

Kalevi Hölttä

TOIMINTAOIKEUDET JA TYÖTAISTELUVAPAAUS

TOIMINTAOIKEUDET JA TYÖTAISTELUVAPAAUS



SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 307

K a l e v i H ö l t t ä

Toimintaoikeudet ja työtaisteluvapaus

Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus poliittisista perusoikeuksista ja työtaisteluvapaudesta perusoikeutena

Yliopistollinen väitöskirja, joka Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan suostumuksella esitetään julkisesti tarkastettavaksi Calonian luentosalissa 1, perjantaina 24.8.2012 klo 12.

MIT DEUTSCHER ZUSAMMENFASSUNG

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

toimisto@lakimiesyhdistys.fi

www.lakimiesyhdistys.fi

Verkkokirjan ISBN 978-951-855-480-9

© 2012 Suomalainen Lakimiesyhdistys ja Kalevi Hölttä

ISSN-L 0356-7206

ISSN 0356-7206

ISBN 978-951-855-316-1

Oy Nord Print Ab, Helsinki 2012

Alkusanat

Työläisten oikeudet – sekä taloudelliset edut että oikeus toimintaan yhteiskunnan muuttamiseksi – ovat aina olleet minulle tärkeitä. Toimin lähes koko palkallisen työurani erilaisissa ammattiyhdistysliikkeen tehtävissä. Lakimiehen työt olivat vaihtelevia järjestö- ja yritystoimintaan liittyviä tehtäviä, mutta pääasiallinen työni oli työoikeudellista asianajoa, laintulkintaa ja lainkäyttöäkin.

Työoikeus kehittyi etenkin 1980-luvulta entistä enemmän korporatistiseen suuntaan ja sulkeutuneeseen käytäntöön ja teoriaan, jota leimaa pariteetti-ideologia. Tämän kehityksen myötä työoikeus on politisoitunut ja menettänyt osin normatiivisuutensa. Tämä havainto johti minut pohtimaan työntekijän ja yksilön toimintaoikeuksia laajemmin oikeusjärjestyksen osina. Työmarkkina-politiikan ja kollektiivisen edunvalvonnan ohella aloin pitää tärkeänä yksilön perusoikeuksia demokraattisessa oikeusvaltiossa. Yksilön vapaudesta nousee myös yhteistoiminta ja sen voimakkaana ilmenemismuotona työtaistelukin. Aloitin vuosituhanen vaihteessa tiiviimmin oikeusteorian ja valtiosääntöoikeuden opiskelun ja sitten myös jatko-opinnot Helsingin yliopistossa, jossa suoritin lisensiaatintutkimuksen alkuvuodesta 2005. Siihen kuuluvan tutkimuksen kirjoitin edellisenä vuonna otsakkeella ”Toimintaoikeudet demokraattisessa yhteiskunnassa”. Työnohjaajani oli professori Lars D. Eriksson, jonka opastuksesta oikeustieteelliseen ajatteluun esitän parhaimmat toverilliset kiitokseni. Noilta vuosilta sain professorien Kaarlo Tuorin ja Mikael Hidénin ohjaamissa seminaareissa idean varsinaisen tutkimuksen jatkamisesta niin, että työtaisteluoikeus ja -vapaus tulisivat näkyvämmiin oikeustieteen tutkimuskohteiksi. Tenteissä vaadittu tieteen ja laintulkinnan teorian pohdinta olivat hyvä pohja lähteä valtiosääntöoikeuden joskus ristiriitaiseen mutta aina mielenkiintoiseen maailmaan. Varhaisimmat oikeusteorian opintoni olivat jo 1960-luvulta, jolloin sain nauttia professori Otto Brusiinin herättävistä luennoista. Hän viivasi opintokirjaan yleisen oikeustieteen oppiaineen nimestä jälkimmäisen sanan yli ja kirjoitti sen tilalle sanan oikeusteoria.

Valtiosääntöoikeuden näkökulmasta on luonnollista tarkastella työntekijöiden oikeuksia myös irrallaan työehtosopimusjärjestelmästä. Perimmäisenä kysymyksenä näytti olevan oikeus myös painostustoimiin poliittisessa toiminnassa. Näin päädyin tähän tutkimukseen, jossa työtaisteluvapaus on osa yleistä toimintavapautta. Tutkimuksen valmistumisesta väitöskirjaksi esitän kiitokseni työnohjaajalle, Turun yliopiston valtiosääntöoikeuden professorille Veli-Pekka Viljaselle sekä esitarkastajille valtiotieteen tohtori Markku Sukselle ja oikeustieteen tohtori, professori Pekka Lämsinevalle, joka ystävällisesti suostui myös vastaväittäjäksi. Ilman heidän pätevää ohjaustaan en olisi päässyt näin pitkälle.

Kiitokseni myös työoikeuden asiantuntijoille, oikeustieteen lisensiaatti Matleena Engblomille ja veljelleni varatuomari Olavi Höltälle arvokkaista kommentista. Suomalainen Lakimiesyhdistys hyväksyi kirjani arvostettuun julkaisusarjaansa, mistä parhaimmat kiitokseni sekä yhdistykselle että osaavalle kustannustoimittajalle, filosofian maisteri Pipsa Kostamolle. Saksankielisessä yhteenvedossa minulle oli suureksi avuksi elintarviketyöläinen, luottamusmies Siegbert Sussmann sekä vaimoni, Diplom Historiker, filosofian tohtori Tuula Auer. Tuulalle olen kiitollinen arvokkaasta tuesta koko kirjoitustyössäni. Kiitos kannustuksesta tyttärelleni, lääketieteen kandidaatti Linda Höltälle. Suurin kiitos äidilleni Tertulle, joka yleislakkovuonna 1956 köyhänä työläisenä lähetti minut opin tielle.

Turussa vappuna 2012
Kalevi Hölttä

Sisällys

ALKUSANAT.....	V
SISÄLLYS	VII
LÄHTEET.....	XI
LYHENTEITÄ.....	XXVII

OSA I

JOHDANTO	1
-----------------------	----------

1 TUTKIMUSTEHTÄVÄ.....	3
1.1 Toiminta, työtaistelu ja perustuslaki	3
1.2 Tausta: demokraattinen oikeusvaltio ja poliittiset perusoikeudet	5
1.3 Tutkimuskysymys.....	7
1.3.1 Väitteet ja oletukset	7
1.3.2 Tutkimuksen kohde ja kysymykset	8
2 MENETELMÄKYSYMYKSIÄ	13
2.1 Pääasialliset menetelmät	13
2.2 Tutkimuksen rakenne	17
2.3 Oikeuslähteet	17

OSA II

TOIMINTAOIKEUDET DEMOKRAATTISESSA

OIKEUSVALTIOSSA.....	19
-----------------------------	-----------

1 VALTIOTEORIOISTA JA DEMOKRATIAKÄSITYKSISTÄ.....	21
1.1 Valtion käsite.....	21
1.2 Demokratia.....	23
1.2.1 Demokratiateoriat	23
1.2.2 Demokraattinen oikeusvaltio	26
1.2.3 Yhdistykset ja kansalaisjärjestöt demokraattisessa oikeusvaltiossa	35
2 PERUS- JA IHMISOIKEUDET DEMOKRAATTISEN OIKEUSVALTION EDELLYTYKSINÄ	37
2.1 Henkilökohtainen vapaus	37
2.2 Poliittiset oikeudet.....	41

2.3	Perusoikeuksien rajoittamisedellytykset	44
2.4	Vaikuttamisen tasot	49
2.4.1	Korporatismi	52
2.4.2	Työehtosopimusjärjestelmä.....	59
2.4.3	Kansalaistottelemattomuus	67
3	TOIMINTA PERUSOIKEUKSIEN KÄYTTÄMISENÄ.....	75
3.1	Toimintaoikeudet.....	75
3.2	Toiminnan rajoittaminen ja estäminen	75
4	YHDISTYKSET ULKOPARLAMENTAARISINA TOIMIJOINA	77
4.1	Yhdistymisvapaus	81
4.2	Yhdistykset perusoikeuksien subjekteina	82
4.3	Yhdistymisvapauden rajoittaminen.....	90
4.4	Yhdistysten lakkauttaminen	91
4.5	Yhdistystoiminnan estäminen	93
4.6	Valvonta, tarkkailu ja häirintä	94
5	PAINOSTUSTOIMINTA JA POLIITTISET OIKEUDET	99
5.1	Julkisuus, lausumat ja muu esiintyminen.....	101
5.1.1	Sananvapaus toimintaoikeutena	101
5.1.2	Sananvapauden rajoittaminen ja estäminen	104
5.2	Kokoukset ja mielenosoitukset.....	110
5.2.1	Kokoontumis- ja mielenosoitusvapaus	111
5.2.2	Ilmoitusvelvollisuus	117
5.2.3	Kokoontumisvapauden rajoittaminen	119
5.2.3.1	Kokouksen järjestelyjä koskevat rajoitukset	119
5.2.3.2	Järjestyksenpidosta kokouksissa	124
5.2.4	Kokoontumisvapauden estäminen: poliisin toiminta.	128
5.2.4.1	Yleinen järjestys ja turvallisuus	135
5.2.4.2	Poliisin asenteet ja toiminta.....	142

OSA III

TYÖTAISTELUVAPAU	147
-------------------------------	------------

1	TYÖTAISTELUVAPAU TOIMINTAOIKEUTENA DEMOKRAATTISESSA OIKEUSVALTIOSSA	149
1.1	Työtaisteluvapaus demokraattisen yhteiskunnan kriteerinä ...	149
1.2	Suomen perustuslaki	154
1.3	Kansainväliset sopimukset	162

2	TYÖTAISTELUN KÄSITE	169
2.1	Joukkoluonne	171
2.2	Painostustarkoitus.....	174
2.3	Tehokkuus	177
2.4	Työsuhteeseen liittyminen.....	179
2.5	Määritelmä	183
3	TYÖTAISTELUTOIMINNASTA	185
3.1	Työtaisteluvapauden ja -oikeuden käyttäminen	185
3.2	Työtaistelun lajit ja muodot.....	186
3.3	Työtaistelun järjestämisestä.....	196
4	TYÖTAISTELUVAPAUDEN RAJOITTAMINEN	199
4.1	Rajoittamisedellytykset	199
4.2	Työtaisteluvapauden rajoittaminen lainsäädännössä	199
4.3	Suomen työrauhajärjestelmä	208
4.4	Kansainvälisten sopimusten asettamista rajoista.....	214
4.4.1	Euroopan ihmisoikeussopimus	215
4.4.2	EU:n oikeus.....	218
4.4.3	ILO:n sopimukset	226
4.4.4	Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja	227
4.4.5	YK:n yleissopimukset.....	231
4.5	Työriitojen sovittelu.....	232
4.6	Pakkosovinto	234
4.7	Teoria yleisestä työrauhavelvollisuudesta	237
4.7.1	Työrauhavelvollisuudesta yleensä.....	237
4.7.2	Työrauhavelvollisuus lain mukaan.....	239
4.7.3	Yleinen työrauhavelvollisuus teoriassa ja oikeuskäytännössä	240
4.7.4	Päätelmiä demokratian ja perusoikeuksien valossa ...	251
5	POLIITTINEN TYÖTAISTELU	253
5.1	Poliittinen toiminta työtaisteluna demokraattisessa oikeusvaltiossa.....	253
5.2	Työtaistelu julkisen vallan vastaisena tai sitä tukevana toimintana.....	269
6	MYÖTÄTUNTOTYÖTAISTELUSTA	279
7	VIRKAMIESTEN TYÖTAISTELUVAPAUDESTA	281
8	KRIISILAINSÄÄDÄNTÖ	287

9	PERUSOIKEUKSIEN KOLLISIOSTA	
	TYÖTAISTELUTILANTEISSA.....	291
9.1	Oikeuksien joutuminen ristiriitaan.....	291
9.2	Oikeuksien väärinkäyttö.....	297
10	TYÖTAISTELUVAPAAUS OSALLISTUMISOIKEUTENA.....	303
OSA IV		
	PÄÄTELMÄT	307
1	TOIMINTAOIKEUDET DEMOKRAATTISESSA	
	YHTEISKUNNASSA	309
1.1	Toimintaoikeuksien merkitys ja toteutuminen	311
1.2	Työtaisteluvapaus toimintaoikeutena	319
2	YLEINEN TYÖTAISTELUVAPAAUS	321
2.1	Poliittinen työtaistelu.....	322
2.2	Työmarkkinatoiminta	325
3	TYÖTAISTELUVAPAUDEN RAJAT.....	327
3.1	Työrauhajärjestelmä	327
3.2	Työtaisteluvapauden muu rajoittaminen.....	328
	3.2.1 Paluu perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin.....	329
	3.2.2 Erityisesti poliittisten työtaistelujen rajoittamisesta ..	330
4	NÄKÖKOHTIA DE LEGE FERENDA.....	333
	ZUSAMMENFASSUNG	335
	RATKAISUHAKEMISTO	341
	ASIAHAKEMISTO.....	345

