanskan lainsäädäntö sallii jäsenyydestä kieltäytyvän työntekijän erottamisen, jos tämä työhön otettaessa tiesi järjestäytymisehdosta; c) kieltäytyminen ottamasta työhön työntekijää, joka kieltäytyy ammattiyhdistysjäsenyydestä, on sopusoinnussa 5 artiklan kanssa.[436]

Samassa raportissa selostetaan myös keskustelua **Islannin** järjestäytymislausekkeista. Konkreettisemmin esillä oli työttömyysturvalainsäädäntö, joka epäsi järjestäytymättömiltä työntekijöiltä oikeuden lainsäädännön mukaisiin etuuksiin. Islannin edustaja selosti lainsäädännön historiaa ja viittasi samalla alhaiseen työttömyysasteeseen, minkä vuoksi lainsäädännöllä ei ollut käytännössä juurikaan merkitystä ammatillisen järjestäytymisvapauden kannalta. Asiantuntijakomitean negatiivinen johtopäätös oli kuitenkin saatettu lainsäädännön uudistamista valmistelevan komitean tietoon. Hallitusten välinen komitea ei kyennyt **Islanninkaan** osalta määräenemmistön puuttuessa ottamaan kantaa siihen, a) onko Islannin lainsäädäntö, joka ei kiellä tiettyjä sopimuksiin perustuvia järjestäytymislausekkeita, sopusoinnussa ESP 5 artiklan kanssa, b) ovatko Islannissa yleiset ja työtuomioistuimen hyväksymät jär-

[433] Conclusions XIV-1 s. 379–381.
[434] Conclusions XV-1 (Iceland), lähde http://www.dhdirhr.coe.fr.
[435] T-SG (84) 17, kpl. 68 s. 11.
[436] Case Law, Supplement nro 3 s. 64–65.

jestäytymislausekkeet, jotka turvaavat järjestäytyneille työntekijöille etusijan työhonotossa, sopusoinnussa ESP 5 artiklan kanssa ja c) onko työttömyyskassalaki, jonka nojalla vain järjestäytyneet työntekijät ovat oikeutettuja lain mukaisiin etuuksiin, sopusoinnussa ESP 5 artiklan kanssa?

Pohjois-Irlannin lainsäädäntö vuodelta 1987 salli järjestäytymisestä kieltäytyvän työntekijän irtisanomisen, minkä vuoksi asiantuntijakomitea oli päätynyt negatiiviseen johtopäätökseen. Hallitusten välinen komitea päätti lykätä kannanottoaan kuultuaan, että lainsäädäntöä oltiin muuttamassa saman sisältöiseksi kuin Isossa-Britanniassa oli vuonna 1998 toteutettu muutos, jonka asiantuntijakomitea oli hyväksynyt.[437]

Seuraavan kerran hallitusten välinen komitea otti kantaa negatiiviseen järjestäytymisvapauteen sekä **Islantia** että **Tanskaa** koskien vuoden 1991 raportissaan, mihin edellä kerrotuin tavoin ensin EIT:n vähemmistö (Sibson) ja pian sen jälkeen EIT:n enemmistö (Sigurdur A. Sigurjónsson) viittasi.[438] Komitea oli saman kokouksen alussa päättänyt tarkistaa työmenetelmiään ja soveltaa niitä välittömästi.[439] Molemmille maille esitettiin varoitus.[440]

Hallitusten välisen komitean kolmattatoista raporttia käsiteltäessä Tanskan hallitus – huolimatta samassa kokouksessa tehdystä päätöksestä pidättyä muotoilemasta peruskirjan määräyksiä koskevia oikeudellisia tulkintoja – palautti keskustelun negatiivisesta järjestäytymisvapaudesta alkuasetelmiin. Hallitus viittasi kaikkiin verrokkiasiakirjoihin ja niiden esitöihin todeten, että vain YK:n julistuksen 20 artiklaan sisältyi sekä negatiivinen että positiivinen yhdistymisvapaus. Hallitus muistutti EIT:n korostaneen tapauksessa *British Rail,* että sen ratkaisu rajoittui tapauksen erityispiirteisiin eikä sillä otettu yleisesti kantaa closed shop-järjestelmän yhteensopivuuteen EIS:n kanssa. ESP:n valmistelutöissä ei negatiivinen järjestäytymisvapaus noussut muutoin esiin kuin liitteen 1(2) artiklaa koskevana mainintana, joka *»would be without any sense and superfluous if union security clauses were prohibited under Article 5.»*[441] Järjestäytymislausekkeet olivat tärkeitä Tanskan työmark-

[437] Comité gouvernmental de la Charte sociale européenne, 11e rapport (1) s. 41–44.

[438] Governmental Committee of the ESC; 12th Report (1) (1988–1989) s. 32–35.

[439] Ks. III.3.4. luku.

[440] Vuoden 1994 marraskuussa pitämässään kokouksessa hallitustenvälinen komitea esitti Tanskalle annettavaksi suositusta, minkä ministerikomitea antoikin, RChs (95) 3. Islanti ilmoitti valmistelevansa uutta lainsäädäntöä: »(...) the criticism of the [CIE] would be brought to the attention to the tripartite committee but that no promise could be given concerning the final result», Governmental Committee, 13th Report (I) kpl. 384 s. 79. Komitea päätti äänin 7–4–8 olla esittämättä uutta suositusta, *op. cit.* kpl. 385 s. 80.

[441] Governmental Committee, 13th Report (III) s. 38.

kinoilla ja ne olivat oikeutettuja, koska työmarkkinajärjestöjen tulisi voida vaatia, että yksityiset työntekijät ovat tietyn järjestön jäseniä. ESP oli sen laatijoiden välisen kompromissin tulos, ja samanlaisia kansainvälisiä yleissopimuksia tulisi tulkita samalla tavoin. Tanskan hallituksen pyrkimyksenä oli vahvistaa liittojen voimaa ja vastustaa liittojen asemaa heikentäviä toimenpiteitä, koska tämä johtaisi yksityisen työntekijän aseman huononemiseen pitkällä tähtäyksellä. Yhteenvetona Tanskan hallitus katsoi, että ILO:n ja EIT:n mukaan negatiivisen järjestäytymisvapauden sääntely jäi kansalliseen toimivaltaan ja että Tanska ei rikkonut ESP 5 artiklaa hyväksymällä järjestäytymislausekkeet.[442]

Tanskan hallitus sai tukea Islannin ja Ruotsin hallituksilta, ja monet hallitukset ehdottivat, että asiasta tulisi järjestää eri tutkimus. Keskustelun päätteeksi komitea päätti olla esittämättä suositusta,[443] mutta antoi kuitenkin Tanskalle varoituksen.[444]

Islannin hallitus selosti asiantuntijakomitean negatiivisen johtopäätöksen jälkeen hyväksyttyjä lainsäädäntömuutoksia, joiden seurauksena myös järjestäytymättömille työntekijöille maksettiin työttömyyskorvausta, eikä taksiluvan saaminen edellyttänyt jäsenyyttä taksinkuljettajien yhdistyksessä. Lisäksi komitealle esitetyn selvityksen mukaan Islannin ammatillinen keskusjärjestö (ASI) oli päättänyt muuttaa sääntöjään siten, että vastaisuudessa työehtosopimuksiin ei saanut sisällyttää ammatillisesti järjestäytyneille työntekijöille etusijan työhönotossa turvaavaa lauseketta. Hallitusten välinen komitea päätti jäädä odottamaan ESP:n asiantuntijakomitean kannanottoa selostettuihin muutoksiin.[445]

Ranskan hallitus viittasi vuodelta 1988 olevaan tuomioistuinratkaisuun, jonka mukaan työehtosopimus on mitätön, jos edustavaa ammattiyhdistystä ei ollut kutsuttu työehtosopimusneuvotteluihin. Lisäksi vuonna 1996 kolmikantainen kansallinen työehtosopimusasioita käsittelevä komitea oli hyväksynyt suosituksen, jossa muistutettiin siitä, että kaikkien edustavien ammatillisten järjestöjen tulee osallistua työehtosopimusneuvotteluihin. Ainakin yhdessä kirjapainoalan työehtosopimuksessa oli tunnustettu negatiivinen järjestäytymisvapaus. Komitea päätti olla antamatta varoitusta ja toivoi hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin tilanteen saattamiseksi sopusointuun ESP 5 artiklan kanssa.[446]

---

[442] *Op. cit.* s. 39.
[443] Äänin 9–6, 3 pidättyi.
[444] Äänin 13–3, 2 pidättyi.
[445] Governmental Committee, 13th Report (III) s. 43.
[446] *Op. cit.* s. 42.

Ruotsin hallitus kertoi, ettei maan lainsäädännössä ollut yleisesti tunnustettu negatiivista järjestäytymisvapautta; sen sijaan laki kielsi tällä perusteella tapahtuvat irtisanomiset. Vain eräisiin paikallisiin rakennusalan työehtosopimuksiin sisältyi etusijalausekkeita. Komitea päätti jäädä odottamaan ESP:n asiantuntijakomitean kannanottoa esitettyyn selvitykseen.[447]

Belgian hallitus ilmoitti, että asiantuntijakomitean huomautus koski pelkästään satamatyöntekijöitä. Työnantajien ja työntekijöiden yhteinen komitea vahvisti vuosittain työntekijöiden enimmäiskiintiöt tarkoituksena näin turvata riittävä työvoiman saanti sekä auttaa työn johtamisessa ja jakamisessa mahdollisimman monille työntekijöille. Työhönotto oli avointa kaikille kansallisuudesta riippumatta, eikä ammattiyhdistyksen jäsenyyttä edellytetty. Ranskan hallitus huomautti samaa järjestelmää sovellettavan monien muidenkin maiden satamissa, ja pääkysymys oli turvata ammattiyhdistyspluralismin toteutuminen. Islannin ja Tanskan hallitukset arvostelivat riippumatonta asiantuntijakomiteaa joustamattomasta suhtautumisesta järjestäytymislausekkeisiin, koska liiallinen ankaruus asiassa saattaisi heikentää ammattiyhdistysliikkeen olemassaolon perusteita. Hallitusten välinen komitea päätti odottaa Belgian hallituksen lupaamaa lisäselvitystä.

4.4.3. Parlamentaarinen yleiskokous

Parlamentaarikkojen neuvoa-antava yleiskokous viittasi siihen, että EIS 11 ja ESP 5 artikla eivät olleet sanonnaltaan identtisiä ja että ESP:n valvonta kohdistuu ao. maan lainsäädäntöön ja käytäntöön kokonaisuudessaan. Se ilmoitti mielipiteenään, että ESP 5 artiklan tulkinnassa ei voida jättää huomiotta asiantuntijakomitean yleisessä johtopäätöksessään mainitseman liitteen määräystä, joka viittaa työntekijöiden vapauteen olla liittymättä ammattiyhdistykseen. Tällä varauksella ei kuitenkaan voida kiistää asiantuntijakomitean vaatimusta, jonka mukaan »pakotteita tulisi asettaa sellaisten käytäntöjen varalta, jotka epäasiallisella tavalla häiritsevät vapautta perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin».[448] Vuonna 1991 yleiskokous oli valmis hyväksymään negatiivisen yhdistymisvapauden sisällyttämisen 5 artiklaan peruskirjan laajempaa tarkistamista koskevassa suosituksessaan,[449] mihin EIT viittasi tapauksessa Sigurdur A. Sigurjónsson. Parlamentaarinen yleiskokous ei

[447] *Op. cit.* s. 48.
[448] Doc. 5374 (1985), kplt. 30–36 s. 12–14, alk. s. 13.
[449] Rec. 1168 (1991), *Texts adopted,* s. 5.

kuitenkaan esittänyt ESP:n liitteen 1(2) artiklan kohdalle merkityn tulkinnan poistamista. Tämän kannanoton jälkeen hyväksytty edellä selostamani hallitusten välisen komitean 13 raportti osoittaa, että kysymys työehtosopimusten järjestäytymislausekkeista ei kuitenkaan poistunut ESP:n valvontaelinten työjärjestyksestä.

4.4.4. Ministerikomitea

Hallitusten välinen komitea ei ole päässyt riittävään yksimielisyyteen negatiivista järjestäytymisvapautta koskevassa kysymyksessä. Ministerikomitea ei ole antanut asiasta toistaiseksi yhtään yksilöllistä suositusta. Asian käsittely jatkuu.

4.5. YK:n yleissopimukset

IOK keskusteli closed shop-järjestelmästä samoihin aikoihin, kun British Rail-tapaus oli EIS:n ihmisoikeuselinten käsiteltävänä.[450] Komitea ei kuitenkaan silloin – eikä sen jälkeenkään – ole ottanut nimenomaista kantaa kysymykseen negatiivisen järjestäytymisvapauden sisältymisestä KP-sopimuksen 22(1) artiklaan.

Manfred Nowak (s. 388) tulkitsee British Rail -tuomiota siten, että EIT:n enemmistö otti huomioon EIS 11(1) artiklan esityöt ja keskittyi yksinomaan seuraamuksen ankaruuteen. Sopimusmääräysten yhdenmukaisuus antaa Nowakin mielestä perusteen soveltaa samaa varovaista tulkintaa myös KP-sopimuksen 22(1) artiklaan.

TSS-sopimuksen 8 artiklaa käsitellessään Matthew Craven (s. 266) toteaa, että artiklan sanamuoto – »valintansa mukaan» – näyttäisi takaavan sen, ettei ketään voida pakottaa kuulumaan tiettyyn ammattiyhdistykseen. Toi-

[450] Ks. Partsch, teoksessa Meron (ed.) 1981 s. 237 ja CCPR/7 s. 85, Tanskan toinen kertomus. Serrano Caldera katsoi, että Tanskan laki No. 285/1982, joka ei suojellut irtisanomiselta työntekijää, joka eroaa liitosta sen jälkeen, kun hän oli saanut tiedon järjestäytymislausekkeen edellyttävän järjestäytymistä, voi olla ristiriidassa sekä kansallisten että kansainvälisten asiakirjojen kanssa. Tanskan hallituksen edustaja vastasi, että lainsäädännöllä pyrittiin toteuttamaan EIT:n *British Rail* -ratkaisussa omaksutut periaatteet. Ks. myös Tanskan kolmas kertomus, jossa kerrottiin syntyneestä oikeuskäytännöstä, 07/08/95 CCPR/C/64, Add.11, kplt. 127–129 sekä Tanskan hallituksen komitealle kertomusta käsiteltäessä suullisesti esittämä informaatio Tanskan alusrekisterilaista (DIS), CCPR/C/SR.1534. IOK ei reagoinut tietoihin,18/11/96 CCPR/C/79/Add.68., lähde UNCHR Website.

saalta hän katsoo (s. 268–269), että tietyssä määrin artiklasta on löydettävissä tukea järjestäytymislausekkeiden sallittavuudelle. Ensinnäkin oikeudesta perustaa ja liittyä ammattiyhdistyksiin ei määrätä yleisen yhdistymisoikeuden yhteydessä niin kuin KP-sopimuksessa ja EIS:ssa, eikä TSS-sopimuksen määräykseen tätä kautta liity samaa negatiiviseen järjestäytymisvapauteen viittaavaa konnotaatiota kuin näihin verrokkisopimusten määräyksiin. Toiseksi salliessaan ammattiyhdistysten vapaaseen toimintaan kohdistuvat »muiden oikeuksien ja vapauksien kannalta» välttämättömät rajoitukset myös ammattiyhdistysten oikeuksien suojeleminen on mahdollista sisällyttää rajoituslausekkeen piiriin. Järjestäytymislausekkeiden yhteensopivuus 8 artiklan kanssa olisi kuitenkin tapaus tapaukselta tutkittava juuri rajoituslausekkeen valossa.

Craven katsoo kuitenkin TSS-komitean päätyneen **Zairen** raporttia käsitellessään toiseen johtopäätökseen.[451] Komitean mielestä lainsäädäntö, jonka mukaan valtion palveluksessa oleva pysyvä henkilöstö kuului automaattisesti Zairen ainoaan ammatilliseen keskusjärjestöön, »näyttää olevan yhteensopimaton» sopimuksen 8 artiklan mukaisten velvollisuuksien kanssa. Craven rinnastaa TSS-komitean kannanoton ESP:n asiantuntijakomitean edellä selostamaani tulkintaan, jonka mukaan peruskirja sisältää implisiittisesti oikeuden olla järjestäytymättä ja näin ollen kieltää järjestäytymislausekkeet sen kaikissa muodoissa.

Mielestäni analogia ei ole kuitenkaan välttämätön. TSS-komitean kannanoton voi perustellummin katsoa tukeutuvan siihen lähtökohtaan, että pakkojäsenyys perustui valtion sekä lainsäätäjän että työnantajan ominaisuudessa yksipuolisesti käyttämään (direktio)valtaan. Vapaaehtoisiin sopimuksiin perustuviin järjestäytymislausekkeiden yhteensopivuuteen 8 artiklan kanssa TSS-komitea ei ole ottanut kantaa. Komitea on **Surinamin** kohdalla kantanut huolta siitä, että järjestäytymättömät työntekijät jäävät ilman sosiaalista suojelua, joka on käytännössä suurelta osin työehtosopimusten varassa (vähimmäispalkkojen lisäksi. työsuojelu, sairausajan turva ja äitiyssuojelu).[452] Johtopäätöstä ei kuitenkaan voida pitää kannanottona kysymykseen negatiivisen järjestäytymisvapauden sisältymisestä TSS-sopimuksen 8 artiklaan. Sen lähtökohtana on mielestäni TSS-sopimuksessa asetettu yleinen valtioon kohdistuva velvollisuus edistää sopimuksen muissa artikloissa mainittuja taloudellisia ja sosiaalisia oikeuksia.

---

[451] UN Doc. E/1992/23; ESCOR 1992, Supp. No. 3 kpl. 328 s. 78.
[452] E/1996/22 kpl. 158.

4.6. Yhteenveto

Kysymys negatiivisesta järjestäytymisvapaudesta on ollut keskeisesti esillä ammattiyhdistysoikeuksia koskevien asiakirjojen valmistelussa ja varsinkin EIS:n ja ESP:n valvonnassa. Ammatilliseen järjestäytymiseen liittyvä kollektiivinen elementti antaa erityisen sävyn yleisen yhdistymisvapauden periaatteista johdetulle yksilönvapautta korostavalle oikeudelle päättää vapaasti liittymisestään ammattiyhdistykseen ja siinä toimimisestaan – tai jäämisestään ulkopuolelle. Järjestäytymisoikeutta koskeva reaalinen ja justifioiva argumentaatio kytkeytyvät sekä kollektiiviseen että yksilölliseen vapauteen.

Argumentaation peruselementit esiintyivät jo vuoden 1927 kansainvälisen työkonferenssissa. Silloinhan yritys ILO:n perussääntöön kirjatun ammatillisen yhdistymisoikeuden periaatteen kirjaamiseksi kansainvälisoikeudelliseksi sopimusvelvoitteeksi kaatui osaltaan kysymykseen negatiivisesta ammatillisesta järjestäytymisoikeudesta.[453] Tällöin oltiin jo siirrytty työväenluokan ammatillisen järjestäytymisen sietämisen kaudesta tunnustamisen jaksoon,[454] mutta keskustelua sävyttivät vielä syvät epäluulot ja luokkavastakohdat. Ammatillisen »liittoutumisen» konkreettisena päämääränä oli valmistautuminen lakkoon. Sen onnistumisen edellytyksenä oli mahdollisimman kattava järjestäytyminen. Tehokkaan jäsenvärväyksen edellytyksenä oli, että työntekijät voivat liittyä ilman pelkoa työnantajan vastatoimista. Työnantajien reaalinen intressi oli järjestäytymiskieltojen kumoamisen jälkeenkin pitää ammattiyhdistysliike heikkona. Puolin ja toisin vedottiin vastapuolen »likaisiin temppuihin»: Työntekijät vaativat positiivisen järjestäytymisoikeuden kirjaamista kansainväliseen sopimukseen ja sen kautta valtiollista suojelua ja työnantajien tunnustamista tälle oikeudelle. Työnantajat vaativat yksilöiden suojelua ammatillisten järjestöjen puuttumiselta ja pukivat tämän vaatimuksensa yksilönvapautta korostavaan liberalistiseen justifikaatioon.

1940-luvun lopulla tilanne oli jo jossain määrin toinen. Valtiovalta oli tunnustanut positiivisen ammatillisen järjestäytymisoikeuden tai koskemattomuuden (immuniteetin); työnantajat olivat tämän oikeuden tunnustaneet joko yleisin sopimuksin (Pohjoismaat) taikka suostumalla ala- tai yrityskohtaisiin järjestäytymislausekkeisiin tai käytäntöihin, jotka olivat hyvin monimuotoisia (common law -maat). Lopputulos kansainvälisistä neuvotteluista oli, että kansainväliset asiakirjat – mukaanlukien YK:n ihmisoikeuksien julistus – tun-

[453] Ks. V.2.1. luku.
[454] Ks. IV.1. luku.

nustavat vain positiivisen ammatillisen yhdistymisvapauden ja järjestäytymisoikeuden. Tämän vakuudeksi kiperimmässä kysymyksessä pakkojäsenyydestä ILO:n sopimukseen nro 98 ja ESP:n liitteeseen hyväksyttiin merkintä, jonka mukaan kysymys järjestäytymislausekkeiden hyväksymisestä tai kieltämisestä jää kansallisen sääntelyn varaan.

Asia koettiin hyvin arkaluonteiseksi ja vaikeaksi; se jakoi poikkeuksellisesti myös kehittyneiden teollisuusmaiden työntekijäryhmän. Yksimielinen tulkinta hyväksyttiin kompromissina, jotta myös järjestäytymislausekkeet hyväksyvät valtiot voisivat täyttää ammatillista yhdistymisvapautta ja järjestäytymisoikeutta koskevat sopimusvelvoitteet.

Tämän doktriinin mukaan elettiin myös Länsi-Euroopassa 1980-luvulle saakka. British Rail -tapauksesta alkoi edellä kuvaamani oikeus- ja valvontakäytännön muutos, joka päätyy EIS:n ja ESP:n kohdalla negatiivisen järjestäytymisoikeuden siirtämiseksi kansainvälisen suojelun piiriin positiiviseen järjestäytymisoikeuteen implisiittisesti sisältyvänä oikeutena ja viimein ESP:a koskien järjestäytymislausekkeiden tulkitsemiseen sopimuksen vastaisiksi.

Kysymys on edelleen sekä juridisesti että poliittisesti arkaluonteisesta asiasta.

Evolutiivisen tulkinnan argumentaatioanalyysissä on kiinnitettävä huomiota niihin ulkoisiin signaaleihin, jotka valvontaelimet ovat katsoneet relevanteiksi osoituksiksi »tämän päivän olosuhteista». Niiden ohella tulkintaan ovat vaikuttaneet myös jäsenvaltioiden myöhemmin hyväksymät yhteiset standardit sopimuksen kattamien vapauksien ja oikeuksien alalla. Raja sopimuksen muuttamiseen on lähellä, ja valvontaelinten on edellä mainittujen ulkoisten tekijöiden ohella arvioitava institutionaalista asemaansa sopimusjärjestelmässä.

»Tämän päivän olosuhteiden» ja esitöiden välisen jännityksen ratkaiseminen ensin mainittujen hyväksi vaatii myös valvontaelimiltä tavoitteellisuutta tulkinnassa.

ESP:n asiantuntijakomitea ilmaisee asian 5 ja 6 artikloita koskevassa yleisessä kommentissaan suoraan. Kun negatiivinen järjestäytymisvapaus sisällytetään positiivisen järjestäytymisoikeuden rinnalle niin, ettei »kenenkään tule joutua tilanteeseen, jossa on pakko liittyä johonkin tai tiettyyn ammattiyhdistykseen», loogisena seurauksena on closed shop -järjestelmän totaalinen kielto. Asiantuntijakomitea onkin edennyt tämän logiikan mukaisesti ryhtyessään järjestelmällisesti seuraamaan myös closed shop -järjestelmää koskevia käytäntöjä sopimusvaltioissa. Samalla se on törmännyt vähemmistönä olevien hallitusten taipumattomaan oppositioon, joka järjestäytymislau-

sekkeita koskevien saarekkeiden paljastumisen myötä lisääntynee. ESP:n valvontajärjestelmän muutokset eivät näin fundamentaalisessa asiassa onnistune murtamaan vähemmistön vastarintaa. Toisaalta 5 artikla ja 1(2) artiklaa koskeva liite kirjattiin sellaisenaan uudistettuun peruskirjaan. Se ei ratkaise syntynyttä pattitilannetta. Ratkaisua jouduttaneenkin etsimään punnitsemalla uudelleen positiivisen ja negatiivisen järjestäytymisvapauden suhdetta »oikeutta yhdistymisvapauteen» koskevan käsitteen piirissä. EIT:n kanta on tässä suhteessa vielä avoin (Sigurjónsson). Käsitteen sisältöä koskeva argumentaatio on jo luonteeltaan justifioivaa.

Kun ILO:n järjestäytymislausekkeita koskeva valvontakäytäntö on vakiintunut ja YK:n sopimusten kohdalla vasta kehittymässä, EN:n sopimusten runsas ja edellä kronologisesti jäsennetty oikeus- ja tapauskäytäntö voidaan tässä yhteydessä tiivistää ja kommentoida sitä seuraavaan tapaan.

4.6.1. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen argumentaatiosta

EIT valitsi argumentaatiotekniikakseen a) häivyttää esitöiden merkitys painottaen *Young, James and Webster* -päätöstään uudelleen (»pikemminkin se käytti niitä työhypoteesina»), b) viittaamalla jäsenvaltioissa tapahtuneeseen kehitykseen (vastaavaa pakkojäsenyyttä – taksiluvan menettämisen ja sakon uhka – ei esiinny sopimusvaltioiden valtaenemmistössä), c) kiinnittämällä huomiota muihin kansainvälisiin standardeihin ja niiden valvontakäytäntöön (YK:n julistus, EY:n julistus ja ESP:n (valvonta)elinten päätökset.

EIS:n sopimusvaltioiden valtaenemmistössä järjestäytymislausekkeet oli jo sopimuksentekohetkellä kielletty laajemminkin kuin Islannin taksinkuljettajia varten hyväksymässä muodossa (lakisääteinen pakkojäsenyys). YK:n julistuksen 20(2) artiklaan sisältyvän negatiivisen järjestäytymisvapauden poissuljenta oli tarkoitettukin eräänlaiseksi vähemmistönsuojaksi niitä maita varten, joissa laki tunnusti eri muotoiset closed shop -järjestelmät ja käytännöt päteviksi. Osin *Young, James and Webster* -tapaukseen[455] osin Ison-Britannian konservatiivihallitusten politiikkaan nivoutunut closed shop -järjestelmän asteittainen kieltäminen epäilemättä vähensi niiden sopimusvaltioiden määrää, jotka aikaisemmin ovat olleet myös ESP:n valvontakäytännössä esillä (Tanska, Irlanti, Islanti), mutta »systemaattinen haravointi» nostaa esiin uusia (ensimmäisenä Ranskan lehtipaino- ja ahtausala, ensin mainittu kohta satavuotisine ja jälkimmäinen puolivuosisataisine perinteineen, sitten myös Belgian satamatyöntekijät).

[455] A/44 (1981), B/39 (1979–1982).

YK:n julistuksen 20(2) artiklan nostaminen uudelleen esiin on epäilemättä looginen seuraus tietoisesta pyrkimyksestä keventää esitöiden tulkinnallista painoa. Kuten niitä koskevasta jaksosta ilmenee, se ei kuitenkaan ole historiallisesti kestävä johtopäätös, jos tapa ilmaista peruskirjan laatijoiden tarkoitus ymmärretään autenttiseksi tulkinnaksi. Viittaus EY:n vuoden 1989 sosiaaliseen peruskirjaan[456] on EU:n ulkopuolella olevan Islannin suhteen erityisen problemaattinen, kun ammattiyhdistysoikeuksien sääntely EY:n sisälläkin on riittävän ristiriitaista ja vaikeaselkoista.[457]

EIT:n päätöstä kirjoitettaessa oli jo allekirjoitettu (7.2.1992) Maastrichtin sopimus, johon liittyvä 11 jäsenvaltion sopimus sulkee 2 artiklan viimeisessä kappaleessa artiklan ulkopuolelle palkat, yhdistymisoikeuden, lakkooikeuden sekä työsulkuoikeuden. Tosin ainakin yhdistymisoikeus jää Maastrichtin sopimuksen EIS:een viittaavan määräyksen varaan (F artikla). Amsterdamin sopimuksella EIS siirrettiin selkeämmin perustamissopimuksen osaksi ja EY:n toimielimiä koskien myös EY.n tuomioistuimen toimivaltaan. Muutos ei mitätöi EY:n sosiaalisen peruskirjan, EY:n tuomioistuimen perusoikeuksia koskevan käytännön eikä jäsenvaltioiden muiden kansainvälisten velvoitteiden merkitystä.[458]

Viittausta EN:n neuvoa-antavan yleiskokouksen vuonna 1991 hyväksymään ESP 5 artiklan täydentämistä koskevaan suositukseen voidaan pitää myös suosituksen ennakoivana siirtämisenä evolutiivisen tulkinnan keinoin osaksi positiivista oikeutta. Suosituksen tulkitseminen sopimusvaltioiden myöhemmin hyväksymäksi yhteiseksi standardiksi merkitsee pitkälle venytettyä standardin käsitteen tulkintaa myös siihen nähden, että EIS 11 artiklaan ja ESP 5 artiklaan sidotut sopimusvaltiot eivät ole identtisiä. Lopuksi, viittaus ESP:n asiantuntijakomiteaan on sikäli refleksiivinen, että tämä komitea on faktisesti perustanut tulkintansa lähinnä EN:n ihmisoikeuselinten tapauskäytäntöön.

Sibson sisälsi *British Rail*iin nähden yksilöidympää enemmistövallan väärinkäyttöä koskevaa argumentaatiota. Eriävissä mielipiteissä on kiinnitetty

---

[456] »Yhteisön työntekijöiden sosiaalisten perusoikeuksien peruskirja,» OJ C 323 17.12.1989. Se on oikeudellisesti sitomaton julistus, jonka ulkopuolelle Iso-Britannia ensin jättäytyi ja yhtyi sitten Amsterdamin sopimuksen yhteydessä 1997. Asiakirjasta ei ole virallista suomenkielistä käännöstä. Englanninkielinen teksti on julkaistu esim. teoksessa Euroopan Unionin laki, TyEU 102.

[457] Sigeman, teoksessa Agell (red. et al.) 1999 s. 39, Sulkunen, TYV 1999/2000 s. 78–81.

[458] Sulkunen 1992 s. 137; *idem* TYV 1999/2000 s. 77–78.

ratkaisevaa huomiota työnantajan motiiviin ja painostustarkoitukseen, mutta ei ammattiyhdistyksen painostustarkoituksen motiiviin. Siitä ei tosin paikallisissa tuomioistuimissakaan esitetty – ainakaan EIT:n julkaiseman aineiston mukaan – mitään selvitystä. Tapahtumista esitetyn selvityksen perusteella näyttää tosin siltä, että pyrkimys työpaikan sulkemiseen järjestäytymättömiltä työntekijöiltä ei suuntautunut puhtaasti työehtosopimustoiminnan ja yleisesti työhönoton valvonnan turvaamiseen, vaan Sibsonin henkilöön; syyt jäävät kuitenkin hämärän peittoon. Mielestäni EIS 11 artiklan tulkinnassa olisi tullut pyrkiä selvittämään, missä määrin ammattiyhdistyksen toimenpiteet perustuivat ammatillisten etujen suojelemiseen. Pelkkä epäily väärinkäytöksistä olisi epäilemättä myös brittiläisen oikeusjärjestyksen mukaan ollut mahdollista saattaa ratkaistavaksi myös oikeudenkäynnissä. Tällaisenaan asia olisi saattanut muuttaa luonnettaan ja siirtyä harkittavaksi pelkästään EIS 11 artiklan alkuosassa määritellyn yleisen yhdistymisvapauden kannalta.[459] Lakkoaseeseen turvautumisen tästä näkökulmasta olisi ymmärrettävämmin voitu selittää järjestövallan väärinkäytöksi. Toisaalta myös EIT:n ja EIK:n enemmistöjen perustelut herättävät kysymyksiä. Työnantajan direktiovallan korostaminen heikentää sekä ammattiyhdistysten että yksityisten (dissidentti)työntekijöiden asemaa suhteessa työnantajaan sovellettaessa sellaista artiklaa, jonka alkuperäisenä tarkoituksena on työntekijöiden ja heidän järjestöjensä suojelu työnantajan väärinkäytöksiä vastaan.

Tore Sigeman (1999 a, 42–48) on arvioinut EIT:n negatiivista järjestäytymisvapautta koskevaa oikeuskäytäntöä. Lähtökohtana on, että negatiivinen järjestäytymisvapaus on merkittävästi heikommin suojattu kuin positiivinen oikeus järjestäytymisvapauteen, koska vain tämä oikeus on sanamuodon mukaan EIS 11 artiklan suojaama. Sigeman johtaa oikeuskäytännöstä seuraavat kriteerit: toimenpiteen käsite, sen tehokkuus ja motiivi:

> »Jotta jonkun henkilön negatiivista yhdistymisoikeutta tulee katsoa loukatuksi, näyttää normaalisti vaadittavan, että on ryhdytty toimenpiteeseen, joka merkitsee hänen voimakasta painostamistaan liittymään yhdistykseen, mihin hän joistakin ideologisista syistä ei halua kuulua. Myös painostus, jonka tarkoituksena on saada asianomainen henkilö alistumaan toimintaan, jossa määräysvalta on sellaisella yhdistyksellä, mihin hän ei samanlaisista syistä halua kuulua, näyttäisi ainakin eri-

[459] Spyropoulos, Dr. soc. 1956 s. 271 viittaa Ranskan Cour de cassationin vanhaan päätökseen (D.P. 1982, 1, 449), joka hyväksyi järjestäytymislausekkeet edellyttäen, että siihen perustuva ammattiyhdystymonopoli perustuu ammatillisiin etuihin ja että se rajoittaa vain väliaikaisesti työnantajan oikeutta valita vapaasti työntekijänsä.

tyisolosuhteissa voivan muodostaa negatiivisen yhdistymisoikeuden loukkauksen. Jotta kysymyksessä tulee katsoa olevan loukkaus, vaaditaan kuitenkin edelleen, ettei ole vastakkaista intressiä, jota positiivinen yhdistymisoikeus on tarkoitettu edistämään ja joka painaa enemmän kuin intressi antaa suojaa järjestäytymispakkoa vastaan»(s. 43).

Sigeman kytkee yleistyksensä EIT:n oikeuskäytäntöön seuraavasti: Kaikenlaatuiset toimenpiteet, joilla on riittävän tehokas painostusvaikutus voivat tulla kysymykseen. *British Rail*issa käytettiin irtisanomisen, *Sigurjónsson*issa elinkeinoluvan menettämisen uhkaa, joka myös toteutettiin asianomaisten henkilöiden kieltäydyttyä järjestäytymästä. Sen sijaan *Sibson*issa toimenpiteenä oli vain siirto toiseen työpaikkaan, mikä ei tapauksen olosuhteissa täyttänyt riittävään painostusvaikutuksen vaatimusta.

Sibsonin kohdalla vaikutti myös se seikka, että hän ei perustellut kieltäytymistään liittymästä järjestöön *»on account of any specific convictions as regards trade union membership»*, kun taas Gustafssonin motiivina oli *»political and philosophical conviction»*. Sigeman tulkitsee tuomion mahdollisesti edellyttävän, että henkilön halu saada ainakin pieni toimintavapauden piiri on motiivi, joka ansaitsee oikeudellista suojaa EIS 11 artiklan mukaan. EIT:n mielestä Gustafsson olisi voinut neuvotella liityntäsopimuksen yrityiskohtaista soveltamista koskevista ehdoista.[460]

Kaiken kaikkiaan EIT:n oikeuskäytännön perusteella EIS 11 artiklan suojassa on vain varsin pieni negatiivisen yhdistymisoikeuden ydinalue. Sigemanin (s. 42) mukaan EIT:n rajoittava asenne tässä suhteessa perustuu siihen, että negatiivisen järjestäytymisoikeuden liian vahva suoja voi vaikuttaa haitallisesti niihin järjestöllisiin intresseihin, joita positiivinen yhdistymisoikeus on tarkoitettu suojelemaan ja joiden suojeleminen voi olla kansallisen järjestelmän tärkeä perusvalinta työelämän suhteiden sääntelemiseksi ensi sijassa työmarkkinajärjestöjen omin toimin.

4.6.2. ESP:n sosiaalisten oikeuksien komitean argumentaatiosta

ESP:n asiantuntijakomitea ei ole voinut rakentaa negatiivista järjestäytymisvapautta koskevaa tulkintaansa sopimuksen tekstiin, tarkoitukseen tai kontekstiin. Komitea ei myöskään perustanut tulkintaansa EIT:n tavoin tiettyi-

---

[460] *Gustafsson (Revision)* Merits, Judgment of 30 July 1998 § 29, lähde: http://www.dhcour.coe.Vrt. Källströmin (Agell (red.) 1999 s. 31) viittausta Fahlbeckiin (Lag och Avtal 6/96 s. 20), joka kommentoi perustuomiota ja toteaa sen perustuvan tässä suhteessa väärinkäsitykseen.

hin »evolutiivisiin» tunnusmerkkeihin. (Ammatillisen) yhdistymisvapauden käsitteestä johdettu argumentaatio on ylimalkaisempaa kuin EIS:n valvontaelinten, ja se on sisäisesti ristiriitaista. Komitea on »tilannekohtaisesti» käyttänyt sitä argumenttia, että ESP 5 artikla ja EIS 11 artikla poikkeavat sisällöllisesti toisistaan ja että EIT on tulkinnut EIS 11 artiklaa tapauskohtaisesti (*British Rail*).[461] Komitea on sivuuttanut 1(2) artiklan kohdalle merkityn liitteen mahdollisen yhteyden 5 artiklaan toteamalla, ettei tähän asiaan tarvitse ottaa kantaa harkittaessa negatiivisen yhdistymisvapauden kuulumista ESP 5 artiklan piiriin[462] – aina siihen asti, että työehtosopimusten järjestäytymislausekkeet ja vastaavat käytännöt on katsottu tämän artiklan vastaisiksi.[463] Komitea ei ole voinut turvautua siihen *British Rail* -päätöksen tarjoamaan argumenttiin, jonka mukaan kannanotto closed shop -järjestelmään sinänsä jäi avoimeksi ja vastuu syntyi siitä, että laki salli irtisanomisen.[464] ESP (eikä sen lisäpöytäkirjakaan) nimittäin sisällä eri määräystä työsuhdeturvasta.[465] Vasta vuoden 1996 uudistettu ESP sisältää asiasta kaksi uutta artiklaa.[466] Vuoden 1961 ESP:ssa tätä kysymystä sivuaa lähinnä 1(2) artiklan sitoumus työntekijän oikeudesta ansaita elantonsa vapaasti valitsemassaan ammatissa, mutta tätä sopimusmääräystä koskee juuri liitteen järjestäytymislausekkeita koskeva merkintä.

Negatiivisen järjestäytymisoikeuden implisiittinen sisällyttäminen ESP 5 artiklan takaamaan positiiviseen järjestäytymisoikeuteen poikkeaa käsitteellisesti tässä tutkimuksessa omaksumastani perusjaosta vapauksiin ja oikeuksiin. Ymmärrän ILO:n ratkaisun noudattavan sitä logiikkaa, että yleiseen (valtiolliseen) yhdistymisvapauteen kuuluu olennaisena osana myös vapaus olla järjestäytymättä. Tämän vuoksi lakiin perustuva järjestäytymispakko loukkaa sekä yhdistymisvapautta että ammatillista järjestäytymisvapautta yhdistymisvapauden spesifinä muotona. Sen sijaan työnantajan ja työntekijöiden järjestöjen väliseen sopimukseen perustuva velvollisuus järjestäytyä johtuu eri perusteesta ja eri tarpeesta. Tällaiset sopimukset ovat johdantoluvussa referoimistani klassisista oikeustapauksista (*Allen v. Flood* ja *Quinn v Leat-*

[461] Conclusions X-1 (1987) s. 68 ja XI-1 (1989) s. 77.

[462] Conclusions VIII (1984) s. 77.

[463] Conclusions XIII-1 (1990–1991) s. 26–27.

[464] Frowein & Peukert s. 246.

[465] Lukuunottamatta tässä yhteydessä epärelevanttia sukupuolten tasa-arvoa irtisanomissuojassa koskevaa lisäpöytäkirjan 1(1) artiklan mainintaa.

[466] 24 artikla koskee oikeutta suojeluun työsuhteen päättämisessä ja 29 artikla oikeutta tiedottamiseen ja neuvotteluun joukkovähentämismenettelyissä.

hem) alkaen pyrkineet turvaamaan toisaalta ammattiyhdistysten neuvotteluaseman toisaalta työnantajan kannalta neuvottelujärjestelmän toimivuuden sääntelemällä työvoiman määrää (työhönottolausekkeet ja esimerkiksi miehityksen määrää aluksella tai koneella koskevat sopimukset) ja laatua (järjestäytymislausekkeet). Tällaiset sopimukset ovat palkkatariffien ohella työehtosopimustoiminnan historiallisia peruselementtejä.

ESP:n valvontakäytäntö on siten negatiivista järjestäytymisvapautta ja järjestäytymislausekkeiden sallittavuutta koskien selvästi eriytynyt ILO:n valvontakäytännöstä. Se poikkeaa myös EIT:n oikeuskäytännöstä asettaessaan järjestäytymisvapauden negatiivisen ja positiivisen puolen yhdenvertaisina ESP 5 artiklan piiriin.

5. Ulkoinen toimintavapaus

5.1. Johdannoksi

Ulkoiseen toimintavapauteen kuuluu varsin moninaisia ammattiyhdistystoiminnan muotoja, ennen kaikkea oikeus vapaaehtoisuuteen perustuviin työehtosopimusneuvotteluihin.

ILO:n valvontakäytännössä kaikki ulkoisen toimintavapauden muodot,[467] lakko-oikeus myöhemmin selostettavalla tavalla mukaan lukien, on johdettu sopimuksesta nro 87. Lakko-oikeuden sisällyttäminen tähän sopimukseen »ratkaisee» ristiriidan kollektiivisen neuvotteluoikeuden ja kollektiivineuvottelujen vapaaehtoisuuden välillä, »koska ei voida ymmärtää kuinka järjestöllä voisi olla olemassaolon oikeus ilman oikeutta toimia.»[468] Mutta tämä

[467] *Digest*, kplt 459–472 mainitsee valituksissa esiin tulleina kasuistisina esimerkeinä mm. oikeuden esittää vaatimuksia, järjestää julkisia kokouksia ja mielenosoituksia sekä levittää julisteita.

[468] Vuoden 1927 työkonferenssin järjestäytymisvapauskomitean työntekijäpuolen varapuheenjohtaja Leon Jouheaux, jota työnantajapuolen varapuheenjohtaja Olivetti myötäili: »(...) it would be anomalous to accord the right of combination without some right of combined action(...)»; C.L.S./ P.V. 3/25.5.27 s. 5. Tai, kuten Blanpain & Engels kpl. 608 s. 285: *»collective bargaining without the right to strike is reduced to collective begging»*; taikka concurring judge Baida, Saskatchevan Court of Appeal, Wedderburnin 1991 s. 147 ja Leaderin s. 196 lainaamana: »(...) the freedom to bargain collectively, of which the right to withdraw services is integral, lies at the very centre of the existence of an association of workers. To remove their freedom to withold their labour is to sterilise their association.»

johtaa uuteen rajankäyntiin työehtosopimustoiminnan vapaaehtoisuuden ja lakko-oikeuden turvin tapahtuvan taloudellisen painostuksen välillä.

ILO:n sopimukset ja niitä täydentävät suositukset asettavat valtiolle velvollisuuden edistää vapaaehtoisuuteen perustuvia työehtosopimusneuvotteluja ja työehtosopimustoimintaa. Valvontakäytäntö on aiemmin painottanut osapuolten vapaaehtoisuutta, nyttemmin – mahdollisesti taloudellisen uusliberalismin vastineeksi – valtioon kohdistuvaa positiivista velvollisuutta.[469] ILO:n asiantuntijakomitea katsoi vuoden 1983 yleisraportissaan, että kollektiivinen neuvotteluoikeus on järjestäytymisvapauden olennainen ainesosa:

> »Ammattiyhdistyksillä tulee olla oikeus käyttää tätä oikeutta ilman siihen kohdistuvia kohtuuttomia rajoituksia. Rajoitustoimenpiteet loukkaavat periaatetta, jonka mukaan työnantajien ja työntekijöiden järjestöillä on oikeus järjestää toimintansa ja laatia toimintaoohjelmansa; se on myös yhteensopimaton sen periaatteen kanssa, jonka mukaan kollektiivisia neuvotteluja tulisi edistää.»[470]

Myös ESP:n valvontakäytännössä kollektiivinen neuvotteluoikeus on asiaa saman periaatteen mukaisesti johdettu suoraan järjestäytymisoikeutta koskevasta 5 artiklasta: *»(...) where a fundamental trade union prerogative such as the right to bargain collectively was restricted, this could also amount to an infringement of the very nature of the trade union freedom guaranteed under Article 5*».[471] Näin ESP 5 artiklan sisältö on täsmentynyt käsittämään myös oikeuden työehtosopimusneuvotteluihin. Samalla ESP 6(2) artiklaan sisältyvä työehtosopimustoiminnan edistämisvelvollisuus on saanut myös vahvempaa oikeudellista selkänojaa, koska tämä artikla *»presupposes the guarantee of a complete freedom to organize»*.[472]

EIS:n valvontakäytännössä ei ole otettu yksiselitteistä kantaa kollektiivisen neuvotteluoikeuden ja lakko-oikeuden sisältymisestä sopimukseen. Siinä on kuitenkin kartoitettu ulkoista toimintavapautta tässä suhteessa myös verrokkiasiakirjojen tulkinnan kannalta merkityksellisellä tavalla.

---

[469] Novitz, ILJ 1998 s. 181–182.

[470] 1983 RCE General Survey, kpl 311 s. 102, *Digest* kpl. 782 s. 158.

[471] Samuels ss. 126, 149; Conclusions VI s. 46 (Ireland).

[472] Ks. edellä johdannossa av. 3 ja 4 kohdalla mainittujen viitteiden lisäksi Hendy & Walton 26 IL J No. 3 s. 218.

5.2. Euroopan ihmisoikeussopimus

5.2.1. National Union of Belgian Police ja Swedish Engine Drivers

Selostan tässä jaksossa vain EIK:n kannanottoja. EIT:n tulkintaan palaan jäljempänä käsitellessäni lakko-oikeutta.

Kummassakin tapauksessa EIK etsi EIS 11 artiklan sisältöä määritellessään johtoa myös TSS-sopimuksen 8 artiklasta sekä ESP 5 ja 6 artikloista, mutta ei apua löytänyt. Toimikunnan mielestä TSS-sopimuksen 8 artiklassa ei ole loppuun saakka pohdittu yhdistymisvapauden käsitteen aineellista sisältöä, vaikka siinä luetellaankin joukko ammattiyhdistysoikeuksia.[473] ESP 5 artikla kieltää rajoittamasta »järjestäytymisoikeutta» (ts. oikeutta perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin) lainsäädännöllä tai hallinnollisin toimin. ESP 6 artikla koskee ensijaisesti työmarkkinaosapuolten välisiä suhteita, eikä artikla aseta ehdottomia sääntöjä työnantajapuolen käyttäytymiselle työehtosopimusneuvotteluissa. Siten ESP ei anna johtoa siihen, velvoittaako EIS 11 artikla sopimusvaltioita perustamaan pakollisen sovittelu- ja/tai välitysmenettelyn.[474]

EIK oli jo tapauksessa *X. against Ireland* katsonut, että

> »tulkittaessa 11 artiklaan sisältyvän yhdistymisvapauden käsitteen tarkoitusta ja alaa suhteessa ammattiyhdistyksiin tulisi kiinnittää huomiota siihen merkitykseen, joka tälle sanonnalle on annettu ILO:n sopimuksessa [nro 87]».[475]

Esitöitä koskevasta luvusta ilmenee kuitenkin, että EIS 11 artiklaa valmisteltaessa ILO:n sopimukset olivat vain välillisesti esillä. Lisäksi ILO 87 käyttää sanontaa järjestäytymisvapaus pelkästään ammattiyhdistysoikeuksien yhteydessä, kun EIS turvaa yhdistymisvapauden yleisesti kaikkia yhdistyksiä koskevana. Nämä seikat eivät toimikunnan mielestä tue käsitystä, että EIS 11 artiklalle olisi tarkoitettu antaa sama sisältö kuin ILO 87:lle.[476]

EIK kiinnitti huomiota siihen, että ILO:n järjestäytymisvapauskomitea oli viitannut ILO 98:ssa lueteltuihin oikeuksiin »järjestäytymisvapauden» ainesosina. Toimikunta käytti ILO:n sopimusten merkityksen perustelemiseksi samaa kaavaa kuin EY:n tuomioistuin vain pari viikkoa aikaisemmin tapauk-

---

[473] *National Union of Belgian Police* B/17 § 64 s. 50; *Swedish Engine Drivers* B/18 § 66 s. 43.

[474] B/17 § 66 s. 50; B/18 § 68 s. 43.

[475] 14 YECHR (1971) s. 220, 222.

[476] B/17 § 67 s. 51.

sessa Nold:[477] lähtökohtana on yhteinen sitoutuminen ja tavoitteena, joskin kirjoittamattomana, normikonfliktin välttäminen:

> »Tästä seuraa, että ei pelkästään yleissopimus nro 87 vaan myös yleissopimus nro 98 voivat olla merkityksellisiä 11 artiklaan sisältyvän yhdistymisvapauden sekä ammattiyhdistysten perustamis- ja niihin liittymisoikeutta koskevien käsitteiden tarkoituksen ja soveltamisalan määrittelemiseksi. Suuri joukko valtioita ja niiden mukana lähes kaikki EIS:n sopimusvaltiot sekä Belgia itse (heinäkuun 3 päivänä 1951) on ratifioinut molemmat sopimukset. Ne kuvastavat laajalti hyväksyttyjä työoikeuden standardeja, joita ILO:n asianomaiset toimivaltaiset elimet ovat kehittäneet ja selkiyttäneet. Koska ne muodostavat joukon myös Euroopan valtioita sitovia erityissääntöjä, niitä ei tulisi jättää huomiotta 11 artiklaa tulkittaessa, varsinkin jos Euroopan yleissopimuksen on määrä pysyä kansainvälisen työoikeuden sääntöjen tahdissa ja sen käsitteiden pysyä sopusoinnussa kansainvälisen työoikeuden ja käytännön käsitteiden kanssa. Ammatillista järjestäytymisvapautta ja järjestäytymisoikeutta koskevien yleissopimusten erilliset viittaukset eivät vakiintuneen laajemman käytännön valossa osoita, että olisi olemassa kaksi erillistä, itsenäistä käsitettä, jotka olisivat päteviä missä tahansa toisessa yhteydessä. Tämän vuoksi toimikunta katsoo, että 11 artiklaan sisältyvä 'yhdistymisvapaus' voidaan perustellusti laajentaa käsittämään valtion vastuun työmarkkinasuhteiden alalla.»[478]

EIK:n johtopäätös oli, että

– EIS 11 artiklan yhdistymisvapauden käsitettä sellaisenaan tai yhdessä käsitteen »etujensa suojelemiseksi» kanssa on tulkittava laajasti;

– EIS 11 artikla sisältää muitakin elementtejä kuin kirjaimellisesti »oikeuden perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin» ja että jos yleissopimuksen tarkoituksena on suojella tehokkaasti yksilöitä, 11 artiklaa on tulkittava yhdenmukaisesti kansainvälisen työoikeuden kanssa, toisin sanoen se edellyttää suojelua »yksityistä» puuttumista vastaan; ja

---

[477] C-4/73 *J. Nold,* Kohlen- in Baustoffrosshandlung v. Commission of the European Communities, [1974] ECR I-491: »[international] trieties for the protection of human rights, on which the Member States have collaborated or of which they are signatories, can supply guidelines which should be followed within the framework of Community law.» Ks. myös aikaisemmat tapaukset C-29/69 *Stauder* v. City of Ulm [1969] ECR 419, s. 425 ja C-11/70 *Internationale Handelsgesellschaft* mbh. v. Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futttermittel [1970] ECR 1125; C-44/79 *Hauer* v. Land Rheinland Pfalz, [1979] ECR, 2727, s. 2744 ja niistä mm. Ojanen 1994 s. 13, Betten 1985 s. 44–45; Clapham s. 273–276.

[478] B/17 § 69 s. 51–52; Sieghart 1983 s. 44.

– valtio ottaa sekä lainsäätäjänä että työnantajana vastatakseen yleissopimuksen 11(1) artiklan piiriin kuuluvien velvollisuuksien täyttämisestä.[479]

EIK käsitteli erikseen sitä kysymystä, käsittääkö EIS 11(1) artiklan yhdistymisvapauden käsite myös ammattiyhdistystarkoituksia varten oikeuden neuvonpitoon ja työehtosopimustoimintaan. Toimikunnan mielestä

> »olisi tuskin sopusoinnussa 11 artiklan sanamuodon ja tarkoituksen sekä yleissopimuksen päämäärän kanssa pelkästään suojella ammattijärjestöjen perustamista turvaamatta niille samalla tietyssä määrin niiden yleisesti tunnustettujen toimintojen harjoittaminen.»[480]

EIK viittaa ESP 6 artiklaan ja ILO:n järjestäytymisvapauskomitean käytäntöön päätelläkseen, että »oikeus työehtosopimustoimintaan» on pikemminkin vapaus tai kelpoisuus (*capacity*) kuin oikeus työnantajiin nähden. Tästä seuraa sen luonne keinona pakottaa työnantajat neuvottelemaan ja sopimaan. Valtion velvollisuutena on sekä ESP 6 artiklan että ILO 98 4 artiklan perusteella pelkästään vapaaehtoisuuteen perustuvien työehtosopimusneuvottelujen suositteleminen ja edistäminen, kun taas oikeus neuvonpitoon perustaa työnantajille vastavuoroisen velvollisuuden neuvotella ammatillisten järjestöjen kanssa kaikilla mahdollisilla ammattiyhdistystoiminnan aloilla. Toimikunnan johtopäätös on, että

> »oikeus neuvotteluihin ja, yleisemmällä tasolla, työehtosopimustoiminnan vapaus ovat yleissopimuksen 11(1) artiklan piiriin kuuluvan ammattiyhdistystoiminnan tärkeitä, jopa olennaisia elementtejä».[481]

---

[479] B/17 § 71 s. 53.

[480] B/18 § 77 s. 48. Vrt. EN:n parlamentaarinen yleiskokous ESP 5 artiklasta: »There would be no point in guaranteeing the right to establish professional organisations, unless their right to protect their economic interests effectively through collective bargaining were simultaneously guaranteed», Parl. Assembly Report, Doc. 4371 (1979) s. 10. Ks. myös hieman »kaukaisempi» esimerkki, HE 309/1993 vp. (perusoikeusuudistus) s. 60: »Huolimatta hallitusmuodon 10 §:n sanamuodosta on käytännössä nimittäin ollut riidatonta, että kyseinen säännös turvaa yksityisille kansalaisille myös oikeuden vapaasti liittyä ja kuulua yhdistykseen sekä oikeuden osallistua yhdistyksen normaaliin toimintaan, sillä näiden oikeuksien puuttumien poistaisi merkityksen oikeudelta perustaa yhdistyksiä.»

[481] B/18 § 77 s. 47–48 ja EIK jatkaa jo edellä lainaamastani virkkeestä eteenpäin: »It would hardly be compatible with the language and object of Article 11 and the purpose of the Convention to protect merely the formation of unions without also guaranteeing to some extent their typical and generally recognised activities. This seems to imply that collective bargaining processes which have been established between employers and workers's organisations, should in principle not be impeded by State action and, in particular, that States should recognise, as a matter of principle, the legal capacity of trade unions to conclude collective agreements in the interest of their members.»

EIK:n tulkittavana ei ollut kysymys lakko-oikeudesta, jota koskevaan EIT:n tulkintaan (*Schmidt and Dahlström*) olemme jo tutustuneet ja palaamme vielä jäljempänä.

EIK:n vähemmistöön jääneet jäsenet Kellberg ym. käsittelivät EIS 11(1) artiklan yhteyttä ILO nrot 87:ään ja 98:aan sekä niiden valvontakäytäntöön yksityiskohtaisemmin.[482]

EIS 11(1) artiklan soveltuminen myös yksitysten välisiin suhteisiin ei erimielisyyttä aiheuttanut. Sen sijaan mielipiteessä täsmennettiin, että tässä sopimusmääräyksessä tarkoitetut yksilön oikeudet saavat aineellisen sisältönsä ILO 87 artikloista 2–7, jotka koskevat suojelua julkisten viranomaisten puuttumiselta sekä toisaalta ILO 98 1 ja 2 artiklasta, jotka koskevat yksityisen osapuolen suojelua toista yksityistä vastaan. Viimeksi mainittu velvollisuus periaatteessa perustuu jo ensin mainitun sopimuksen II osan muodostavaan 11 artiklaan. Sen sijaan »lähellä olevat tai liitännäiset oikeudet» kuten oikeus työehtosopimustoimintaan, vapaehtoiseen tai pakolliseen sovinto- tai välimiesmenettelyyn tai lakko-oikeus, eivät kuulu käsitteen piiriin.

> »Ne muodostavat osan laajempaa yhteiskunnallista ja taloudellista aluetta, jota voidaan kutsua työmarkkinasuhteiksi yleensä ja joita on aina käsitelty erillisenä (mitä kollektiiviseen neuvotteluoikeuteen tulee ks. sopimuksen nro 98 otsikko ja ESP, I osa, kappale 6 ja II osa, 6 artikla). Ilman järjestäytymisvapautta näitä oikeuksia ei olisi olemassa tai ainakaan niillä ei olisi mitään käytännön merkitystä. Niitä voidaan käyttää ja niihin turvautua tehokkaasti vain, milloin järjestäytymisvapaus on asianmukaisesti turvattu, mutta mielestäni ne eivät ole itse järjestäytymisvapauden käsitteen osa, vaan ne on nähtävä pikemminkin tällaisen vapauden laajentumana.»[483]

Mielipiteessä todetaan kirjallisuuteen viitaten ILO:n järjestäytymisvapauskomitean käytettävissä olevien oikeuslähteiden ulottuvan laajemmalle – toimikunnan itsensä tulkitsemana – kuin pelkästään edellä mainittuihin kahteen yleissopimukseen, joskin toisaalta yleisessä kielenkäytössä usein lyhyesti viitataan näihin sopimuksiin »kahtena järjestäytymisvapaussopimuksena». Mutta yksityiskohtaisemmassa käsittelyssä kollektiivista neuvotteluoikeutta käsitellään aina erillisenä kysymyksenä. Myös sopimuksen nro 98 otsikossa käsi-

---

[482] Kellberg, jonka mielipiteeseen jäsenet Sperduti, Welter, Mangan ja Polak yhtyivät, B/17 kpl. 89 s. 60–64. Olennaisesti samansisältöinen mielipide jätettiin EIK:n samana päivänä (27.5.1974) hyväksymään raporttiin asiassa *Swedish Engine Drivers' Union*, B/18 (1974–1975) s. 55–59.

[483] *An extension of such a freedom*, B/17 s. 61.

tellään järjestäytymisoikeutta ja kollektiivista neuvotteluoikeutta kahtena erillisenä periaatteena, mikä ilmenee monikollisesta ilmaisusta. Kun sen paremmin ILO:n yleissopimus kuin ESP ei perusta yksilölle oikeutta kollektiivisiin neuvotteluihin eikä neuvotteluoikeutta, vaan pelkästään valtiolle näitä asioita koskevan edistämisvelvollisuuden,

> »dynaaminen lähestymistapa EIS:n tulkinnassa ei mielestäni, ainakaan toistaiseksi, voi johtaa sellaiseen tulokseen, jossa ammattiyhdistyksen oikeus neuvotteluihin voitaisiin konstruoida kuuluvan EIS 11 artiklan piiriin. Jos kuitenkin näin tehtäisiin, seuraava ongelma syntyisi siitä, miksi tulisi pysähtyä juuri tässä, koska muutkin johdannaiset oikeudet, kuten sovittelu- ja välimiesmenettely, lakko-oikeus ja oikeus lakkovartiointiin voitaisiin katsoa yhtä hyvin kuuluvan artiklan piiriin.»[484]

Jäsenten Kellberg ym. tapa käsitellä EIS 11 artiklan suhdetta TSS-sopimuksen 8 artiklaan ja KP-sopimuksen 22 artiklaan auttaa jäsentämään niiden välistä suhdetta. Passus kuuluu:

> »[TSS-sopimuksen] 8 artiklassa ja [KP-sopimuksen] 22 artiklassa viitataan vain ILO:n sopimukseen nro 87 (joka tuli voimaan heinäkuun 4 päivänä 1950). Vaikka nämä yleissopimukset hyväksyttiin niinkin myöhään kuin vuonna 1966 ja oli kyllin aikaa ja tilaisuuksia harkita vuoden 1949 ILO:n sopimuksen nro 98 (joka tuli voimaan heinäkuun 18 päivänä 1951) merkitystä näiden yleissopimusten määräyksiin, jos viimeksi mainitun sopimuksen olisi katsottu kuuluvan »järjestäytymisvapauden» piiriin, vuoden 1966 yleissopimuksiin ei kuitenkaan sisälly mitään viittausta vuoden 1949 sopimukseen nro 98. Erityisen mielenkiintoista tämä on ajateltaessa [TSS-sopimuksen] 8 artiklaa, koska tämä artikla käsittelee nimenomaisesti ja yksityiskohtaisesti ammatillista järjestäytymisvapautta. Voidaan todeta, että käsiteltäessä näitä artikloja YK:n elimissä – varsinkin kolmannessa komiteassa vuonna 1956, kun 8 artikla käsiteltiin ja hyväksyttiin, sekä vuonna 1961, kun 22 (silloin 21) artikla käsiteltiin ja hyväksyttiin – keskustelussa viitattiin usein ILO:n sopimukseen nro 87, muttei koskaan ILO:n sopimukseen nro 98. Yksi syy siihen, miksi viitattiin pelkästään ILO:n sopimukseen nro 87, joka pääasiassa (sopimuksen I osa) on suunnattu julkisen vallan puuttumista vastaan, voisi mahdollisesti olla siinä, että [YK:n] yleissopimukset pääasiassa asettavat takeita toimeenpanovallan puuttumista vastaan. Tämän kuitenkin kumoaa se seikka, että tätä koskevat esitykset hylättiin (ks. enemmistön mielipide kpl. 70) ja että yleissopimuksen nro 87 II osa (11 artikla) määrittelee periaatteen takuista yksityistä puuttumista vastaan, ja valtio on velvollinen ne varmistamaan.

---

[484] B/17 s. 63.

»YK:n asianomaisissa elimissä on hyvinkin voitu esittää perusteita sille, että koska vuoden 1948 ILO:n sopimus nro 87 jo sisälsi kaksi välttämätöntä edellytystä yleensä yhdistysten ja erityisesti ammattiyhdistysten vapaalle toiminnalle, ei ollut tarvetta viitata vuoden 1949 sopimukseen nro 98, mikä muodostaa yksityisen puuttumattomuuden periaatetta koskevan täydennyksen sopimuksen nro 87 II osaan. Edelleen, viittaus vuoden 1949 sopimukseen nro 98 olisi voinut aiheuttaa ongelmia, koska se sisälsi kollektiivista neuvotteluoikeutta koskevan velvoitteen, mitä ei ollut yleisesti hyväksytty.

»On myös maininnan arvoista, että ILO:n virallisessa lehdessä (Official Bulletin 1969 s. 181–216) julkaistussa artikkelissa nimeltään »Ihmisoikeuksia koskevien kansainvälisten yleissopimusten sekä ILO:n sopimusten ja suositusten vertaileva analyysi» ei lainkaan mainita ILO:n vuoden 1949 sopimusta nro 98. Ahdas tulkinta saattaa sen vuoksi olla ILO:n omaksuma – ks. myös Valticos [Droit international du travail 1970 kpl. 274], missä hän käsittelee EIS 11 artiklaa.

»Nämä sopimustekstit ovat sen vuoksi tulkinnanvaraisia, ja ainakin niiden soveltamisala on epäselvä eikä niistä ole todellista apua, kun pyritään tulkitsemaan EIS 11 artiklaa.»[485]

Mielipiteessä esitetty käsitys työehtosopimusoikeudesta ammatillisen järjestäytymisvapauden »laajentumana» on vähintään problemaattinen. Katsaus kansallisen lainsäädännön kehitykseen osoittaa, että työehtosopimustoiminta kuuluu ammattiyhdistystoiminnan ydinalueeseen. ILO:n sääntelyasiakirjat perustuvat johdonmukaisesti vapaaehtoisuuteen perustuviin kollektiivisiin neuvotteluihin ja sopimuksiin, ja Kansainvälinen työtoimisto pyrki johdonmukaisesti käsittelemään myös lakko-oikeutta sovittelu- ja välitysmenettelyn yhteydessä.[486] Tämän käsityksen mukaan myös lakko-oikeus kuuluu olennaisena osana työehtosopimustoimintaan. Edellä pitkään selostetussa mielipiteessä viitataan mm. ILO:n perussäännön 26 artiklan nojalla asetetun tutkintakomission raporttiin, missä käsitellään sopimusten nrot 87 ja 98 soveltamista Kreikassa.[487] Siinä jätetään kuitenkin mainitsematta, että tässäkin raportissa on lakko-oikeus johdettu juuri sopimuksesta nro 87 (3, 8 ja 10 artiklat) ILO:n valvontaelinten jo aikaisemmin omaksuman ja johdonmukaisesti soveltaman argumentaation mukaisesti.[488] Mielipiteessä viitattiin siten ILO:n myöhempään käytäntöön, jolle ei kuitenkaan pantu painoa EIS 11(1) artiklan tulkinnassa edes normifragmenttina.

---

[485] B/17 s. 63–64.

[486] 1947 ILC Report VII s. 73–74; 1948 ILC-RP s. 477; 1948 ILC Report VII s. 87; Report VIII s. 234; 1951 ILC-RP s. 468, 470; Ben-Israel s. 41; Yiannopoulos s. 153 av. 2.

[487] Off.Bull. Vol. LIV (1971) No. 2, Special Supplement.

[488] *Op. cit.* kpl. 261; Ben-Israel s. 64–65.

5.2.2. Schmidt and Dahlström

EIK tarkasteli tapauksessa[489] EIS 11 artiklan suhdetta ESP 5 artiklaan ja ILO:n sopimukseen nro 98.

Toimikunta totesi, ettei ESP 5 artikla sisällä mitään työnantajien käyttäytymisen sääntelyä koskevia positiivisia standardeja. Se ilmaisee pelkästään valtiollisen puuttumisen kiellon ILO nro 87:stä lainattua formulaa (8(2) artikla) käyttäen.

Tämän jälkeen EIK arvioi, olisiko valittajiin kohdistuvia toimenpiteitä pidettävä ILO 98 vastaisina. Asiallisesti kysymys oli tämän yleissopimuksen tulkinnasta, joskin asianmukaisen varovaisin sanankäänteín ilmaistuna. EIK päätyi siihen, ettei kysymyksessä oleva valittajien kohtelu »näyttäisi kuuluvan» tämän sopimuksen soveltamisalaan, minkä vuoksi »voidaan jättää avoimeksi, missä määrin tätä sopimusta voidaan pitää tulkinnallisena oppaana määriteltäessä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklassa asetettuja standardeja.»

EIK epäili, voidaanko sitä seikkaa, että Statens avtalsverk kieltäytyi maksamasta takautuvia palkankorotuksia, pitää sopimuksen tarkoittamana valittajiin kohdistuvana »ammatillista järjestäytymistä vastaan kohdistuvana toimintana», jolta työntekijöitä tulee ILO:n sopimuksen nro 98 1(1) artiklan mukaan saada tyydyttävää suojelua. Toimikunta tarkasteli erikseen sopimuksen 1(2)(b) artiklaa, jonka mukaan tällaista suojelua on varsinkin annettava toimenpiteiltä, joiden tarkoituksena on »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.»

EIK katsoi, että sanonnan »muulla tavoin» tässä yhteydessä käytettynä voitaisiin katsoa viittaavan työnantajan yksipuolisiin toimenpiteisiin, jotka ovat irtisanomiseen rinnastettavia – kuten siirrot, yksipuolinen siirtäminen eläkkeelle jne – ja että normaalisti työehtosopimuksin sovittavat asiat jäisivät siten tämän määräyksen ulkopuolelle. Lisäksi jäsenyys työtaistelua käyvässä liitossa tai osallistuminen lakkoon eivät näyttäisi olevan tässä sopimusmääräyksessä suojattuja perusteita, koska sanonta »työajan ulkopuolella tai, työnantajan suostumuksella, työajalla» viittasi EIK:n mielestä siihen, että osallistuminen lakkoon jää määräyksen soveltamisalan ulkopuolelle. Vastakkainen käsitys johtaisi tulkintaan, jonka mukaan mikä tahansa lakon vasta-

[489] *Schmidt and Dahlström* B/19 (1977); A/ 21 (1976).

toimi, esimerkiksi työsulku, tulisi määräyksen kieltämäksi. EIK ei myöskään katsonut, että kysymyksessä olisi sopimuksen 2 artiklassa tarkoitettu kielletty puuttuminen ammattiyhdistyksen perustamiseen, toimintaan tai hallintoon, koska »työriitoihin ja neuvotteluihin liittyvien toimien voidaan tuskin katsoa merkitsevän kiellettyä puuttumista ammattiyhdistysten 'toimintaan'».[490]

Folke Schmidt itse oli toista mieltä. Hänen mukaansa EIK soveltaa edellä selostetussa kappaleessa sanontaan »muulla tavoin» eräänlaista ejusderm generis -tulkintaperiaatetta[491] Tällainen ahdas tulkinta ei ole perusteltu sen vuoksi, että sopimuksen 1(2)(b) kohta on osa esimerkkiluetteloa, joka liittyy 1(1) artiklassa määriteltyyn yleiseen tavoitteeseen (työntekijöiden tulee saada asianmukaista suojelua), mikä ilmenee 1(2) artiklan alussa käytetystä sanasta »varsinkin».[492] Toiseksi oletus, että irtisanomiset ja siirrot jäisivät työehtosopimustoiminnan ulkopuolelle, edustaa vanhaa käsitystä työnantajan direktiovallasta. Oikea sopimuksen 1 artiklassa ilmaistuun tavoitteeseen perustuva johtopäätös on, että

> »yleissopimus koskee kaikkia työnantajan toimenpiteitä, jotka voivat häiritä työntekijöiden liittymistä ammattiyhdistykseen tai osallistumasta aktiivisesti tavanomaiseen ammattiyhdistystoimintaan.»[493]

---

[490] B/19 § 62 s. 38–39.

[491] McNair s. 393–399 määrittelee sen presumptiosäännöksi, jonka mukaan yleisten sanojen merkitys rajoittuu niiden jäljessä tai edellä olevien erityisten sanojen lajin (luokan tai luonteen) mukaisiksi. Hän viittaa (s. 394) yhtenä esimerkkinä pysyvän kansainvälisen tuomioistuimen lausuntoon, joka koskee maataloustuotannon sääntelyn kuulumista ILO:n toimivaltaan. Siinä tuomioistuin katsoi ILO:n perussäännön johdannossa *in fine* käytetyn ilmaisun »muilla toimenpiteillä» merkitsevän »toimenpiteitä työolojen parantamiseksi sekä vääryyden, köyhyyden ja puutteen poistamiseksi», kuten tuomioistuin itse tiivisti perussäännön johdannon, PCIJ, Series B, Nos. 2 and 3, s. 57. Perussäännön ranskankieliseen tekstiin ja siihen perustuvaan suomennokseen voinee em. tulkinnan katsoa varsin pitkälle jo sisältyvän – »et par autres mesures *analogues*/ja muilla *samanlaisilla* keinoilla»; ks. viittaamani ratkaisu. s. 59.

[492] 2(1) artikla: »Sellaista suojelua on varsinkin annettava, milloin on kysymys toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on (...)».

[493] B/19 s. 97–98. Sittemmin ILO:n asiantuntijakomitea hyväksyi varsin pitkälti prof. Schmidtin tulkintasuosituksen tulkitessaan yleissopimusta nro 98, ks. 1994 RCE General Survey, kpl. 212 s. 96: (...) other measures [besides dismissals] may also cause serious prejudice to the worker concerned: transfer, relocation, demotion, deprivation or restrictions of all kinds (remuneration, social benefits, vocational training). In order to prevent such situations Article 1(2)(b) of the Convention covers, in addition to dismissal, acts which 'otherwise' prejudice worker by reason of union membership or because of

Subjektiivista tekijää, toimenpiteiden tarkoitusta, koskevasta todistustaakasta Schmidt jatkoi vielä suullisesti kuultuna, että valittajien asiana on näyttää valtion tienneen, että tietyllä toimenpiteellä olisi tai että siitä olisi odotettavissa järjestäytymisvapautta häiritsevä vaikutus.[494]

EIK tarkasteli erikseen sitä kysymystä, antaako EIS 11 artikla ILO:n yleissopimusta laajempaa suojelua. Toimikunta viittasi periaatteeseen, jonka mukaan sopimuksen tarkoitus on tehostaa yksilön oikeuksien ja vapauksien suojaa, mikä estää rajoittavan tulkinnan. Toisaalta tämä ei välttämättä edellytä, että EIS:lle tulisi antaa laajempi tulkinta kuin ILO:n sopimukselle, jolla myös on humanitaarinen tarkoitus. Tässä tapauksessa 11 artiklan yleislausekkeen tulkinnassa ei ollut syytä ylittää erityisen yleissopimuksen täsmällisesti määriteltyjä työnantajan käyttäytymisen sääntelyä koskevia sitoumuksia, jotka valtioiden laaja enemmistö on hyväksynyt.

EIK formuloi siten tapausta koskevan konkreettisen normin johtamalla sen elementit EIS 11 artiklan tekstistä ja tapauksen faktoista. EIK ei ottanut suoraan kantaa lakko-oikeuteen EIS 11 artiklan ainesosana. Se totesi vaikeuden erottaa ammattiyhdistysvastainen syrjintä sinänsä sallituista reaktioista lakon yhteydessä. Toimikunta katsoi kuitenkin esitetyn selvityksen perusteella, että tapauksessa oli kysymys ruotsalaiseen työehtosopimusjärjestelmään liittyvästä erityispiirteestä, jossa sovellettiin vastaisten työtaistelujen estämiseksi periaatetta »lakko rikkoo taannehtivuuden.» EIK piti sitä mahdollisuutta, että tämän periaatteen soveltaminen rohkaisisi takautuvien palkankorotusten ulkopuolelle jääneitä eroamaan liitosta abstraktina ja etäisenä. Näyttöä ei ollut esitetty siitäkään, että työnantaja olisi pyrkinyt käyttämään taloudellista valta-asemaansa väärin.

EIT ei jatkanut tätä keskustelua. Se ei ottanut mitään kantaa ILO:n sopimusten mahdolliseen relevanssiin tulkinta-apuna ja viittasi lyhyesti ja yleisesti vain ESP:aan:

> »Artikla [EIS 11 § 1] ei turvaa mitään tiettyä ammattiyhdistysjäsenten kohtelua valtion toimesta, kuten oikeutta tiettyihin takautuviin etuuksiin, esimerkiksi uudesta työehtosopimuksesta johtuviin palkankorotuksiin. Tällainen oikeus, jota ei ole ilmaistu 11 § 1 artiklassa eikä myöskään Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa lokakuun 18. päivältä 1961 ei ole ehdoton (*indispensable*) edellytys ammatillisen järjestäytymis-

participation in union activities. However, as in the case of discrimination in hiring, the main difficulty often concerns the possibility of proving discriminatory nature of the measure in question.»

[494] B/21 s. 114; Vrt. Ruotsin hallituksen edustaja *Hans Danelius*. *op. cit.* s. 139–141.

vapauden tehokkaalle nauttimiselle, eikä se millään tavalla muodosta sopimuksen takaamaan oikeuteen välttämättä sisältyvää ainesosaa.»[495]

Valittajien syrjintää koskeva argumentaatio perustui myös siihen EIT:n *Belgian Linguistic* -tapauksessa[496] omaksumaan tulkintaan, että eräissä tapauksissa toimenpide, joka sellaisenaan on sopusoinnussa tiettyä vapautta koskevan artiklan kanssa, voi kuitenkin loukata tätä artiklaa luettuna yhdessä 14 artiklan kanssa. Sen sisältämä syrjintäkielto koskee kuitenkin vain »tässä yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia». EIK:n mukaan tällainen tilanne syntyy erityisesti, kun artikla jättää sopimusvaltioille harkintavaltaa siinä taatun oikeuden tai vapauden toteuttamisessa.[497] Siinä tapauksessa, että Ruotsin vuoden *1936 lag om förenings- och förhandlingsrätt* menisi sikäli Euroopan ihmisoikeussopimuksen velvoitteita pitemmälle, että laki koskisi myös yksityisten välisiä suhteita ja jos EIS 11 artiklan tulkitaan Ruotsin hallituksen esittämän käsityksen mukaisesti koskevan vain yksityisten suojaa valtiollista puuttumista vastaan (*non-interference right*) tätä lakia ei saa tulkita ja soveltaa syrjivällä tavalla.[498]

EIT ja EIK katsoivat kuitenkin, hieman eri perustein, että SACO:n ja SR:n jäsenten asettaminen eri arvoiseen asemaan voitiin perustaa järkeviin ja objektiivisiin syihin, joista tuomioistuin hyväksyi legitiimiksi Ruotsissa kirjoittamattomana lakina voimassa olleen periaatteen »lakko rikkoo taannehtivuuden» kirjaimellisen soveltamisen tapaukseen liittyvissä olosuhteissa. EIT ei havainnut valtiolla olleen tämän työrauhan turvaamiseen kytkeytyvän legitiimin periaatteen ohella »muita ja pahantahtoisia tarkoituksia», eikä se voinut käsittää, että Statens avtalsverk olisi pyrkinyt painostamaan SACO:n tai SR:n jäseniä luopumaan jäsenyydestä, kun valtion politiikkana oli pyrkiä rohkaisemaan työntekijöitä järjestäytymään suuriin ja keskitettyihin ammattiliittoihin.

Tuomioistuin ei tarttunut EIK:n puheenjohtajan *J.E.S. Fawcett*in toistuvasti esittämään vihjeeseen,[499] joka koski EIS 60 artiklaa tulkinnan apuvälineenä. Tämä ihmisoikeussopimuksissa tyypillinen harmonisointi/suojalauseke[500] kieltää tulkitsemasta ja soveltamasta sopimusta tavalla, joka heikentää

[495] A/21 (1976) § 34 s. 15.
[496] A/6 (1968) § 8–10 s. 33–35.
[497] B/3 (1965–1967) s. 305–306.
[498] B/19 (1974–1975) § 41 s. 32.
[499] *Op. cit.* s. 108, 152–153 ja *Swedish Engine Drivers' Union*, B/18 (1974–1975) s. 19.
[500] Ks. III.1.6.2. luku

jonkin sopimusvaltion lainsäädännössä jo turvattuja tai jossain sen allekirjoittamassa sopimuksessa tunnustettuja ihmisoikeuksia ja vapauksia. Fawcett totesi, ettei tämä artikla luo sopimusvaltioille velvollisuuksia, eikä se myöskään pyri asettamaan prioriteettisääntöä EIS:n ja muiden valtiosopimusten, esimerkiksi YK:n peruskirjan 103 artiklan välille:

> »Se on direktiivi ensisijaisesti sopimuksen valvontaelimille siitä, miten sopimusta on tulkittava ja sovellettava, ja se itse asiassa sanoo, ettei sopimusta tule tulkita niin, että se sallisi tietyn maan standardien heikentämisen. Jos esimerkiksi jokin ESP:n sopimusvaltio on tunnustanut 6 artiklan lakko-oikeuden, tämä ei ole välittömästi sovellettava tunnustaminen [*not an enforceable recognition*] ESP:n mukaan mutta on yleissopimuksen [EIS] mukaan. Sen vuoksi 60 artikla sanoo: 'Yleissopimusta ei saa tulkita niin että sitoumus, jonka maa on hyväksynyt peruskirjan nojalla, kielletään sen vuoksi, että väitetään ettei se kuulu yleissopimuksen piiriin.' Tässä on ydin. Juuri tätä 60 artikla mielestäni hyvin selvästi tarkoittaa. Sen tehtävänä on nimenomaan estää argumentti, jonka jokin hallitus voi esittää väittämällä, että heillä on hoidettu asiat paremmin kuin yleissopimus edellyttää ja että he voivat muuttaa; eikä yleissopimusta saa tulkita niin, että tällaista pidettäisiin mahdollisena. Silloin se palvelee pitkällä tähtäyksellä tarkoitusta kohottaa sopimusmaiden normien tasoa kohti sitä mitä kutsuisin parhaaksi toteutukseksi.»[501]

Ajatus siitä, että valvontaelimet voisivat tulkita suojalauseketta materiaalisesti samoin kuin rajoitusperusteita on hyvinkin saattanut kypsyä siinä prosessissa, jossa EIK tarkasteli – itse asiassa tulkitsi – Ruotsia sitovan ILO 98 aineellista sisältöä hakeakseen tulkinnallista johtoa EIS 11 artiklan sisällön täsmentämiseksi. Tätä ja aikaisempiakaan ekskursseja toisten sopimusten alueelle ei siten tehty perustamalla ne 60 artiklaan, mikä vaihtoehto loppuun saakka tulkittuna toisi sopimusvaltion muutkin EIS:n soveltamisalaan kuuluvat kansainväliset sopimusvelvoitteet EIS:n piiriin sekä materiaalisesti että prosessuaalisesti. EIS:n valvontaelinten olisi ollut tapauksessa *Schmidt and Dahlström* samalla verifioitava, loukkasiko Ruotsi ratifioimiaan ILO:n sopimuksia; jos näin, olisi samalla loukattu EIS 11 artiklaa yhdessä 60 artiklan kanssa. Palaan tähän kysymykseen jäljempänä selostaessani YK:n ihmisoikeuskomitean tulkintaa KP-sopimuksen 22 artiklaa koskevassa vastaavan tyyppisessä tilanteessa.

---

[501] B/19 (1974–1975) s. 152–153.

5.2.3. Trade Union X. v. Belgium ja A. Union v. the Federal Republic of Germany

EIK jätti molemmat valitukset tutkimatta ilmeisen perusteettomina.[502] Molemmissa tapauksissa valittajina oli edustavimmiksi tunnustettujen ammatillisten keskusjärjestöjen ulkopuolella ollut ammattiliitto, joka katsoi siltä evätyn EIS 11 artiklan turvaamia sopimus- ja neuvotteluoikeuksia ja tulevansa siten 14 artiklassa tarkoitetun syrjinnän kohteeksi. Tapaukset olivat oikeudellisesti merkityksellisiltä osin läheisiä, ja selostan lähinnä tuoreempaa.

Saksalainen ammattiliitto valitti, että siltä oli evätty sille aikanaan (vv. 1962–1972) myönnetty viranomaishyväksyntä työehtosopimuskelpoiseksi järjestöksi. Epäävällä päätöksellä oli viety mahdollisuus osallistua tehokkaasti työehtosopimustoimintaan ottaen huomioon järjestön jäsenmäärä ja sen järjestöllinen perusta. Järjestö katsoi, että EIS 11(1) artiklaa on loukattu, koska työehtosopimustoiminta muodostaa yhden olennaisista artiklan suojelemaan ammattiyhdistystoimintaan kuuluvista elementeistä. Luettuna yhdessä EIS 14 artiklan kanssa sitä syrjitään verrattuna vakiintuneisiin ja voimakkaisiin ammatillisiin järjestöihin.

EIK referoi edellä selostamieni kolmen EIT:n ratkaisun ydinkohtia ja totesi, että vaikka valittajayhdistyksen ei sallittu olla työehtosopimustoiminnan osapuolena, sillä on vapaus esittää vaatimuksia ja tehdä esityksiä jäsentensä puolesta. Se voi myös hankkia itselleen julkisuutta ja uusia jäseniä. Näin ollen yhdistyksellä on mahdollisuus Saksan lain mukaan pyrkiä suojelemaan jäsentensä etuja tavalla, joka ei ole ristiriidassa 11(1) artiklan kanssa.

EIS 14 artiklan kohdalla EIK viittasi myös tätä artiklaa koskevaan käytäntöönsä.[503] Sen mukaan erilainen kohtelu yleissopimuksen takaamia oikeuksia käytettäessä on tämän artiklan vastaista kahdessa tapauksessa: a) jos siihen ei ole objektiivista ja järkevää perustetta, kun tällaisen perusteen olemassaoloa arvioidaan suhteessa asianomaisen toimenpiteen tavoitteeseen ja vaikutukseen, tai b) jos ei ole olemassa mitään järkevää suhdetta käytettyjen keinojen ja sen tavoitteen välillä, joka pyritään toteuttamaan. EIK katsoi Saksan työtuomioistuinten ratkaisujen osoittavan, että oikeuskäytännön tavoitteena on pikemminkin edistää ammatillisten järjestöjen yhtenäistymistä ja turvata sellaisten edustavien liittojen olemassaolo, jotka kykenevät tehokkaasti

---

[502] *Trade Union X. v. Belgium*, Appl. No. 7361/76 14 R & D (1979) 40; *A. Union v. the Federal Republic of Germany* Appl. 9792/82, 34 R & D (1983) 173.

[503] Ks. edellä av. 100 mainitut tapaukset ja lähteet sekä *Belgian Linguistic Case*, B/3 (1965–1967) s. 305–306; *Schmidt and Dahlström* B/19 (1974–1975) § 41 s. 32.

puolustamaan jäsentensä etua. EIK viittasi perusteluihinsa asiassa Trade Union X. v. Belgium ja totesi, että tämä tavoite on sellaisenaan legitiimi.[504] Mikään ei osoittanut, että työtuomioistuimilla olisi ollut mitään muita – sopimattomia – tarkoituksia tai että suurimmille ammatillisille järjestöille olisi tarkoitettu myöntää yksinomaisia etuoikeuksia tässä asiassa. Näyttämättä myös jäi, että valittajayhdistyksen kärsimä haitta olisi ollut epäsuhteessa valtion viranomaisten eli työtuomioistuinten legitiimin tavoitteen kanssa.

6. Lakko-oikeus

6.1. Kansainvälinen työjärjestö

ILO:n valvontaelimet ovat johtaneet lakko-oikeuden ja siihen kohdistettavissa olevat rajoitukset tulkinnalla sopimuksesta nro 87 (asiantuntijakomitea) ja sen ilmentämistä oikeusperiaatteista (järjestäytymisvapauskomitea). Niiden lähestymistavat ovat siten poikenneet toisistaan. Järjestäytymisvapauskomitea on tukeutunut alun perin ammatillista järjestäytymisvapautta koskeviin yleisiin periaatteisiin rajoittumatta tiukasti – yleensä vain ratifioineita valtioita koskien – sopimukseen nro 87, mikä taas on ollut asiantuntijakomitean oikeuslähde silloinkin, kun komitea on käsitellyt perussäännön 19 artiklan nojalla esitettyjä raportteja ratifioimatta jääneiden yleissopimusten soveltamisesta.

Valvontakäytännössä lakko-oikeuden sisältö on kehittynyt ja tarkentunut. Asiantuntijakomitea on yleisraporteissaan kanonisoinut omaa käytäntöään.[505] Kansainvälinen työtoimisto on systematisoinut järjestäytymisvapauskomitean kannanottoja julkaisemissaan kokoelmissa.[506]

ILO:n asiantuntijakomitea kiteyttää lakko-oikeutta koskevan tarkastelunsa johtopäätökset vuoden 1994 yleisraportissaan seuraavasti:

> »Komitean mielestä lakko-oikeus on sopimuksen nro 87 suojelemaan yhdistymisoikeuteen erottamattomasti kuuluva seuraamus.[507] Tämä oi-

[504] R & D 34 (1983) 173, sivulla 176.

[505] RCE 1953, 1959, 1973, 1983 ja 1994 General Surveys.

[506] *Digest* 1972 ja sen tarkistetut laitokset 1978, 1985 ja 1996.

[507] *An intrinsic corollary of the right of association/un corollaire indissociable du droit d'association.*

keus ei kuitenkaan ole ehdoton, ja sitä voidaan rajoittaa poikkeuksellisissa olosuhteissa, ja se voidaan myös kieltää eräiltä työntekijäryhmiltä, varsinkin tietyiltä virkamiehiltä tai yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista sanan ahtaassa mielessä vastaavilta edellyttäen, että järjestetään korvaavat takuut. Neuvotteluihin perustuvat vähimmäispalvelut voidaan turvata muilla yleistä tarvetta palvelevilla aloilla – *services d'utilité publique* – milloin lakkoon ryhtymisen kokonaan kieltäminen ei ole perusteltua. Säännökset, jotka esimerkiksi edellyttävät osapuolten turvautuvan välitys- tai sovittelumenettelyyn tai työntekijöiden järjestöjen noudattavan tiettyjä menettelysääntöjä ennen lakon alkamista ovat hyväksyttäviä edellyttäen, että ne eivät tee lakko-oikeuden käyttöä mahdottomaksi tai hyvin vaikeaksi käytännössä, mikä johtaisi tosiasiassa tämän oikeuden hyvin laajaan rajoittamiseen. Koska työsuhteen jatkuminen on lakko-oikeuden tunnustamisen normaali seuraamus, tämän oikeuden käytön ei tulisi johtaa työntekijöiden irtisanomisiin tai heihin kohdistuvaan syrjintään.»[508]

ILO:n järjestäytymisvapauskomitea ja asiantuntijakomitea ovat johtaneet lakko-oikeuden seuraavasti:

a) Itse oikeuden perustana on sopimuksen nro 87 turvaama ammattiyhdistysten oikeus järjestää hallintonsa ja toimintansa sekä laatia toimintaohjelmansa (3 artikla) sekä, varsinkin sopimuksen ratifioimattomiin maihin nähden, ILO:n perussäännössä ja sen liitteenä olevassa Philadelphian julistuksessa samoin kuin muissa kansainvälisissä yleisissä, myös ns. soft- law'n piirin kuuluvissa asiakirjoissa lausutut ammatillista yhdistymisvapautta koskevat yleiset periaatteet.[509]

b) Lakko-oikeuden funktionaaliset rajat määräytyvät ammatillisten järjestöjen tehtävien mukaan; se on työntekijöiden etujen edistäminen ja puolustaminen (10 artikla).

c) Tähän oikeuteen kohdistettavat rajoitukset määräytyvät yleisen säännön mukaan: lainsäädäntöä ei saa laatia eikä soveltaa niin, että se loukkaisi sopimuksen sisältämiä takeita (8(2) artikla).

ILO:n valvontaelimet ovat johtaneet käyttämistään oikeuslähteistä yhdensuuntaisia osviittoja (*guidelines*) verratessaan kansallista lainsäädäntöä kansainvälisiin periaatteisiin ja standardeihin.[510]

---

[508] 1994 RCE General Survey kpl. 179 s. 77–78, korostus alkup. tekstissä.

[509] CFA, 277th Session, *Case No. 1528* (Germany), Off. Bull. Vol. LXXIV, 1991, Series B, No. 1 s. 86; Yiannopoulos s. 151–154.

[510] Von Potobsky BaöRV 75/2 s. 1437.

6.1.1. »Lakko-oikeus on yksi olennaisista työntekijöiden ja heidän järjestöjensä käytettävissä olevista keinoista»

ILO:n järjestäytymisvapauskomitea johti alusta alkaen lakko-oikeuden käyttäen kahta argumenttia. Toinen oli juuri ammattiyhdistysten ulkoisen toimintavapauden taloudellinen logiikka: »Lakko-oikeus on olennainen keino työntekijöiden taloudellisten ja sosiaalisten etujen edistämiseksi ja puolustamiseksi.» Tätä klassista formulaa on mantranomaisesti toistettu jo vuodesta 1952.[511] Toinen argumentti tukeutuu »sopimuksenteon aikaisiin olosuhteisiin.» Komitea ilmoittaaa »pitävänsä asianmukaisena huomauttaa, että useimmissa maissa lakot on tunnustettu ammattiyhdistysten lailliseksi aseeksi niiden edistäessä jäsentensä etuja niin kauan kuin ne pannaan toimeen rauhanomaisesti ja ottamalla asianmukaisesti huomioon niille asetetut tilapäiset rajoitukset (esimerkiksi lakon keskeyttäminen välitys- ja sovintomenettelyn ajaksi ja pidättyminen työehtosopimuksen vastaisista lakoista).[512] Kuitenkin jo varsin pian sanonta korvattiin viittaamalla lakko-oikeuteen yleisesti tunnustettuna työntekijöiden ja heidän järjestöjensä käytettävissä olevana laillisena keinona puolustaa ammatillisia etuja.»[513] Tässä muodossa sanonta sittemmin vakiintui,[514] mutta samalla se irrotettiin puhtaasti kansalliseen käytäntöön viittaavasta merkityksestä antamalla sille normatiivista sisältöä myös »järjestäytymisvapauden yleisesti hyväksyttyinä periaatteina.»[515]

---

[511] Ensin komitea rinnasti lakko-oikeuden ja kokoontumisoikeuden: »The right to strike and that of organising trade union meetings are essential elements of trade union rights, and measures taken by the authorities to ensure the observance of the law should not, therefore, result in preventing unions from organising meetings during labour disputes», CFA *Case No. 28* (WFTU v. United Kingdom [Jamaica]) 2nd Report (1952), julkaistu 6th ILO Report to the U.N., ILO Geneva 1952 kpl. 68 s. 210; *Case No. 177* (Honduras), 30th Report (1960), Off. Bull. XLIII, 1960, Series B, No. 3, kpl. 76; *Digest* 1985, kpl. 363.

[512] Korostus tässä, CFA, 4th Report (1953), *Case No. 5*, (India) kpl. 27 s. 21, 7th ILO Report to the U.N., ILO Geneva 1953 s. 181; 15th Report (1955), *Case No. 102* (Union of South Africa, kpl. 180; 30th Report (1960), *Case No. 172* (Argentina) kpl. 202.

[513] CFA 45th Report, *Case No. 212* kpl. 80; 60th Report, *Case No. 274* kpl. 266.

[514] *Digest* 1985 kpl. 362.

[515] CFA, 66th Report, *Case No. 294*, kpl. 481–482: »The Committee (...) has repeatedly observed that the right of workers and workers's organisations to strike as a legitimate means of defending their occupational interests is *generally recognised.* (...) legislation (...) absolutely prohibiting strikes (...) would not be in harmony with *generally accepted principles* concerning freedom of association.»

Järjestäytymisvapauskomitea on perustamisestaan alkaen antanut lakon käsitteelle laajan sisällön. Se kattaa yleensä kaikki muutkin työtaistelukeinot, kuten jarrutuksen ja istumalakot, jotka muuttuvat laittomiksi vasta kun lakko-oikeuden käyttämisen muoto lakkaa olemasta rauhanomainen.[516]

ILO:n asiantuntijakomitea otti ensimmäisen kerran kantaa lakko-oikeuteen vuoden 1959 yleisraportissa sopimuksen nro 87 kolmannen artiklan alla.[517] Komitea katsoi tässä vaiheessa varovasti, että lakkojen kieltäminen voi loukata 8(2) artiklaa, joka kieltää laatimasta ja soveltamasta maan lainsäädäntöä sopimuksen takeita loukkaavalla tavalla ja varsinkin oikeutta puolustaa ammatillisia etuja. Tämän vuoksi komitea – todeten hallintoneuvoston korostaneen tätä periaatetta hyväksyessään järjestäytymisvapauskomitean raportteihin sisältyviä suosituksia – piti tarpeellisena, että aina kun tiettyjen työntekijöiden lakot kielletään, heille tulee järjestää riittävät takeet heidän etujensa täysimääräiseksi turvaamiseksi.

Vuoden 1973 vastaavassa raportissa[518] asiantuntijakomitea käsitteli perusteellisemmin lakko-oikeutta, mutta edelleen negatiivisesta näkökulmasta, arvioiden lakko-oikeuteen kohdistettavien rajoitusten sallittavuutta. Tässä vaiheessa komitea viittasi myös sopimuksen 10 artiklaan.[519]

Vuoden 1983 raportissa[520] asiantuntijakomitea käsitteli lakko-oikeutta pyrkien edelleen ensi sijassa määrittelemään siihen kohdistettavien rajoitusten sallittavuutta. Komitea määritteli kuitenkin ensimmäistä kertaa lakko-oi-

---

[516] *Op. cit.* kplt. 496–497; ks. myös 1994 RCE General Survey kpl 173 s. 76: »Any work stoppage, however brief and limited, may generally be considered as a strike. This is more difficult to determine when there is no work stoppage as such but a slowdown in work (go-slow strike) or when work rules are applied to the letter (work-to-rule); these forms of strike action are often just as paralyzing as a total stoppage. Noting that national law and practice vary widely in this respect, the Committee is of the opinion that restrictions as to the forms of strike action can only be justified if the action ceases to be peaceful.»

[517] RCE General Survey kpl. 68 s. 115.

[518] 1973 RCE General Survey, kplt. 107–112 s. 44–46.

[519] »A general prohibition of strikes constitutes a considerable restriction of the opportunities open to trade unions for furthering and defending the interests of their members (Article 10 of Convention No. 87) and of the right of trade unions to organise their activities (Article 3); it should be recalled, in this connection, that Article 8 of the Convention establishes that the law of the land shall not be such as to impair nor shall it be so applied as to impair the guarantees provided for in the Convention, including the right of trade unions to organise their activities», *Op.cit.* kpl. 107 s. 44–45.

[520] RCE General Survey, kplt. 199–223 ja 226 s. 62–70.

keuden positiivisena oikeutena järjestäytymisvapauskomitean kolmekymmentä vuotta vanhan tradition mukaisesti, täsmentäen samalla taloudellisten ja sosiaalisten etujen käsitettä:

> »Komitea katsoo, että lakko-oikeus on yksi olennaisista työntekijöiden ja heidän järjestöjensä käytettävissä olevista keinoista heidän taloudellisten ja sosiaalisten etujensa edistämiseksi ja puolustamiseksi. Nämä edut eivät liity pelkästään parempien työehtojen saavuttamiseen ja ammatillista luonnetta olevien vaatimusten ajamiseen vaan niihin kuuluu myös ratkaisujen etsiminen talous- ja sosiaalipolitiikan kysymyksiin ja kaikenlaisiin työelämän ongelmiin, jotka välittömästi koskevat työntekijöitä.»[521]

Vuoden 1994 raportti[522] on edellistä laajempi ja eriytyneempi. Se sisältää uusina otsikkoina mm. myötätuntotyötaistelut, tullivapaat vyöhykkeet, lakkovartioinnin/työpaikan valtauksen sekä lakossa olevien korvaamisen työnhaluisilla työntekijöillä ja työntekijöiden määräämisen lakonalaiseen työhön (*requisitioning*).

Asiantuntijakomitea perustaa lakko-oikeuden sisältymisen sopimuksen nro 87 3 artiklan vahvistamaan oikeuteen »päättää toiminnastaan ja ohjelmistaan», esitöihin ja sopimuksenteon aikaisiin olosuhteisiin sekä taloudellisen liberalismin logiikkaan, jonka se puristaa Wienin yleissopimuksen sisään:

> »Työntekijöiden etujen puolustaminen ja edistäminen edellyttää toimintakeinoja, joilla työntekijät voivat harjoittaa tehokasta painostusta saadakseen vaatimuksensa toteutetuiksi. Perinteisessä taloudellisessa suhteessa yksi työntekijöiden käytettävissä oleva painostuskeino on keskeyttää palveluksensa tilapäisesti pidättäytymällä työstä eri tavoin, aiheuttaakseen näin työnantajalle kustannuksia myönnytysten saamiseksi. Tätä taloudellista logiikkaa ei voida soveltaa sellaisenaan julkiselle sektorille, vaikka myös siellä työvoiman tarjonnasta pidättyminen on työntekijöiden käytettävissä oleva viimeinen keino. Tämän vuoksi komitea katsoo, että sanan »ohjelmansa» tavallinen merkitys sisältää lakkoon ryhtymisen, mikä johti sen hyvin varhain omaksumaan mielipiteen, jonka mukaan lakko-oikeus on yksi olennaisista työntekijöiden ja heidän järjestöjensä käytettävissä olevista keinoista heidän taloudellisten ja sosiaalisten etujensa edistämiseksi ja puolustamiseksi.»[523]

Asiantuntijakomitea tarkensi tulkintaansa lakko-oikeuden subjektista. Aiemmin ensin järjestäytymisvapauskomitea ja sitten asiantuntijakomitea ovat

---

[521] *Op. cit.* kpl. 200 s. 62.

[522] RCE General Survey, V luku s. 61–78.

[523] *Op. cit.* kpl. 148 s. 66.

vakiintuneesti katsoneet, että lakko- oikeus on sekä työntekijöiden että heidän järjestöjensä oikeus. Määritelmä lienee pyrkinyt kompromissiin lakko-oikeutta toisaalta yksilön oikeutena[524] ja toisaalta kollektiivisena oikeutena[525] pitävien oikeusjärjestelmien välillä.[526] Nyt komitea viittasi siihen, että sopimuksen nro 87 mukaan oikeus järjestää toimintansa ja määritellä ohjelmansa on tunnustettu työntekijöiden ja työnantajien järjestöille (3(1) artikla, korostus komitean). Komitean mielestä lakkoon ryhtyminen kuuluu 3 artiklan piiriin kuuluviin toimintoihin:

> »(...)se on kollektiivinen oikeus, jota käyttää, kun kysymyksessä ovat työntekijät, joukko henkilöitä, jotka päättävät olla tekemättä työtä saadakseen vaatimuksensa toteutetuiksi. Tämän vuoksi lakko-oikeuden katsotaan olevan työntekijöiden järjestöjen toimintaa 3 artiklan mielessä.»[527]

Liittojen ja keskusjärjestöjen oikeus toimeenpanna lakkoja perustuu sopimuksen 6 artiklassa olevaan viittaukseen 3 artiklaan.[528]

ILO:n järjestäytymisvapauskomitea oli jo aikaisemmin katsonut, ettei sopimuksen vastaisena ole pidettävä lainsäädäntöä, joka säätää lakko-oikeuden ammatillisten järjestöjen yksinomaiseksi etuoikeudeksi edellyttäen, että työntekijöitä ja varsinkin heidän johtajiaan suojellaan kaikelta lakon vuoksi tapahtuvalta syrjinnältä ja että he voivat perustaa ammattiyhdistyksiä joutumatta alttiiksi järjestäytymistä vastaan kohdistuvalle syrjinnälle.[529] Komitea ei ole sittemmin palannut tähän empivässä muodossa esittämäänsä kannanottoonsa. Asiantuntijakomitean edellä selostettua kannanottoa voitaneen pitää pienenä myönnytyksenä kohti ammatillisten järjestöjen monopolia lakon toimeenpanijoina; se aiheuttanee keskustelua juuri niissä maissa, joissa lakko-oikeutta pidetään yksilöllisenä, mutta kollektiivisesti käytettynä oikeutena.[530] Osaltaan tätä lievittänee ILO:n perussäännön19 artiklaan kirjattu edul-

---

[524] Esim. Ranska; Fromont, BaöRV 75/1 s. 266–267, ks. IV.2.1. luku.

[525] Esim. Saksa, Schwerdtfeger, *op. cit.* s. 184, 195–196; ks. IV.2.3. luku

[526] Lyon-Caen, G. & A. 1991 s. 53–54; vrt. Betten 1993 s. 114.

[527] 1994 RCE General Survey kpl. 149 s. 66.

[528] *Digest* 1996 kpl. 478 ja siinä viitatut komitean raportit.

[529] CFA *Case No. 851*, 160th Report, kplt. 199–200, Off. Bull. LX, 1977, Series B, No. 1; *Digest* 1985 kpl. 361 ja 1996 kpl. 477: »It does not appear that making a right to call a strike the sole preserve of trade union organisations is incompatible with the stadards of Convention No. 87 (...)».

[530] Esim. Ranskassa tulkitaan perustuslain vastaiseksi saksalaista ja pohjoismaista käsitystä vastaava työehtosopimusten voimassaoloon kytkeytyvä lakisääteinen työrauhavelvollisuus, ks. Sinay & Javillier s. 58.

lisemmuusperiaate, jonka mukaan ILO:n normit eivät puutu kansallisesti työntekijöiden kannalta edullisempaan normistoon.[531]

Asiantuntijakomitean argumentaatioon on rakennettu sisään mahdollisuus myös työnantajajärjestön toimeenpaneman työsulun saattamiseksi 3 (ja 10) artiklan piiriin.[532] Tähän saakka ILO:n valvontaelimet ovat johtaneet vain lakko-oikeuden tästä artiklasta, ja työsulun sääntelyä on pidetty kansallisen sääntelyn piiriin kuuluvana. Työriitojen vapaaehtoista sovittelua ja välimiesmenettelyä koskeva suositus (nro 92/1951) viittaaa lakkoihin ja työsulkuihin (4 ja 6 kohdat) ja suositellesaan pidättymistä työtaistelutoimista sovittelu- ja välitysmenettelyn aikana. Se pyrkii näin sääntelemään kummankin kansalliseen oikeusjärjestykseen kuuluvan oikeuden käyttöä. Suosituksen 7 kohtaan sisältyvä tulkintasääntö[533] on puolestaan luonteeltaan suojalauseke, joka pyrkii estämään kansallisesti suojattuun lakko-oikeuteen puuttumisen suosituksen soveltamisen varjolla. Suositus ei edellytä työsulkuoikeudelle vastaavaa suojaa.

Riippumatta siitä, katsotaanko lakko kollektiiviseksi vai yksilölliseksi oikeudeksi, tämä oikeus menettäisi merkitystään, jos yksityisille lailliseen lakkoon osallistuville työntekijöille aiheutuisi lakosta muita kuin työsuhteen keskeytymisestä lakon ajalta aiheutuvia välittömiä siviilioikeudellisia seuraamuksia (palkan ja muiden etuuksien menetys). ILO:n asiantuntijakomitea on katsonut, että erilaiset pakotteet ovat sallittuja vain milloin kysymyksessä olevat kiellot ovat sopusoinnussa ammatillista järjestäytymisvapautta koskevien periaatteiden kanssa ja huomauttanut, että tällaisissakin tapauk-

---

[531] Vrt. työntekijäryhmän puheenjohtaja ja konferenssikomitean raportööri Léon Jouhaux vuoden 1948 työkonferenssin täysistunnossa keskusteltaessa konferenssikomitean sopimuksen nro 87 tekstiin päätyvästä raportista: »Olemme hyväksyneet velvollisuuksia kansallisessa yhteisössä ja saaneet vastaavasti joukon oikeuksia. Nämä oikeudet ovat kaukana siitä, mitä tässä tekstissä on tunnustettu. Joka tapauksessa sosiaalilainsäädännössä (sekä kansallisessa että kansainvälisessä) saavutetut oikeudet pysyvät vähentymättöminä, jos ne ovat sopimuksen edellyttämän yläpuolella, ja tämän vuoksi meillä ei ole mitään riskiä hyväksyä tätä tekstiä.»

[532] Ks. jälj. s. 521–522.

[533] »Tämän suosituksen määräyksiä ei ole tulkittava siten, että ne millään tavalla rajoittaisivat lakko-oikeutta.» Ks. vastaavista sääntelyasiakirjojen sisään kirjoitetuista »tulkintadirektiiveistä» esim. Sur s. 366–367. Käsitykseni mukaan tekstin sisään kirjoitetut autenttiset tulkinnat ovat osa tekstiä ja siten ilmaisutavasta huolimatta aineellisia normeja, jotka useimmiten rajaavat koko asiakirjan tai sen yksittäisen määräyksen soveltamisalaa.

sissa ankarat rangaistukset lakkoon ryhtymisestä voivat aiheuttaa enemmän ongelmia kuin ratkaista niitä. Komitean mielestä siviili- tai rikosoikeudelliset seuraamukset eivät saa olla epäsuhteessa rikkomusten vakavuuteen.[534]

Asiantuntijakomitea on pitänyt yhteensopimattomana sopimuksen nro 87 turvaaman lakko-oikeuden kanssa, jos työnantajan sallitaan kieltäytyä palauttamasta joidenkin tai kaikkien työntekijöidensä työsuhteet lakon, työsulun tai muun työtaistelun päätyttyä ilman, että näillä on oikeutta saattaa irtisanomisperuste puolueettoman tuomioistuimen tutkittavaksi. Komitea viittaa tässä Isoa-Britanniaa koskevassa observaatiossaan[535] järjestäytymisvapauskomitean vastaavaan tulkintaan.[536] Komitea tarkasteli yksityiskohtaisesti työsuhdetta työtaistelutilanteessa Ison-Britannian common law'n ja säädännäisen oikeuden valossa. Common law'n mukaan lakko tai työsulku ja useimmat muut työtaistelutoimenpiteet antoivat työnantajalle käytännössä pidäkkeettömän oikeuden irtisanoa työsopimukset ja palkata mielivaltaisesti työvoimaa uudelleen työtaistelun päätyttyä. Säädännäinen oikeus[537] antoi vain rajattua suojaa syrjivää irtisanomista vastaan. Lain mukaan työnantaja voi edelleen irtisanoa koko työvoimansa silloinkin, kun työnantaja oli toimeenpannut työsulun tai provosoinut lakon täysin mielivaltaisella käyttäytymisellään tai palkata uudelleen työvoimaa syrjivin perustein kolmen kuukauden kuluttua irtisanomisesta. Komitea pyysi hallitusta esittämään tiedot siitä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt kehittääkseen lakiin perustuvaa irtisanomissuojaa ja suojelua muuta syrjivää kohtelua vastaan lakon tai muun työtaistelun yhteydessä – esimerkiksi siirtämistä alempipalkkaiseen työhön tai saavutettujen oikeuksien poistamista.[538] Iso-Britannia korvasi edellä mainitun lainkohdan (EPA § 9, 1982) vuoden 1990 lain antamisen yhteydessä (EPA 62A, 1990). Lainmuutoksen jälkeenkin komitea ilmoitti olevansa

> »edelleen vakuuttunut siitä, että (...) sopimus [nro 87] edellyttää, että työntekijöiden tulisi saada tehokasta lakiin perustuvaa suojaa irtisanomisia tai muita kurinpidollisia toimia vastaan seurauksena heidän osal-

[534] 1994 RCE General Survey kplt. 176–178 s. 77; 1983 RCE General Survey kplt 222–223 s. 69.

[535] 1989 RCE s. 240 (United Kingdom).

[536] *Digest* 1985 kplt. 442, 444, 445, 555 ja 572.

[537] Employment Protection (Consolidated) Act of 1978, sellaisena kuin sen 9 artikla oli muutettu vuonna 1982 annetulla lailla = EPA § 9, 1982.

[538] 1989 RCE s. 240, josta esim. Creighton, teoksessa *Ewing & al. (eds.)* 1994 s. 15–17.

listumisestaan tai ehdotetusta osallistumisestaan lakkoihin tai muihin työtaistelutoimenpiteisiin.»[539]

Asiantuntijakomitea yhtyi järjestäytymisvapauskomitean raporttiin samassa asiassa.[540] Raportin mukaan lainmuutos »näytti rajoittavan sen suojelun piiriä, jonka [järjestäytymisvapaus]komitea oli jo todennut riittämättömäksi ammatillisen järjestäytymisvapauden kunnioittamisen näkökannalta.»[541] Vuoden 1992 raportissaan asiantuntijakomitea referoi pitkään argumentointia, jolla hallitus pyrki osoittamaan uuden lainsäädännön olevan sopusoinnussa sopimuksen nro 87 kanssa. Vastauksenaan asiantuntijakomitea totesi, ettei hallitus ollut esittänyt ainuttakaan uutta elementtiä, ja »ottaen huomioon tämän kysymyksen perustavaa laatua olevan merkityksen» uudisti edellä lainatun yleisen johtopäätöksensä sekä kehotuksensa lainsäädännön muutokseen.[542] Vuonna 1994 asiantuntijakomitea käsitteli tilannetta sopimuksen nro 98 kohdalla ja uudisti aikaisemmat johtopäätöksensä.[543]

ILO:n järjestäytymisvapauskomitea on »valitusinstanssina» käsitellyt lakkoon ryhtyneisiin työntekijöihin ja heidän edustajiinsa kohdistettuja rikosja siviilioikeudellisia seuraamuksia kasuistisemmin.[544] Komitea on esimerkiksi katsonut, että lakko-oikeuttaan käyttäneiden ammattiyhdistysten jäsenten ja johtajien irtisanomista on pidettävä sopimuksen nro 98 kieltämänä syrjintänä (1 artikla), koska »komitea voi vain päätellä, että heitä on rangaistu heidän ammattiyhdistystoimintansa vuoksi».[545]

ILO:n asiantuntijakomitea ei mainitse yleisraporttinsa sopimusta nro 98 käsittelevässä jaksossa[546] erikseen työsopimuksen irtisanomista tai purkamista lakkoon osallistumisen vuoksi ammattiyhdistysvastaisen syrjinnän muotona. Tämä johtuu siitä, että sopimus ei suojele työntekijöitä työnantajan vastatoimilta avoimessa työtaistelutilanteessa, sillä konferenssikomitea päätti ilman kirjattuja perusteluja vuonna 1948 muuttaa työtoimiston esitystä siten,

---

[539] 1991 RCE s. 222.

[540] CFA, 277th Report, *Case No. 1540* (United Kingdom).

[541] *Ibid.*

[542] 1992 RCE s. 248–249.

[543] 1994 RCE s. 294: »The Committee therefore can only reiterate its previoisu comments to the effect that workers should enjoy real and effective protection against dismissal or any other disciplinary measure taken by reason of their participation, whether actual or proposed, in legitimate forms of industrial action.»

[544] *Digest* kpl. 591–599.

[545] *Op. cit.* kpl. 592.

[546] 1994 RCE General Survey, Part II.

että suojelu rajattiin vain työnantajan suostumuksella työajalla tapahtuvaan ammattiyhdistystoimintaan.[547] Lisäksi vuoden 1949 konferessikomitean puheejohtaja ei suostunut edellä kerrotuin tavoin (V.2.3. luku) ottamaan käsiteltäväksi Puolan ja Tshekkoslovakian hallituksen ehdotusta, joka olisi sekä tunnustanut lakko-oikeuden että kieltänyt kaikki työnantajan tai julkisvallan lakkoon osallistuviin työntekijöihin kohdistamat vastatoimet.[548] Sen sijaan lakkoon ryhtyvät työntekijät ovat suoraan sopimuksen nro 87 suojelun piirissä. Myös muissa kuin avoimissa työtaistelutilanteissa lakkoon osallistuneiden työntekijöiden painostaminen voi muodostua sopimuksen nro 98 kieltämäksi ammattiyhdistysvastaiseksi syrjinnäksi.

Asiantuntijakomitea edellyttää tehokkaita ja nopeita menettelytapoja sekä riittävän ennaltaestäviä pakotteita ILO 98 määräysten noudattamiseksi. Se pitää sopimuksen 1 artiklaan viitaten riittämättömänä lainsäädäntöä, joka sallii käytännössä työnantajan päättää työntekijän työsuhde maksamalla hänelle lain kaikissa perusteettomissa irtisanomistapauksissa edellyttämä korvaus silloin, kun todellisena motiivina on ollut hänen jäsenyytensä tai toimintansa ammattiyhdistyksessä. Kummankin valontaelimen mielestä asianmukaisin toimenpide on työsuhteen palauttaminen.[549] Joka tapauksessa ammattiyhdistysvastaisen syrjinnän vuoksi tuomittavan irtisanomiskorvauksen tulisi olla korkeampi kuin muissa tapauksissa.[550]

Niissäkin tapauksissa, kun lakkoon on ryhdytty vastoin sen käyttämiselle asetettuja rajoituksia, jotka sinänsä ovat sopusoinnussa järjestäytymisvapautta koskevien kansainvälisten standardien kanssa, ILO:n järjestäytymisvapauskomitea on korostanut, että seuraamusten tulisi olla oikeassa suhteessa tehtyyn rikkomukseen tai virheeseen ja että rauhanomaisen lakon järjestäminen tai siihen osallistuminen ei saisi johtaa vangitsemisiin.[551] Komitea on myös korostanut, että laittomankin lakon vuoksi irtisanotuilla työntekijöillä

---

[547] 1948 ILC-RP s. 490.

[548] 1949 ILC-RP s. 468: »The right to strike is guaranteed to workers. Collective cessation of work is therefore not to be regarded as a breach of a contract of employment and shall not give rise to any repressive measure on the part of empoyers or of public auhtorities.» Sittemmin Tshekkoslovakian hallitus esitti vastaavan muutoksen sijoittamista 3 ja 4 artiklojen väliin samoin seurauksin, ks. V.2.3. luku.

[549] Gernigon, ILO Labour Education 114/115 s. 27 arvioi tämän suosituksen myös tehonneen: »(...) the reinstatement of the workers dismissed on account of trade union activities is among the most frequent positive outcomes of these recommendations.»

[550] 1994 RCE General Survey kplt. 219–221, 224 s. 99–101.

[551] *Digest,* kplt 599, 601–603.

tulee olla oikeus saattaa erottamisen laillisuus tuomioistuimen tutkittavaksi.

6.1.2. »Lakko-oikeus on keino työntekijöiden taloudellisten ja sosiaalisten etujen edistämiseksi ja puolustamiseksi»

ILO:n valvontaelinten vakiintuneen, mutta työnantapuolen nyttemmin arvosteleman käsityksen mukaan lakko-oikeutta ei tulisi rajoittaa koskemaan vain sellaisia työriitoja, jotka on mahdollista ratkaista solmimalla kollektiivisopimus:

> »työntekijöiden ja heidän järjestöjensä tulee kyetä tarpeen vaatiessa ilmaisemaan laajemmassa yhteydessä tyytymättömyytensä niiden jäsenten etuihin vaikuttavissa taloudellisissa ja sosiaalisissa kysymyksissä.»[552]

Vuonna 1994 ILO:n asiantuntijakomitea tarkensi vuonna 1983 talous- ja sosiaalipoliittisiin päämääriin tähtäävien lakkojen legitimoimiseksi esittämäänsä käsitystä muiden kuin puhtaasti työmarkkinaosapuolten välisten suhteiden kuulumisesta sopimuksen (nro 87) 10 artiklassa määritellyn edunvalvonnan piiriin. Komitea perusteli mielipiteensä tarkemmin – tosin alaviitteen välityksellä. Komitean mielestä

> »työntekijöiden taloudellisten, sosiaalisten ja ammatillisten etujen puolustamisesta vastuullisten järjestöjen tulisi periaatteessa voida käyttää lakkoa tukeakseen kantaansa etsittäessä ratkaisuja merkittäviin talous- ja sosiaalipolitiikan suuntauksiin, joilla on välitön vaikutus niiden jäseniin ja yleensä työntekijöihin varsinkin työllisyyttä, sosiaalista suojelua ja elintasoa koskevissa kysymyksissä.»[553]

Alaviitteen osoittamissa kappaleissa komitea katsoo sopimuksen nro 87 esitöihin viitaten, että työntekijäjärjestöjen tulee voida esittää mielipiteensä poliittisista kysymyksistä sanan laajassa merkityksessä ja varsinkin esittää julkisesti käsityksensä hallituksen talous- ja sosiaalipolitiikasta. Politiikkaan laajassa merkityksessä komitea lukee palkkaan, työehtoihin, yritystoimintaan ja sosiaaliturvaan vaikuttavan yleisen poliittisen päätöksenteon ohella kan-

---

[552] *Digest*, kpl. 388 s. 77; ks. myös edellä lainattu RCE 1983 General Survey kpl. 200 s. 62.

[553] *Op. cit.* kpl.132 s. 59, [Footnote 42 = »See also Ch. IV, paras. 130–133»].

sallisen talouspolitiikan,[554] laajakantoisemmat taloudelliset ja poliittiset valinnat[555] ja myös ylikansallisella tasolla tehdyt päätökset.[556]

Asiantuntijakomitea ei siten käsittele 10 artiklaa yhtenä kokonaisuutena käydessään rajaa poliittisten ja lähinnä hallituksen politiikkaa vastaan suunnattujen protestilakkojen välillä. Artiklan turvaaman edunvalvonnan piiri on laajempi kuin se, mihin lakolla voidaan pyrkiä vaikuttamaan. Komitea on joustavoittanut käsitystään hallituksen talous- ja sosiaalipolitiikkaan kohdistuvien lakkojen oikeutuksesta. Se ei kuitenkaan perustele tätä käsitystään 8(2) artiklasta johdetulla argumentaatiolla.

6.1.3. »Lakko-oikeutta voidaan säännellä asettamalla tämän perusoikeuden käytölle ehtoja ja rajoituksia»

Virkamiesten lakko-oikeuteen kohdistettavia rajoituksia käsittelin jo edellä jaksossa *ratione personae* (2.3.3. ja 2.3.4.).

Asiantuntijakomitea käsittelee vuoden 1994 yleisraportissa myös työrauhavelvollisuutta.[557] Komitea hyväksyy sekä sellaiset järjestelmät, joissa lakon alkaminen ei ole sidottu voimassa olevaan työehtosopimukseen että sellaiset, joissa työehtosopimuksen voimassaoloon kytkeytyvästä työrauhavelvollisuudesta on säädetty laissa (ks. IV.I luku). Edellytyksenä on, että työntekijöille ja työnantajille järjestetään puolueeton ja nopea menettely työehtosopimuksen tulkintaa tai soveltamista koskevien yksilöperusteisten tai kollektiivisten erimielisyyksien ratkaisemiseksi. Komitea huomauttaa, että kummassakin järjestelmässä työntekijöiden järjestöjä ei tulisi kieltää toimeenpanemasta hallituksen sosiaali- ja talouspolitiikkaa vastaan suunnattua lakkoa varsinkin, jos vastalause ei kohdistu pelkästään tähän politiikkaan vaan sen vaikutuksiin tiettyihin työehtosopimusmääräyksiin. Komitea manitsee esimerkkinä hallituksen palkkasäännöstelypolitiikan vaikutukset työehtosopimuksen palkkaehtoihin ja muihin rahaetuuksiin.

ILO:n valvontaelimet ovat johdonmukaisesti tulkinneet lakko-oikeuteen kohdistettavia a) pysyviä – *essential services stricto sensu* – ja b) tilapäisiä – poikkeustila – rajoituksia ahtaasti:

---

[554] Esimerkiksi budjettiin liittyvät kiristystoimet tai palkka- ja hintasääntely, rakennemuutokset jne.

[555] Esimerkkeinä kahden- tai monenväliset vapaakaupparatkaisut, kansainvälisten rahoituslaitosten direktiivien soveltaminen, jne.

[556] Esimerkiksi yritysten uudelleensijoittumisen vaikutukset työllisyyteen ja palkkoihin.

[557] »Strikes, collective bargaining and social peace, 1994 RCE General Report kplt. 166–167 s. 73.

Ad a)

»elintärkeitä toimintoja[558] ovat vain ne, joiden keskeytyminen vaarantaisi koko väestön tai sen osan hengen, henkilökohtaisen turvallisuuden tai terveyden.»[559]

Samalla valvontaorgaanit ovat korostaneet, ettei ole toivottavaa eikä mahdollista laatia yleisesti pätevää luetteloa näiden kriteerien perusteella, joskin viitteenomaisesti on ilmoitettu aloja, joiden prima facie voidaan katsoa täyttävän ne (sairaalat, lennonjohto ja vesihuolto) tai jäävän määritelmän ulkopuolelle (pankkitoiminta, elintarvikeala, satamatyö ja liikenne, metalli-, kaivos-, öljynjalostus- ja painoteollisuus, opetustyö, radio- ja televisiotoiminta, rahapaja, valtion alkoholi-, tupakka- ja suolamonopolit).[560] Kun tunnustetaan periaatteen yleispätevyys ja valtioissa vallitsevien erityisolosuhteiden huomioonottamisen, kasuistisen harkinnan välttämättömyys,[561] kansainvälisen valvonnan ja valtionsisäisen harkinnan välille syntyy jännite, joka ei ratkea mekaanisesti kansallista harkintavaraa tai kansainvälistä valvontaa korostavaan suuntaan. Valvontaelimet korostavatkin enevästi mahdollisuutta pyrkiä vähimmäistoimintojen turvaamiseen työntekijöiden osallistumiseen perustuen myös valvontaelinten omaksumat kriteerit täyttävillä aloilla.[562]

Ad b)

ILO:n valvontaelimet ovat myös asettaneet tiukat kriteerit lakko-oikeuden tilapäisen kiellon tai rajoittamisen perusteiksi:

---

[558] Olen vapaahkossa käännöksessä turvautunut Suomen työriitalakiin (8 §) käsitteen merkityksen havainnollistamiseksi. Tämä ei ole kannanotto käsitteiden identtisyyteen. Tätä kysymystä on mahdollista arvioida vain konkreettisissa soveltamistilanteissa erikseen.

[559] RCE General Survey: (Freedom of Association) 1959 kpl 68 ja 1973 kpl. 109; (Forced Labour) 1978 kpl. 123; CFA, 218th Report, *Case No. 1131*, kpl. 779; 1997 RCE: »(...) resrictions or prohibitions on the right to strike should be restricted to public servants exercising public authority in the name of the State or in essential services the interruption of which would endanger the life, personal safety or health of the whole or part of the population.». Ks. jakso 6.1.3.

[560] RCE 1983 General Survey s. 66 av. 3; *Digest* kplt. 400–410.

[561] 1994 RCE kpl. 160 s. 70–71.

[562] *Op. cit.* kplt. 161–162 s. 71–72; 1983 RCE General Survey kpl. 215 s. 67, *Case No. 1680* (Det Norske Maskinistförbund v. Norway), 291st Report, Off. Bull. Vol. LXXVI (1993) Series B, No. 3 kpl. 156, *Case No. 1763* (The Norwegian Union of Social Educators and Social Workers FO), 295th Report, Off. Bul. Vol. LXXVII (1994) Series B No. 3 kpl. 446.

»Yleinen lakkokielto voi olla oikeutettu vain äkillisen kansallisen hätätilan vallitessa ja vain rajoitetuksi ajaksi»[563] ja vain tilanteen vaatimuksia vastaavassa määrin. Tämä tarkoittaa aitoja kriisitilanteita, kuten sellaisia, jotka ovat seurausta vakavasta konfliktista, kapinasta tai luonnonhäiriöstä, joissa ei ole olemassa edellytyksiä yhteiskunnan normaalille toiminnalle.»[564]

Asiantuntijakomitea pitää sopimuksen nro 87 vastaisena myös pakkosovintomenettelyä, jossa jompi kumpi riitapuoli tai julkinen viranomainen voivat saattaa riidan sitovaan ratkaisuun johtavaan välitysmenettelyyn.[565] Valvontaelimet eivät ole hyväksyneet menettelyä, jossa parlamenttilailla ratkaistaan konkreettinen työriita kieltämällä alkaneet tai uhkaavat työtaistelut ja määräämällä esimerkiksi työehtosopimusten voimassaolon jatkamisesta, ellei toimenpiteen tueksi ole esitetty interventioon oikeuttavia aineellisia perusteita.[566]

6.1.4. Työsulkuoikeus?

Kysymys työsuluista ei ole ollut esillä ILO:n valvontakäytännössä. Työsulun sääntelyä on pidetty kansallisen sääntelyn piiriin kuuluvana. Työriitojen vapaaehtoista sovittelua ja välimiesmenettelyä koskevan suosituksen (nro 92/1951) viittaus lakkoihin ja työsulkuihin (4 ja 6 kohdat) suosittelevat pidättymistä työtaistelutoimista sovittelu- ja välitysmenettelyn aikana ja pyrkii näin sääntelemään tämän kansalliseen oikeusjärjestykseen kuuluvan oikeuden käyttöä. Suosituksen 7 artiklaan sisältyvä tulkintasääntö ei koske työsulkuja.[567]

Nykyinen tulkinta lienee, että vaikka ILO:n sopimukset eivät edellytäkään, että työnantajille tunnustettaisiin oikeus käyttää kollektiivisesti työsulkua, yksityisillä työnantajilla tämä oikeus tietyissä rajoissa on.[568] Jos tulkin-

[563] *Digest* 1996 kpl. 527; 1983 RCE General Survey kpl. 206 s. 64.

[564] 1994 RCE General Survey kpl. 152 s. 67.

[565] 1994 RCE General Survey kpl. 153 s. 67; ks. myös *Digest* kplt. 386–388, s. 77.

[566] Esim. Norjaa koskien I luku av. 10–12; Tanskaa koskien 1985 RCE s. 136–137; 1986 RCE s. 144–145; 1987 RCE s. 167–168;. CFA *Case No. 1443* (Danish Computer Workers' Federation (PROSA) v.Denmark), 259th Report; Off. Bull. Vol. LXXI, 1988, Series B, No. 3, kplt. 163–197 s. 56–66, josta jäljempänä myös ESP:n valvontakäytännön kohdalla.

[567] Josta edellä s. 514.

[568] ILO:n järjestäytymisvapausyksikön varapäällikkö Anna Pouyot'n haastattelussa ilmoittama tulkinta.

ta johdetaan sopimuksesta nro 98 (1(2)(b) art., ks. edellä jakso 6.1.1.), yksityisenkin työnantajan työsulkuoikeus näyttäisi rajoittuvan vastatoimiin sellaisen työtaistelun johdosta, johon yrityksen työntekijät osallistuvat.

Asiantuntijakomitea on vuoden 1994 yleisraportissaan edellä kuvaamini tavoin aiempaa selvemmin ankkuroinut lakko-oikeuden sopimukseen nro 87 (3, 8 ja 10 artikla), joka kohtelee työmarkkinaosapuolia pariteettisesti. Tähän viitaten *Karl Henrik Nielsen ja Lars Adam Rehof* katsovat, että komitean argumentaatioon on rakennettu sisään mahdollisuus myös työnantajajärjestön toimeenpaneman työsulun saattamiseksi sopimuksen piiriin.[569] Ulko-oikeudellista tukea käsitys voi saada asiantuntijakomitean yleisraporttiin liittyvästä kontekstista. Työkonferenssissahan käytiin 1990-luvun alkuvuosina lakko-oikeuden sisällöstä kiivasta keskustelua, mihin kytkeytyi myös koko valvontajärjestelmän luonne.[570] Työnantaryhmä arvosteli voimakkaasti lakko-oikeutta koskevia tulkintoja. Selvää on, että asiantuntijakomitean yleisraportti on vastaus tähän keskusteluun. Komitea käsittelee raportissaan yksinomaan lakko-oikeutta. Jää myöhemmin nähtäväksi, onko komitea avannut ovea työsulkuoikeuden työntymiseksi ILO-oikeuteen.

6.2. Euroopan sosiaalinen peruskirja

6 artikla
Kollektiivinen neuvotteluoikeus

»Turvatakseen oikeuden työehtosopimusten tekemiseen sopimuspuolet sitoutuvat (...)
ja tunnustavat:
4. työntekijöiden ja työnantajien oikeuden ryhtyä yhteistoimiin, kuten lakkoon eturistiriitojen sattuessa, edellyttäen ettei voimassa olevista työehtosopimusten velvoitteista muuta seuraa.»

ESP:n liite
6 artiklan 4 kohta

»Katsotaan, että kukin sopimuspuoli voi omalta osaltaan säännellä lakko-oikeutta lailla edellyttäen, että jokainen kyseisen oikeuden rajoittaminen voidaan katsoa oikeutetuksi 31 artiklan ehtojen nojalla.»

---

[569] Nielsen & Rehof s. 188: »De førekommer forholdsvis klart, at ligestillingen av arbjdsgiver- og arbejdstagerorganisationer i ILO 87 art. 10 indebærer, at også lockoutretten er omfattet af ILOs foreningsfrihedskonventioner på lige fod med strejkretten som en del af arbejdsgivernes foreningsfrihed.»

[570] III.5.1. luku.

ESP:n kollektiivista neuvotteluoikeutta koskevaan tekstiin kirjattu oikeus painostustoimenpiteisiin kytkeytyy sekä kontekstinsa että tekstiin kirjattujen määritteiden perusteella selvemmin työehtosopimustoiminnan yhteyteen kuin ILO:n sopimuksesta nro 87 johdetut lakon tavoitteita ja »kohdistumista» koskevat periaatteet (10 artikla). ILO:n valvontakäytännössä myös tulkintateitse johdettuun lakko-oikeuteen kohdistettavat rajoitukset on johdettu tulkinnalla[571] ja määritelty eri tavoin. Ne on viime kädessä johdettu sopimuksen 8(2) artiklasta. ESP 31 artiklan yleisten rajoitusperusteiden lisäksi on otettava huomioon myös sen liitteen 6(4) artiklaa koskeva merkintä, joka tosin on sellaisenaan sisällötön viittaus.

ESP 6(4) artiklaa koskeva runsas valvontakäytäntö osoittaa ESP:n valvontaelinten päätyneen keskenään ristiriitaisiin tulkintoihin. Yllättävää ei ole, että ESP:n asiantuntijakomitea ja hallitusten välinen komitea ovat usein konkreettisia tilanteita arvioidessaan päätyneet keskenään erilaisiin johtopäätöksiin tulkitsemalla eri tavoin 31 artiklan rajoitusperusteita.[572] Hallitusten välisen komitean kannanotoissa on näiden kriteerien sisään kytkeytynyt myös poliittista harkintaa jo ennen kuin komitea otti käyttöön uudet työmenetelmät.[573] Niiden seurauksena tämä komitea on kuitenkin jäljempänä ilmenevin tavoin yhdenmukaistanut oikeudellisia tulkintojaan asiantuntijakomitean kanssa. Eräissä kysymyksissä myös ESP:n ja ILO:n valvontaelinten kannanotot ovat yhdensuuntaisuudestaan huolimatta ristiriitaisia tai kirjattu tavalla, joka saattaa johtaa erilaisiin johtopäätöksiin samassa konkreettisessa tilanteessa. Aineiston laajuus pakottaa rajoittumaan keskeisimmän argumentaation esittelyyn.

ESP:n asiantuntijakomitea totesi ensimmäisessä raportissaan ESP 6(4) artiklan sisältävän ensimmäistä kertaa lakko-oikeuden tunnustamisen kansainvälisessä sopimuksessa minkä vuoksi »komitean oli suurelta osin kehitettävä omat tulkintaperiaatteensa.»[574] ESP:n valmistelutöiden perusteella voidaan

[571] Suviranta 1997 s. 230.

[572] »(...) rajoituksia ja supistuksia, jotka on laissa säädetty ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa muiden yksilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi tai yleisen edun, kansallisen turvallisuuden, kansan terveyden tai moraalin suojelemiseksi.»

[573] Esim. Tanskan, Norjan ja Islannin raporttien käsittely, Case Law, Supplement nro 3, s. 77–80, 83–86.

[574] Conclusions I (1969–1970) s. 34, 38–39: »When examining the governmental reports, the Committee adopted the following interpretation of this paraghraph:

(a) It is clear from the text that this provision relates to both strikes and lock-outs – even though the latter are not explicitly mentioned in the text of Article 6(4) of the Charter or in the gloss to this provision in the Appendix. The Committee came to this conclusion

because the lock-out is the principal, if not the only, form of collective action which employers can take in defence of their interests.

(b) This provision recognises the right to collective action only in cases of conflicts of interest. It follows that it cannot be invoked in cases of disputes concerning the existence, validity or interpretation of a collective agreement, or its violation e.g. through action taken during its currency with a view to the revision of its contents. This interpretation should be adopted even where a collective agreement contains provisions purporting to permit such industrial action.

(c) It follows from the wording of the Charter that restrictions on recourse to collective action even in cases of conflicts of interest are compatible with the Charter, if they are imposed by a collective agreement.

(d) The same applies to a »cooling-off» period prescribed by legislation, for periods of negotiation or conciliation or arbitration proceedings between employers and workers; the Committee is of the opinion that such a provision does not impose a real restriction of the right to collective action since it merely regulates the exercise thereof.

(e) Where the limits within which the right to strike may be exercised have been determined, in a state, not by legislation but by the courts, it is for the Committee to examine whether the case law thus established is in accordance with the requirements of the Charter.

(f) Legislation denying the right to strike to persons employed in essential public services may, by virtue of Article 31, be compatible with the Charter whether such restriction be total or partial. Whether or not in a given case it is so compatible depends on the extent to which the life of the community depends on the services involved. The same applies to legislation of compulsory settlement of conflicts of interest which are likely to expose the national economy to serious danger.

(g) As regards the right of public servants to strike, the Committee recognises that, by virtue of Article 31, the right to strike of certain categories of public servants may be restricted, including members of the police and armed forces, judges and senior civil servants. On the other hand, the Committee takes the view that a denial of the right to strike to public servants as a whole cannot be regarded as compatible with the Charter.

(h) The Committee is of the opinion that no violation of the Charter is involved in the application of legal provisions or pinciples making individual members of trade unions or employers' associations criminally or civilly liable in the event of their organisation resorting to illegal collective action, on the understanding that legislation enacted in this field be in keeping with the Charter.

(i) Lastly, the Committee examined the compatibility with the Charter of a rule according to which a strike terminates the contracts of employment. In principle, the Committee takes the view that this is not compatible with the Charter. Whether in a given case a rule of this kind constitutes a violation of the Charter is, however, a question which should not be answered in the abstract, but in the light of the consequences which the legislation and industrial practise of a given country attaches to the termination and resumption of the employment relationship. If in practise those participating in a strike are, after its termination, fully reinstated and if their previously acquired rights, e.g. as regards pension, holidays, and seniority in general, are not impaired, the formal termination of the contract of employment by the strike does not, in the opinion of the Committee, consitute a violation of the Charter.»

arvella, että komitea kiinnitti huomiota sekä silloiseen ILO:n valvontakäytäntöön että siihen, missä laajuudessa ja minkä periaatteiden varassa sopimusvaltioiden[575] oikeusjärjestys suojeli lakko-oikeutta. Komitea on sopimusvaltioiden raportteja tarkastaessaan täsmentänyt ja modifioinut omaksumiaan tulkintaperiaatteita. Merkittävimmin komitea on tarkistanut suhtautumistaan työsulkuoikeuteen, mistä erikseen jäljempänä.

Hallitusten välinen komitea on tulkinnut ESP:n 6(4) artiklan sisältöä seuraavasti:

> »66. [Komitea] otti harkittavakseen 6 artiklan 4 kappaleen nykyisen sanamuodon ja siihen kuuluvat esityöt ['Travaux préparatoires'], joista se etsi motiiveja ja olosuhteita tässä määräyksessä tehdylle viittaukselle lakko-oikeuteen, minkä peruskirja ensimmäisenä kansainvälisenä sääntelyasiakirjana nimenomaisesti tunnustaa.
>
> »67. Oli ilmeistä, että tämän oikeuden mainitsemiseen oli poliittinen syy, kun taas tämä ei koskenut työnantajan oikeutta turvautua sulkuun, mikä myös riidattomasti kuului 'painostustoimenpiteiden'[576] piiriin samoin kuin lakko-oikeus. Peruskirjan laatijat olivat halunneet osoittaa, että lakko-oikeus oli toteutettu kaikissa Länsi-Euroopan demokratioissa.
>
> Tämä saattaa myös selittää sen, että käytettiin ilmaisua »tunnustaa», joka, toisin kuin peruskirjan yleinen sanamuoto eli »sitoutuvat tunnustamaan», valittiin sekä lakko-oikeutta että maastamuutto-oikeutta varten. Peruskirjan laatijoiden mielestä nämä kaksi oikeutta, jotka oli kielletty Itä-Euroopan kansalaisilta, olivat jo olemassa Länsi-Euroopassa, ja ne tarvitsi vain vahvistaa.
>
> »68. Komitea totesi edelleen, että jo peruskirjan laatimisen aikoihin Länsi-Euroopassa oli rinnan erilaisia lakko-oikeuden määritelmiä. 'Travaux préparatoires', sen paremmin kuin 6 artiklan 4 kappaleen sanamuoto, eivät millään tavoin antaneet perustetta olettaa, että peruskirjan laatijat halusivat suosia yhtä määritelmää toisen vahingoksi ja vahvistaa sen tekstissä.
>
> Myös tänään Euroopan valtioilla oli erilaisia käsityksiä ja sääntöjä lakko-oikeudesta; niiden työntekijöiden lakko-oikeuden takeet olivat erilaisia ja jopa vertailukelvottomia. Tulisiko mittapuuna siten pitää työntekijöille edullisinta määritelmää – huolimatta 6 artiklan 4 kappaleen sanamuodosta – ja tulisiko sitä käyttää sen määrittelemiseksi, ovatko kansalliset tilanteet sopusoinnussa 6 artiklan 4 kappaleen kanssa vai eivät?