Lähteet

KIRJALLISUUS

- Aaltonen, Juri*: Kansainväliset myötätuntotyötaistelut EU:n jäsenvaltioissa, Espoo 1998.
- Aarnio, Aulis*: Laintulkinnan teoria, Juva 1989.
- Abrahamsson, Bengt – Broström, Anders*: Om arbetets rätt. Vägar till ekonomisk demokrati, Stockholm 1980.
- Adlercreutz, Axel*: Svensk arbetsrätt, Kristiansstad 1986.
- Ahti, Martti*: Kaappaus?, Keuruu 1990.
- Ahvenlampi Esko*: Kemin vuoden 1949 lakko. Turun yliopiston sosiologian laitos, tutkimuksia B 15, Turku 1975.
- Ales, Edoardo*: The law and the courts regulating strike in seven European Countries, s. 243–249. Teoksessa Ales, Edoardo – Novitz, Tonia (ed.), Collective Action and Fundamental Freedoms in Europe, Antwerpen (Intersentia) 2010.
- Ales, Edoardo – Gaeta, Lorenzo – Orlandini, Giovanni*: Collective action in Italy. Conceptualising the right to strike, s. 77–108. Teoksessa Ales, Edoardo – Novitz, Tonia (ed.), Collective Action and Fundamental Freedoms in Europe, Antwerpen (Intersentia) 2010.
- Alexy, Robert*: Theorie der Grundrechte, Baden-Baden 1994.
- Andenaes, Johannes*: Statsforfatningen i Norge, Oslo 1994.
- Anderle, Alfred und andere*: Weltgeschichte in Daten, Berlin 1973.
- Anderman, Steven*: Labour Law. Management Decisions & Workers' Rights, Kent 1992.
- Andersen, Kristen*: Arbeidskamp og arbeidsrett, Oslo 1965.
- Apala-Arlander, Terttu*: Yleislausekkeista, Vammala 1972.
- Backman, Eero*: Rikoslaki ja yhteiskunta I, Vammala 1976.
- Backman, Eero*: Oikeustiede yhteiskuntatieteenä, Helsinki 1992.
- Balabanoff, Angelica*: Wesen und Werdegang des italienischen Fascismus, Wien 1931.
- Baude, Frank*: Leve de vilda strejkerna, Stockholm 1984.
- Ben-Israel, Ruth*: Introduction to Strikes and Lock-outs: a Comparative Perspective, s. 1–29. Teoksessa Blanpain, Roger (ed.), Strikes and Lock-outs in Industrialized Market Economies, Deventer 1994.
- Bercusson, Brian*: The Contribution of the EU Fundamental Rights Agency to the Realization of Workers' Rights, s. 189–226. Teoksessa Alston, Philip – de Schutter, Olivier (ed.), Monitoring Fundamental Rights in the EU, Padstow 2005.
- Bercusson, Brian*: The EU Charter and trade union rights, s. 85–107. Teoksessa Bercusson, Brian (ed.), European Labour Law and the EU Charter of Fundamental Rights, Baden-Baden 2006.
- Bercusson, Brian*: European Labour Law, Cambridge 2009.
- Bernstein, Eduard*: Lakko, sen luonne ja vaikutukset, Helsinki 1907.
- Bethge, Herbert*: Zur Problematik der Grundrechtskollisionen, München 1977.
- Betten, Lammy*: International Labour Law, Deventer 1993.
- Bettermann, Karl August*: Grenzen der Grundrechte, Berlin 1976.
- v. Beyme, Klaus*: Interessengruppen in der Demokratie, München 1969.
- Bieback, Karl-Jürgen*: Sonderformen des Streiks, s. 283–418. Teoksessa Däubler Wolfgang (Hrsg.), Arbeitskampfrecht, Baden-Baden 1987.
- Björne, Lars*: "... syihin ja lakiin eikä mielivaltaan...". Tutkimus Turun hovioikeuden poliittisista oikeudenkäynneistä vuosina 1918–1939, Vammala 1977.

- Blanpain, Roger – Engels, Chris:* European Labour Law, The Hague 1998.
- Bleckmann, Albert:* Staatsrecht II – Die Grundrechte, München 1989.
- Blinkhorn, Martin:* Mussolini and Fascist Italy, London 1995.
- Blom, Raimo:* Yhteiskuntateoria ja valtio, Vaasa 1983.
- Bobacka, Robert:* Corporatism and the Myth of Consensus, Wiltshire, Anthony Rowe Ltd, 2001.
- Borchardt, Klaus-Dieter:* Das ABC des Rechts der Europäischen Union, Luxemburg 2010.
- Brax, Tuija:* Demokratian vahvistamiseen tarvitaan suoraa demokratiaa, s. 5–7. Teoksessa Büchi, Rolf – Braun, Nadja – Kaufmann, Bruno: Opas suoraan demokratiaan, Keuruu 2008.
- Brotherus, K. R.:* Suomen valtiollisen järjestysmuodon kehitys, Porvoo 1963.
- Bruun, Niklas:* Työntekijän oikeudesta pidättäytyä työstä, Helsinki 1975.
- Bruun, Niklas:* Kollektivavtal och rättsideologi, Vammala 1979.
- Bruun, Niklas:* Oikeustapausselostus KKO 1983 II 187. LM 1984, s. 872–886.
- Bruun, Niklas:* Työntekijöiden korvausvastuusta työtaistelutoimenpiteitten aiheuttamasta vahingosta, s. 13–28. Työoikeudellisen Yhdistyksen vuosikirja 1984, Helsinki 1985
- Bruun, Niklas:* Den nordiska modellen för facklig verksamhet, s. 16–59. Teoksessa Bruun, Niklas – Flodgren, Boel – Halvorsen, Marit – Hyden, Håkan – Nielsen, Ruth: Den nordiska modellen, Lund 1990.
- Bruun, Niklas – Mäenpää, Olli – Tuori, Kaarlo:* Virkamiesten oikeusasema, Keuruu 1995.
- Bruun, Niklas:* Työelämän perusoikeuksista, s. 257–272. Teoksessa Nieminen, Liisa (toim.), Perusoikeudet Suomessa, Helsinki 1999.
- Bruun, Niklas:* Collective Agreements in Finland, s. 77–95. Teoksessa Collective Bargaining in Europe (Ministerio de trabajo y asuntos sociales), Madrid 2004.
- Bruun, Niklas:* Lausunto Helsingin käräjäoikeudelle 2.2.2005 (nro 05/3058, Dnro L 04/19477).
- Bruun, Niklas:* Euroopan unionin työoikeus, s. 273–293. Teoksessa Ojanen, Tuomas – Haapea, Arto (toim.), EU-oikeuden perusteita II, Helsinki 2007.
- Bruun, Niklas:* EU-domstolen och arbetstagares rätt till fackliga stridsåtgärder på EU:s inre marknad. JFT 4/2008, s. 465–476.
- Bruun, Niklas – Mikkola, Matti – Muona, Marianne:* Selvitys eurooppalaisista työrauhajärjestelmistä. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 20/2011, Edita Publishing Helsinki 2011.
- Bull, Thomas:* Mötes- och demonstrationsfriheten, Göteborg 1997.
- Buure-Hägglund, Kaarina:* Suomen kriisilainsäädäntö, Vantaa 2002.
- Büchi, Rolf – Braun, Nadja – Kaufmann, Bruno:* Opas suoraan demokratiaan, Keuruu 2008.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang:* Zur Lage der Grundrechtsdogmatik nach 40 Jahren Grundgesetz, Druck Mayr Miesbach 1990.
- Clapham, Andrew:* Human Rights Obligations of Non-State Actors, King's Lynn Oxford University Press 2006.
- Colman, Andrew:* The psychology of influence, s. 11–24. Teoksessa Frost Brian (ed.), The tactics of pressure, Lontoo 1975.
- Colneric, Ninon:* Rechtsfolgen des Streiks. I Der Rechtmässige Streik, s. 419–612. Teoksessa Däubler, Wolfgang (Hrsg.), Arbeitskampfrecht, Baden-Baden 1987.
- Corry, J. A. – Abraham, Henry J.:* Elements of Democratic Government, Oxford University Press, 1964.
- Craig, Paul:* Public Law, Political Theory and Legal Theory. Public Law 2000, s. 211–239.
- Dahrendorf, Ralf:* Industrie- und Betriebssoziologie, Berlin 1962.
- Dahrendorf, Ralf:* Luokat ja luokkaristiriidat teollisessa yhteiskunnassa, Porvoo 1969.
- Deinert, Olaf:* Collective action in Germany. A union-based system, s. 53–76. Teoksessa Ales, Edoardo – Novitz, Tonia (eds), Collective Action and Fundamental Freedoms in Europe. Antwerpen (Intersentia) 2010.
- Despax, Michel – Rojot, Jacques:* Labour Law and Industrial Relations in France, Deventer 1987.
- Digest;* Freedom of Association. ILO:n järjestäytymisoikeuskomitea, Geneve 1996.

- van Dijk, P. – van Hoof, G. J. H.: Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, The Hague 1998.
- Dorsssement, Filip: Collective action in Belgium, s. 7–20. Teoksessa Ales, Edoardo – Novitz, Tonia (eds): Collective Action and Fundamental Freedoms in Europe, Antwerpen (Intersentia) 2010.
- Dworkin, Ronald: A Matter of Principle, Massachusetts 1985.
- Däubler, Wolfgang: Geschichte des Arbeitskampfrechts, s. 31–59. Teoksessa Däubler, Wolfgang (Hrsg.): Arbeitskampfrecht, Baden-Baden 1987 (Däubler 1987a).
- Däubler, Wolfgang: Der Streik – Funktion, rechtliche Grundlagen, Durchführung, Sonderformen, s. 61–146. Teoksessa Däubler, Wolfgang (Hrsg.): Arbeitskampfrecht, Baden-Baden 1987 (Däubler 1987b).
- Däubler, Wolfgang: Sonstige Formen der Kooperationsweigerung, s. 851–892. Teoksessa Däubler, Wolfgang (Hrsg.): Arbeitskampfrecht, Baden-Baden 1987 (Däubler 1987c).
- Däubler, Wolfgang: Das Arbeitsrecht, Rowohlt Verlag, Leck 2006.
- Eklund, Per: Rätten i klasskampen, Stockholm 1974.
- Ellwein, Thomas: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Köln 1965.
- Engels, Friedrich: Esipuhe Karl Marxin teokseen Kansalaissota Ranskassa vuodelta 1891, s. 158–168. Teoksessa Marx, Karl – Engels, Friedrich, Valitut teokset osa 2, Moskova 1970.
- Eriksson, Lars D. – Karapuu, Heikki: Luonnon uudeksi perustuslaiksi, s. 116–120. Teoksessa Karapuu, Heikki (toim.), Harvojen tasavalta, perustuslain epädemokraattisuus, Helsinki 1970.
- Eriksson, Lars D.: Marxistisk teori och rättsvetenskap, Helsingfors 1980.
- Eriksson, Lars D.: Refleksiivisen oikeuden teoriasta, s. 5–13. Teoksessa Scheinin, Martin (toim.), Itsehallinnon oikeus, Helsinki 1987.
- Eriksson, Lars D.: Kritik, moral och rätt, Helsingfors 1992.
- Eriksson, Lars D.: Mina metoder, s. 57–73. Teoksessa Häyhä, Juha (toim.), Minun metodini, Porvoo 1997.
- Eriksson, Lars D.: Rätten till hälsa – mer än en rättighet, s. 3–9. Teoksessa Länsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka (toim.), Perusoikeuspuheenvuoroja, Turku 1998.
- Eriksson, Lars D.: Politics, interests and law, s. 59–69. Teoksessa Eriksson, Lars D. – Hurri, Samuli (eds), Dialectic of Law and Reality, Helsinki 1999.
- Erme, Leo: Markkinointi, Jyväskylä 1999.
- Europäisches Gewerkschaftsinstitut: Die Gewerkschaftsbewegung in der Bundesrepublik Deutschland, Brüssel 1984.
- Europäisches Gewerkschaftsinstitut: Die Gewerkschaftsbewegung in Frankreich, Brüssel 1990.
- Evju, Stein: Organisasjonsfrihet, tariffavtaler og streik, Oslo 1982.
- Fahlbeck, Reinhold: Stridsåtgärder, särskilt sympatiåtgärder, på arbetsmarknaden och kollektiv reglering av anställningsvillkor. En internationell jämförelse, Lund 2007.
- Fröberg, Ann-Mari: EU ja ihmisoikeudet. Ulkoministeriön ja Eurooppa-tiedotuksen julkaisu, Helsinki 2004.
- Gamillscheg Franz: Wilder Streik und Zurückbehaltungsrecht im deutschen Recht, s. 19–27. Teoksessa Hallberg, Pekka ym. (toim.), Juhlajulkaisu Antti Suviranta 1923–30/11–1993, Jyväskylä 1993.
- Glavå, Mats: Arbetsrätt, Lund 2001.
- de Grand, Alexander: Fascist Italy and Nazi Germany, London 1995.
- Greve, Vagn: 34 §, s. 191–193. Teoksessa Zahle, Henrik (ed.), Danmarks riges grundlov, København 1999.
- Grimm, Dieter: Staatsrechtslehre und Politikwissenschaft, s. 51–67. Teoksessa Grimm, Dieter (Hrsg.), Rechtswissenschaft und Nachbarwissenschaften, Nördlingen 1976.
- Gronow, Antti: Kuokkavieraat mielenosoituksena: Päättöntä riehumista vai vasemmistolaisista poliittikkaa uusin keinoin? s. 7–11. Nuorisotutkimusverkoston muistiossa Hoikkala, Tommi

- (toim.), Kuokkavieraat ja radikaali kansalaistoiminta 12.2.2004. – [Http://www.nuorisotutkimusseura.fi](http://www.nuorisotutkimusseura.fi), käytetty 29.9.2004.
- Gummerus, Edvard*: Italia Mussolinin johtamana, Porvoo 1930.
- Göransson, Håkan*: Kollektivavtal som fredspliktsinstrument, Stockholm 1988.
- Götz, Hilmar*: Arbeitsrecht, Lübeck 1976.
- Haataja, Lauri*: Suomen malli 1940–1956. Työministeriö, Helsinki 1993.
- Habermas, Jürgen*: Faktizität und Geltung, Frankfurt am Main 1992 und 1998.
- Habermas, Jürgen*: Järki ja kommunikaatio: tekstejä 1981–1987 (valinnut ja suomentanut Jussi Kotkavirta), Tampere 1994.
- Habermas, Jürgen*: Die Einbeziehung des Anderen, Frankfurt am Main 1996.
- Habermas, Jürgen*: Diskurs, rätt och demokrati, Uddevalla 1997.
- Hakapää, Kari*: Uusi kansainvälinen oikeus, Jyväskylä 1995.
- Hakulinen, Y. J.*: Velvoiteoikeus I, Helsinki 1965.
- Halila, Heikki*: Yhdistyksen jäsenluettelo, Vammala 1988.
- Halila, Heikki – Tarasti, Lauri*, Yhdistysoikeus, Jyväskylä 1996.
- Hallberg, Pekka*: Perusoikeusjärjestelmä, s. 31–58. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet, Juva 1999. (Hallberg 1999a).
- Hallberg, Pekka*: Kokoonlumisvapaus, s. 419–431. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet, Juva 1999. (Hallberg 1999b).
- Harris, David – Darcy, John*: The European Social Charter, New York 2001.
- Harris, D. J. – O’Boyle, M. – Warbrik, C.*: Law of the European Convention on Human Rights, Kent 1995.
- Hart, H. L. A.*: The Concept of Law, Oxford 1972.
- Hasselbalch, Ole*: Arbejdsret, Gylling 2005.
- Heikkerö, Jukka*: Työtuomioistuimien ostoboikottikin työtaistelutoimenpide. Oikeus 1978, s. 48–50.
- Heikkinen, Reijo*: Lakko edunvalvontavälineenä. Akava 1/1984.
- Helander, Voitto*: Korporatismi, Helsinki 1981.
- Helminen, Klaus – Kuusimäki, Matti – Salminen, Markku*: Poliisioikeus, Jyväskylä 1999.
- Hellsten, Jari*: Interlegaliteetti ja EU:n työtaisteluoikeus, s. 29–42. Työoikeudellisen Yhdistyksen vuosikirja 2007–2008 (In memoriam Antti Suviranta), Helsinki 2008.
- Henssler, Martin*: Arbeitskampf in Deutschland – Wie geht es weiter? Brauchen wir ein Arbeitsgesetzbuch. Zeitschrift für Arbeitsrecht 3/2010, s. 397–425.
- Hentunen, Ernesti*: Valtiorikoksiako?, Helsinki 1932.
- Herzfeld Olsson, Petra*: Facklig föreningsfrihet som mänsklig rättighet, Göteborg 2003.
- Hidén, Mikael*: Valtionvastainen toiminta perustuslaillisena ongelmana. Poliitiikka 1983/25:3, s. 210–218.
- Hidén, Mikael*: ”Normaali, kohtuullinen, järkevä” ja muita kuvauksia. LM 7–8/2002, s. 1168–1184.
- Hidén, Mikael*: Perusoikeuksien yleisiä kysymyksiä, s. 1–27. Teoksessa Nieminen, Liisa (toim.), Perusoikeudet Suomessa, Helsinki 1999.
- Hidén, Mikael*: Asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan perustuslain 80 §:n säännöksen sisällöstä ja mahdollisesta muuttamistarpeesta, s. 99–107. Teoksessa Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio (Oikeusministeriön työryhmämietintö 2008:8), Helsinki 2008.
- Hidén, Mikael – Saraviita, Ilkka*: Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet, 6. painos. Helsinki 1994.
- Hirvonen, Ari*: Kiistojen kaupunki sääntöjen, hallinnon ja vastarinnan tilana. Oikeus 3/2011, s. 293–312.
- Hoikka, Mikko*: Sananvapaus Euroopan unionin oikeudessa, Vammala 2009.

- Honkasalo, Brynolf*: Suomen rikosoikeus erityinen osa III, Hämeenlinna 1962.
- Huhtinen, Antero*: Parlamentaarisen poliisikomitean mietintö. Suomen poliisilehti 6–7/1986, s. 178–197.
- Hultén, Gösta*: Arbetsrätt och klassherravälde, Halmstad 1971.
- Husa, Jaakko*: Yleinen valtiosääntöoikeus, Joensuu 1997.
- Husa, Jaakko*: Nordic Reflections on Constitutional Law, Frankfurt am Main 2002.
- Husa, Jaakko*: Perusoikeudet ja vallanjako – suomalaisen perusoikeuskeskustelun sokea piste? Oikeus 1/2003, s. 4–25.
- Häikiö, Juuso*: Onko perustuslakeja muutettava?, Helsinki 1974.
- Härkönen, Henrik*: Terroristiryhmän rikosoikeudellinen sääntely. LM 2/2006, s. 216–235.
- Hölttä, Kalevi*: Sopimusvapaus ja työrauhavelvollisuus, s. 99–106. Teoksessa Tiitinen, Kari-Pekka (toim.), Tytuomioistuina ja työneuvosto 40 vuotta, Helsinki 1987.
- Hölttä, Kalevi*: Työtaistelu; työtaisteluoikeus, sen käyttäminen ja rajoitukset, Vaasa 1999.
- Hölttä, Kalevi*: Luottamusvaltuutetut järjestäytymättömien työntekijöitten edunvalvojiksi, s. 47–59. Työoikeudellisen Yhdistyksen vuosikirja 2001–2002, Helsinki 2003.
- Hölttä, Kalevi*: Yhdistysten toimintaoikeudet valtiovallaa suojeluksessa? Oikeus 3/2007, s. 336–346.
- Hölttä, Kalevi*: Myytti yleisestä työrauhavelvollisuudesta. Oikeus 1/2008, s. 67–86.
- Hölttä, Kalevi*: Työtaisteluoapas, Tallinna 2011.
- Illman, Mika*: Hets mot folkgrupp, Jyväskylä 2005.
- Isaksson, Arne*: Oikeus on vallaa renki. Oikeusturvallisuus Suomessa vv. 1918–1950, Bollsta-bruk 1986.
- Jacobs, A. J. M.*: The Law of Strikes and Lock-Outs, s. 461–502. Teoksessa Blanpain, R. – Engels, C. (eds): Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies, The Hague 1995.
- Jacobsen, Per*: Kollektiv arbejdsret, København 1987.
- Jarass, Hans – Pierroth, Bodo*: GG, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, München 2006.
- Jellinek, Georg*: Menschen- und Bürgerrechte, Leipzig 1904.
- Jokela, Antti*: Rikosprosessi, Jyväskylä 2008.
- Jokela, Antti*: Oikeudenkäynti III, Jyväskylä 2004.
- Joutsamo, Kari*: Euroopan yhteisö. Eurooppaoikeus, Tampere 1991.
- Jussila, Osmo – Hentilä, Seppo – Nevakivi, Jukka*: Suomen poliittinen historia, WSOY 2006.
- Jutikkala, Eino – Pirinen, Kauko*: Kivikaudesta Koivistoon, Espoo 1989.
- Jyränki, Antero*: Poliitiikan oikeudellistuminen, s. 1–13. Teoksessa Viitanen, Klaus (toim.), Oikeus ja politiikka, Helsinki 1986.
- Jyränki, Antero*: Toiset työt, toiset metodit, s. 74–89. Teoksessa Häyhä, Juha (toim.), Minun metodini, Porvoo 1997.
- Jyränki, Antero*: Valta ja vapaus, Helsinki 1998.
- Jyränki, Antero*: Uusi perustuslakimme, Jyväskylä 2000.
- Jyränki, Antero*: Oikeusvaltio ja demokratia, s. 13–26. Teoksessa Aarnio, Aulis – Uusitupa, Timo (toim.), Oikeusvaltio, Helsinki 2002.
- Jyränki, Antero*: Valta ja vapaus, Jyväskylä 2003.
- Jääskeläinen, Mauno*: Vähemmistöhallitukset; s. 421–470. Teoksessa Valtioneuvoston historia I, Helsinki 1977. (Jääskeläinen 1977a)
- Jääskeläinen, Mauno*: Demokratian kriisi, s. 471–558. Teoksessa Valtioneuvoston historia I, Helsinki 1977. (Jääskeläinen 1977b)
- Jääskinen, Niilo*: Demokratia vai perusoikeudet?, s. 101–118. Teoksessa Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 60 vuotta, Jyväskylä 2004.
- Kahri, Tapani – Vihma, Jyrki*: Vuoden 1970 työsopimuslaki, Espoo 1971.

- Kahri, Tapani – Kairinen, Martti – Hietala, Harri – Kaivanto, Keijo*: Työsopimuslaki käytännössä, Jyväskylä 2001.
- Kairinen, Martti*: Työoikeus perusteineen 2001, Masku 2001.
- Kairinen, Martti*: V Kollektiivinen työoikeus. Työoikeus. Juridiikkaonline, WSOY. – [Http://www.wsoypro.fi](http://www.wsoypro.fi) (1.10.2007).
- Kalima, Kai*: Poliittiset työtaistelutoimenpiteet – työväestön oikeus yhteiskunnalliseen hätävarjeiluun. Oikeus 1/ 1973, s. 5–10.
- Kalliala, Mari*: Radikaali oikeisto – tapaus Pekka Siitoin, s. 253–287. Teoksessa *Simola, Matti – Sirvio, Tuulia*: Isänmaan puolesta. Suojelupoliisi 50 vuotta, Jyväskylä 1999.
- Kallio, Teuvo*: Ennakoilmoituksesta työriitalaissa. LM 8/1978, s. 834–850.
- Kansalaisryhmä*: Kansalaistottelemattoman käsikirja, Helsinki 1988.
- Karapuu, Heikki*: Perusoikeuksien tausta ja yleinen sisältö, s. 59–110. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet, Juva 1999. (Karapuu 1999a).
- Karapuu, Heikki*: Oikeus työhön ja elinkeinovapaus, s. 561–591. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet, Juva 1999. (Karapuu 1999b).
- Karvonen, Lauri*: Fascismen i Europa, Lund 1990.
- Kastari, Paavo*: Yleislakko ja perustuslaki, s. 51–71. Teoksessa Valtio ja yhteiskunta, Valtiotieteellisen yhdistyksen vuosikirja 1956, Helsinki 1957.
- Kastari, Paavo*: Valtiojärjestyksemme oikeudelliset perusteet, Porvoo 1969.
- Kastari Paavo*: Kansalaisvapauksien perustuslainturva, Vammala 1972.
- Kastari, Paavo*: Valtiosääntöuudistuksen näköaloja, Mikkeli 1974.
- Kauniskangas, Kerttu*: Yleislakko 1956, Lahti 1956.
- Kauppinen, Timo*: Suomen työmarkkinajärjestelmän muutos, Helsinki 1992.
- Inha, Jyri* (toim.): Muutos ja jatkuvuus. Näköaloja oikeushistoriaan – Jukka Kekkosen juhla kirja, Jyväskylä 2003.
- Kekkonen, Jukka*: Poliittinen rikollisuus Suomessa vuosina 1918–1939, s. 105–121. Teoksessa Inha, Jyri (toim.), Muutos ja jatkuvuus. Näköaloja oikeushistoriaan. Jukka Kekkosen juhla kirja 1953 – 12/10 – 2003, Jyväskylä 2003.
- Kelsen, Hans*: General Theory of Law and State, New York 1945.
- Kennedy, Duncan*: A Critique of Adjudication, Cambridge 1997.
- Keravuori-Rusanen, Marietta*: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, Helsinki 2008.
- Kerttula, Timo*: Vartijat ja järjestyksenvalvojat julkisen vallan käyttäjinä, Helsinki 2010.
- Kevätsalo, Kimmo*: Lakko – tosiasioita, näkökulmia, kokemuksia, Helsinki 1981.
- Kim, M.* (toim.): Neuvostoliiton historia, Moskova 1978.
- Kissel, Otto Rudolf*: Arbeitskampfrecht, München-Kempten 2002.
- Kittner, Michael*: Arbeitskampf, München 2005.
- Kivimäki, Toivo*: Lakko yksityisoikeudellisilta vaikutuksiltaan, Turku 1927.
- Kivimäki, Toivo – Ylöstalo, Matti*: Suomen siviilioikeuden oppikirja, Porvoo 1973.
- Kivivuori, Antti*: Lausuma perusoikeustyöryhmän muistioon. Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu nro 3 vuodelta 1982, Helsinki 1982.
- Klami, Hannu T.*: Boikottikehotuksen oikeudenvastaisuudesta erään oikeustapauksen valossa. Defensor legis 1984, s. 169–177.
- Koivisto, Ida*: Impivaarasta Strasbourgii – ja takaisin? Tunnelmia Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen helmikuun kokouksesta. LM 2/2011, s. 397–401. (Koivisto 2011a).
- Koivisto, Ida*: Hallinnon hyvyyden muunnellmallisuus. Oikeus 3/2011, s. 388–392. (Koivisto 2011b).
- Koivisto, Mauno*: Historian tekijät, Juva 1995.

- Kopponen, Urho*: Työehtosopimus työsuhteen perussäännöksenä, Helsinki 1954.
- Korander, Timo*: Poliisikulttuuri – poliisiammatin ja -tutkimuksen väline. Oikeus 1/2004, s. 4–24.
- Kortteinen, Juhani*: Sananvapaus ihmisoikeutena, s. 32–88. Teoksessa Nordenstreng, Kaarle (toim.), Sananvapaus, Juva 1996.
- Koskinen, Johannes*: Vaalit ja vaikuttaminen, s. 158–166. Teoksessa Juhlaulkaisu Pekka Hallberg 60 vuotta, Jyväskylä 2004.
- Koskinen, Seppo*: Saraviita ja ns. lakkosakkolain sekavat esimerkit. Oikeus 3/1985, s. 214–217.
- Koskinen, Seppo*: Työriitalain rikkominen ja vahingonkorvaus. LM 2/1987, s. 166–195.
- Koskinen, Seppo*: Työtaistelu ja työsopimuksen purkaminen, Jyväskylä 1989.
- Koskinen, Seppo*: Työtaistelut, yhteistoiminta ja työoikeus, Turku 1992.
- Koskinen, Seppo*: Työtaistelu ja vahingonkorvaus, s. 7–37. Työoikeudellisen Yhdistyksen vuosikirja 1999–2000, Helsinki 2000.
- Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki*: Virkamiesoikeuden perusteet, Jyväskylä 2005.
- v. *Koskull, Anders*: Työehtosopimusten tulkinnoilla absoluuttiseen työrauhavelvollisuuteen. Oikeus 4/1986, s. 351–354.
- Koulu, Risto*: Työriitojen sovittelu – erillistie vaiko valtaväylä? Oikeus 3/2009, s. 262–279.
- Kristiansen, Jens*: 78 §, s. 451–468. Teoksessa Zahle, Henrik (ed.), Danmarks riges grundlov, København 1999.
- Kuittinen, Kalle*: Kemin lakko 1949, Helsinki 1999.
- Kunz, Frithjof – Thiel, Wera*: Arbeitsrecht, Berlin 1986.
- Kurkela, Matti*: Pääoma, työ ja oikeus, Hämeenlinna 2011.
- Kuusi, Kai*: Sosiaaliturvan muutoksenhaku – oikeusturvan karvalakkimalli. Oikeus 3/2009, s. 322–329.
- Källström, Kent – Sigeman, Tore*: Komparativ nordisk arbetsrätt i huvuddrag, Uppsala 1990.
- Laakso, Seppo*: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta, Helsinki 1990.
- Lackman, Matti*: Etsivä keskuspoliisi 1919–1937. Teoksessa Simola, Matti – Salovaara, Jukka (toim.), Turvallisuuspoliisi 75 vuotta, Helsinki 1995.
- Lagerspetz, Eerik*: Itsemäärääminen ja valta, s. 97–141. Teoksessa Pietarinen, Juhani – Launis, Veikko – Räikkä, Juha – Lagerspetz, Eerik – Rauhala, Marjo – Oksanen, Markku: Oikeus itsemääräämiseen, Helsinki 1994.
- Lahti, Ari*: Poliisi ja joukkojenhallinta. Sisäasiainministeriön poliisiosasto, poliisin oppikirjasarja 1/97, Helsinki 1997.
- Laitinen, Ahti*: Vallan rikokset, Helsinki 1989.
- Lappi-Seppälä, Tapio*: Rikosten seuraamukset, Porvoo 2000.
- Laulom, Sylvaine*: Collective action in France, s. 31–51. Teoksessa Ales, Edoardo – Novitz, Tonia (eds), Collective Action and Fundamental Freedoms in Europe, Antwerpen (Intersentia) 2010.
- Lavapuro, Juha*: Yleinen järjestys ja turvallisuus: kollektiivinen hyvä. LM 3/2000, s. 412–422.
- Lavapuro, Juha*: Uusi perustuslakikontrolli, Helsinki 2010.
- Lehtilä, Hannu*: Tuntematon Koivisto, Keuruu 1998.
- Lehtonen, Niina*: Sopimusvapauden perustuslainsuoja, s. 177–220. Teoksessa Nieminen, Liisa (toim.): Perusoikeudet Suomessa, Helsinki 1999.
- Leppänen, Kalevi*: Barrikadineuvos Julle Sund, Keuruu 2008.
- Lindholm, Arto*: Väkipalva vaikutuskeinona globalisaation vastustajien piirissä, s. 80–90.
- Nuorisotutkimusverkoston muistiossa Hoikkala, Tommi (toim.), Kuokkavieraat ja radikaali kansalaistoiminta 12.2.2004. – <http://www.nuorisotutkimusseura.fi>, käytetty 29.9.2004.
- Loimu, Kari*: Yhdistystieto, Espoo 1985.
- Lumivuokko, Johan*: Kommunisti ammatillisessa liikkeessä, Kuopio 1921.
- Lundbom, Pia*: Kuokkavieraana poliittisella kentällä?, s. 28–33. Nuorisotutkimusverkoston muistiossa Hoikkala, Tommi (toim.), Kuokkavieraat ja radikaali kansalaistoiminta 12.2.2004. – <http://www.nuorisotutkimusseura.fi>, käytetty 29.9.2004.