---

[575] Ensimmäisellä raportointikaudella oli vain kahdeksan sopimusvaltiota: Irlanti, Itävalta, Italia, Kypros, Norja, Ruotsi, Saksan liittotasavalta ja Yhdistynyt kuningaskunta.

[576] *Collective action.*

»69. Komitea ei ajatellut näin; 6 artiklan 4 kappale tunnusti ne lakko-oikeuden piirteet, jotka olivat olennaisesti yhteisiä läntisille demokratioille, ja komitea lähestymistapa oli pyrkiä määrittelemään – vaikkakin epätäydellisesti – tämä yhteinen nimittäjä selventämällä 6 artiklan 4 kappaleen sallimia lakko-oikeuden enimmäisrajoituksia ja todentamaan, olisiko jokin voimasssaolevien kansallisten sääntöjen piirre ristiriidassa sen kanssa.»[577]

Komitea hyväksyi siten esitöihin ja sopimuksenteon aikaisiin olosuhteisiin tukeutuen sen kirjallisuudessa vallitsevan ja ESP:n asiantuntijakomitean omaksuman käsityksen, että sanalla »tunnustaa» on haluttu ilmaista tämän sopimusmääräyksen välillinen horisontaalivaikutus (ks. edellä V.7.luku).

ESP:n valvontakäytännön erityispiirteet korostuvat seuraavissa lakko-oikeuden rajoja koskevissa kysymyksissä: a) subjekti *ratione personae*, b) kytkentä työriitoihin *ratione materiae*, c) rajoitusperusteet sekä d) työnantajan työsulkuoikeus.

6.2.1. Työntekijöiden vai heidän järjestöjensä oikeus?

ESP:n asiantuntijakomitea ja hallitusten välinen komitea ovat olleet eri mieltä lakko-oikeuden haltijasta. Ensin mainittu komitea tulkitsi yksilön oikeudeksi kirjoitettua 6(4) artiklan eturistiriitoja koskevaa tekstiä antamalla siinä käytetyille sanonnoille niiden yleisen ja esitöiden tukeman merkityksen.[578] Komitea ei ole hyväksynyt lainsäädäntöä, joka pidättää lakko-oikeuden pelkästään ammattiyhdistysten monopoliksi. Komitean käsityksen mukaan:

»6 artiklassa eikä missään muussakaan peruskirjan artiklassa ole määräystä, joka sallii lakko-oikeuden käyttämisen rajoittuvan ammattiyhdistyksiin. Peruskirjan I osan 6 kappale vahvistaa periaatteen, jonka mukaan 'kaikilla työntekijöillä ja työnantajilla on oikeus työehtosopimusten tekemiseen'. Koska tämän vuoksi tavallinen joukko työntekijöitä ilman mitään oikeudellista asemaa voi ryhtyä tällaisiin työehtosopimusneuvotteluihin se voi ja sille tulee 6 artiklan 4 kappaleen mukaisesti antaa oikeus ryhtyä lakkoon, jotta se voi tehokkaasti käyttää kollektiivista neuvotteluoikeuttaan.»[579]

ESP:n asiantuntijakomitea perusteli käsitystään:

---

[577] Case Law, Supplement 3 (1993) s. 81–82.

[578] Conclusions VI (1977) s. 40.

[579] Conclusions II s. 28. III s. 4, IV s. 50, X-1 s. 7–8, ja XII-1 s. 128–129 ja viimeksi XV-1 (Iceland), htpp://www.humanrights.coe.int/cseweb/...concs/

»Ei kuitenkaan näytä olevan mahdollista hyväksyä sitä, ettei työmarkkinaosapuolten suhteissa tulisi olla muita kollektiivisen neuvottelun muotoja kuin sellaisia, joiden tavoitteena on työehtosopimuksen solmiminen. On monia olosuhteita, jotka riippumatta mistään työehtosopimuksesta edellyttävät kollektiivisia neuvotteluja, esimerkiksi kun yritys on ilmoittanut irtisanovansa tai aikovansa irtisanoa työvoimaa ja joukko työntekijöitä pyrkii estämään sen tai palauttamaan irtisanottujen työsuhteet. Mikä tahansa neuvottelu yhden tai useamman työnantajan ja työntekijöiden muodostaman ryhmän välillä (joko 'de jure' tai 'de facto'), jolla pyritään ratkaisemaan yhteinen ongelma, mikä tahansa laatuaan, tulisi katsoa 'työehtosopimusneuvotteluksi' 6 artiklan mielessä.»[580]

Hallitusten välinen komitea katsoi ensin **Irlantia** koskien, että vuoden 1941 Trade Disputes Act ei kieltänyt »lakko-oikeutta», vaikka laki turvasi sen vain viranomaisen auktorisoimille ammattiyhdistyksille, joille oli myönnetty neuvottelulupa (*negotiating licence*).[581] Sittemmin komitea täsmensi, että lakko-oikeutta yleensä käyttää ammattiyhdistys, »koska yksityisen työntekijän erillistä toimintaa ei voida luonnehtia lakoksi.»[582] Tämän jälkeen komitean enemmistö (kahta hallitusta lukuunottamatta) esitti yleiseen muotoon kirjattuna käsityksenään, että valtio ei riko 6(4) artiklaa, jos se sallii vain työehtosopimustoimintaan liittyvät lakot, jotka ammattiyhdistys on julistanut tai jälkeenpäin hyväksynyt.[583]

Hallitusten välinen komitea on menettelytapojensa uudistamisen jälkeen tarkistanut käsitystään, jonka mukaan lakko-oikeuden käyttäminen voidaan työehtosopimustoimintaan liittyvänä varata vain ammattiyhdistykselle. Komitea esitti suosituksen antamista Saksalle,[584] jonka ministerineuvosto antoikin[585] – syystä, johon asiantuntijakomitea oli kiinnittänyt huomiota toisesta raportointijaksosta alkaen.[586]

ESP:n asiantuntijakomitea on kuitenkin tämän jälkeen tarkentanut käsitystään lakko-oikeuden subjektista. **Ruotsin** 19. raportissa (1997–1998) viitattiin hallitusmuodon säännökseen (RF 2:17), jonka mukaan työtaisteluoikeus on varattu ammattiyhdistyksille sekä työnantajille ja työnantajayhdis-

[580] Conclusions IV (1975) s. 50, Conclusions VIII s. 96. Conclusions IX-1 s. 56, Conclusions XII-3 s. 135 ja Conclusions XIV-1 Vol. 1. s. 301 (Saksa) sekä Conclusions XII-1 s. 128–129, Conclusions XIII-3 s. 135 ja XIV-1 s. 390 (Islanti).

[581] Case Law 1982 s. 63.

[582] Case law, Supplement nro 2 s. 17.

[583] Case Law, Supplement nro 2 1993 s. 83, 85.

[584] Äänin 12–3–8; Governmental Committee 13th Report (IV) kpl. 90 s. 33

[585] R ChS (98)2, 4.2.1998, lähde: http://www.coe.fr/cm/dec/1998/617/98rc2.htm

[586] Conclusions II s. 28.

tyksille.[587] Raportin mukaan tästä seuraa, että joukko järjestäytymättömiä työntekijöitä ei voi järjestää laillista lakkoa. Raportissa korostetaan kuitenkin, että työntekijät voivat helposti perustaa ammattiyhdistyksen. Riittävää on, että perustamiskokouksessa hyväksytään säännöt, joista ilmenee mm. yhdistyksen tarkoitus ja päätöksentekomenettely. Asiantuntijakomitea viittasi aikaisempaan kantaansa, jonka mukaan kaikkien muiden kuin ammattiyhdistysten toimeenpanemien tai hyväksymien lakkojen kielto loukkaa ESP 6(4) artiklaa.[588] Komitea totesi kuitenkin, että Ruotsissa hyvin pieni joukko työntekijöitä voi muodostaa ammattiyhdistyksen noudattamalla vain vähäisiä muodollisuuksia. Ei ole mitään rekisteröimistä, maksuja ja vähimmäisjäsenmäärää koskevia vaatimuksia jne. Ainoa vaatimus on, että muodostetaan yhdistys ja hyväksytään sille säännöt, joista ilmenee yhdistyksen tarkoitus ja päätöksentekomenettely ja että yhdistykselle asetetaan hallitus.

> »Näissä olosuhteissa, ja koska joukko työntekijöitä voi luoda tällaisen järjestön, jolla on oikeus käydä työehtosopimusneuvotteluja ja toimeenpanna lakko, komitea katsoo, että Ruotsin tilanne on tässä suhteessa sopusoinnussa 6 artiklan 4. kappaleen kanssa.»[589]

Myös **Portugalin** suhteen komitea päätyi vastaavaan tulkintaan.[590]

Komitea on siten tarkentanut tulkintaansa kohti orgaanista lakko-oikeutta. Toisaalta argumentaation taustalla on edelleen ajatus ammattiyhdistyspluralismista ja »tavallisesta joukosta työntekijöitä», joilta ei tule riistää lakko-oikeutta varaamalla tämän oikeuden käyttäminen jo etabloituneille järjestöille niin, että asetetaan liian rajoittavia ehtoja kilpailevien järjestöjen perustamiselle. ESP:n asiantuntijakomitea on 14. raportointijaksolla esittänyt kaikille sopimusvaltioille 'edustavi(mpi)en järjestöjen' erityiskohtelua koskevan yleisen kysymyksen voidakseen määritellä, missä määrin tällaiset järjestelyt ovat sopusoinnussa ESP 5 artiklan kanssa.[591] Sen jälkeen komitea on kiinnittänyt

---

[587] »Förening av arbetstagare samt arbetsgivare och förening av arbetsgivare äger rätt att vidtaga fackliga stridsåtgärder, om annat ej följer av lag eller avtal.» (MbL 1976:871).

[588] Viimeksi Conclusions XIV-1 Vol. 1 s. 301 (Saksa)

[589] Conclusions XV-1 Vol. 2 (Ruotsi) s. 566.

[590] Conclusions XV-1 Vol. 2 s. 478 (Portugali): »(...) it is not clear to the Committee whther a minority of workers not represented by a union is guaranteed in practice the right to call a strike, ie. that such workers can easily and without undue delay form a trade union for the purpose of calling a strike».

[591] Yksityiskohtaisia tietoja pyydetään seuraavista kysymyksistä: » – the historical, trade union related or other reasons behind this situation; – a complete description of representativity criteria, *ie.* the conditions which trade unions must fulfil in order to be

kunkin sopimusvaltion raportteja tarkastaessaan huomiota juuri järjestöjen edustavuutta koskeviin kriteereihin.[592]

ESP:n asiantuntijakomitea on johtanut ESP 6(4) artiklasta myös suojaa yksityiselle työntekijälle hänen käyttäessään artiklassa tunnustettua lakko-oikeutta.[593]

Komitea kiinnitti jo ensimmäisessä yleisessä tulkintakannanotossaan[594] huomiota tilanteeseen maissa, joiden kansallisen oikeusjärjestyksen mukaan lakko katkaisee työsopimuksen. Asia koskee välittömästi **Isoa-Britanniaa, Irlantia** ja **Tanskaa**, missä tämä sääntö on edelleen voimassa. Asiantuntijakomitea varasi näille maille mahdollisuuden osoittaa, että käytännössä työsuhteet lakon jälkeen palautettiin entisin ehdoin.[595] Komitea ei kuitenkaan hyväksynyt pelkkää tosiasiallisesti noudatettua käytäntöä vaan tiedusteli, miten tuomioistuimet suhtautuvat lakonlopettamissopimusten määräyksiin työsuhteiden palauttamisesta entisin ehdoin.[596]

Sittemmin komitea kiristi tulkintaansa:

> »mahdollisuus, että kaikki lakkoon osallistuneet työntekijät irtisanotaan, vaikka työnantajat turvautuvat siihen harvoin, merkitsee niin tärkeää uhkaa, että se asiattomasti rajoittaa peruskirjan 6 artiklan 4 kappaleen suojeleman oikeuden ryhtyä yhteistoimiin käyttöä.»[597]

---

considered 'representative', indicating the applicable rules and, possibly, case law; the reply should state whether only one trade union may be representative ro whether the possibility exists for several trade unions; – the authoirty or authorities responsible for determinging whether a trade union is 'representative' or not and the extent of the discretion which they enjoy on this issue; – the methods used to establish representativity (whether they are defined in terms of a general principle or on a case-by-case basis); – the existence and type of appeal against the decisions of such authorities,– the consequences of the notion of representativity, *ie.* the differences which exist between 'representative' trade unions and others. especially as regards: *the negotiation and signature of collective agreements; *participation in the appointment of various types of worker representatives; * participation in joint bodies; – whether, on all of thes accounts, all 'representative' trade unions are treated in the same way; – whether there are any differences in these various aspects according to the level at which representativity is defined (national, sectoral and enterprise level)», Conclusions XIV-1, Vol. 1 (1998) s. 43–45.

[592] Conclusions XV-1, esim. Belgia,Vol. 1 s. 75–79.

[593] Ks. Samuel s. 177–181; viimeksi Conclusions XV-1 Vol. 2 (Ruotsi) s. 567.

[594] Conclusions I (1969–1970) (i); ks. edellä av. 566

[595] *Ibid*, ks. myös Conclusions IV (1973) s. 50.

[596] Conclusions IV (1973) s. 37–38; VI (1977) s. 38; vrt. Seppo Koskinen s. 297–299.

[597] Conclusions XI-1 (1989) s. 90. Ks. myös Conclusions XI-2 (1990) s. 24–26; Conclusions XII-1 (1991) s. 130–132: »The Committee recalled that in previous conclusions it had consistently considered that the United Kingdom was not in conformity with Arti-

Hallituksen välinen komitea on yhtynyt tähän tulkintaan.[598] Sen esityksestä ministerikomitea on antanut Isolle-Britannialle kaksi suositusta, jotka kuitenkin koskivat myös muita ammattiyhdistysvastaisen syrjinnän puolia.[599]

Tanskan kohdalla ESP:n asiantuntijakomitea ei ole vielä päätynyt lopulliseen johtopäätökseen, vaan pyytää edelleen tietoja tapauksista, joissa työntekijöiden työsuhteita ei olisi palautettu entisin ehdoin.[600]

ESP:n asiantuntijakomitea katsoi myös, että kolmansille aiheutetut vahingot ja työnantajan kärsimät taloudelliset menetykset voidaan ottaa huomioon vain poikkeustapauksissa, milloin se on perusteltua pakottavan sosiaalisen tarpeen vuoksi.[601]

Yksityisen työntekijän käyttäessä lakko-oikeutta häneen ei saa kohdistaa myöskään muita sanktioita kuin palkan menetys lakon ajalta. Komitea ei hyväksynyt **Ranskan** lainsäädäntöä, jonka mukaan päivää lyhyempään lakkoon osallistuneilta valtion virkamiehiltä aina vähennettiin koko päivän palkkaa vastaava laskennallinen osuus (1/30) kuukausipalkasta. Ranskan halli-

---

cle 6, paragraph 4, of the Charter because United Kingdom legislation allows an employer to dismiss all employees who take part in strikes. It further notes that an employer may lawfully re-hire dismissed striking workers on a selective basis, provided three months has elapsed from the time of the dismissal»; Edelleen Conclusions XIII-1(1994) s. 156 (Irlanti) s. 159 (Iso-Britannia); Conclusions XIV-1, Vol. 1 (1998) s. 422 (Irlanti) ja Conclusions XIV-1 Vol. 2 (1998) s. 804 (Iso-Britannia). Viimeisimmässä raportissaan (1999–2000) ESP:n asiantuntijakomitea totesi Ison-Britannian vuoden 1999 Employment Relations Act'in sisältävän lailliseen lakkoon osallistuneiden työsuhdeturvaa koskevia muutoksia. Komitea päätti siirtää niiden tutkimisen seuraavalle raportointijaksolle, htpp://www.humanrights.coe.int/cseweb/ (UK, Denmark).

[598] Governmental Committee, Report, 13th Report (III) CM(96) s. 48–51, http://www.coe.fr/cm/reports/

[599] R ChS (93)3 ja viimeksi R ChS (97) 3: »2. as it considered with regard to Articles 5 (right to organise) and 6, paragraph 2 (promotion of machinery for voluntary negotiations) that Section 13 of the Act of 1993 –which could be used by employers to dissuade workers to become or to remain trade union members – and Sections 64 to 67 of the Act of 1992 – which could result in restrictions on trade unions' liberty to draft their rules of procedure and in heavy financial penalties being imposed upon them – were an infringement on the rights to organise and to bargain collectively; 3. with regard to Article 6, paragraph 4 (right to collective action), because the employer can dismiss all workers who took part in strikes and re-employ them selectively three months after dismissal», lähde: http://www.coe.fr/cm/dec; Governmental Committee, 13th Report (III) CM(96)180 s. 48-51, lähde: http://www.coe.fr/cm/reports

[600] Conclusions XV-1 Vol. 1 s. 156.

[601] Conclusions XIII-1 (Alankomaat) s. 158.

tus ilmoitti lainsäädännön tarkoituksena olevan estää virkamiehiä ryhtymästä toistuvasti lyhyisiin lakkoihin, koska ne vaikeuttavat vakavasti julkisia palveluita. ESP:n asiantuntijakomitea piti tätä pakotteena, joka »ei näyttänyt olevan sopusoinnussa lakko-oikeuden vapaan käyttämisen kanssa»[602] ja pyysi muita sopimusvaltioita selostamaan, missä määrin sekä julkisella että yksityisellä sektorilla lakkoon osallistuneilta työntekijöiltä tehtävät palkan vähennykset on suhteutettu lakon tosiasialliseen kestoon.[603] Hallitusten välinen komitea ei esittänyt suositusta eikä antanut varoitusta, vaan toivoi Ranskan hallituksen ryhtyvän kaikkiin toimenpiteisiin tämän säännön kumoamiseksi julkissektorilla sekä välttämään sen laajentamista yksityiselle sektorille.[604]

Työntekijöiden ja työnantajien suoja väistyy kuitenkin silloin, kun on kysymyksessä laiton työtaistelu. ESP:n asiantuntijakomitean mielestä

> »mitään peruskirjan loukkausta ei tapahdu sovellettaessa oikeussääntöjä tai periaatteita, jotka saattavat ammattiyhdistysten tai työnantajayhdistysten jäsenet rikos- tai siviilioikeudelliseen vastuuseen siinä tapauksessa, että heidän järjestönsä ryhtyy laittomaan työtaisteluun, edellyttäen, että lainsäädäntö tällä alalla on sopusoinnussa peruskirjan kanssa.»[605]

6.2.2. »Eturistiriitojen sattuessa»

ESP:n asiantuntijakomitea on tulkinnut sopimusmääräyksen sulkevan pois työehtosopimuksia koskevat oikeusriidat. Sopimusmääräyksessä tarkoitetun eturiidan piiriin kuuluvat vain ne asiat, joissa ei ole kysymys työehtosopimuksen voimassaolosta, pätevyydestä tai tulkinnasta. Toisaalta eturiidan käsite ei ole niin ahdas, että se oikeuttaisi rajoittamaan lakko-oikeutta vain sellaisiin palkka- ja työehtoja koskeviin erimielisyyksiin, joiden tarkoituksena on työehtosopimuksen solmiminen.[606]

Työvoiman joukkovähentämisen perusteista ja menettelytavoista on useimmiten laissa säädetty, mutta tämä ei poista erimielisyydeltä eturiidan luonnetta. Komitea ei ole pitänyt sopimusmääräyksen vastaisena myöskään

---

[602] Conclusions XIII-1 s. 154–155; Conclusions XIII-3 s. 136 ja Conclusions XIV-1 Vol. 1 s. 258.

[603] Conclusions XIII- 1 s. 153; XV-1 Vol. 1 (France), lähde http://www.dhdirhr.coe.fr. Vrt. *ibid.* Islannin osalta positiivinen johtopäätös.

[604] Governmental Committee, 13th Report (III) s. 57.

[605] Conclusions XIII-2 s. 283; Casey s. 70.

[606] Ks. Conclusions I (b) ja (c), edellä av. 575.

esimerkiksi lakkoa, jonka tarkoituksena on painostaa työnantajaa noudattamaan laissa säädettyjä työturvallisuusnormeja.[607]

ESP:n asiantuntijakomitea on **Maltan** raporttia käsitellessään käynyt rajaa eturiidan ja oikeusriidan välillä. Komitea totesi työehtosopimuksiin sisällytetun lausekkeita, jotka edellyttivät, etteivät työehtosopimukseen osalliset esitä sopimuksen voimassa ollessa mitään sopimuksen sisältöä koskevia uusia tai sellaisia vaatimuksia, joista oli neuvoteltu ennen sopimuksen allekirjoittamista. Komitea huomautti aina hyväksyneensä sen tosiseikan, ettei kollektiivisiin toimiin voitu ryhtyä työehtosopimuksen kattamissa asioissa silloin, kun oikeusriidat pikemminkin kuin eturiidat olivat kysymyksessä; tämä ei kuitenkaan soveltunut asioihin, jotka olivat olleet neuvottelujen kohteena, mutta joista ei ollut työehtosopimuksella sovittu.[608] Toisaalta komitea on hyväksynyt sopimuksen mukaisiksi työehtosopimuksiin sisältyvät lakko-oikeutta myös eturiitatilanteessa rajoittavat lausekkeet.[609]

Poliittiset lakot eivät ESP:n asiantuntijakomiteankaan mukaan kuulu eturiidan piiriin.[610] Toistaiseksi komitea ei ole kuitenkaan määritellyt työntekijöiden etujen käsitettä tarkemmin suhteessa hallituksen talous- ja sosiaalipolitiikkaa vastaan suunnattuihin lakkoihin taikka myötätuntotyötaisteluihin 31 artiklan rajoitusperusteiden valossa.[611]

6.2.3. »Rajoittaminen voidaan katsoa oikeutetuksi 31 artiklan ehtojen nojalla»

ESP:n valvontaelimet ovat tarkastelleet tapauskohtaisesti lakko-oikeuteen kohdistettuja rajoituksia ESP 31 artiklassa asetettujen rajoitusperusteiden kannalta,[612] usein samassa yhteydessä kuin lakot tietyillä aloilla tai yleisesti on vakavan taloudellisen kriisin vuoksi lainsäädännöllä kielletty.

---

[607] Conclusions II (1971) s. 28.

[608] Conclusions XIII-2 s. 283: »Admittedly, the Committee had always accepted the fact that collective action could not be taken with regard to matters governed by collective agreements if legal disputes, rather than conflicts of interest, were at stake (see Conclusions I p. 38), however, this this did not apply to matters subject to bargaining during the negotiations but not covered by the agreement, which could not be considered an obstacle to such action.»

[609] Conclusions I (1969–1970) (c) s. 38, (iii) s. 183.

[610] Conclusions II (1977) s. 27.

[611] Vrt. Conclusions I (1969–1970) s. 184; Betten 1993 s. 118; Samuel s. 164.

[612] Conclusions II (1971) s. 29, Conclusions X-1(1987) s. 75-76; Conclusions X-2 (1988) s. 74–75.

ESP:n valvontaelimet ovat käsitelleet ennen kaikkea julkishallinnon palveluksessa olevien näkökannalta rajoituksia, joita voidaan kohdistaa yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista vastaavien lakko-oikeuteen.[613]

Yksityissektorilla ESP:n valvontaelimet ovat hyväksyneet ILO:n asiantuntijakomitean omaksuman elintärkeiden toimintojen ahtaan tulkinnan,[614] joskin eksplisiittisesti vaaran välittömyyttä koskeva kriteeri sekä määritteet henkilökohtainen turvallisuus ja terveys lisättiin vasta kovin myöhään.[615] ESP:n asiantuntijakomitea on katsonut, että erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa tai yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi hallitus voi asettaa tiettyjä rajoituksia työehtosopimustoiminnalle, mutta hallituksen on kyettävä esittämään 31 artiklan mukaiset perusteet jokaiselle työehtosopimustoimintaan tai lakko-oikeuteen puuttuvalle toimenpiteelleen. Tällöinkin rajoituksen kesto tulisi rajoittaa mahdollisimman lyhyeksi ja sen ei missään tapauksessa tulisi ylittää sitä, mikä tarvitaan palaamiseksi normaaliin tilanteeseen.[616]

ESP:n valvontaelimet ovat lisääntyvästi viitanneet myös ILO:n asiakirjoihin ja valvontaelinten kannanottoihin.[617]

ESP:n asiantuntijakomitealle esitettiin ILO:n toimesta järjestäytymisvapauskomitean raportti PROSAn **Tanskaa** vastaan tekemästä valituksesta[618] ja tieto siitä, että vuonna 1987 oli kahdessa muussakin tapauksessa säädetty parlamenttilailla lakon lopettamisesta ja samalla työehtosopimusten sisällöstä ja niiden voimassaolon jatkamisesta.[619] Myös ESP:n komitea päätyi negatiiviseen johtopäätökseen:

> »vaikka lakosta aiheutui haittaa hallitukselle ja mahdollisesti myös ulkopuolisille, ei ollut ilmeisesti mitään todisteita siitä, että elintärkeät toiminnat olisivat keskeytyneet tai että lain säätäminen olisi voitu katsoa oikeutetuksi ESP 31 artiklan nojalla (...) Komitea korosti, että lainsäädäntötoimet näissä tapauksissa ylittivät Peruskirjan 31 artiklassa

---

[613] Ks. edellä jakso 2.3.4.2.

[614] Conclusions I (1969–1970) (f) = *life of the community*, edellä av. 567.

[615] Case Law, Supplement nro 3 (1993) s. 84.

[616] Conclusions X-1 ss. 72 ja 74–75; Conclusions XII-1 (1990) s. 21; Samuel ss. 151–155 ja 171–174.

[617] Esim. Iso-Britannia, *Op.cit.* s. 80–81; Tanska *Op.cit.* s. 84; Kypros, Conclusions XII-2 (1992) s. 97, Espanja, *op.cit.* s. 101.

[618] CFA *Case No. 1443* (Danish Computer Workers' Federation (PROSA) v. Denmark), 259th Report; Off. Bull. Vol. LXXI, 1988, Series B, No. 3

[619] Nuoret sairaalalääkärit, L nro 246/8.5.1987 ja Tanskan valtionyhtiön palveluksessa olevat merimiehet, L nro 657/1987.

asetetut rajat. Se toivoi, että näihin rajoihin kiinnitetään asianmukaista huomiota aina kun Tanskan hallitus suunnittelee vastaavia toimenpiteitä tulevaisuudessa.»

ESP:n asiantuntijakomitea vastasi Tanskan hallituksen väitteeseen, jonka mukaan virkamiehet eivät ole ESP 6(4) artiklassa tarkoitettuja »työntekijöitä», viittaamalla aikaisempaan käytäntöönsä ja uudisti negatiivisen johtopäätöksensä.[620]

Myös ESP:n hallitusten välinen komitea viittasi PROSAn valitusta koskevaan ILO:n järjestäytymisvapauskomitean raporttiin. Tanskan valtuuskunta katsoi, ettei ILO:n valvontaelinten omaksumien kriteerien soveltaminen ollut Wienin yleissopimuksen 31 artiklan mukaan mahdollista koska a contrario tämä artikla estää käyttämästä toista yleissopimusta (ILO nro 87) toisen (ESP) tulkinnassa. Sen mielestä oli sovellettava Wienin sopimuksen toissijaisia tulkintasääntöjä (32 artikla), viittaamalla esitöihin ja ottamalla huomioon myöhempi kehitys varsinkin uuden teknologian alalla. Valtuuskunta korosti sitä, että 6(4) artikla oli ainoa sopimusmääräys, joka oikeutti lakko-oikeuden sääntelyyn. Tämä on suhteutettava siihen tosiseikkaan, että esityöt osoittavat selvästi monien valtuuskuntien olleen huolissaan tästä kysymyksestä, ja näille valtuuskunnille oli ennen ratifiointia vakuutettu, että 31 artikla sääntelisi asiaa. Tämän vuoksi olisi syytä huolellisemmin tutustua esitöihin mm. implisiittisten edellytysten selvittämiseksi.

Hallitusten välinen komitea pyrki arvioimaan PROSAan kohdistettuja toimenpiteitä ESP 31 artiklassa asetettujen rajoitusperusteiden valossa. Se viittasi ILO:n järjestäytymisvapauskomitean kielteiseen johtopäätökseen[621] – *tout en leur reconnaissant une valeur indicatif.* ESP:n hallitusten väinen komitea pyrki kuitenkin etsimään omia kriteereitään, »koska molempien asiakirjojen sisältö ei ollut sama, mikä voi oikeuttaa poikkeaviin arviointeihin.»

UNICEn edustaja kysyi, voivatko hallitukset, jotka ovat samanaikaisesti sekä ILO:n että EN:n jäseniä, päätyä samassa asiassa erilaisiin arviointeihin, jotka eivät voi olla heikentämättä näiden kahden järjestön uskottavuutta työmarkkinaosapuolten silmissä.

Keskustelun jälkeen hallitusten välinen komitea päätti yksimielisesti (Turkin pidättyessä), että ESP 6(4) artikla ja sitä koskeva liite sekä 31 artikla oikeuttivat rajoittamaan, lykkäämään tai kieltämään lakko-oikeuden, kun

---

[620] Conclusions XI-1 (1989) s. 86–87.

[621] CFA *Case No. 1443,* 259th Report; Off. Bull. Vol. LXXI, 1988, Series B, No. 3, kplt. 163–197 s. 56–66.

kysymys on virkamiehistä tai yhteiskunnalle elintärkeistä toiminnoista, eli »toiminnoista, joiden keskeytyminen merkitsee ilmeistä ja välitöntä uhkaa koko väestön elämälle, turvallisuudelle tai terveydelle» (ts. paluu ILO:n kriteereihin).

Hallitusten välisen komitean enemmistön mielestä PROSAn lakko ei täyttänyt näitä vaaran todellisuutta ja välittömyyttä koskevia kriteereitä, vaan vaaratekijät olivat puhtaasti hypoteettisia ja etäisiä. Komitean johtopäätös oli, että Tanska ei täyttänyt sopimuksesta johtuvia velvollisuuksiaan.[622]

Sen sijaan Tanskan vuoden 1987 nuorempien sairaalalääkärien lakon päättäminen parlamenttilailla[623] antoi aiheen toisenlaiseen johtopäätökseeen. Sairaaloiden työsopimus- ja virkasuhteessa olevaa henkilöstöä koskeva lakko oli jatkunut 22 päivää ennen sen lopettamista. Lakon varalta oli sovittu suojelutyön järjestämisestä, ja sopimusta oli myös noudatettu lakon aikana. Hallitusten välisen komitean kannanotto keskittyi sairaalatoimintojen elintärkeään luonteeseen ja lakon vaikutuksiin toimintojen keskeytyessä. Valtuuskuntien mielipiteet hajosivat kummassakin kysymyksessä. Toisten mielestä lakko-oikeutta ei tosin voida yleisesti kieltää sairaaloissa, mutta ESP 31 artiklassa asetettujen edellytysten täyttyessä tätä oikeutta voidaan rajoittaa tai kokonaan kieltääkin sen käyttäminen. Toisen näkemyksen mukaan sairaalatoimen piirissä on tosin elintärkeitä toimintoja (hälytysluonteinen työ ja vähimmäistoiminnot), mutta sairaaloissa tehtävää työtä ei sellaisenaan voitu sulkea lakko-oikeuden piiristä. Jälkimmäistä kantaa edustanut Italian valtuuskunta katsoi lisäksi, että esillä olevassa tapauksessa ei ollut kysymys palkoista vaan muista normimääräyksistä (työaika), mihin tähtääviä pyrkimyksiä tulisi erityisesti suojella. Enemmistö oli kuitenkin sitä mieltä, että lakon jatkuminen kolmen viikon ajan oli varmasti saattanut jotkut potilaista vaaraan ja lisännyt paljon kärsimystä. Tämän vuoksi hälytyspalvelujen järjestämistä ei voitu pitää riittävänä. Enemmistö katsoikin (Italian vastustaessa), että Tanska oli täyttänyt sopimuksesta aiheutuvat velvollisuutensa.

Hallitusten välinen komitea viittasi myös tässä asiassa ILO:n valvontakäytäntöön. Komitea huomautti, että ESP:n asiantuntijakomitea ei ollut saanut tietoonsa kaikkia tapaukseen liittyviä olosuhteita päätyessään tässä kysymyksessä negatiiviseen johtopäätökseen; asiantuntijakomitea ei ollut tiennyt

---

[622] Viiden valtuuskunnan muodostaessa vähemmistön, Committee Gouvernmental, 11è Rapport (I), s. 48–50.

[623] Nro 246/1987 muutoksista julkisen terveydenhuollon palveluksessa olevien nuorempien lääkäreiden työaikajärjestelyihin ja heitä koskevien työehtosopimusten uudistamisesta ja pidentämisestä

– *bien que ce ne soit qu'indicatif* – ettei ILO:n järjestäytymisvapauskomitea ollut katsonut tapauksessa loukatun ILO:n sopimusta nro 87.[624]

Myös sairaanhoitajien ja laboratoriohenkilökunnan vuonna 1995 toimeenpanema lakko johti hallituksen ja parlamentin väliintuloon, joka merkitsi pakkosovintoa ESP:n asiantuntijakomitean mielestä. Komitea valitti, ettei hallitus ollut pyynnöstä huolimatta antanut väliintulon sopimuksenmukaisuuden arvioimiseksi tarpeellisia tietoja ja piti tilannetta erityisen huolestuttavana, koska hallitus oli uudemman kerran puuttunut näiden henkilöstöryhmien vuonna 1999 (l. raportointijakson ulkopuolella) toimeenpanemaan lakkoon.[625]

ESP:n asiantuntijakomitea käsitteli 15. raportissaan (1999–2000) myös perusteellisesti Tanskan vuoden 1998 yleislakkoa ja hallituksen ja parlamentin väliintuloa siihen.[626] Lakkoon osallistui yli 400000 eri alojen työntekijää, ja sen jatkuttua kymmenen päivää se lopetettiin parlamenttilailla, jolla samalla määrättiin työehtosopimusten sisällöstä kaksivuotiseksi sopimuskaudeksi (nro 264/1998). Komitealla oli käytettävissään myös ILO:n järjestäytymisvapauskomitean asiaa koskeva raportti.[627] Komitean mielestä sille esitetty asiakirja-aineisto osoitti ESP 31 artiklan edellytyksistä täyttyneen vain lakiperusteisuuden. Komitean mielestä todellista hätätilaa ei ollut vielä muodostunut, vaikka työriidan mahdolliset seuraamukset olivat vakavia ja vaikka esimerkiksi terveydenhuollon turvaaminen olisi saattanut edellyttää töihin paluuta tietyissä elintärkeissä palveluissa. Komitealle jäi kuitenkin epäselväksi, miksi ei ollut »tarkoituksenmukaista» (*expedient*) arvioida tilannetta toimialakohtaisesti. Komitea pidättyi ottamasta lopullista kantaa, kunnes Tanskan hallitus esittää ESP 31 artiklan kannalta yksilöidymmät perusteet lakkoon puuttumiselle.

---

[624] CFA *Case No. 1421* (Association of Junior Hospital Doctors v. Denmark), Report N:o 265, Off.Bull. Vol LXXII, 1989, Series B, No.2. Järjestäytymisvapauskomitea katsoi, ettei vallinneissa olosuhteissa lakon lopettamista lainsäädäntöteitse voitu pitää ILO:n lakko-oikeutta koskevien periaatteiden vastaisena. Komitea ei hyväksynyt sitä valittajan väitettä, että suojelutyön laajaksi määrittelevät työehtosopimukset olisivat täyttäneet ILO:n vähimmäispalveluille asettamat kriteerit, koska julkisten sairaaloiden toiminta kuuluu yhteiskunnan elintärkeisiin palveluihin, eikä tästä periaatteesta sallita poikkeuksia: »The fact that some doctors, some wards and some services functioned during the strike does not change the fact that the functioning of other wards and services were jeopardised for a long period», kplt. 95 ja 103 b). Sen sijaan työehtosopimusten uudistamista ja voimassaoloajan pidentämistä järjestäytymisvapauskomitea piti sopimuksen nro 98 4 artiklan vastaisena, kplt. 99–103 a).

[625] Conclusions XV-1 Vol. 1 s. 153–154.

[626] *Op. cit.* s. 154–156.

[627] CFA *Case No. 1971* Off. Bull.Vol. LXXXII, 1999, Series B, No. 2.

ESP:n asiantuntijakomitea on arvostellut myös **Norjan** lainsäädäntöä, jonka perusteella lakot on sekä julkisella että yksityisellä sektorilla (varsinkin öljynjalostus- ja kemianteolllisuudessa) siirretty pakkosovintomenettelyyn ja lopetettu parlamenttilailla tai lakiin perustuvalla väliaikaisella asetuksella.[628]

Vuonna 1993 hallitusten välinen komitea esitti Norjalle raportointikautta 1988–89 koskevan suosituksen antamista,[629] minkä ministerikomitea antoikin (R ChS (93)2).

Neljännellätoista raportointijaksolla (vv. 1994–1996) ESP:n asiantuntijakomitea totesi pakkosovintomenettelyyn turvaudutun neljä kertaa. Vuonna 1994 toinen koski terveydenhoito- ja toinen öljyalaa; vuonna 1995 pakkosovintomenettelyä käytettiin poliisien ja akateemisten alojen (AF) lakon lopettamiseksi. Viimeksi mainittu lakko käsitti useita liiton järjestämisalaan kuuluvia aloja, mm. terveydenhoidon korkeakoulutason henkilöstöä (lääkäreitä, hammaslääkäreitä, sairaanhoitajia, kätilöitä, radiologeja, psykologeja jne.).

ESP:n asiantuntijakomitean mielestä vuoden 1994 terveydenhoitoalan lakon lopettamista parlamenttilailla ei voitu pitää sopimuksen mukaisena pelkästään sillä sinänsä hyväksyttävällä perusteella, että puuttumien perustui lakiin ja sillä oli legitiimi tavoite, nimittäin muiden oikeuksien ja vapauksien sekä kansan terveyden turvaaminen. Komitea kiinnitti huomiota siihen, laki annettiin vain kaksi päivää lakon alkamisen jälkeen ja pyysi lisäselvitystä lakkoon osallistuneiden suhteellisesta osuudesta koko alan henkilöstömäärästä sekä lakon tosiasiallisista vaikutuksista, erityisesti lakon vuoksi peruutettujen leikkaustoimenpiteiden laadusta. Hallitus vastasi, että suuri määrä leikkauksia oli jouduttu peruuttamaan, lakko vaikutti nukutus-, kirurgisten ja teho-osastojen sairaanhoitoon samoin kuin johtaviin sairaanhoitajiin ja että kansallinen terveysvirasto oli todennut lakon saattavan hengen ja ja terveyden vaaraan. Komitea hyväksyi selityksen.

---

[628] Ks. johdantoluvussa selostamani *OFS mot Staten v/Kommunal- og arbeidsdepartementet* ja IV.2.2. luku; Conclusions XI-1 s. 89–90; Conclusions XII-1: »The Committee considered that the the apparent absence of any limitation on the government's power to intervene in strike action and the consequent absence of any protection of workers in itself constitute a breach of Article 6 para. 4, since without any such protection there is no real recognition of the right to strike as required by this provision of the Charter»; Conclusions XIII-1 s. 158–159.

[629] Governmental Committee, 12th Report (I) s. 23–25, Appendix VI.

AF:n vuonna 1995 toimeenpaneman lakon piiriin kuului osin samoja terveydenhoidon henkilöstöryhmiä kuin vuoden 1994 lakossa sekä monia julkissektorin palveluksessa olevia akateemisia ryhmiä. Myös lennonjohtajat uhattiin siirtää lakon piiriin. Asiantuntijakomitea edellytti nytkin tarkempaa selvitystä terveydenhoitoalan lakon vaikutuksista ja siitä, olisiko ollut mahdollista päästä sopimukseen sellaisten vähimmäispalveluiden järjestämisestä, jotka eivät olisi vaarantaneet toisten henkilöiden oikeuksia ja vapauksia ja kansan terveyttä. Komitean mielestä lennonjohtajiin kohdistettuja toimenpiteitä olisi sinänsä voitu pitää ESP 31 artiklan nojalla oikeutettuina, kun otetaan huomioon maan eteläosien tulvatilanne. Ennen lopullisen kannan muodostamista komitea halusi kuitenkin tietää, minkä vuoksi sellaisia työntekijöitä kuten arkkitehtejä, opettajia, lakimiehiä, kirjastovirkailijoita jne. kiellettiin ryhtymästä työtaistelutoimenpiteisiin. Hallitus esitti komitean pyytämänä lisäselvityksenä seuraavassa raportissaan, että Norjan terveyshallituksen toiminta vaikeutui vakavasti, koska kuusikymmentä sen palvelussuhteessa olevaa työntekijää oli lakon piirissä ja alimitoitettujen vähimmäistoimintojen vuoksi tulvatilanteessa aiheutui vakavaa vaaraa väestön hengelle ja terveydelle. Ei myöskään ollut todennäköistä, että osapuolet voisivat päästä riidan jatkuessa sopimukseen vähimmäispalvelujen tason korottamisesta niin, että sopimukseen voitaisiin päästä ilman viranomaisten väliintuloa.[630] ESP:n komitea hyväksyi 15. raportissaan (1999–2000) tulvat perusteeksi hallituksen puuttumiselle lakkoon siltä osin kuin se koski terveydenhoitoalaa ja lennonjohtoa.

ESP:n asiantuntijakoitea ei hyväksynyt *Høyesterett*in tulkintaa johdantoluvussa selostamassani tuomiossa, joka koski öljyalaan vuonna 1994 kohdistetta lakkokieltoa. Siinähän Høyesterett kiinnitti mm. huomiota ESP:an, mutta katsoi, ettei ollut mitään selvää oikeuskäytäntöä, jonka perusteella voitaisiin päätellä pakkosovinnon olevan ESP:n vastainen. ESP:n asiantuntijakomitea oli toista mieltä. Se kiinnitti huomiota siihen, että riita saatettiin pakkosovintomenettelyyn ja lakkokielto määrättiin vuorokauden kuluessa työtaistelun alkamisesta. Komitean mielestä työnseisaus aiheutti epäilemättä suuria taloudellisia tappioita, mutta ei välttämättä lopullisia, eikä komitea pitänyt tilannetta niin vakavana, että se olisi yleisen edun nimissä välttämättömänä siirtynyt 31 artiklan piiriin.[631]

---

[630] Conclusions XIV-1 Vol. 2 s. 622–633.

[631] Conclusions XIV-1 Vol. 2 s. 622–633; Conclusions XV-1 Vol. 2 (Norja) s. 432–433.

Norjan 19. raportointijaksolla (1997–1998) OFS antoi taas ennakkoilmoituksen lakosta öljynporauslautoilla. Lakon piiriin ilmoitettiin kuuluvan 800 OFS:n jäsentä. OFS edustaa noin 25 % alan työntekijöistä. Sovittelun epäonnistuttua lakkko alkoi 23.8.1997 ja se laajeni 10.9.1997 niin, että lakkoon osallistui 456 OFS:n jäsentä. Lakko lopetettiin siirtämällä työriita pakkosovintomenettelyyn 28.11. 1997 annetulla lailla (nro 89/1997). ESP:n asiantuntijakomitea katsoi, ettei toimenpiteen perusteeksi esitetty julkisen edun suojelu ollut todellinen. Sinänsä jo kuusi viikkoa kestänyt lakko olisi epäilemättä aiheuttanut häiriöitä öljyntuotannossa, mutta taloudelliset tai muut menetykset eivät olleet lopullisia. Lakkoon osallistui vähemmistö öljynporauslauttojen työntekijöistä, ja jopa 100 lakon piiriin kuuluvaa työntekijää saattoi huolehtia turvallisuustasosta. Komitean mielestä ESP 31 artiklassa asetetut kriteerit eivät täyttyneet.

Vuonna 1998 Norjassa oli turvauduttu pakkosovintomenettelyyn neljä kertaa. Kahden terveydenhoitoalaa koskevan lakon osalta ESP:n asiantuntijakomitea hyväksyi menettelyn.[632] Komitea hyväksyi myös väliaikaisen asetuksen, jolla Telenoria koskeva riita siirrettiin pakkosovintomenettelyyn sillä perustella, että lakko vaikeutti sairashälytyksiä koskevien virheellisten numerovalintojen korjaamista.[633] Neljäs *lønnsnemndbehandling*iin siirretty lakko koski sairaanhoitajia, opettajia ja lennonjohtajia. Terveydenhuollon piirissä lakkoon osallistui 196 Kansallisen sairaalan sairaanhoitajaa, mikä aiheutti ongelmia varsinkin lasten ja ulkomaille matkustavien rokotuksessa. Lisäksi postihenkilöstön lakosta aiheutui viivytyksiä lääkkeiden ja koetulosten jakeluun. Kansallinen terveysviranomainen ei ollut kuitenkaan todennut lakon vaarantavan henkeä tai terveyttä. Komitea ei pitänyt väliintuloa tarpeellisena kansan terveyden suojelemiseksi. Opettajien lakon vuoksi jouduttiin perumaan tenttejä ja siirtämään hakuaikoja, ja lennojohtajien lakko lamaan-

[632] Lov nr. 36/15.juni 1998 om lønnsnemndbehandling av ardeijdstvisten mellom Norsk Helse- og Sosialforbund og Kommunenes Sentralforbund i forbindelse med tariffrevisionen pr. 1 maj 1998 (lakossa n. 20.000 jäsentä); Lov nr. 37/15.juni 1998 om lønnsnemndbehandling av ardeijdstvisten mellom Norsk Sykepleierforbund, Norsk Radiografforbund og Norges Ingeniørorganisasjon NITO på den ene side og Kommunenes Sentralforbund på den anden side i forbindelse med tariffrevisjonen pr. 1 mai 1998 (lakossa 1600 sairaanhoitajaa, radiologia ja bioteknikkoa). Ks. Norsk lovtidende 1998 s. 684; Norway, 19th Report, RAP/Cha/NO/XIX(99)3, lähde http://www.dhdirhr.coe.fr/cseweb/

[633] Prov. anordning om lønnsnemndbehandling av ardeijdstvisten mellom LO-Stat of Norges arbeidsgiverforening for virksomheder med offentlig tilknytning NAVO/Telenor i forbindelse med tariffrevisjonen våren 1998 (nr. 604), Norsk Lovtidende 1998 s. 777.

nutti koko Etelä-Norjan lentoliikenteen sekä vaikeutti uuden päälentokentän Gardermoenin avaamista. Komitea ei pitänyt näiltä osin väliintuloa yleisen edun kannalta tarpeellisena.[634]

Espanjan kertomusta tarkastaessaan ESP:n asiantuntijakomitea viittasi ILO:sta saamaansa informaatioon opettajien vuonna 1988 käymästä lakosta ja siihen liittyvästä hallituksen yksipuolisesti määrittelemästä vähimmäispalvelujen tasosta. Komitea pyysi hallitukselta lisäselvitystä noudatetusta menettelytavasta ja erityisesti ammatillisten järjestöjen osallistumisesta tällaisen palvelun määrittelyyn.[635] Tämän jälkeen Espanjan hallitus viittasi vetoomustuomioistuimen tuomioon (148/93), jossa katsottiin, että mitään tuotannollista toimintaa ei voitu sinänsä pitää elintärkeänä ja että järkevän tasapainon kannalta huomiota on kiinnitettävä lakon tosiasiallisiin olosuhteisiin ja siihen, millaista todellista häiriötä tämä aiheuttaa muiden henkilöiden perustuslain suojaamiin oikeuksiin ja etuihin. Asiantuntijakomitea huomautti kuitenkin hallituksen edellisen raportin sisältäneen monia esimerkkejä päätöksistä, jotka julistivat lukuiset palvelut elintärkeiksi työtaistelutilanteessa. Kun tuomioistuinkäytäntö sulkee pois mahdollisuuden ratkaista a priori päätöksin palveluiden luonne, komitea kysyi, ratkaisevatko tuomioistuimet palveluiden elintärkeydestä kutakin työtaistelua koskien erikseen ja onko luotu tuomioistuimen päätöksessään edellyttämä järjestelmä vähimmäispalveluja koskevien päätösten oikeudellisen valvonnan järjestämiseksi.[636] Hallituksen vastaus antoi komitealle aiheen jatkokysymyksiin.[637]

Belgia oli itse arvostellut ensiraportissaan työnantajien omaksumaa käytäntöä käyttää hyväkseen turvaamistoimimenettelyä (*injunction*) lakkojen estämiseksi. ESP:n asiantuntijakomitea katsoi, että tällainen keino lakon lopettamiseksi tai sen häiritsemiseksi nostaa tärkeän kysymyksen ESP 6(4) ar-

---

[634] Conclusions XV-1 Vol. 2 (Norja) s. 432–437.

[635] Conclusions XII-2 (1992) s. 101–102; Conclusions XIII-3 s. 143.

[636] Conclusions XIV-2 s. 700.

[637] »As the sectors which have been declared essential in case law are numerous, and as the definition of what is an essential service in Spain takes place on a case-by-case basis, the Committee requests information for each reference period on any decision by the authorities (whether at the national or regional level) to establish minimum services in the event of a strike, and on the circumstances pertaining, including the proportion of workers appointed to perform minimum services, in order to determine whether the restriction on the right to strike is consistent with the limitations permitted under Article 31 of the Charter», Conclusions XV-1 Vol. 2 (Espanja) s. 523.

tiklan soveltamisen kannalta ja pyysi hallitusta selvittämään seuraavissa raporteissaan tämän käytännön yleisyyttä.[638]

6.2.4. Työsulkuoikeus

ESP:n valvontaelimet ovat olleet keskenään eri mieltä työnantajan työtaisteluoikeuden sisältymisestä ESP:n 6(4) artiklaan. Asiantuntijakomitea on alun pitäen katsonut, että määräys koskee yhtä lailla työntekijöiden toimeenpanemia lakkoja ja työnantajapuolen työsulkuja.[639] Sen jälkeen komitea tarkisti käsitystään katsoen, ettei peruskirja edellytä täyttä oikeudellista yhdenvertaisuutta lakon ja työsulun sääntelyssä.[640] Hallitusten välinen komitea pidättyi aluksi ottamasta lopullista kantaa.[641] Sittemmin se katsoi, että lakon ja työsulun välillä on tehtävä kirjaamistavasta johtuen ero, joskin työsulkuoikeutta voidaan rajoittaa samoin kuin lakko-oikeuttakin väärinkäytösten välttämiseksi. Sopijapuolet eivät voi kieltää työsulkuoikeutta eivätkä ne tosiasiassa olekaan sitä kieltäneet.[642]

Parlamentaarisen yleiskokouksen mielestä ESP ei rinnasta lakko-oikeuteen työsulkuoikeutta, joka on pelkästään johdettavissa tästä määräyksestä.[643]

Asiantuntijakomitea perusteli ensimmäistä yleistä johtopäätöstään selvästi pariteettisista lähtökohdista:

> »työsulku on pääasiallinen, ellei ainoa, kollektiivisen toiminnan muoto, johon työnantajat voivat turvautua etujaan puolustaakseen.»[644]

---

[638] Conclusions XIV-1Vol. 1 s. 109–110; Conclusions XV-1 Vol. 1 s. 81–82.

[639] Conclusions I (1969–1970) s. 38 kohta (a), edellä av. 566. Ks. sen jälkeen Conclusions VIII (1984) s. 95 ja Conclusions IX-2 (1985) s. 47–48.

[640] Conclusions VIII (1984) s. 95.

[641] Case Law (1982) s. 63.

[642] Case Law, Supplement I (1986) s. 21–22.

[643] Doc. 4371 Parl. Ass. (1979) Vol. V s. 21: »The Social Charter does not place lock-outs and strikes on the same footing. While it expressely recognises the right to strike in pragraph 4 and the right to regulate its exercise in the Appendix, it makes no mention of the right to practice lock-outs, which can only be deduced implicitly from the right of employers to take collective action» (...) »Nothing in the text or spirit of the Charter justifies the claim that states accepting Article 6, paragraph 4, should encourage lock-outs and refuse to consider them as constituting breach of contract, since employers are free, in any case, to withold the wages of workers locked out. One may even wonder whether the independent experts' view, which is not shared by the Governmental Committee, is not actually in conflict with other provisions of the Charter, such as Atricle 1, paragraph 2, whose purpose is to protect effectively the workers right to earn his living in an occupation freely entered upon.»

[644] Conclusions I (1969–1970) s. 38.

Perustelu oli ristiriidassa **Italian** työsulkuoikeuden kieltävän perustuslain tulkinnan kanssa. Lain 40 artikla turvaa avoimella lakivarauksella lakko-oikeuden, mutta ei työsulkuoikeutta. Sen ei ole tulkittu muodostavan oikeudellisesti suojattua vastinetta lakko-oikeudelle, koska molempien osapuolten »aseiden täydellinen samanarvoisuus kielletään sosiaalisia ja työelämän suhteita koskevan peruskäsityksen vastaisena.»[645] Italian valtuuskunta oli tämän vuoksi jo valmistelujen yhteydessä esittänyt työsulkuoikeutta koskevan varauman.[646]

Tarkistetussa yleisessä kommentissaan asiantuntijakomitea viittasi siihen, että lakko-oikeus on nimenomaisesti tunnustettu peruskirjassa ja monien jäsenvaltioiden valtiosäännöissä eikäperuskirja välttämättä edellytä, että lainsäädännössä asetetaan lakko-oikeus ja oikeus työsulkuun oikeudellisesti täysin tasa-arvoiseen asemaan. Vastaavasti komitean mielestä sopimusvaltion ei voida katsoa menetelleen virheellisesti, vaikka se ei olekaan hyväksynyt työsulkuoikeuden käyttöä koskevaa lainsäädäntöä ja toimivaltaiset tuomioistuimet katsotaan oikeutetuiksi asettamaan tiettyjä työsulkuoikeuden käyttöä koskevia rajoituksia erikseen määritellyissä tilanteissa.

ESP:n asiantuntijakomitea ei pitänyt Italian työsulun vain hyvin rajoitetusti tunnustavaa perustuslakitulkintaa kummankaan kriteerin mukaisena.[647]

Vuonna 1986 komitea tarkensi kantaansa:

> »(...) lainsäädännön puuttuessa tuomioistuimet ovat pyrkineet selventämään työsulkuoikeuden käytön edellytyksiä ja komitea pani merkille oikeuskäytännössä ilmenevän suuntauksen pois työsulun käsittämisestä työnantajan sopimusrikkomukseksi kohti työsulun justifioimista viittaamalla sellaisiin olosuhteisiin kuten force majeure, työntekijöiden lakko-oikeuden väärinkäyttö, työntekijöiden kollektiivisesta toiminnasta aiheutuvat pakottavat syyt tai yrityksen toiminnan häiriintyminen. Komitean mielestä tällaiset olosuhteet ovat sellaisia, joita komitea piti hyväksyttävinä yleisessä johtopäätöksessään,[648] eivätkä ne sulje pois mahdollisuutta edelleenkään perustaa työsulkua yritysjohdon työnjohto-oikeuteen [*on the basis of authority to manage of the head of the company*] kun järjestys ja omaisuuden ja henkilöiden turvallisuus vaarantuvat yrityksen tiloissa – tietenkin edellyttäen, että tuomioistuimet valvovat työsulun teknisten syiden olemassaoloa.»

---

[645] Treu 1988 s. 164, *idem* 1991 s. 204–206.

[646] Report of the ad hoc Working Part of the Governmental Committee, April 1957, Collected »Travaux préparatoires,» Vol. IV (1957) s. 57; CE/Soc/Tr.Pr. (70) 15 s. 47 ja 51.

[647] Conclusions III (1973) s 42; IV (1975) s. 51; Conclusions VIII (1984) s. 97.

[648] Conclusions VIII (1984) s. 95.

Edelleen komitea katsoi, että tällaisissa tapauksissa työnantajan toimenpiteen tarkoituksena on säilyttää tuotantovälineet ja estää työprosessin hajoaminen.Tuomioistuimet valvoivat näiden periaatteiden soveltamista käytännössä, ja »komitea ajatteli, että nämä olosuhteet vastasivat niitä periaatteita, joiden se itse oli katsonut olevan hyväksyttäviä (ks. Conclusions VIII) oikeuttaakseen 'työsulkujen käytön sääntelyä'.»

Näin komitea päätyi positiiviseen johtopäätökseen[649] eikä ole sen jälkeen palannut asiaan.

6.3. TSS-sopimus

8 artikla:

»1. Tämän yleissopimuksen sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan:
a) (...) c);
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.»

TSS-komitea on kartoittanut lakko-oikeuden sisältöä ja rajoja varsin summaarisesti. Se ei ole hyväksynyt toistaiseksi TSS-sopimuksen 8 artiklaa koskevaa yleistä kommenttia. Kansalliset raportit selostavat yleensä vain lainsäädännön sisältöä ja antavat vähän tietoa lakko-oikeuden rajoista käytännössä,[650] jolloin komitean on turvauduttava muihin, lähinnä sopimusperäisesti järjestettyyn tiedonkulkuun perustuviin ILO:n lähteisiin, kansalaisjärjestöiltä peräisin oleviin tietoihin tai erityisesti järjestetyn yhden tai kahden komitean jäsenen tutustumiskäynnin yhteydessä kertyneeseen informaa-

[649] Conclusions IX-2 (1986) s. 47–49. Ks. myös Samuel s. 181–183.

[650] Ben-Israel s. 90: »(...) the analysis of these [national] reports does not provide an accurate picture of the status of the right to strike in the various countries. The information contained by the reports is somewhat vague, and therefore the exact scope and extent of the right to strike in the various countries is not always clear.»

tioon.[651] Sisällöllistä keskustelua asiasta ovat käyneet lähinnä yksittäiset TSS-komitean jäsenet kommentoidessaan sopimusvaltioiden kertomuksia. Tällaisten puheenvuorojen normatiiviseen arvoon on mielestäni suhtauduttava varauksin.[652]

TSS-komitea on kuitenkin esitöitä vastaten (V.5 luku) katsonut, että TSS-sopimuksen 8 artikla on niiden artikloiden joukossa, jotka on irrotettu kommentin kohteena olevan progressiivista edistämistä koskevan 2(1) artiklan piiristä.[653] Komitea uudisti kantansa käsitellessään **Belgian** ensiraporttia, jossa katsottiin tähän artiklaan viitaten, ettei yleissopimuksen määräyksillä ole välitöntä vaikutusta ja ettei niihin sen vuoksi voida vedota suoraan belgialaisissa tuomioistuimissa. Komitea totesi, että toisaalta KP-sopimus ja ESP oli katsottu Belgian lain mukaan suoraan sovellettaviksi asiakirjoiksi ja että korkeimman oikeuden vuonna 1990 antama ratkaisu näytti vahvistavan TSS-sopimukselle eri aseman kansallisessa oikeudessa. Komitea ilmoitti olevansa eri mieltä ja viittasi 2 artiklaa koskevaan yleiseen kommenttiinsa.[654]

Toisaalta TSS-komitea katsoi kuitenkin lakko-oikeuden sääntelyn kuuluvan 2 artiklan piiriin (**Islanti**). Komitea ilmoitti olevansa tietoinen lakko-oikeuden täysimääräistä soveltamista koskevista vaikeuksista, joiden hallitus selitti johtuvan siitä, että maan talous oli voimakkaasti riippuvainen kalastuksesta. Komitean mielestä kuitenkaan »tämä seikka ei vapauta sopimus-

---

[651] Tästä komitean työmenetelmästä yleensä E/1998/22 kpl. 39; konkreettisena esimerkkinä tutustumiskäynnin yhteydessä hankittuihin tietoihin perustuva Dominikaanista tasavaltaa koskeva johtopäätös: »The Committee is concerned that workers in the free trade zones are allegedly discouraged from joining or forming trade unions and that the regulations concerning the right to strike in the Labour Code are not complied with by employers,» *op. cit.* kpl. 215; E/C.12/1997/SR.30 kpl. 34 (jäsen Texier).

[652] Craven on kuitenkin käyttänyt näitä puheenvuoroja tulkitessaan TSS-sopimusta, joskus jopa esittäen ne komitean kannanottona, esim. s. 281 av. 254, vrt. E/1995/22 kpl. 122 s. 31 (Marokko).

[653] Ks. General Comment No. 3, kpl. 5 E/1991/23; Annex III. Tässä sopimusvaltioiden velvollisuuksien luonnetta koskevassa kommentissaan TSS-komitea katsoo, että TSS-sopimuksen artiklat 3, 7 (a) (i), 8, 10 (3), 13 (2) (a), (3) ja (4) sekä 15 (3) artikla »seem to be capable of immediate application by judicial and other organs in many national systems. Any suggestion that the provisions indicated are inherently non-self-executing would seem to be difficult to sustain.» Ks. myös E/1991/23 kpl. 129 s. 32 (Luxemburg): »(...) the Covenant contained a number of provisions which the great majority of observers would consider to be self-executing. These included, for example, provisions dealing with non-discrimanation, the right to strike and the right to free primary education.»

[654] CESC E/1995/22 (1995) kpl. 146 s. 35.

[655] E/1994/23 (1994) kpl. 221 s. 46.

valtiota velvollisuudestaan ryhtyä toimenpiteisiin toteuttaakseen yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet, mukaan lukien lakko-oikeus.»[655]

Mielestäni selvää on, että 8(1)(d) artiklaan sisällytetty lakivaraus ei avoimuudesta huolimatta irrota tätä sopimusmääräystä TSS-sopimuksen 4 ja 5 artikloissa määriteltyjen yleisten rajoitusperusteiden soveltamispiiristä, jossa lakko-oikeuteen kohdistettavien rajoitustenkin on pysyttävä.[656] Toisaalta *Matthew Craven* (s. 257-258) katsoo, että lakko-oikeuden sääntelyyn soveltuvat myös ammattiyhdistysten vapaan toiminnan turvaavassa TSS-sopimuksen 8(1)(c) artiklassa mainitut rajoitusperusteet,[657] »koska on selvää, että lakkoihin ryhtyminen on yksi ammattiyhdistysten toiminnan muodoista.» **Norjan** lakko-oikeutta koskevaan 8(1)(d) artiklaan tekemä varauma tukee välillisesti tätä päätelmää. Norja ilmoitti pitävänsä varaumaa tarpeellisena, koska muutoin pakollinen palkkalautakunta ja kaikki uudet pysyvät lakisääteiset kiellot eivät olisi sopusoinnussa lakko-oikeutta koskevan sopimusmääräyksen kanssa.[658]

TSS-komitea on esittänyt sopimusvaltioille osoitetuissa raportointiohjeissa kolme lakko-oikeutta koskevaa kysymystä, mutta ei ole tarkemmin muodostanut kantaansa rajoitusperusteisiin.[659] Craven (s. 284) toteaakin perustellusti, että komitealla on edessään paljon työtä määritellessään rajoituslausekkeiden soveltamisalaa. Sopimusvaltioiden kertomuksia käsitellessään komitean jäsenet ovat esittäneet kysymyksiä, jotka ovat koskeneet esimerkiksi lakko-oikeuden sääntelyn sopusointua ILO nrot 87, 98 ja 151 kanssa,[660] vaadittavaa enemmistöä äänestettäessä lakkoon ryhtymisestä,[661] lakisääteisiä ennakkoilmoitusaikoja,[662] lakko-oikeuden rajoittamista elintärkeillä aloilla,[663] ammattiyhdistyspluralismia[664] ja virkamiesten lakko-oikeutta.[665]

---

[656] Ks. Ben-Israel s. 87-88; Evju s. 61.

[657] » (...) säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen turvallisuuden tai yleisen järjestyksen vuoksi taikka muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi». Ks. käännösvirheitä koskeva huomautukseni luvussa V.5. av. 206.

[658] E/1979/14 kpl. 100 s. 40.

[659] E/1991/23 s. 95.

[660] E/1989 kplt. 108–109 s. 24–25 (Kanada); E/1988/14 kpl. 42 s. 11 (Itävalta); E/1994/23 kpl. 198 s. 43 (Uusi-Seelanti): »The Committee expresses its hope that the State party will consider the possibility of ratifying ILO Conventions No. 87(...) and 98.»

[661] E/1991/23 kplt 226–227 s. 58–59, 60 %:n quorum (Dominikaaninen tasavalta), E/SR.12/1996/SR. kpl. 21 s. 5, 2/3 quorum (jäsen Rattray, Guatemalan ensiraportista).

[662] E/1995/22 kpl. 175 s. 40 (Mauritius); Craven s. 282.

[663] E/1989/22 kplt. 290–291 s. 64 (Trinidad and Tobago).

[664] E/1992/23 kplt. 74–76 s. 19 (Afganistan); E/1988/14 kplt. 289–290 s. 50 (Zaire).

[665] E/1987/28 kpl. 33 s. 8 (Alankomaat); E/1991/23 kpl. 104 s. 27 (Luxemburg).

Komitean kantaaottavat johtopäätökset ovat kuitenkin kovin yleisiä.[666] Muutamia konkreettisempiakin kannanottoja esiintyy. Esimerkiksi **Belgian** kohdalla komitea suosittelee, että lakko-oikeudesta tulisi nimenomaisesti säätää laissa.[667] **Mauritiuksen** kohdalla komitea yksilöi kantansa viitaten siihen, että lainsäädäntö estää lakko-oikeuden käytön edellyttäessään 21 päivän ennakkoilmoitusta ja pakollista välitysmenettelyä, mihin liittyy seuraamuksena myös pakkotyötä.[668] **Tanskan** kolmatta raporttia käsitellessään komitea ei hyväksynyt julkissektorilla toimivien opettajien lakko-oikeuteen kohdistettuja rajoituksia, koska kysymyksessä eivät olleet yhteiskunnalle elintärkeät toiminnot.[669]

Norjan kohdalla komitea ilmaisi huolensa työriitalain säännöksistä, jotka oikeuttavat hallituksen Stortingin suostumuksella päättämään lakon hyväksymällä pakollista välitysmenettelyä koskevan lain, »vaikka hallitus on vain hyvin harvoin käyttänyt tätä valtaa.» Komitea suositteli, että lakia muutettaessa otetaan huomioon tarve suojella lakko-oikeutta.[670] Kannanottoon on päädytty Norjan esittämästä varaumasta huolimatta.[671] Tämä merkinnee en-

---

[666] Esim. E/1988/14 kpl. 303 s. 52 (Zaire); E/1995/22 kpl. 262 s. 52 (Argentiina): »The Committee recommends that the State party should continue its efforts to ensure the exercice of all rights recognized in article 8 of the Covenant, in particular for workers emplooyed in small undertakings»; ja E/1996/22 kpl. 188 (Kolumbia): »The Committee is seriously concerned about the violation of the right of many workers to form and join trade unions and to participate in collective bargaining and strike action. The Committee considers that the restrictions placed by law on the right to strike are far too extensive and cannot be justified by reasons of national security and public order.» Ks. myös Kolumbialle jo aikaisemmin esitetty suositus; E/C.12./1995/12 kpl. 25 s. 4: »The Committee recommends that the Colombian Government adopt all necessary measures to harmonize in practice its legislation on trade union freedom and collective bargaining with its in3ternational obligations in this regard.», E/1999/22 kpl. 81 (Sri Lanka): »The Committee is concerned that the Constitution does no expressly recognize the right to strike and imposes vague restrictions on the right to form trade unions, which would lead to penalties being arbitrarily imposed on workers who exercise these rights;» op. cit. kpl. 111 (Nigeria): »The Committee expresses its deep concern over repeated violations of the right to strike, wherein industrial action by workers seeking hihger salaries have been repressed by the Government under the pretext of State security».

[667] CESC E/1995/22 (1995)

[668] E/1995/22 kpl. 175 s. 40.

[669] Denmark. 14/05/99. E/C.12/1/Add. 34 (Concluding Observations) kpl. 21: »The Committee notes with concern the restrictions on the right to strike of teachers in the public sector, who cannot be considered as constituting an essential service.»

[670] E/C.12./1995/13 kplt. 22 ja 25 s. 3; E/1996/22 kpl. 224 s. 47.

[671] Norway: subject to reservations to article 8, paragraph 1(d) »to the effect that the current Norwegian practice of referring labour conflicts to the State Wages Board (a per-

sinnäkin sitä, että varauman on katsottu olevan ristiriidassa TSS-sopimuksen tarkoituksen ja päämäärän kanssa.[672] Toiseksi komitean kannanottoon voidaan hakea johtoa sopimuksen 8(3) artiklan sisältyvän, ILO:n sopimukseen nro 87 viittavan suojalausekkeesta. Norjahan on jo johdantoluvussa mainituin tavoin ollut samasta syystä ILO:n valvontaelinten kritiikin kohteena.[673] TSS-komitean voisi kuvitella – kun se ei perusteitaan ilmoita – tulkinneen suojalausekketta toisin kuin IOK edellä selostamassani yksilövalitustapauksessa *J.B. et al. v. Canada* ja/tai johtaneen TSS-sopimuksen 4 artiklan yleisistä rajoitusperusteista materiaalisen kriteerin (*essential services stricto sensu)* jota sen(kään) mielestä Norjan lainsäädäntö ei täytä.

Azerbaidzanin ensiraporttia käsitellessään TSS-komitea pyysi hallitusta selvittämään seuraavassa raportissaan, mitä vuoden 1994 ammattiyhdistyslaissa tarkoitettiin käsitteellä »poliittinen toiminta». Samalla komitea ilmoitti yhtyvänsä ILO:n asiantuntijakomitean kantaan, jonka mukaan lakko-oikeutta tulisi rajoittaa vain aloilla, joilla lakko johtaisi »elämää vaarantaviin tilanteisiin» (*life threatening situations).*[674] Yleisluontoisesta sanavalinnasta huolimatta TSS-komitea sitoutuu näin viittauksen kautta ILO:n asiantuntijakomitean täsmällisemmin omaksumaan yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ahtaaseen tulkintaan.

Matthev Craven (s. 278) huomauttaa, että lakko-oikeus on muotoiltu sopimukseen yksilön oikeutena, vaikka sitä yleisesti käytetäänkin kollektiivisesti. Sopimuksen valmisteluissa tämä kysymys ei noussut esille (V.5. luku). TSS-komitea on kuitenkin katsonut, että 8(1)(d) artikla edellyttää yksityisten lakkoon osallistuvien työntekijöiden suojelua.[675] Craven (s. 280) kom-

---

mament tripartite arbitral commission in matters of wages) by Act of Parliament for the particular conflict, shall not mbe considered incompatible with the right to strike, this right being fully recognised in Norway;» Multilateral Treaties deposited with the Secretary-General (as at 31 December) ST/LEG/SER.E/15 s. 114.