- Luntiala, Pentti:* Järjestyslakiuudistus ja turvallisuus, toimittamassaan kirjassa Järjestyslaki, järjestyssäännöksiä meille, teille ja heille. Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu 2003.
- Länsineva, Pekka:* Perusoikeudet ja varallisuussuhteet, Jyväskylä 2002.
- Länsineva, Pekka:* Omaisuudensuoja, s. 473–509. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet, Juva 1999. Perusoikeudet 1999.
- Malminen, Toni:* Yhdysvaltain korkein oikeus tapauksessa Citizens United v. Federal Election Commission 558 U.S. (2010). Oikeuskäytäntöä, LM 4/2010, s. 664–677.
- Manninen, Sami:* Hallitusmuodon uusi sananvapaussäännös, s. 17–31. Teoksessa Nordenstreng, Kaarle (toim.), Sananvapaus, Juva 1996.
- Manninen, Sami:* Sananvapaus ja julkisuus, s. 387–417. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet, Juva 1999.
- Mattila, Aarne:* Työmarkkinasuhteiden murros Suomessa, Helsinki 1969.
- Mattila, Aarne:* Työriitojen sovittelun historia, Helsinki 1992.
- Mattila, Reijo:* Oikeusjuttu, joka olikin julkisuusjuttu, s. 191–198. Teoksessa Savtschenko, Ritva ym. (toim.): Sata vuotta, tuhat taistelua, Jyväskylä 2005.
- Markkula, Matti:* Lakko-oikeudesta. Tutkielma. Turun Yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisu B 10, Turku 1989.
- Merikoski, V.:* Hallinto-oikeudellinen tutkimus yhdistymisvapaudesta, Helsinki 1935.
- Merikoski, V. – Kurkela, Pentti:* Yhdistyslainsäädäntö selityksineen, Porvoo 1955.
- Merikoski, V.:* Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin, Porvoo 1974.
- Meriläinen, Rosa:* ATTAC ja kansalaistoiminnan mahdollisuudet, s. 7–27. Teoksessa Meriläinen, Rosa (toim.), Mikä on ATTAC, Vantaa 2002.
- Merrills, J. G. – Robertson, A. H.:* Human rights in Europe, Manchester 2001.
- Mertanen, Tomi:* Kahdentoista markan kapina? Vuoden 1956 yleislakko Suomessa Jyväskylä 2004.
- Mitchell, Don:* The Right to the Street and the Right to the City: for Bread and Roses too. Oikeus 3/2011, s. 313–325.
- Modeen, Tore:* Virkamiesoikeus pääpiirteittäin, Porvoo 1976.
- Mowbray, Alastair:* The Role of the European Court of Human Rights in the Promotion of Democracy, s. 703–725. Public Law 1999.
- Mowbray, Alastair:* The Development of Positive Obligations under the European Convention on Human Rights by the European Court of Human Rights, Oxford 2004.
- Murto, Kerttu – Kaukonen, Kullervo:* Oikeus konepistoolin piipussa, Kotka 1950.
- Muukkonen, Matti:* Oikeudesta kuulua yhdistykseen. Oikeus 3/2008, s. 322–344. (Muukkonen 2008a).
- Muukkonen, Matti:* Yhdistysoikeuden perusteet, Helsinki 2008 (Muukkonen 2008b).
- Muukkonen, Matti:* Yhdistymisvapauden alkuperä ja sisältö. Oikeus 4/2010, s. 396–417.
- Münther-Elfner, Matias (Hsgr.):* Deutsche Geschichte in Schlaglichtern, Fulda 2005.
- Myllymäki, Arvo:* Etujärjestöt, tulopolitiikka ja ylimmät valtioelimet, Tampere 1979.
- Mäenpää, Olli:* Hallinto-oikeus, Porvoo 2003.
- Naukkarinen, Juha:* Yhdistys- ja säätiörekisteriopus, Mikkeli 1982.
- Nergelius, Joakim:* Konstitutionellt rättighetsskydd, Stockholm 1996.
- Neuvonen, Riku:* Tapaoikeus oikeuslähdeopissa. LM 3/2006, s. 405–432.
- Nielsen, Ruth:* Lærebog i arbejdsret, København 1990.
- Nielsen, Ruth:* European Labour Law, København 2000.
- Nieminen, Kimmo:* Työsuhteen ehtojen sopiminen yhteistoimintamenettelyssä, Vantaa 2001.
- Niinistö, Jussi:* Lapuan Liike: Kuvahistoria kansannoususta 1929–1932, Helsinki 2003.
- Nikisch, Arthur:* Arbeitsrecht. Zweiter Band, Tübingen 1959.
- Nikula, Paavo:* Valtionvastainen toiminta ja turvallisuuspoliisi, Poliitiikka 1983:3, s. 177–189.

- Nousiainen, Jaakko*: Suomen poliittinen järjestelmä, Juva 1989.
- Nousiainen, Kevät – Takala, Hannu*: Lakko-oikeus ja poliisit, s. 26–29. Teoksessa Takala, Hannu (toim.): Poliisilakko. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisu nro 30, Helsinki 1978.
- Novitz, Tonia*: International and European Protection of the Right to Strike, Padstow 2003.
- Novitz, Tonia*: Collective action in the United Kingdom, s. 173–212. Teoksessa *Ales, Edoardo – Novitz, Tonia* (eds), Collective Action and Fundamental Freedoms in Europe, Antwerpen (Intersentia) 2010. (Novitz 2010a).
- Novitz, Tonia*: The impact of Viking and Laval, s. 251–273. Teoksessa *Ales, Edoardo – Novitz, Tonia* (eds), Collective Action and Fundamental Freedoms in Europe, Antwerpen (Intersentia) 2010. (Novitz 2010b).
- Nuutila, Ari-Matti*: RL 13: Valtiopetosrikokset, s. 287–299. Teoksessa Heinonen Olavi ym. (toim.), Rikosoikeus, Juva 1999. (Nuutila 1999a)
- Nuutila, Ari-Matti*: RL 14: Rikokset poliittisia oikeuksia vastaan, s. 301–311. Teoksessa Heinonen Olavi ym. (toim.), Rikosoikeus, Juva 1999. (Nuutila 1999b)
- Nyström, Birgitta*: EU och arbetsrätten, Stockholm 2002.
- Ojanen, Tuomas*: EY-oikeus jäsenvaltiossa, Tampere 1993.
- Ojanen, Tuomas*: Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa, Helsinki 2003. (Ojanen 2003a)
- Ojanen, Tuomas*: Onko EU:n perusoikeuskirjan oikeudellistaminen askel taaksepäin? LM 4/2003, s. 672–679. (Ojanen 2003b)
- Ojanen, Tuomas*: Oikeustapauskommentti. LM 1/2004, s. 126–135.
- Ojanen, Tuomas*: Tavaroiden vapaa liikkuvuus EU-oikeuden nykytilassa, s. 91–128. Teoksessa Ojanen, Tuomas – Haapea, Arto (toim.), EU-oikeuden perusteita II, Helsinki 2007.
- Ojanen, Tuomas*: Perus- ja ihmisoikeudet – eurooppalaisen konstitutionalismin Akilleen kantapää? LM 7–8/2009, s. 1106–1124.
- Oksanen, Juha*: Poliisistako professio koulutusjärjestelmää muuttamalla?, Tampere 1999.
- Paastela, Jukka*: Yksin- ja harvainvallasta (2. nide), Tampere 2000.
- Palanko-Laaka, Kirsti*: Korporaatiot lainlaatijoina. Oikeus 1998, s. 298–303.
- Parkkari, Nestori*: Väkivallan vuodet, Tampere 1961.
- Pašukanis, Jevgeni*: Valittuja teoksia yleisen oikeus- ja valtioteorian alalta, Moskova 1985.
- Pekkanen, Raimo*: Työsuhteen alkamisesta ja päättymisestä, Vammala 1968.
- Pellonpää, Matti*: Euroopan ihmisoikeussopimus, Jyväskylä 2005.
- Pellonpää, Matti*: Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja kansallisen oikeuden kehitys – haittaa vai hyötyä? LM 7–8/2009, s. 1125–1140.
- Peltokoski, Jukka*: Kansattomat, kasvottomat, s. 20–27. Nuorisotutkimusverkoston muistiossa Hoikkala, Tommi (toim.), Kuokkavieraat ja radikaali kansalaistoiminta 12.2.2004. – <http://www.nuorisotutkimusseura.fi>, käytetty 29.9.2004.
- Pernthaler, Peter*: Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre, Wien 1986.
- Persson, Carl – Rosenberg, Göran – Åberg, Kazimir*: Ordningsslagen; kommentarer och rättspraxis, Stockholm 2003.
- Pirjatanniemi, Elina*: Takaisin Kojjärvelle! Ympäristöintressit rikoksen motiivina. Oikeus 2/2004, s. 207–216.
- Pohjolainen, Teuvo*: Perusoikeudet ja järjestyksenvalvonta. LM 6–7/1999, s. 932–942.
- Pohjolainen, Teuvo – Majuri, Tuula*: Kokoonntumisvapaus, Pieksämäki 2000.
- Pruunila, Juhani – Salomaa, Erkki*: Ammattiyhdistystieto, Pori 1977.
- Pulkkinen, Tuija*: Valtio ja vapaus, Jyväskylä 1989.
- Rantanen, Jari*: Poliisin toimivallasta ja toimivaltuuksista. Poliisikoulun julkaisuja, oppikirjat 2, Helsinki 2003.
- Rasilainen, Aki*: Onko perusoikeussäännösten soveltaminen lainsäädännössä ja lainkäytössä oikeudellinen ratkaisu? LM 5/2008, s. 723–746.
- Rautiainen, Hannu – Äimälä, Markus*: Uusi työsopimuslaki, Porvoo 2001.

- Rawls, John*: Oikeudenmukaisuusteoria, Juva 1988.
- Rentola, Kimmo*: Supo, kommunistit, KGB, s. 113–212. Teoksessa Simola, Matti – Sirvio, Tuulia (toim.), Isänmaan puolesta: Suojelupoliisi 50 vuotta, Jyväskylä 1999.
- Rentola, Kimmo*: Suojelupoliisi kylmässä sodassa, s. 9–120 ja 128–192. Teoksessa Simola, Matti (toim.), Ratakatu 12, Suojelupoliisi 1949–2009, Hämeenlinna 2009.
- Repo, Paula*: Työlait ja työehtosopimukset Suomessa, Ruotsissa, Saksassa, Ranskassa ja Britanniassa. Työministeriön työpoliittinen tutkimus nro 128, Helsinki 1996.
- Riedel, Eibe*: Economic, Social and Cultural Rights, s. 129–149. Teoksessa Krause, Catarina – Scheinin, Martin (eds), International Protection of Human Rights, Jyväskylä 2009.
- Riitesuo, Risto*: Yhdistyksen kokousmenettely, Jyväskylä 1990.
- Rissanen, Kirsti* ym. (toim.): Yritysoikeus, Juva 1999.
- Rojot, Jacques*: Collective Agreements in France, s. 97–138. Teoksessa Collective Bargaining in Europe. Ministerio de trabajo y asuntos sociales, Madrid 2004.
- Rosas, Allan – Armati, Lorna*: EU Constitutional Law, Cornwall 2010.
- Ross, Alf*: Miksi demokratia? Lahti 1951.
- Routamo, Eero – Hoppu, Esko*: Suomen vahingonkorvausoikeus, Vammala 1988.
- Ruostetsaari, Ilkka*: Valta muutoksessa, Vantaa 2003.
- Ryan, Mick*: The acceptable pressure group, Northamptonshire 1978.
- Rytkölä, Olavi*: Virkamiesoikeus, Porvoo 1965.
- Rytkölä, Olavi*: Virkaehtolainsäädäntö, Vammala 1972.
- Rytter, Jens Elo*: Grundrettigheder, København 2000.
- Saari, Kari*: Sosiologisia näkökulmia poliisiin ja joukkojenhallintaan: poliisi aktiivisena toimijana joukkotilanteissa. Oikeus 1/2004, s. 38–54.
- Saari, Kari*: Poliisi ja joukkojenhallintatoiminta Suomessa, Espoo 2007.
- Sagan, Adam*: Das Gemeinschaftsgrundrecht auf Kollektivmaßnahmen – Eine dogmatische Analyse des Art. 28 der Europäischen Grundrechtecharta, Berlin 2008.
- Sainio, Toivo*: Oikeushenkilöt ja perusoikeudet, s. 209–223. Teoksessa Juhlajulkaisu Paavo Kas-tari 1907–1977, Helsinki 1978.
- Saloheimo, Jorma*: Työehtosopimus-oikeuden perusteet, Helsinki 2008.
- Salomaa, Erkki*: Suurlakko ja ammattiyhdistysliikkeen nousu, s. 118–124. Teoksessa Tuominen, Jussi ym. (toim.), Suurlakkovuosi 1905, Kuopio 1955.
- Salomaa, Erkki*: Ammattiyhdistysliike tänään, Oulu 1971.
- Sandström, Torsten*: Privatjustis mot anställda, Lund 1979.
- Saraviita, Ilkka*: Saivatko virkamiehet perustuslailla turvatus työtaisteluoikeuden? LM 1971, s. 619–630.
- Saraviita, Ilkka*: Vapaudensuoja, s. 1105–1109. Teoksessa Mattila, Heikki (päätoim.), Encyclopaedia Iuridica Fennica. Osa V. Julkisoikeus, Jyväskylä 1997.
- Saraviita, Ilkka*: Perustuslaki 2000, Helsinki 2000.
- Saraviita, Ilkka*: Suomen perusoikeusjärjestelmä, Rovaniemi 1995.
- Saraviita, Ilkka*: Suomalainen perusoikeusjärjestelmä, Jyväskylä 2005.
- Sarkko, Kaarlo*: Työrauhavelvollisuudesta, Vammala 1969.
- Sarkko, Kaarlo*: Työehtosopimuksen määräysten oikeusvaikutukset, Vammala 1973.
- Savola, Matti*: Lakko työelämän ristiriitana, Porvoo 1969.
- Saxen, Hans*: Skadeståndsrätt, Turku 1975.
- Scheinin, Martin*: Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa, Jyväskylä 1991.
- Scheinin, Martin*: Suomen valtiosäännön peruseriaatteet, s. 223–229. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet, Juva 1999. (1999a)
- Scheinin, Martin*: Liikkumisvapaus, s. 295–332. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki –

- Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet, Juva 1999. (1999b)
- Scheinin, Martin*: Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto, s. 231–261. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet, Juva 1999. (1999c)
- Schelin, Johan*: Bekvämlighetsflagg och arbetsförhållanden, Göteborg 1977.
- Schmid, Hans*: Grundzüge des Arbeitsrechts, München 1981.
- Schmidt, Folke*: Kollektiv arbetsrätt, Lund 1969.
- Schmidt, Folke*: Facklig arbetsrätt, Stockholm 1997.
- Schmitt, Carl*: Poliittinen teologia, Hamina 1979.
- Schumann, Manfred*: Zulässige und unzulässige Streiks, s. 147–219. Teoksessa Däubler, Wolfgang (Hrsg.), Arbeitskampfrecht. Baden-Baden 1987.
- De Schutter, Olivier*: The European Social Charter, s. 425–442. Teoksessa Krause, Catarina – Scheinin, Martin (eds), International Protection of Human Rights, Jyväskylä 2009.
- Sepi, Mario*: Saatteeksi – puheenjohtajan viesti. Euroopan talous- ja sosiaalikomitean julkaisu ”ETSK: silta Euroopan unionin ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan välillä”, Bryssel 2009.
- Setälä, Maija*: Demokratian arvo, Helsinki 2003.
- Setälä, Maija*: Valta kansalle? Suora demokratia ja sisällöllinen kansalaisaloite perustuslakiiu-distuksessa, s. 119–131. Teoksessa Wiberg, Matti (toim.), Perustuslakiahaasteet, Helsinki 2010.
- Setälä, Maija*: Suoran demokratian käytäntöjen vertailu ja arviointi – näkökulmia suoran demokratian kehittämiseksi Suomessa. Perustuslain tarkistamiskomitean (KM 9/2010) mietinnön liite, s. 204–228. Helsinki 2010.
- Siisiäinen, Martti*: Uusien ja vanhojen liikkeiden keinovalikoimat, s. 219–243. Teoksessa Ilmonen, Kaj – Siisiäinen, Martti: Uudet ja vanhat liikkeet, Tampere 1998.
- Siltala, Raimo*: Oikeustieteen tieteenteoria, Vammala 2003.
- Siltala, Raimo*: Oikeudellinen tulkintateoria, Jyväskylä 2004.
- Simola, Matti*: Turvallisuusselvitysmenettelystä myönteisiä tuloksia, s. 6–11. Tietosuoja 3/2004.
- Sinisalo, Kari*: Poliisin toimivallan määräytyminen, Vammala 1971.
- Sinisalo, Kari*: Poliisi, Helsinki 1973.
- Sinisalo, Kari – Seppälä, Antti*: Ehdotus kokoontumislaiksi. Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 6/1975.
- Sipilä, Arvo*: Suomen työoikeuden pääasiat, Porvoo 1968.
- Sipponen, Kauko*: Lainsäädäntövallan delegoiminen, Vammala 1965.
- Sipponen, Kauko*: Työtaisteluoikeus perus- ja ihmisoikeutena, s. 433–506. Teoksessa Kanninen, Heikki – Koskinen, Hannu – Rosas, Allan – Sakslin, Maija – Tuori, Kaarlo (toim.), Puhuri käy (Heikki Karapuu 30.12.1944–15.6.2006), Helsinki 2009. (Sipponen 2009a)
- Sipponen, Kauko*: Perustuslain normatiivinen ja yhteiskunnallinen voima, s. 285–308. Juhlajulkaisussa Letto-Vanamo, Pia ym. (toim.), Mikael Hidén 1939–7/12–2009, Helsinki 2009. (Sipponen 2009b)
- Sipponen, Kauko*: Avainryhmien työtaistelu – Tanskan ja Norjan mallit. Elinkeinoelämän valtuuskunnan EVA:n analyysi nro 10, Helsinki 2010.
- Sjöberg, Wilhelm*: Työrauhan puolesta. 50 vuotta työnantajain yhteistoimintaa, Helsinki 1958.
- Skinner, Quentin*: Kolmas vapauden käsite, Niin & näin -lehden sarja, Tampere 2003.
- Smolander, Jyrki*: Oikeusvaltiolla vasemmistoa vastaan. Oikeus 4/2002, s. 394–413.
- Strasser, Rudolf*: Arbeitsrecht II Kollektives Arbeitsrecht, Wien 1984.
- Suksi, Markku*: Finlands statsrätt. Edilex, Edita Publishing 2002.
- Sulkunen, Olavi*: Virkakiellot Saksan Liittotasavallassa ja kansainvälinen työoikeus, Oikeus 2/1986, s. 119–131.

- Sulkunen, Olavi*: Itsehallinto ja ammattiyhdistysliike, s. 73–99. Teoksessa Scheinin, Martin (toim.), Itsehallinnon oikeus, Helsinki 1987.
- Sulkunen, Olavi*: Työelämän oikeudet ja Kansainvälinen työjärjestö, s. 179–218. Teoksessa Helminen, Marjut – Lång, K. J.: Kansainväliset ihmisoikeudet, Mänttä 1988.
- Sulkunen, Olavi*: Kansainväliset ammattiyhdistysoikeudet, Helsinki 2000. (Sulkunen 2000a)
- Sulkunen, Olavi*: Ammattiyhdistysoikeudet Euroopan Yhteisön oikeudessa, s. 55–195. Työoikeudellisen Yhdistyksen vuosikirja 1999–2000, Helsinki 2000 (Sulkunen 2000b).
- Sulkunen, Olavi*: Kansainväliset ammattiyhdistysoikeudet, SIVUT?. Teoksessa Lehdesmäki, Ilkka – Tapanainen, Maippi (toim.), Rajat riistolle, Vantaa 2003.
- Sundström, Leif*: Fasismi, Keuruu 2007.
- Suppola, Salme*: Suomalainen mielenosoitus. Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 10/1973.
- Suviranta, Antti*: Invisible Clauses in Collective Agreements, s. 179–215. Teoksessa Scandinavian Studies in Law, Almqvist & Wikkel 1965.
- Suviranta, Antti*: Työrauhavelvollisuuden rajankäyntiä, s. 4–9. Työoikeudellisen Yhdistyksen vuosikirja 1982, Helsinki 1983.
- Suviranta, Antti*: Työtaisteluoikeuden rajoittamisesta, s. 215–231. Teoksessa Työtuomioistuin 50 vuotta, Helsinki 1997.
- Sweepston, Lee*: The International Labour Organisation and Human Rights, s. 323–341. Teoksessa Krause, Catarina – Scheinin, Martin, International Protection of Human Rights, Jyväskylä 2009.
- Tala, Jyrki*: Lainsäädännön kehityspiirteitä Suomessa 1985–2005, s. 13–80. Teoksessa Tala, Jyrki – Litmala, Marjukka: Katsauksia Suomen lainsäädäntökehitykseen 1985–2005, Paremmen sääntelyn toimintaohjelma osa 2, Edita 2006.
- Tammilehto, Olli* (toim.): Kun edustajat eivät riitä. Kansalaistoiminnan opas, Juva 1989.
- Thoreau, Henry*: Kansalaistottelemattomuus, s. 15–44. Teoksessa Lauhakangas, Outi (toim.), Kansalaistottelemattomuudesta, Keuruu 1986.
- Tiitinen, Kari-Pekka*: Virkaehtosopimusoikeus, Vammala 1983.
- Tiitinen, Kari-Pekka*: Mukavuuslippu ja kansainväliset työehtosopimukset, s. 61–114. Työoikeudellisen Yhdistyksen vuosikirja 1988, Helsinki 1988.
- Tiitinen, Kari-Pekka – Kröger, Tarja*: Työsopimusoikeus, Helsinki 2008.
- Tilch, Horst – Arloth, Frank* (Hrsg.): Deutsches Rechts-Lexikon, München 2001.
- Tirkkonen, Tauno*: Suomen siviiliprosessioikeus II, Porvoo 1966.
- Tolonen, Hannu*: Oikeuslähdeoppi, Vantaa 2003.
- Toppinen, Pilvi*: Deliberatiivinen demokratia ja erilaisuuden haaste. Pro gradu -tutkielma, Helsingin yliopiston valtiotieteellinen tiedekunta 2003.
- Tuomi, Jouni – Sarajärvi, Anneli*: Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi, Jyväskylä 2003.
- Tuori, Kaarlo*: Valtionhallinnon sivuelinorganisaatiosta 1 ja 2, Vammala 1983.
- Tuori, Kaarlo*: Oikeus, valta ja demokratia, Mänttä 1990.
- Tuori, Kaarlo*: Carl Schmitt ja vastavallankumouksen teoria. Esipuhe teoksessa Schmitt Carl, Poliittinen teologia, Hamina 1997.
- Tuori, Kaarlo*: Yhdistymisvapaus, s. 433–459. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet, Juva 1999. (Tuori 1999a)
- Tuori, Kaarlo*: Vaali- ja osallistumisoikeudet, s. 461–471. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet, Juva 1999. (Tuori 1999b)
- Tuori, Kaarlo*: Yleinen järjestys ja turvallisuus – perusoikeusko? LM 6-7/1999, s. 920–931. (Tuori 1999c)

- Tuori, Kaarlo*: EC Law: An Independent Legal Order or a Post-Modern Jack in the box, s. 396–415. Teoksessa Eriksson, Lars D. – Hurri, Samuli (eds), *Dialectic of Law and Reality*, Helsinki 1999 (Tuori 1999d).
- Tuori, Kaarlo*: Kriittinen oikeuspositivismi, Vantaa 2000.
- Tuori, Kaarlo*: Yleiset opit: mitä ne ovat, mitä niillä tehdään ja miten niitä kehitetään, eripainos teoksesta III oikeustieteen tutkija- ja jatkokoulutuspäivät 6.–8.6.2002 Savonlinna, Joensuu 2002 (Tuori 2002a).
- Tuori, Kaarlo*: Foucault'n oikeus, Vantaa 2002.
- Tuori, Kaarlo*: Oikeuden ratio ja voluntas, Vantaa 2007.
- Tähti, Aarre*: Oikeudellisilla periaatteilla argumentoimisen erityispiirteistä. LM 4/1999, s. 553–564.
- Uggerud, Ken*: *Arbeidstvistlov og menneskerettigheter*, Oslo 1997.
- Uljanov, Vladimir (Lenin)*: Valtio ja vallankumous, Helsinki 1945.
- Uotila, Pekka*: Eduskunnan oikeusasiamies ja EOA:n poliisitoimintaan kohdistuneet kantelurat-kaisut 1989–1999. Poliisiammattikorkeakoulun tiedotteita 15, Helsinki 2001.
- Valavaara, Oiva*: Yhdistystoiminnan käsikirja, Helsinki 1973.
- Valkonen, Marjaana*: Yhdessä elämä turvallisesti (SAK:n historia 1930–1947), Helsinki 1987.
- Veneziani, Bruno*: Right to collective bargaining and action (Article 28), s. 291–336. Teoksessa Bercusson, Brian (ed.): *European Labour Law and the EU Charter of Fundamental Rights*, Baden-Baden 2006.
- Venäläinen, Juhani*: Oikeus urbaaniin tilaan – huomioita poliittisen talonvaltausliikkeen uusvan-hasta oikeuttamisperustasta. Oikeus 3/2011, s. 326–346.
- Vihma, Jyrki*: Kansainvälinen työjärjestö ILO: työelämän kehittäjä, Vammala 1984.
- Vihma, Jyrki*: Järjestöjen asema työolojen hallinnassa, Jyväskylä 1986.
- Vihma, Jyrki*: Kolmio kärjellään: työolojen hallinnan avainkohtia. LTK-erityispalvelut 1987.
- Viinikka-Monthan, Tuija*: Sopimusvapaus ja pakottava lainsäädäntö. LM 8/1994, s. 1102–1118.
- Viitanen, Marko*: Kantelut poliisista. Poliisiammattikorkeakoulun tiedotteita 13/1999, Helsinki 1999.
- Viljanen, Jukka*: The European Court of Human Rights as a Developer of the General Doctrines of Human Rights Law, Tampere 2003.
- Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeudet ja lainsäätäjä. Eräitä näkökohtia suomalaisesta perusoikeus-käsityksestä historiallisen tarkastelun valossa, s. 71–82. Teoksessa Myntti, Kristian (toim.), *Finländska mänskorättsperspektiv*, Turku 1987.
- Viljanen, Veli-Pekka*: Kansalaisten yleiset oikeudet, Helsinki 1988.
- Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeuksien soveltamisala, s. 111–156. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: *Perusoikeudet*, Juva 1999. (Viljanen 1999a)
- Viljanen, Veli-Pekka*: Yksityiselämän suoja, s. 333–351. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: *Perusoikeudet*, Juva 1999. (Viljanen 1999b)
- Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeuksien merkitys lainsäädäntötyössä, s. 685–701. Teoksessa Hall-berg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: *Perusoikeudet*, Juva 1999. (Viljanen 1999c)
- Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset, Vantaa 2001.
- Viljanen, Veli-Pekka*: Onko sananvapaus poliittinen oikeus?, s. 85–98. Teoksessa Heikki Kulla ym., *Viestintäoikeus*, Vantaa 2002.
- Vilkka, Leena*: Mustavihreä filosofia uutta yhteiskuntaa etsimässä (Elämänsuojelijalehti), Tampe-re 1999.