[672] Ks. Wienin yleissopimuksen 19 artikla. TSS-sopimus ei sisällä varaumien tekemistä koskevaa määräystä, mutta varaumien tekeminen sopimukseen katsotaan kuitenkin mahdolliseksi em. Wienin sopimuksen rajoissa. Niitä on tehtykin runsaasti ja ne on julkaistu. Ks. Status of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and Reservations, Withdrawals, Declarations and Objections under the Covenant, E/C.12./1993/3/Rev.2

[673] Ks. I luku av. 10–11 kohdalla.

[674] E/1998/22 kpl. 349.

[675] E/1990/23 kpl. 168 s. 43 (Jamaika): »It was also observed that individuals and groups appeared not to enjoy fully the right to organize, to collective bargaining and to strike. In this connection the attention of the Government was drawn to the desirability

mentoi TSS-komitean **Jamaikaa** koskevaa kannanottoa[676] Britannian kansainyhteisön ammattiyhdistysten immuniteettiin perustuvista lähtökohdista. Hän pitää komitean kannanottoa lakko-oikeudesta liian ankarana ja puolustaa käsitystä, jonka mukaan immuniteetin »tulisi olla riittävän laaja turvatakseen lakko-oikeuden käyttämisen, ja sitä tulisi vahvistaa suojelemalla yksityistä työntekijää irtisanomiselta.»[677] Käsitys tukeutuu ILO:n vanhempaan valvontakäytäntöön. [678]

TSS-komitea on kuitenkin toista mieltä. **Ison-Britannian** kolmatta raporttia käsitellessään komitea katsoi TSS-sopimuksen 8 artiklan edellyttävän, että lakko-oikeus on sisällytettävä kansalliseen oikeusjärjestykseen. Komitea piti lakko-oikeuden suojelun kanssa yhteensopimattomana common law'n lähtökohtaa, joka tunnustaa vain lakkovapauden eikä hyväksynyt siihen tukeutuvaa käsitystä, jonka mukaan työtaistelu merkitsee irtisanomiseen oikeuttavaa perustavaa sopimusrikkomusta. Silloin kun lakko on laillinen, työntekijöiden ei tulisi *ipso facto* katsoa rikkoneen työsopimustaan.[679] Komitea ei pitänyt riittävänä oikeuskeinona sitä, että lakkoon osallistuneilla työntekijöillä oli oikeus ajaa kannetta perusteettomasta irtisanomisesta.

---

of further developing the law with respect to the right to strike.» Ks. myös E/1988/14 kpl. 42 s. 11 (Itävalta): »It was noted that, in Austria, a worker who went on strike was considered to be in breach of the labour contract and held responsible for compensatory payments. The Committee asked whether Austria intended to enact legislation ensuring observance of the right to strike referred to in Article 8, paragraph 1(d), of the Covenant.» Ks. myös komitean jamaikalaisen jäsenen Kenneth Rattrayn puheenvuoro, E/C.12/1990/SR. 15 ja E/1995/22 kpl. 121 s. 31 (Marokko); E/1998/22 kpl. 82 (Zimbabve): »(...) the Committee would welcome information on what steps have been taken to reinstate or compensate medical workers who were recently dismissed because they organised a strike»; E/1995/22 kpl. 175 (Mauritius): »Principal subjects of concern (...) Participation in a strike not approved by a court is a sufficient ground for dismissal.»

[676] E/1990/23 kplt. 148–149 s. 38 ja 168 s. 43. Ks. myös E/C.12/1990/SR.12 jäsen Konate: »In his opinion, exercising the right to strike did not constitute a breach of the contract of employment, since it was a fundamental right which was part of the contract itself.»

[677] Ks. myös E/1989/22 kpl. 309 s. 67 (Concluding observations on Trinidad and Tobaco): »Lastly, some members regretted that they had not been given sufficient information concerning the right to strike and the immunity which persons exercising that right should have.» Ks. komiteassa käydyn keskustelun raportointia, *op.p. cit.* kplt. 290–291 s. 64.

[678] Ks. edellä jaksossa 6.1.1.

[679] E/C.12/1/Add.19, 12/12/97, kpl. 11; E/1998/22 kpl. 294. Ks. myös E/1998/22 kpl. 82: »The Committee would welcome information on what steps have been taken to reinstate or compensate medical workers who were recently dismissed because they organized a strike» (Zimbabwe).

6.4. Euroopan ihmisoikeussopimus

6.4.1. National Union of Belgian Police ja Swedish Engine Drivers' Union

EIT ei hyväksynyt otsikossa mainituissa tapauksissa EIK:n raportin johtopäätöksiä. EIT katsoi, että sanonta »etujensa turvaamiseksi»[680] osoittaa, painottaessaan selvästi tarkoitusta, että »yleissopimus suojaa vapautta suojella ammattiyhdistysjäsenten ammatillisia etuja ammattiyhdistystoiminnalla, jonka harjoittamisen ja kehittämisen sopimusvaltioiden tulee sekä sallia että tehdä mahdolliseksi.» Tuomioistuimen mielestä tästä seuraa, että etujaan suojellakseen ammattiyhdistysten jäsenillä on oikeus siihen, että ammattiyhdistyksiä tulisi kuulla. EIS 11 artikla jättää kullekin valtiolle oikeuden vapaasti valita tähän tarkoitukseen käytettävät keinot. Neuvottelut ja työehtosopimusten solmiminen ovat eräitä tällaisia keinoja, »mutta on olemassa muitakin». Tällaisia valituksen tekijän käytettävissä olevia keinoja olivat oikeus esittää vaatimuksia ja tehdä esityksiä sekä jälkimmäisessä tapauksessa myös oikeus neuvotella työnantajan kanssa, »eivätkä valituksen tekijät väitäkään, että niiden esitykset jätetään huomiotta». [681]

Perustelut olivat molemmissa tapauksissa mutatis mutandis samat:

–oikeutta neuvotteluihin/työehtosopimuksiin ei ollut mainittu 11 artiklassa;

– ei myöskään voida sanoa, että kaikki sopimusvaltiot yleisesti sisällyttävät sen kansalliseen lainsäädäntöön tai käytäntöön;

– ei voida myöskään sanoa, että se on välttämätöntä ammattiyhdistysvapauden tehokkaalle nauttimiselle;

– EIT tulkitsi ESP 6 artiklaa: se ei sisällä ehdotonta oikeutta neuvonpitoon/työehtosopimuksiin; ja 20 artikla antaa oikeuden jättäytyä sitoutumatta tähän artiklaan;[682]

– jos oikeus neuvonpitoon/työehtosopimuksiin katsottaisiin sisältyvän EIS 11 artiklaan, myönnettäisiin samalla, että ESP, mihin tämä oikeus ei sisälly, merkitsisi taantumista.

---

[680] Ks. suomennosta koskeva huomautus VI.4 luvussa.

[681] *Belgian Police*, A/19 § 39 s. 18; *Swedish Engine Drivers*, A/20 § 40 s. 15.

[682] 1975 vain Itävalta ei ollut sitoutunut 6(4) artiklaan; muut 10 sopimusvaltiota olivat hyväksyneet artiklan kokonaisuudessaan, Conclusions IV (1975) Appendix II.

6.4.2. Schmidt and Dahlström

Schmidt and Dahlström-tuomio päättyi lakko-oikeutta koskien jo osittain lainaamani EIT:n johtopäätökseen:

> »Lakko-oikeuden myöntäminen on epäilemättä yksi tärkeimmistä keinoista [ammatillisten etujen suojelemiseksi], mutta on olemassa muitakin. Tällaista oikeutta, jota ei ole nimenomaisesti kirjattu 11 artiklaan, voidaan kansallisen lain nojalla säädellä tavalla, joka rajoittaa sen käyttöä tietyissä tilanteissa. Sosiaalinen peruskirja lokakuun 18 päivältä 1961 turvaa lakko-oikeuden vain vastaavaa sääntelyä koskevin varauksin ja edelleen sen 31 artiklan kanssa sopusoinnussa olevia 'lisärajoituksia' koskevin varauksin, kun se samalla tunnustaa myös työnantajille oikeuden turvautua yhteistoimiin (6 § 4 artikla ja Liite). Vuoden 1950 yleissopimus puolestaan edellyttää, että ammattiyhdistysjäsenille tulisi kansallisen lain mukaan tehdä mahdolliseksi pyrkiä järjestöjensä välityksellä suojelemaan ammatillisia etujaan olosuhteissa, jotka eivät ole ristiridassa 11 artiklan kanssa.»[683]

6.4.3. Gustafsson v. Sweden

Gustafsson omisti kesäravintolan ja nuorisohotellin. Hänellä oli palveluksessaan vähemmän kuin kymmenen kausityöntekijää, ja vain yksi heistä oli järjestäytynyt alan edustavimpaan Hotelli- ja ravintolatyöntekijöiden liittoon (HRF). Valittaja ei ollut jäsen kummassakaan niistä kahdesta työnantajaliitosta, jotka olivat allekirjoittaneet työehtosopimuksen HRF:n kanssa, ja hän kieltäytyi liittymästä niihin kumpaankaan. Sen vuoksi hän ei ollut työehtosopimukseen sidottu, ja hän kieltäytyi allekirjoittamasta erillissopimusta,[684] jota HRF tarjosi hänelle vaihtoehtona. HRF asetti ravintolan saartoon ja julisti sitä vastaan boikotin. Liiketyöntekijäin ja Elintarviketyöntekijäin liitot ryhtyivät tukitoimiin, ja seuraavan kauden aikana myös Ruotsin kuljetustyöntekijäin ja kunnantyöntekijäin liitot. Seurauksena toimitukset ravintolaan pysähtyivät. Valittaja kärsi huomattavia vahinkoja ja möi lopulta ravintolan väittäen saaneensa näissä olosuhteissa paljon käypää alemman hinnan.

Gustafsson väitti mm.,[685] että hänen negatiivista järjestäytymisvapauttaan ja hänen oikeuttaan nauttia rauhassa omaisuudestaan oli lou-

---

[683] *Schmidt and Dahlström*, A/21 (1976) § 36 s. 16.

[684] – ja liittymästä Ruotsin työmarkkinoiden keskusjärjestöjen LO:n ja SAF:n välillä allekirjoitettuihin vakuutusjärjestelmiin.

[685] Sivuutan jäljempänä 6 ja 13 artikloiden väitettyä loukkausta koskevat kysymykset.

kattu, koska Ruotsin valtio ei antanut hänelle aktiivista suojelua yksityisten tahojen hyökkäyksille näitä oikeuksia vastaan. Tuomioistuimessa hän vetosi ihmisoikeustoimikunnan mielipiteeseen siinä kysymyksessä, oliko esillä olevassa asiassa tapahtunut jonkinlaista oikeudellista suojelua vaativa väärinkäytös. EIK rakensi Gustaffsonia tukevan johtopäätöksensä suhteellisuusharkinnan varaan: »(...) on arvioitava, oliko valittajaa vastaan suunnatulla toimenpiteellä sellaisia vakavia seuraamuksia hänelle, ettei sitä voida pitää oikeutettuna sillä perusteella, että HRF:llä oli perustellut edut työehtosopimusjärjestelmän edistämiseksi ja vahvistamiseksi ja saada sen solmima työehtosopimus – samoin kuin sen tulevaisuudessa solmimat työehtosopimukset – laajalti hyväksytyksi ja sovelletuksi.»

Gustafssonin mielestä häntä vastaan suunnattuja rajuja otteita »eivät riittäneet tasapainottamaan mitkään HRF:n vahvat perustellut edut pakottaa hänet allekirjoittamaan työehtosopimus.» Myöskään hänen palveluksessaan ollut ainoa HRF:n jäsen ei ollut pyytänyt liiton tukea; päin vastoin tämä oli nimenomaisesti irtisanoutunut riidasta ja katsonut, että hänen työehtonsa olivat työehtosopimuksen edellyttämiä ehtoja edullisemmat. Valituksen tekijä selitti, että tämä koski kaikkia työntekijöitä, ja että perusteet hänen kieltäytymiselleen johtuivat syvästä henkilökohtaisesta vakaumuksesta kieltäytyä osallistumasta maan työehtosopimusjärjestelmään. Näistä syistä HRF:n toimenpide oli epäsuhteessa niihin etuihin nähden, mitä sillä pyrittiin suojelemaan.

EIT tarkensi kantaansa kysymykseen lakko-oikeuden sisältymisestä EIS 11 artiklaan. Se vahvisti *Swedish Engine Drivers* -ratkaisussa omaksumansa artiklan soveltamista koskevan yleisen periaatteen, jonka mukaan sanat »etujensa turvaamiseksi» 11(1) artiklassa osoittavat yleissopimuksen turvaavan

> »vapauden puolustaa ammattiyhdistysten jäsenten ammatillisia etuja ammattiyhdistystoiminnalla. Tässä suhteessa jäsenvaltioilla on oikeus valita käytettävissä olevat keinot ja tuomioistuin on tunnustanut, että työehtosopimusten solmiminen voi olla yksi niistä.»[686]

EIT argumentoi kuitenkin edellisiä ratkaisuja suppeammin. Kannanotto lakko-oikeuden suhteesta ESP 6(4) artiklaan sekä »muihin keinoihin» ja mainta oikeudesta »tulla kuulluksi» sivuutettiin.[687] EIT jatkoi arvioimalla ylei-

[686] A/9 1996-II § 45 s. 652–653; 22 E.H.R.R. 409 (1996) s. 436, missä viitattiin yllä referoituun *Swedish Engine Drivers*, A/20 § 40.

[687] Kannanotto, jota työoikeuden näkökulmasta on arvostellut esim. Wedderburn 1991 s. 142–143. Vrt. kuitenkin Ben-Israel (ennen Gustafssonia) s. 28 »(...) although the Court did not explicitly rule that freedom to strike is essential to freedom of association, it provided powerful support for that intention.»

sessä muodossa valtion puuttumista »ammattiyhdistystoimintaan» (*union action*) täsmentäen käsiteltävänä olevan tapauksen erityispiirteisiin:

> »Kun otetaan huomioon sosiaalisten ja poliittisten kysymysten herkkä luonne tavoiteltaessa oikeaa tasapainoa kilpailevien etujen välillä ja erityisesti arvioitaessa valtion puuttumisen asianmukaisuutta työehtosopimusjärjestelmän laajentamiseen pyrkivän ammattiyhdistystoiminnan rajoittamiseksi, ja kansallisten järjestelmien suuret erot nyt kysymyksessä olevalla nimenomaisella alueella, sopimusvaltioilla tulisi olla laaja harkintavalta valitessaan käytettäviä keinoja.»[688]

Viittaus kansalliseen harkinnanvaraan osoittaa mielestäni, että EIT katsoo lakko-oikeuden sinänsä kuuluvan yhtenä ammattiyhdistystoiminnan muotona EIS 11 §:n piiriin, joskin sen sääntely jää primääristi edelleen kansallisen oikeuden varaan.[689] Tätä tukee myös EIT:n jäljempänä lainaamani kannanotto työehtosopimustoiminnan legitiimistä luonteesta ja työtaistelun turvin tavoiteltujen etujen sopusoinnusta EIS 11 artiklan kanssa.

Evolutiivisen tulkintatradition mukaista on kuitenkin päätellä, että tähän sääntelyvaraan katsotaan tulevaisuudessa kohdistuvan juuri 11(2) artiklasta johdettuja rajoituksia. British Rail-tapauksen valossa voisi analogisesti päätellä EIT:n katsovan, että EIS 11(1) artikla suojaa myös lailliseen lakkoon osallistuvia työntekijöitä irtisanomisilta ja muilta työnantajan vastatoimilta, koska »toimeentulon menetystä merkitsevä irtisanomisuhka on mitä vakavin pakottamisen muoto.»[690]

Sinänsä riidatonta oli, että Ruotsin lain mukaan arvosteltuna saarto ja boikotti oli kyseisessä tapauksessa laillinen työtaistelutoimenpide, »koska liitoille, jotka eivät olleet sidottuja tietyn työnantajan kanssa solmittuun työehtosopimukseen, oli jätetty laaja harkintavalta ryhtyä toimenpiteisiin saadakseen tämän työnantajan allekirjoittamaan työehtosopimuksen. Tämä ku-

---

[688] A/9 1996-II § 45, 22 E.H.R.R. 409 (1996) *loc. cit.*

[689] Ks.myös Frowein & Peukert 1996 s. 416: »Den Kern des Streikrechts hat der GH als aus Art. 11 folgend angesehen. Art. 11 garantiere Kollektivmaßnahmen, deren Auswahl aber dem Stat verbleibe. Das Streikrecht se eines der wichtichsten dieser Mittel, aber se gebe andere[ ]. In Anschluß an diese Formulierung verweist der GH dann auf Möglichkeiten der Einschränkung des Streikrechts, die auch von der Sozialcharta zugelassen würden. Daraus wird man schließen müssen, daß der völlige Auschluß des Streikrechts nicht als mit Art. 11 vereinbar angesehen würde»[ ], [alaviitteet sivuutettu].

[690] *Young, James and Webster*, A/44 (1981), § 15 s. 23; vrt. kuitenkin edellä selostamani *X v. Ireland*, YECHR s. 222 ja *Schmidt and Dahlström*, A/21(1977) § 36 s. 16; Frowein & Peukert s. 417.

vasti sitä painoa, jota lainsäätäjä oli pannut ammattiyhdistysten oikeudelle edistää etujaan.»[691]

Gustafssonin alistuminen huomattavan painostuksen alaisena hänelle tarjottuun ensimmäiseen vaihtoehtoon eli liittymään työnantajayhdistyksen jäseneksi olisi antanut hänelle erillissopimusta paremmat mahdollisuudet vaikuttaa tulevien työehtosopimusten sisältöön, kun taas erillissopimukseen olisi ollut mahdollista sisällyttää yrityksen erityisolosuhteisiin sovitettuja ehtoja. Tuomioistuin ei kuitenkaan päätynyt sellaiseen johtopäätökseen – eikä asiasta ollut tehty väitettäkään – että Gustafssonia olisi painostettu valitsemaan työnantajayhdistyksen jäsenyyden erillissopimukseen liittyvien taloudellisten haittojen vuoksi.

Toisaalta Gustafssonin pääasiallinen vastarinta erillissopimuksen tekemiseen oli luonteeltaan poliittinen, nimittäin hänen tyytymättömyytensä Ruotsin työehtosopimusjärjestelmään. EIT kuitenkin kieltäytyi sisällyttämästä oikeutta olla solmimatta työehtosopimuksia 11 artiklan suojaamaan negatiiviseen järjestäytymisvapauteen[692] ja jatkoi:

> »11 artiklasta valtioille johtuva positiivinen velvollisuus, mukaan lukien henkilökohtaisen mielipiteen suojelu, voi hyvinkin ulottua työehtosopimusjärjestelmän toimintaan kytkeytyvään kohteluun, mutta vain, milloin tällainen kohtelu loukkaa järjestäytymisvapautta. Sellainen pakottaminen kuin tässä on kysymyksessä ei merkittävästi vaikuta tähän vapauteen; vaikka se aiheuttaakin taloudellista vahinkoa, se ei voi antaa aihetta mihinkään positiiviseen velvollisuuteen 11 artiklan nojalla.»[693]

Määriteltäessä, onko työtaistelutoimenpiteellä ajettu perusteltuja etuja, tulee jossain määrin kiinnittää huomiota tosiasialliseen työehtojen muutokseen, joka seuraisi, jos liiton vaatimukset toteutuisivat. EIT päätti ottaa huomioon Ruotsin hallituksen esittämän uuden todistusaineiston ja katsoi sen perusteella jääneen näyttämättä, että valittajan tarjoamat työehdot olisivat olleet työehtosopimuksen edellyttämiä edullisempia. »Systemaattinen argumentti» painoi kuitenkin enemmän:

---

[691] Ruotsin hallituksen kannanotto, A/9 1996-II § 49 s. 654–655.

[692] EITviittasi tapaukseen *Swedish Engine Drivers*, A/20 yllä selostamiin kappaleisiin 40–41 *a fortiori*: oikeus solmia työehtosopimuksia ja oikeus olla niitä solmimatta jäävät yleissopimuksen ulkopuolelle. Ks. jäljempänä jäsenten Ryssdal ym. eriävän mielipiteen kohdalla.

[693] A/9 1996-II § 52 s. 655–656.

> »Kun otetaan huomioon työehtosopimusten erityinen tehtävä ja merkitys työehtojen sääntelyssä Ruotsissa, tuomioistuin ei näe mitään syytä epäillä, että liiton toiminnalla tavoiteltiin perusteltuja etuja, jotka ovat sopusoinnussa yleissopimuksen 11 artiklan kanssa.»

Tuomioistuin viittasi ESP 6 artiklaan, TSS-sopimuksen 8 artiklaan ja ILO:n sopimuksiin nrot 87 ja 98, jotka »tunnustavat työehtosopimustoiminnan legitiimin luonteen».

Toisessa kysymyksessä, oikeudessa nauttia rauhassa omaisuudesta, EIT katsoi, että valituksen kohteena olevat tosiseikat koskivat yksinomaan yksityishenkilöiden välisiä sopimussuhteita, nimittäin valittajan ja hänen hankkijoidensa ja tavarantoimittajiensa välisiä. Työtaistelutoimista sen kohteeksi joutuneelle yritykselle aiheutuneet seuraukset, kuten tavarantoimitusten pysähtyminen valittajan ravintolaan, eivät ollet sellaisia, jotka olisivat tuoneet 1. lisäpöytäkirjan 1 artiklan sovellettavaksi. Näin tuomio välillisesti vahvistaa periaatteen, jonka mukaan taloudellinen vahinko on kansallisen lainsäädännön mukaisen lakko-oikeuden käyttämisen väistämätön seuraus. Sellaiset vahingot on siten suljettu pois pöytäkirjan piiristä.

EIT:n ja EIK:n päätöksiin liittyy äänestysten ja eriävien mielipiteiden kirjo.[694] Ryhmittelen ja referoin argumentit seuraavasti:

Kaikille mielipiteille oli yhteistä, että sekä negatiivinen että positiivinen järjestäytymisvapaus kuuluivat 11 artiklan piiriin. Yhteistä oli myös, että jos Gustafssonille olisi tarjottu vaihtoehdoksi vain liittymistä työnantayhdistyksen jäseneksi, tämä olisi – ainakin tässä tapauksessa käytetyn »huomattavan painostuksen»[695] vuoksi – merkinnyt kiellettyä puuttumista artiklan suojelemaan negatiiviseen järjestäytymisvapauteen. Enemmistön perustelut indikoivat, että Ruotsin olisi tällöin saatettu katsoa olleen velvollinen ryhtymään positiivisiin toimenpiteisiin työntekijöiden (British Rail) ja työnantajan suojelemiseksi tällaiselta painostukselta ja todettu tämän velvollisuuden tulleen laiminlyödyksi.[696]

Kysymys työehtosopimustoiminnan kuulumisesta 11 artiklan piiriin jakoi mielipiteet.

---

[694] EIT:n 11 artiklan soveltuvuutta koskeva päätös syntyi äänin 11–8, sen loukkaamisen hylkäävä päätös äänin 12–7, ja 1. lisäpöytäkirjan soveltamisen hylkäävä päätös äänin 13–6. Päätöksen eri kohtiin liitettiin kuusi eriävää mielipidettä. EIK katsoi äänin 13–4 11 artiklaa loukatun ja päätti äänin 11–6 jättää lisäpöytäkirjaan perustuvan valituksen tutkimatta. Päätökseen liitettiin neljä eriävää mielipidettä.

[695] A/9 1996-II § 52 s. 655–656 (enemmistön käyttämä ilmaisu).

[696] *Op. cit.* §. 45 ja tiivistelmän 1. kappale.

Enemmistöhän katsoi, ettei artikla turvaa oikeutta olla solmimatta työehtosopimuksia. EIT viittasi tässä kohden *Swedish Engine Drivers* -ratkaisuun, joka tosin koski käänteistä tilannetta, oikeutta solmia työehtosopimus. Ratkaisussahan todettiin, ettei tätä oikeutta voida johtaa 11 artiklasta.[697] Toisaalta enemmistö ei nähnyt syytä epäillä, viitaten nyt saman ratkaisun toiseen kappaleeseen (40 §), että HRF:n toiminnalla tavoiteltiin 11 artiklan kanssa sopusoinnussa olevia perusteltuja etuja.

Enemmistön enemmistö (*Ryssdal et. al.*)[698] omaksui lähtökohdaksi työehtosopimustoiminnan kategorisen poissuljennan EIS 11 artiklan piiristä. Sen mielestä tätä artiklaa koskevan oikeuskäytännön perusteella on ilmeistä, että artikla ei ole väline työmarkkinasuhteiden sääntelemiseksi yleensä tai suojellakseen yleisesti työmarkkinaosapuolia niiden toisiaan vastaan suuntaamien työtaistelutoimien aiheuttamilta haitoilta: »Tuomioistuin on siten katsonut, ettei oikeus työehtosopimusneuvotteluihin ole 11 artiklan mukaiseen järjestäytymisvapauteen sisältyvä komponentti.» Mielipiteessä viitattiin samaan Swedish Engine Driversin kappaleeseen kuin itse päätöksen muodostanut enemmistö. Sen vuoksi myöskään työnantajan pakottaminen solmimaan työehtosopimus ei sellaisenaan – kun siihen ei liity pakottamista liittymään yhdistykseen – tule 11 artiklan suojan piiriin.[699]

Toisen käsityksen mukaan (*Martens et al.*)[700] – kontrastina yli kahdenkymmenen vuoden takaiseen EIT:n oikeuskäytäntöön – nykyoloissa ei voida epäillä, että oikeus työehtosopimusneuvotteluihin, samoin kuin oikeus suojella ammattiyhdistysten jäsenten ammatillisia etuja ryhtymällä yhteistoimiin,[701] ovat tehokkaan ammatillisen järjestäytymisvapauden nauttimisen olennainen ja siten 11 artiklan suojaamaan vapauteen välttämättä kuuluva elementti. Samoin, mutta saman kolikon vastakkaisella puolella, työnantajan negatiivinen järjestäytymisvapaus edellyttää välttämättä vapautta olla in-

[697] A/20, § 39. Sen sijaan artiklaan kyllä kuuluu työehtosopimustoiminnan *vapaus*, jonka käyttämisen ja kehittämisen viranomaiset ovat velvolliset sallimaan ja tekemään mahdolliseksi. Ks. *Association A v. Federal Republic of Germany* Appl. 9792/82 D & R 34(1983) 173, jossa EIK viittasi EIT:n ratkaisuihin asioissa *National Union of Belgian Police, Swedish Engine Drivers ja Schmidt and Dahlström,* sivulla 174.

[698] Ryssdal, Spielman, Palm, Foighel, Pekkanen, Loizou, Makarczyk ja Repin. Absurdilta kuulostava ilmaisu johtuu EIT:n äänestyssäännöistä, ks. EIS 51(2) artikla ja Rules of Court, Rule 20 (votes).

[699] A/9 1996 -II s. 662. Ks. myös van Dijk & van Hoof s. 598.

[700] Martens, Matscher ja heidän mielipiteesensä pääosin yhtyen Walsh.

[701] *By collective action,* jonka olen tekstissä kääntänyt ESP 6(4) artiklan suomennoksessa käytetyksi ilmaisuksi.

tegroitumatta työehtosopimusjärjestelmään eli vapautta neuvotella omat työsopimuksensa. Näitä ristiriitaisia oikeuksia on punnittava keskenään antamalla niille erilaiset painot. Tällöin lähtökohdaksi on otettava yleissopimuksen luonne yksilön perusoikeudet vahvistavana asiakirjana, joka samalla antaa hänelle tehokasta suojaa näihin oikeuksiin puuttumista vastaan. Näin päädytään siihen, että negatiivinen järjestäytymisvapaus tulisi periaatteessa asettaa etusijalle oikeuksien törmätessä toisiinsa. Tästä seuraa – pitkähkön argumentaatioketjun jälkeen – että yksityisen työnantajan pakottaminen liittymään työnantayhdistyksen jäseneksi tai muutoin integroitumaan työehtosopimusjärjestelmään tulisi katsoa hänen negatiivista järjestäytymisvapauttaan loukkaavaksi, ellei se perustu muihin perusteltuihin ammatillisiin etuihin kuin saada työehtosopimusjärjestelmä laajasti organisoiduksi ja yleiseksi ja edellyttäen, että yhteistoiminnan ase on oikeassa suhteessa näiden muiden etujen kanssa.[702]

EIK:n jäsenet *Liddy ja Barreto* katsoivat siihen nähden, että ammattiyhdistysten harjoittama painostus ei kohdistunut valituksen tekijän negatiivisen järjestäytymisoikeuden perusolemukseen, ettei 11 artiklaa ollut loukattu. Sen sijaan painostuksesta aiheutuneita taloudellisia vaikutuksia oli arvosteltava omaisuuden suojaa koskevan lisäpöytäkirjan valossa. Punnitessaan oikeaa suhdetta yleiseen etuun perustuvan työtaistelutoimien sietämisen ja Gustafssonin omaisuudensuojan välillä nämä jäsenet päätyivät siihen, että viimeksi mainittua ja siten ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklaa oli rikottu.[703]

Käsitykset erosivat myös vaihtoehtona tarjotun erillissopimuksen merkityksestä. Ryssdal et al. huomautti eroista *British Rail*iin ja *Sigurjónsson*iin, joisssa valittajien oli liityttävä yhdistyksiin toimeentulonsa menettämisen uhalla. Gustafssonille oli kuitenkin tarjottu myös mahdollisuus erillissopimuksen solmimiseen, »eikä hänen kielteinen asenteensa Ruotsin työehtosopimusjärjestelmään tuonut esiin mitään 11 artiklan suojaamaa etua.»

EIK oli toista mieltä:

---

[702] Martens et al. A/9 1996-II s. 667–673.

[703] »(...) a weaker party – the applicant – trying to fend off actions interfering with his property rights and contracts taken by a stronger party – the unions – in order to become an instrument in goals that were not his own, and which he was not legally bound to fulfill (...) the tolerance on the part of the State of the individual actions against the applicant's business made him bear an individual and excessive burden which could have been rendered legitimate only if he had had the possibility of effectively challenging the actions so that the competing interests could be independently assessed at domestic level,» A/9 1996-II s. 693–694.

»Tosiasiassa esillä olevassa tapauksessa oli kysymys siitä, tulisiko valituksen tekijän luopua sääntelemästä suhteitaan työntekijöihinsä työsopimuksin ja sen sijaan hyväksyä tiettyjä velvollisuuksia, jotka ovat normaalisti työnantajayhdistyksen jäsenyyteen kuuluvia olennaisia piirteitä. Näissä olosuhteissa olisi keinotekoista ja muodollista kieltää, että valituksen tekijän negatiiviseen järjestäytymisvapauteen oli puututtu, vaikka hänellä oli mahdollisuus hyväksyä velvollisuudet liittymättä muodollisesti HRAF:iin tai mihin tahansa muuhun yhdistykseen.»[704]

Jäsenten *Martens et al.* mielipidettä olen edellä jo referoinut: kategorisesti työnantajan vapaus olla liittymättä työehtosopimusjärjestelmään ja vapaus neuvotella omat työsopimuksensa on negatiivisen järjestäytymisvapauden olennainen ainesosa.»[705] Myös jäsen Morenilla katsoi, että oikeus kieltäytyä neuvottelemasta työehtosopimuksesta ammattiyhdistysten kanssa kollektiivisen painostuksen uhan, kuten saarron tai boikotin alla kuuluu 11 artiklan suojaaman negatiivisen järjestäytymisvapauden piiriin.[706] Jäsen Bonnici argumentoi, että painostustoimien tärkein ja merkityksellisin seuraus oli valituksen tekijän ja hänen työntekijöidensä työsuhteiden muuttuminen täysin tehottomiksi, koska niitä ei voitu millään tavoin noudattaa.[707]

EIT:n jäsenten mielipiteet hajosivat myös siinä kysymyksessä, miten tulisi suhtautua vasta tuomioistuimessa esitettyyn näyttöön ammattiliittojen tavoitteleman työehtosopimussidonnaisuuden vaikutuksista työntekijöiden työehtoihin. Toimikunnalle esitetty selvitys näytti osoittavan, että ne täyttivät vähintään työehtosopimuksen minimin ja että työntekijät itse, mukaan lukien ainoa HFR:n jäsen, olivat samaa mieltä eivätkä tukeneet työtaistelua.[708] Ruotsin hallitus viittasi HRF:n yksilöimiin eroihin työntekijöiden vahingoksi vasta tuomioistuimessa.[709] Puolin ja toisin ymmärrettiin, että ammattiliittojen intressin legitimiteetin kannalta nämä seikat olivat merkityksellisiä.[710] Sen si-

[704] *Op. cit.* § 75 s. 683. EIK:n jäsen Jörundsson s. 690 sekä Liddy ja Barreto s. 692–694 olivat samaa mieltä kuin sittemmin EIT:n enemmistö.

[705] Ks. myös Martens et al., *Op. cit.* s. 669.

[706] *Op. cit.* s. 675. Ks. myös edellä referoimani Martens et al. kpl. 9 s. 672 .

[707] *Op. cit.* kpl. 3 s. 677

[708] *Op. cit.* § 79 s. 684.

[709] *Op. cit.* § 15 s. 645. Ero kuukausipalkassa oli 900 Skr, lisäksi työnantaja ei maksanut vuosilomalain mukaisia lomakorvauksia eikä vuoden 1982 työsuhdeturvalain edellyttämää palkkaa sääesteistä johtuvien työn keskeytysten ajalta, ja hän liittyi työmarkkinavakuutusjärjestelmään vasta vuonna 1988.

[710] Sen sijaan esillä ei ollut se seikka, että tavanomaisesti liityntäsopimukseen sisällytetään lauseke, joka suojaa työntekijöiden pääsopimusta paremmat työehdot. Ruotsin LO:n juristin Kurt Junesjön antama tieto.

jaan EIT:n jäsenet suhtautuivat eri tavoin esitettyyn uuteen näyttöön käyttäessään sinänsä tuomioistuimelle riidattomasti kuuluvaa harkintavaltaa.[711]

Edellä referoimani mielipiteiden hajonta osoittaa mielestäni, että »tällaiset vaihtelut tuomareiden asenteissa liittyvät heidän tunteisiinsa ja käsityksiinsä yhtä paljon kuin heidän käsiteltävänään oleviin sosiaalisiin ja oikeudellisiin ongelmiin.»[712] Tämä päätelmä saa tiettyä tukea itse mielipiteiden sisällöstä.

Toisaalta Gustafssonin ja ammattiliittojen vastakkainasetteluun suhtauduttiin – Lord Denningin metaforaa lainatakseni – kuin tarinan Daavidista ja Goljatista, kuitenkin sillä erolla, että Goljat voittaa aina.[713]

Martens et al. luonnehtivat ristiriitaa seuraavaan tapaan: Toisaalla oli pieni työnantaja, jonka syvään poliittiseen vakaumukseen kuului, että tietty työehtosopimusjärjestelmä oli yhteiskunnan kokonaisedun kannalta haitallinen eikä sitä voi sellaisenaan hyväksyä. Tämän vuoksi hän ei pelkästään kieltäydy työnantajayhdistyksen jäsenyydestä, vaan peräänantamattomasti vastustaa kaikkia asianomaisen ammattiliiton pyrkimyksiä integroida hänet tavalla tai toisella tähän järjestelmään. Toisaalla oli ammattiliitto, joka ymmärrettävästi oli sitä mieltä, että alan jokaisen työnantajan tulisi osallistua järjestelmään ja joka pyrki sen vuoksi murskaamaan työnantajan vastarinnan turvautumalla työtaistelutoimiin. Tämä vakava painostus puuttui työnantajan negatiiviseen järjestäytymisvapauteen, johon kuului vapaus neuvotella omat työsopimuksensa. Perustuslaissa turvatun työtaisteluvapauden väärinkäytön estämiseksi ja suhteettoman painostuksen kohteeksi joutuneelle uhrille Ruotsin laki ei turvannut oikeuskeinoja. Euroopan neuvoston vaalimien lainalaisuuden ja oikeudellisen yhdenvertaisuuden periaatteiden kannalta on mahdotonta hyväksyä sitä, että demokraattisenkaan lainsäätäjän päätöksen turvin ammattiliittojen tulisi saada etuoikeus olla yksinomainen ja viimeinen erotuomari sen jäsenten ja järjestelmään liittymistä vastustavan pienen työnantajan etujen välillä.

Jäsen *Jambrek* katsoi, että 11 artiklan asettamaan velvollisuuteen kuului, että jäsenvaltioiden tuli estää ammattiyhdistyksen hallitsevaan asemaan

---

[711] EIT:n ratkaisussa viitataan (*op. cit.* § 51) tältä osin tapauksiin *Barthold v. Germany* A/90 kplt. 41–42 ja *McMichael v. United Kingdom* A/307-B, kpl. 73 ja viimeksi mainitun kautta EIT:n sääntöön 41(1) A; jäsenet Martens et al. (*op cit.* s. 445) rajaavat tässä viittauksessa omaksutun säännön soveltamisalan vain aiemmin tuntemattomiin tai myöhemmin esiintyneisiin tosiseikkoihin.

[712] Wedderburn 1986 s. 35.

[713] *Op. cit* s. 364.

perustuva väärinkäyttö, jonka tavoitteena on pakottaa kuka tahansa liittymään yhdistykseen tai työehtosopimusjärjestelmään. Hänen mukaansa »Ruotsin malliin» perustuva, työehtosopimusjärjestelmän erityistä merkitystä korostava, institutionalisoitujen työmarkkinasuhteiden varaan rakentuva järjestelmä vei voimaa edellä systemaattiseksi argumentiksi nimittämältäni EIT:n enemmistön käyttämältä perusteelta. Järjestelmä oli jo huomattavan laajalle ja syvälle ulottuva ja voimakas, mihin sekoittui se seikka, että hakijan mukaan työehtosopimusjärjestelmä oli osoittautunut tehokkaaksi keinoksi edistää Ruotsin sosiaalidemokraattisen puolueen jäsenyyttä kollektiivijäsenyyttä myöten. Tämän järjestelmän edelleen laajentaminen olisi tehnyt siitä »lähes kaiken kattavan ja kaikkivaltiaan, minkä tuskin voidaan sanoa olevan sopusoinnussa moniarvoisuuden käsitteen kanssa demokraattisessa yhteiskunnassa. Päin vastoin tähän käsitteeseen sisältyvien tavoitteiden, nimittäin institutionaalisen moninaisuuden ja yksilöllisen valinnanvapauden sekä itsensä toteuttamsen, turvaamiseksi valtion voidaan edellyttää ryhtyvän suojeleviin toimenpiteisiin estääkseen ammattiyhdistyksiä saavuttamasta tai käyttämästä hallitsevaa asemaa, varsinkin milloin ne muodostavat merkittäviä korporatiivisia toimijoita, joilla on laajaa taloudellinen, rahoituksellinen ja poliittinen tausta.»[714]

Toiselta puolen EIK:n eri mieltä olleet jäsenet *Jörundsson ja Conforti* varoittivat siitä, että negatiivisen järjestäytymisvapauden korostaminen saattaisi vaarantaa positiiviseen vapauteen perustuvan työehtosopimusjärjestelmän perusteita. Jälkimmäinen piti pääkysymyksenä sitä, ulotetaanko negatiivisen järjestäytymisvapauden suoja niin pitkälle, että siihen voidaan katsoa sisältyvän myös vapaus kieltäytyä soveltamasta työehtosopimusta. Hän viittasi tilanteisiin, joissa sopimuksen soveltaminen perustuu yleissitovuuteen joko suoraan (perustus)lain[715] tai erikseen tapahtuvan julistamisen seurauksena.[716] »Onko meidän sanottava, että kaikki tämä loukkaa 11 artiklaa sillä perusteella, että tämä artikla suojelee negatiivista järjestäytymisvapautta? Tämä sallisi 11 artiklan pyyhkivän pois kokonaisen perinteen, joka edelleen laajalti vastaa sopimusvaltioille yhteisiä sosiaalisia arvoja.»[717]

---

[714] A/9 1996-II s. 664–666.

[715] Conforti lainaa työehtosopimusten yleissitovuuden tunnustavaa Italian perustuslain 39(4) artiklaa, jota ei kuitenkaan ole sovellettu säännöksen täytäntöönpanoa koskevan lainsäädännön puuttuessa. Ks esim. Ahlberg-Bruun s. 96–98 ja Treu 1991 kplt. 410 ja 411 s. 175.

[716] Viittaus Ranskaan, Saksaan ja Portugaliin.

[717] A/9 1996-II s. 695.

Jäsen Jörundsson katsoi yleisemmin, että vaatimus siitä, että valtio suojelisi negatiivista järjestäytymisvapautta rajoittamalla liittojen mahdollisuuksia ryhtyä työtaistelutoimenpiteisiin vaarantaisi juuri tämän saman vapauden positiivisen puolen.[718]

6.4.4. Jälkinäytös: Gustafsson v. Sweden (Revision)

Gustafsson ei tyytynyt päätökseen vaan vaati sen tarkistamista. Tuomioistuimen työjärjestyksen 60(1) artikla[719] asettaa tarkistamiseksi kaksi aineellista edellytystä: kysymyksessä on 1) uusi tosiseikka, josta EIT:n, EIK:n ja asianosaisen tiedossa tuomiota annettaessa ja 2) joka olisi voinut luonteensa vuoksi ratkaisevasti vaikuttaa siihen. Gustafsson perusti kanteensa kahteen tosiseikkaan, jotka hänen mielestään täyttivät nämä edellytykset.[720] Ensinnäkin hän esitti selvitystä riitauttaakseen hallituksen väitteen, jonka mukaan yksi hänen työntekijöistään, joka oli HRF:n jäsen, olisi pyytänyt liiton apua työehtojen selvittämiseksi. Toiseksi hän viittasi siihen, että hänen ei annettu kommentoida hallituksen vasta vähän ennen pääkäsittelyä esittämää selvitystä työehtosopimuksen edellyttämien palkkojen, vuosilomakorvausten ja säähaittakorvausten ja yrityksessä noudatettujen työehtojen eroista. Hakemukseen oli liitetty runsaasti aineistoa, joka osoitti, ettei HRF.n vaatimusten hyväksyminen olisi vaikuttanut välittömästi yrityksessä työsopimusperusteisesti sovellettujen työehtojen sisältöön työntekijöiden vahingoksi.[721]

EIT katsoi, ettei sille esitetty aineisto olisi vaikuttanut ratkaisevasti tuomioon ja välttyi siten ottamasta kantaa sen tuoreuteen työjärjestyksen 60 artiklan tarkoittamassa mielessä. EIT joutui näin arvioimaan uuden selvityksen merkitystä aikaisemman päätöksensä valossa. Kantajan konstruktio rakentui sen varaan, että hallituksen pääkäsittelyssä esittämä ja kantajan virheelliseksi osoittama informaatio oli ratkaisevasti vaikuttanut tuomion 52–55 §:ssä esittämiin johtopäätöksiin ja siten myös ratkaisun lopputulokseen. Lähtökohtana voidaan olettaa olleen, että EIT ilmeisesti oli pitänyt merkityksellisenä sitä seikkaa, mikä tosiasiallinen vaikutus HRF:n vaatimusten hyväksymisellä – joko järjestäytyminen tai erillissopimuksen allekirjoittaminen – olisi ollut yrityksessä sovellettaviin työehtoihin. Tuomioistuin katsoi

[718] *Op. cit.* s. 690.

[719] 1.11.1998 voimaan tulleen uuden työjärjestyksen 80(1) artikla.

[720] *Gustafsson v. Sweden (Revision)* (18/1995/524/610), Admissibility, Judgment of 13 October 1997; Merits, Judgment of 30 July 1998, lähde: http://www.dhcour.coe.

[721] *Ibid,* § 7–10.

näet toisaalla voivansa ottaa huomioon hallituksen esittämät tiedot työehtosopimuksen mukaisten ja yrityksessä sovellettavien työehtojen eroista (51 §) ja toisaalla, ettei kantaja ollut näyttänyt toteen väitettään, jonka mukaan hänen tarjoamansa työehdot olivat työehtosopimuksen edellyttämiä edullisemmat (53 §).

EIT rajoittui tarkastelemaan näitä lausumiaan. Se tulkitsi niiden merkitystä ahtaasti viitaten tarkistusmenettelyn poikkeukselliseen luonteeseen.[722]

EIT piti hallituksen esittämien tietojen huomioon ottamista koskevaa muutoksenhaun alaista kannanottoaan luonteeltaan prosessuaalisena. Sen ei sellaisenaan voitu katsoa merkitsevän, että EIT myös tosiasiassa kiinnitti huomiota hallituksen esittämään lisäselvitykseen.[723] EIT referoi pitkään taloudellisen painostuksen merkitystä arvioivia aikaisempia perustelujaan ja totesi, että vain sovellettujen työehtojen edullisemmuutta koskevaa kysymykseen viitattiin päätuomion 53 kappaleessa. Sen alussa olevaa kantajan todistustaakkaa koskevaa lausumaa EIT piti vain liitännäisenä tätä edeltäville perusteluille. Tämä maininta ei merkinnyt sitä, että tuomioistuin olisi lausunut mitään sellaista, joka antaisi aiheen uskoa EIT:n hyväksyneen puolestaan hallituksen esittämät perusteet ja selvityksen vastanäytöksi.

> »Tosiasiassa, pikemminkin kuin määritellessään kantajan ja hallituksen välisen työehtoja koskevan erimielisyyden tuomioistuin kiinnitti huomiota liiton toiminnallaan tavoittelemaan yleiseen etuun, erityisesti työehtosopimusten erityiseen tehtävään ja merkitykseen työsuhteiden sääntelyssä Ruotsissa.»[724]

Näin ollen kantajan esittämällä selvityksellä ei olisi ollut ratkaisevaa vaikutusta tuomioon miltään osin eikä se siten antanut aihetta tarkistaa sitä.

Asia käsiteltiin suuressa jaostossa.[725] Jäsen *Bonnici* oli eri mieltä. Hänen mielestään koko asian ydin on kaiken aikaa ollut luonteeltaan taloudellinen ja siten epäsuorasti mutta viime kädessä poliittisesti merkityksellinen. Hän viittasi ensimmäiseen eriävään mielipiteeseensä. Referoidessaan hän samalla modifioi sitä:

> »Kantajan työntekijät olivat ammattiyhdistysten kuristusotteen pääasiallisia uhreja, mikä esti tehokkaasti heitä nauttimasta paremmista työsopimuksista. He eivät kuuluneet mihinkään ammattiyhdistykseen, ja

[722] *Ibid,* § 25.
[723] *Ibid,* § 28.
[724] *Ibid,* § 31.
[725] Grand Chamber, äänin 16–1.

> sen vuoksi, jotta »järjestelmä» toimisi, kantaja oli pakotettava joko liittymään ammattiyhdistykseen tai allekirjoittamaan erillissopimus. Joka tapauksessa kantajaan ja hänen työntekijöihinsä kohdistunut taloudellinen painostus muodostui vaikutukseltaan pakottamiseksi, joka loukkasi 11 artiklaa.»

Tästä lähtökohdasta on loogista päätyä uuden näytön arvioinnissa enemmistöstä poikkeavaan johtopäätökseen. Bonnici huomautti, että kantaja oli nyt voinut osoittaa toteen väitteensä, jonka mukaan hänen tarjoamansa työehdot olivat edullisempia kuin työehtosopimus edellytti. Tähän nähden tuomioistuin ei olisi voinut tarkistamisvaatimukseen vastatessaan yksinkertaisesti katsoa, ettei tämä seikka ollut riittävän merkittävä ainakaan tuomion tarkistamiseksi sillä perustella, että »tuomion 53 artiklassa mainitut perusteet olivat pelkästään liitännäisiä 'edellä, ts. tässä tuomiossa' mainittuihin perusteisiin nähden.»

Bonnici huomautti, että enemmistön mielestä esitetty uusi näyttö ei vaikuta edellä taloudellisen painostuksen merkitystä arvioivassa 52 kappaleessa esitettyihin perusteluihin ja lainasi sen johtopäätösosaa: »Pakottaminen, joka ei, kuten tässä, merkittävästi vaikuta tämän oikeuden (11(1) artikla) nauttimiseen, vaikka se aiheuttaakin taloudellista vahinkoa, ei voi antaa aihettaa mihinkään positiiviseen velvollisuuteen 11 artiklan perusteella.»

Johtopäätös tässä kohden oli:

> »Uudet tosiseikat osoittavat, että kantaja ja hänen työntekijänsä eivät voineet solmia palvelussopimusta, jonka ehdot olivat kansallisen työehtosopimuksen ehtoja edullisemmat. Tämän ammattiyhdistysten kuristusotteen ei voida sanoa olleen merkittävästi vaikuttamatta kantajan ja hänen työntekijöidensä järjestäytymisvapauteen, koska he voivat solmia työsopimukset vain ehdoilla, jotka sanelivat ammattiyhdistykset, mihin he eivät halunneet liittyä.»

6.5. Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus

IOK ei ole toistaiseksi hyväksynyt 22 artiklaa koskevaa yleistä kommenttia.[726] Komitea on yleensä käsitellyt tämän artiklan soveltamista sopimusval-

[726] IOK:n vuonna 1996 hyväksymän työsuunnitelman mukaan 21 ja 22 artiklaa koskevan kommentin laatiminen on vuorossa vasta sen jälkeen, kun komitea on ajanmukaistanut 3 artiklaa koskevan yleisen kommentin (nro 4) ja uudet kommentit 2 ja 12 artikloista, A/51/40 kpl. 366 s. 53; ks. myös A/52/40 kplt. 451–452 s. 73.

tioiden esittämien raporttien yhteydessä. Se on käsitellyt perusteellisemmin[727] artiklan tulkintaa yksilövalitusasiassa *J.B. et. al. V. Canada (Alberta Union).*[728]

Kysymys oli lakko-oikeudesta

Ilmoituksen syynä oli Albertan provinssissa vuoden 1977 syyskuussa voimaan tullut laki, joka kielsi julkishallinnon palveluksessa olevilta lakko-oikeuden.[729] Kanadan ammatillinen keskusjärjestö teki jäsenjärjestönsä[730] puolesta valituksen ILO:njärjestäytymisvapauskomitealle sillä perusteella, että kielto koski muitakin julkishallinnon palveluksessa olevia kuin niitä, joiden tehtävänä on turvata yhteiskunnalle elintärkeät toiminnot (*essential services stricto sensu).* Järjestäytymisvapauskomitea oli samaa mieltä ja suositteli lainsäädännön tarkistamista.[731] Samasta asiasta tehtiin sittemmin vielä kaksi valitusta, joista jälkimmäistä koskeva raportti on vuodelta 1985.[732] Albertan julkisen alan ammattiliiton hallituksen jäsenet riitauttivat kansallisessa tuomioistuimessa em. lain Kanadan kansainvälisoikeudellisia velvoitteita loukkaavana ja provinssin lainsäädäntötoimivaltaan kuulumattomana. Hävittyään kaikissa oikeusasteissa he valittivat sekä omissa nimissään että liiton hallituksen jäseninä IOK:lle.

---

[727] Yksilövalitustapauksessa *López Burgos v. Uruguay* (No. 52/1979, A/38/40, kpl 13) ihmisoikeuskomitea katsoi ilmoituksen tekijän KP-sopimuksen mukaisia oikeuksia tulleen loukatuksi muun ohella »hänen ammattiyhdistystoimintansa vuoksi». Yksilövalitustapauksessa *Sohn v. the Republic of Korea* (No. 518/1992, A/50/40 Vol. II, Section L, kpl. 10.4.) valituksen tekijäna ollut ammattiyhdistysjohtajaa oli rangaistu hänen julkisesta tuestaan erään telakan lakkolaisille sillä perusteella, että kansallinen lainsäädäntö kielsi ulkopuolisia puuttumasta työriitoihin. IOK katsoi menettelyn loukkaavan KP-sopimuksen 19 artiklan turvaamaan oikeutta mielipiteen vapauteen.

[728] No. 118/1982, *J.B. et al. v. Canada*, A/41/40; CCPR/5/Add. 1 s. 524–529; CCPR/C/OP/2 s. 34–39. Yksilövalitustapauksessa *López Burgos v. Uruguay* (No. 52/1979, A/38/40, kpl 13) ihmisoikeuskomitea katsoi ilmoituksen tekijän KP-sopimuksen mukaisia oikeuksia tulleen loukatuksi muun ohella »hänen ammattiyhdistystoimintansa vuoksi». Tapauksessa *Sohn v. the Republic of Korea* (No. 518/1992, A/50/40 Vol. II, Section L, kpl. 10.4.) valituksen tekijäna ollutta ammattiyhdistysjohtajaa oli rangaistu hänen julkisesta tuestaan erään telakan lakkolaisille sillä perusteella, että kansallinen lainsäädäntö kielsi ulkopuolisia puuttumasta työriitoihin. IOK katsoi menettelyn loukkaavan KP-sopimuksen 19 artiklan turvaamaa oikeutta mielipiteen vapauteen.

[729] Public Service Employee Relations Act, 1977.

[730] Alberta Union of Public Employees.

[731] CFA *Case No. 893* (Canada), 204th Report, Off. Bull. Vol. LXIII (1980), Series B, No. 3.

[732] CFA *Case No. 1055* (Canada); Cases Nos. 1172, 1234, 1247 [= Alberta], and 1260 (Canada), 241 Report, Off. Bull. Vol. LXVIII (1985) Series B, No. 3.

IOK tulkitsi KP-sopimuksen 22 artiklaa *ratione materiae* prosessuaalisena kysymyksenä, koska komitea voi ottaa tutkittavakseen vain ilmoituksia, jotka koskevat sopimuksen kattamien oikeuksien väitettyjä loukkauksia.[733] Komitean oli siten ratkaistava esikysymyksenä (*decision on admissibility*) onko lakko-oikeus yleissopimuksessa »ilmaistu» tai siinä »lueteltu» oikeus.[734]

Komitea katsoi, että ilmoitus on yhteensopimaton yleissopimuksen kanssa ja jätti sen valinnaispöytäkirjan 3 artiklan nojalla tutkimatta. Kun lakko-oikeus ei expressis verbis sisälly 22 artiklaan, komitea katsoi tehtäväkseen tulkita, sisältyykö tämä oikeus määräykseen kirjatun yhdistymisvapauden piiriin. Tulkinta johti kielteiseen johtopäätökseen.

Viisi komitean jäsentä[735] jätti päätökseen yhteisen mielipiteen, jonka mukaan ilmoitus olisi ollut tutkittava. Molemmat mielipiteet tukeutuivat Wienin yleissopimuksen tulkintasääntöihin, mutta painottivat niitä eri tavoin.

Tärkein tulkintamateriaalin arviointiin vaikuttava erottava seikka oli enemmistön positivistinen, tekstiä korostava, ja vähemmistön laajentava, sopimuksen tarkoitusta painottava ja ILO:n valvontakäytäntöön sekä TSS-sopimukseen avoimempi lähestymistapa.

Enemmistö piti ratkaisevana esitöistä ja molempien sopimusmääräysten vertailusta sen mielestä ilmenevää poissuljentaa. Vähemmistön lähtökohtana oli, että 22 artiklassa on taattu laaja yhdistymisvapaus. Sen vuoksi siihen ei ollut kirjattu lakko-oikeutta eikä muitakaan erilaisia ammatillisen edunvalvonnan toimintamuotoja, kuten kokouksia ja työehtosopimustoimintaa. Kuitenkin tämän oikeuden käyttäminen edellyttää, että sallitaan jokin määrä yhteistoimintaa, jotta se ei menettäisi kokonaan merkitystään. Tätä sallittua aluetta ei kuitenkaan voida määritellä etukäteen, vaan sitä on tarkasteltava sosiaalisessa yhteydessään ja 22 artiklan muiden kappaleiden valossa.

Enemmistön ja vähemmistön mielipiteet esitöiden merkityksestä poikkesivat toisistaan, vaikka valmisteluhistoriasta tapahtumien ketjuna[736] vallitsi yhteinen käsitys. Enemmistö kiinnitti huomiota siihen, että YK:n ihmisoikeustoimikunnan valmistelu perustui ihmisoikeuksien julistukseen, joka ei kuitenkaan viittaa lakko-oikeuteen. Valmistelun eriytyminen kahdeksi sopimukseksi alkoi vuoden 1951 luonnoksesta,[737] ja tähän vuoden 1952 käsitte-

---

[733] Valinnaispöytäkirjan 1 artikla; de Zayas & Möller & Opsahl s. 406; McGoldrick s. 162–167; Nowak s. 653–656.

[734] 1 ja 2 artiklat.

[735] Rosalyn Higgins, Rajsoomer Lallah, Andreas Mavrommatis, Torkel Opsahl ja Amos Wako.

[736] Ks. luvussa IV.6

[737] E/1992, Annex I.

lyn pohjana olleeseen luonnokseen sisältyi yleistä yhdistymisvapautta koskeva 16 artikla sekä ammatillista järjestäytymisvapautta koskeva 27 artikla. Jälkimmäinen käsiteltiin ensin, ja sitä koskeva lakko-oikeuden sisällyttämistä koskeva muutosesitys hylättiin äänestyksessä. Kolme viikkoa myöhemmin käsiteltyyn 16 artiklaan ei vastaavaa muutosesitystä tehty, ja tämän jälkeenkin lakko-oikeutta käsiteltiin kolmannessa komiteassa vain keskusteltaessa yhteisen luonnoksen 27 artiklasta TSS-sopimuksen 8 artiklaksi siirretyn luonnoksen yhteydessä.[738] Ihmisoikeuskomitean enemmistö päättelee, etteivät esityöt osoita KP-sopimuksen laatijoiden aikoneen taata lakko-oikeuden.[739]

Vähemmistö piti odotettuna, että lakko-oikeutta käsiteltiin juuri ammattiyhdistyksiä koskevassa yhteydessä sekä vuonna 1952 että vuonna 1957, eikä asiaan enää tämän jälkeen KP-sopimuksen valmistelussa palattu, koska siinä muodosteilla ollut 22 artikla käsittelee yhdistymisvapautta yhtenä yhtä lailla klubeja, seuroja ja ammattiyhdistyksiä koskevana kokonaisuutena. Tällaisessa yhteydessä »erityisten toimintojen kuten lakon mainitseminen ei olisi ollut asianmukaista». Tällä perusteella vähemmistö ei pannut esitöille ratkaisevaa painoa sopimuksen valmistelijoiden tarkoitusta etsittäessä.[740]

Myös TSS-sopimuksen 8 artiklan merkitystä 22 artiklan systemaattisessa tulkinnassa arvioitiin eri tavoin. Enemmistö katsoi lakko-oikeuden mainitsemisen erikseen – ammattiyhdistysten perustamisoikeuden ja niihin liittymisoikeuden lisäksi – osoittavan, ettei lakko-oikeus ole tähän 8 artiklassa ilmaistuun käsitteeseen itsestään sisältyvä osa. Ja kun KP-sopimuksen 22(1) artiklassa ei lakko-oikeutta mainita, ei se myöskään kuulu tämän artiklan piiriin.

Vähemmistö arvioi asiaa toisin. Sen mukaan oikeus ammatilliseen järjestäytymisvapauteen yhdistymisvapauden erityisenä ilmenemismuotona mainittiin lyhyesti KP-sopimuksen 22 artiklassa yksilön oikeutena, mutta sitä käsiteltiin joukkona toisistaan erottuvia oikeuksia 8 artiklassa. Tämä »ei välttämättä sulje lakko-oikeutta ulkopuolelle kaikissa olosuhteissa. Emme näe mitään syytä tulkita tätä samaa asiaa eri tavoin kahdessa yleissopimuksessa.» Vähemmistö pyrki tällä tavoin molempien sopimusten yhdenmukaiseen tulkintaan ja soveltamiseen.

Vähemmistön yhtenäiseen tulkintaan tähtäävä konstruktio johtaa loogisesti tarkastelemaan myös rajoitusperusteita. Käsitykseni mukaan vähemmis-

[738] Ks. VI luku 5.1.1. ja 5.1.2.; Ben-Israel s. 79–81.
[739] A/41/40 kpl. 6.3. s. 158–159.
[740] *Op. cit.* kplt. 5–6, s. 161–162.

tön ajattelu asiassa on hyvinkin voinut kulkea seuraavaan tapaan: siihen asti kun 8 artiklan lakivaraukseen perustuva lainsäädäntö sallii – ja mielipiteessä tyydytään vain viittaamaan tähän liittyviin monimutkaisiin oikeudellisiin ongelmiin – yksilön lakko-oikeudelle jää 22 artiklan mukaan elintilaa varsinkin, kun 22(2) artiklassa on viitattu vain asevoimiin ja poliisiin julkisen vallan kategorioina ja erityisten rajoitusperusteiden kohteina.[741]

Vähemmistö pitää sekä lakko-oikeuden tarpeellisuutta että loukkauksen perusteltavuutta asiaratkaisua vaativana kysymyksenä, mutta täsmentää sen pelkästään 22(2) artiklaan, toisin sanoen kysymykseksi siitä, ovatko Kanadan hallituksen rajoitustoimenpiteet sopusoinnussa tämän artiklan kanssa vai eivät.

IOK arvioi myös ILO:n yleissopimuksen nro 87 merkitystä oikeuslähteenä. Valituksen tekijät viittasivat sopimuksen 22(3) artiklaan sisältyvään suojalausekkeeseen ja esittivät, että lakko-oikeuden kieltäminen loukkaisi Kanadan ratifioimassa ILO:n sopimuksessa nro 87 myönnettyä turvaa. Tämä sopimus on otettava huomioon KP-sopimuksen 22(1) artiklan tulkinnassa. Valituksen tekijät viittasivat ILO:n järjestäytymisvapauskomitean edellä mainittuihin suosituksiin, joista jo ensimmäisessä oli kehotettu Kanadan hallitusta »harkitsemaan uudelleen kysymyksessä olevia säännöksiä lakkokiellon rajoittamiseksi toimintoihin, jotka ovat elintärkeitä sanan ahtaassa merkityksessä.»

IOK:n enemmistö pidättyi harkitsemasta ILO:n yleissopimuksen nro 87 relevanssia laajemmin ja totesi 22(3) artiklaa koskevasta perusteesta:

»Sopimuspuoli ei ole millään tavoin väittänyt, että 22 artikla oikeuttaa sen ryhtymään lainsäädäntötoimiin tai soveltamaan lakia tavalla, joka heikentäisi ILO:n yleissopimuksessa nro 87 myönnettyä turvaa.»[742]

Komitean vähemmistö rakensi analogian varaan. Se totesi totesi yhtäläisyyden ILO:n järjestäytymisvapauskomitean suosituksen ja KP-sopimuksen tekstin välillä sikäli, että suosituksessa viitattiin sopimukseen nro 87 (10 artikla), jossa ammattiyhdistysten tavoite määritellään työntekijöiden etujen edistämiseksi ja puolustamiseksi, mikä sisällöltään vastaa KP-sopimuksen 22(1) artiklassa määriteltyä ammatillisen järjestäytymisvapauden tarkoitusta. ILO:n järjestäytymisvapauskomitea katsoi Albertan lainsäädännön »huomattavasti rajoittavan ammattiyhdistysten mahdollisuuksia edistää ja puolustaa jäsentensä etuja». Vähemmistö ei nähnyt syytä tulkita 22 artiklaa vas-

[741] Ks. myös Nowak s. 391.

[742] *Op. cit.* kpl. 6.5. s. 159.

taavassa tilanteessa toisin kuin ILO ja kiinnitti tässä yhteydessä huomiota 22(3) artiklaan, jatkamatta kuitenkaan tältä osin pitempään.

Vähemmistö kiteytti argumentaationsa seuraavasti (aksiologinen argumentti):

»Emme voi käsittää, että jonkun oikeuden käyttämisen tapa tulisi julistaa yhteensopimattomaksi kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen kanssa, kun tämä oikeus on ilmoitettu periaatteessa lailliseksi tietyissä johtavissa ja laajasti ratifioiduissa kansainvälisissä asiakiarjoissa.»[743]

Sekä enemmistö että vähemmistö kieltäytyivät tulkitsemasta 22(3) artiklaan sisältyvää suojalauseketta itsenäisenä materiaalisena osana KP-sopimusta, vaikka siihen olisi ollut erityisen otollinen tilaisuus.[744] Ilmoituksen tekijät vetosivat siihen suoraan, ja asiassa oli esitetty poikkeuksellisen vahvaa näyttöä siitä, että suojalausekkeessa tarkoitettua ILO:n sopimusta nro 87 on rikottu. IOK:n ei olisi itse tarvinnut paneutua toisen sopimuksen tulkintaan, joka oli sen puolesta jo tehty ILO:n oman valvontajärjestelmän mukaisesti ja tavalla, jota ihmisoikeustoimikunta olisi voinut käsitellä eräänlaisena *res judicata* -tilanteena.[745] Se olisi voinut todeta suoraan samalla rikotun myös KP-sopimuksen 22(3) artiklaa. Tämä olisi ollut edellä EIS:n kohdalla selostamani J. E. S. Fawcett'n ajatuskulun looginen johtopäätös. IOK olisi antanut suoraa suojelua suojalausekkeen loukkaamista vastaan. Tämä olisi johtanut siihen, mihin suojalauasekkeilla pyritäänkin: turvaamaan asteittain edistyvä kehitys. Tällä argumentaatiolla olisi enemmistö välttynyt ottamasta kantaa siihen, sisältyykö lakko-oikeus 22(1) artiklaan per se. Enemmistön 22(3) artiklaa koskevaa virkettä ei voi käsittää mitenkään relevantiksi perusteeksi tämän sopimusmääräyksen sivuuttamiseksi. Konstruoidessaan lakko-oikeuden 22(1) artiklan »sisään» vähemmistö saattoi turvautua 22(3) artiklaan vain täydentävänä argumenttina. Sillä olisi kuitenkin ollut tässä yhteydessä poikkeuksellisen hyvä mahdollisuus – obiter – ottaa kantaa myös suojalausekkeen tulkintaan itsenäisenä kysymyksenä.

---

[743] *Op. cit.* kpl. 8 s. 162.

[744] Buergenthal & Maier katsovat saman logiikan mukaan mm KP-sopimuksen hätätilan aikaisia poikkeuksia koskevaan 4(1) artiklaan sisältyvän kiellon poiketa muista kansainvälisistä velvoitteista merkitsevän, että »(...) the humanitarian law agreements [= Geneven vuoden 1949 yleissopimukset, SopS 7–8/1955 ja kaksi lisäpöytäkirjaa vuodelta 1977, SopS 81–82/1980] would be incorporated into the derogation clause of the human rights treaty and bar any derogation inconsistent with the humanitarian law conventions,» lähde Meron 1987 s. 58.

[745] Vrt. Nowak s. 428.

Ihmisoikeuskomitean kannanotot sen tarkastettavaksi esitettyihin hallitusten kertomuksiin sisältävät vähemmän tulkinnan kannalta merkityksellistä argumentaatiota. Ne ovat ylimalkaisempia ja samalla suoraviivaisempia johtopäätöksiä ja suosituksia, joiden konkreettisempi sisältö avautuu vasta asianomaisen kertomuksen käsittelyä koskevan aineiston perusteella.[746] Komitea näyttää kuitenkin hakeneen johtoa ainakin ILO:n asiakirjoista antaessaan »summaarista sisältöä» KP-sopimuksen 22 artiklalle. Komitea on esimerkiksi katsonut, ettei järjestöjen hajoittaminen tai lakkauttaminen hallinnollisin toimin ole 22 artiklan mukaista,[747] että ulkomaalaisilla tulisi olla oikeus tulla valituiksi ammattiliittojen johtotehtäviin,[748] että ennakkolupaa ja -valvontaa koskeva hallintokäytäntö rajoittaa oikeutta ammatilliseen järjestäytymisvapauteen,[749] ja että virkamiehillä tulee olla oikeus muodostaa yhdistyksiä ja oikeus työehtosopimusneuvotteluihin.[750] Joskus huomiota on kiinnitetty myös yksityissektorin tiettyjen työntekijäryhmien yhdistymis- ja järjestäytymisoikeuden puutteelliseen suojeluun.[751] Usein asianomaiselle maalle kielteinen johtopäätös esitetään yleisessä muodossa.[752] Tällöin raportissa mainittujen loukattujen oikeuksien luettelo ei rajoitu 22 artiklaan.[753] Usein samassa yhteydessä kiinnitetään huomiota rauhanomaisesti mieltään osoittaviin lakossa oleviin työntekijöihin tai ammattiyhdistysjohtajiin kohdistuviin painostustoimenpiteisiin, jotka ovat johtaneet pidätyksiin ja vangitsemisiin.[754]

---

[746] Ks. esim. Dominikaaninen tasavalta, CCPR/9 s. 191–192; CCPR/9/Add. 1 s. 182 ja kplt, 377–378 ja 386 s. 332–333.

[747] Esim. Concluding observations of the Human Rights Committee, Senegal, CCPR/C/79/Add. 82, 19 November 1997, kpl. 16 s. 4 ja Nigeria, CCPR/C/79/Add. 65, 24 July 1996, kpl. 22 s. 4

[748] Senegal, *loc. cit.*

[749] Libanon, CCPR/C/79/Add. 78, 5 May 1997, kpl. 27 s. 6; Liettua, CCPR/C/79/Add. 87, 19 November 1997, kpl. 20 s. 5.

[750] *Ibid.*

[751] Journalistit, Argentiina, CCPR/C/79/Add. 46, 7 April 1995 kpl. 19 s. 4; kahvi- ja sokeriruokoviljelyä harjoittavien pienten maatalousyrittäjien työntekijät, Costa Rica, CCPR/C/79/ Add. 31, 18 April 1994 kpl. 8 s. 3. ILO:n asiantuntijakomitean kannasta maatalouden pienyritysten työntekijöihin ks. edellä s. 382.

[752] Esim. Cameroon, CCPR/C/79/Add. 33, 18 April 1994 kpl. 15 s. 3: »The Committee expresses its regret at the difficulties encountered by workers in exercising freely and peacefully their rights under articles 21 and 22 of the Covenant.»

[753] Ks. myös esim. Egypti, CCPR/12/Add. 1, kpl. 709 s. 470–471; Jugoslavia, CCPR/C/79/Add. 4, 25 September 1992 kpl. 6 s. 2.

[754] Esim. Meksiko, CCPR/C/79/Add. 32, 18 April 1994, kpl. 10 s. 3; Nigeria, CCPR/C/79/Add. 65, 24 July 1996 kpl. 22 s. 4; Peru, CCPR/11/Add. 1 kpl. 346 s. 313.

Sittemmin IOK on tarkistanut kantaansa oikeuden työehtosopimusneuvotteluihin ja lakko-oikeuden sisältymisestä KP-sopimuksen 22 artiklaan. **Libanonin** toista raporttia käsitellessään komitea valitti – perustelematta tarkemmin – että virkamiehillä ei edelleenkään ole oikeutta muodostaa yhdistyksiä eikä oikeutta työehtosopimusneuvotteluihin, mikä loukkaa sopimuksen 22 artiklaa.[755] **Saksan** neljättä raporttia käsitellessään komitea ilmoitti olevansa huolestunut virkamiesten ehdottomasta lakkokiellosta, joka voi loukata 22 artiklaa:

> »The Committee is concerned that there is an absolute ban on strikes by public servants who are not exercising authority in the name of the State and are not engaged in essential services, which may violate Article 22 of the Covenant.» [756]

Lakonisesta kannanotosta voidaan päätellä, että komitean mielestä lakko-oikeus on 22 artiklan suojaama: virkamiehillä, jotka eivät käytä julkista valtaa eivätkä huolehdi yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista, tulee olla lakko-oikeus; *a fortiori* sama oikeus tulee siten olla myös yksityissektorin työntekijöillä.

Niukkasanainen teksti ei perustele syitä kannanmuutokseen eikä tarkenna, millä edellytyksillä virkamiesten ehdoton lakkokielto voi loukata 22 artiklaa.[757] Johtoa voidaan mielestäni hakea siitä, että komitea on nyttemmin eksplisiittisesti tarkentanut suhtautumistaan KP-sopimuksen sallimiin derogaatioihin (4 artikla). Komitea käsittelee vuoden 1998 raportissaan perustavia humanitaarisia vähimmäistandardeja ja toteaa, että ko. artikla asettaa ehdoksi poikkeusten tekemiselle yleisen hätätilan aikana, etteivät tällä perusteella tehdyt toimenpiteet ole yhteensopimattomia asianomaisen sopimusvaltion muiden kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden kanssa. Komitea pitää selvänä, että sen on otettava huomioon tämä seikka arvioidessaan 4(1) ar-

---

[755] Report of the Human Rights Committee, GAOR,Supplement No. 40 (A/52/40,1997) kpl. 357: »The Committee also regrets that civil servants continue to be denied the right to form associations and to bargain collectively, in violation of article 22 of the Convenant.»

[756] GAOR, Supplement No. 40 (A/52/40,1997) kpl. 188.

[757] Raportin käsittelyssä Saksan hallituksen edustajien vastaukset virkamiesten lakko-oikeutta koskevaan kysymykseen eivät herättäneet jatkokysymyksiä, CCPR/C/SR. 1551–1553 (1997), ks. SR.1552 kpl. 80 ja 1553 kpl. 13.

tiklan noudattamista.[758] A fortiori sama periaate soveltuu myös erityisesti ILO:n sopimukseen nro 87 viittaavaan tai yleisemmin muihinkin kansainvälisiin yleissopimuksiin viittaaviin suojalausekkeisiin (KP-sopimuksen 22(3) artikla ja 5(2) artikla). »Huomioon ottaminen» ei vielä merkitse sitä, että toinen sopimus tai sen *most-favourable to the individual provisions* tulevat automaattisesti KP-sopimuksen osaksi,[759] vaikka *Thomas Buergenthal* katsookin, että KP-sopimuksen 4(1) artiklaan sisällytetty viittaus saattaa inkorporoida valtion muut kansainvälisoikeudelliset velvoitteet KP-sopimukseen kieltäessään valtioita käyttämästä tähän artiklaan perustuvaa rajoitusoikeuttaan tavalla, joka johtaisi ristiriitaan näiden velvoitteiden kanssa.[760] IOK:n konstruktion mukaan ILO:n sopimuksen tulkinta ei siten siirry ILO:n valvontaelimiltä IOK:n itsenäiseen harkintaan, vaan IOK tullee kiinnittämään enenevästi huomiota KP-sopimuksen 22 artiklaa valvoessaan ILO:n valvontakäytäntöön. Komitea onkin samassa raportissaan todennut pyrkivänsä mahdollisuuksien mukaan välttämään konflikteja ja harmonisoimaan työtään muiden YK:n ihmisoikeuselinten kanssa.[761] Sanan »työ» voidaan ymmärtää sisältävän myös tulkinnan, ja vaikka komitea viittaakin nimenomaisesti vain muihin »treaty bodies», yhtä nimenomainen 22 artiklan suojalauseke antaa perusteen olettaa, että mutatis mutandis sama periaate koskee myös YK:n erityisjärjestöjä KP-sopimuksen soveltamisen kannalta relevantein osin. Palaan KP-ja TSS-sopimuksiin sisällytettyjen suojalausekkeiden tulkintaan vielä yhteenvetoluvussa.

6.6. Yhteenveto

Kaikkien tarkastamieni sopimusten valvontaelimet ovat tarkoin tutustuneet valmisteluasiakirjoihin riippumatta siitä, onko lakko-oikeus kirjattu sopimukseen expressis verbis (ESP, TSS-sopimus) vai ei (ILO nro 87, EIS ja KP-

[758] A/53/40 kplt. 19–21: »(...) it is evident that the Committee has to take the State Party's other international obligations into account when monitoring compliance with article 4, paragraph 1».

[759] Ks. Nowak s. 101, joka viittaa EIS 60 artiklaan sisältyvän vastaavan suojalausekkeen esitöihin, CE Doc H(70) 7, 23 (§ 85), Eisseniin 1970 ZaöRV s. 258 ja Buergenthaliin, teoksessa Henkin (ed.) 1981 s. 90.

[760] Buergenthal, *loc. cit.*

[761] Op. cit. kpl. 35: »The Committee keeps itself informed about the work of the other treaty bodies. For the sake of the many States parties to several human rights covenants and conventions, the Committee seeks to avoid conflict and to harmonize its work with that of other treaty bodies when possible.»

sopimus). Jälkimmäisessä tapauksessa motiivina on ollut etsiä vastausta kysymykseen lakko-oikeuden implisiittisestä sisältymisestä sopimusmääräyksissä yleisessä muodossa turvatun ammatillisen järjestäytymisvapauden piiriin. ESP 6(4) artiklan esitöistä on haettu tukea tämän sopimusmääräyksen oikeudellista velvoittavuutta koskevaan kysymykseen ja työnantajan työtaisteluoikeuden selventämiseksi. Valmistelutöihin tutustuminen johti valvontaorgaanit perehtymään myös muiden samaa asiaa koskevien sopimusten käytettävyyteen tulkintaohjeena. IOK:n enemmistö ja EIT rajoittuivat viime kädessä vain kaikkein läheisimpiin sopimuksiin, edellinen TSS-sopimukseen ja viimeksi mainittu ESP:aan. Kumpikaan orgaani ei argumentoinut ILO:n sopimusten merkityksestä vertailukohtina, vaikka asia oli korostetusti esillä, IOK:ssa tosin lähinnä KP-sopimuksen 22(3) artiklan harmonisointilausekkeen kohdalla.

EIS ja KP-sopimus määrittelevät »puhtaimmin» perinteisiä yksilön vapausoikeuksia ja niiden rajoja. Ne on laadittu tässä suhteessa samaa tekniikkaa noudattaen: kukin oikeus ja sitä koskevat rajoitusperusteet on kirjoitettu samaan artiklaan. Esitöillä oli selviä yhtymäkohtia toisiinsa siitä huolimatta, että sopimusten valmistelu tapahtui eri paikoissa ja kokoonpanoissa. IOK:n enemmistö peilasi kuitenkin KP-sopimuksen 22 (1) artiklan tekstiä KP- ja TSS- sopimuksen esitöiden eriytymiseen ja päätyi TSS-sopimuksen 8 artiklasta johdettuun *e contrario* -tulkintaan.[762] EIT oli jo aikaisemmin omaksunut vastaavanlaisen lähestymistavan EIS 11 artiklan suhteesta ESP 6(4) artiklaan. EIT:n mielestä oikeutta työehtosopimusten solmimiseen ei voida katsoa sisällytetyn ensin mainittuun artiklaan, koska tämä saattaisi merkitä sen myöntämistä, että vuoden 1961 peruskirja otti askeleen taaksepäin tässä suhteessa.[763] Kummatkaan orgaanit eivät turvautuneet perinteiseen argumenttiin klassisesta vapausoikeudesta valtiollista puuttumista vastaan,[764] ja vain EIK ilmaisi mielipiteensä selkeästi.[765] EIT rajasi tulkintansa tapauskohtaiseksi, koskemaan julkista valtaa työnantajan ominaisuudessa,[766] eikä

[762] *J.B. et al. v. Canada,* nro 118/1982, A/41/40; julkaistu myös CCPR/C/OP/2 s. 34.

[763] *Swedish Engine Drivers' Union,* A/20 § 39 s. 15: *»Article 11 § 1 concerns State responsibility in the sphere of labour-management relations».*

[764] Non-interference-right, esim. Partsch s. 210: *»Das Koalitionsrecht ist (arg. Abs. 2) nur gegen Staat, nicht auch gegenüber den Sozialpartnern gewährleistet».*

[765] *Schmidt and Dahlström,* B/19 § 51 s. 31–32; § 58 s. 37.

[766] »Neither does the court consider that it has to rule on the applicability, whether direct or indirect, of Article 11 § to relations between individuals *stricto sensu», Swedish Engine Drivers' Union,* A/20 § 37 s. 14; *Schmidt and Dahlström,* A/21 § 33 s. 15.

se asettanut valtiolle suurta aktiiviteettia edellyttävää toimimisvelvollisuutta.[767] Valtion tulee sekä sallia että tehdä mahdolliseksi sopimuksen ammattiyhdistyksen jäsenille turvaaman »ammattiyhdistystoiminnan harjoittaminen ja kehittäminen»,[768] jotta jäsenet voivat »olosuhteissa, jotka eivät ole ristiriidassa 11 artiklan kanssa, pyrkiä järjestöjensä välityksellä suojelemaan ammatillisia etujaan» (*Schmidt and Dahlström*). Oikeus konsultointiin (*Union of Belgian Police*), työehtosopimuksiin (*Swedish Engine Drivers' Union*) tai lakkoon (*Schmidt and Dahlström*) eivät kuuluneet EIS 11 artiklan suojaamiin oikeuksiin eivätkä ilmeisesti myöskään kaksi ensin mainittua oikeutta KP-sopimuksen 22 artiklan piiriin, jonka tulkinnassa vain lakko-oikeus on ollut esillä (*J.B. et al. v. Canada*). Evolutiivisen tulkinnan tie on kuitenkin auki (*Gustafsson*). EIS:n »sopimusvaltioiden valtaenemmistö» (vrt. *Sigurjónsson*) on sitoutunut ESP 6(4) artiklaan[769] ja ILO:n sopimukseen nro 87.[770]

ILO:n ja ESP:n valvontakäytäntö poikkeaa merkittävimmin lakko-oikeuden subjektin määrittelyssä. ILO:n valvontaelimet ovat johdonmukaisesti aiemmin katsoneet, että lakko-oikeus on sekä yksilön että työntekijöiden järjestöjen oikeus, mutta järjestäytymisvapauskomitea on pitänyt – tosin empien – sopimuksen mukaisena tämän oikeuden varaamista kansallisessa lainsäädännössä vain työntekijöiden ammatillisille järjestöille. ILO:n asiantuntijakomitea on kuitenkin katsonut lakko-oikeuden olevan työntekijöiden järjestön oikeus, mutta edellyttänyt toisaalta myös epävirallisiin lakkoihin osallistuneiden työntekijöiden suojelemista lakon johdosta tapahtuvilta irtisanomisilta tai muilta syrjintätoimilta.[771]

ESP:n asiantuntijakomitea on johdonmukaisesti katsonut, että myös työntekijöiden spontaanit lakot kuuluvat 6(4) artiklan piiriin (työehtosopimusten voimassa ollessa toimeenpannut »villit» työnseisaukset ovat kuitenkin useimmiten oikeusriitoina suojelun ulkopuolella). Hallitusten välinen komitea puolestaan on pitänyt mahdollisena rajata artiklan soveltamisalan kansallisesti vain lakoille, jotka ovat työntekijöiden ammatillisten järjestöjen julistamia tai niiden myöhemmin hyväksymiä, koska »yhden työntekijän erillistä toimintaa ei voida luonnehtia lakoksi.» Tämän komitean menettelytapojen muutos edellyttäisi kuitenkin, että komitea luopuu vastaisuudessa oikeudellisis-

---

[767] Vrt. mielenosoitusvapauden turvaamiseksi edellytetyistä *»reasonable and appropriate measures», Plattform »Ärzte für das Leben» A/139 (1988),* josta esim. Danelius s. 91; Viljanen s. 58–59.

[768] *Swedish Engine Drivers' Union*, A/20 § 40 s. 15.

[769] Sen ovat jättäneet hyväksymättä vain Itävalta, Kreikka, Luxemburg ja Turkki.

[770] EIS:n sopimusvaltioista Andorra ja Liechtenstein eivät ole ratifioineet ILO 87:ä.

[771] 1994 RCE s. 294–295.

ta arvioinneista. Loogisesti tämä merkinnee sitä, että sopimusvaltioiden raportteja arvioidaan tässä suhteessa asiantuntijakomitean johtopäätösten valossa. Harmonisointisäännöistä seuraa, että täyttääkseen molemmat sopimukset valtion on turvattava asianomaisten sopimusten ja niiden valvontakäytännön asettamissa rajoissa lakko-oikeus sekä työntekijöiden järjestöille että työntekijöiden epävirallisille yhteenliittymille ja suojeltava niiden toimeenpanemiin työtaisteluihin osallistuneita työntekijöitä sekä työsuhteen turvaamiseksi että heihin kohdistettujen muiden siviili- ja rikosoikeudellisten seuraamusten kieltämiseksi.

ILO:n valvontaelinten tulkinta lakon legitiimeistä tavoitteista on avarampi kuin ESP 6(4) artiklaan kirjattu eturiidan käsite. Sitä on valvontakäytännössä täsmennetty lähinnä siten, että polittiset lakot jäävät tämän artiklan ulkopuolelle. Toisaalta myöskään ESP:n asiantuntijakomitea ei ole hyväksynyt niin ahdasta (Saksan) tulkintaa, että sallittuja olisivat vain uuden työehtosopimuksen solmimiseen tähtäävät lakot. ESP:n valvontaelimet eivät kuitenkaan ole yhtä monipuolisesti kuin ILO:n kartoittaneet »välimaastoon» sijoittuvien työtaisteluiden sallittavuutta (hallituksen talous- ja sosiaalipolitiikkaa vastaan järjestetyt mielenosoituslakot ja myötätuntolakot).[772]

ESP:n ja ILO:n valvontaelinten omaksumat lakko-oikeuteen tilapäisesti tai pysyvästi kohdistettavissa olevien rajoitusten kriteerit ovat normipohjan erilaisuudesta huolimatta jokseenkin yhdenmukaisia. Niitä sovellettaessa konkreettisissa tilanteissa ESP:n valvontaelimet ovat enenevästi kiinnittäneet huomiota ILO:n elinten johtopäätöksiin.

TSS-sopimuksen 8 artiklaa koskeva valvontakäytäntö on vielä muotoutumassa. Kehitykseen vaikuttanee ILO:n (ja muiden YK:n erityisjärjestöjen) vahva »läsnäolo» itse sopimuksen tekstissä (varsinkin 8(3) ja 18 artiklat) sekä järjestöedustajien aktiivinen osallistuminen TSS-komitean työhön. Toisaalta sopimusvaltiot ovat käyttäneet hyväkseen oikeuttaan tehdä varaumia välttyäkseen kritiikiltä, jota muiden sopimusten valvontaelimet ovat kohdistaneet niihin. Katsaus TSS-sopimuksen valvontakäytäntöön osoittaa mielestäni ensinnäkin sen, että sopimuksen sanamuodon mukaisesti ammattiyhdistysten oikeus toimia vapaasti erotetaan käsitteellisesti eri sopimusmääräykseen sisältyvästä lakko-oikeudesta myös valvontakäytännössä.[773] TSS-komi-

[772] Betten 1993 s. 118.

[773] Ks. esim analyyttinen yhteenveto sopimusvaltioiden kertomuksista, E/1979/14/Add. 1, jossa sivulla 19 oikeus toimia vapaasti on kirjattu D. kohdaksi ja lakko-oikeus E. kohdaksi. Artiklan 2 kappaleessa lueteltuihin henkilöryhmiin (asevoimat, poliisi ja valtion hallintoon kuuluvat) kohdistuvia rajoituksia koskeva jakso on niin ikään sopimuksen rakenteen mukaisesti sijoitettu F. kohdaksi.

tean johtopäätökset ja suositukset ilmentävät tätä kytkentää enemmän kuin niiden lakonisuudesta voidaan suoraan päätellä. TSS-sopimuksen valvontakäytännössä ei olekaan noussut esiin ILO:n tulkinnasta poikkeavia käsityksiä. Valvontakäytännön perusteella ei kuitenkaan voida tarkasti määritellä lakko-oikeuden normatiivisia rajoja. Sopimuksen 8 artiklaa koskeva yleinen kommentti olisikin tarpeen.

Evolutiivisen tulkinnan näkökulmasta – varsinkin esitöiden valossa – negatiivisen järjestäytymisvapauden/EN ja lakko-oikeuden/ILO välillä on eräitä yhteisiä piirteitä. Molemmissa tapauksissa rakennettiin sopimuksen sisään, sen ulkopuoliseen aineistoon turvautuen, laajaa oikeuslähdeoppia soveltamalla, asteittain tapauskäytäntöä ja argumentaatiota kehittäen sellaista, jonka »lainsäätäjän» esitöistä vahvasti ilmenevä tahto halusi joko nimenomaan jättää sopimuksen ulkopuolelle (EIS ja ESP) tai vaieta (ILO). Yhtäläisyydet korostuvat, jos ILO:ssa vertailujakso ulotetaan kauemmas taaksepäin. ILO:n perussääntöön ei alun perin tarkoitettu kytkeä siitä suoraan johtuvia oikeudellisia velvollisuuksia. Osoittaahan asiakirjan valmisteluhistoria, että siihen alun perin sisältyneet tavoitteet ja periaatteet – työlausekkeet – oli määrä toteuttaa erillisin sopimuksin ja suosituksin, säätämällä »kansainvälistä työlainsäädäntöä». Perussäännön täydentäminen vuonna 1944 hyväksytyllä Philadelphian julistuksella ei merkinnyt periaatteellista muutosta tässä suhteessa. Kuitenkin lakko-oikeus on sittemmin vähitellen johdettu myös perussäännöstä.[774] Järjestäytymisvapauskomitea on nojautunut yleissopimukseen nro 87 perussääntöön kirjattua periaatetta konkretisoivana asiakirjana niihinkin jäsenvaltioihin nähden, jotka eivät ole ratifioineet yleissopimusta.[775] Toistaiseksi kehitys kulminoituu työelämän perusperiaatteita ja oikeuksia koskevan ILO:n vuoden 1998 julistukseen, jonka 1.kohdassa todetaan:

> »(...) kaikilla jäsenvaltioilla, myös niillä, jotka eivät ole ratifioineet kyseisiä ydinsopimuksia, on järjestön jäseninä velvollisuus noudattaa, edistää ja toteuttaa järjestön perussäännön mukaisesti ydinsopimuksissa ilmaistuihin perusoikeuksiin liittyviä periaatteita (...)».

---

[774] Ben-Israel s. 66–69: »Thus, in matters of the general principle of freedom of association the ILO Constitution can be looked upon as imposing a legal obligation upon member States solely by virtue of their membership in the Organisation. In regard to the three-dimensional aspect of the general principle of the general principle of freedom of association, the international labour standard related to the right to strike is tacitly inferred from the ILO Constitution and thus imposed upon all States members of the ILO», sivulla 99.

[775] Ks. III.1.7. luku.

Perustelen kuitenkin jäljempänä käsitystäni, joka mukaan lakko-oikeutta ei ole johdettu evolutiivisen tulkinnan turvin, vaan se on perustettu viime kädessä taloudellisen liberalismin oikeusideologiseen justifikaatioon.

Käytännön näkökulmasta ei ensimmäisenä tulekaan mieleen yhtäläisyydet vaan erot, jopa kontrasti: toiset puolustavat yksilönvapauden nimissä negatiivista järjestäytymisvapautta, toiset kollektivismia ja lakko-oikeutta. Kummatkin suuntaukset kieltävät olevansa, toinen kollektivismia toinen yksilöllisyyttä vastaan. Eturiidan alaa ja justifioivan argumentaation nivoutumista reaalisiin argumentteihin ei ole unohtaminen varsinkaan työoikeuden tutkimuksessa eikä myöskään tulkintasääntöjen käytön arvioinnissa. Lakko-oikeuden poissuljentaa ILO:n sopimuksista ja negatiivisen järjestäytymisvapauden poissuljentaa EIS:sta on perusteltu samaa argumentaatiokaavaa noudattaen.

Negatiivisen järjestäytymisoikeuden sisältymistä EIS 11 artiklaan EIT argumentoi mm. sillä, että useimmissa sopimusvaltioissa tämä oikeus oli tunnustettu. Se on kirjattu myös EY:n poliittisena julistuksena 1989 hyväksyttyyn työntekijöiden sosiaaliseen peruskirjaan, jolla EIT katsoi olevan merkitystä jopa EY:n silloisten jäsenvaltioiden ulkopuolella. Myöhempi käytäntö ohitti esitöiden merkityksen. Vastaavasti Iso-Britannia (*British Rail*) ja Islanti (*Sigurjónnsson*) sekä ILO:n työnantajaryhmä[776] turvautuivat samaan argumentaatioon: sopimusvaltioiden on voitava luottaa siihen, että sopimukseen ei myöhemmin lueta sisään enemmän velvoitteita kuin sopimukseen liityttäessä voidaan objektiivisesti sopimuksen tekstistä ja sen tarkoituksesta päätellä. ILO:n työnantajaryhmä ei pitänyt myöskään relevanttina turvautumista sopimuksen tulkinnassa sen ulkopuoliseen aineistoon (aluekokousten päätöslauselmiin ja yleisesti muihin kansainvälisiin asiakirjoihin). Sen sijaan Islannin hallitus ei tähän argumenttiin vedonnut, eikä EIT:n tarvinnut ottaa siihen kantaa. Tuomioistuin tyytyi tässä konkreettisessa tulkintatilanteessa viittaamaan oikeuskäytäntöönsä ja tukemaan »nykypäivän olosuhteita» vastaavan tulkintansa esittämiensä indikaattoreiden varaan.[777]

---

[776] 1993 ILC RP s. 25/9 kpl. 59; 1994 ILC RP s. 25/34 kpl. 124.

[777] *»Accordingly, Article 11 must be viewed as encompassing a negative right of association»* (*Sigurjónsson* A/264 (1993) § 35 s. 16.

VII SUMMING UP

1. Luvun rakenne

Piirrän ensin kansainvälisten ammattiyhdistysoikeuksien sukupuun.

Ratione personae osalta päätän tutkimuksen systeemiyhteyden kannalta lyhyeen yhteenvetoon.

Ratione materiae jäsennän ammattiyhdistysoikeuksien kolmidimensionaalisen konseptin – oikeus järjestäytymiseen, oikeus työehtosopimustoimintaan ja oikeus lakkoon – koherenssia (4. jakso). Systematisoinnin kannalta tehtävänä on suhteuttaa toisiinsa normit, joiden sisältö poikkeaa toisistaan tutkimuksessa aikaisemmin selvitetyin tavoin. Ongelmallista on, että tekstien yhtäläisyyksistä huolimatta normien materiaalinen sisältö on voinut valvontakäytännössä eriytyä toisistaan[1] ja päin vastoin: toisistaan poikkeavat tekstit ovat voineet valvontakäytännössä sisällöltään lähentyä. Siksi ryhmittelen aluksi normit myöhempää analyysiä varten erottamalla keskenään yhteensopimattomat normit yhteensopivista.

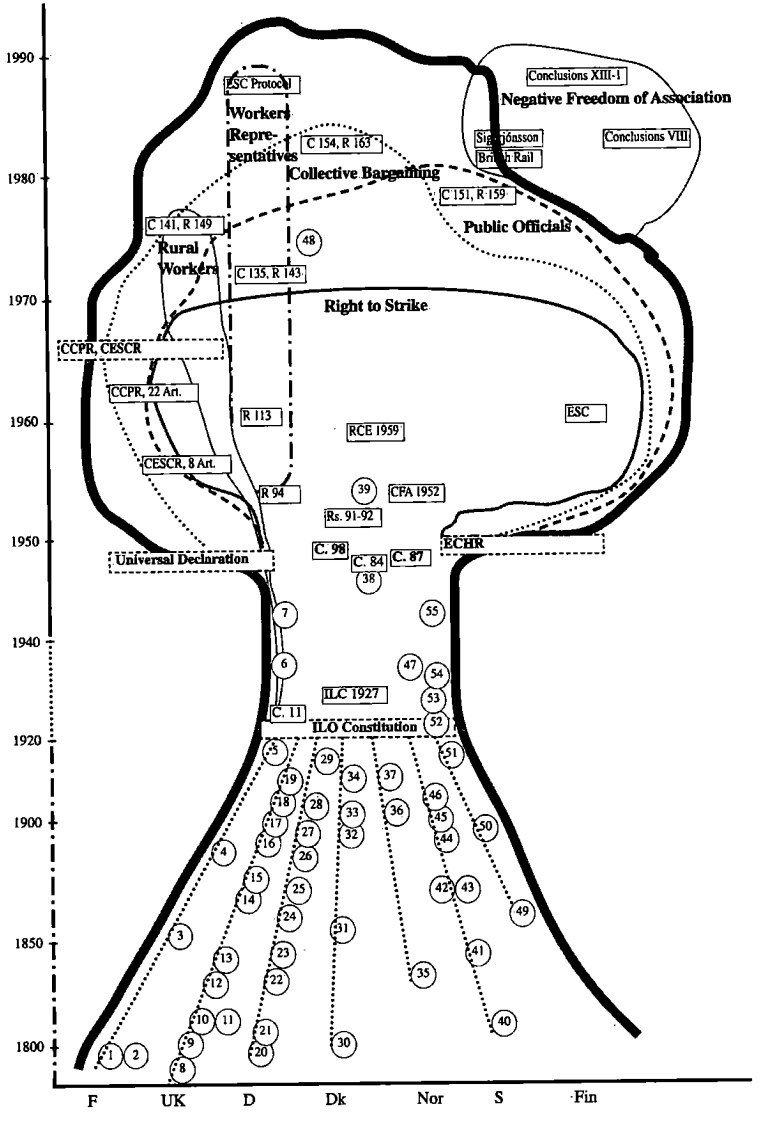
Systeemiyhteyden jäsentämisen aluksi luonnehdin institutionaalista kehystä valvontaorgaanien lähestymistapojen kannalta. Sen jälkeen tarkastelen ammatillisen järjestäytymisvapauden perusteiden oikeusideologista justifikaatiota. Rajaan esityksen tällä kohden ILO:n perussopimuksiin ja YK:n julistukseen. Pyrin pelkistämään aikaisemmista luvuista sekä oikeushistoriallisen että valvontakäytännöstä johdettavan justifikaation ytimen.

---

[1] Esim. IOK:n huomautus siitä, että KP-sopimuksen 22 artikla on niiden joukossa jotka »go beyond the provisions of the European Convention» [11 art.], selittyy luontevimmin poikkeavista rajoitusperusteista *ratione personae* käsin (valtionhallintoon kuuluvat, ks V.8.4 luku), mutta valvontakäytännön valossa yhtä hyvin myös oikeuksien sisällön perusteella (oikeus kollektiivisiin neuvotteluihin ja lakkoon, ks. edellä VI.6.5. luku); HRC Report GAOR A/54/40 (1999) kpl. 61 s. 25 (Iceland) ja kpl. 286 s. 56 (Costa Rica).

Lopuksi sovellan valtiosopimusten tulkintaperiaatteita ja konfliktisääntöjä ammattiyhdistysoikeuksien systeemiyhteyden kartoittamiseksi. Tässä jaksossa painottuu valvontakäytännön merkitys. Sitä analysoidessanni tukeudun myös tekemiini alustaviin päätelmiin (VI luku) sekä esitöitä koskevaan selvitykseen (V luku) ja oikeushistorialliseen katsaukseen (IV luku).

2. Ammattiyhdistysoikeuksien sukupuu



Merkkien selitykset:

Cadre historique national:

France

1791	Decret d'Allard (nro 1)
1791	Loi le Chapelier (nro 2)
1864	Code penal (art. 414–416) (nro 3)
1884	Loi Waldeck-Rousseau (nro 4)
1919	Loi sur les conventions collectives (nro 5)
1936	Les accords Matignon (nro 6)
1946	Constitution (nro 7)

United Kingdom

1721	*Journeymen Tailors of Cambridge* (nro 8)
1796	*R. v. Mawbey* (nro 9)
1799–1800	Combination Acts (CA) (nros. 10–11)
1824	Abrogation of the CA (nro 12)
1825	Partial Re-enactment of the CA (nro 13)
1871	Trade Union Act (nro 14)
1875	Conspiracy and Protection of Property Act (nro 15)
1898	*Allen v Flood* (nro 16)
1900	*Taff Vale* (nro 17)
1901	*Quinn v Leathem* (nro 18)
1906	Trade Disputes Act (nro 19)

Deutschland

1791	Mandat wider Tumult und Aufruhr (nro 20)
1794	Allgemeines Landrecht (nro 21)
1832	Reichsgewerbegesetz (nro 22)
1845	Preussiche Gewerbeordnung (nro 23)
1861	(Sachsisches) Gewerbegesetz (§§ 52, 73) (nro 24)
1869	Reichsgewerbeordnung (nro 25)
1878	Sozialistengesetz (nro 26)
1890	Aufhebung des Sozialistengesetzes (nro 27)
1908	Vereinigungsgesetz (nro 28)
1919	Weimarer Verfassung (nro 29)

Danmark

1800	Utgivelsen angaaende Haandvækslavene i København (Upheaval of Craftsmens' Guilds in Copenhagen) (nro30)
1857	Erhvervefrihedsloven (Freedom of Trade Act) (nro 31)
1899	Septemberforliget (nro 32)
1900	Den faste Voldgiftsret (Permanent Court of Arbitration) (nro 33)
1910	Lov om Udnævelse af en Forligsmand i Arbejdsstridiigheder (Act on the Nomination of Mediator for Labour Disputes) (nro 34)

Norge

1839	loven angående håndverksdriften (Act respecting craftsmens' Trade) (nro 35)
1902	hovedavtalen mellom LO och N.A.F (Main Agreement between Central Organisations LO and N.A.F.) (nro 36)
1915	arbeidstvistlov (Labour Disputes Act) (nro 37)
1947	tredje hovedavtal mellom LO och N.A.F. (Third Main Agreement) (nro 38)
1952	lov om lønnsnemnd i arbeidstvister Act respecting Permanent Commission (lønnsnemnd) for Labour Disputes (nro 39)

Sverige

1805	Legostadga (Employment Regulations) (nro 40)
1846	Näringsfrihetsförordning (Freedom of Trade Decree (nro 41)
1864	Ny näringsfrihetsförordning (New Decree on Freedom of Trade) (nro 42)
1864	Brottslag (Penal Code) (nro 43)
1885	Upphävning av försvarslöstadgan (Upheaval of Vagrancy Regulations) (nro 44)
1899	Åkarpslagen (nro 45)
1906	Decemberkompromissen (nro 46)
1936	Lag om förenings- och förhandlingsrätt (Act on the right of association and negotiation) (nro 47)
...	
1974	Regeringsform (Constitution) (nro 48)

Suomi

1868–1879	elinkeinoasetukset (Freedom of Trade Decrees) (nro 49)
1906	yhdistymis- ja kokoontumisvapauslaki (Constitutional Act on Freedom of association and Assembly) (nro 50)
1919	hallitusmuoto (Constitution) (nro 51)
1922	työsopimuslaki (Employment Contracts Act) (nro 52)
1924	työehtosopimuslaki (Collective Agreements Act) (nro 53)
1925	työriitojen sovittelulaki (Labour Disputes Act) (nro 54)
1944–1946	SAK-STK yleissopimukset (General Agreements) (nro 55)

Cadre historique international

1. ILO:n perussäännön työlausekkeisiin(Versaillesin rauhansopimuksen 427 artiklan 3 kappaleen 2. kohta, nyt johdanto) sisällytettiin mm. sekä työntekijäin ja työnantajain yhdistymisoikeuden tunnustaminen – »ammatillisilla aloilla kaikkien laillisten tarkoitusperien edistämiseksi» – työolojen säännöstelemisen »erittäin tärkeinä ja kiireellisinä keinoina ja periaatteina.» *ILO Constitution 1919 (art. 437 of the Part XIII of the Peace Treaty of Versailles, now Preamble) recognises »the right of association for all lawful purposes by the employed as well as by the employ-*

ers» as among »methods and principles (...) of special and urgent importance». (ILO Constitution).

2. ILO:n yhdistymisoikeutta koskeva yleissopimus (maatalous) – *Right of association (Agriculture) Convention* (ILO C. 11).
3. *Vuonna 1927 ILO:ssa tehtiin vakava yritys perussääntöön kirjatun yhdistymisvapauden periaatteen vahvistamiseksi yleissopimuksena.* In 1927 a serious effort was made in the ILO to enshrine in the form of a Convention the principles of freedom of association set forth in the Constitution. *(1927 ILC).*
4. ILO:n ammatillista järjestäytymisvapautta ja ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelua koskeva sopimus nro 87/1948. *ILO Convention concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organise* (ILO C. 87).
5. *YK:n ihmisoikeusjulistus* – UN Declaration of Human Rights 10.12.1948 *(UN Declaration).*
6. *ILO:n järjestäytymis- ja neuvotteluoikeutta koskeva sopimus nro 98/1949* ILO Right to Organise and Collective Bargaining *Convention (ILO C. 98).*
7. Euroopan ihmisoikeussopimus – *European Convention on Human Rights* 4.11.1950 (ECHR).
8. ILO:n työehtosopimuksia sekä vapaaehtoista sovittelua ja välimiesmenettelyä koskevat suositukset nrot 91 ja 92/1951; *ILO Recommendations on collective agreements and voluntary Conciliation and Arbitration* (ILO Rs. 91 and 92).
9. Lakko-oikeus: ILO:n järjestäytymisvapauskomitean ensimmäiset kannanotot – *Right to strike, first conclusions of the CFA* 1952 (CFA 1952).
10. Yrityksissä tapahtuvaa neuvonpitoa ja yhteistyötä koskeva ILO:n suositus nro 94/1952; *ILO Co-operation at the level of the undertaking Recommendation* (ILO R. 94).
11. TSS-sopimuksen 8 artikla sai lopullisen sisältönsä YK:n yleiskokouksen kolmannessa komiteassa 1956. *GA Third Committee adopted the final wording of Article 8 of the CESCR in 1956* (CESCR, Art. 8).
12. Lakko-oikeus: ILO:n asiantuntijakomitean ensimmäiset observaatiot – *Right to Strike: first observations of the ILO Committee of Experts* (RCE 1959).
13. *Yhteistyötä (elinkeinoaloittain ja kansallisella tasolla) koskeva ILO:n suositus nro 113/1960; ILO Consultation (Industrial and National Levels) Recommendation* (ILO R. 113).
14. KP-sopimuksen 22 artikla sai lopullisen sisältönsä YK:n yleiskokouksen kolmannessa komiteassa vuonna 1961. GA Third Committee adopted the final wording of Article 22 of the CCPR in 1961 *(CCPR, Art. 22).*
15. Euroopan sosiaalinen peruskirja – *European Social Charter* 1961 (ESC).
16. KP- ja TSS-sopimuksen hyväksyminen ja avaaminen allekirjoitettavaksi YK:n yleiskokouksessa 1966 *Adoption and opening for signature of the CCPR and CESCR by the GA of UN* (CCPR and CESCR).
17. *ILO:n Työntekijöiden edustajia koskeva yleissopimus nro 135/1971 ja sitä täydentävä suositus nro 143/1971;* Workers' Representatives Con-

vention No. 135/1971 and supplementing Recommendation No. 143/1971 *(ILO C 135 and R. 143).*

18. *ILO:n Maaseudun työntekijäjärjestöjä koskeva yleissopimus nro 141/1975 ja sitä täydentävä suositus nro nro 149/1976;* Rural Workers' Organisations Convention No. 141/1975 and supplementing Recommendation No. 149/1976 *(ILO C 141 and R. 149).*
19. *ILO:n Työelämän suhteita (julkinen sektori) koskeva yleissopimus nro 151/1978 ja sitä täydentävä suositus nro 159/1978;* ILO Labour Relations (Public Service) Convention No. 151/1978 and supplementing Recommendation No. 159/1978 *(ILO C. 151 and R. 159).*
20. ILO:n Kollektiivista neuvottelumenettelyä koskeva yleissopimus nro 154/1981 ja sitä täydentävä suositus nro 163/1981; *ILO Collective Bargaining Convention No. 154/1981 and supplementing Recommendation No. 163/1981* (ILO C: 154 and R. 163).
21. *British Rail* 1981.
22. *Conclusions* VIII (1984).
23. *Sigurjónsson* 1984.
24. *Conclusions* XIII-1 (1990–1991).

3. Systeemiyhteys ratione personae

3.1. Jokaisen (työntekijän ja työnantajan) oikeus

Verrokkiasiakirjat poikkeavat kirjoitustavaltaan määritellessään ammatillisen järjestäytymisvapauden henkilöllisen soveltamisalan. Voidaan erottaa kolme ryhmää. YK:n ihmisoikeusjulistus, EIS 11 artikla ja KP-sopimuksen 22 artikla määräävät »jokaisen» oikeudesta sekä yleiseen yhdistymis- ja kokoontumisvapauteen että oikeudesta perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin, samoin juurena toiminut YK:n julistus, tosin eri artikloissa. Siten näiden sopimusten kannalta riidatonta on, että työnantajatkin ovat ainakin yleisen kokoontumis- ja yhdistymisvapauden piirissä.

Myös TSS- sopimuksen 8 artikla koskee »jokaisen» oikeutta perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin, mutta työnantajat jäävät edellä kertomini tavoin tämän artiklan soveltamisalan ulkopuolelle.[2]

[2] Työnantajan järjestäytymisvapauden sisältöön on sekä valmistelutöissä (poikkeuksena TSS-sopimuksen 8 artikla, V.8.1.5. luku) että valvontakäytännössä kiinnitetty vain vähän huomiota. Tämä koskee varsinkin julkisia viranomaisia työnantajina, (esim. kolmikantayhteistyötä koskevan ILO nro 144:n 1 artiklassa asetettu ammatillisen järjestäytymisvapauden kriteeri saattaa asettaa kuntatyönantajan joskus työnantajan (Ruotsi, Norja,

ILO 87 koskee sekä työntekijöitä että työnantajia; samoin sen varaan rakennetut ESP 5 ja 6 artiklat. Sekä ILO:n että ESP:n valvontakäytännössä työntekijän käsite on ymmärretty laajasti. Kriteerinä ei ole työsopimuksen perusteella tai työsuhteessa tehtävä työ. Myös itsensä työllistävät ammatin- tai elinkeinonharjoittajat ovat sopimusten piirissä.[3]

Valvontakäytännössä on henkilöllisen soveltamisalan suhteen yleensä pysyttäydytty tekstissä ja sitä selvästi tukevassa tarkoituksessa: oikeus ammatilliseen järjestäytymisvapauteen kuuluu »jokaiselle» (työntekijälle ja työnantajalle).

3.2. Ilman mitään erotusta

Tämä ILO nro 87 toisessa artiklassa käytetty sanonta ilmaisee yleisessä muodossa syrjintäkiellon, joka verrokkisopimuksissa on rakennettu kiellettyjä erotteluperusteita koskevien ja osin jossain määrin toisistaan poikkeavien esimerkkiluetteloiden varaan. Kaikki yleissopimukset kieltävät mm. kansalaisuuteen, rotuun ja sukupuoleen perustuvan syrjinnän niiden takaamia oikeuksia käytettäessä. ESP on ainoa asiakirja, jonka henkilöllinen soveltamisala ja siten myös sopimukseen sisältyvä syrjintäkielto rajoittuu muiden sopimusvaltioiden kansalaisiin. Muut verrokkiasiakirjat koskevat kaikkia sopimusvaltion oikeudenkäyttöpiiriin kuuluvia henkilöitä.

Kansalaisuuteen perustuvan syrjintäkiellon merkitystä on tarkasteltu valvontakäytännössä konkreettisemmin kansainvälisten alusrekisterien yhteydessä. ILO:n ja ESP:n valvontaelimet ovat normipohjan eroista huolimatta pitkälle samoin perustein katsoneet, että samoilla aluksilla työskentelevien merenkulkijoiden työehtojen lakiin perustuva eriyttäminen kansalaisuuden perusteella rikkoo työehtosopimustoiminnan vapautta, merkitsee ulkomaalaisia syrjivää kohtelua ja loukkaa heidän ammatillista järjestäytymisvapauttaan.

---

joskus hallituksen (Suomi) kiintiöön sopimusta sovellettaessa). Toinen edelleen avoin kysymys on, missä laajuudessa oikeushenkilöinä toimivat työnantajat ovat EIS 11 artiklan piirissä (ILO:n sopimuksia ja ESP:ta sovellettaessa tätä ei ole koettu ongelmaksi). Sigeman, teoksessa Agell (red.) et al. 1998 s. 46–47 viittaa Kellerman-ratkaisuun AD 1998–17, jossa katsottiin artiklan suojaavan myös osakeyhtiöitä, mutta katsoo suojan voivan koskea vain »om det är fråga om ett litet bolag med bara några få delägare med starkt personligt engageman.» Pellonpää s. 13 katsoo, että kunkin materiaalisen määräyksen tulkinnasta riippuu, voiko oikeushenkilö päästä osalliseksi puheena olevan oikeuden nauttimisesta. Asettamaani tutkimustehtävää vastaavasti olen vain sivunnut ongelmaa eri yhteyksissä.

[3] Ks V.3. ja V.8. luku sekä VI.2.1. luku.

ILO 87 syrjintäkielto koskee myös kolmansien maiden kansalaisia, jotka ovat myös sopimuksen nro 98 sisältämän järjestäytymisoikeuden suojelun piirissä.

ILO:n valvontakäytännössä on kuitenkin katsottu, että tietyn ajan jatkunut maassa oleskelu voidaan asettaa edellytykseksi ulkomaalaisten oikeudelle tulla valituksi ammattiyhdistysten toimihenkilöiksi tai toimielinten jäseniksi. ILO:n asiantuntijakomitea hyväksyy myös lainsäädännön, joka kieltää ammattiyhdistyksiä asettamasta jäseniään eri asemaan sukupuolen tai rodun perusteella.

Myös molemmat YK:n komiteat ovat pitäneet erilaisia kansalaisuusrajoituksia sopimusten kieltämänä syrjintänä.[4]

Syrjintäkiellon ulottaminen yhdistysautonomian piiriin (horisontaalivaikutus) voidaan mielestäni tukea itse sopimusteksteihin kirjattuihin yleisiin syrjintäkieltoihin luettuna yhdessä ammatillista järjestäytymisvapautta koskevien rajoitusperusteiden kanssa.[5] KP-sopimuksen 22(2) artiklan kohdalla kansalaisuuteen, rotuun ja sukupuoleen perustuvan syrjintäkiellon voidaan katsoa muodostuneen osaksi valtion yleistä järjestystä (*ordre public*). Syrjintäkieltoa voitaneen pitää myös EIS 11(2) artiklassa mainittuna välttämättömänä rajoituksena »muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi» ja ESP:n kannalta sopimuksen 31 artiklassa tarkoitettuna yleisen edun suojelemiseksi välttämättömänä lainsäädäntötoimena. ILO:n kohdalla asiantuntijakomitean edellä mainitun kannanoton voidaan katsoa tukeutuvan sopimuksen nro 87 8 artiklaan siten ymmärrettynä, että rotuun ja sukupuoleen perustuvan syrjinnän myös yhdistystoiminnassa kieltävä lainsäädäntö ei loukkaa yleissopimuksen mukaisia takeita.

Lisäksi valtioilla saattaa olla muihin kuin verrokkisopimuksiin perustuva kansainvälisoikeudellinen positiivinen velvollisuus puuttua syrjintäkielloin ammattiyhdistysten yhdistysautonomiaan. Rotuun ja sukupuoleen perustuvan syrjintäkiellon voitaneen katsoa muodostuneen jo kansainvälisen tapaoikeuden normiksi. Selvimmin tämä normi on kirjattu naisten syrjintää koskevaan yleissopimukseen, joka velvoittaa sopimusvaltioita »hyväksymään asianmukaiset lainsäädäntö- ja muut toimet, jotka kieltävät kaiken naisten syrjinnän» sekä »ryhtymään kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin henkilöiden, järjestöjen ja yritysten taholta tapahtuvan naisten syrjinnän poistamiseksi».[6]

---

[4] Ks. VI.2.2. luku.

[5] *Ibid.*

[6] SopS 67–68/1986, 2(1)(b) ja 2(1)(e) artikla, ks. myös 2 artikla in extenso ja 3 artikla.

Rotusyrjinnänvastainen sopimus velvoittaa kieltämään ja lopettamaan rotusyrjinnän sen kaikissa muodoissa ja takaamaan jokaiselle rotuun, ihonväriin tai kansalliseen tai etniseen alkuperään katsomatta yhdenvertaisuuden lain edessä. Sopimus mainitsee esimerkkiluettelossa mm. oikeuden perustaa yhdistyksiä sekä erikseen oikeuden ammattiyhdistysten perustamiseen ja niihin liittymiseen (5 artikla, 9 kohta ja e(2) kohta). Horisontaalivaikutusta ei tähän sopimukseen ole kuitenkaan kirjattu yhtä selvästi kuin naisten syrjintää koskevaan sopimukseen.

Joka tapauksessa edellä mainitsemani verrokkisopimusten rajoitusperusteet tarjoavat välineen normiharmonian saavuttamiseksi eri päämääriin tähtäävien kansainvälisten normien välillä.

3.3. Erityisryhmät[7]

3.3.1. Maaseudun työntekijät

ILO:n vuoden 1921 yleissopimus (nro 11) on ensimmäinen ammattiyhdistysoikeuksia koskeva yleissopimus. Sillä rinnastettiin maataloudessa työskentelevä yhdistymis- ja kokoontumisvapauden suhteen teollisuustyöntekijöihin. Kansallisen tason teollisuustyöntekijöitä koskeva sääntely ulotettiin tällä sopimuksella koskemaan myös muita kuin maatalouden palkkatyöntekijöitä.

Vuosina 1948–1948 hyväksyttyjen ILO:n perussopimusten henkilölliseen soveltamisalaan kuuluvat myös muut kuin palkkatyöntekijät »ilman mitään erotusta». Näin sopimuksen nro 11 piiriin kuuluvat maatalouden työntekijät ovat myös perussopimusten piirissä. Sopimus nro 11 jää käytännössä merkitykselliseksi vain niihin valtioihin nähden, jotka eivät ole sidottuja yleissopimukseen nro 87.[8] Vuoden 1975 maaseudun työntekijäjärjestöjä koskevalla yleissopimuksella (nro 141) maaseudun työntekijän käsitettä täsmennettiin. 2 artiklassa. Sen (1) kappaleessa rinnastetaan maanviljelyksen piirissä työskenteleviin henkilöihin myös maaseudulla käsityön tai vastaavien ammattien piirissä työskentelevät palkansaajat ja itsenäiset ammatinharjoittajat. Artiklan (2) kappaleen mukaan myös tilapäisesti työnantajina toimivat maatalousyrittäjät ovat sopimuksen piirissä.[9]

---

[7] Ks. tarkemmin edellä V.8. luvussa ja VI.2.3. luvussa.

[8] Vuoden 1999 päättyessä näiden valtioiden lukumäärä oli 14 (Bahamas, Brasilia, Fidzi, Intia, Kenia, Kiina, Kongo, Maleesia, Mauritius, Papua-Uusi Guinea, Singapore, Tansania, Uganda ja Uusi-Seelanti). 88th ILC 2000 Report III (Part 2), Lists of Ratifications by Convention and by country.

[9] Maaseudun työntekijöistä tarkemmin V.8.5. luvussa.

3.3.2. Julkisen sektorin palvelussuhteet

Erityisryhmiä koskevissa rajatapauksissa (GCHQ:n tiedustelupäämajan virkamiehet) valvontaelinten tulkinnat poikkeavat toisistaan. ILO:n valvontaelimet ovat tulkinneet poikkeusmääräyksiin sisältyviä asevoimien ja poliisin käsitteitä ahtaasti: GCHQ:n virkamiehet olivat sisäasiainministeriön alaisina siviilivirkamiehiä, joiden järjestäytymisoikeuteen ei voida ILO 87 perusteella kohdistaa rajoituksia (ILO 98 soveltamisesta ei ollut kysymyskään). EIS 11(2) artiklassa virkamiehet on rinnastettu rajoitusten kohteina asevoimiin ja poliisiin kuuluviin. EIK on tulkinnut tätä rajoituslauseketta laventavasti: se sallii artiklassa mainittujen oikeuksien täydellisen kieltämisen. ESP:n asiantuntijakomitea puolestaan arvioi tiedustelupalvelutehtävissä olevien virkamiesten järjestäytymisoikeuden kieltoa ESP 31 artiklassa asetettujen yleisten rajoitusperusteiden valossa, koska ESP 5 artikla sallii vain poliisiin ja asevoimiin kuuluviin kohdistettavan rajoituksia asettaen nämäkin ryhmät tässä suhteessa keskenään eri asemaan. Näin komitea epäsuorasti hyväksyi myös asevoimien ja poliisin käsitteen ahtaan tulkinnan.

Toisaalta varsinkin poliisiin kuuluvia koskevien erityisten rajoitusperusteiden tulkinnat ovat eriytyneet pitemmälle kuin pelkästään sanamuodon perusteella voitaisiin ennakoida. Vahvasti esitöihin tukeutuva ILO:n valvontakäytäntö sallii tämän ryhmän (samoin kuin armeijan) sulkemisen kokonaankin sopimusten nrot 87, 98 ja 151 sisältämien takeiden ulkopuolelle. Perussopimuksiin sisältyy myös samasanainen suojalauseke, jonka mukaan sopimuksen ratifiointi ei anna perustetta heikentää näiden ryhmien asemaa.[10] GCHQ:n esimerkin kohdalla ilmeni myös EIK:n asettuneen samalle kannalle, vaikka EIS 11(2) artiklan esityöt ja sanamuoto mahdollistaisivatkin tulkinnan, jonka mukaan ainakin järjestäytymisvapauden ydin on rajoituksilta suojassa. ESP:n ja TSS-sopimuksen valvontakäytännössä rajoitusperusteita onkin näin tulkittu. IOK ei toistaiseksi ole ottanut kantaa tähän kysymykseen. Poliisiin kuuluvien osalta myös ESP:n poliittiset valvontaelimet (hallitusten välinen komitea ja ministerikomitea) ovat valvontamenetelmien muutoksen jälkeen hyväksyneet asiantuntijakomitean ESP 5 artiklaa koskevan liberaalin tulkinnan. Se ei kuitenkaan ulotu 6(4) artiklaan: lakko-oikeus voi-

[10] »Kansainvälisen työjärjestön perussäännön 19 artiklan 8 kohdassa lausutun periaatteen mukaisesti sen seikan, että jokin jäsenvaltio ratifioi tämän sopimuksen, ei saa katsoa vaikuttavan mihinkään voimassa olevaan lakiin, päätökseen, tapaan tai sopimukseen, jonka mukaan sotavoimiin tai poliisiin kuuluvat nauttivat tämän sopimuksen määräämiä takuita», 5(2) artikla (nro 87) ja 9(2) artikla (nro 98).

daan kieltää poliiseilta. Myös ESP:n ja TSS-sopimuksen valvontakäytännössä on katsottu, että asevoimiin kuuluvilta voidaan kokonaan kieltää järjestäytymisoikeus.

Valtion(hallinnon) virkamiehet on suljettu ILO 98 ulkopuolelle heidän oikeuksiaan ja asemaansa koskevin varaumin. Yleissopimus nro 151 paikkaa näin syntynyttä aukkoa. Kuitenkin parlamentin, tuomioistuinten sekä muiden julkisten viranomaisten itsensä valitsemat tai nimittämät jäsenet jäävät sopimuksen ulkopuolelle, koska tällaisten henkilöiden ei katsota olevan julkisten viranomaisten palveluksessa.[11] Lisäksi sopimus jättää kansallisesti määriteltäväksi, missä määrin sen takeita sovelletaan korkean tason virkamiehiin (1(2) artikla), joiden osalta valvontakäytännössä on hyväksytty rajoitus kuulua muihin kuin virkamiehiä edustaviin järjestöihin. Sopimus ei myöskään tähtää virkamiesten palvelussuhteen ehtojen järjestämiseen vapaaehtoisten työehtosopimusneuvottelujen turvin (vrt. sopimuksen nro 98 4 artikla); neuvottelumenettelyn ohella muutkin menetelmät ovat sallittuja, kunhan ne perustuvat julkisen sektorin työntekijöiden edustajien osallistumiseen (sopimuksen nro 151 7 artikla).

TSS-sopimuksen 8 (2) artiklassa valtion hallintoon kuuluvat on EIS 11(2) artiklan tavoin rinnastettu rajoitusten suhteen asevoimiin ja poliisiin kuuluviin. Muissa verrokkisopimuksissa vastaavaa ulossuljentaa tai rinnastusta ei ole tehty. ILO:n ja TSS-sopimuksen valvontakäytännössä soveltamisalarajausta on tulkittu ahtaasti: sopimuksen ulkopuolelle jäävät vain julkista valtaa käyttävät virkamiehet. Sama kriteeri pätee myös lakko-oikeuteen, ja siihen on turvauduttu myös ESP 6(4) artiklan tulkinnassa. Mahdollisuus rajoittaa julkista valtaa käyttävien virkamiesten lakko-oikeutta on johdettu ESP 31 artiklassa mainituista yleisistä rajoitusperusteista ja tähän artiklaan viittaavasta 6(4) artiklaa koskevasta sopimuksen liitteen merkinnästä. Lisäksi Saksa ja Alankomaat ovat tehneet ESP 6(4) artiklaan edellä kerrotuin tavoin hyväksytyn varauman.[12]

3.3.3. Työntekijöiden edustajat

Kansainvälisen työjärjestön sopimus nro 98 suojelee kaikkia työntekijöitä ammattiyhdistysvastaiselta syrjinnältä. Siten myös yrityksissä toimivat ammattiyhdistysten asettamat edustajat ovat sopimuksen piirissä, vaikka so-

[11] Ks. V.8.5.2. luku.

[12] Julkissektorin palvelussuhteista ks. edellä VI.2.3.3. ja VI.2.3.4. luvussa.

pimus sellaisenaan ei takaakaan heille kvalifioitua suojelua. Sopimuksen 1 artikla kytkee yksilösuojan kuitenkin työsuhteisiin. Näin ollen yrityksen ulkopuoliset ammattiyhdistysedustajat ovat sopimuksen edellyttämän suojelun piirissä vain suhteessa omaan työnantajaansa.[13] ILO:n valvontaelimet ovat kuitenkin korostaneet ammattiyhdistysedustajien suojelun tärkeyttä tätä sopimusta sovellettaessa.[14] ILO:n ammattiyhdistysoikeuksia koskevien perussopimusten hyväksymisen jälkeen hyväksytyistä asiakirjoista yrityksissä tapahtuvaa neuvonpitoa ja yhteistyötä (nro 94/1952) ja yhteistyötä elinkeinoaloittain ja kansallisella tasolla (nro 113/1960) koskevat suositukset rakentuvat vielä työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen varaan. Sen sijaan vuonna 1967 hyväksytty yritysten sisäistä tiedottamista koskeva suositus (nro 129/1967) koskee myös muita työntekijöiden edustuselimiä. Jo vuoden 1963 työsuhdeturvasuositus (nro 119) luettelee esimerkkeinä kielletyistä irtisanomisperusteista ammattiyhdistysjäsenyyden ja -toiminnan ohella myös toiminnan työntekijöiden edustajana ml. ehdokas- ja jälkisuoja; ja tämä aikanaan keskustelutta hyväksytty määräys siirrettiin sittemmin vuoden 1982 työsuhdeturvasopimukseen (nro 157). Tämä selittynee pitkälti sääntelyn luonteella.

Työntekijöiden edustajia koskevan vuoden 1971 sopimuksen nro 135 ja sitä täydentävän suosituksen nro 143 piirissä ovat ammattiyhdistysten asettamien tai valitsemien edustajien ohella myös muut työntekijöiden edustajat, kuten lakiin tai sopimuksiin perustuvien edustuselinten jäsenet (yritysneuvostot, tuotantokomiteat ja vastaavat yhteistoimintaelimet) tai tietyistä tehtävistä (esim. työsuojelusta) huolehtivat työntekijöiden edustajat. Näiden työsuhdeturvaa laajemmalle ulottuvien sääntelyasiakirjojen valmistelussa työntekijäryhmä pyrki asettamaan ammattiyhdistysedustajat etusijalle peläten ammattiyhdistystoiminnan vaarantuvan, jos yrityksiin ja työpaikoille luodaan työnantajan helpommin valvottavissa olevia rinnakkaisorganisaatioita.[15] Konkreettisena tuloksena on sopimuksen 5 artikla, jossa sopimusvaltioiden edellytetään tarvittaessa varmistavan, ettei muiden edustajien turvin heikennetä ammattiyhdistysedustajien asemaa ja turvaamaan edellytykset molempiin ryhmiin kuuluvien yhteistyölle. Sopimuksen johdannossa ei erikseen perustella ILO:n toimivaltaa säännellä myös muiden kuin ammattiyhdistysedustajien asemaa. Viittaus vain järjestäytymisoikeuden suojelua koskevaan

[13] Sopimuksen sanamuodon mukaan siinäkin tapauksessa, että kysymyksessä on ammattiliiton palveluksessa oleva toimihenkilö.

[14] Ks. V.8.2.1. luku ja VI.2.3. luku.

[15] Ks. V.8.2.3. luku.

sopimukseen nro 98 ei tässä suhteessa ole sellaisenaan riittävä, vaikka ILO:n yleissopimuksissa ei yleensä perustella yhtä huolellisesti toimivaltaa kuin esim. käytettäessä EY:n ylikansallista säädösvaltaa.[16] Tämä kysymys lienee kuitenkin ollut latenttina esillä päätettäessä tietyn sääntelykokonaisuuden sijoittamisesta työkonferenssin työjärjestykseen.[17] Joka tapauksessa sopimuksen johdannossa olisi ollut asianmukaista viitata toimivaltaperusteena muiden kuin ammattiyhdistysedustajien osalta esimerkiksi Philadelphian julistukseen ja/tai vuoden vuoden yritystason yhteistyötä koskevaan suositukseen nro 94/1952.[18]

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan tulkinnassa EIK tukeutui asiassa *X v. Ireland* suoraan ILO:n sopimukseen nro 87.[19] Toimikunta justifioi viittauksen toteamalla, että EIS 11 artiklan teksti indikoi ammatillisen järjestäytymisvapauden sisältävän muitakin elementtejä kuin oikeuden »muodostaa» ammattiyhdistyksiä ja »liittyä» niihin. Näitä elementtejä kartoittaessaan EIK totesi ILO:n sopimuksen 3 artiklassa tulleen vahvistetuiksi ammattiyhdistysten oikeudet »valita edustajansa täysin vapaasti» sekä »järjestää hallintonsa». Takaisinkytkentä EIS:een justifioitiin kolmoislukituksella: Turkkia lukuun ottamatta silloiset EIS:n sopimusvaltiot olivat ratifioineet ILO:n sopimuksen. EIS 11 artiklan esityöt paljastivat yhtymäkohtia KP-sopimuksen 22 artiklaan.[20] Sen kolmas kappale puolestaan viittasi takaisin ILO:n sopimukseen. Näin sijoitettiin EIS 11 artiklan sisään artiklan sisältöä tarkentava normilause: luottamusmiehen uhkaaminen irtisanomisella tai hänen painostamisensa, tarkoituksena saada hänet luopumaan tehtävästään, voi »tietyissä olosuhteissa vakavasti rajoittaa tai vaikeuttaa ammatillista yhdistymisvapautta, minkä tämä artikla pyrkii turvaamaan.»

Euroopan sosiaalisen peruskirjan 5 artikla takaa erilaisesta kirjoitustavasta huolimatta työntekijöille ja työnantajille saman oikeuden *muodostaa* järjestöjä ja *liittyä* niihin »[taloudellisten ja sosiaalisten] etujensa suojelemiseksi» kuin EIS 11 artikla ja KP-sopimuksen 22 artikla. Riippumaton asiantuntijakomitea on edellä kerotuin tavoin konstruoinut tämän järjestäytymis*oikeutta* koskevan artiklan sisältävän sekä sopimusvaltion puuttumattomuus-

---

[16] Esim. Sulkunen TYV 1999/2000 s. 82–83.

[17] Esim. ILO:n toimivaltaa koskevat Pysyvän kansainvälisen tuomioistuimen neuvoa-antavat lausunnot, (maataloustyö) PCIJ Series B, nro 2, (työnantajat) PCIJ (1926) Series B/13 ja (naisten yötyö) PCIJ Series A/B nro 50.

[18] Ks. V.8.2.4. luku.

[19] Ks. VI.2.3. luku.

[20] Ks. V.4. luku.

kiellon että käskyn ryhtyä aktiivisiin toimenpiteisiin artiklan takaaman järjestäytymisoikeuden turvaamiseksi (negatiivinen ja positiivinen velvollisuus).[21]

Työntekijöiden edustajien kohdalla puuttumattomuuskielto turvaa yhdistysautonomiaa. Tässäkin suhteessa ESP:n asiantuntijakomitea on päätynyt samoihin johtopäätöksiin kuin ILO:n valvontaelimet. Edustajien valintamenettelystä ammattiyhdistyksen hallintoelinten vaaleissa voidaan antaa ammattiyhdistyksiä sitovia sääntöjä (esim. salainen lippuäänestys). Sen sijaan edustajan vaalikelpoisuudelle ei saa asettaa lainsäädäntöön perustuvia ehtoja, jotka koskevat esimerkiksi samalla alalla tai samassa ammatissa toimimista. Toisaalta positiivisen toimimisvelvollisuuden piiriin kuuluu huolehtia siitä, että ammattiyhdistysedustajille turvataan ainakin järjestäytymisvapauden ytimeen kuuluvat toimintaedellytykset. ESP:n asiantuntijakomitea päätyi siihen, että ESP 5 artikla sisältää myös ammattiyhdistysten oikeuden päästä yrityksiin. Tulkinnan peruslähtökohta oli sama kuin EIK:n tapauksessa *X v. Ireland*: artikla ei pelkästään suojele työntekijän oikeutta liittyä (tai olla liittymättä) ammattiyhdistykseen. ESP:n asiantuntijakomitea täydensi sisältöä toistamalla omin sanoin ILO:n sopimuksen nro 3 artiklaan sisältyviä periaatteita ja kytkemällä ne ESP 5 artiklaan seuraavasti: Suojelun piiriin kuului myös ammattiyhdistysten oikeus järjestäytyä vapaasti ja huolehtia tehtävistään. Tämä on välttämätöntä, jotta ammattiyhdistykset voisivat toimia »työntekijöiden taloudellisten ja sosiaalisten etujen suojelemiseksi.»[22]

Osin EIS 11 artiklan tulkintaan, osin ILO:n sopimukseen ja osin ESP 5 artiklaan itseensä tukeutuva perusteluketju johtaa näin päätelmään: *ammattiyhdistyksillä* on oikeus päästä yrityksiin. Saman perusteluketjun turvin ESP:n komitea konkretisoi päätelmäänsä *ammattiyhdistysten edustajien* oikeudesta päästä yrityksiin. Komitean käsiteltävänä olevassa **Saksan** (liittotasavallan) raporttia koskevassa asiassa oli kysymys siitä, koskeeko tämä oikeus myös *yrityksen ulkopuolisia ammattiyhdistysedustajia*. [23] ESP:n asiantuntijakomitea päätyi tässäkin kysymyksessä samaan lopputulokseen kuin ILO:n asiantuntijakomitea jo tätä ennen.[24]

---

[21] Ks. edellä VI luku av. 273 viitattu Conclusions I (1969–1970) s. 31.

[22] Conclusions XII-2 (1989–1990) (Saksa) s. 98: »(...) this provision (...) protects not only the right of workers to join or not to join a trade union, but also the right of trade unions to organise freely and perform their activities effectively, which is essential for the 'protection of workers' economic and social interests'.»

[23] Ks. VI.2.3. luku.

[24] Conclusions XII-2 (1989–90) s. 85–86.

ILO:n kannanotoilla on voinut olla merkitystä myös ESP:n asiantuntijakomitean johtopäätökseen. ILO:n asiantuntijakomitea on tulkitessaan työntekijöiden edustajia koskevaa yleissopimusta turvautunut normifragmenttina sopimusta täydentävän suosituksen kohtaan, joka nimenomaan koskee yrityksen ulkopuolisten ammattiyhdistysedustajien oikeutta päästä yritykseen. ESP:n asiantuntijakomitea puolestaan täydensi johtopäätöstään työntekijöiden edustajien oikeudesta päästä yrityksiin. Sitä »tulee käyttää ottaen huomioon työnantajan oikeudet ja edut, kuten yrityksen tehokas toiminta ja luottamuksellisuuden ja turvallisuuden vaatimukset.»[25] Viittaus työnantajan oikeuksiin ja etuihin voidaan ymmärtää myös niin, että ESP:n asiantuntijakomitea on turvautunut ILO:n suosituksen tätä seikkaa koskevaan nimenomaiseen normiin[26] käyttäen sitä tulkinnassa normifragmenttina ja »inspiraatiolähteenä», sitä kuitenkaan ilmoittamatta.[27]

KP-sopimuksen ja **TSS-sopimuksen** valvontakäytännössä kysymys työntekijöiden edustajien asemasta ja heidän suojelustaan ei ole ollut esillä niinkään ILO:n yleissopimusten tarkoittamassa mielessä, vaan lähinnä vakavien kansalaisoikeuksien loukkausten yhteydessä.[28]

Valmistelutöiden ja tekstin yhdenmukaisuudesta johtuen EIK:n argumentaatio tapauksessa *X. v. Ireland* pätee mielestäni sellaisenaan myös KP-sopimuksen 22 artiklaan, jonka ILO:n sopimukseen nro 87 viittavasta kolmannen kappaleen suojalausekkeesta IOK:n voi olettaa ammentavan myös tulkinnallista johtoa määritellessään artiklan ensimmäisen kappaleen sisältöä.

TSS-sopimuksen 8(1)(a) artikla sisältää samat elementit kuin EIS 11(1) artikla ja ESP 5 artikla: *oikeuden muodostaa ja oikeuden liittyä niihin.* ILO:n sopimuksesta nro 87 on peräisin *valintansa mukaan. Taloudellisten ja sosiaalisten etujensa edistämiseksi ja suojelemiseksi* on yhdistelmä sekä ILO-sopimuksen 10 artiklassa ja ESP 5 artiklassa käytetyistä sanonnoista. Lisäk-

---

[25] *Ibid.*

[26] Suositus nro 143/1971, 9(3) kohta: »Toiminnan helpottaminen ei saa vaikuttaa yrityksen toiminnan tehokkuuteen.»

[27] Ks. EYT:n klassinen kannanotto asiassa C-4/73, *Nold II* [1974] ECR 491, kohta 13: »(...) international trieties for the protection of human rights on which the Member States have collaborated or of which they are signatories, can supply guidelines which should be followed within the framework of Community law.»

[28] Ammattiyhdistysjohtajien pidätykset, vangitsemiset ja murhat. Esim., yksilövalitus No. 322/1988, *Hugo Rodríguez v. Uruguay* A/49/40 (1994) kpl. 8.3. s. 8, kplt. 10–15 s. 9–11; Kolumbian 4. raportti, A/52/40 (1997), kpl. 278; Guatemalan ensiraportti, A/51/40 (1996) kpl. 234 s. 35 ja kpl. 246 s. 36, Nigerian ensiraportti, *op. cit.* kpl. 288 s. 41 ja kpl. 302 s. 43.

si TSS-sopimuksen 8(2)(c) artiklassa turvataan erikseen yhdistysautonomia, *oikeus toimia vapaasti*, ja sopimuksen 8(3) artiklaan on kirjattu ILO-sopimukseen nro 87 viittaava suojalauseke. Kun kysymys on työntekijöiden edustajien suojelusta ja heidän toimintaedellytystensä turvaamisesta TSS-komitealla on siten käytettävissään jopa enemmän elementtejä kuin ESP:n riippumattomalla asiantuntijakomitealla päätyäkseen tulkinnoissaan vastaaviin johtopäätöksiin.

4. Systeemiyhteys *ratione materiae*

4.1. Johdannoksi

Kansainvälisten ammattiyhdistysoikeuksien aineellisen systeemiyhteyden jäsentäminen on kunnianhimoisempi tavoite kuin niiden oikeushistoriallinen kartoittaminen. Systeemiyhteyden perustaminen konfliktisäännöille on myös tutkimustehtäväksi vaatimaton tavoite, koska sen toteutuminen sisältyy määritelmän mukaan jo tehtävänasetteluun. Tarkastelemani normit kuuluvat järjestelmiin, jotka itsenäisestä operoitumisestaan huolimatta perustuvat kansainvälisoikeudellisiin sopimuksiin, ja niitä kaikkia koskee Wienin valtiosopimusoikeutta koskeva yleissopimus sen 5 artiklan varmistamin *lex-specialis* -varauksin. Keskenään antinomiset normisisällöt on mahdollista viime kädessä sovittaa yhteen sopimusvaltioiden omin toimin, joilla sopimusten täyttämistä koskevan maksiimin mukaisesti vältytään sitoutumasta ristiriitaisiin kansainvälisiin velvoitteisiin. Näin sekä muodollisen että aineellisen systeemiyhteyden rakentaminen johtaa normisisällön selvittämisen kautta tapahtuvaan jäsentämiseen. Tämä havainnollistaa formaalisen ja orgaanisen systeemiyhteyden välisen suhteen toisiaan täydentävää ja toisiinsa kietoutuvaa luonnetta *Michel van de Kerchoven* ja *François Ostin* (s. 56–60) tarkoittamassa mielessä.