- Villanen, Seppo*: Kuokkavierasjuhlat tilallisena konfliktina, s. 12–19. Nuorisotutkimusverkoston muistiossa Hoikkala, Tommi (toim.), Kuokkavieraat ja radikaali kansalaistoiminta 12.2.2004. – [Http://www.nuorisotutkimusseura.fi](http://www.nuorisotutkimusseura.fi), käytetty 29.9.2004.
- Vuorio, Jorma*: Työsuhteen ehtojen määrittäminen, Turku 1955.
- Vähätalo, Kari*: Työpaikkatasoinen ammattiyhdistysorganisaatio ja yhteiskunnallinen valta, Helsinki 1985.
- Wallace, William*: The pressure group phenomenon, s. 92–109. Teoksessa Frost, Brian (ed), The tactics of pressure, London 1975.
- Wesch, Martin*: Neue Arbeitskampfmittel, Berlin 1993.
- Wiberg, Matti*: Kansalaistottelemattomuuden määrittely ja oikeutus s. 110–122. Teoksessa Lauhakangas, Outi (toim.), Kansalaistottelemattomuudesta, Keuruu 1986.
- Wiberg, Matti*: Normitulva: määrällisiä näkökohtia. Oikeus 2/2010, s. 177–183.
- Willke, Helmut*: Valtion tragedia – johdatus monikeskuksisen yhteiskunnan valtioteoriaan, s. 144–165. Teoksessa Eräsaari, Risto – Rahkonen, Keijo (toim.), Hyvinvointivaltion tragedia, Tampere 1995.
- Wolter, Henner*: Vorbereitung und Durchführung von (gewerkschaftlichen) Streiks, s. 219– 282. Teoksessa Däubler, Wolfgang (Hrsg.), Arbeitskampfrecht, Baden-Baden 1987.
- Wälläri, Niilo*: Antoisia vuosia, Helsinki 1967.
- Ylikoski, Petri*: Onko valta kyky-käsite? SIVUT? Teoksessa Räillä, Juha – Wennberg, Mikko, Mitä on valta?, Kuopio 2000.
- Zachert, Ulrich*: Collective Bargaining in Germany, s. 27–50. Teoksessa Collective Bargaining in Europe. Ministerio de trabajo y asuntos sociales, Madrid 2004.
- Zetterberg, Seppo*: Venäjistä Neuvostoliitoksi, s. 313–354. Teoksessa Kirkinen, Heikki (toim.), Venäjän ja Neuvostoliiton historia, Keuruu 1986.
- Ämmälä, Tuula*: Oikeustoimen hyvän tavan vastaisuudesta, s. 5–47. Teoksessa Saarnilehto, Ari (toim.), Hyvän tavan vastaisuudesta, Turku 1993.

VIRALLISAINEISTO

- Suomen kansanvaltuuskunnan ehdotus Suomen valtiosäännöksi (Julkaisussa ”Kapinan aikana painetut Suomen asetuskokoelman numerot 10–33”, Suomen senaatin kirjapaino Helsinki 1918).
- HE 7/1923 vp laiksi työehtosopimuksesta.
- HE 20/ 1946 vp työehtosopimuslaiksi ja työtuomioistuinlaiksi.
- HE 309/1993 vp perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 57/1994 vp poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- HE 145/1998 vp kokoontumislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 148/1998 vp laiksi järjestyksenvalvojista.
- HE 34/1999 vp poliisilain muuttamisesta.
- HE 20/2002 vp laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi.
- HE 54/2002 vp laiksi sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 44/2003 vp laiksi yhdenvertaisuuden turvaamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 73/2003 vp laiksi metsälain muuttamisesta.
- HE 165/2003 vp tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi

sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden käsittelystä lunastusmenettelyssä ja ydinenergialain muuttamisesta.

HE 81/2004 vp rikoslain ja kokoontumislain muuttamiseksi.

HE 225/2004 vp laiksi lastensuojelulain muuttamisesta.

HE 83/ 2005 vp laiksi rajavartiolaitoksen tehtävien turvaamisesta 10 päivän heinäkuuta ja 14 päivän elokuuta 2005 välisenä aikana.

HE 203/2005 vp Elintarviketurvallisuusviraston perustamisen edellyttämistä muutoksista eräisiin lakeihin.

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

HE 3/2008 vp valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 19/2009 vp laiksi työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamisesta.

HE 60/2010 vp laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta.

HE 224/2010 vp poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 330/2010 vp laiksi järjestyslain muuttamisesta.

HE 60/2011 vp kansalaisaloitelaksi.

Työväenasiainvaliokunnan mietintö 5/1921 vp (HE työsopimuslaiksi).

Työväenasiainvaliokunnan mietintö 2/1923 vp (HE työehtosopimuslaiksi).

Sosiaalivaliokunnan mietintö 10/1946 vp (HE 20/ 1946 vp työehtosopimuslaiksi ja työtuomioistuinlaiksi).

Työasiainvaliokunnan lausunto 3/ 1994 vp perustuslakivaliokunnalle (PeVM 25/ 1994 vp – HE 309/ 1993 vp).

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto TyVL 5/2008 vp (HE 3/2008 vp valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi).

LaVL 21/2010 vp (HE 224/2010 vp poliisilaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi).

Sisäasiainministeriön vastaus eduskunnalle KK 555/1996 vp

LA 154/2003 vp

LA 141/2003 vp

EV 52/2004 vp

EV 150/2004 vp – HE 81/2004 vp

Komiteanmietintö 1974:27, Valtiosääntökomitean välimietintö.

Komiteanmietintö 1975:88, Toisen valtiosääntökomitean mietintö.

Komiteanmietintö 1984:1, Yhdistyslakikomitean mietintö.

Komiteanmietintö 1986:16, Parlamentaarisen poliisikomitean mietintö.

Komiteanmietintö 1992:3, Perusoikeuskomitean mietintö.

Komiteanmietintö 1997:13, Perustuslaki 2000 -komitean mietintö.

Komiteanmietintö 2000:1, Työsopimuslakikomitean mietintö.

Komiteanmietintö 2004:1, Valmiuslainsäädännön tarkastelua perustuslain näkökulmasta. Valmiuslakitoimikunnan välimietintö.

Komiteanmietintö 2005:2, Valmiuslakitoimikunnan mietintö. Ehdotus uudeksi valmiuslaiksi.

Komiteanmietintö 2008:3. Muutoksenhakulupatoimikunnan mietintö.

Komiteanmietintö 2010:9, Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö.

LÄHTEET

Perusoikeustyöryhmän muistio (Kauko Sipponen, Mikael Hidén, Heikki Karapuu, Antti Kivi-vuori ja Klaus Törnudd), oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 3/1982.

Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2002:7.

Lainlaatijan perustuslakiopas. Oikeusministeriön julkaisu 2006: 11, Edita 2006.

Lapin lääninhallituksen lausunto potilasturvallisuuden varmistamisesta S. 1108 A, LLH-2007-01781/So-3.

EU:n julkaisu ”ETSK: silta Euroopan unionin ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan välillä”. Bryssel 2009, luettelonumero ETSK-2009-01-FI.

MUU LÄHDEAINEISTO

Yleissitovat työehtosopimukset

Harja- ja sivellinalojen työehtosopimus 2007–2010

Kemian perusteollisuuden työehtosopimus 2004

Puusepänteollisuuden työehtosopimus 2007–2010

TT-SAK -yleissopimus (nykyään EK-SAK -yleissopimus)

Veneteollisuuden työehtosopimus 2007–2010

Sanomalehdet

Sanomalehtiartikkeleita ja -kirjoituksia ei ole luetteloitu, vaan niihin on vain viitattu alaviitteissä.

Lyhenteitä

AD	Arbetsdomstolen (Ruotsin työtuomioistuin)
AOA	eduskunnan apulaisoikeusasiamies
AOK	valtionneuvoston apulaisoikeuskansleri
ATTAC	Association pour une Taxation des Transactions financiers pour l'Aide aux Citoyens
BAG	Bundesarbeitsgericht (Saksan liittotasavallan työtuomioistuin)
CESCR	Committee on Economic, Social and Cultural Rights (YK:n TSS-komitea)
Conclusions	Euroopan neuvoston sosiaalisten oikeuksien komitean päätelmät (Committee of independent experts on the European social charter, Strasbourg)
Digest	Freedom of Association. Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO.
EOA	eduskunnan oikeusasiamies
EIF	Encyclopaedia Iuridica Fennica
EIS	Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
ESP	Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja
ETYJ	Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
EV	eduskunnan vastaus
EVA	Elinkeinoelämän valtuuskunta
EYT	Euroopan yhteisöjen tuomioistuin; nykyään EUT
HE	hallituksen esitys
HM	Hallitusmuoto
HO	hovioikeus
ILO	Kansainvälinen työjärjestö
JFT	Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland
Jouha	joukkojenhallinta
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
KM	komiteanmietintö
KokL	kokoontumislaki
KP-sopimus	YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus 1966
LA	lakialoite
LaVL	lakivaliokunnan lausunto
LM	Lakimies
OK	oikeudenkäymiskaari
OKA	valtionneuvoston oikeuskansleri
ON	oikeusneuvos
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki

LYHENTEITÄ

PNE	puhemiesneuvoston ehdotus
PolL	poliisilaki (493/1995; uusi poliisilaki 872/2011 tulee voimaan 1.1.2014)
RL	rikoslaki
SAK	Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry.
SDP	Suomen Sosialidemokraattinen Puolue rp
SKDL	Suomen Kansan Demokraattinen Liitto rp
SKP	Suomen Kommunistinen Puolue rp
Supo	suojelupoliisi
TEhtoL	työehtosopimuslaki
TM	työministeriö, nykyään työ- ja elinkeinoministeriö (TEM)
TRiitaL	laki työriitojen sovittelusta
TSL	työsopimuslaki
TSS-sopimus	YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus 1966
TT	työtuomioistuin
TYV	Työoikeudellisen Yhdistyksen vuosikirja
U	Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle EU-asioissa
vp	valtiopäivät
YJT	yleinen järjestys ja turvallisuus
YK	Yhdistyneet kansakunnat

OSA I

JOHDANTO

1 Tutkimustehtävä

Tutkimukseni kohteena ovat toimintaoikeudet demokraattisen yhteiskunnan oloissa. Kohteen laajuuden vuoksi keskityn yleisten yhteiskunnallisten toimintaoikeuksien systematisoinnin lisäksi yksityiskohtaisemmin työtaisteluvapau-teen.

1.1 TOIMINTA, TYÖTAISTELU JA PERUSTUSLAKI

Toiminnalla tarkoitan tässä esityksessä yhteiskunnallista vaikuttamista. Se on sekä yksilöiden että kollektiivien toimintaa. Oikeudellisesti kysymyksessä on siis tällaiseen toimintaan oikeuttavien ja sitä rajoittavien normien muodostama kokonaisuus. Yhteiskunnallisista toimintaoikeuksista puhuttaessa on kysymys kansalaisyhteiskunnan toiminnasta demokraattisen oikeusvaltion osana. Tätä säätelevien normien keskeinen sisältö on ilmaistu Suomen perustuslain (PL, 731/1999) 2. luvussa Perusoikeudet.

Työtaistelutoiminnalla tarkoitetaan yleisessä keskustelussa useimmiten työmarkkinajärjestöjen toimintaa riideltäessä palkoista ja muista työsuhteen ehtoista. Työmarkkinatoimintaa on säännelty myös kansainvälisin sopimuksin sekä kotimaisin säädöksin. PL 13 § 2 momentin viimeisen virkkeen mukaan yhdistymisoikeuden ohella on turvattu ”ammattillinen yhdistymisvapaus ja vapa-
us järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi”. Säännös viittaa nimenomaan edunvalvontajärjestöjen, kuten ammattiyhdistysten ja työnantajayhdistysten, oikeuteen ”järjestäytyä” eli organisoida edunvalvontatoimintaa kollektiivisesti. Ilman tätä viimeistä virkettäkin olisi mainitun PL 13 § 2 momentin mukaan oi-
keus perustaa myös edunvalvontajärjestöjä, jotka ovat yhdistyksiä muiden jou-
kossa. Lainkohdan merkitys onkin oikeastaan lähinnä siinä, että sillä on turvat-
tu ammattiyhdistysoikeudet ja niiden mukana työtaisteluvapaus edunvalvonta-
toiminnassa. Perusoikeusuudistuksen eri vaiheissa, jotka johtivat vuoden 1995
uuteen perusoikeussäännöstöön Hallitusmuodon II luvussa, keskusteltiin mah-
dollisuudesta ottaa perustuslakiin nimenomainen maininta työtaisteluvapau-
desta tai ns. lakko-oikeudesta (ja vastaavasti työsulkuoikeudesta). Keskustelu ei
johtanut lainsäädäntöön, jossa työtaistelu olisi nimenomaisesti mainittu. Jäl-
keenpäin on oikeuskirjallisuudessa moneen kertaan todettu, että työtaisteluva-
paus nauttii perustuslain suojaa. Yleisesti tämän suojan katsotaan perustuvan
juuri PL 13 § 2 momenttiin.

Tutkimuksen yksi tavoite on selvittää työtaisteluvapauden luonnetta oikeusperiaatteena ja sen mukaisena perusoikeutena. Työtaisteluvapaudella tarkoitetaan jokaiselle yksilölle kuuluvaa oikeutta järjestää painostustoimintaa työpaikoilla ja osallistua siihen. Rajankäyntiä tarvitaan yhä edelleen työsuhteisiin liittyvän työtaistelun, työehtoihin liittymättömän työtaistelun ja työsuhteista riippumattoman muun painostuksen välillä.