Aineellisen systeemiyhteyden rakentamisessa tulkintasäännöt ovat hyödyllinen muttei riittävä lähtökohta. Erilaiset tulkintamenetelmät johtavat toisistaan poikkeaviin johtopäätöksiin, jotka siten myös eriyttävät normisisällöt toisistaan. Tulkintasäännöt ovat myös argumentaatiosääntöjä. Tässä mielessä niillä on yhteys tulkinnan kohteena oleviin oikeuslähteisiin ja niiden ilmentämiin arvoihin. Sovellettujen tulkintasääntöjen ja tulkintaperusteiden valintaan vaikuttavat seikat jäävät useimmiten tulkintaratkaisua edeltävän heuristiikan piiriin ja siten julkistetun argumentaation peittoon.[29] Tämä edel-

[29] Aarnio 1989 s. 189–190.

lyttää askelta positivismin ulkopuolelle. Johdantoluvuissa olen määritellyt ja omaksunut *institutionaalisen kehyksen* sekä tulkintasääntöjen rajat ylittävät *reaalisen ja justifioivan* argumentaation käsitteet. Turvaudun niihin »kurkistaakseni myös julkisivun taakse».[30]

4.2. Yhteensopivat ja -sopimattomat normit

Tutkimus osoittaa, että ammattiyhdistysoikeuksien sovellettavuutta (välittömyys – ohjelmallisuus) tai subjektiutta (yksilölliset – kollektiiviset oikeudet) koskevat kriteerit soveltuvat huonosti materiaalisten normien yhteensopivuuden erottelukynnyksiksi. *Obligations de résultat/de moyens* -typologian soveltumattomuuteen tässä suhteessa olen viitannut jo näitä käsitteitä esitellessäni (I.7.3.luku). Tutkimuksen kuluessa myös erottelu yksilöllisiin ja kollektiivisiin oikeuksiin on hämärtynyt, mutta normien yhteensopivuutta arvioitaessa sitä ei tule kokonaan unohtaa. Tämän arvioinnin paikka on seuraavassa jaksossa. Sitä ennen normit on ryhmiteltävä erottamalla niistä antinomisimmat erillistä tarkastelua varten.

YK:n sopimusten normisisältö on vielä valvontakäytännössä peruskartoituksen kohteena. Yksittäisistä valvontakannanotoista on siten tehtävä varoen johtopäätöksiä, jotka on rakennettava paikoin valistuneen arvauksen varaan. IOK:n ja TSS-komitean yhteisenä piirteenä näyttäisi olevan avoin oikeuslähdeoppi, varsinkin suhtautuminen ILO:n valvontakäytäntöön. Sitä ei voi selittää pelkästään institutionalisoidulla yhteydenpidolla: tiedonkulku ILO:n ja ESP:n valvontaelinten välillä on vähintään yhtä hyvin turvattu kuin ILO:n ja TSS-komitean välillä, mutta tämä seikka ei välttämättä vaikuta ESP:n valvontaelinten johtopäätöksiin. Toisaalta vastaavaa yhteydenpitoa ILO:n ja IOK:n välillä ei ole sopimusperusteisesti järjestetty. Pikemminkin avoimuuden voinee liittää eräänlaiseen henkiseen sukulaisuuteen, joka osin perustuu suuriin järjestöjen suhteita koskeviin institutionaalisiin perusratkaisuihin (»YK-perhe»), osin normien syntyhistoriaan *ja* niiden soveltamisen seurantaa (*monitoring*) koskeviin järjestelyihin, joihin kuuluu tiedonkulun ja yhteydenpidon ohella myös valvonnan pehmeä luonne.

EN:n sopimusten valvonta ei ole ollut ILO:n ja YK:n sopimusten vaikutteilta suljettua, mutta niiden valvontaorgaanit ovat päätyneet itsenäisempiin johtopäätöksiin. Tällä kohden sosiologiseksi selitysmalliksi voinee tarjota alueellisen yhtenäisyyden merkitystä sekä jäsen/sopimusvaltioiden ja

[30] EIK:n jäsen Trechselin käyttämä metafora asiassa *Sigurjónsson, A/264 (1993)* s. 31.

valvontaorgaanien välistä vuorovaikutusta, mitä EIT:n ratkaisujen oikeudellinen sitovuus on omiaan korostamaan.

Oikeusnormien systematisoinnissa sosiologiset selitysmallit voivat kuitenkin toimia enintään hermeneuttisina apuvälineinä. Normien yhteensopivuutta on arvioitava »loppuun saakka» tulkittujen normisisältöjen vastaavuuden perusteella. Tutkimustehtävänä kannalta olennaista on argumentaation analysoiminen systematisoivan tarkastelun kohteena olevassa ympäristössä.

Yksilön järjestäytymisvapauden ja -oikeuden kannalta verrokkisopimukset ovat edellä kerrotuin tavoin pitkälle konvergenssissa keskenään. Negatiivinen järjestäytymisvapaus ja sen kollektiivinen ulottuvuus, järjestäytymislausekkeet, on selvä poikkeus. ILO:n perussopimusten, ESP:n ja EIS:n valvontakäytäntö poikkeaa toisistaan tässä kysymyksessä, jota on siten tarkasteltava vielä erikseen (jakso 3.4.1.).

Kollektiivisten oikeuksien osalta erityisen tarkastelun kohteiksi nousevat ulkoisen toimintavapauden muotoina oikeus työehtosopimusneuvotteluihin (jakso 3.4.2.) ja lakko-oikeus (jakso 3.4.3). Näissä kummassakin kysymyksessä rajalinja ei käy »puhtaasti» yksilön oikeuksia (EIS ja KP-sopimus) ja *niiden ohella* myös kollektiivisia oikeuksia (ILO:n perussopimukset, ESP ja TSS-sopimus) koskevien sopimusten välillä. KP-sopimuksen 22 artiklaa koskeva valvontakäytäntö näyttää eriytyvän EIS 11 artiklaa koskevasta oikeuskäytännöstä juuri edellä mainitun avoimuutensa vuoksi. Toisaalta EIS:n ihmisoikeuselimet ja ESP:n valvontaorgaanit ovat päätyneet juuri kollektiivisten oikeuksien tulkintaa koskevissa kysymyksissä toisistaan poikkeaviin johtopäätöksiin, koska EIS 11 artikla on kirjoitettu sopimuksen systematiikan mukaisesti pitäen lähtökohtana yksilön oikeuksia, joita kuitenkin käytetään »yhdessä muiden kanssa».[31]

4.3. Institutionaalinen kehys

Systeemiyhteyttä jäsennettäessä kansainvälisten ihmis- ja ammattiyhdistysoikeuksien alkuperäistä merkityssisältöä on mielestäni realistista arvioida suurimman yhteisen nimittäjän näkökulmasta; se perustelee objektiivista menetelmää yksittäisen normin konkreettisessa tulkinnassa.

Paradigman mukaan kansainväliset asiakirjat ovat valtioiden välisten neuvottelujen ja kompromissien tuloksia. Asiakirjaa valmisteltaessa hallitukset välittävät niihin kohdistuvia kansalaisyhteiskunnan paineita, jotka tunkeutuvat

[31] Ks. suomenkielistä käännösvirhettä koskeva huomautus V luvussa, av. 184.

neuvotteluihin kansalaisjärjestöjen välityksellä tai moninaisin muin tavoin (esim.YK:n julistuksen ja yleissopimusten synty sekä ESP). Tämä horjuttaa paradigmaa, mutta hallituksilla on kuitenkin monopoliasema asiakirjan kuittaajina. ILO on tärkeä poikkeus, jossa työmarkkinajärjestöt on integroitu osaksi järjestön kolmikantaista rakennetta. Tämän vuoksi järjestö ei sovi valtiokeskeisen paradigman piiriin, mutta samasta syystä se vahvistaa suurimman yhteisen nimittäjän teesiä.

Jo saavutetun tai pitkälle muotoutumassa olevan kansallisen kehityksen yleisten ja yhteisten periaatteiden kansainvälinen sanktioiminen »enemmän tai vähemmän, usein vähemmän kuin enemmän»[32] täsmällisiksi velvoitteiksi merkitsee sitä, että tulkinnassa välttämätön hermeneuttinen esitieto on esitöitäkin kauempana historiassa.

Toisaalta suurin yhteinen nimittäjä voi olla tavoitteellinen myös välittömästi velvoittaviksi (*obligations de résultat*) kirjoitettujen ihmisoikeusnormien kohdalla. Tällöin asiakirjaa ei kuitenkaan laadita valtiosopimuksen muotoon, klassisena esimerkkinä YK:n julistus johdantoineen ja myöhempänä EY:n vuoden 1989 sosiaalinen peruskirja sekä viimeisimpänä ILO:n vuoden 1998 työelämän perusoikeusjulistus.

Teksti on itse tulkinnan tulos, tulkitsijat vaihtuvat, autenttisessakin tulkinnassa sen suunta.[33] Institutionaalinen kehys vaikuttaa sekä laatijoiden että tulkitsijan valintoihin. Kysymys on tällöin myös tulkitsijan asemasta tässä kehyksessä, toimivallanjaosta lainsäätäjän ja tulkitsijan välillä, alkaen montesquielaisesta tuomarin alistamisesta lain suuksi[34] ja päätyen kelseniläiseen tulkitsijan täydelliseen autonomiaan.[35]

François Ost ja Michael Kerchove (1989 s. 32) kirjoittavat:

> »(...) oikeudellisesta näkökulmasta, tulkintadirektiivit eivät pelkästään sääntele 'älyllistä toimintaa', vaan myös puhdas juridinen toiminta, joka sijoittuu tiettyyn institutionaaliseen kehykseen, pysyy toimivallanjakoa

---

[32] Kahn-Freund 1976 s. 182.

[33] Reuter 1995 kpl. 141 s. 96: »(...) the intention has become a text by means of a very specific operation. Interpretation is the reverse operation, going backwards from the text to the initial intention. Drafting methods and rules of interpretation are therefore two aspects of the same problem viewed from two opposite angles: both deal with an intention embedied in the text.»

[34] Montesquieu ss. 149, 73 ja 144.

[35] Kelsen 1968 s. 369: *idem* 1950 s. XV; edellä II.3.1. luku. Ks. myös Klamin (1990) s. 123–130 ja Cappellettin s. 256–268 kertomusta oikeudellisen tulkinnan suhteesta lainsäätäjään Englannin ja Ranskan oikeusajattelussa ennen toista maailmansotaa (Klami) ja sen jälkeen (Cappelletti).

> koskevana 'organisoivana' ja erityisesti toisiaan rajoittavana toimintana [*de limitation des uns par les autres*]. Näin jokainen tulkintadirektiivi näyttää aina, suoraan tai välillisesti, asettavan peliin tietynlaisen suhteen tulkittavan normin laatijoiden ja niiden välillä, joiden tehtävänä on sitä soveltaa ja erityisesti tietyn 'tuomari-lainsäätäjä' suhteen [*un certain rapport 'juge-legislateur'*]».

Olen omaksunut oikeustieteen perustruismeihin kuuluvan välittävän kannan esittelemieni äärimmäisten katsomusten välillä. Selostamani *case law* osoittaa mielestäni, että tulkintasäännöt ovat omiaan ohjaamaan tulkitsijan toimintaa ja ainakin jossain määrin lisäämään tulkintaratkaisujen ennakoitavuutta ja hyväksyttävyyttä.

Mutta ne vaikuttavat myös itse tekstin laadintaan. Tulkintasäännöt ovat osa neuvottelukulttuuria. Neuvottelijat tuntevat tulkintasäännöt ja orientoituvat niiden mukaan muotoillessaan tekstiä.

Tekstin laatijat ovat usein autenttiseen tulkintaan oikeutettuina ohjastaneet tulkintaa joko tekstiin (ESP:n liite) tai sen ulkopuolelle (työkonferenssin pöytäkirjat) sisällytetyillä kannanotoilla. Myöhemmin normisisältöä voidaan tarkentaa joko samassa[36] tai toisessa[37] kontekstissa.

Tulkitsijan suhdetta sopimuksen laatijoihin määrittää myös se seikka, että laatijoilla on sopimuspuolten ominaisuudessa perusteltuja odotuksia tulkinnan sisältöön nähden. Tulkitsijan on kyettävä perustelemaan ratkaisulleen jonkinasteinen ennustettavuus ja hyväksyttävyys, vaikka pidettäisiinkin annettuna, että ihmisoikeussopimuksia ei tulkita valtiollisen suvereniteetin primaatista käsin. Juuri väljä teksti, sen hämäryys, sisäiset ristiriidat ja aukot antavat sijaa tulkinnalle ja siten tulkitsijalle tilaisuuden itsenäiseen tulkintapolitiikkaan.[38]

Finalistiset tulkinnat saattavat antaa ajanmukaista sisältöä »elävälle asiakirjalle» ja huolehtia samalla toisestakin tehtävästä: näin vältytään raskaan tarkistamismenettelyn käynnistämisestä. Tuomioistuimen (yksinkertainen) enemmistö päättää, sopimus muuttuu vain konsensuksella tai määräenemmistöllä (ILO, sielläkin ratifiointiedellytyksin). Vahvassa järjestelmässä (EIS) vastenmielisetkin tulkinnat hyväksytään, koska EN:n poliittiseksi jäsenyys-

---

[36] Esim. ILO:n julkissektorin työntekijöitä koskevan yleissopimuksen nro 151/1978 soveltamisala *ratione personae* suhteessa saman järjestön perussopimuksiin.

[37] Esim. kaikkien verrokkijärjestelmien soveltamisala *ratione personae* valtionhallintoon kuuluvien osalta: ILO nrot 87 > 98 > EIS 11 art. > KP-sopimuksen 22 art. > ESP 5 art. > TSS-sopimuksen 8 art.

[38] Simon s. 764.

ehdoksi asetetun sopimuksen irtisanominen on samalla tavoin poliittisesti mahdotonta.

Tulkintapolitiikan valintaan vaikuttaa siten myös institutionaalinen konteksti. Paradoksaalista on, että tiukka, tavoitteellinen järjestelmä (EN/EY), jonka tärkeänä tunnusmerkkinä on (perustamis)sopimusten tulkintaa koskevien erimielisyyksien oikeudellistaminen, keskittäminen tuomioistuimeen ja arkipäiväistäminen, on lisännyt tuomioistuinten tulkintamonopoliin perustuvaa autonomiaa sekä suhteessa muihin sopimusjärjestelmän luomiin toimielimiin että järjestön jäsenvaltioihin verrattuna perinteisiin vapaaehtoisuuteen perustuviin riitojen ratkaisumenetelmiin.[39]

EIT viittasi tapauksessa *Golder* Wienin yleissopimuksen tulkintasääntöihin jo ennen sopimuksen voimaantuloa, koska ne ilmentävät kansainvälisen oikeuden yleisiä periaatteita,[40] mutta samalla tämän sopimuksen 5 artiklan merkitykseen EN:n kontekstissa.[41] Sittemmin EIT justifioi toimivaltansa evolutiiviseen tulkintaan valtiovalitusasiassa *Irlanti v. Yhdistynyt kuningaskunta* toteamalla, että sen tehtävänä ei ole vain ratkaista tuomioistuimeen saatetut asiat, vaan tuomiot samalla yleisemminkin »selventävät, turvaavat ja *kehittävät* sopimuksen asettamia sääntöjä.»[42]

Finalistiset tulkintamenetelmät ovat alttiimpia tulkitsijaan kohdistuvalle kritiikille kuin historialliset ja tekstuaaliset. Ensinnäkin (sopimus)valtiot menettävät mahdollisuutensa arvioida, millaisiin sisällöllisiin velvoitteisiin ne sopimuksen hyväksyessään sitoutuvat. Tähän argumenttiin on tämän tutkimuksen piiriin kuuluvissa kysymyksissä vedottu varsinkin negatiivisen järjestäytymisvapauden ja lakko-oikeuden torjumiseksi.

Asiassa *Sigurjónsson* eri mieltä ollut *Thór Vilhjalmsson* viittasi tähän argumenttiin ja muistutti aikaisemmasta kannanotostaan asiassa *British Rail.*

---

[39] *Op. cit.* s. s. 675–681.

[40] Ks. edellä II.2.2.2. luku.

[41] *Golder*, A/18 (1975) § 29: »In this respect, for the interpretation of the European Convention account is to be taken of those Articles subject, where appropriate, to 'any relevant tules of the organization» – the Council of Europe – within which it has been adopted (Article 5 of the Vienna Convention)».

[42] *Ireland v. United Kingdom*, A/25 (1978) § 154 s. 62: »The Court's judgments in fact serve not only to decide those cases brought before the Court but, more generally, to elucidate, safeguard and develop the rules instituted by the Convention, thereby contributing to the observance by the States of the engagements undertaken by them as Contracting Parties (Article 19).»Ks. myös *Guzzardi* A/39 (1980) § 86 s. 31 ja myös edellä I.1. luvussa mainitut tapaukset sekä Ost s. 348–249 (Ost & van de Kerchove 1989). Yleisesti oikeuskäytännön oikeutta kehittävästä funktiosta Aarnio 1989 s. 184.

Negatiivinen ja positiivinen järjestäytymisvapaus olivat kaksi eri asiaa, eikä ensin mainittua voitu rinnastaa EIS 11 artiklassa turvattuun positiiviseen ammatilliseen järjestäytymisvapauteen. *British Rail*issa Vilhjalmssonin ja kahden muun skandinaavisen tuomarin eriävään mielipiteeseen kirjatun loogisen ja aksiologisen argumentaation taustalla on saattanut olla kolmaskin, »kulttuuritaustan suojaverhoon» kätkeytyvä reaalinen argumentaatio: järjestäytymislausekkeet ovat osa pohjoismaista työmarkkinaperinnettä, koska niiden on katsottu edistävän järjestäytymistä ja järjestyneitä työmarkkinasuhteita. Oikeus olla yhdistymättä kuuluu yhdistymisvapauden piiriin ja on sellaisena suojattu. Työmarkkinoilla tämän oikeuden on katsottu tietyin edellytyksin voivan syrjäytyä suuremman edun tieltä.

Toinen kritiikin kohta liittyy itse metodiin. Se edellyttää tiettyjä mittapuita, joiden varassa ulkomaailmassa tapahtunutta muutosta arvioidaan, mutta konsensuksen saavuttaminen niistä on vaikeaa. Viime kädessä arvio perustuu tulkitsijan omaan tahtoon ja auktoriteettiin.

Negatiivisen järjestäytymisvapauden siirtäminen EIS:n ja ESP:n sisään on tutkimukseni kontekstiin sijoittuva esimerkki, jota sen asema piirtämäni sukupuun »ylimmällä oksalla» havainnollistaa. Sen sijaan lakko-oikeuden sisällyttäminen ILO 87:ään sopimuksen suojeleman järjestäytymisvapauden elementtinä sisältyvänä elementtinä ei rakennu ensisijaisesti dynaamisen tai finalistisen konstruktion varaan.

Yhdenmukaisuudestaan huolimatta esityöt osoittavat pienen mutta merkittävän eron. Negatiivinen järjestäytymisvapaus päätettiin tietoisesti - joskin niukalla enemmistöllä – jättää sisällyttämättä verrokkisopimuksiin, ja YK:n julistukseenkin se sisällytettiin vain yleistä yhdistymisvapautta, ei ammattiyhdistysoikeuksia koskevaan artiklaan.

Negatiivisen järjestäytymisvapauden sijoittaminen positiiviseen muotoon kirjoitetun järjestäytymisoikeuden sisään on malliesimerkki evolutiivisen tulkintamenetelmän ulottuvuudesta kelseniläisille rajoille. Siinä tekstiin kirjattua sopijapuolten tarkoitusta vastaava alkuperäinen normisisältö häivytetään tulkitsijan auktoriteettiin perustuvalla argumentaatiolla, joka tukeutuu sopimuksen muuttunutta tarkoitusta ja päämäärää osoittaviin indikaattoreihin (*emergent purpose*),[43] oikeusvertailuun (konteksti) sekä tulkitsijan omaan aikaisempaan valvontakäytäntöön (prejudikaattiargumentti).

[43] »(...) at any given moment, the convention is to be interpreted not so much, or not merely, with reference to what its object was when entered into, but with reference to what that object has since become and now appears to be», Fitzmaurice, 33 BYIL 1957 s. 208; Ks. myös McDougal & Lasswell & Miller s. 214–215; Simon s. 398.

Lakko-oikeutta puolestaan ei kirjattu ILO:n sopimuksiin, mutta ei suljettu ulkopuolellekaan; siitä yksinkertaisesti vaiettiin. Tämä olisi periaatteessa avannut mahdollisuuden lakko-oikeuden johtamiselle sopimusten sisään evolutiivisen tulkinnan kautta. Valvontakäytännössä tätä oikeutta ei kuitenkaan johdettu järjestäytymisvapauden osaksi dynaamisen konstruktion vaan justifioivan argumentaation turvin. Justifioiva argumentaatio johtaa kansainvälisten ammattiyhdistysoikeuksien oikeusideologisiin perusteisiin.

4.4. Kansainvälisten ammattiyhdistysoikeuksien oikeusideologinen perusta

Kansainvälisiin asiakirjoihin sisällytetty ammattiyhdistysoikeuksien konsepti tukeutuu liberaaliin malliin. Luonnehdin sen peruselementtejä seuraavasti:

Yksilön ammatillinen järjestäytymisvapaus tunnustettiin »jokaiselle» (työntekijälle ja työnantajalle). Näin ammatillinen järjestäytymisvapaus rinnastettiin YK:n julistuksessa lueteltuihin muihin (perus)ihmisoikeuksiin, ja sitä vahvistettiin suojelemalla työntekijöitä järjestäytymisen vastaisilta työnantajan toimilta (horisontaalivaikutus). Pariteetti-ideologian mukaisesti suojelu vastapuolen toimilta ulotettiin koskemaan myös työnantajien järjestöjä (ILO 98, 2(1) artikla). Yhteiskunnan intressi järjestäytymisvapauden ja kollektiivisen neuvotteluoikeuden henkilöllisen ulottuvuuden suhteen otettiin huomioon jättämällä armeijaan ja poliisiin kuuluvat kansallisen sääntelyn varaan. Valtionhallinnon virkamiehet suljettiin vain ILO nro 98 piiristä suojaamalla kuitenkin heidän asemansa ja oikeutensa.

Kansallisella tasolla yksilön oikeuksien ja työehtosopimustoiminnan tunnustamisen väliin sijoittui usein pitkällinen ja monivaiheinen jakso, joka kansainvälisen sääntelyn alkaessa oli jo ohitettu (ks. piirros). ILO:n sopimuksissa yksilön oikeuksien ohella tunnustettiin työn ja pääoman vastakkaiset kollektiiviset edut. Riippumattomuus valtiovallasta on sisäänrakennettu yhdistys- ja sopimusautonomian käsitteisiin.[44]

Myös ammattiyhdistyspluralismi voidaan johtaa klassisen liberalismin mukaisen sopimusvapauden ja valtiollisen puuttumattomuuden käsitteestä. Tähän vaikutti kansallisen kehityksen ohella kansainvälinen institutionaalinen kehys.

---

[44] Esim. *Digest* kpl. 844 s. 170: »The voluntary negotiation of collective agreements, and thefore the autonomy of the bargaining partners, is a fundamental aspect of the principles of freedom of association.»

Ammattyhdistyspluralismin primaatti oli keskeinen tunnusmerkki, joka erotti fasistiseen, kansallissosialistiseen ja sosialistiseen konseptiin rakentuvat ja ammattiyhdistysmonopoliin perustuvat korporativistiset järjestelmät liberaalista mallista.[45] Justifikaation tasolla ero lakiin perustuvan ammattiyhdistysmonopolin ja monopolistisen edustavuuden välillä on suuri.[46] Käytännössä myös kapitalistiseen talousjärjestelmään ja liberaaliin malliin perustuvissa kansallisissa järjestelmissä ammatilliset järjestöt voivat saavuttaa poliittisen vallan tuella ja sen kanssa liittoutumalla pitkälle dominoivan aseman järjestökentässä. Valvontakäytännössä on katsottu, että tietyt ennalta asetetut ja objektiiviset kriteerit täyttäville edustavimmille järjestöille voidaan myöntää ulkoisen toimintavapauden ja varsinkin työehtosopimustoiminnan ja kolmikannan piirissä tärkeitä etuoikeuksia, jotka antavat välillistä suojaa vähemmistöjärjestöjen kilpailulta.[47] Samalla valvontaelimet ovat korostaneet, että erottelu edustavimpiin ja muihin järjestöihin voi saattaa viimeksi mainitut epäedulliseen kilpailuasemaan, jos ne »menettäisivät olennaiset keinonsa puolustaa jäsentensä etuja, järjestää hallintonsa ja toimintansa ja päättää toimintaohjelmistaan» ja että hallitus, joka tarkoituksellisesti suosii tai syrjii tiettyä järjestöä, loukkaa sopimukseen nro 87 sisältyvää puuttumattomuuskieltoa.[48]

Myös lakko-oikeuden justifikaatio voidaan palauttaa liberalismiin. Ranskan vuoden 1864 lailla kumottu yhteenliittäytymisen kielto laillisti samalla lakon: »*La coalition devient licite, et du même coup, son effet direct: la grève*».[49] Muutoksen peruste oli sama kuin sittemmin Ison-Britannian vuo-

[45] 1994 RCE General Survey, kpl. 91 s. 42: »Although it was clearly not the purpose of the Convention to make trade union diversity an obligation, it does at the very least require this diversity to remain possible in all cases.»

[46] Ks. Bruun & al. s. 30–32.

[47] Viimeksi esim. Belgiaa koskien 1999 RCE s. s. 216 ja Conclusions XIV-1 Vol. 1 s. 75–79. Ks. edellä IV.5.2. luvussa pysyvän kansainvälisen tuomioistuimin neuvova lausunnosta Hollannin työntekijävaltuutetun nimeämisestä työkonferenssiin, PCIJ (1922) Series B/1; RCE 19863 General Survey kpl. 141 s. 46; VI.6.2.1. luku (ESP).

[48] *Digest* kplt. 309–315; kplt. 303–308; CFA *Case No. 1318* (Deutscher Arbeitnehmerverband v. Germany), 241th Report, Off. Bull. Vol. LXVIII, 1985, Series B, No. 3 kpl. 339: »(...) public authorities should guarantee that non-recognition of a worker organisation's capacity to bargain does not result in that trade union forfeiting the other rights which the minority workers' association should be able to carry on in order to further and defend the interests of its constituents in accordance with Convention No. 87.»

[49] Lyon-Caen & Pélissier 1988 kpl. 929 s. 988.

den 1875 *Conspiracy and Protection of Property Act*iin sisällytetyn *»kultaisen säännön»*: kun työntekijä voi yksin kieltäytyä työstä, hän voi tehdä saman myös yhdessä muiden kanssa; samalla vapaan keskustelun salliminen palkoista edellyttää, että työntekijöillä on myös mahdollisuus liittoutua keskenään.[50] Argumentti on *John Stuart Mill*iin palautuvan liberalismin yleisen maksiimin suora sovellutus työmarkkinoille.[51]

ILO:n valvontaelinten lakko-oikeutta koskeva justifikaatio on varsin pelkistettyä. Tämä oikeus on »yhdistymisoikeuteen erottamattomasti kuuluva seuraamus» ja »olennainen työntekijöiden ja heidän järjestöjensä keino» sekä »useimpien maiden tunnustama oikeus» (vihjauksenomainen viittaus sopimuksenteon aikaisiin olosuhteisiin). Se on kuitenkin palautettavissa taloudellisen liberalismin logiikkaan.

Ensin mainittujen argumenttien voidaan ymmärtää viittaavan melko suoraan Ison-Britannian voluntarismiin.[52] Molemmat argumentit johtavat kehittyvään työehtosopimustoimintaan transponoituina *Otto-Kahn Freund*ilta peräisin olevaan luonnehdintaan työmarkkinoiden kollektiivisesta itsesäätelystä (*collective laissez faire*[53]), jossa julkisen vallan tehtävänä on pikemminkin tukea työehtojen vapaata sääntelyä kuin kohdistaa siihen rajoituksia yleisen edun nimissä.[54]

Työehtosopimuksia koskeva suositus (nro 91/1951) kiteyttää eräänlaisena historiallisena kompromissina työehtosopimustoiminnan edelleen pätevät perusperiaatteet. Se korostaa kauttaaltaan sopimuspuolten autonomiaa. Lähtökohtana on työehtosopimustoiminnan edistäminen, pikemminkin itsenäisten neuvottelu- ja sopimuspuolten avustaminen kuin työehtosopimustoiminnan tiukka normittaminen. »Oikeus työehtosopimusten solmimiseen» ei mahdu ILO:n vapaaehtoisten työehtosopimusneuvottelujen varaan tukeutuvaan käsitteistöön, jossa valtioille asetetaan tässä suhteessa edistämisvelvollisuus ja edellytetään valmiutta luoda toiminnalle tarvittaessa institutionaaliset ra-

---

[50] *Ibid*; edellä luku IV.I. 2.1. (Ranska) ja 2.2 (Iso-Britannia) luvussa sekä kansallista kehitystä koskeva yhteenvetojakso IV.I.4.

[51] Mill s. 15–16 »(...) from the liberty of each individual follows the liberty, within the same limits, of combination among individuals, freedom to unite, for any purpose not involving harm to others». Ks. myös Leader ss. 23–24 ja 48–52.

[52] Lord Wright tapauksessa *Crofter,* (1942) A.C. s. 463: »The right to strike is an essential element in the principle of collective bargaining.»

[53] Kahn-Freund 1959 s. 224–225; ks. myös Hepple (*idem,* ed.) 1986 s. 27; Davies & Freedland s. 371; Wedderburn 1986 s. 65–66.

[54] Davies & Freedland 1984 s. 133; ks. myös Lyon-Caen & Pelissier kpl. 124 s. 130–131 ja Rivero & Savatier s. 171.

kenteet.[55] Mannermaalla työehtosopimuksen perustunnusmerkkinä oleva lakisääteinen automaattinen ja pakottava vaikutus voidaan myös korvata turvaamalla sopimuksen tehokas toteutuminen osapuolten omin toimin (Ison-Britannian traditio, ks. Conclusions I s. 35). Tulkinta ja valvonta on ensi sijassa parttien varassa, ja sovittujen työehtojen laajentaminen viranomaispäätöksin sopimuksen sitovuuspiiriin ulkopuolella oleviin työsuhteisiin edellyttää sopimuspuolten edustavuutta, aloitteellisuutta ja kuulemista.

Ranskan vuoden 1945 perustuslakiin yksilön perusoikeudeksi kirjatun lakko-oikeuden ja Ison-Britannian järjestöjen oikeudellisen koskemattomuuden varaan rakennetun lakkovapauden justifioiva yhteensovittaminen tapahtui ILO:n valvontakäytännössä rinnastamalla jo varhain sekä yksilöt että järjestöt tämän oikeuden subjekteiksi.[56] Samalla kuitenkin jätettiin kansalliseen harkintaan, onko lakko-oikeus kanavoitavissa pelkästään ammattiyhdistysten prerogatiiviksi, joskin kannanotto on esitetty varsin ehdollisena.[57] ESP:n sosiaalisten oikeuksien komitea asiantuntijakomitea ei tällaista kanavoimista salli: *»a group of workers ought to be able to take strike action even outside the trade union framework,»*[58] vaikkakin viimeaikaisessa käytännössä tätä tulkintaa on jossain määrin modifioitu kohti orgaanista mallia.[59] Myöskään ILO:n valvontakäytännössä ei ole hyväksytty sitä, että lakko-oikeus kytkettäisiin saksalaiseen tapaan pelkästään sellaisiin eturiitoihin, jossa työntekijä tai liitto on osapuolena.[60]

Voluntaristisen mallin elinvoimaisimpana ilmentymänä voidaan ehkä pitää sata vuotta sitten solmittua Tanskan syyskuun sopimusta.[61] Sittemmin kuitenkin juuri julkisen vallan tilapäinen (parlamenttilait) ja pysyvä (virkamiesten lakkokielto, rinnakkaisrekisteri) puuttuminen työehtosopimustoimintaan on valvontakäytännössä noussut esiin määriteltäessä lakko-oikeuteen kohdistettavien rajoitusten sallittavuutta.

---

[55] Ks. myös vapaaehtoista sovittelua ja välitysmenettelyä koskeva suositus nro 92/1951 sekä sopimukset nrot 98, 151 ja 154.

[56] Betten 1993 s. 114 ja Leader s. 195.

[57] *Digest* 1985 kpl. 361 ja 1996 kpl. 477: »It does not appear that making a right to call a strike the sole preserve of trade union organisations is incompatible with the stadards of Convention No. 87».

[58] Conclusions II s. 28; Conclusions IV s. 50, Conclusions VI s. 41.

[59] Conclusions XV-1 Vol. 2. (Portugal, Sweden), http://www.dhdirhr.coe.fr/cseweb; ks. edellä VI.6.2.1. luvussa.

[60] *Digest* kpl. 489 s. 103.

[61] Jacobs s. 237 ja Ramm s. 287 teoksessa Hepple (ed.) 1986.

Saksan orgaaniseen lakko-oikeuteen tukeutuva ja jo Weimarin tasavaltaan juontuva malli ei noussut esiin ILO:n vuoden 1927 käsittelyssä,[62] ja sopimukset nrot 87 ja 98 valmisteltiin ja hyväksyttiin silloin jo kahdeksi hajaantuneen Saksan ollessa edelleen ILO: n ulkopuolella.[63] Sama koski EIS:n valmistelua.

Kuitenkin ILO:n valvontaelinten peräänantamattomuus kysymyksessä lakko-oikeudesta sosialistisissa maissa voidaan ymmärtää tämän oikeuden kytkemiseksi erottamattomana osana taloudelliseen liberalismiin. Näin se on sekä oikeudellisessa doktriinissa että poliittisen ideologian tasolla ymmärrettykin.[64]

Sosialistiset maat eivät olleet ILO:n jäseninä vaikuttamassa ammattiyhdistyksiä koskevien perussopimusten syntyyn. Näistä maista nimettyjen asiantuntijakomitean jäsenten täysipainoinen osallistuminen komitean työhön alkoi vasta vuonna 1960. Tästä alkaen ja vuoteen 1989 saakka nämä komitean jäsenet ovat – jossain määrin eri variaatioin – merkinneet komitean raportteihin eriävän mielipiteensä käsiteltäessä sopimuksen nro 87 soveltamista sosialistisissa maissa. Vastaavasti komitean enemmistö kirjasi oman mielipiteensä. Ensimmäisen sosialistisista maista nimetyn komitean jäsenen, puolalaisen professori *Arnold Gubinskin* kehittämän perustelumallin mukaan

> »(...) komitean johtopäätöksiin tässä suhteessa (sosialistiset maat) näyttää vaikuttaneen kapitalistisen järjestelmän käsitteiden mekaaninen siirtäminen sosialistiseen järjestelmään. Hänen mielestään tämä siirtäminen vääristää yhteiskunnallista todellisuutta ja saattaa johtaa virheellisiin johtopäätöksiin. Jäsen Gubinski katsoo olevansa pakotettu kiinnittämään komitean huomiota siihen seikkaan, että havainnot saattavat hidastaa tai peräti estää yleissopimusten ratifiointia sekä sopimusten soveltamista käytännössä.»[65]

Komitean enemmistön mielestä

> »toimeksiantonsa mukaisesti sen [komitean] tehtäväksi ei ole annettu, samalla kun se kiinnittää huomiota eri maiden vaihteleviin poliittisiin, taloudellisiin ja sosiaalisiin olosuhteisiin, ilmaista mitään mielipidettä eri maiden järjestelmistä vaan pelkästään tutkia, puhtaasti oikeudellisesta näkökulmasta, missä määrin yleissopimuksia ratifioineet maat panevat lainsäädännössään ja käytännössään täytäntöön niistä johtuvat

[62] Ks. V.2.1. luku.
[63] Ks. V.4.5. luku.
[64] Selkeimmin ehkä Kahn-Freund 1954 s. 101–103 ja Sinay s. 105–108.
[65] RCE 1964 s. 122.

velvollisuutensa. Komitea katsoo, että se toimisi valtuuksiensa vastaisesti, ellei se tähdentäisi, että valtioiden, jotka ovat ratifioineet yleissopimuksen nro 87 on myönnettävä työntekijöille ja työnantajille yleissopimuksessa vahvistetut oikeudet ja takeet.»[66]

ILO:n asiantuntijakomitean vuoden 1994 yleisraportti kytkee loppuyhteenvedossaan vapaat ja itsenäiset työmarkkinajärjestöt yhteiskunnan olennaisiksi toimijoiksi, jotka ovat taloudellisen kehityksen ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden edistämisen erottamattomia kumppaneita. Järjestäytymisvapautta koskevat perussopimukset koskevat perusihmisoikeuksia. Siten sopimusten soveltamista ei voida suhteuttaa tietyn maan taloudellisen kehityksen tasoon tai taloussyklien ajoittaisiin vaihteluihin.[67] Talouden ohjausjärjestelmä on näin ankkuroitu ammatillisen järjestäytymisvapauden oikeusideologiasta avautuvaan liberaaliin malliin.

YK:n ihmisoikeusjulistuksen 20 ja 23 artikloiden valmistelussa ammattiyhdistysoikeuksia koskevaa sisällöllistä keskustelua käytiin lakko-oikeudesta ja negatiivisesta järjestäytymisvapaudesta. Muutoin kysymys oli kirjaamisen tavasta.[68] Keskustelu oli pikemminkin käytännöllisperäistä kuin ideologista, enemmän reaaliseen kuin justifioivaan argumentaatioon painottuvaa. Lakko-oikeuden mainitsemisesta jälkimmäisessä artiklassa käytiin keskustelua siinä hengessä, että tämä oikeus oli tunnustettu jo »useimmissa maissa». Ruotsin tätä oikeutta koskevan muutosesityksen käsittelyyn liittyy kuitenkin myös ideologisia sävyjä Puolan hallituksen otettua esityksen omiin nimiinsä tekijän vedettyä sen takaisin. Puolan hävittyä niukasti äänestyksessä ei mielestäni ole perusteltua katsoa tämän oikeuden valmistelutöiden perusteella sisältyvän julistukseen. Myös tukeutuminen myöhempään käytäntöön ja evolutiiviseen/reaaliseen/finalistiseen tulkintaan jäisi julistuksen luonteesta johtuen lähinnä tutkijoiden kinasteluksi ilman sellaisia vaikutuksia, joita liittyy myöhempien kansainvälisten asiakirjojen normatiiviseen voimaan.

Negatiivisen järjestäytymisvapauden sisällyttäminen YK:n julistuksen vain yleistä yhdistymisvapautta koskevaan 20(2) artiklaan ja sen rajaaminen ammatillista järjestäytymisoikeutta koskevan 23(4) artiklan ulkopuolelle oli seuraus Australian, Ison-Britannian ja Uuden Seelannin pyrkimyksestä turvata closed shop-järjestelmä ja noudattaa ILO:n esimerkkiä. ILO:ssahan käytiin asiasta perusteellinen keskustelu, joka tukeutui sekä reaaliseen että jus-

[66] *Ibid.*

[67] 1994 RCE General Survey, kplt. 327 ja 334 s. 141–142.

[68] Ks. V.3. luku.

tifioivaan argumentaatioon. Lopputuloksena oli yksilön oikeus sekä liittyä että olla liittymättä:

> »Laajaa tukea sai kuitenkin näkökohta, jonka mukaan mikään jo hyväksytyssä yleissopimuksessa tai silloin keskusteltavana olleista johtopäätöksistä ei voinut riistää työntekijältä tai työnantajalta hänelle erottamattomasti kuuluvaa vapautta luopua käyttämästä yhdistymisoikeuttaan hänen niin päättäessään. Hyväksyessään tämän näkökohdan työntekijäjäsenet korostivat, ettei se rajoita ammattiyhdistysten vapautta työskennellä sataprosenttisen järjestäytymisen puolesta. Työnantajajäsenet olivat tässä samaa mieltä ja keskustelun kuluessa esitettyjen lausuntojen valossa luopuivat muutosesityksestään.»[69]

Mutta

> »vapaaehtoista luopumista positiivisen järjestäytymisvapauden käyttämisestä ei voida kohdella samoin perustein kuin puhtaasti negatiivisen oikeuden olla yhdistymättä muodollista takaamista».[70]

Closed shop -järjestelmän kohdalla päädyttiin myös ILO:ssa YK:n julistuksen mukaiseen pragmaattiseen kompromissiin vuoden 1949 perussopimuksen hyväksymisen yhteydessä.[71]

Sallimisen justifikaatio perustuu samaan logiikkaan kuin ammattiyhdistyspluralismin: valtio ei voi pakottaa työntekijöitä järjestäytymään, mutta se ei myöskään voi puuttua yksityisten välisiin suhteisiin heidän päättäessään tai sopiessaan järjestäytymisoikeuden käyttämisestä. Näin ollen myös työnantajien ja työntekijöiden keskinäisen sopimuksen suljetusta työpaikasta voitiin valtiovallan kannalta katsoa kuuluvan sopimusautonomian piiriin.

Sittemmin työnantajat ovat arvostelleet ILO:n asiantuntijakomitean tekemää erottelua sopimuksiin ja lainsäädäntöön perustuviin järjestäytymislausekkeisiin, koska monissa maissa työehtosopimuksilla oli samat oikeusvaikutukset kuin lainsäädännöllä. Työnantajien mielestä tosiasiallisen ja lainsäädäntöön perustuvan painostuksen välillä ei ole mitään todellista eroa, koska yksilön kannalta tulos on sama siitä riippumatta, kohdistuuko heihin painostus työntekijä- tai työnantajajärjestöjen taikka valtion taholta. Positiivisen ja negatiivisen järjestäytymisvapauden välillä on ilmeinen looginen yhteys, sillä vapaus edellyttää mahdollisuutta valita useiden vaihtoehtojen välillä ja *»freedom not to join was an inalienable part of the guarantee for freedom.»*[72] Pa-

[69] 1948 ILC-RP s. 491.
[70] 1948 ILC Report VII s. 88.
[71] Ks. V.2.4. luku.
[72] 1994 RCE General Survey kpl. 107 s. 25/29–30.

lauttamalla ammatillisen järjestäytymisvapauden käsitteelle kaksisuuntaisen sisällön[73] työnantajaryhmä irrottautui siten yli kolmekymmentä vuotta sitten pöytäkirjamerkinnällä vahvistetusta yhteisymmärryksestä, jonka mukaan sopimus nro 98 on järjestäytymislausekkeisiin nähden neutraali: se ei salli eikä kiellä niitä, vaan jättää asian kansallisen sääntelyn varaan.

4.5. Systeemiyhteys *tertium comparationis*

Tarkastellessani kansainvälisten sopimusjärjestelmien kehitystä olen usein viitannut *Wilfred C. Jenks*iin. Tuotantonsa ja toimintansa perusteella hän personifioitunee lähinnä ILO:n apologeetaksi ja reviirin varjelijaksi. Häntä on tästä arvosteltu;[74] toisaalta häntä on kuitenkin pidetty kansainvälisten ihmisoikeuksien rakenteiden arkkitehtina.[75] Kummatkin näkökulmat ovat oikeutettuja. ILO:n erityisaseman suojeleminen kansainvälisten ammattiyhdistysoikeuksien alalla oli Jenksille instrumentaalinen tavoite hänen pyrkimyksessään juurruttaa ammattiyhdistysoikeudet kansainvälisen oikeuden ja kansallisten oikeusjärjestysten välityksellä arkielämän työmarkkinasuhteiden perustaksi. Mutta tämä oli vain osa laajempaa päämäärää – *world community of freedom under law*.[76]

Jenks pohti myös varsinkin 1950-luvun kirjoituksissaan kansainvälisen oikeusjärjestelmän systematisointiongelmia. Jenksin lähtökohtana on, että kansainvälisen normitulvan kasvaessa yhteensovittamisongelmien ja ristiriitaisuuksien välttäminen ei ole prosessin hajautetun luonteen vuoksi mahdollista ennalta estävistä varokeinoista huolimatta. Jenks[77] piti edelleenkin käyttökelpoisena antinomioiden yhteensovittamisen välineenä klassikkojen (Grotius, Pufendorf ja Vattel) esittämää yhdenmukaisuusolettamaa – *presumption against conflict*.[78] Samalla hän kuitenkin katsoi, ettei tämä keino riitä ratkaisemaan normikonflikteja, jotka syntyvät selvästi tekstiltään tai tarkoituk-

[73] Kaksipuolinen vapaus sisältää sekä positiivisen (no duty not to) että negatiiviisen (no duty to) puolen, ks. edellä I.7.1. luku.

[74] Ks. IV.5.3 luku; Alston 6 HRQ 1984/2 s. 224–235.

[75] »(...) who has done more than any other international official to determine the doctrinal and programmatic role of human rights in the work of the United Nations», Haas s. 333.

[76] Jenks 1970 s. 5.

[77] The Conflict of law-making Treaties, Vol. 30 BYIL 1953 s. 401–453.

[78] Jenks 77 RCADI 1950:II s. 157–301 (Co-ordination: A New Problem of International Organisation); ks. myös edellä III.1.6.1. luvussa.

seltaan toisistaan poikkeavista määräyksistä. Tällaisissakin tilanteissa Jenksin kantava ajatus on sellaisten ratkaisumaksiimien soveltaminen ja kehittäminen, joiden turvin voidaan säilyttää kunkin yhteensovitettavan normin maksimaalinen sisältö. Jenksilta omaksumani itsenäisesti operoituvan normijärjestelmän käsite on yksi konfliktiperiaate muiden joukossa. Mutta sekin on tarkoitettu vain väliaikaisesti sovellettavaksi.[79] Lisäksi itsenäisen operoitumisen periaate ei estä turvautumasta muihin konfliktiperiaatteisiin, kuten normien keskinäiseen ylemmänasteisuuteen, erityisyyteen tai syntyjärjestykseen.

1950-luvulla YK:n sopimusten ja ESP:n valmistelut olivat vasta käynnissä, ja esitöistä ilmenee ILO:n/Jenksin suuri vaikutus näiden sopimusten normisisältöön ja varsinkin valvonnan järjestämiseen. ILO:n ja EIS:n valvontakäytäntö oli vasta muotoutumassa, ja sen kehitystä oli mahdotonta ennustaa, vaikka sitä pyrittiinkin eri keinoin ohjastamaan. Nyt on myös muiden sopimusten retrospektiivinen tarkastelu mahdollista.

4.5.1. Negatiivinen järjestäytymisvapaus

Negatiivista järjestäytymisvapautta koskevaa EIS:n ja ESP:n valvontakäytäntöä olen selostanut perusteellisesti ja osin jo arvioinutkin (VI.4. luku). Systeemiyhteyden kannalta olennaista on, että valvontaelinten soveltaman evolutiivisen tulkinnan justifiointi perustuu kaksipuolisen vapauden käsitteen varaan. Näin oikeus negatiiviseen ammatilliseen järjestäytymisvapauteen voidaan siirtää positiivista järjestäytymisvapautta suojelevan EIS 11 artiklan ja ESP 5 artiklan huomaan. Horisontaalivaikutuksen vahvistaminen tälle vapaudelle on tapahtunut siten, että esitöiden merkitys on sivuutettu asteittain turvautuen evoluutiota osoittaviin indikaattoreihin. Niiden soveltamisen aksiologisena justifikaationa on viime kädessä yksilön oikeuksien asettaminen kollektiivisten oikeuksien edelle.[80]

Toistaiseksi EIT on jättänyt avoimeksi, onko negatiivinen järjestäytymisvapaus samanarvoisessa asemassa kuin positiivinen ja myös closed shop -järjestelmän yhteensopivuuden EIS 11 artiklan kanssa (*Sigurjónsson, Gustafsson).* Positiivisen ja negatiivisen järjestäytymisvapauden keskinäistä suhdetta voitaneen arvioida myös muiden EIS:n artiklojen valossa. Tällöin esimerkiksi ajatuksen- ja sananvapautta koskeville EIS 9 ja 10 artiklalle voitaneen antaa järjestäytymislausekkeisiin sisältyvän kollektiivisen intressin ylit-

[79] III.1.4. luku.

[80] Ben-Israel s. 8–10.

tävää painoa arvioitaessa tässä katsannossa järjestäytymisestä kieltäytymisen merkitystä yksilölle (*British Rail* ja *Sigurjónsson*, vrt. *Sibson* ja *Gustafsson*), kun punnitaan positiivisen ja negatiivisen järjestäytymisvapauden suhdetta toisiinsa konkreettisessa tapauksessa.[81]

ESP:n asiantuntijakomitea on turvautunut sopimuksen itsenäiseen operoitumiseen perustuvaan argumentaatioon: toisaalta EIS:n ja ESP:n määräykset poikkesivat toisistaan (vertailukohtana *British Rail*), toisaalta komitea tuki argumentaatiotaan EIK:n kannanotolla *Sigurjónsson*iin ja »piti tervetulleena» EIT:n ratkaisua tässä asiassa. Komitea on kuitenkin mennyt pitemmälle ja hylkää kaikki closed shop -käytännöt ml. järjestäytyneille etusijan työhönotossa turvaat työehtosopimusmääräykset. Nyt komitea viittaa vain omaan käytäntöönsä: »komitea on johdonmukaisesti katsonut, että closed shop -järjestelmä muodostaa yhdistymis- ja järjestäytymisoikeuden rajoituksen.»[82]

ESP:n asiantuntijakomitean kannanotolla on sekä poliittisia että työmarkkinapoliittisia heijastusvaikutuksia. Hallitusten välisessä komiteassa keskustelu negatiivisesta järjestäytymisvapaudesta on palannut alkuasetelmiin, eikä ministerikomitea ole päätynyt minkään moitteenalaisen hallituksen kohdalla suositukseen. Työmarkkinapoliittiset vaikutukset alkavat näkyä erilaisten »katvealueiden» kartoituksen yhteydessä.

Vuonna 1996 uudistettu ja heinäkuussa 1999 voimaantullut ESP ei pattitilannetta ratkaise, koska 5 ja 6 artiklat samoin kuin 1(2) artiklaa koskeva liitteen merkintä toisinnettiin sellaisenaan uuteen sopimukseen entisille paikoilleen. Uudistettu sopimus sisältää kuitenkin uuden työsuhdeturvaa koskevan määräyksen (24 artikla), jota koskee erillinen merkintä sopimuksen liitteessä. Tässä merkinnässä luetellaan kiellettyinä irtisanomisperusteina mm. ammattiyhdistyksen jäsenyys tai osallistuminen ammattiyhdistystoimintaan rivijäsenenä tai työntekijöiden edustajana. Viimeksi mainittuja koskee myös ehdokas- ja jälkisuoja, samoin kuin ILO:n työsuhdeturvasopimuksessa nro 158/1982. Työsuhdeturvan kannalta positiivinen oikeus on erikseen suojattu, negatiivisen järjestäytymisvapauden suoja jää sopimuksen 24 artiklaan kirjatun yleislausekkeen varaan.[83]

---

[81] Ks. edellä VI.4.6.1. luku.

[82] Conclusions XIII-1 s. 135; ks. myös Conclusions XIV-1 Vol. 1 s. 179 ja XV-1 Vol. 1 s. 143 (Tanska); Conclusions XIV-1 Vol. 1 s. 381 ja XV-1 Vol. 1 s. 328 (Islanti); edellä VI.4.4. luku.

[83] »Sopimuspuolet sitoutuvat tunnustamaan a) kaikkien työntekijöiden oikeuden siihen, ettei heidän työsuhdettaan päätetä ilman päteviä syitä, jotka liittyvät työntekijän ky-

4.5.2. Oikeus kollektiivisiin neuvotteluihin

EIS 11 artiklan sisältöä ja asemaa verrokkijärjestelmien piirissä on mielekkäintä tarkastella ensin. Tapauksissa *National Union of Belgian Police* ja *Swedish Engine Drivers*[84] EIK:n vähemmistöön jääneet jäsenet Kellberg ym. ovat toistaiseksi suorittaneet perusteellisimman vertailun. Olen selostanut kattavasti heidän mielipidettään edellä.[85] Kun EIT kuitenkin rakensi oikeuskäytäntönsä pitkälti tämän vähemmistön mielipiteen varaan, kertaan sen ydinkohdat:

Ammatillisen järjestäytymisvapauden käsite ei ole kolmidimensionaalinen. Kollektiivinen neuvotteluoikeus, sovittelujärjestelmä ja lakko-oikeus jäävät käsitteen ulkopuolelle. Ne ovat lähellä olevia tai liitännäisiä oikeuksia, jotka on nähtävä pikemminkin ammatillisen järjestäytymisvapauden laajentumana.[86]

Käsitys oikeudesta työehtosopimusneuvotteluihin tuettiin ILO:n perussopimusten erillisyyteen. ILO 87 I osa suojeli järjestäytymisvapautta valtiolliselta puuttumiselta. Sen toisen osan ainoa 11 artikla koski horisontaalivaikusta, mitä ILO 98 kaksi ensimmäistä artiklaa täydensivät. Myös viimeksi mainittu sopimus oli kaksiosainen käsitellessään kollektiivista neuvotteluoikeutta erillisenä, järjestäytymisvapautta laajentavana periaatteena. Johtopäätös perustettiin myös KP-ja TSS-sopimusten vain ILO 87:ään viittaaviin suojalausekkeisiin ja ao. sopimusmääräysten esitöihin. Niissä ei koskaan nostettu esiin sopimusta nro 98 mm. sen vuoksi, että »kollektiivista neuvotteluoikeutta koskevaa velvollisuutta ei ollut yleisesti hyväksytty.» Edelleen viitataan indisionäyttönä ILO:n itsensäkin omaksumasta ahtaasta tulkinnasta työtoimiston

---

kyyn tai käyttäytymiseen taikka perustuvat yrityksen, laitoksen tai palvelun toiminnallisiin vaatimuksiin».

[84] Kellberg, Sperduti, Welter, Mangan ja Polak, B/17 kpl. 89 s. 60–64; B/18 s. 55–59.

[85] VI.5.2. luvussa s. 499–501.

[86] »(...) lähellä olevat tai liitännäiset oikeudet kuten oikeus työehtosopimustoimintaan, vapaehtoiseen tai pakolliseen sovinto- tai välimiesmenettelyyn tai lakko-oikeus, eivät kuulu käsitteen piiriin. Ne muodostavat osan laajempaa yhteiskunnallista ja taloudellista aluetta, jota voidaan kutsua työmarkkinasuhteiksi yleensä ja joita on aina käsitelty erillisenä (mitä kollektiiviseen neuvotteluoikeuteen tulee ks. sopimuksen nro 98 otsikko ja ESP, I osa, kappale 6 ja II osa, 6 artikla). Ilman järjestäytymisvapautta näitä oikeuksia ei olisi olemassa tai ainakaan niillä ei olisi mitään käytännön merkitystä. Niitä voidaan käyttää ja niihin turvautua tehokkaasti vain, milloin järjestäytymisvapaus on asianmukaisesti turvattu, mutta mielestäni ne eivät ole itse järjestäytymisvapauden käsitteen osa, vaan ne on nähtävä pikemminkin tällaisen vapauden laajentumana.»

julkaisemaan YK:n ja ILO:n sopimusten vertailevaan analyysiin[87] ja Valticoksen teoksen EIS 11 artiklaa käsittelevään jaksoon.[88]

Eri mieltä olleet jäsenet eivät olleet valmiita EIS 11 artiklan tulkintaa koskevaan dynaamiseen lähestymistapaan ja esittivät reaalisena argumenttina huolen siitä, mihin tulisi pysähtyä muiden kollektiivisia suhteita koskevien johdannaisten oikeuksien kohdalla.

EIK:n vähemmistöltä jäi havaitsematta, että ILO:n kontekstissa lakko-oikeus oli jo vakiintuneesti johdettu sopimuksesta nro 87 ja kollektiivinen neuvotteluoikeus *molemmista perussopimuksista.* Myös ESP:n asiantuntijakomitea oli jo johtanut edellä selostamani ESP 5 ja 6 artikloiden vastaavan symbioosin peruselementit toteamalla, että 5 artiklassa määritelty järjestäytymisoikeus sisältää (*implied*) sen, että järjestöjen perustamisoikeuden päätavoite on ryhtyä kollektiivisiin neuvotteluihin.[89]

Toisaalta EIK:n enemmistö tekee oikean johtopäätöksen kollektiivisen neuvotteluoikeuden sisältymisestä järjestäytymisvapauteen pikemminkin vapautena tai kelpoisuutena työnantajiin päin, mutta »väärien» sopimusmääräysten kohdalla (ESP 6(2) art. ja ILO 98/4 art.) EIS 11 artiklaa silmälläpitäen.

EIT puolestaan tulkitsee ESP 6 artiklaa samalla kertaa oikein ja väärin. Tämä artikla ei ole tarkoitettukaan turvaamaan ehdotonta oikeutta kollektiivisiin neuvotteluihin, kuten EIT oikein toteaakin. Jos tulkinnassa olisi haluttu pysyttäytyä ESP 6 artiklan piirissä, johtoa olisi kuitenkin tullut hakea 6(4) artiklasta, jonka velvoittaessaan takaamaan lakko-oikeuden voidaan katsoa sisältävän »lievemmänasteisen» sopimusvaltioihin kohdistuvan velvollisuuden tunnustaa myös oikeus vapaaehtoisiin kollektiivisiin neuvotteluihin ja niihin perustuvien sopimusten oikeudellinen pätevyys. ILO:n sopimuksesta johdettu ammattiyhdistysten oikeus kollektiivisiin neuvotteluihin puolestaan asettaa työnantajalle velvollisuuden neuvotella vilpittömässä mielessä.[90] ILO:n

---

[87] Off. Bull. 1969 s. 181–219

[88] Valticos, *»Droit international du travail»* 1970 kpl. 274

[89] VI.1. luku ja esim. Conclusions IV s. 39; Conclusions VI s. 36 ja Conclusions XI-2 (Addendum) (Irlanti). Myöhemmästä käytännöstä Casey kpl. 160 s. 55; Samuel s. 124–126.

[90] Esim. *CFA Case No. 1466,* Report No 268, Off. Bull. Vol. LXXII, 1989, Series B, No. 3, kpl. 147. Ks. myös Creighton s. 22: »(...) it is clearly arguable that compliance with Article 3 requires that there be in place mechanisms whereby employers can be obliged to engage in collective bargaining both in order to vindicate union's right to organize their activities and to formulate their programmes, and in order to minimize the need to have recourse to the strikes or other forms of industrial action 'as a last resort'.»

rajaaminen vertailun ulkopuolelle yhdessä muiden EIT:n käyttämien argumenttien kanssa osoittaa haluttomuutta puuttua kollektiivisiin työmarkkinasuhteisiin EIS:n kontekstissa.

*Gustafsson*issa tämä haluttomuus sitten julkistettiin avoimesti kahdeksan enemmistöön lukeutuneen tuomarin osittain eriävässä mielipiteessä: EIS 11 artikla ei ole väline työmarkkinasuhteiden sääntelemiseksi yleensä tai suojellakseen yleisesti työmarkkinaosapuolia niiden toisiaan vastaan suuntaamien työtaistelutoimien aiheuttamilta haitoilta[91] – reaalinen argumentti. EIT:n ratkaisu jätti edelleen työehtosopimustoiminnan ulos EIS 11 artiklan piiristä, mutta avasi sille ovea. Ratkaisussa tunnustettiin työehtosopimusneuvottelujen ja myös lakon legitiimi luonne viitaten ESP 6 artiklaan ja TSS-sopimuksen 8 artiklaan sekä ILO:n perussopimuksiin. Kolmea 1970-luvun tapausta komplisoidummassa jutussa EIT helpotti kuormaansa jo koetelluin keinoin, turvautumalla kansallisen harkintavaran doktriiniin[92] – justifioiva argumentti.

EIT:n »vähemmistön enemmistön» konstruktio oli toinen. Siirtämällä oikeuden työehtosopimusneuvotteluihin EIS 11 artiklan piiriin vähemmistö pääsi punnitsemaan tämän oikeuden ja artiklaan jo sisällytetyn negatiivisen järjestäytymisvapauden keskinäistä painoa viimeksi mainitun eduksi.[93] Osa vähemmistöstä katsoi, ettei työtaistelutoimenpide loukannut yksityisyrittäjän negatiivista järjestäytymisvapautta, mutta punnitsi sen suhdetta omaisuudensuojaan viimeksi mainitun hyväksi.[94]

---

[91] Jäsenet Ryssdal, Spielman, Palm, Foighel. Pekkanen, Loizou, Makarczyk ja Repik, A/9 1996-II s. 662.

[92] *Op. cit.* § 45 ja § 54.

[93] Jäsenet Martens, Matscher ja Walsh, *op. cit.* s. 667–674.

[94] Asetelma on viime aikoina konkretisoitunut myös EY:n piirissä, mm. EYT:n ratkaisuissa, joissa on otettu kantaa työehtosopimusten asemaan EY:n (kilpailu)oikeudessa. Asioissa C-67/96 *Albany International* sekä C-115-117/97 *Brjentjens'* ja C-219/97 *BV Maatschappij Drijvende Bokken* asetelma muodostui kuitenkin perusteiltaan toisenlaiseksi. Julkisasiamies F.G. Jacobs päätyi siihen, että EY:n oikeus ei tunnusta oikeutta kollektiivisiin neuvotteluihin perusoikeutena (joskin tunnustaa lakko-oikeuden ja yksilön oikeuden ammatilliseen järjestäytymisvapauteen). Jacobsin mielestä ensin mainittu oikeus on kuitenkin osa EY:n oikeuteen kuuluvaa yleistä sopimusvapautta, ja tätä kautta työehtosopimusten ydin on EY:n kilpailusäännöiltä suojassa. EYTei seurannut julkisasiamiehen kolmidimensionaalista argumentaatiota. Se viittasi suoraan perustamissopimuksen sosiaalipoliittisiin artikloihin ja päätyi tätä kautta siihen, että tuomioistuimen itsensä vahvisamat kriteerit täyttävät työehtosopimukset ovat kilpailusäännöiltä suojassa. Ks. Sulkunen, TYV 1999/2000 s. 146–154; Niklas Bruun & Jari Hellsten: COLCOM Report – Collective Agreements on the Competitive Common Market. A Study of Competition Rules and Their Impact on Collective Labour Agreements. Hanken, Centre of International Economic Law, CIEL/Department of Law, Helsinki, June 2000, forthcoming by Sulkunen.

Vähemmistöön jääneiden jäsenten argumentaatio oli osin aksiologista[95], osin avoimen tunneperäistä.[96] Osin se oli myös finalistista:

> »(...) valtion voidaan edellyttää ryhtyvän suojeleviin toimenpiteisiin estääkseen ammattiyhdistyksiä saavuttamasta tai käyttämästä hallitsevaa asemaa, varsinkin milloin ne muodostavat merkittäviä korporatiivisia toimijoita, joilla on laaja taloudellinen, rahoituksellinen ja poliittinen tausta.»[97]

Mielestäni edellä lueteltujen abstraktien hyvien saavuttaminen edellyttäisi käytännössä elintilan raivaamista työehtosopimuksesta vapaille vyöhykkeille. Raivaus perustuisi punnintaan, joka rakentuisi kilpailevien etujen varsin epämääräisten kriteerien varaan, siinä jäsen Jambrekille ominaisessa lintukotomaisessa uskossa, että »valituksen tekijän ravintolatoiminnassaan mikrotasolla soveltama työvoimapolitiikka perustui myötämääräämiseen ja pyrki saavuttamaan juuri samat yhteisölliset päämäärät kuin työehtosopimusjärjestelmä makrotasolla, nimittäin työrauhan ja solidaarisuuden.»[98]

Rohkenen arvella, että oikeudellisen tahdonmuodostusprosessin yhteydessä sittemmin päätökseen liitetty mielipiteiden kirjo on osaltaan vaikuttanut enemmistön muodostumiseen ja valintaan välttää puuttumista työehtosopimuskysymyksiin EIS 11 artiklan yhteydessä niiden legitiimin luonteen tunnustamista enemmälti.

KP-ja TSS-sopimusta koskevista IOK:n ja TSS-oikeuksien komitean soveltamista tulkintasäännöistä ja -käytännöstä on yleisten kommenttien puuttuessa tehtävissä vain varauksellisia arvioita. Hallitusten kertomuksia koskevat komiteoiden johtopäätökset ovat perustelemattomia, ja toistaiseksi ainoassa yksilövalitusasiassa *Alberta Union* IOK:n sinänsä huolellisesti perustellut enemmistön ja vähemmistön johtopäätökset näyttävät uudemman käytännön valossa jo vanhentuneilta (VI.6.5. luku). Kummankin komitean valvontakäytäntö antaa kuitenkin mielestäni perusteita eräisiin, osin yhteisiin päätelmiin.

---

[95] Esim.: »(...) on mahdotonta hyväksyä sitä, että demokraattisimmankaan lainsäätäjän päätöksen turvin ammattiliittojen tulisi saada etuoikeus olla yksinomainen ja viimeinen erotuomari sen jäsenten ja järjestelmään liittymistä vastustavan pienen työnantajan etujen välillä,» Martens et al. A/9 1996-II kpl. 11 s. 673; 22 E.H.H.R. 409 (1986) s. 450.

[96] Esim.: »Kantajan työntekijät olivat ammattiyhdistysten kuristusotteen pääasiallisia uhreja (...)», jäsen Bonnici asiassa *Gustafsson (Revision)* lähde: http://www.dhcour.coe

[97] Jäsen Jambrik, A/9 1996-II s. 666; 22 E.H.H.R. 409 (1986) s. 456.

[98] *Ibid.*

Asiallisesti ILO:n sopimuksen nro 87 olennaiset elementit on jo kirjattu TSS-sopimuksen 8 artiklaan, ja IOK on tulkinnalla johtanut kasuistisesti useimmat niistä myös KP-sopimuksen 22 artiklaan. Tämä koskee myös kollektiivista neuvotteluoikeutta. TSS-oikeuksien komitea on sisällyttänyt ensin mainittuun artiklaan myös ILO:n sopimuksiin nrot 98 ja 135 nimenomaisesti kirjatun horisontaalivaikutuksen, työntekijöiden (edustajien) suojelun ammattiyhdistysvastaiselta syrjinnältä. Tulkintalinja on palautettavissa Wienin yleissopimuksen 31(3)(c) artiklaan sekä edellä viittaamaani klassiseen *presumption against conflict* -sääntöön. ILO:n yleissopimusten standardit ilmaisevat kansainvälisen oikeuden yleisiä oikeusperiaatteita, joita on sovellettava myös YK:n sopimusten osapuolten välisissä suhteissa asianomaisten sopimusmääräysten tulkintamaksiimeina, vaikka asianomainen valtio ei olisi ratifioinutkaan ILO:n sopimuksia.[99]

4.5.2. Lakko-oikeus

Lakko-oikeuden sisällyttäminen KP-sopimuksen 22 artiklaan voidaan *a fortiori* tukea edellä luonnehtimaani avoimen oikeuslähdeopin ja yhteensovittavan tulkinnan konstruktioon. Tosin IOK ei ole toistaiseksi ottanut kantaa lakko-oikeuteen niissä KP-sopimuksen sopimusvaltioissa, jotka jäävät sopimuksen 22(3) artiklaan sisältyvän suojalausekkeen ulkopuolelle sen vuoksi, etteivät ne ole ratifioineet ILO:n sopimusta nro 87. Saksan virkamiesten lakko-oikeutta koskeva IOK:n johtopäätös onkin mielestäni edellä kertomini perustein (VI.5. luku) palautettavissa osaksi myös suojalausekkeen tulkintaa.

Asiassa *Alberta Union* IOK:n enemmistö ei kiinnittänyt ratkaisevaa huomiota KP-sopimuksen 22(3) artiklaan. Enemmistö tyytyi toteamaan, ettei Kanadan hallitus väittänytkään tämän artiklan oikeuttavan sitä ryhtymään lainsäädäntötoimiin tai soveltamaan ILO 87 sisältämiä takeita vahingoittavalla tavalla. Kannanotosta voitaneen päätellä, ettei enemmistön mielestä suojalauseke inkorporoinut ILO:n sopimusta KP-sopimuksen osaksi, koska tällöin enemmistö olisi joutunut arvioimaan hallituksen menettelyä myös ILO:n sopimuksen valossa. Vähemmistö puolestaan käytti suojalauseketta vain tukiargumenttina (*in this regard we note*) jo aiemmin toteamalleen yhdenmu-

[99] Esim. Libanonia koskeva kommentti, jossa todettiin kaksi loukkausta: virkamiehiltä puuttui KP-sopimuksen 22 artiklan nimenomaissti takaama järjestäytymisoikeus sekä lisäksi oikeus kollektiivisiin neuvotteluihin, jonka ILO:n valvontaelimet puolestaan ovat johtaneet sopimuksesta nro 87, A/52/40 (1997) kpl. 357, ks VI.5.1. luku.

kaisuudelle ILO:n järjestäytymisvapauskomitean argumentaation ja KP-sopimuksen tekstin välillä. Sekään ei siten pitänyt tarpeellisena arvioida, olisiko suojalausekkeelle annettavissa myös itsenäistä merkitystä 22 artiklan tulkinnassa.[100]

IOK on kuitenkin edellä kerrotuin tavoin tulkinnut KP-sopimuksen 4(1) artiklaa siten, että valvoessaan sopimusvaltioiden tämän artiklan nojalla yleisen hätätilan aikana tekemien poikkeusten sopimuksenmukaisuutta komitean on kiinnitettävä huomiota myös siihen, ovatko tällaiset poikkeukset sopusoinnussa asianomaisen valtion muiden kansainvälisoikeudellisten velvollisuuksien kanssa, koska tämä on asetettu poikkeamisvallan edellytykseksi.[101] KP-sopimuksen 22(3) artikla poikkeaa kirjoitustavaltaan ensin mainitusta artiklasta, mutta myös 5(2) artiklaan sisältyvästä yleisestä suojalausekkeesta. Viimeksi mainitut artiklat eivät inkorporoi yhtä selvästi kuin KP-sopimuksen 4 artikla sopimusvaltioiden muita kansainvälisoikeudellisia velvollisuuksia KP-sopimuksen osaksi. Kuitenkin ILO:n sopimukseen viittaava suojalauseke asettaa sekä kontekstiin liittyvän erityisyytensä että kirjoitustapansa perusteella yleistä suojalauseketta kategorisemman ja spesifimmän kiellon loukata ILO:n sopimusta nro 87. Tähän sopimukseen ei puolestaan voida tehdä varaumia eikä sen takaamia oikeuksia voida rajoittaa. Rajoituskielto ilmenee 8 artiklasta, jonka sisältönä on, että sopimus ei aseta estettä sopimuksen mukaisten takeiden tarkemmalle kansalliselle sääntelylle kunhan itse sopimuksen mukaisiin takeisiin ei puututa.

Suojalausekkeen muotoon kirjoitettu konfliktisääntö on KP-sopimukseen sisällytettynä myös tämän sopimuksen tulkintasääntö. Se velvoittaa IOK:n »kiinnittämään huomiota» siihen, missä määrin ILO:n sopimuksen nro 87 ratifioineet valtiot noudattavat tässä sopimuksessa asetettuja velvollisuuksiaan, mutta ei oikeuta IOK:a itsenäisesti tulkitsemaan toisen järjestön sopimusta. Tämä tehtävä kuuluu sopimusten itsenäisen operoitumisen periaatteen mukaisesti ILO:n valvontaorgaaneille. Sen sijaan suojalauseke osaltaan oikeuttaa ja mielestäni myös – yhteensopivuusolettamaa koskevan tulkintasäännön rajoissa – velvoittaa IOK:a hakemaan johtoa ILO:n sopimuksesta tulkittaessa KP-sopimuksen 22(1) artiklan turvaaman ammatillisen järjestäytymisoikeuden sisältöä.

---

[100] *J.B. et al. v. Canada,* Case 118/1982, A/41/40; julkaistu myös CCPR/C/OP/2 s. 34, kplt. 6.5. ja 7; ks. VI.5. luku.

[101] VI.5. luku.

TSS-oikeuksien komitean Norjaa koskeva kannanotto[102] voidaan mielestäni sijoittaa esittämääni tulkintaa tukevaan kontekstiin, vaikka lakko-oikeutta koskevan varauman perustelematon sivuuttaminen voidaan mahdollisesti selittää myös lapsukseksi.[103] Perustelemattoman kannanoton argumentaatioketju on mahdollisesti kulkenut siten, että TSS-komitea on katsonut ILO-sopimuksen tulleen sisällöltään KP-sopimuksen 22(3) artiklaa vastaavan TSS-sopimuksen 8(3) artiklan suojalausekkeen kautta inkorporoiduksi ja johtanut tästä sekä varaumien että rajoitusten kiellon, joka puolestaan rajaa TSS-sopimuksen lakko-oikeutta koskevan lakivarauksen soveltamisalaa.

Virkamiesten lakko-oikeuden osalta IOK:n johtopäätös tukeutuu ILO:n valvontakäytäntöön. Myös ESP:n asiantuntijakomitea on rakentanut sen varaan tulkintansa: tämä oikeus voidaan evätä vain tehtävien – julkisen vallan käyttö – ei virkamiesaseman perusteella.[104] ESP:n osalta erikoisuutena on kuitenkin muistettava Saksan ja Hollannin virkamiesten ulossuljentaa koskevat ilmoitukset, jotka sopimuksen valvontaelimet ovat hyväksyneet varaumina.[105] Hyväksyminen voidaan tulkita myös »finalistiseksi kannanotoksi». Hyväksymättä jättäminen olisi johtanut konfliktiin, jonka syventyessä ratkaisuvaihtoehtona olisi voinut nousta esiin ESP 6(4) artiklaa koskevan sitoumuksen irtisanominen (ESP 37(2) artikla). Varauman hyväksyminen jätti muut kuin virkamiehet suojan piiriin.

Lakko-oikeutta koskeva ESP:n ja ILO:n valvontakäytäntö on muutoinkin pitkälle yhdenmukainen.

Eri tavoin määritellyistä rajoitusperusteista huolimatta[106] valvontaelimet ovat johtaneet niistä yhdenmukaiset yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja koskevat kriteerit, joita soveltaessaan ne ovat myös kiinnittäneet huomiota toistensa kannanottoihin – *bien que ce ne soit qu'indicatif* – ja päätyneet yhdenmukaisiin johtopäätöksiin konkreettisissa tapauksissa.

ESP:n valvontaelinten suhtautumisesta ILO:n valvontakäytäntöön Tanskan ATK-alan lakon lopettaminen ja työehtosopimuksen jatkaminen parlamenttilailla on hyvä esimerkki.[107] Alan järjestö (PROSA) valitti ILO:n järjestäytymisvapauskomiteaan. ESP:n asiantuntijakomitea katsoi lainsäätäjän

[102] VI.6.3. luku.

[103] VI.2.3. luku.

[104] III.1.6.3. luku

[105] ILO 87/8 art. ja ESP 31 art. ja siihen erikseen viittaava 6(4) artiklaa koskeva liite.

[106] VI.6.2.3. luku.

[107] CFA *Case No. 1443* (Danish Computer Workers' Federation (PROSA) v. Denmark), 259th Report; Off. Bull. Vol. LXXI, 1988, Series B, No. 3, kpl. 195.

puuttumisen ylittäneen komitean asettamat kriteerit, jotka koskevat työehtojen vapaaehtoiseen vahvistamiseen kohdistettavia hyväksyttäviä rajoituksia.[108] Myös ESP:n asiantuntijakomitea päätyi negatiiviseen johtopäätökseen.[109] Hallitusten välinen komitea korosti sopimuksen itsenäisyyttä huomauttaen, ettei asiakirjojen (ILO 87 ja ESP) sisältö ollut sama, »mikä voi oikeuttaa poikkeaviin arviointeihin», mutta päätyi kuitenkin soveltamaan asiallisesti ILO:n kriteereitä ja siten Tanskalle kielteiseen johtopäätökseen.

Konkreettisten tilanteiden arvioinnissa paine yhdenmukaisiin tulkintoihin onkin suuri. UNICE:n edustaja esitti perusteet ytimekkäästi: samanaikaisesti kahteen järjestöön kuuluvien hallitusten erilaiset arviot eivät voi olla heikentämättä kummankin järjestön uskottavuutta työmarkkinaosapuolten silmissä.[110]

Merkittävin ero koskee lakko-oikeuden subjektia. ESP:n asiantuntijakomitean mielestä tämän oikeuden käyttöä ei voida kansallisesti rajata ammattiyhdistysten monopoliksi, ainakaan ilman tiettyjä järjestöjen perustamismuodollisuuksia koskevia takeita, ILO:n järjestäytymisvapauskomitean mielestä voidaan. Erisuuntaiset kannanotot osoittavat kansallisten järjestelmien yhteensovittamisen vaikeutta: ESP:n tulkinta ei sovi asiasta suosituksen saaneelle Saksalle, ILO:n Ranskalle. Myös yhteensopivuuden kannalta on eroja: Saksan on muutettava, Ranskan ei. Ranskan perustuslaki takaa lakko-oikeuden yksilöllisenä oikeutena, ja järjestäytymisvapauskomitea asettaa sallivan, ei käskevän normin.

ILO:n valvontaelimet ovat perinteisesti pitäneet lakko-oikeutta *työntekijöiden ja heidän järjestöjensä* keinona taloudellisten ja sosiaalisten etujensa puolustamiseksi. Tämä usein ja ilmeisen harkitusti toistettu formulointi sovittaa paremmin yhteen eri kansalliset järjestelmät kuin edellä viittaamani ammattiyhdistysmonopolin yhden valituksen yhteydessä salliva kannanotto. Toisaalta olen edellä todennut, että lakko-oikeuden kytkemistä entistä selvemmin juuri sopimukseen nro 87 voidaan mahdollisesti pitää lievänä myönnytyksenä kohti orgaanista lakkokonseptia ja siten järjestöjen monopolia lakon toimeenpanijoina. [111]

Asiantuntijakomitean vuoden 1994 yleisraportti tukee tätä tulkintaa mutta antaa toki sijaa toisellekin. Komitea pureutuu 3 artiklan kahteen sanaan.

---

[108] Conclusions XI-1 (1989) s. 86–87

[109] Committee Gouvernemental, 11è rapport, s. 48–50.

[110] VI.2.2. luku s. 534.

[111] Edellä s. 513–514; 1994 RCE General Survey, kpl. 179 s. 77.

Ensinnäkin komitea katsoo, että sanan [laatia] »ohjelmansa» tavallinen merkitys sisältää työtaisteluoikeuden. Yhteydestään irrotettuna tätä voisi pitää huikeana tulkintana, ja pelkästään 3 artiklan kontekstiin rajattunakin se houkuttaa tulkinnan tulkintaan. »Sanan (...) tavallinen merkitys» viittaa ilmiselvästi Wienin yleissopimuksen ensisijaiseen tulkintasääntöön (31(1) artikla), mitä käytetään nyt justifioimaan lakko-oikeuden ankkuroiminen suoraan 3 artiklan tekstiin tarvitsematta turvautua enää pelkästään toissijaisiin tulkintasääntöihin, (esityöt, sopimuksenteon aikaiset olosuhteet ja myöhempi käytäntö). Komitea soveltaa kuitenkin johtopäätöksissään edelleen *implied*-päättelyä:

> »...the right to strike is an intrinsic corollary of the right of association protected by Convention No. 87.»[112]

Toiseksi komitea korostaa sitä, että oikeus järjestää toimintansa ja laatia ohjelmansa on tunnustettu työnantajien ja työntekijöiden *järjestöille* (komitean itsensä kursivoimana). Kertaan vielä tätä seuraavan passuksen:

> »se on *kollektiivinen oikeus*, jota käyttää, kun kysymyksessä ovat työntekijät, joukko henkilöitä, jotka päättävät olla tekemättä työtä saadakseen vaatimuksensa toteutetuiksi. Tämän vuoksi lakko-oikeuden katsotaan olevan työntekijöiden järjestöjen toimintaa 3 artiklan mielessä».

Alaviitassa komitea huomauttaa, että pakkotyön poistamista koskeva yleissopimus (nro 105/1(d) artikla) koskee yksityisiä henkilöitä; samoin TSS-sopimuksen 8 artikla ja ESP 6 artikla sekä Amerikan sosiaalisten takeiden peruskirja vuodelta 1948 soveltuvat *myös* työntekijöihin yksityishenkilöinä (korostukset OS). Komitean niukasta ilmaisusta voi päätellä, että nämä asiakirjat turvaavat sekä yksilöllisen että kollektiivisen lakko-oikeuden.

Tätä kantaa ei sopimusta nro 87 koskeviin johtopäätöksiin enää sisälly. Sopimus takaa *yhdistymisoikeuden* (horisontaalivaikutus), mihin kuuluu myös lakko-oikeus.

Toisaalta komitea antaa sanalle »järjestö» niin laajan sisällön, että myös työntekijöiden yhteenliittäytyminen (»koalitsioni») tietyn tavoitteen toteuttamiseksi voidaan sisällyttää sen piiriin: »joukko henkilöitä» päättää olla tekemättä työtä. Sopimushan on sikäli selvä, että se koskee myös rekisteröitymättömiä ammattiyhdistyksiä.

---

[112] Conclusions IX-2 (1986) s. 47–49, siteerattu edellä luvussa VI.6.2.4. Ks. myös Samuel s. 181–183.

Lakkoon osallistuva työntekijä ei kuitenkaan jää suojaa vaille. ILO:n asiantuntijakomitean mielestä työsuhteen jatkuminen on normaali seuraus lakko-oikeuden tunnustamisesta. Edellä (VI.6.1.1. luku) olemme havainneet, että työsuhteen jatkumisen turvaamista ei voida jättää pelkästään lakonlopettamissopimuksen varaan, vaan valtioilta edellytetään positiivisia toimenpiteitä. Tämä merkitsee selvää puuttumista Ison-Britannian immuniteetin varaan rakentuvaan järjestelmään.

Nämä kaksi seikkaa yhdessä johtavat mielestäni hyvin lähelle harmoniaa varsinkin ESP 6(4) artiklan uudemman valvontakäytännön kanssa.

Sama koskee **työsulkuoikeutta.** ESP 6(4) artikla velvoittaa tunnustamaan oikeuden »ryhtyä yhteistoimiin» pariteettisesti sekä työnantajille että työntekijöille, mutta mainitsee erikseen vain lakko-oikeuden. Artiklan valvontakäytäntö (VI.6.2.4. luku) on asteittain häivyttänyt näiden oikeuksien pariteettisuutta ja lähentynyt edellä selostamaani ILO:n yleissopimuksen nro 98 tulkintaa. Tulkintalinjan asteittainen muutos selittyy kuitenkin lähinnä ESP:n sisäisen systeemiyhteyden tarpeista samaan tapaan kuin kysymys virkamiesten lakko-oikeudesta. ESP:n asiantuntijakomitea pyrki välttämään ehdotonta konfliktia tässäkin tapauksessa yhden sopimusvaltion oikeusjärjestyksen perusteiden kanssa. Italia oli sopimusvalmistelujen yhteydessä johdonmukaisesti kiinnittänyt huomiota perustuslakinsa vain lakko-oikeuden turvaavaan säännöksen, jonka oli *e contrario* yleisesti tulkittu kieltävän työsulkuoikeuden. Sopimusta allekirjoitettaessa Italia ei kuitenkaan tehnyt vastaavaa ilmoitusta kuin Saksa virkamiesten lakko-oikeuden kohdalla ja sitoutui sopimusmääräykseen varauksitta. ESP:n valvontaelinten johdonmukainen pysyttäytyminen asiantuntijakomitean alun perin omaksumassa tulkinnassa työsulkuoikeuden rinnastamisesta lakko-oikeuteen olisi viime kädessä edellyttänyt Italian irtisanoutuvan sopimusmääräyksestä. Näin myös Italian perustuslain turvaama lakko-oikeus olisi jäänyt kansainvälisesti sanktioimatta ESP:n soveltamispiirissä.

Seurauksena oli kuitenkin dialogi, jossa valvontakäytäntö jousti. ESP:n asiantuntijakomitea tukeutui Italian oikeuskäytäntöön, jonka se havaitsi kehittyneen kohti työsulun justifioimista ja ottavan etäisyyttä vallitsevasta tulkinnasta. Seurauksena on, että lähinnä defensiivinen työsulku on ILO nro 98:n tavoin ESP:n suojaama, offensiivinen jää kansallisen sääntelyn varaan.

4.6. Johtopäätökset

4.6.1. Tulkintasäännöt

Sopimuksen teksti

Ahdas semanttinen tulkinta on omiaan johtamaan absurdiin ja laatijoiden tarkoituksen vastaiseen johtopäätökseen. »Muodostamiseen, liittymiseen ja etujen puolustamiseen» implisiittisesti sisältyvän toimintavapauden piirin määrittelemiseksi on turvauduttava toissijaisiin tulkintasääntöihin, esitöiden ja historiallisen kehyksen välittämään hermeneuttiseen esitietoon (suurin yhteinen nimittäjä) sekä verrokkiasiakirjoihin (Wienin yleissopimuksen 32 ja 31(3)c) artikla). ILO:n perussopimuksista ensimmäisen (nro 87) sisältö oli jo tiedossa ja toisen (nro 98) ensi luenta suoritettu YK:n julistuksesta päätettäessä.

Näidenkään sisällöltään muita rikkaampien sopimusten semantiikka ei avaudu ilman esiymmärrystä. Myös tekstin laajentava tulkinta johtaa sellaisenaan absurdiin lopputulokseen. Lakko-oikeuden lukeminen sanan »ohjelmansa» sisään ei ole semanttisena väitteenä perusteltu, vaikka jokseenkin paradoksaalisesti Wienin yleissopimuksen tulkintasääntöihin onkin turvauduttu tulkinnan justifikaationa. Tämä ei riitä, johtopäätöstä ei riitä argumentoimaan myöskään auktoriteetin oma tautologia sellaisenaan[113] tai viittaus yleiseen hyväksyttävyyteen ja myöhempään käytäntöön.[114] Siitä johdonmukaisuudesta ja logiikasta, jolla samaa argumenttia käytetään eri tosiasiallisissa konteksteissa, on kuitenkin puristettavissa esiin liberaaliin oikeusideologiaan tukeutuva syvä/metajustifikaatio. Ajatuskonstruktiona tämä kytkee oikeudellisen argumentaation ulko-oikeudelliseen.

Konteksti

Wienin yleissopimuksen 31(2) artikla asettaa kontekstuaaliselle tulkinnalle ahtaat rajat. Tekstin ml. johdanto ja liitteet lisäksi on otettava huomioon vain sopimusta solmittaessa tehdyt ja siihen liittyvät kaikkien sopimuspuolten hyväksymät sopimukset sekä yhden tai useamman sopimuspuolen sopimusta solmittaessa tekemät asiakirjat, jotka muut sopimuspuolet hyväksyvät so-

[113] Esim.: »The Committee has always recognised the right to strike (...)», *Digest* kpl.t. 473–474 s. 101.

[114] RCE 1994 General Survey kplt. 146, 147 ja 179.

pimukseen liittyvinä asiakirjoina. Saman sopimuksen sisällä kontekstuaalisella tulkinnalla on myös ammattiyhdistysoikeuksia koskevien määräysten osalta tärkeä merkitys, joka korostuu ESP:n rakenteesta johtuen (I ja II osa ja siinä erikseen määritellyt poikkeus- ja rajoitusperusteet – 30 ja 31 artikla sekä liite). Erityisesti ammattiyhdistysoikeuksia koskevaa spesifistä merkitystä kontekstuaalisella tulkinnalla on kuitenkin vähän (ESP:n johdanto henkilöllisen soveltamisalan määrittelyssä, rajoitusperusteiden soveltaminen suhteessa verrokkiasiakirjoihin (GCHQ).

»Sopimuksen tarkoituksen ja päämäärän valossa»

Teleologisen ja subjektiivisen tulkinnan ero pienenee sitä mukaa, mitä selvemmin sopimuksen laatijoiden tahto ilmenee sopimuksesta ja sen valmistelutöistä. Valmisteluelinten pöytäkirjamerkinnät eivät ole sopimuksen osa. Ne ovat kuitenkin merkittävästi ohjastaneet ILO:n valvontaelinten tulkintaa (henkilöllinen soveltamisala, järjestäytymislausekkeet). Sen sijaan EIS:n ja ESP:n valvontaelimet ovat asteettain sivuuttaneet ne. Keinona on ollut evolutiivinen tulkinta (»tämän päivän olosuhteet»), ESP:n kohdalla jopa sopimuksen materiaalisena osana pidettävän liitteen sivuuttaen. Evolutiivinen justifikaatio ei kuitenkaan sellaisenaan riitä. On tarkasteltava myös institutionaalista kehystä.

Yhteensopivuusolettama – presumption against conflict

Tämä kansainvälisen oikeuden klassikkojen esittämä tulkintasääntö on luonteeltaan pikemminkin konfliktitilanteita koskeva erityinen ratkaisumaksiimi kuin yleispätevä tulkintasääntö, joista vain tärkeimpinä pidetyt on kirjattu Wienin yleissopimuksen 31–33 artiklaan. Normisisältöjen yhteensovittamisessa sillä on kuitenkin tärkeä tehtävä varsinkin silloin, kun tulkinta perustuu kilpailevien intressien punnintaan saman sopimuksen tai sopimusjärjestelmän piirissä. Tällöin tulkintaohjeen sisältönä on kuitenkin se, että normisisältöjen yhteeensovittamiseksi on pyrittävä sellaiseen ratkaisuun, joka mahdollisimman pitkälle säilyttää kilpailevien normien merkityssisällön. Silloin, kun on kysymys eri normijärjestelmiin kuuluvista keskenään kilpailevista tai antinomisista normeista, korostuu maksiimin luonne konfliktisääntönä – *presumption against conflict*. Valvontakäytäntöä koskevassa luvussa tämä ilmenee varsinkin ILO:n perussopimusten ja ESP:n eri tavoin kirjattujen rajoitusperusteiden yhteensovittavassa tulkinnassa silloin, kun samaa tosiseikastoa arvioidaan eri sopimusten sisällön kannalta. Tällaisissa tilanteissa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ja vähimmäispalveluiden käsitteet ovat ol-

leet esillä määriteltäessä *in concreto,* kuinka pitkälle meneviä rajoituksia lakko-oikeuteen voidaan kohdistaa kulloinkin sovellettavana olevaa sopimusta loukkaamatta (esim.Tanskan tietojenkäsittelyalan (PROSA) ja Norjan öljyteollisuuden lakot). ESP:n kollektiivivalitusjärjestelmän myötäyhteensovittavan tulkinnan merkitys tulee entisestään kasvamaan, sillä edellä mainitulla perusteella, että kummankin sopimusjärjestelmän uskottavuus kärsii, jos samassa asiassa päädytään erilaisiin johtopäätöksiin.

4.6.2. Institutionaalinen kehys

Tutkimus osoittaa, että institutionaalinen kehys vaikuttaa tulkintatulokseen ja siten myös tulkintasääntöjen valintaan ja käyttöön.

Oikeushistoria muovaa kansalliseen oikeusjärjestykseen sisäisen hierarkian muodostavia rakenteita, joita sopimusvaltiot pyrkivät suojelemaan sekä sopimuksia valmisteltaessa että niitä sovellettaessa ja tulkittaessa (työsulkuoikeus Italiassa, myös Espanjassa ja Kreikassa, virkamiehet Saksassa, Hollannissa ja Tanskassa, immuniteetti Britanniassa, työehtosopimusjärjestelmän merkitys Pohjoismaissa ja erikseen hallituksen ja parlamentin väliintulo Norjassa ja Tanskassa). Kansallisten oikeusjärjestysten (institutionaalisiin) perusteisiin puuttuminen on sopimusten tulkinnassa osoittautunut herkäksi alueeksi.

Tämä koskee varsinkin ESP:n ja EIS:n tulkintaa. ESP:n asiantuntijakomitea taipui Italian, Saksan ja Hollannin kohdalla, mutta ei Tanskan (virkamiehet, negatiivinen järjestäytymisvapaus). Tanskan ja Norjan kohdalla vallitsee edelleen pattitilanne parlamentin väliintulon oikeutuksesta, Tanskassa myös virkamiesten lakko-oikeudesta. EIT on pyrkinyt välttämään sekaantumista työmarkkinasuhteisiin tukeutuen *margin of appreciation* -doktriiniin (*Swedish Engine Drivers' Union, Schmidt and Dahlström, Gustafsson; National Union of Belgian Police*). Negatiivinen järjestäytymisvapaus on kaksipuolisen vapauskäsitteen ja evolutiivisen konstruktion turvin siirretty EIS 11 artiklaan, mutta EIT:n varovaisuutta kuvastaa, että järjestäytymislausekkeilla ja positiivista järjestäytymisvapautta suosivilla toimilla on edelleen kansalliseen harkintamarginaaliin jäävää, tosin tarkoin määrittelemätöntä sijaa (*Gustafsson*).

Kunkin sopimusjärjestelmän sisällä myös valvontaorgaanien ja poliittisten päätöksentekoelinten suhde vaikuttaa tulkintaan. Poliittisilla foorumeilla myös sisäinen hajonta on suuri.

ESP:n valvontaelimenä ministerikomitea ja hallitusten välinen komitea on suhtautunut ESP:n soveltamiseen asiantuntijakomiteaa joustavammin,

korostaen jäsenvaltioiden kansallista harkintavaraa.[115] Valvontakäytännön epäjohdonmukaisuus ja horjuvuus on osaltaan vaikuttanut siihen, että sopimusvaltiot suhtautuvat valvontaelinten johtopäätöksiin piittaamattomasti. Muutokset kohti valvontaelinten kriteerit täyttävää sopimusvelvoitteiden parempaa täyttämistä ovat usein olleet seurausta pikemminkin kotiperäisistä tarpeista.[116]

ESP:n kohdalla valvontajärjestelmän muutos on korostanut sosiaalisten oikeuksien komitean (riippumattoman asiantuntijakomitean) itsenäisyyttä. Seurauksena on ollut sopimusvaltioille osoitettujen ministerikomitean suositusten tulva, jonka vaikutuksia on jo jossain määrin havaittavissa. ESP:n uudistamisen yhteydessä 5 ja 6 artikloihin ei kajottu. Tämä merkitsee sitä, että valvontaelimet jatkavat entisin eväin. Negatiivisen järjestäytymisvapauden käsittely on kuitenkin osoittautunut vaikeaksi, ja hallitusten välisessä komiteassa tilanne on palautunut alkuasetelmiin (Tanska).

ILO:n esitöille uskollinen, valmisteluasiakirjoihin tehtyihin pöytäkirjamerkintöihin pidättynyt valvontakäytäntö on ollut evolutiivista, mutta kuitenkin ennustettavampaa kuin ESP:n monipolvisen järjestelmän tuottamien johtopäätösten. Lakko-oikeuden kohdalla kysymys myötätunto- ja solidaarisuuslakoista, hallitusten talous- ja sosiaalipolitiikkaa vastaan suunnatuista lakoista sekä yhteiskunnalle elintärkeiden palveluiden ahtaasta määrittelystä – *essential services stricto sensu* – on nostanut työnantajaryhmän myöhäiseen vastarintaan ja vaatimaan muutosta, jota työntekijäryhmä vastustaa. Asetelma on sikäli klassinen, että työntekijäryhmän motiivi on sama kuin vuosina 1927 ja 1948. Lakko-oikeuden sääntelyn sisällyttäminen työkonferenssin työjärjestykseen nostaisi etusijalle juuri kysymyksen siihen kohdistettavista rajoituksista. Tämän vuoksi en pidä todennäköisenä, että lakko-oikeuden sisältöä koskevat erimielisyydet tulisivat lähiaikoina ratkaistavaksi työkonferenssin päätöksillä. Työkonferenssin soveltamiskomitean kannanottoihin keskustelulla saattaa riidanalaisissa kysymyksissä olla vaikutusta. Näh-

[115] Betten 1993 s. 418–420; Hohn s. 160 lainaa hallitusten välisen komitean 4. raporttia (CG/CH Soc (76), 14: »Le comité gouvernemental de par sa composition est proche de la réalité et est donc bien placé pour apprécier les difficultés pratiques d'application de la Charte. Ses membres ne tirent donc pas seulement leurs informations des rapports nationaux et peuvent apprécier objectivement les situations nationales en tenant compte de priorités que les gouvernements doivent nécessairement se donner. Aussi peut-il arrivér que ce Comité puisse ne pas être d'accord avec les observations du Comité d'experts indépendents lorsque celles-ci sont trop théoriques ou trop rigides.»

[116] Esim. Hohnerlein s. 108, 125–127 Saksasta, Jacobsen s. 94 Tanskasta teoksessa Jaspers & Betten (ed.).

täväksi jää, onko asiantuntijakomitea tietoisesti avannut porttia työsulkuoikeuden sisällyttämiseksi sopimukseen nro 87 osana ILO:n kolmikantaan sisäänrakennettua diskurssia.

4.6.3. Systeemiyhteys – apologia vai utopia?

Käytän termiä apologia tässä yhteydessä redusoimaan systeemiyhteys viimekätiseen yhteensovittamisnormiin, jonka mukaan *pacta sunt servanda* -periaatteen varaan rakentuva systeemiyhteys voidaan konstruoida kansainvälisen oikeuden subjektien varaan. Tutkimustehtävän kannalta konfliktisäännöt ovat toissijainen apuneuvo. Primääritavoite on jäsentää ja rakentaa kansainvälisten ammattiyhdistysoikeuksien harmoninen systeemi suoraan normilähteiden tasolla. Näin kehä sulkeutuu. Systeemiyhteyden utooppinen konnotaatio palautuu tässä tutkimuksessa Eurooppaan, ammattiyhdistysoikeuksien kehtoon ja tutkimuksen alkuun, »sopimuksenteon aikaisiin olosuhteisiin». Tutkimuksen myötä systeemiyhteyttä koskevaan lopputarkasteluun karsiutuu monien vaiheiden ja detaljien jälkeen kaksi johtavaa tutkimusteemaa alueellisessa kontekstissa: a) ammattiyhdistysoikeuksien kolmidimensionaalisuus ja b) negatiivinen järjestäytymisvapaus.

Ad a)

Oikeushistoriallisessa katsannossa ammattiyhdistysoikeuksien kolme ulottuvuutta – oikeus järjestäytymiseen, kollektiivisiin neuvotteluihin ja lakkoon – oli kansallisesti pitkälle toteutettu jo1920-luvulla, jolloin tehtiin ensimmäinen vakava yritys ammatillisen järjestäytymisoikeuden kansainväliseksi tunnustamiseksi oikeudellisesti sitovin sopimuksin. Toisen maailmansodan jälkeisissä oloissa työehtosopimustoiminta oli jo vakiintunut muissa vertailumaissa kuin Suomessa, jossa toiminta käynnistyi olennaisesti vuoden 1924 työehtosopimuslain ja vuoden 1925 työriitalain oikeudellisten rakenteiden varassa.

Ammattiyhdistysoikeuksien kolmidimensionaalisuus on kansainväliseen sääntelyyn liittyvä konsepti, joka doktriinin kehittämänä pyrkii sisällyttämään myös kollektiivisen neuvotteluoikeuden ja lakko-oikeuden yksilön oikeuteen muodostaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin. Tässä on myös pitkälti onnistuttu, vaikka käsitykset doktriinissa jakautuvat edelleen. Tarkastelen lyhyesti vain EIT:n oikeuskäytäntöä. Se on kolmidimensionaalisuuden kannalta murrosvaiheessa.

Gustafssonissa EIT siirtyi 1970-luvun periaateratkaisuistaan (*Belgian Police, Schmidt and Dahlström, Engine Drivers*) niukoin mutta selvin sanankäänteinkohti kolmidimensionaalista konseptia tunnustaessaan työehto-

sopimustoiminnan ml. työtaistelujen legitiimin luonteen EIS 11 artiklan kannalta. Enää ei puhuta liitännäisistä tai johdannaisista oikeuksista EIK:n vähemmistön tavoin eikä EIT viittaa ESP 6(4) artiklaan osoituksena kollektiivisten neuvottelujen *obligation de moyens* -luonteesta. Perustelujen pyyhkiminen on linjassa sen kanssa, että ILO:n ja ESP:n valvontaorgaanit ovat johtaneet oikeuden kollektiivisiin neuvotteluihin ja lakkoon itse järjestäytymisvapauden ytimestä. Näin kollektiivinen neuvotteluoikeus ja lakko-oikeus ovat lähestymässä EIS 11 artiklan sisäkehää. EIT ei kuitenkaan jätä lakko-oikeuden sääntelyä EIS 11(2)artiklassa määriteltyjen rajoitusperusteiden vaan *margin of appreciation* -doktriinin varaan: Sopimusvaltioilla on »laaja harkintavalta valitessaan näiden oikeuksien sääntelyyn käytettäviä keinoja.»[117]

Kansallinen harkinnanvara ei ole kuitenkaan rajoittamaton.[118] Tämä merkitsee sitä, että järjestäytymisvapauden kaikki kolme ulottuvuutta ovat EIT:n valvonnassa. *Gustafssonia* koskevasta ratkaisusta on itse asiassa pääteltävissä, että jos samoin voimakeinoin olisi tuettu vain vaatimusta työnantajan järjestäytymiseksi – esittämättä liityntäsopimusta vaihtoehtona – Gustafssonin negatiivista järjestäytymisvapautta olisi tuomioistuimen mielestä loukattu.[119]

Gustafssonin perusteella on pääteltävissä, että EIT tulee jättämään kansallista harkinnanvaraa juuri työelämän kollektiivisten suhteiden alueelle ja arvioimaan sen rajoja EIS:n turvaamien yksilön oikeuksien näkökulmasta. Kollektiivinen sääntely vaikuttaa yksilön oikeuksiin. Refleksiivisen konstruktion mukaan EIS 11 artikla suojaa lakkoon osallistuvia työntekijöitä heijastumana kansallisesta harkinnanvarasta ja siinä laajuudessa kuin kansallinen oikeusjärjestys tunnustaa lakko-oikeuden. Kansallisen harkintamarginaalin kannalta yleiseurooppalaista standardia ei ole. Tästä näkökulmasta lakkoon osallistuvien työntekijöiden suojan taso voi vaihdella varsin paljon.

Selostamani EIS 11 artiklaa koskeva aikaisempi oikeuskäytäntö antaa kuitenkin perusteita arvioida, että harkintamarginaali kapenee silloin, kun on kysymys kollektiivisen sääntelyn vaikutuksista yksilön oikeuksiin. Tämä koskee myös toisentyyppistä tilannetta, jossa joudutaan kilpailevien etujen punnintaan yksilöllisten ja kollektiivisten oikeuksien välillä, esimerkiksi arvioitaessa EIS 11 artiklan kannalta niitä kurinpitotoimia, joita lakon järjestänyt ammattiyhdistys kohdistaa vastoin järjestön päätöstä lakonalaista työtä teh-

[117] A/9 1996-II, § 45.

[118] Leader, ILJ 1991 s. 40: »Nevertheless, the margin is a margin, not a blank page for the member state to fill in as it wishes.»

[119] A/9 1996-II, § 52; ks. myös Sigeman, teoksessa Agell (red.) 1999 s. 72.

neisiin jäseniinsä. Tilanteen toisentyyppisyys perustuu siihen, että jos valtio – kuten Iso-Britannia – kieltää lainsäädännössään järjestöjä rankaisemasta lakonrikkureina toimineita jäseniään, ollaan suoraan EIS 11 artiklan piirissä, ei sen vuoksi, että tämä artikla suojaisi lakko-oikeutta, vaan sen vuoksi, että kysymys on *prima facie* puuttumisesta ammatillisten järjestöjen oikeuteen päättää jäsenyysehdoistaan.[120] Kummassakin tapauksessa sekä yhteensovittava että evolutiivinen tulkinta johtavat siihen, että EIT kiinnittää vastaisuudessakin huomiota muiden valvontaorgaanien ratkaisuihin vastaavissa tilanteissa[121] *ja* rakentaa näistä EIS:n sisään kansallista harkintavaraa kaventavan normin, joka on sopusoinnussa verrokkisopimusten kanssa. Perusteluongelma syntyy, jos negatiiviseen järjestäytymisvapauteensa vetoavan työntekijän työsuhdetta (*British Rail*) suojattaisiin tehokkaammin kuin lailliseen työtaisteluun osallistuvaa työntekijää työnantajan vastatoimilta. Perusteena voitaisiin käyttää lähinnä sitä, että ensin mainittu oikeus on EIT:n oikeuskäytännön kautta EIS 11 artiklan suojaama mutta jälkimmäinen ei. Tällaista muodollista perustetta olisi vaikea hyväksyä sanamuodon mukaan vain positiivista järjestäytymisoikeutta suojaavaa sopimusmääräystä tulkittaessa, »koska toimeentulon menetystä merkitsevä irtisanomisuhka on mitä vakavin pakottamisen muoto.»[122]

Ad b)

ESP:n asiantuntijakomitea/sosiaalisten oikeuksien komitea on naulinnut kantansa suhtautumisessaan negatiiviseen järjestäytymisvapauteen ja järjestäytymislausekkeisiin:

> »the freedom to join unions, guaranteed by Article 5 of the Charter, necessarily implies the absence of any obligation to become or remain a member of a trade union.»[123]

ESP 5 ja 6 artikla on sisällytetty sellaisenaan myös uudistettuun ESP:aan. Sopimusta neuvoteltaessa laatijat ovat tienneet asiantuntijakomitean kannasta ja siitä, että hallitusten välinen komitea ja ministerikomitea eivät valvontajärjestelmän muutoksen jälkeenkään ole päätyneet yhtäpitäviin johtopäätök-

---

[120] Ks. Leader ILJ 1991 s. 57–59.

[121] Lakon vaikutuksista työsuhteeseen ESP:n tulkinnassa Samuel s. 177–181 ja viimeksi Conclusions XV-1 Vol. 2 (UK), jossa myös rikkureihin kohdistetuista kurinpitotoimista, http://www.dhdirhr.coe.fr/. ILO:n ja ESP:n valvontakäytännöstä myös edellä VI.1.1. ja VI.2.1. luvussa.

[122] Ks. edellä VI.6.4.3.

[123] Conclusions XI-1 s. 72, viimeksi Conclusions XV-1 (Islanti), http://www.dhdirhr.coe.fr/

siin tässä kysymyksessä. Tähän mennessä yhtään varoitusta tai suositusta ei ole annettu. Valmisteluasiakirjoista ei kuitenkaan ilmene tämän asian olleen esillä neuvoteltaessa sopimuksen sisällöstä (V.7.5. luku).

Vallitsevassa tilanteessa ei ole apua siitä kritiikistä, jota olen kohdistanut ESP:n asiantuntijakomitean sopimuksen tarkoituksen syrjäyttävään argumentaatioon. Systeemiyhteyden rakentamisen näkökulmasta on kuitenkin mielekästä koteloida kysymys negatiivisesta järjestäytymisvapaudesta ESP:n valvontajärjestelmän sisäiseksi ongelmaksi. Mitkään tulkintamenetelmät eivät näy avaavan negatiivisen järjestäytymisvapauden osalta sijaa ILO:n kanssa yhteensopivalle tulkinnalle. Yhteensopivuutta EIS 11 artiklaa koskevan oikeuskäytännön kanssa ei voida myöskään kuvitella saavutettavan sitä kautta, että ESP:n sosiaalisten oikeuksien komitea muuttaisi negatiivista järjestäytymisvapautta koskevan tulkintansa. Sen sijaan voidaan periaatteessa kuvitella, että komitea tulkinnallisin keinoin eriyttäisi positiivista järjestäytymisoikeutta negatiivisesta järjestäytymisvapaudesta korostamalla ensin mainitun oikeuden turvaamisesta sopimusvaltioille aiheutuvien positiivisia velvollisuuksia.

Tähän tulkintalinjaan uudistetun ESP:n uusi työsuhdeturvaa koskeva 24 artikla näyttäisi antavan jossain määrin sijaa.

Vuonna 1996 uudistettu ja heinäkuussa 1999 voimaantullut ESP ei sellaisenaan pattitilannetta ratkaise, koska 5 ja 6 artiklat samoin kuin 1(2) artiklaa koskeva liitteen merkintä toisinnettiin sellaisenaan uuteen sopimukseen entisille paikoilleen. Uudistettu sopimus sisältää kuitenkin uuden työsuhdeturvaa koskevan määräyksen (24 artikla), jota koskee erillinen merkintä sopimuksen liitteessä. Tässä merkinnässä luetellaan kiellettyinä irtisanomisperusteina mm. ammattiyhdistyksen jäsenyys tai osallistuminen ammattiyhdistystoimintaan jäsenenä tai työntekijöiden edustajana. Viimeksi mainittuja koskee myös ehdokas- ja jälkisuoja. Määräys ja siihen liittyvä merkintä ovat peräisin ILO:n työsuhdeturvasopimuksesta.[124] Työsuhdeturvan kannalta positiivinen oikeus on siten erikseen suojattu; negatiivisen järjestäytymisvapauden suoja jää sopimuksen 24 artiklaan kirjatun yleislausekkeen varaan.[125]

---

[124] Nro 158/1982, 4 ja 5 artiklat.

[125] »Toteuttaakseen tehokkaalla tavalla työntekijöiden oikeuden suojeluun työsuhteen päättyessä, sopimuspuolet sitoutuvat tunnustamaan: a) kaikkien työntekijöiden oikeuden siihen, ettei heitä irtisanota ilman päteviä syitä, jotka johtuvat heidän työkyvystään tai käyttäytymisestään taikka perustuvat yrityksen, laitoksen tai palvelun toiminnallisiin vaatimuksiin (...)».

Jäljelle näyttää jäävän viimekätisenä keinona systeemiyhteyden toteuttaminen konfliktisääntöjen varassa ja sopimusvaltioiden omin toimin. Tanska taipuu (Islannin tavoin[126]) ja muuttaa lainsäädäntöään siten, että kaikenlaatuiset järjestäytymislausekkeet kielletään, jotta saavutettaisiin sopusointu ei pelkästään EIS:n vaan myös ESP:n kanssa.[127] Tai sitten Tanska irtisanoutuu ESP 5 artiklaa koskevasta sitoumuksestaan (ESP 37 artikla). Voidaan myös ajatella, että Tanska tekisi 5 artiklaa koskevan varauman liittyessään uudistettuun ESP:aan ja jäisi odottamaan, miten valvontaorgaanit suhtautuvat siihen. Uudistetun ESP B artikla näyttäisi tosin selvästi estävän varauman tekemisen. Artikla käsittelee uuden ja vanhan ESP:n suhdetta toisiinsa ja määrää ensimmäisessä kappaleessaan, etteivät vanhan sopimuksen ja sen vuoden 1988 lisäpöytäkirjan sopimusvaltiot voi irrottautua uuteen sopimukseen liittyessään niistä jo hyväksymistään sitoumuksista, jotka vastaavat toisiaan sekä uudessa että vanhassa sopimuksessa. Ja näinhän on kirjaimellisesti asia ESP 5 ja 6 artiklan kohdalla. Mutta Saksan ja Alankomaiden esimerkki ESP 6(4) artiklan ja virkamiesten lakko-oikeuden sääntelyn kohdalla näyttäisi osoittavan, että juridiikan ja politiikan välinen hierarkkinen yhteys rakentuu viime kädessä poliittisilla forumeilla tehdyin päätöksin.

---

[126] Edellä VI.4.4.1. luvussa; vrt. kuitenkin Conclusions XV-1 Vol. 1 (Islanti) s. 325–328.

[127] Ks. Conclusions XV-1 Vol. 1 (Tanska) s. 142–143.

SUMMARY

International Trade Union Rights. A study of their origins, normative contents and systemic coherence in public international law and international labour law.

Object, Scope and Methods of the Study

This dissertation seeks to analyse and systematise international sources of trade union rights.

In particular, the study focuses on the following international sources:

– ILO Conventions nos. 87 and 98;

– the Universal Declaration of Human Rights of 1948;

– the Covenants on Civil and Political Rights (CCPR) and Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) adopted by the United Nations General Assembly in 1966;

– Conventions adopted under the auspices of the Council of Europe, namely the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950 (ECHR) and the European Social Charters of 1961 and 1996 (revised) (ESC).

A more complete list of relevant international instruments is attached as Appendix (pp. 662–667).

The main interest is thus focused on written sources. However, for the sake of systematisation, a brief survey is also made of trade union rights as possible customary rules and general principles of international law.

The two ILO Conventions form the starting point, a sort of *tertium comparationis,* for all other instruments. With respect to CE and UN general human rights treaties, the study focuses only on the provisions pertaining to trade union rights, while retaining their relevant context. Specific provisions

on limitations and derogations and those defining the relation of the treaty as a whole to other international treaties and national legal orders are equally important in a study analysing systemic coherence. The same applies to the supervisory mechanisms which form a distinctive element in independently operating treaties, a concept which is central to the study (see below).

The European Community as a legal system has many specific characteristics, and its approach to trade union rights is different from that of the instruments of traditional public international law. I have therefore published a study on trade union rights in the European Community as a separate article.[1]

In general, trade union rights are addressed among human rights both as civil and political rights and as economic and social rights. The process of elaboration of the two UN Covenants and their Articles on trade union rights in particular (CCPR, Art. 22 > CESCR, Art. 8) demonstrate most clearly the interdependence of these two still paradigmatic typologies of human rights, while a similar structure had already been adopted within the CE Treaty system (ECHR, Art. 11 > ESC, Arts. 5 and 6). However, in more concrete terms the relationship of trade union rights to other human rights is rather more illustrated from a very specific viewpoint than subjected to a comprehensive study. The aspect chosen was the vertical and horizontal effects of the prohibition of discrimination on three specific grounds (national origin, race and gender) with respect to the right to form and join trade unions and to trade union autonomy.

More precisely, the first element in this study construes the pedigree of international trade union rights. I use this expression as a metaphor for legal history. Useful hermeneutic preliminary information is condensed in this concept for the purposes of analysis and systematisation of legal norms – in a wider (*cadre historique*, Chapter IV) and a more narrow (*travaux préparatoires*, Chapter V) sense of the word.

With respect to *ratione materiae,* a further demarcation is made.

The individual's right of trade union freedom, the right of trade unions to collective bargaining and the right to strike are three fundamental dimensions of trade union rights. Analysing this *three-dimensionality* is the basic approach of the study: How are these dimensions realised in various treaty systems as immediately applicable norms of international (labour) law (*ob-*

[1] *Olavi Sulkunen*: Ammattiyhdistysoikeudet Euroopan yhteisön oikeudessa. TYV 1999/2000 p. 56–189.

ligations de résultat) and how do these treaty systems accommodate one another?

The negative aspect of freedom of association – individual (*right not to join*) and collective (*union security arrangements, closed shop*) – is discussed as an independent item in this study. Various theoretical approaches explain the connections between positive and negative aspects of freedom of association. In this respect I have recourse to the twin concepts of unilateral and bilateral freedom, as developed by *H. L. A. Hart* on the basis *W. C. Hohfeld*'s modalities. Bilateral freedom comprises both positive (no duty not to) and negative (no duty to) aspects. Unilateral freedom covers only the positive aspect, because an individual may be under an obligation to perform an act which he is free not to do. The simultaneous existence of this obligation and freedom is possible – notwithstanding its *prima facie* absurd appearance – because they are determined in different relations: the obligation (to organise) occurs in the employment relationship, while the freedom (not to organise) prevails between the individual and the State. However, despite its usefulness this conceptual distinction is not sufficient to explain the diverging conclusions of supervisory bodies.[2]

Distinguishing scopes of application *ratione personae* provides a useful aspect for the genealogy and analysis of the mutual relations of these sources. Rural workers, workers' representatives and public service employees are relevant special groups investigated.

In this study the text forms a boundary between the elaboration of standards and their application and interpretation. This is the angle chosen for analysing the relevant norms. The method of determining the content of norms is similar to that generally applied in the study of international human rights norms, most of these having an extremely condensed and open texture. This gives considerable scope for interpretation. Norms of like or nearly similar wording may have different and even contradictory content as interpreted by different supervisory bodies.

---

[2] These are, briefly and mainly, the following permanent organs: For the ILO the Committee of Experts and the Committee of Freedom of Association, for the European Social Charter (ESC) the Committee Independent Experts, now also called Committee of Social Rights (below CIE) and Governmental Committee, for the European Convention of Human Rights (ECHR) the European Commission and the Court for Human Rights (below Commission and the Court), for the Covenant of Civil and Political Rights (CCPR) the Human Rights Committee (below HRC) and for the Covenant of Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) the Committee of Economic, Social and Cultural Rights (below ECSCR-Committee).

As the point of departure, the rules of interpretation and conflict set out in the 1969 Vienna Convention of the Law of Treaties are employed in analysing the content and mutual relationship of norms. A further canon not mentioned in the Convention – but not excluded either – according to which antinomies between various instruments should be avoided within the field of interpretative scope (*presumption against conflict*) proved useful but was also insufficient to explain the divergent conclusions of various supervisory bodies.

The systemic approach stems from the concept that there are independently operating treaty (sub)systems in public international law. In this regard all of the Conventions studied here (ILO, CE and UN) form self-contained regimes (see below). In system theory, *Michel van de Kerchove* and *François Ost* (s. 55–63) distinguish formal and material systematism as typologies which associate materials from different legal systems. I connect the rules of interpretation to the material/organic and rules of conflict to the formal systematisation. From the point of view of systematisation, following *Norberto Bobbio,* a distinction can be made between mapping out antinomies and inconsistencies among international legal rules and their solution. These are two distinct tasks, and the criteria for identifying and resolving antinomies also differ.

The use of rules of interpretation as methods of systematisation must be distinguished from their original function as tools for clarifying the normative contents of rules. Both in spite of and because of their flexibility, these rules cannot guarantee uniform interpretation of norms pertaining to different systems. However, from the point of view of systematisation, they play a more important role than merely showing that ultimately divergent interpretations and case law can largely be referred back to them and thereby form part of the international legal order. Irrespective of methods of interpretation used, different and even contradictory interpretative conclusions must continue to be submitted for systematic analysis. Here rules of conflict come into play, and their use also involves interpretation.

The method chosen is instrumental and comparative with regard to the aim. I knowingly seek convergencies and divergencies of the texts concerned and other relevant instruments with their *travaux préparatoires* and case law. At the same time I refer to the argumentation used in the preparatory work and supervisory practice and systematise it for later analysis.

Thereafter I proceed historically. The method chosen is inverse when compared with the rules of interpretation of the Vienna Convention: I move from the supplementary means of interpretation (Article 32) to the general rules

(Article 31). First I introduce »prevailing circumstances» when concluding the treaty (*cadre historique*), then preparatory work (*travaux préparatoires*) and only after this »subsequent practice» (*pratique ulterieure*), which here means case law and, accordingly, a very liberal use of the terminology of the Vienna Convention.

Disposition

The disposition of the study is as follows:

In the introduction (Chapter I) I define the aim of the study and present the methods (see above). Then I describe the setting of the study within the jurisprudence (international labour law in its classical meaning, seasoned with legal history, theoretical jurisprudence and comparative law). I also define the fundamental concepts used in the study (e.g. standards, principles and rights, obligations de résultat/de moyens, self-executing, Drittwirkung and horizontal effect).

Next I present some theoretical principles (Chapter II). I characterise the multilateral treaties examined and explain the reasons for choosing a historical approach by examining the role of preparatory work and circumstances prevailing at the time of concluding the treaty. The clearly normative basis of the study must be brought into relation with the fact that the object of the study is in many respects located somewhere between law and politics. I submit some viewpoints on theories of interpretation and argumentation in order to concretise my more general thesis, according to which both in legal interpretation and in political decision making there is a bilateral link both with values (morals) and interests (politics).

In the sequences on c*adre historique* and *travaux préparatoires* a certain congruence must be sought in view of the continuation of the study from the other end: the supervisory practice (case law). For this purpose I use the concepts of *real, finalist and justifying argumentation.* The first concept is taken as such from Scandinavian and American realism. The finalist argumentation is based on work of *Hannu Tapani Klami.* As adapted to my conceptual tools this means *the argumentation of the interpreter.* Besides the moral and political goals of the interpreter, it also contains his institutional status, in this case in an independently operating system of norms. Finalist argumentation is present in all phases of the process of interpretation, from the choice of interpretative arguments and strategies to the visible but often

also invisible argumentation of the interpretative conclusion. Finalistic argumentation in connection with legal interpretation is therefore a concept which is more difficult to analyse than teleological interpretation because it leads one to trace the correspondence between the social consequences of the decision and the »hypothetical will of the court/judges». By justifying argumentation I mean reasoning which aims at the general acceptability and legitimation of the goal set or the law in force, surpassing the issue of which direct material interests of a certain group are involved. Since the beginning of the industrial and bourgeois revolution the central themes of this argumentation have been protection of property, freedom of contract and labour, individualism and equality. The last of these concepts arose from the fiction of factual equality towards, on the one hand, State intervention justified by the protection of the weaker party and, on the other, towards *collective laissez-faire* based on the ideology of parity which developed along with self-help through organisation. The justifying argumentation therefore lies on a more abstract level than real arguments. It creates legal ideology.

In Chapter III I examine the legal framework (*cadre juridique*) of international trade union rights. I begin by providing a preliminary definition of trade union rights as human rights in international law. I also clarify what I mean by independently operating treaties. This concept is also based on older doctrine. *Wilfred C. Jenks* uses it as one maxim for resolving conflicts of norms and refines it further for this purpose. I also use the concept in this sense, but I connect it more closely with supervisory mechanisms which differ from each other. The relation in general of the treaty systems examined to public international law is thus excluded from the concept which I associate with methods of supervision. I therefore describe the main features of the supervisory mechanisms already at this stage. I also give an account of rules and maxims of international law for eliminating and resolving conflicts of norms. The end of Chapter III contains a section on trade union rights as an unwritten source of public international law (customary law, general principles of law, *jus cogens* and *erga omnes* effect). This point of view also sheds more light on the status of trade union rights among other human rights in public international law. No definite conclusions are drawn on these questions, which nevertheless retain their theoretical interest.

In Chapter IV I review the historical development of trade union rights (*cadre historique*), »circumstances of concluding the treaty». This chapter is also divided into two parts. The first part concentrates on national developments (*cadre historique national*) which form the basis for international regulation. In terms of time, the perspective is a long one, covering the pe-

riod from the early days of industrialisation at the end of the 18th century up to the early decades of the 20th century. Geographically the review covers the most highly industrialised countries in Western Europe (England, France and Germany) and the Nordic Countries (Denmark, Finland, Norway and Sweden). In the second part of this Chapter I describe the institutional development of international regulation and the origin of systems of norms pertaining to trade union rights (*cadre historique international*). The ILO, UN and CE belong to these systems as institutions.

Chapter V outlines the formation of the content of international trade union rights in the light of preparatory work (*travaux préparatoires*). I already explain the causes for this technical work in Chapter II when discussing the importance of preparatory work in interpretation and systematisation. In this study, the examination of *travaux préparatoires* has greater meaning than merely as a supplementary means of treaty interpretation. *Travaux préparatoires* as such form a sort of socle for constructing systemic order, because they both reveal and confirm connections between different treaty systems. This part of the work is also meaningful in the analysis of the supervisory practice to which I already call some attention in this section.

Chapter VI is devoted to the supervisory practice (*case law*) and its development. The length of the chapter is clear testimony to the problems of demarcation. The richness of the case law and the wide scope of the study cause problems. Further difficulties arise because the various dimensions of trade union rights are in many ways closely interrelated. From an instrumental point of view, trade union rights are also important in realising other economic, social and cultural rights. They are also closely linked to general civil rights.

These circumstances have an impact on the structure of the chapter. I first review the right of individuals to freedom of association *ratione personae* under the following headings: a) »everyone (workers and employers)» has the right b) »without any distinction» (prohibition of discrimination) to form and to join trade unions c) with the exceptions, limitations and special rules regarding special categories of persons. Then I discuss the horizontal effect, i.e. protection of the right to organise in the private sphere, in practice mainly against interference on the part of employers. The next point is negative freedom of association. The section devoted to the right of trade unions to external freedom of action also seeks to introduce the section on the right to strike. However, I already discuss this question in Section 2 (c) with respect to public sector employees.

In order to build a basis for the analysis in the last chapter, I seek a mode of expression which is both objective and sufficiently versatile. In particu-

lar, I draw attention to the significance of *travaux préparatoires* and other relevant international sources in interpretation. I also draw some preliminary conclusions with respect to the final chapter.

The Summing up (Chapter VII) seeks to respond to my mission. Its main points are recapitulated below.

Systemic Order

Ratione Personae

»Everyone (workers and employers) has the right to...»

The wording of the instruments subject to comparison differs in respect of the definition of their scope *ratione personae*. Three types can be distinguished.

Article 11 of the ECHR and Article 22 of the CCPR stipulate that »everyone» has the right to general freedom of association and assembly, as does their model the Universal Declaration, although in two separate Articles (20(1) and 23(4)). Thus employers also indisputably fall within the scope of these Conventions at least with respect to the framework of general freedom of association and of assembly.

Article 8 of the CESCR defines »everyone's» right to form and join trade unions, but for reasons explained elsewhere in the study (Chapter V. 8.1.5) employers fall beyond the scope of this economic right.[3]

[3] Employers' freedom of association has been given scant attention both in the preparatory work (with the exception of Article 8, CESCR) and in supervisory practice. This is particurlarly true with respect of public authorities as employers (e.g. the tripartite consultations Convention no. 144 sets forth the criterion of freedom of association which may place municipalities as employers sometimes on employers' side (Sweden and Norway) and sometimes on the Government's side (Finland)). Another and still open question is the extent to which employers acting as legal persons (corporate form) fall under the scope of Article 11 of ECHR (in the application of ILO Conventions and ESC this problem has not arisen: all private employers whatever their legal form are covered). Sigeman, in Agell (ed.) et al. 1998 p. 46–47 refers to Kellerman-Case AD 1998–17, where the Swedish Labour Court held that Article 11 protects also limited companies. Sigeman specifies, however, that this protection applies only to small companies with high personal engagement of the (few) owners. Pellonpää 1996 p. 13 notes that legal persons as subjects of rights protected by the ECHR must be determined by the interpretation of each material Article. I have in this study touched the problem of employers' freedoms only in passing because the main focus is on *trades union rights*.

ILO 87 applies both to workers and employers, as do Articles 5 and 6 of the ESC. In the supervisory practice the concept of »worker» has been given a broad meaning. Self-employed persons carrying on a profession or trade are also covered by these instruments.

»Without distinction whatsoever»

The quotation from Article 2 of ILO 87 expresses in a general form the prohibition of discrimination, while other Conventions list examples of forbidden distinctions which differ slightly from each other. However, all conventions explicitly forbid discrimination on the basis of national origin, race and gender. The ESC is the only instrument which restricts the prohibition of discrimination to the nationals of the Contracting Parties. Other Conventions apply to all persons who are under the jurisdiction of the Contracting Parties.

In the supervisory practice, distinctions based on national origin came to the fore when national legislation on international ship registers was scrutinised. The supervisory bodies of the ILO and ESC hold – for fairly similar reasons – that national legislation imposing disparate working conditions on seafarers of varying nationality working aboard the same ship violates freedom of collective bargaining, discriminates against foreign nationals and infringes their trade union freedom.

The prohibition of discrimination in ILO no. 87 also applies to nationals of third countries, whose right to organise is equally protected by Convention no. 98. However, the supervisory bodies of ILO hold that the right of a foreign national to be elected as a trade union official or a member of administrative bodies may be subject to a certain period of residence. The ILO Committee of Experts also considers that legislation forbidding different treatment of trade union members by their unions on the ground of gender or race is not incompatible with Convention no. 87 (see below).

In addition to this, both UN Covenant bodies, the HRC and the ESCR-Committee, hold that restrictions based on national origin are contrary to these Covenants.

An extension of the prohibition of discrimination to the sphere of union autonomy (horizontal effect) can, in my opinion, be construed from the treaty provisions prohibiting discrimination, read in conjunction with those defining restrictions. In view of Article 22(2) of the CCPR, the prohibition of discrimination on the grounds of national origin, race and gender can be substantiated as becoming part of the *ordre public.* Prohibition of discrimination can most probably be subsumed as the necessary restriction referred to

in Article 11(2) of the ECHR »for the protection of rights and freedoms of others». In view of Article 31of the ESC, the prohibition can be held to be a necessary legal intervention for the same reasons, but also »for the protection of the public interest.»

The observation of the ILO Committee of Experts referred to above may be based on Article 8 of Convention no. 87, on the understanding that legislation prohibiting racial and gender discrimination in union activities is something quite apart from the guarantees provided by the Convention and therefore does not violate them.

Furthermore, other international instruments binding on States may contain an obligation to introduce legislation which also prohibits discrimination in the sphere of union autonomy.[4]

Special Categories of Persons

Rural workers

ILO Convention no. 11/1921 is the first international instrument dealing with trade union rights. It provides to all agricultural workers the same rights of freedom of association and combination as to industrial workers. National regulations concerning industrial workers were extended to cover persons other than wage earners working in agriculture. These categories of workers are within the personal scope of the two basic ILO Conventions (nos. 87 and 98). Convention no. 11 retains its practical importance only with respect to those countries which have not ratified ILO no. 87.[5] Article 2 of the 1975 Convention on rural workers (no. 141) defines this concept more precisely. According to its Article 1(2), the Convention applies to tenants, sharecroppers or small owner-occupiers who derive their main income from agriculture, and who work the land themselves with the aid of casual outside labour.

---

[4] See, in particular, International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (21 December 1965, Article 5) and Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (18 December 1979, Articles 2(1)(b) and 2(1)(e), see also Article 2 *in extenso* and Article 3).

[5] In the end of 1999 there were 14 such States; 88th ILC 2000 Report III (Part 2), Lists of Ratifications by Convention and by country.

Public sector employees

The conclusions of the supervisory bodies differ on borderline cases (officials of the British intelligence communications headquarters GCHQ). The ILO bodies have given a narrow interpretation to the concepts of the armed forces and police which are included in derogating provisions (*lex specialis*). The officials of GCHQ were civil officials subordinate to the British Ministry for Home Affairs and their freedom of association could not be restricted under Convention no. 87 (the applicability of Convention no. 98 was not under consideration). Under Article 11(2) of the ECHR, officials are equated with members of the armed forces and police in respect of restrictions. The Commission has interpreted this restrictive clause broadly: it permits complete prohibition of the rights enshrined in the first paragraph. On the other hand, the CIE considers the withholding from these officials of their right to organise in the light of the restrictions defined in Article 31, because Article 5 permits only derogations with respect to the armed forces and the police, and even treats these groups differently. Thus, the CIE approved a narrow definition of the concepts of the armed forces and the police.

Interpretations of particular derogation clauses regarding members of the police force have become more differentiated than could have been foreseen on the basis of their wording. ILO case law leans heavily on preparatory work and permits the total exclusion of this group (as well as members of the armed forces) from the guarantees provided by Conventions nos. 87, 98 and 151. The basic Conventions also contain similarly worded saving clauses, according to which ratification of the Convention does not affect their status.[6] In the case of GCHQ, the Commission also adopted a similar position, although the preparatory work and the wording of Article 11(2) of the ECHR would support an interpretation retaining the hard core of trade union freedom from restrictions. This is how restrictions have been interpreted in case law concerning the application of the ESC and CESCR. As regards the CCPR, the HRC has so far taken no definite position on this question. With regard to members of the police force, the political supervisory bodies of the ESC also accepted a liberal interpretation of the CIE, after changes had been introduced in the methods of supervision. However, this does not extend to Arti-

[6] »In accordance with the principle set forth in paragraph 8 of Article 19 of the Constitution of the International Labour Organisation the ratification of this Convention by any Member shall not be deemed to affect any existing law, award, custom or agreement in virtue of which members of the armed forces or the police enjoy any right guaranteed by this Convention», Article 5, para. 2 of C. no. 87, Article 9, para. 2 of C. no. 98.

cle 6(4) of the ESC: the right to strike can be denied to the police. As regards the armed forces, the right to organise can also be denied to them, and a similar position with respect to the CESCR has been adopted by its supervisory Committee.

Officials in State administration are excluded from the scope of ILO 98, subject to the safeguards referred to above. Convention no. 151 amends this loophole. However, Members of Parliament and the judiciary, and other elected or appointed public authorities remain excluded from the Convention because such persons are not considered to be employed by public authorities. Furthermore, national laws or regulations determine the extent to which high-ranking employees and those charged with highly confidential duties are brought within the scope of the Convention (Article 1(2)). While the Convention does not provide for the right to free collective bargaining, machinery for negotiation by other methods is allowed, provided that representatives of public employees participate in the determination of terms and conditions of employment (Article 7).

Members of the State administration have been placed on a par with the armed forces and the police in Article 11(2) of the ECHR and Article 8(2) of the CESCR. ILO 98 contains the specific exclusion clause referred to above. Other Conventions make no corresponding exclusion or comparison. In the supervisory practice of the ILO and CESCR a narrow interpretation has been given to the exclusion: it covers only those officials who act in the name of the State. This criterion is also applied with respect to the right to strike and in the interpretation of Article 6(4) of the ESC. The possibility of restricting the right to strike of officials exercising public power has been derived from the general restrictions defined in Article 31 and from the annotation in the Appendix which refers back to this Article. Furthermore, declarations made by Germany and The Netherlands with regard to the exclusion of public officials from the scope of Article 6(4) have been accepted as reservations by the supervisory organs of the ESC.

Workers' representatives

ILO 98 protects employees from anti-union discrimination. The Convention does not, however, provide a qualified protection to trade union representatives. Furthermore, this Convention protects trade union representatives only in relation to their own employer.[7]

[7] The wording of the Convention covers also those trade union officials who are employed by the Union.

The Workers' Representatives Convention (no. 135/1971) contains a general provision on protection and on the facilities to be afforded to workers' representatives (Art. 2), whereas according to the complementary Recommendation (no. 143/1971) union representatives not employed in the undertaking but whose union has members employed therein should have access to the undertaking (para. 17). The Committee of Experts specifies the content of the parent Convention by reference to the Recommendation.

These ILO instruments cover both trade union representatives and other representatives of workers, such as members of representative bodies (works councils, production committees and other corresponding bodies) and workers' representatives whose functions consist of specific duties (e.g. industrial welfare delegates).

The workers' group sought to give priority to trade union representatives, because they feared that trade union activity would be endangered if competing organisations, which could be controlled more easily by the employer, were to be set up within enterprises and workplaces. As a result, Article 5 of the Convention was adopted. It provides that wherever necessary, appropriate measures are to be taken to ensure that the existence of elected representatives is not used to undermine the position of the trade unions and their representatives and to encourage co-operation between the elected representatives and trade unions.

When interpreting **Article 11 of the ECHR** in *X. v. Ireland,* the Commission drew direct support from ILO Convention no. 87. It noted that the wording of Article 11 indicates that trade union freedom also contains other elements than the right to »form and join» trade unions. In specifying these elements, the Commission remarked that Article 3 of the ILO Convention confirmed the right of trade unions to elect their representatives »in full freedom» and »to organise their administration». The link back to the ECHR was justified by triple locking: all (but one – Turkey) of the States Parties to the ECHR at the time had ratified the ILO Convention. The *travaux préparatoires* of Article 11 revealed points of convergence with Article 22 of the CCPR. Again, its third paragraph referred back to the ILO Convention. This is how a more precise norm formulation was inserted in Article 11: threatening to dismiss a shop steward or coercing him to renounce his responsibilities can »in certain circumstances seriously restrict or impede trade union freedom, which this Article aims to ensure».

Article 5 of the ESC has been construed by the CIE so that this article (entitled the *right* to organise) contains both negative and positive obligations.[8]

[8] Conclusions I (1969–1970) p. 31

As applied to trade union representatives, the prohibition of intervention safeguards union autonomy. Also in this respect the ESC Committee has drawn similar conclusions to those of the ILO supervisory bodies from a more detailed normative basis. While binding rules may be enacted concerning procedures for electing members to administrative bodies (e.g. by secret ballot), the legislator cannot impose such conditions of eligibility as serving in the same occupation or industry. On the other hand, States have a positive obligation to create facilities for trade union representatives to exercise their functions. The CIE has concluded that access of trade union representatives to the undertaking is covered by Article 5. The Committee supplemented the content of this Article by referring to the principles enunciated as rights in ILO 87 (Article 3) without, however, expressly mentioning the source. The chain of argument was as follows:

The right of trade unions to organise freely and to engage in their activities is protected. This is necessary for workers for »the protection of their economic and social interests.» Therefore *trade unions* have access to undertakings. Following the same line of argument, *trade union representatives also* have this right. The question of access of *representatives not employed in the undertaking* arose when the **German** report was being monitored. Also on this question the CIE reached the same conclusion as the ILO Experts.[9]

In the supervisory practice of the CCPR and CESCR the protection of trade union representatives has arisen more in connection with serious violations of human and civil rights than within the more specialised meaning of the ILO Conventions.[10]

Ratione Materiae

Compatible and incompatible standards

As explained above, the Conventions examined are fairly convergent with regard to the individual's freedom of association and right to organise. Neg-

[9] Conclusions XII-2 (1989–90) p. 85–86.

[10] Arrestations, imprisonments and murders of trade union leaders. E.g. HRC, complaint no. 322/1988, *Hugo Rodríguez v. Uruguay* A/49/40 (1994) para. 8.3. p. 8, paras. 10–15 pp. 9–11; Columbia, 4th Report, HRC's views A/52/40 (1997), para. 278; Guatemala, 1th Report, HRC's views A/51/40 (1996) para. 234 p. 35 and para. 246 p. 36, Nigeria, 1th Report, *op. cit.* para. 288 p. 41 and para. 302 p. 43.

ative freedom of association and its collective dimension, *union security arrangements (closed shop)*, is a clear exception which must be examined further.

The right to collective bargaining and the right to strike are most important forms of collective right, and they must be also examined more closely. No borderline can be drawn between those Conventions dealing with »purely» individual rights (the ECHR and CCPR) and those regulating *both individual and collective rights* (ILO Conventions nos. 87 and 98, the ESC and CESCR). The supervisory practice of the HRC seems to differ from the case law pertaining to Article 11 of the ECHR just because of its openness towards the basic ILO Conventions. On the other hand, the human rights organs of the ECHR and the supervisory bodies of the ESC have reached divergent conclusions regarding the normative content of collective rights, because the systematics of the Convention are based on individual rights and Article 11 follows that logic. However, there is one important specification: by definition freedom of association can be exercised only *»with others»*.

In order to analyse discrepancies and to outline the systemic order I have recourse to two further concepts as tools.

Institutional framework

The paradigmatic approach to international regulation in the field of human rights is that of the highest common denominator. International instruments result from negotiations and compromises between States. During their preparation pressures from civil society are directed at the Governments that intercede them.

This justifies an objective method in the interpretation. The text itself, however, results from interpretation and interpreters change; in authentic interpretation this direction is reversed. The institutional framework affects the choices both of those who draft and those who interpret an instrument. At the same time the position of the interpreter, the distribution of competence between the legislator and the judge in this framework, is at stake, starting from Montesquiean subordination of the judge as the »mouth of law» and ending in a Kelsenian type full autonomy of the interpreter. My reply is the classic *median* between these two extreme theories. *Charles de Visscher* (1963) points out that the rules of interpretation are something that guides the interpreter and enhances the predictability and acceptability of decisions. The case law reviewed in this study confirms this thesis – at least to a certain extent.

Open texture, its obscurity, internal inconsistencies and loopholes give room for interpretation and an opportunity for the interpreter to exercise an independent policy of interpretation.[11]

Evolutive/teleological/finalistic methods may contribute in updating the content of a »living instrument.» At the same time the heavyweight procedure for revision can be avoided. A court decides by simple majority, while a consensus is needed to change a treaty – or at least a qualified majority (ILO, and even there ratification is a final requirement). In a strong system (ECHR) repugnant interpretations are also accepted because it is practically impossible to denounce a treaty, the acceptance of which is a political precondition for membership in the organisation.

The institutional context is thus influential in the choice of interpretative policy.

In this study, the case of negative freedom of association is the most illustrative example of the relationship of evolutive interpretation and the institutional framework.

The case of the right to strike, on the other hand, must be studied from another angle. This leads to the roots of the legal ideology of international trade union rights.

Legal ideology of international trade union rights

The justification of the right to strike can be traced back to liberalism. The 1864 amendment of the French *Code penal* repealed the ban on coalitions and made the strike lawful: »*La coalition devient licite, et du même coup, son effet direct: la grève*».[12] The rationale of the amendment was transposed in the »golden formula» of the British *Conspiracy and Protection of Property Act* of 1875: when a worker can withdraw his labour alone, he can also do the same together with others; at the same time, workers must be able to coalesce together when free discussion of wages is allowed. This argument is a direct application in the labour market of the general liberal maxim as expressed in its classic form by *John Stuart Mill*.[13]

The ILO supervisory bodies give a reductive justification for the right to strike. This right is »an essential element of trade union rights» and »an

[11] Simon p. 764.

[12] Lyon-Caen & Pélissier 1989, para. 929 p. 988.

[13] Mill p. 15–16 »(...) from the liberty of each individual follows the liberty, within the same limits, of combination among individuals, freedom to unite, for any purpose not involving harm to others». See also Leader pp. 23–24 and 48–52.

intrinsic corollary of the right of association» which is »recognised in most countries as a legitimate weapon» (an allusion to prevailing circumstances) and as »one of the essential means available to workers and their organisations for the promotion and protection of their economic and social interests.»[14] This fragmentary argumentation is nevertheless reducible to the logic of economic liberalism.