Työtaistelussa ei ole aina kysymys työriidasta eli työehtoihin liittyvistä erimielisyyksistä. Työtaistelutoimia ovat myös esimerkiksi sellaiset työnseisaukset, joilla ei tavoitella taloudellisia etuja. Tavoitteet voivat olla yleispoliittisia ja jopa täysin edunvalvontaan liittymättömiä. Jos painostustoiminta tapahtuu työpaikalla tai muuten työsuhteisiin liittyvänä, sitä pidetään kuitenkin vakiintuneesti työtaisteluna. Tässä yhteydessä kollektiivisessa työoikeudessa puhutaan esimerkiksi poliittisista lakoista, joita ei koske työehtosopimuslain mukainen työrauhavelvollisuus ja joihin työtuomioistuin ei ole oikeutettu kajoamaan.

Kun PL 13 § 2 momentti koskee ammatillista järjestäytymistä ja edunvalvontaa, mikä on oikeusjärjestyksen sisältö suhteessa työtaistelutoimiin poliittisena tai muuten työsuhte-etuihin liittymättömänä toimintana?

Työtaisteluvapaus ei nojaudu pelkästään PL 13 § 2 momentin viimeiseen virkkeeseen. Työtaisteluvapaus on johdettavissa PL 7 § 1 momentissa säädetystä jokaiselle kuuluvasta oikeudesta henkilökohtaiseen vapauteen. Lisäksi työtaisteluvapautta tukevat perustuslain tasolla yhdistymisvapaus, sananvapaus ja kokoontumisvapaus. Riippuen työtaistelutoimen lajista myös PL 18 § 1 momentin mukaisella oikeudella valita työnsä, ammattinsa ja elinkeinonsa on painoa perustuslainsuojaa arvioitaessa.

Työtaistelun toimeenpanija voi olla joko työmarkkinajärjestö tai muu yhteisö. Työmarkkinajärjestö voi olla työnantaja- tai työntekijäyhdistys. Käsite on sidottavissa TEhtol (436/ 1946) 1 §:ään, jossa määritellään työehtosopimuskelpoiset yhdistykset. Tällaisen yhdistyksen on oltava rekisteröity ja sen sääntömääräisenä tarkoituksena pitää olla joko työnantajien tai työntekijöiden etujen valvominen työsuhteissa. Työtaistelutoiminta on säännelty eri tavoin sen mukaan, onko toimijana työmarkkinajärjestö vai muu yhdistys. Perustuslain yhdistymisvapautta sekä henkilökohtaista vapautta koskevat kohdat soveltuvat kaikenlaisiin yhdistyksiin. Työehtosopimustoimintaan kuuluva painostus sekä työtaistelu työehtosopimuksien aikaansaamiseksi on perustuslain ohella säännelty tavallisella lainsäädännöllä, lähinnä työehtosopimuslailla ja työriitojen sovittelusta annetulla lailla (420/1962).¹

¹ Tekstin säästämiseksi tässä tutkimuksessa puhutaan yleisesti työehtosopimuksista, vaikka samanlainen sääntely koskee suurelta osin myös virkaehtosopimuksia. Siltä osin kuin virkaehtosopimusten sääntely poikkeaa yksityisen sektorin sääntelystä, on kuitenkin käsiteltävä erikseen julkisen sektorin lainsäädäntöä. Joka kohdassa ei myöskään erikseen mainita työnantajayhdistyksiä ja niille kuuluvaa työtaisteluvapautta, kuten oikeutta järjestää työsulkua. Työoikeudessa vallitsevan pariteetti-ideologian mukaisesti säännöt koskevat sekä työnantaja- että työntekijäosapuolia. Tutki-

Ammattiyhdistystä sitoo työrauhavelvollisuus työehtosopimuksen ollessa voimassa. Työrauhavelvollisuus perustuu siihen, että yhdistys on tehnyt työehtosopimuksen, joka on olennaisesti eräänlainen rauhansopimus. Sopimukset merkitsevät niiden hyväksyneille yhdistyksille tavallaan suostumusta perusoikeuden rajoittamiseen tai ainakin osittaista luopumista niiden täysimääräisestä käyttämisestä. Sopimukset on yleisesti hyväksytty perusoikeusrajoituksiksi, vaikka joistakin perusoikeuksista ei voi luopua sopimallakaan. Sopimus, jolla yksilö sitoutuisi olemaan osallistumatta työtaisteluun, on katsottu kohtuuttomaksi, hyvän tavan vastaiseksi ja mitättömäksi.² Muunlaista yhdistystä kuin työmarkkinajärjestöä ei sido TEhtol 8 §:n mukainen työrauhavelvollisuus, koska se ei ole voinut pätevästi tehdä työehtosopimusta. Vaikka tällainen yhdistys vaatisikin esimerkiksi palkankorotuksia, sen toimintaa eivät sido samat lainkohdat kuin työmarkkinajärjestöä.

Painostusta voi kohdistaa julkiseen valtaan tässä ominaisuudessaan. Tyypillinen tapahtuma on poliittinen lakko, jolla vaaditaan valtion lainsäädännön tai budjetin muuttamista. Teoriassa kaikkia yhdistyksiä koskee sama laki, mutta työmarkkinajärjestöjen toiminta tulee erikseen tarkasteltavaksi siinä mielessä, että niiden työtaistelulla voidaan poliittisen työtaistelun ohessa vaatia myös työehtosopimuksella määrättäviä etuja ja tulkintoja. Työtuomioistuimen laaja käytäntö on yhä herkemmin johtanut tälläkin kentällä hyvityssakkoseuraamukseen, vaikka työrauhavelvollisuus ei koskekaan puhtaasti poliittista työtaistelua. Mainittakoon jo tässä, että virkamiehiltä on virkaehtosopimuslakien sisältämän ns. pysyvän työrauhavelvollisuuden myötä kielletty poliittinen työtaistelu.³

1.2 TAUSTA: DEMOKRAATTINEN OIKEUSVALTIO JA POLIITTISET PERUSOIKEUDET

Tutkimukseni tausta ja viitekehys on teoria demokraattisesta oikeusvaltiosta sellaisena kuin sen Suomessa on lähinnä *Kaarlo Tuori* hahmottanut.⁴ Toimintavapaudet yleisesti sekä työtaisteluvapaus erikseen ovat analysoitavina demokraattisen yhteiskunnan ja sitä johtavan valtiokoneiston taustaa vasten.

Suomessa on kattava ja kansainvälisesti vertaillen tasokas perusoikeusnormisto.⁵ Perustuslaissa lueteltujen perusoikeuksien ohella ovat laintasoisina voi-

muksen kannalta ja kansainväliset sopimuksetkin huomioon ottaen mielenkiintoisin alue ovat työn-
tekijäpuolen ja ammattiyhdistysten työtaisteluja koskevat säännöt ja periaatteet.

² Saraviita 2005 s. 184; Koskinen 1989 s. 111–113.

³ Ks. esim. Koskinen – Kulla 2005 s. 200; samoin on asia Ruotsissa, mutta vain kotimaan politiikkaa koskeissa asioissa, ks. Adlercreutz 1986 s. 101.

⁴ Tuori 1990 s. 136, 139, 269–278 ja Tuori 2000 s. 122, 252–253.

⁵ Oikeusministeriön työryhmämietintö 2002: 7 (Perustuslain seurantatyöryhmä) s. 4.

massa kansainväliset ihmisoikeuksia koskevat sopimukset, joita on solmittu Euroopan neuvoston, ILO:n, YK:n ja EU:n toiminnan yhteydessä.

YK:n ja Euroopan neuvoston sopimuksille on ominaista kaksijakoisuus: on omat sopimuksensa kansalais- ja poliittisista oikeuksista ja omat sopimuksensa TSS-oikeuksista. Suomen perustuslakiuudistuksessa vuonna 1995 omaksuttiin perusoikeusjärjestelmän yhtenäisyys. Eri oikeustyytit muodostavat kokonaisuuden. Ne eivät ole vastakkaisia, vaan niillä pyritään eri näkökohdista samaan päämäärään. Kansainvälinen kehitys näyttää menevän samaan suuntaan.⁶

Tämän tutkimuksen kannalta keskeisiä ovat poliittiset vapausoikeudet ja ihmisoikeudet. Taka-alalle jäävät ns. toisen, kolmannen ja neljännen sukupolven oikeudet eli TSS-oikeudet ja kollektiiviset oikeudet. Esimerkiksi poliittisluonteisten työtaistelujen legitimiyyttä arvioitaessa TSS-oikeuksilla on kuitenkin ainakin tulkinnallista merkitystä. Pääpaino on siis PL 7 §:n mukaisella oikeudella henkilökohtaiseen vapauteen, PL 12 §:n mukaisella sananvapaudella ja 13 §:n mukaisella kokoontumis- ja yhdistymisvapaudella. Juuri näistä oikeuksista käytetään nimitystä *poliittiset perusoikeudet*, minkä lisäksi puhutaan poliittisista vapausoikeuksista.⁷ Lähes samaa tarkoitetaan käsitteellä kommunikaatioperusoikeudet. Ne ovat oikeuksia, joita käyttäen kansalaisyhteiskunta toimii ja vaikuttaa demokraattisen oikeusvaltion kehittämiseen ja tahdonmuodostukseen.⁸

Edellä mainittujen lainkohtien ohella tutkittavaan aiheeseen liittyvät PL 18 §:n mukainen oikeus työhön ja elinkeinovapaus sekä 15 §:n mukainen omaisuuden suoja. Nimenomaisesti perustuslaissa nimettyjen perusoikeuksien piiriin kuuluu oikeuksia, joista käytetään omia erityisiä nimityksiään, vaikka ne oikeastaan ovat osa joistain laissa mainituista perusoikeuksista tai niistä johdettavissa. Tällaisia perusoikeuksia ovat esimerkiksi sopimusvapaus ja työtaisteluvapaus, joilla on monia keskinäisiä ulottuvuuksia. Aiheen kannalta merkittävä lainkohta on myös PL 22 §, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Suomen perustuslaki sisältää nimenomaisesti viittauksia kansalaistoimintaan. Kansalaistoiminta on tutkimuksessa keskeinen käsite, joka laajasti tulkittuna sisältää yhdistysten, kansalaisliikkeiden ja yksilöiden toiminnan, ns. aktivismin. Tähän liittyy ensinnäkin PL 2 § 2 momentti, jonka mukaan kansanvaltaan kuuluu yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Tätä vastaavasti PL 14 § 4 momentissa on säädetty julkisen vallan tehtäväksi edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Lisäksi PL 20 § 2 momentin mukaan jokaiselle on pyrittävä turvaamaan oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Näitä

⁶ Karapuu 1999a, s. 68–74, jossa on selostettu perusoikeuksien jaottelua.

⁷ Tuori 1999a s. 433; Viljanen 1999c s. 685.

⁸ Jyränki 2002 s. 24; olen käyttänyt myös termiä kommunikatiiviset perusoikeudet.

lainkohtia on luonnehdittu deklaratorisiksi säännöksiksi ja samalla perustuslailliseksi toimeksiannoiksi, joilla on myös tulkintavaikutusta.⁹ Pelkästään deklaratorisiksi näitä keskeisiä säännöksiä ei voi kuitenkaan tulkita, vaan niillä on kaikkea julkista valtaa velvoittava luonne. Yleisempänä säännöksenä on edellä mainittu perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamista koskeva PL 22 §. Tämän mukaisesti on kokoontumislain 4 §:ssä säädetty julkiselle vallalle velvollisuus edistää kokoontumisoikeuden käyttämistä. Tämä velvollisuus koskee kaikkea julkista valtaa – niin lainsäätäjää, hallintoa kuin tuomiovaltaakin.¹⁰

Toiminta virallisissa valtioelimissä ja virallisesti hyväksytyissä korporaatiossa ei ole tässä tutkimuksessa erityisen mielenkiintoista. Huomio kiinnittyy lähinnä virallisesta politiikasta riippumattomaan, ns. ulkoparlamentaariseen toimintaan. Usein tämä tarkoittaa käytännössä ainakin jonkinasteista vastarintaa tehtyjä päätöksiä vastaan. Poliittinen aktivismi voi kohdistua myös oikeus- ja yhteiskuntajärjestelmään, mikä on valtiosääntöoikeudellisesti mielenkiintoinen, mutta vähälle keskustelulle jäänyt ilmiö. Tutkimustehtävän hahmottamiseksi on jo johdannossa syytä korostaa, että perustuslaissa taatun vaikuttamismahdollisuuden keinoja on virallisten osallistumismahdollisuuksien ohella myös suora toiminta, joka käytännössä näkyy usein mielenosoituksina ja jopa kansalaistottelemattomuutena.

1.3 TUTKIMUSKYSYMYKSET

1.3.1 Väitteet ja oletukset

Lähtökohtani ja perusväitteeni on, että demokraattiseen oikeusvaltioon kuuluvat aina jo käsitteellisesti laajat toimintaoikeudet, joista yksi on työtaisteluvapaus. Vaikuttaa mahdottomalta perustella pätevästi sellaista demokratiaa, jossa työtaistelut olisi kokonaan kielletty. Työtaisteluvapaus koskee välttämättä työtaistelua sekä työmarkkinoiden edunvalvonnan että politiikan välineenä. Kielto merkitsisi työelämässä viime kädessä pakkotyötä, työpaikan vapaan valinnan estämistä. Työmarkkinoiden neuvottelujärjestelmät olisivat keinotekoisia ja todellisuudessa vain vahvemman osapuolen sanelua. Muussa toiminnassa, kuten yhdistyksissä ja kansalaisjärjestöissä, työtaistelujen kieltä johtaisi perusoikeuksien olennaisiin rajoituksiin. Sananvapaus, kokoontuminen ja sopimusvapaus olisivat olennaisesti rajoitettuja. Vapaus sekä taloudelliseen että poliittiseen toimintaan ja sen mukana työtaisteluun on demokratiassa pääsääntö, jonka rajoitukset ja kiellot merkitsevät poikkeuksia.

⁹ Saraviita 2000 s. 72 ja 172.

¹⁰ Pohjolainen – Majuri 2000 s. 130.