Most arguments can be traced back to British voluntarism.[15] When transposed in developing collective bargaining they associate with what Otto Kahn-Freund characterised as *collective self-regulation.*[16] To put it briefly, public policy seeks to support voluntary regulation of terms of employment, not to impose restrictions on it.[17]

The Collective Agreements Recommendation (no. 91/1951) crystallises the still valid fundamental principles of collective bargaining. It emphasises the autonomy of the parties throughout. Its aim is to promote collective bargaining, more by assisting the parties than by strict regulation.

The individual right to strike enshrined in the French Constitution of 1945 and the freedom of strike based on British immunities were reconciled in the ILO supervisory practice by placing individuals on a par with organisations as subjects of this right.[18] The possibility of analysing the exercise of this right as a prerogative of trade unions at national level was also accepted, although this conclusion is drawn with certain reservations.[19] The CIE allows no such analysis: *»a group of workers ought to be able to take strike action even outside the trade union framework,»*[20] even though this interpretation has later been slightly modified towards an organic model.[21] The

[14] Freedom of Association and Collective Bargaining, General Survey of the Committee of Experts 1994, International Labour Conference, 81st Session, Report III (Part 4B) paras. 146, 147 and 179.

[15] Lord Wright in *Crofter,* (1942) A.C. p. 463: »The right to strike is an essential element in the principle of collective bargaining.»

[16] Kahn-Freund 1959 p. 224 –225; see also Hepple (*idem,* ed.) 1986 p. 27; Davies & Freedland p. 371; Wedderburn 1986 p. 65–66.

[17] Davies & Freedland 1984 p. 133; see also Lyon-Caen & Pélissier 1988 para. 124 p. 130–131 and Rivero & Savatier p. 171

[18] Betten 1993 p. 114 and Leader p. 195.

[19] *Digest* 1985 para. 361 and 1996 para. 477: »It does not appear that making a right to call a strike the sole preserve of trade union organisations is incompatible with the standards of Convention no. 87».

[20] Conclusions II p. 28; Conclusions IV p. 50, Conclusions VI p. 41.

[21] Conclusions XV–1 Vol. 2. (Portugal, Sweden), http://www.dhdirhr.coe.fr/cseweb.

German mode of associating the right to strike only with those conflicts of interest to which trade unions are parties and which can only be resolved by concluding a collective agreement, has been accepted neither by the CIE nor in the ILO supervisory practice.[22]

In its General Survey of 1994 the ILO Committee of Experts notes that free and independent workers' and employers' organisations are vital social partners; they are indispensable participants in economic development and the advancement of social justice. The Committee recalls that fundamental ILO Conventions, such as those on freedom of association, are instruments which involve basic human rights. Therefore their application cannot be made contingent upon the level of economic development of a country or on periodic fluctuations of economic cycles.[23] The steering mechanisms of the economy are thus anchored in a liberal model flowing from the legal ideology of trade union freedom.

The neutral approach to the closed shop in drafting the UN Declaration and ILO Conventions nos. 87 and 98 was a result of predominantly pragmatic and political considerations. An explicit prohibition of this practice would have created an insurmountable threshold for ratification by those countries where this practice was tolerated or even encouraged. Without the participation of these countries the universality of the Conventions would have suffered. The right not to join was therefore deleted and – by the methods of authentic interpretation (ILO 98) and *travaux préparatoires* (UN) – regulation of the closed shop was explicitly left to national discretion.

The justification for this follows that of trade union pluralism: the State cannot force workers to unionise, but also cannot intervene in relations between individuals when they decide to exercise or agree upon such unionisation. This means that from the point of view of the State a mutual (collective) agreement of employers and workers could also be considered as falling within the sphere of the autonomy of the parties, based on freedom of contract.

[22] *Digest* para. 489 p. 103.

[23] 1994 RCE General Survey, paras. 327 ja 334 p. 141–142.

Negative Freedom of Association

The ILO supervisory bodies have consistently kept with the expressed intent of the drafters. While an individual's negative freedom of association is to a certain extent protected as a consequence of exercising a positive right (e.g. the right to change organisation), the Conventions remain neutral with respect to the closed shop.

From the point of view of systemic order it is essential that the case law of the Court and CIE is construed on the basis of bilateral freedom. By this means the right to negative freedom of association can be brought within the scope of Article 11 of ECHR and Article 5 of ESC, both of which protect positive freedom of association. The horizontal effect of the negative freedom has been confirmed by passing gradually over the *travaux préparatoires* and by leaning on indicators of evolution. The axiological justification for applying this method is ultimately that of giving precedence to individual over collective rights.[24]

So far, the Court has left open the questions of whether negative freedom of association is equally protected under Article 11, and of the extent to which the closed shop is compatible with it (*Sigurjónsson, Gustafsson)*. The case law of Article 11 suggests that the relationship between positive and negative freedom of association might also be weighed in the light of other Articles, e.g. those on freedom of thought and expression (Arts. 9 and 10). In borderline cases, these might be assigned greater weight than is given to the collective interests involved in union security clauses when an individual's refusal to join is assessed (*British Rail* and *Sigurjónsson*, cf. *Sibson* and *Gustafsson*).

The CIE has employed argumentation based on independently operating treaties: on one hand the wording of the ESC and ECHR was different (c.f. *British Rail*), while on the other hand the Committee supported its conclusions by referring to the Commission in *Sigurjónsson* and »welcoming» the Court's judgement in this case. The CIE has, however, gone even further. It disapproves of all union security arrangements, including those which give preference to union members in recruitment. At this point the Committee refers to its own practice: the Committee »has consistently held,» that freedom to join necessarily implies the absence of any sort of obligation to be-

[24] Ben-Israel p. 8–10.

come or to remain a member of a trade union and that closed shop practices restrict the right to associate and to organise.[25]

The Right to Collective Bargaining

For comparative purposes, the minority view in *National Union of Belgian Police* and *Swedish Engine Drivers*[26] is resumed by way of an introduction to a theme which has also become central outside the scope of this study.[27]

The concept of trade union freedom is not three-dimensional. The right to collective bargaining, voluntary/compulsory conciliation and arbitration or the right to strike, which may be called neighbouring or related rights, do not fall within the concept, but are an extension of such freedom. They form part of a wider socio-economic field which may be called industrial relations in general and which are always treated separately.

The basic ILO Conventions established two distinct systems. ILO no. 87 Part I protected freedom of association from State intervention. The sole Ar-

---

[25] Conclusions XIII-1 p. 135; see also Conclusions XIV-1 Vol. 1 p. 179 and XV-1 Vol. 1 p. 143 (Denmark); Conclusions XIV-1 Vol. 1 p. 381 and XV-1 Vol. 1 p. 328 (Iceland). See further Chapter VI.4.4.

[26] Report of the Commission, members Kellberg, Sperduti, Welter, Mangan and Polak, B/17 para. 89 p. 60–64; B/18 p. 55–59.

[27] In European Community Law, the extension or exclusion of competition rules with respect to collective bargaining and collective agreements has been subject to important precedents and discussion. In Cases C-67/96 *Albany International* and C-115–117/97 *Brjentjens'* as well as C-219/*97 BV Maatschappij Drijvende Bokken* Advocate-General F.G. Jacobs concluded that Community law does not recognise the right to collective bargaining as a fundamental right (although the right to strike and the right to join and form trade unions count among such rights). According to Advocate-General, the right to collective bargaining is nevertheless protected by Community law as an aspect of general freedom of contract and thereby the core of collective bargaining is sheltered from competition rules. ECJ did not accept this piecemeal thinking. It referred to the whole set of Treaty Articles on social policy and came to the conclusion that in general, and within certain limits (which the Court itself defines and controls), the legal validity of collective agreements in Community law rests on equal level than competition rules – i.e. on Treaty basis – and they are therefore sheltered from competition rules. See, e.g. Sulkunen, TYV 1999/2000 p. 146–154; Bruun, Niklas & Hellsten, Jari: COL-COM Report, Collective Agreements on the Competitive Common Market.

ticle (11) of Part II governed horizontal effect, and the first two Articles of ILO no. 98 complemented this. The latter Convention was also divided into two parts. It governed the concept of collective bargaining separately, making the distinction between the rights to organise and to bargain collectively when referring in the plural to these rights as two separate »principles». The conclusion was also supported by the identical safeguarding clauses of the CCPR and CESCR (Arts. 22(3) and 8(3) respectively), which refer only to Convention no. 87 and their *travaux préparatoires*, in which Convention no. 98 was not mentioned since it contained a collective bargaining undertaking, »which is not generally accepted». A comparative analysis of UN Covenants and ILO Conventions and Recommendations[28] made and published by the ILO and comments on Article 11 of ECHR by *Nicolas Valticos* are subsequently referred to as incidental evidence of the fact that the ILO itself had adopted a narrow interpretation of the concept of freedom of association.[29]

The dissenting members of the Commission also relied on real arguments, inquiring rhetorically that if one accepts the dynamic approach entailing an extension of Article 11 to the right to collective bargaining and to the right to be consulted, then how can a halt be effected at just this point, because other consequential rights such as the right to strike, to picket, to conciliation and arbitration etc. could equally well be claimed to be included.

In the ILO context, however, the right to strike had already been customarily derived from Convention no. 87, and the right to collective bargaining from *both basic Conventions*. The CIE had also already established the basic elements of the symbiosis of Articles 5 and 6 of the ESC in concluding that the right to organise defined in Article 5 implied that the main object of the workers' and employers' right to form organisations was to engage in collective bargaining for the defence of their interests.[30] The Committee then refined this further: »where a fundamental trade union prerogative such as the right to bargain collectively was restricted, this could also amount to an infringement of the very nature of the trade union freedom guaranteed under Article 5.»[31]

---

[28] Off. Bull. 1969 p. 181–219.

[29] Valticos, *Droit international du travail* 1970 para. 274.

[30] E.g. Conclusions IV p. 39; Conclusions VI p. 36 and Conclusions XI-2 (Addendum) (Ireland); Casey para. 160 p. 55.

[31] About later practice, see Samuel p. 124–126.

On the other hand, while the majority of the Commission rightly concludes that collective bargaining is »a freedom and a capacity rather than a right against employers», this conclusion is reached under the »wrong» provisions (ESC 6 and ILO 98/4 Art.) with respect to Article 11 of the ECHR.

The Court interprets Article 6 of ESC at the same time rightly and wrongly. This Article is not even intended to guarantee an absolute right to collective bargaining as the Court rightly notes. If one had wished to remain within the scope of Article 6 in the interpretation, then guidance should have been sought from Article 6(4) on the right to strike, which could have been interpreted as implying a »milder» obligation of Member States also to recognise the right to voluntary collective bargaining and the legal validity of collective agreements resulting from this. ILO no. 98 imposes an obligation on the employer to bargain in good faith.[32] The exclusion of the ILO from the comparison demonstrates the Court's unwillingness to become immersed in industrial relations within the context of the ECHR.

In *Gustafsson* this unwillingness was then openly declared by the partly dissenting opinion of eight judges. For them, Article 11 of the ECHR is not a vehicle for regulating industrial relations in general or for generally protecting against prejudice suffered as a result of industrial action taken by one labour market partner against another[33] – a real argument.

In the judgement itself, the legitimate character of pursuing aims such as concluding a collective agreement with the support of industrial action was recognised as being at least consistent with Article 11 of ECHR, and a reference was also made to Article 6 of ESC, Article 8 of CESCR and to ILO basic Conventions. In a case which was even more complex than the three previous ones (*Belgian Police, Engine Drivers and Schmidt and Dahlstrom*) the Court lightened its burden by its usual means, resorting to the doctrine of *margin of appreciation*[34] – a justifying argument.

---

[32] E.g. *CFA Case no. 1466*, Report no. 268, Off. Bull. Vol. LXXII, 1989, Series B, no. 3, para. 147. See also Creighton, in Ewing & al. eds. 1994, p. 22: »(...)it is clearly arguable that compliance with Article 3 requires that there be in place mechanisms whereby employers can be obliged to engage in collective bargaining both in order to vindicate union's right to organize their activities and to formulate their programmes, and in order to minimize the need to have recourse to the strikes or other forms of industrial action 'as a last resort'.»

[33] Judges Ryssdal, Spielman, Palm, Foighel, Pekkanen, Makarczyk and Repik, A/9 1996-II p. 662.

[34] *Op. cit.* § 45 and § 54.

The construction of the »majority of the minority» was different. By transferring the right to collective bargaining within the sphere of Article 11 it could weigh this right against the negative freedom which was already included in the Article in favour of the latter right.[35] Two judges in the minority held that the industrial action concerned did not violate the applicant's negative freedom of association, but weighed the measures taken by unions against the right to protection of property in favour of the latter.

The argumentation of the minority was partly axiological,[36] and partly openly emotional.[37] In part it was also finalistic:

> »(..) the State may be required to take protective measures preventing trade unions from acquiring or using a dominant position, especially where they constitute important corporate actors enjoying broad economic, financial and political support».[38]

The case law of the CESCR-Committee and the HRC regarding their respective Covenants is still developing. A general Comment on the relevant Articles would be most welcome.

The Right to Strike

The meaning of saving clauses in the UN Covenants

With regard to the right to strike, the openness of the UN bodies towards ILO standards is partly explained by the insertion of the saving clauses referring to ILO Convention no. 87 in the UN Covenants (CCPR, Art. 22(3) and CESCR, Art. 8(3)). However, my thesis is that those clauses are more meaningful in interpretation than has so far been discovered.

---

[35] Judges Martens, Matscher and Walsh, *op. cit.* p. 667–674.

[36] E.g. »(...) the rule of law, – and, moreover, the principle of equality within the Council of Europe– make it impossible to accept, even on the part of democratic legislature, that for whatever reasons a trade union should have the privilege of being the sole and ultimate arbiter between the interests of its members and those of a small employer who object to joining the system,» Martens et al. A/9 1996-II para. 11 p. 673; 22 E.H.R.R. 409 (1986) p. 450.

[37] E.g.. »(...) the applicant's employees were in fact the principal victims of the trade unions' stranglehold», Judge Bonnici in *Gustafsson (Revision)* ECHR Reports no. 84 1998-V p. 2099; also http://www.dhcour.coe

[38] Judge Jambrek, A/9 1996-II p. 666; 22 E.H.R.R. 409 (1986) p. 456.

In the *Alberta Union* case[39] the majority of the HRC did not attach decisive importance to Article 22(3) of the CCPR. It merely noted that the Canadian Government did not even allege that this Article would authorise it to take legislative measures or to apply in a harmful way the guarantees provided for by Convention no. 87. It may be concluded that, according to the majority, the saving clause did not incorporate the ILO Convention into the CCPR, because in that case the measures taken by the Government would also have to be assessed in the light of the ILO Convention. The minority, on the other hand, used the saving clause only as a supplementary argument (*in this regard we note*) to confirm the convergence which it had already noted between the argumentation of the ILO Freedom of Association Committee and the text of Article 22(1) of the CCPR. The minority also did not feel it necessary to assess whether the saving clause should be given special weight in the interpretation of Article 22(1).

The HRC has nevertheless interpreted Article 4(1) of the CCPR so that in monitoring the compatibility of derogatory measures taken by the Contracting Parties under this Article at times of public emergency, the Committee must also consider whether such derogations are consistent with the other obligations of the said State under international law, because this is an explicit precondition for such derogations.[40] The wording of Article 22(3) of the CCPR differs from that of the said Article, and also from the general saving clause in Article 5(2). The latter Articles do not incorporate as clearly as Article 4 other international obligations of the Contracting States into the CCPR. However, because of its specific context and wording, Article 22(3) sets forth a more categorical and specific prohibition on infringing ILO Convention no. 87 than the general saving clause in Article 5(2). Reservations cannot be made to the ILO Convention and derogations are also not permitted (cf. Article 8).

The rule of conflict drafted in the form of a saving clause and included in the CCPR is also a rule of interpretation of the said Covenant. It obliges the HRC to »take into account» how the Contracting States comply with their obligations under the ILO Convention. Besides this, the saving clause not

[39] *J.B. et al. v. Canada,* Case 118/1982, A/41/40; also published in CCPR/C/OP/2 p. 34, paras. 6.5. ja 7.

[40] A/53/40 paras. 19–21: »(...) it is evident that the Committee has to take the State Party's other international obligations into account when monitoring compliance with article 4, paragraph 1». See further in Chapter VI.5.

only authorises but also in my view obliges – within the range of the rule of *presumption against conflict* – the HRC to seek guidance from ILO Convention no. 87 in interpreting the scope and content of the trade union rights protected by Article 22 of the CCPR. This, however, does not authorise the HRC to interpret independently the ILO Convention pertaining to the treaty system of another international organisation. According to the principle of independently operating treaties this is a function of the ILO supervisory bodies.

The opinion of the CESCR Committee regarding the regulation of the right to strike in Norway[41] can, I believe, be assessed in this context, although the unfounded disregard shown to the Norwegian reservation to Article 8 may perhaps be taken as a lapsus. Filling the gaps in the argumentation, the opinion of the Committee can be construed so that the saving clause incorporates ILO Convention no. 87 into the CESCR. In this manner the prohibition of reservations and derogations has also become part of the treaty, which thereby restricts the scope of legislative regulation of the right to strike recognised in Article 8(1)(d).

The supervisory practice of the ILO and ESC

As regards public employees, the HRC leans on the ILO. The CIE has also construed its interpretation on the same basis: this right can be restricted or even prohibited only on the basis of functions – exercise of public power – and not on the grounds of the legal status (public or private law) of the employees concerned.[42] With regard to the ESC, the German and Dutch declarations concerning the exclusion of public officials from the scope of application of Article 6(4) were accepted as reservations[43], which is an interesting speciality of this already complex treaty system. This acceptance can also be viewed from a finalistic point of view. Non-acceptance would have had led to a conflict which could, as an alternative method of elimination of conflict between national and international sources, have led to the possibility of denouncing the commitment under Article 6(4) (c.f. Art. 37(2) of the ESC).

---

[41] E/C.12./1995/13 paras. 22 and 25 p. 3; E/1996/22 para. 224 p. 47. The Committee expressed its concern about legislation on compulsory conciliation and arbitration – and recommended that the need to protect the right to strike is duly taken into account when legislation will be amended. See more in Chapter VI.6.3.

[42] Chapter VI.2.3.

[43] Chapter III.1.6.3.

The acceptance of a reservation regarding public employees left other workers within the protection provided by the said Article.

The supervisory practice of the ILO and ESC is also in other regards fairly uniform with respect to the right to strike.

Despite the fact that permissible limitations have been defined differently,[44] the supervisory bodies have derived from them uniform criteria for essential services. In applying them they have considered one another's views – *bien que ce ne soit qu'indicatif* – and reached similar conclusions in concrete cases.

The termination of strike action and determination of the terms of a collective agreement and its prolongation by Act of Parliament in the Danish information technology sector is one example of the approach of the ESC supervisory bodies to the supervisory practice of the ILO. The sector Union (PROSA) lodged a complaint with the ILO Committee on Freedom of Association[45], which held that the intervention exceeded the limits that the Committee had set forth concerning permissible limitations on voluntary collective bargaining. The CIE also reached a negative conclusion[46]. The Intergovernmental Committee emphasised the independence of the Charter, noting that the contents of the instruments (ILO no. 98 and ESC) were not similar »which may justify diverging conclusions.» Nevertheless, it finally applied the criteria established by the ILO Committee and confirmed the negative conclusion regarding Denmark.

In concrete cases, there is indeed a high exigency towards uniform interpretation. The representative of UNICE expressed the reasons pithily: the diverging opinions of Governments which are simultaneously members of two organisations can only weaken the credibility of both organisations in the eyes of the social partners.[47]

The most important difference exists with regard to the subject of the right to strike. In the opinion of the CIE, the exercise of this right cannot be made a trade union monopoly, at least without certain guarantees with respect to the formalities involved in forming trade unions[48]. In the opinion of

---

[44] ILO 87/8 art. and ESP 31 art. and the annotation on 6(4) art. in the Appendix.

[45] CFA *Case no. 1443* (Danish Computer Workers' Federation (PROSA) v. Denmark), 259th Report; Off. Bull. Vol. LXXI, 1988, Series B, no. 3, para. 195.

[46] Conclusions XI-1 (1989) p. 86–87.

[47] Committee Gouvernemental, 11è rapport, p. 48–50.

[48] Conclusions XV-1 Vol. 2 p. 566 (Sweden): »[The Committee] notes that a trade union can be formed in Sweden by a small number of emplyees eith very few formali-

the ILO Committee on Freedom of Association, however, this can be done.[49] These differing interpretations demonstrate the difficulties involved in reconciling various national systems. The interpretation of the ESC does not fit for Germany, while that of the ILO is not acceptable in France. There are also differences in respect of compliance: Germany must change, but France need not. The French Constitution guarantees the right to strike as an individual right, while the Committee on Freedom of Association imposes a *permissive* norm, not a *command.*

The ILO supervisory bodies have traditionally held the right to strike to be a means *of workers and their organisations* for furthering and protecting their economic and social rights. This formula is used often and obviously with deliberation, and reconciles various national systems better than the position permitting a trade union monopoly for launching a strike. However, in its 1994 General Survey the Committee of Experts associated the right to strike more clearly with Convention no. 87. This is, perhaps, a slight concession towards the organic concept of strike action, and towards a trade union monopoly as instigators of the exercise of this right.

Employees participating in a strike do not remain without protection anyway. In the opinion of the ILO Committee of Experts, continuation of employment is a normal consequence of recognition of the right to strike. Such continuation is not sufficiently safeguarded merely by settlement agreements; positive action is also required on the part of the State (for more on this, see Chapter VI.6.1.1.) within the meaning of Article 5 of the ESC. This means a clear condemnation of the British system of immunities in this respect.

---

ties having to be fulfilled. There are no requirements for registration, fees, minimum membership, etc. The only requirement is that an association is formed with statutes indicating its purpose and decision-making procedure and that a governing body is appointed. In these circumstances, and as a group of workers can create such an organisation, which has the right to engage in collective bargaining and call a strike, the Committee considers that the Swedish situation is compatible with Article 6 para. 4 in this respect.» See also Conclusions XV-1 Vol. 2 p. 478 (Portugal): »(...) it is not clear to the Committee whether a minority of workers not represented by a union is guaranteed in practice the right to call a strike, ie. that such workers can easily and without undue delay form a trade union for the purpose of calling a strike».

[49] CFA *Case no. 851*, 160th Report, paras. 199–200, Off, Bull. LX, 1977, Series B, no. 1; *Digest* 1985 para. 361 and 1996 para. 477: »It does not appear that making a right to call a strike the sole preserve of trade union organisations is incompatible with the stadards of Convention no. 87 (...).»

Taken together, these two aspects come very close to harmony with the latest CIE case law on Article 6(4) of ESC.

The right to lockout

The same is true of lockout. Article 6(4) of the ESC obliges the States Parties to recognise the right »to collective action» both for employees and employers, but it refers separately only to the right to strike. The CIE practice has gradually dissolved the parity of these rights and come closer to the interpretation of ILO Convention no. 98: the right to lockout is not a collective right of employers protected by the Convention; an individual employer may resort to lockout only as a countermeasure to an industrial action directed against him by his own employees. The gradual change of interpretation can however be explained by the needs of internal systemic unity, as in the issue of the right to strike of public employees. In this case, too, the CIE strives to avoid a clear-cut conflict with *ordre public* in one Member State. Italy had at every phase *of the travaux préparatoires* drawn attention to its Constitution, which guarantees only the right to strike and, *e contrario,* was generally interpreted as prohibiting lockout. On signing the Convention, however, Italy made no formal declaration comparable to that of Germany with respect to its public employees' right not to strike. Consequently Italy accepted Article 6(4) without no reservation of any kind. Had the supervisory bodies of the ESC persistently maintained the original position of the CIE, which held the right to strike and lockout to be on a par one another,[50] then resolution of the conflict by means of denunciation might have come under consideration. As a consequence of such action, the right to strike which is guaranteed by the Constitution of Italy, would also have remained beyond the international sanctioning provided for by the ESC.

The consequence, however, was a dialogue in which the supervisory organs were flexible. The CIE referred to national case law which had departed from the older practice and developed towards justifying lockouts. Consequently, primarily defensive lockout comes under the terms of Article 6(4) of the ESC as under ILO no. 98. Regulation of offensive lockout remains a matter of national discretion.[51]

English reviewed by Daryl Taylor

---

[50] Conclusions I (1969–1970) p. 38 point (a). Thereafter Conclusions VIII (1984) p. 95 and Conclusions IX-2 (1985) p. 47–48.

[51] See Conclusions IX-2 (1986) p. 47–49. See also Samuel p. 181–183.

OIKEUSTAPAUKSET

Pysyvä kansainvälinen tuomioistuin

Nomination of the Netherlands Workers' Delegate to the International Labour Conference	PCIJ (1922) Series B/1 s. 66, 225, 599
Competence of the ILO to regulate Agricultura Labour	PCIJ (1922)Series B/2 s. 61, 66, 588
Nationality Decrees in Tunis and Morocco	PCIJ (1923) Series B/4 s. 68
Eastern Carelia	PCIJ (1923) Series B/5 s. 92
Jaworzina	PCIJ (1923) Series B/8 s. 120
Exchange of Greek and Turkish Populations	PCIJ (1925), Series B/10 s. 429
Treaty of Lausanne, Frontier between Turkey and Irak (Mosul),	PCIJ (1925) Series B/12 s. 59, 61
Employers	PCIJ (1926) Series B/13 s. 66, 69, 119, 120, 382, 588
European Commission of the Danube	PCIJ (1927) Series B/14 s. 68, 70
Lotus Case	PCIJ (1927) SeriesA/10 s. 61
Territorial Jurisdiction (the River Oder)	PCIJ (1929) Series A/23 s. 65
Free City of Danzig and the International Labour Organization	PCIJ (1930) Series B/18 s. 66
Polish War Vessels in the Port of Danzig	PCIJ (1931) No. 43 s. 70
Free Zones of Upper Savoy and the District of Gex	PCIJ (1932) Series A/B No. 46 s. 70
Night Work of Women	PCIJ (1932) Series A/B No. 50 s. 61, 66, 588

Kansainvälinen tuomioistuin

Admission to the United Nations	ICJ Reports 1950 s. 119
Interpretation of Peace Trieties (Second Phase)	ICJ Reports 1950 s. 75, 92
Reservations to the Convention of Genocide	ICJ Reports 1951 s. 52
Ambatielos	ICJ Reports 1952 s. 61
Nationals of the United States of America in Morocco	ICJ Reports 1952 s. 5
South West Africa (Voting Procedure)	ICJ Reports 1955 s. 119
Certain Expenses of the United Nations	ICJ Reports 1962 s. 119
South West Africa (Preliminary Objections)	ICJ Reports 1962 s. 53, 61
South West Africa, (Second Phase)	ICJ Reports 1966 s. 76, 92, 125, 152, 153
Barcelona Traction, Light and Power Co. Ltd.	ICJ Reports 1970 s. 53, 150, 151, 153, 157
Fisheries (Jurisdiction)	ICJ Reports 1973 s. 61, 92
Aegean Sea Continental Self	ICJ Reports 1978 s. 68
Montreal Convention	ICJ Reports 1992 s. 148
Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons http://www.icj-cij.org/icjwww/icas	Advisory Opinion 8 July 1996 s. 76

Euroopan ihmisoikeustoimikunta

Austria v. Italy	Appl. 788/60; YECHR (1961) s. 396
Belgian Linguistic Case	B/3 (1967), Decision of 9/2/1967 s. 507
X. v. Ireland	Appl. 4125/69 YECHR (1971) s. 44, 408, 438, 458, 552, 588, 589, 590
Association v. Sweden	Appl. 6094/73, D & R (1978) s. 385
Golder v. United Kingdom	B/16 (1973–1975) s. 54
National Union of Belgian Police	B/17 (1973–1975) s. 10, 11, 40, 293, 356, 438, 440, 456, 496, 608
Swedish Engine Drivers' Union	B/18 (1973–1975) s. 40, 438, 440, 441, 496, 499, 505, 507

Schmidt and Dahlström B/19 (1977), Report of 14 December 1976
s. 438, 441, 502, 503, 571
CFDT v. European Communities Appl. No. 8030/77, D & R 13 (1978)
Young, James and Webster (British Rail) B/39 (1979–1982)
s. 74, 300, 441, 452, 459
Trade Union X. v. Belgium Appl. 7361/76 D & R (1979)
s. 507
A.v. Union v. Federal Republic of Germany Appl. 9792/82, D & R. 34(1983) 173
s. 507, 555
Cheall v. United Kingdom Appl. 10550/83 (1986) 8 E.H.R.R. 45
s. 438, 459
Council of Civil Service Unions v. the United Kingdom Appl. N:o 11603/85, D & R 50 (1987)
s. 415, 426

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Ringeisen A/15 (1972, 22 June)
s. 122
Golder v. United Kingdom A/18 (1975, of 21 February)
s. 596
National Union of Belgian Police A/19 (1975, of 27 October)
s. 415, 438, 549, 620, 622
Swedish Engine Drivers' Union A/20 (1976, of 6 February)
s. 305, 438, 549, 551, 553, 555, 571, 572, 620, 622
Schmidt and Dahlström A/ 21 (1976, of 6 February)
s. 5, 44, 301, 305, 438, 499, 502, 550, 552, 555, 571, 572, 620, 622
Ireland v. United Kingdom A/25 (1978, of 18 January)
s. 54, 596
Tyrer A/26 (1978, of 25 April)
s. 68, 465
Luedecke, Belkacem and Koc A/29 (1978, of 28 November)
s. 67
Marckx A /31 (1979, of 13 June)
s. 54, 68
Airey A/32 (1980, of 9 October)
s. 397
Guzzardi A/39 (1980, of 6 November)
s. 596
Le Compte, Van Leuven and De Meyere A/43 (1981, of 23 June)
s. 386, 467
Young, James and Webster (British Rail) A/44 (1981, of 13 August)
s. 441, 452–453, 458, 461, 463–467, 469–474, 481–482, 485, 488–490, 492–493, 552, 554, 556, 575, 581, 596–597, 607, 624

Dudgeon	A/45 (1982, of 22 October) s. 397
Barthold	A/90 (1985, of 25 March) s. 558
Johnston	A/112 (1986, of 18 December) s. 68
Belilos	A/132 (1988, of 29 April) s. 141
Sigurjónsson	A/264 (1993, of 30 June) s. 459, 464–466, 475, 492, 556, 572, 575, 592
Jersild	A/298 (1994, of 23 September) s. 158
McMichael	A/307-B (1995 of 24 February) s. 558
Gustafsson	A/9 (1996-II, of 25 April); 22 E.H.R.R. 409 (1996). s. 8, 459, 468, 469, 550–555, 620
Gustafsson (Revision)	No. 84, 1998-V 2084. s. 492, 560, 611
Helle	26 E.H.R.R. (1998), Part 2 s. 159, Judgment of 19 December 1998; http://194.250.50.200/eng/HELLE%20E.html s. 141

Euroopan Yhteisöjen tuomioistuin

C-4/73 J. *Nold*, Kohlen- und Baustoffgrosshandlung v Commission [1974] ECR 491 (*Nold II*). S. 497, 590
Yhdistetyt asiat C-67/96 *Albany International*, C-115–117/97 *Brentjens'* ja C-219/*97 Bokken*, EYT:n tuomio annettu 21.9.1999, ei vielä Kok. S. 15, 610

Kansalliset tuomioistuimet:

Iso-Britannia[1]

Journeymen Taylors of Cambridge	(1721) 8 Mod. p. 10 (Orth) s. 172
R. v. Mawbey	King's Bench, April 1796, [1775–1802] All E.R.[2] 457 (All England Law Reports (Reprint)) s. 172
Hornby v. Close (Boilermakers' case)	(1867) 10 Cox CC 393 Queen's Bench (Orth) s. 174

[1] Olen merkinnyt sulkuihin erikseen kirjallisuusluettelossa tarkentamani lähteen, jonka oikeustapausluettelosta olen poiminut tapauksen raportointitiedot, milloin en ole voinut tarkastaa alkuperäistä ratkaisua.

[2] The All England Law Reports

Allen v Flood	(1898) AC[3] 1; [1885–1899] All E.R. 52 s. 18, 31, 175, 493
Quinn v Leathem	(1901) AC 495 [1900–1903] All E.R. 1 s. 18, 175, 493
Taff Vale v. Amalgamated Society on Railway Servants	(1901) AC 426 (Orth) s. 175, 203
White v. Riley	(1921) 1 Ch. 1 (CA):31 (Wedderburn 1986). s. 18
Reynolds v. Shipping Federation	(1924)1 Ch. 28:31 (Wedderburn 1986) s. 18
Crofter Harris Tweed Co. v. Veitch	(1942) A.C. 435 s. 600
Rookes v. Barnard	(1964) AC 1121 (HL) [1964] 1 All E.R. s. 176
Birdi v. Secretary of State for Home Affairs	(1981) 61 International Law Reports s. 7
R. v. Secretary of State for Home Affairs, ex parte Bhajan Singh	(1981) 61 International Law Reports; (1975) Weekly Law Reports s. 7
Wilson & Palmers	Judgment of 16 March 1995, (1995) The Law Reports Vol. 2 Appeal Cases s. 3, 376, 436, 445

Kanada:

Alberta Union of Provincial Employees v. A-G. Alta	28 Canadian Rights Reporter (1987 s. 305) s. 3, 381, 611, 612

Norja:

Oljearbeidernes Fellessammenslutning (OFS) mot Staten v/Kommunal- og arbeidsdepartementet.
Høyesterett, dom 10. april 1997, 157–97 Norsk Retstidende (1997) Hefte 10.
S. 4, 184, 186, 537.

Saksa:

Reichsgericht, IV. Zivilsenat, Urt. v. 2 Juli 1925. i S. *Arbeitgeberverband der Sägerverkindustrie Ostpreussen.* Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen (ERZ Nr. 41, 111. Band.). S. 180

Tanger:

Mackay Radio and Telegraph Co. v. Lal-La Fatma Bent i Mohamed El Khadar and Others. 21 I.L.R. 1954 s. 136. (Lähde: Schreuer 23 ILCQ 1974 s. 684–685.) S. 5

[3] House of Lords Law Reports, Appeal Cases

Tanska:

Danmarks Frie Fagforening som mandatar for Morten Sørensen mod FDB Distributionen H.D. 8 juni 1999 i sag 524/1998 (No. 42 UfR 1999/23. oktober s. 1496–1500). S. 473

Yhdysvallat:

Cook v. United States, 288 U.S. 102 (1933) (Iwasava VgJIL 1986 s. 647–648). S. 40

ASIAKIRJA-AVAIN

Yhdistyneet kansakunnat (YK)
Yleiskokous
General Assembly, Official Records (GAOR)

A/2929	Annotations on the text of the draft international Covenants on Human Rights (E/2573, Annex 1), GAOR, 10th Session (1955), agenda item 28 (Part II)
A/3525	Report of Third Committee, GAOR, 11th Session (1957), Annexes, Agenda item 31, Doc. A/3525.
A/5000	Report of Third Committee, GAOR, 16th Session (1961–1962), Annexes I, Agenda item 35, Doc.
A/6546	
SR.1085	Third Committee, GAOR, 16th Session (1961), A/C.3/SR.1085

Ihmisoikeustoimikunta
Commission on Human Rights
ECOSOC Official Records

E/600	Second Session
E/800	Third Session
E/1681	Sixth Session
....	
E/2256	Eight Session: UN ECOSOC, Official Records, Fourteenth Session. Supplement No. 4, 27 June 1952. Commission on Human Rights, Report of the eighth Session (E/CN.4/669).
E/2573	
E/2573, Annex 1	
SR. 224–SR.226	ECOSOC, E/CN.4/SR.224–226 (1951)
SR. 298–SR.300	ECOSOC, E/CN,4/SR.298–300 (1952)
E/CN.4/365	Compilation of the Comments of Governments on the Draft International Covenant on Human Rights and the Proposed Additional Articles, 22 March 1950, Commission on Human Rights, Sixth SessionE/C.12/1/Add. 1

TSS-komitea, Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea
CESCR, Committee on Economic, social and cultural rights.

E/1987/28	Report on the First Session (9–27 March 1987), Economic and Social Council, Official Records, (ESCOR) Supplement No. 17

E/1988/14	Report on the Second Session (8–25 February 1988), ESCOR, Supplement No. 4
E/1989/22	Report on the Third Session (6–24 February 1989), ESCOR, Supplement No. 4
E/1990/23	Report on the Fourth Session (15 January–2 February 1990), ESCOR, Supplement No.3.
E/1991/23	Report on the Fifth Session (26 November–14 December 1990), ESCOR, Supplement No. 3.
E/1993/22	Report on the Seventh Session (23 November–11 December 1992), ESCOR, Supplement No. 2.
E/1994/23	Report on the Eighth and Ninth Sessions (10–28 May 1994, 22 November–10 December 1993), ESCOR, Supplement No. 3.
E/1995/22	Report on the Tenth and Eleventh Sessions ((2–20 May 1994, 21November–9 December 1994) ESCOR, Supplement No. 3.
E/1996–2000	ks. Internet

IOK, Ihmisoikeuskomitea
HRC, Human Rights Committee

CCPR/C/OP/2	Selected Decisions of the Human Rights Committee under the Optional Protocol, Volume 2 (1990).
CCPR/5/Add. 1	Official Records of the Human Rights Committee 1985–1986, Volume II
CCPR/9	*Ibid.* 1989/90, Volume I
CCPR/9/Add.1	*Ibid.* Volume II
CCPR/11/Add.1	*Ibid.* 1991/1992; Volume II.
CCPR/12/Add.1	*Ibid.* 1992/1993, Volume II.

Komitean kertaukset yleiskokoukselle, viimeksi A/54/40, ks. Internet

Yksilövalitukset

J.B. et al. v. Canada (Alberta Union)	No. 118/1982 A/41/40; CCPR/5/Add. 1 s. 524–529.
Broeks	No. 172/1984
Zwaan-de Vries	No. 182/1984
Ato del. Avellanal v. Peru	No. 202/1986
Hendriks v. Netherlands	No. 201/1985 A/43/40 (1988) 230

Ks. myös *Albert Verdoodt*in s. 17–24 julkaisema luettelo YK:n ihmisoikeusjulistuksen valmisteluasiakirjoista ja *Marc Bossuyt*in s. 837 julkaisema luettelo KP-sopimuksen tärkeimmistä valmisteluasiakirjoista.

Euroopan neuvosto (EN):

Riippumaton asiantuntijakomitea, (Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea), ESP Committee of Independent Experts (European Committee of Social Rights), ESC

Conclusions I–XV	Committee of Independent Experts
Case Law	Case law on the European Social Charter, Council of Europe Press, Strasbourg 1995.
Case Law	Supplement (1986), Council of Europe Press 1995.
Case Law	Supplement No. 2 (1987), Council of Europe Press 1995.

Case Law Supplement No. 3, Council of Europe Press 1993.

Hallitusten välinen komitea
Governmental Committee:
European Social Charter. Governmental Committee, 1st–14th Report. Council of Europe Publishing 1966–1999.

International Labour Organisation (ILO)
ILO:n julkaisema bibliografia *Freedom of Association ILO Geneva 1999* sisältää tietoja kansainvälisten asiakirjojen virallislähteistä sekä valikoiman kirjoituksia. Ks. An Annotated Bibliography: International Protection of Freedom of Association, International Labour Review, Vol. 137 (1998) No. 2 s. 259–293.

Kansainvälinen työkonferenssi
International Labour Conference:
ILC-RP 1927– International Labour Conference (10th Session) 1927 – Record of Proceedings

Asiantuntijakomitea:
Committee of Experts of the Application of Conventions and Recommendations
International Labour Conference Report III (Part 4) 1955–1996
Report III (Part 1 A) 1997–
RCE General Surveys Report III (Part 4 B) 1973–

Järjestäytymisvapauskomitea
Committee of the Freedom of Association:
Komitean raportit on julkaistu ILO:n Official Bulletinissa. Merkintätapa on seuraava, esim.: *CFA Case No. 1730* (TUC v. UK), 294th Report, Off. Bull. Vol. LXXVII, 1994.

Viimeisimmät YK:n, EN:n ja ILO:n valvontaorgaanien raportit ovat saatavilla myös Internetissä.
Internet-osoitteet:
Office of the High Commissioner of Human Rights:
http://www.unhchr.ch/
Council of Europe: Human Rights Web:
Ilolex:
http://ilolex.ilo.ch:1567/public/english/50normes/infleg/iloeng/navigate.htm
YK:n annotaatiojärjestelmään löytyy opastusta myös osoitteesta:
http:// www.un.org/Depts/dhi/resguide/symbol.htm#define

ASIAHAKEMISTO

Actio popularis 149, 151–154
Alusrekisteri 392–393, 399–401, 430, 485, 582
Antinomiat, ks. yhteensopimattomuus
Asevoimiin kuuluvat 14, 101, 177, 186, 291, 293, 295, 300, 311, 352, 355–360, 430–436, 440, 450–451, 562, 573, 585–586
Bill of Rights 82, 147, 208, 238–240, 242–243, 456
Cadre historique 1, 23–24, 71, 163, 257, 456, 578–579
Cadre juridique 24, 88
Closed shop, ks. myös järjestäytymislausekkeet 34, 60, 177, 275, 278–279, 281, 283, 287, 289, 294, 315, 324–325, 451–452, 454–455, 457, 459, 462, 466, 472–474, 476, 478, 480–482, 485, 488–489, 493, 603–604, 606–607
Combination Acts 578
Drittwirkung 40, 43–44, 312, 379, 441
Equality of arms 123, 434
Erga omnes 52–53, 104, 115, 117–118, 149–151, 154, 412
Esityöt, ks. myös travaux préparatoires 4, 8, 11, 23–25, 27, 48, 57–58, 60–62, 64, 67, 81, 99, 105, 116, 146, 188, 221, 230, 238, 245, 252, 264, 281, 288, 290, 292, 325, 339, 375, 381–382, 387, 390–393, 402, 411–412, 414, 416–417, 422, 429, 432–433, 438–440, 442–443, 446, 448–449, 451–452, 454–456, 461, 464–465, 467, 471–472, 480, 482, 485, 488–490, 496, 512, 518, 525–526, 534, 544, 565, 570, 572–573, 575, 577, 585, 588, 594, 597, 606, 608, 616, 618, 621
Essential services, ks. myös yhteiskunnan elintärkeät toiminnot 4, 376, 419, 519–520, 547, 563, 569, 621
Harmonisointilausekkeet 106, 136–138, 148, 571
Hohfeldin modaliteetit 20, 31–32, 34
Horisontaalivaikutus 32, 38, 40, 43–45, 180, 312, 379, 386, 406, 434, 440, 448, 526, 583–584, 598, 606, 612, 616
Immuniteetti 35, 163, 173–176, 197, 205, 442, 444–445, 487, 548, 617, 620
Itsenäisesti operoituvat normijärjestelmät 22, 27, 103, 606
Joustot 140
Julkisen sektorin työntekijät 204, 236, 273, 360, 362–363, 366, 369, 370, 417, 419, 586
Jus cogens 10, 24, 92–93, 100, 149–151, 159, 240
Justiciable rights ks. myös oikeudenkäyntikelpoiset oikeudet 39, 249
Järjestäytymislausekkeet 18, 20, 34–35, 60, 170, 176, 183–184, 190, 258, 269, 275, 278–285, 287–289, 300, 315, 317–318, 322, 324–326, 449–450, 452, 458, 462–463, 469, 472–474, 476–478, 481–489, 491, 493–494, 593, 597, 604–606, 619–620, 624, 626
Kansainvälinen työkoodeksi 97, 236, 374
Kansainvälinen työlainsäädäntö 51, 131, 139, 171, 209, 213–216, 219–220, 235, 256, 574

Koalitio – koalitsio 196, 198, 227, 616
Kollektiiviset oikeudet 249, 592–593
Kollektiivivalitus 128–129, 381, 433, 620
Kolmidimensionaalisuus 13, 16, 576, 608, 610, 622
Konfliktisäännöt 2, 22–23, 106, 577, 591, 613, 619, 622, 626
Lakko-oikeus 13–14, 16–17, 33–35, 60, 116, 169–170, 185, 197, 220, 249, 268, 270, 290, 299, 304–305, 321–322, 326, 396, 420–421, 423–424, 494, 499–501, 508, 510, 512, 518, 525, 542, 545, 547–548, 564–565, 567, 569–570, 572–574, 580, 585, 593, 601, 608–609, 612, 616–617, 623
– orgaaninen 22, 35, 528, 602
– individuaalinen 35
Law making trieties, ks. myös oikeutta luovat valtiosopimukset 40
Le Chapelierin laki 86
Liberalismi 89, 90–91, 163, 166–169, 178, 182, 191, 194, 202, 205, 235, 495, 512, 575, 598–600, 602
Maaseudun työntekijä 217, 371–373, 581, 584
Maataloustyöntekijä 66, 179, 210, 227–229, 371, 382–383, 387
Negatiivinen järjestäytymisvapaus 13, 34, 46, 60, 169, 177, 183, 189, 194, 201, 228–229, 233, 252, 258, 274, 277–278, 281, 283–284, 290, 292, 294, 314–315, 317, 326, 380, 386, 403, 445, 448, 450–452, 457–458, 462–463, 468–469, 471, 473, 479–480, 482–486, 488–489, 491–492, 494, 550, 553–560, 574–575, 593, 596–597, 604–607, 610, 620–625
Normiharmonia 99, 584
Obligations de moyens 37–38, 46, 144, 378–379, 430, 592, 623
Obligations de résultat 14, 37–38, 43, 46, 378–379, 430, 592, 594
Oikeudenkäyntikelpoiset oikeudet ks.myös justiciable rights 39, 41, 180
Oikeutta luovat valtiosopimukset, ks. myös law making trieties 40, 50, 54, 59, 64, 66, 75, 77, 84
Pacta sunt servanda 22, 56, 91, 93, 146, 310, 622
Pacta tertiis 41, 56, 145
Pakkosovinto 4, 128, 142, 185, 327, 376, 521, 536–539
Palkollissääntö 186, 189–190, 192
Philadelphian julistus 80, 95, 113, 155, 231, 233, 352, 368, 370, 509, 574, 588
Poliisi 14, 101, 176–179, 186, 188, 192, 204, 229, 291, 293, 295, 300, 307, 311, 321, 324, 352–360, 368–369, 383, 411–418, 422, 428, 431–432, 439, 537, 566, 573, 585–586, 598
Positiivinen järjestäytymisvapaus 259, 275, 450, 463, 468–469, 471, 554, 597, 604, 606, 620
Presumption against conflict, ks. myös yhdenmukaisuusolettama 605, 612, 619
Ratifiointiolettama 215
Self-contained regime 103
Self-executing 40–41, 43–44, 78, 211–212, 330, 379, 544
Septemberforliget 182–184, 578
Standardi 35–36, 40, 42, 50, 68, 78, 85, 97, 120, 136, 140, 217–218, 240, 407, 488, 490, 506, 517, 612, 623
Suora sovellettavuus 43, 329
Syrjintä 17, 20, 227, 429, 445, 504
Tertium comparationis 605
Travaux préparatoires 1, 23–24, 47–48, 57, 64–65, 67, 70, 246–249, 252, 292, 294, 320–321, 338, 356, 422–423, 455, 471, 525, 542
Tulkintasäännöt 59, 60, 63–64, 73–74, 77–78, 84, 93, 118–120, 131, 146, 591, 595, 618
– effet utile 54
– evolutiivinen tulkinta 54, 60, 449, 463, 465, 488, 490, 552, 572, 574–575, 597–598, 606, 619, 624
– finalistinen tulkinta 85, 603
– lex specialis 26, 106, 118, 146, 159
– lex superior 144–146, 159
– objektiivinen tulkinta 63, 77
– subjektiivinen tulkinta 77, 85, 619
– teleologinen tulkinta 68, 77, 85

Työlausekkeet 32, 86, 97, 102, 139, 213, 219, 231, 574
Työntekijöiden edustajat 16, 133, 170, 331, 343–350, 363, 366, 384, 404, 407–410, 419, 433, 580, 586–587, 589–591, 607, 625
Ulkoinen toimintavapaus 14, 16–17, 45–46, 174, 256, 340, 377–378, 403, 494–495, 510, 593, 599
Valtion hallintotehtävissä olevat, ks. myös valtionhallintoon kuuluvat ja virkamiehet 169, 307, 321, 356–357, 362, 418
Valtionhallintoon kuuluvat, ks. myös valtion hallintotehtävissä olevat ja virkamiehet 14, 291, 293, 311, 324, 356–359, 415–417, 426, 428, 431, 439, 576, 595
Valvontajärjestelmät 12, 24, 26, 48, 98, 103–104, 106–110, 115, 118, 120–122, 124–126, 128, 130–132, 148, 153–154, 156, 177, 209, 212, 234, 236–237, 242–243, 251, 329, 381, 432–433, 489, 522, 567, 621, 624–625
Varaumat 106, 118, 140–144, 160, 310, 322, 329, 355, 361, 371
Virkamiehet, ks. myös valtion hallintotehtävissä olevat ja valtionhallintoon kuuluvat 143, 169, 176–177, 186, 192, 273, 300, 322, 360–362, 366, 370, 417–422, 424–428, 431, 433, 439, 446, 530, 534–535, 568–569, 585–586, 598, 612, 614, 620
Välittömästi velvoittava 95, 249, 298, 303, 307, 379–380
Weimarin perustuslaki 180, 196
Wienin yleissopimus 26, 56, 63, 73, 106, 116, 118, 120, 141–142, 145–146, 149, 158, 341, 374, 512, 534, 547, 564, 596, 612, 616, 618–619
Yhdenmukaisuusolettama 605
Yhdistysautonomia 16–17, 45–47, 256, 261, 378, 398, 447–448, 459, 583, 589, 591
Yhteensopimattomuus 22, 44, 93, 137–138, 388, 395, 425, 444–445, 479, 515, 548, 567, 569, 576
Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot 3, 116
Yksilölliset oikeudet 201
Yksilövalitus 3, 103, 105, 110, 121–124, 131, 133–134, 141, 211, 381, 402, 410, 415, 459, 547, 563, 590, 611

HENKILÖHAKEMISTO

Barnes 139, 214
Cassin 48, 134, 208, 237, 238, 240, 242, 286, 290
Fitzmaurice 82, 597
Fontaine 139, 171, 258
Gompers 139, 214
Guerrau 51, 54
Guerreau 208, 209, 221, 222
Hart 34, 75, 79, 86, 93
Heyman 316, 318
Hiitonen 54, 209, 210, 213, 219, 221, 222, 223, 227, 332
Hoare 134, 177, 239, 248, 299, 300, 302, 304, 307, 358, 389
Humphrey 48, 58, 238, 240, 242, 243
Jenks 6, 48, 55, 93, 94, 97, 103, 107, 113, 118, 119, 134, 135, 146, 147, 155, 156, 157, 159, 161, 177, 209, 210, 211, 217, 225, 227, 233, 243, 265, 279, 332, 605, 606
Jouhaux 171, 214, 229, 232, 494
Kahn-Freund 18, 19, 31, 36, 37, 39, 125, 126, 174, 177, 197, 248, 378, 443, 472, 594, 600, 602
Kaira 30, 55, 56, 90, 91, 93, 98, 137, 314
Mannio 165, 193, 224
McNair 50, 51, 54, 59, 61, 62, 64, 65, 67, 74, 134, 145, 147, 150, 329, 503
Mill 199, 600
von Potobsky 11, 25, 36, 37, 106, 107, 112, 120, 134, 136, 144, 146, 156, 213, 217, 227, 235, 509
Rousseau 53, 74, 166
Scelle 51, 55, 79, 92, 209, 214
Smith 194, 199
Suviranta 9, 29, 56, 71, 85, 99, 113, 116, 118, 164, 328, 377, 420, 523
Teitgen 249, 292
Thomas 171, 207, 222, 261
Triepel 50, 51, 52, 53, 90, 91
Valticos 25, 36, 42, 48, 55, 56, 71, 96, 102, 106, 107, 108, 112, 113, 120, 136, 137, 139, 144, 146, 156, 162, 165, 213, 217, 227, 231, 235, 323, 324, 329, 357, 501, 609
Waldock 59, 62, 68, 73, 74, 77, 124, 145, 240

Liite

Ammattiyhdistysoikeuksia koskevat kansainväliset sääntelyasiakirjat[1]

1. Kansainvälisen työjärjestön yleissopimukset:[2]

Sopimus, joka koskee maataloustyöntekijäin yhdistymis- ja kokoontumisvapautta, lyh. yhdistymisoikeutta koskeva yleissopimus (maatalous) (nro 11/1921);[3]

Sopimus, joka koskee ammatillista yhdistymisvapautta ja työriitojen sovittelua emämaahan kuulumattomilla alueilla, lyh. Sopimus, joka koskee yhdistymisvapautta (emämaahan kuulumattomat alueet, 1947 (nro 84/191947);[4]

---

[1] Jyrki Vihma (1984) kirjoittaa työelämän kansainvälisestä sääntelystä ja käyttää ILO:n yleissopimuksista ja suosituksista nimitystä sääntelyasiakirja. Tämä yleisnimitys kattaa mielestäni osuvasti muidenkin kansainvälisten järjestöjen hyväksymät ja myös eräät muut ns. pehmeän oikeuden piiriin kuuluvat asiakirjat, kuten ILO:n ammattiyhdistysoikeuksia koskevan päätöslauselman vuodelta 1970, Resolution concerning Trade Union Rights and Their Relation to Civil Liberties, 1970 ILC-RP s. 733–736, ja vuoden 1998 julistuksen työelämän perusperiaatteista ja -oikeuksista, ILO Declaration on fundamental principles and rights at work. ILC, 86th Session Geneva, June 1998; ILC-RP Vol. II s. 20–27.

[2] Olen merkinnyt sopimuksen otsikon perään myös asianomaisen sopimuksen johdantoon merkityn virallisen, otsikosta lyhennetyn nimen.

[3] Sopimus on hyväksytty kansainvälisen työkonferenssin lokakuun 25 päivänä 1921 alkaneella kolmannella istuntokaudella ja tullut kansainvälisesti voimaan 11.05.1923. Suomessa sopimus on esitetty eduskunnalle HE 39/1922 ja hyväksytty 20.2.1923 (edk:n hyväksymisponsi), saatettu voimaan A 1.6.1923/166, ratifiointi rekisteröity 19.6.1923 ja sopimus on tullut tullut Suomessa voimaan 19.6.1924. Ratifiointien lukumäärä 110.

[4] Sopimus on hyväksytty kansainvälisen työkonferenssin 30. istuntokaudella heinäkuun 11 päivänä 1947 ja se on tullut kansainvälisesti voimaan 1.7.1953. Ratifiointien lukumäärä 4. Suomessa sopimus on esitetty eduskunnalle ilman hyväksymissuositusta HE 84/1949, eikä eduskunta ratifioinut sitä Suomen oloihin soveltumattomana.

Sopimus, joka koskee ammatillista järjestäytymisvapautta ja ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelua, (nro 87/1948; tekstissä myös ILO [nro] 87);[5]

Sopimus, joka koskee järjestäytymisoikeuden ja kollektiivisen neuvotteluoikeuden periaatteiden soveltamista, lyh. Järjestäytymis- ja neuvotteluoikeutta koskeva sopimus (nro 98/1949, tekstissä myös ILO [nro] 98);[6]

Plantaasityöntekijöitä koskeva yleissopimus (nro 110/1058);[7]

Yleissopimus, joka koskee työntekijäin edustajien suojelua yrityksessä ja heidän toimintansa helpottamista, lyh. Työntekijöiden edustajia koskeva sopimus (nro 135/1971);[8]

Yleissopimus, joka koskee maaseudun työntekijäjärjestöjä ja niiden osuutta taloudellisessa ja sosiaalisessa kehityksessä, lyh. Maaseudun työntekijäjärjestöjä koskeva yleissopimus (nro 141/1975);[9]

---

[5] Sopimus on hyväksytty kansainvälisen työkonferenssin 31. istuntokaudella heinäkuun 9 päivänä 1948 ja se on tullut kansainvälisesti voimaan 4.7.1950. Suomessa sopimus on esitetty eduskunnalle HE 58/1949, hyväksytty 29.11. 1949 (edk:n hyväksymisponsi), saatettu voimaan A 30.12.1949/858, ratifiointi rekisteröity 20.1.1950 ja sopimus on tullut Suomessa voimaan 20.2.1951. Ratifiointien lukumäärä 127.

[6] Sopimus on hyväksytty kansainvälisen työkonferenssin 31. istuntokaudella heinäkuun 1 päivänä 1949 ja tullut kansainvälisesti voimaan 18.7.1951. Suomessa sopimus on esitetty eduskunnalle HE 19/1951, hyväksytty 13.11.1951 (Edk:n hyväksymisponsi), saatettu voimaan A 14.12.1951/627, ratifiointi rekisteröity 22.12.1951 ja sopimus on tullut Suomessa voimaan 22.12.1952. Ratifiointien lukumäärä 142.

[7] Sopimus on hyväksytty kansainvälisen työkonferenssin 42. istuntokaudella kesäkuun 24 päivänä 1958 ja se on tullut kansainvälisesti voimaan 22.1.1960. Ratifiointien lukumäärä 12. Sopimus on esitetty eduskunnalle HE 57/196 ilman hyväksymissuositusta, eikä eduskunta ratifioinut sitä Suomen oloihin soveltumattomana.

[8] Sopimus on hyväksytty kansainvälisen työkonferenssin 56. istuntokaudella kesäkuun 23 päivänä 1971 ja tullut kansainvälisesti voimaan 30.6. 1973. Sopimus on esitetty eduskunnalle HE 117/1973. Sopimuksen voimaansaattamisasetus A 17.12.1976/1057 on annettu vasta sopimuksen hyväksymisen ja ratifioinnin jälkeen ja vajaata kuukautta ennen sopimuksen voimaantuloa Suomessa. Asetus sisältää myös relevantit tiedot käsittelyvaiheista: hyväksytty 21.5.1975, ratifioitu 12.12.1975, ratifointi rekisteröity 13.1.1976 ja voimaantuloajankohta 13.1.1977. Ratifiointien lukumäärä 65.

[9] Sopimus on hyväksytty kansainvälisen työkonferenssin 60. istuntokaudella kesäkuun 23 päivänä 1975 ja tullut kansainvälisesti voimaan 24.11.1977. Sopimus on esitetty eduskunnalle HE163/1976. Voimaantulo A 8.9.1978/696 ilmoittaa kuten edellä: hyväksytty 10.4.1977, TP ratifioinut 18.8.1877 ja ILO rekisteröinyt 14.9.1977, voimaantulo 14.9.1978. Ratifiointien lukumäärä 37.

Yleissopimus, joka koskee julkisen sektorin järjestäytymisoikeuden suojelua ja palvelussuhteen ehtojen määräämismenettelyä, lyh. Työelämän suhteita (julkinen sektori) koskeva yleissopimus (nro 151/1978);[10]

Yleissopimus, joka koskee kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistämistä, lyh. kollektiivista neuvottelumenettelyä koskeva yleissopimus (nro 154/ 1981).[11]

2. Kansainvälisen työjärjestön suositukset:

Suositus, joka koskee työehtosopimuksia nro 91/1951.

Vapaaehtoista sovittelua ja välimiesmenettelyä koskeva suositus nro 92/1951.

Suositus, joka koskee työnantajien ja työntekijöiden välillä, yrityksen puitteissa tapahtuvaa neuvonpitoa ja yhteistyötä, lyh. yrityksissä tapahtuvaa neuvonpitoa ja yhteistyötä koskeva suositus, lyh. (nro 94/1952);

Suositus, joka koskee julkisten viranomaisten ja työmarkkinajärjestöjen välistä neuvonpitoa ja yhteistyötä elinkeinoaloittain ja kansallisella tasolla, lyh.Yhteistyötä (elinkeinoaloittain ja kansallisella tasolla) koskeva suositus (nro 113/1960);

Yritysten johdon ja työntekijäin välistä tiedotustoimintaa koskeva suositus (nro 129/1967);

Valitusten tutkimista ja selvittämistä yrityksessä koskeva suositus (nro 130/ 1967);

Suositus, joka koskee työntekijöiden edustajien suojelua yrityksessä ja heidän toimintansa helpottamista, lyh. työntekijöiden edustajia koskeva suositus (nro 143/1971);

---

[10] Sopimus on hyväksytty kansainvälisen työkoferenssin 64. istuntokaudella kesäkuun 27 päivänä 1978 ja se on tullut kansainvälisesti voimaan 25.2.1981. Sopimus on esitetty eduskunnalle HE 49/79. Voimaantulo A 13.2.1981/135 ilmoittaa kuten edellä: eduskunnan hyväksyminen 13.11.1979, TP ratifioinut 1.2.1980, ILO rekisteröinyt 25.2.1980, voimaantulo Suomessa 25.2.1981. Sopimuksen kansainvälinen voimaantulo määräytyi siten Suomen toisena tekemän ratifioinnin rekisteröimispäivästä. Ensimmäisenä rekisteröitiin Ruotsin ratifiointi (11.06.1979). Ratifiointien lukumäärä 35.

[11] Sopimus on hyväksytty kansainvälisen työkonferenssin 67. istunnossa kesäkuun 19 päivänä 1981 ja se on tullut kansainvälisesti voimaan 11.8.1983. Sopimus on esitetty eduskunnalle HE 86/ 1982. Voimaantulo A 9.12.1983/930 ilmoittaa kuten edellä: eduskunnan hyväksyminen 15.10.1982, TP ratifioinut 14.1.1983, ILO rekisteröinyt 9.2.1983, voimaantulo Suomessa 9.2.1984. Ratifiointien lukumäärä 30.

Suositus, joka koskee maaseudun työntekijäjärjestöjä ja niiden osuutta taloudellisessa ja sosiaalisessa kehityksessä, lyh. maaseudun työntekijäjärjestöjä koskeva suositus (nro 149/1976);

Suositus, joka koskee julkisen sektorin palvelussuhteen ehtojen määräämismenettelyä, lyh. Työelämän suhteita (julkinen sektori) koskeva suositus (nro 159/1978);[12]

Työehtosopimusmenettelyn edistämistä koskeva suositus (nro 163/1981).[13]

3. Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimukset:

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus; 8 artikla, *TSS-sopimus;*[14]

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus; 22 artikla, *KP-sopimus.*[15]

---

[12] Sopimus on hyväksytty kansainvälisen työkoferenssin 64. istuntokaudella kesäkuun 27 päivänä 1978 ja se on tullut kansainvälisesti voimaan 25.2.1981. Sopimus on esitetty eduskunnalle HE 49/79. Voimaantulo A 13.2.1981/135 ilmoittaa kuten edellä: eduskunnan hyväksyminen 13.11.1979, TP ratifioinut 1.2.1980, ILO rekisteröinyt 25.2.1980, voimaantulo Suomessa 25.2. 1981. Sopimuksen kansainvälinen voimaantulo määräytyi siten Suomen toisena tekemän ratifioinnin rekisteröimispäivästä. Ensimmäisenä rekisteröitiin Ruotsin ratifiointi (11.06.1979). Ratifiointien lukumäärä 35.

[13] Suositukset nrot 91 ja 92 on esitetty eduskunnalle HE 104/1992, nro 94 HE 130/1953 ja 39/1954, nro 113 HE 48/1962, nro 129 HE 74/1973 sekä suositukset nrot. 143, 149, 159 ja 163 samaa asiaa koskevien yleissopimusten yhteydessä.

[14] Sopimus on hyväksytty YK:n yleiskokouksen päätöslauselmalla 2200 (XXI) 16.12.1966 ja se on tullut kansainvälisesti voimaan 3.1.1976. Sopimusvaltioiden lukumäärä 142. Sopimus on esitetty eduskunnalle HE 42/1974, joka on sen hyväksynyt 27.5.1975 (tosin päivärjestykseen on merkitty vain ehdotus kp-sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä, mutta eduskunta hyväksyi kuitenkin yksimielisesti UAVM 6/1975 sisältyvällä ponnella molemmat sopimukset (VP 1975 PK III s. 1665–1671), TP ratifioinut 23.6.1975 ja ratifiointiasiakirja tallennettu 19.8.1975 (UN Treaty Series No. 999 s. 176). Sopimus on tullut Suomessa voimaan A /16.1.1976/106; SopS 6/1976 tammikuun 3 päivästä 1976. Voimaansaattamisasetus on siten annettu taannehtivasti kaksi viikkoa kansainvälisoikeudellisen voimaantulon ja sidottuisuuden alkamisen jälkeen.

[15] Sopimus on hyväksytty YK:n yleiskokouksen päätöslauselmalla 2200 (XXI) 16.12.1966 ja se on tullut kansainvälisesti voimaan 23.3.1976. Sopimusvaltioiden lukumäärä 144. Sopimus on esitetty eduskunnalle HE 42/1974, joka on sen hyväksynyt 27.5.1975, eräiden määräysten osalta blankettilailla, TP ratifioinut 23.6.1975 ja sopimus on saatettu voimaan Suomessa maaliskuun 23 päivästä 1976 alkaen; L 23.5.1975 /107 ja A 30.1.1976/108 23.3.1976; SopS 8/1976.

KP-sopimuksen ensimmäinen valinnaispöytäkirja (yksilövalitukset).[16]

4. Euroopan neuvoston yleissopimukset:

Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, 11 artikla, *EIS*;[17]

Euroopan sosiaalinen peruskirja, *ESP*, artiklat 5 ja 6 ja 31 ja pöytäkirjan liite.[18]

Euroopan sosiaalisen peruskirjan lisäpöytäkirja, II osa ja artiklat 2 ja 3 sekä tämän pöytäkirjan liite: 2 ja 3 artiklat.[18]

Euroopan sosiaalisen pöytäkirjan muutospöytäkirja.[19]

Euroopan sosiaalisen peruskirjan järjestökanteluja koskeva lisäpöytäkirja.[20]

---

[16] Pöytäkirja on hyväksytty YK:n yleiskokouksessa samanaikaisesti sopimuksen hyväksymisen yhteydessä 16.12.1966 ja se on tullut kansainvälisesti voimaan 23.3.1976. Sopimusvaltioiden lukumäärä 94. Pöytäkirja on saatettu Suomessa voimaan samanaikaisesti kuin KP-sopimus, ks. ed. av.

[17] European Treaty Series No. 5. Sopimus on hyväksytty 4.11.1950 ja tullut kansainvälisesti voimaan 3.9.1953. Sopimusvaltioiden (= EN:n jäsenvaltioiden) lukumäärä 41. Sopimus on esitetty eduskunnalle HE 22/90, joka on sen hyväksynyt 4.5.1990 eräiden määräysten osalta blankettilailla, TP ratifioinut samana päivänä 4.5.1990 ja ratifiointiasiakirja tallennettu 10.5.1990 ja sopimus saatettu lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä koskien voimaan Suomessa blankettilailla L. 4.5.1990 / 438 ja A 18.5. 1990/439, SopS 18 eräin nyt epärelevantein poikkeuksin 10.5. 1990 alkaen eli samana päivänä kun sopimus tuli Suomea kansainvälisesti sitovaksi.

[18] ESP, European Treaty Series No. 35; lisäpöytäkirja No. 128. ESP on allekirjoitettu 18.10.1961 ja tullut kansainvälisesti voimaan 26.2.1965. Ratifiointien lukumäärä 23. ESP:n lisäpöytäkirja on avattu allekirjoitettavaksi 5.5.1988 ja tullut kansainvälisesti voimaan 4.9.1992. Ratifiointien lukumäärä 8. Suomi on 9.2.1990 allekirjoittanut molemmat asiakirjat, jotka on esitetty samanaikaisesti eduskunnalle HE 266/1990, hyväksytty 5.4.1991 lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä koskien blankettilailla, ratifioinnit rekisteröity 29.4.1991 ja saatettu Suomessa voimaan , ESP 29.5.1991 alkaen (SopS 44/1991; L 843/1991 ja A 844/1991) ja sen lisäpöytäkirja 4.9.1992 alkaen (SopS 84/1992; A 848/92).

[19] European Treaty Series No.142. Sopimus on allekirjoitettu 21.5.1991. Ratifiointien lukumäärä 14. Sopimuksen voimaantulon edellytyksenä on kaikkien sopimusta allekirjoitettaessa olleiden sopimusvaltioiden ratifioiminen. Suomi on allekirjoittanut pöytäkirjan 16/03/93 ja ratifioinut sen 18/08/94. Pöytäkirjaa ei ole vielä saatettu valtionsisäisesti voimaan

[20] European Treaty Series No. 158. Sopimus on allekirjoitettu 09/11/95. Ratifiointien lukumäärä 8. Sopimus tuli voimaan 01/07/98. Suomi on ratifionut sopimuksen 17/07/98, SopS 76/1998.

Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja.[21]

*****

Luetteloon sisältyvät asiakirjat ovat nyttemmin aiempaa helpommin saatavilla. YK:n ja EN:n perussopimukset julkaistaan Suomen laki I-teoksessa. Luetteloon sisältyvät asiakirjat on pääosin julkaistu myös teoksessa Ihmisoikeudet – sata kansainvälistä asiakirjaa, Ihmisoikeusliitto 1995. Siitä kuitenkin puuttuu eräitä ILO:n sopimuksia ja suosituksia sekä painatuksen jälkeen hyväksyttyjä asiakirjoja. Ks. myös *Niamh Caseyn* julkaisemaa ammattiyhdistysoikeuksia koskevien kansainvälisten oikeuslähteiden luetteloa, Human Rights Social Charter monographs – No. 5. Counsil of Europe, 1996. Appendix V.

ILO:n sopimusten ratifiointeja, rekisteröintiä ja voimaantuloa koskeva painettu tietolähde on Lists of Ratifications, 2000 ILC-Report III (Part 5), jonka tiedot perustuvat 31.12.1999 tilanteeseen. *Jean Bernard Marie* julkaisee vuosittain ratifiointitiedot tärkeimmistä ihmisoikeussopimuksista, ml. yllä mainitut YK:n ja EN:n sopimuksen. viimeksi 20 HRLJ No. 1–4, 30 July 1999 s. 115 ss. tilanne 1.1.1999.

Lisäksi olen käyttänyt tietolähteinä kotimaisia voimaansaattamisasiakirjoja.

Internet-yhteyksien kautta myös muut asiakirjat ovat alkukielisinä helposti saatavilla. Sama koskee sopimusten sitovuutta (ratifiointi- ja liittymistiedot) ja myös uudempaa valvontakäytäntöä koskevia tietoja. Ne löytyvät järjestöjen (kotisivujen) linkeistä ILO/ILOLEX, Counsil of Europe/Human Rights Site ja United Nations Human Rights Website.

---

[21] Avattu allekirjoitettavaksi 03/05/96; ratifiointien lukumäärä 5. Sopimus tuli voimaan 01/07/99. Suomi valmistelee sopimuksen ratifiointia.