Hypoteesiksi voi perustellusti esittää, että viranomaisten ja lainkäyttäjän tulokinnat eivät aina ole perusoikeusmyönteisiä, vaan niiden takaa saattaa olla havaittavissa muunlaista tarkoituksenmukaisuutta ja intressisidonnaisuutta. Intressisidonnaisuuden lisäksi on yleisemmin kysyttävissä, vaikuttaako tuomarien ja muiden lakimiesten argumentointiin ja ratkaisuihin heidän poliittinen taustansa. Taustan vaikutusta voi olettaa löytyvän lakkoliikkeiden tuomioistuinkäsittelyssä, työrauhavelvollisuuden rajankäynneissä ja yleisten kokousten rajoituspyrkimyksissä. Maassamme jatkui kauan myös perinne vasemmistolaisen yhteiskunnallisen toiminnan ja ilmaisuvapauden tukahduttamiseksi.¹¹ Yritän selvittää viranomaisten ratkaisujen erittelyllä, onko olettamukselle rajoituspyrkimysten jatkumisesta perusteita.

Työtaisteluvapautta ei useinkaan hyväksytä ilman varauksia. Vastustus selittyy pääosin sillä, että tuotannossa on kysymys taloudellisesta vallasta ja tulonjaosta.¹² Työtaistelut merkitsevät rajoitusta omaisuuden vapaalle käyttämiselle yritysvoiton hankkimiseksi. Muussa kuin tuotannollisessa työssä on kysymys muunkinlaisten tavoitteiden kuin taloudellisen hyödyn joutumisesta ristiriitaan työtaisteluvapauden kanssa.

1.3.2 Tutkimuksen kohde ja kysymykset

Tutkimusaihetta voi tarkastella kahdesta näkökulmasta. Ensinnäkin valtion ja yhteiskunnan näkökulmasta on tarkasteltava kysymystä toimintaoikeuksien merkityksestä demokraattiselle oikeusvaltiolle. Onko demokraattinen oikeusvaltio edes mahdollinen ilman laajoja toimintaoikeuksia ja työtaisteluvapautta? Toiseksi voi esittää kysymyksen, mihin oikeuksiin toimijat voivat vedota. Mitä oikeuksia ja oikeuksien rajoituksia yksilöillä ja yhteisöillä on järjestäessään toimintaa?

Aiheen voi kiteyttää kahteen osaan, joista ensimmäinen merkitsee teoreettista erittelyä demokraattiseen yhteiskuntaan kuuluvista oikeuksista. Se ei ole kuitenkaan tutkimuksen varsinainen tema, vaan toimintaoikeuksien taustan ja ympäristön hahmottamista varten asetettava yleinen ja laaja kysymys. Muotoilen sen seuraavasti: mikä on toimintaoikeuksien ja erityisesti työtaisteluvapauden merkitys demokraattisen oikeusvaltion ominaisuuksina?

Aihetta voi lähestyä myös kysymällä, minkälaiset toimintaoikeudet ja minikäläinen painostustoiminta ovat *tarpeen* demokraattisen yhteiskunnan toimimisen kannalta. Tämä johtaisi niin laajaan oikeuspoliittiseen käsittelyyn, ettei se tässä ole mahdollista. Se johtaisi välttämättä myös monen tieteenalan menetel-

¹¹ Ks. esim. Björne 1977 kokonaisuudessaan, erityisesti s. 38–55 ja Rentola 2009 s. 134–136.

¹² Rajoituksia on esitetty eniten elinkeinoelämää edustavien järjestöjen piiristä; ks. esim. Sipponen 2010 s. 5 ja EK:n lausunto perustuslakivaliokunnalle 15.4.2010.

mien käyttämiseen. Joudun pääosin pitäytymään normatiivisen tutkimuksen alueella. Kysymykset kuuluvat siis: mikä on sallittua ja mikä kiellettyä? Sivu-kysymyksinä kulkevat silti mukana: mikä on käskettyä, taikka lievemmin, mikä on suositeltavaa?

Tutkimuskysymys olisi tätä taustaa vasten toimijoiden näkökulmasta asetettava kysymys: minkälaiset oikeudet henkilöillä on vaikuttaa toimintaympäristöönsä ja yhteiskuntaan demokraattisessa oikeusvaltiossa? Esimerkkinä toimintaoikeuksista on tässä yhteydessä esillä erityisesti työtaisteluvapaus.

Tällaisenaan kysymys on yhä liian laaja, joten sitä on rajattava. Kysymyksen ydin on, mitä oikeuksia yksilöillä ja siten myös yhdistyksillä on *painostustoimintaan*. Tutkimuksen ulkopuolelle jää siten myös vaikuttaminen välillisen demokratian, yleisten vaalien ja kansanedustuslaitoksen kautta.

Tarkoitukseni on edetä niin, että erittelen ensin toimintaoikeuksia poliittisten perusoikeuksien eli sananvapauden, yhdistymisvapauden sekä kokoontumis- ja mielenosoitusvapauden kannalta. Toimintaoikeudet muodostavat tässä tavaltaan laajan kehän. Siitä on erotettavissa yksityiskohtiin menemällä sisempiä osia. Toimintaoikeuksia voi luokitella moniinkin alaluokkiin, kuten esimerkiksi toimintaoikeudet politiikassa, edunvalvonnassa, ympäristöasioissa, elinkeinotoiminnassa, kulttuurissa jne. Tarkoitukseni on rajata alue niin, että erittelen ensin yleisesti yksilöiden ja yhteisöjen toimintaoikeuksia rajoituksineen yhteiskunnallisessa vaikuttamisessa. Sen jälkeen siirryn työtaisteluvapauden käsitteeseen toimintavapautena.

Tämän pohdinnan jälkeen olen päätenyt asettamaan tutkimuskysymykseni rajattuna seuraavasti:

Minkälaiset ovat toimintaoikeudet, erityisesti oikeus työtaisteluun ja muuhun painostukseen demokraattisessa oikeusvaltiossa ja minkälaiset rajoitukset niihin ovat hyväksyttäviä?

Lisäksi kysymykseen vastaaminen johtaa hakemaan vastausta ainakin lyhyesti kysymykseen *vastaavatko Suomen nykyiset oikeudet demokraattisen oikeusvaltion tunnusmerkkejä?*

Tarkastelen toimintaoikeuksia demokraattisen oikeusvaltion ja siten myös perus- ja ihmisoikeuksien taustaa vasten. Haen vastausta lainopilliseen kysymykseen, minkälaista sääntelyä on olemassa ja miten sitä on tulkittava niin, että perusoikeudet toteutuvat mahdollisimman täysin ja laajoina. Kysymykseen liittyy myös yhdistysten ja kansalaisjärjestöjen tosiasiallisen toiminnan ja sen mahdollisuuksien erittelyä. Näin esitettynä kysymystä ei ole aikaisemmin paljon tutkittu. Oikeusdogmaattisia tutkimuksia ja kuvauksia on laadittu Suomessa mm. yhdistyslaista, kokoontumisoikeudesta ja työtaisteluoikeudesta sekä so-

siologisia tutkimuksia etujärjestöjen toiminnasta.¹³ Ruotsissa on tehty myös vertailevaa tutkimusta.¹⁴ Lisäksi on runsaasti perusoikeuksia koskevaa tutkimusta pitkältä ajalta sekä nykyisen perustuslain ajalta.¹⁵

Tutkimuksen kohde ei ole kauttaaltaan uusi, koska perusoikeuksia ja niiden rajoittamista on tutkittu jo pitkään samoin kuin ihmisoikeussopimusten sisältöä ja niissä taattujen oikeuksien rajoittamista. Erityisesti toimintaoikeuksia ja painostustoiminnaksi luonnehdittavaa toimintaa on kuitenkin käsitelty suhteellisen vähän.

Osallistuminen politiikkaan, yhteisten asioiden hoitamiseen, on vähentynyt. Tästä osoituksena ovat äänestysaktiivisuuden ja muun poliittisen toimeliaisuuden vähentyminen. Kehitykseen on liittynyt suurten järjestöjen, kuten ammattiyhdistysten keskusorganisaatioiden toiminnan muuttuminen ylätasoin vaikuttamiseksi ja muut tämänkaltaiset, päätöksenteosta vieraantumiset kertovat ilmiöt. Näkyvissä on kehitys, joka voi vähentää kansalaisyhteiskunnan mahdollisuuksia. Kansalaistoiminnan passivoituminen on äänestysaktiivisuutta kuvaaviin tilastoihin ja yleiseen havainnointiin perustuva hypoteesi, joka on kehitysnäkymänä varteenotettava ja tekee tämän tutkimusteeman tarpeelliseksi. Demokratian kannalta ongelmana on valtiosta riippumattoman kansalaisyhteiskunnan heikkous sekä eliittien ja kansan välisen asenteellisen etäisyyden kasvu.¹⁶

Edellä rajasin jo kysymykset, mutta tutkimuksen kohteissa tarvitaan vielä lisärajoituksia. Tutkimus keskittyy vaikuttamiseen aatteellisissa yhdistyksissä ja epävirallisissa yhteisöissä paikallistasolla sekä valtakunnallisesti. Tehtävä ei ulotu varsinaiseen poliittiseen puolueloimintaan. Tarkoitus on tutkia Suomen oikeusjärjestystä, vaikka vertailua ei voi eikä pidäkään välttää muihin samantapaisiin oikeusjärjestyksiin. Suomen jäsenyys EU:ssa ja EU:n lainsäädännön ylemmyys Suomen omaan lainsäädäntöön nähden tuo EU:n omintakeisen lain välttämättä mukaan. Tähän järjestelmään kuuluu myös EU:n tuomioistuimen (EUT) voimakas osuus oikeuskäytännön määräytymisessä.

¹³ Esimerkkejä: Halila – Tarasti, Yhdistysoikeus 1996; Pohjolainen – Majuri, Kokoonntumisvapaus 2000; Hölttä, Työtaistelu 1999; Myllymäki, Etujärjestöt, tulopolitiikka ja ylimmät valtiotelimet 1979.

¹⁴ Bull, Mötes- och demonstrationsfriheten 1997; Fahlbeck, Stridsåtgärder, särskilt sympatiåtgärder på arbetsmarknaden och kollektiv reglering av arbetsvillkor. En internationell jämförelse, 2007.

¹⁵ Esimerkiksi Viljanen, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset 2001 (ja hänen aikaisemmat tutkimuksensa); Lämsineva, Perusoikeudet ja varallisuussuhteet 2002; Nieminen (toim.), Perusoikeudet Suomessa 1999. Aihopiiri on valtiosääntöoikeudessa keskeinen, joten tässä on jo yleisesti syytä mainita Jyrängin, Hidénin, Saraviidan, Scheininin ym. lukuisat oppikirjat ja kirjoitukset perus- ja ihmisoikeuksista.

¹⁶ Ruostetsaari 2003 s. 316–317.

Yhtymäkohtia kollektiiviseen työoikeuteen on paljon, joskin työoikeudellisessa keskustelussa kysymys muotoillaan paljon suppeammin ja hieman eri tavalla. Työoikeudessa asetetaan kysymys: mikä on työrauhavelvollisuuden laajuus ja miten työriitojen sovittelua koskevat säännökset rajoittavat yritysten ja ammattiyhdistysten painostustoimintaa? Tämä selittyy varsinkin työehtosopimuslaissa omaksutusta käänteisestä sääntelystä. Laki ei määrittele sallittuja työtaistelutoimia, vaan lähdetään siitä, että mikä ei nimenomaan ole kiellettyä, on sallittua.¹⁷ Näennäisesti liberaali lause hämärtyy, kun työtaistelutoimenpiteen käsite on jätetty avoimeksi. Ratkaisijoilla on liikkumavaraa tulkinnoissaan. Tässä yhteydessä nousee myös kysymys työtaisteluvapauden perusoikeusluonteesta verrattuna yhdistymisvapauteen ja sopimusvapauteen. Tähän asti on mielestäni kovin yksipuolisesti kiinnitetty huomiota työmarkkinoiden etujärjestöjen painostustoimintaan ja siinä yhteydessä ns. ”pelisääntöjen” mukaisiin rajoituksiin. Tarkoitukseni on asettaa kysymys laajempaan, yleensä yksilöiden ja yhdistyksien toimintaoikeuksia ja vaikuttamistapoja koskevana kokonaisuutena.

Oikeushenkilöistä perusoikeuksien subjekteina keskustellaan jatkuvasti, joten tämänkin ongelma on tässä yhteydessä eriteltävä etenkin yhdistyksiä koskevana. Työtaistelu on kollektiivista toimintaa, joten työtaisteluvapaus kuuluu yksilölle yhteisön jäsenenä ja siten myös yhdistyksille ainakin välillisesti.

Yhdistyksiä ovat myös rekisteröimättömät ja määräaikaikaiset tai tilapäisesti perustetut yhdistykset.¹⁸ Suuret korporaatiot, kuten työmarkkinajärjestöt, ovat pitkälti valtiokoneiston osia muun muassa tulopolitiikan ja työläinsäädännön tekijöinä sekä jäseninä lukuisissa julkisen vallan asettamisissa elimissä. Toista ääripäätä edustavat epäviralliset toimintaryhmät, joiden toimintatavat vaihtelevat suuresti. Mitään toimintamuotoja ei ole syytä etukäteen rajata tutkimuksen ulkopuolelle.

Tutkimus edellyttää vallitsevan oikeustilan selvittämistä ja voimassa olevan lain systematisointia ja tulkintaa. On selvítettävä demokraattisen oikeusvaltion periaatteiden taustalta perus- ja ihmisoikeuksien sisältöä voimassa olevassa oikeusjärjestyksessä. Tutkimuksen pitää ulottua ensi vaiheessa sellaisiin kysymyksiin kuten millä edellytyksillä yhdistysten ja yksilöiden toimintaa voidaan rajoittaa ja kieltää. Selvítettävänä on sekä julkisen vallan että yksityisten oikeudet rajoittamiseen. Tässä tulee lähelle taustakysymys, miksi toimintavapauksia halutaan tai pitää rajoittaa ja estää. Lainsäätäjän tarkoituksen taustamotiivien selvittäminen menee yli lainopin rajojen. Myöskään tuomioistuimissa ja hallintokoneistossa ei perusteluja aina lausuta julki.

Tutkimus sijoittuu valtiosääntöoikeudessa perusoikeuksia koskevaan tutkimukseen. Sen lisäksi toimintaoikeuksia tutkiessani liikun asian luonteesta johtuen työ-, rikos-, ja hallinto-oikeuden aloilla. Kuten kysymyksenasettelusta il-

¹⁷ Saloheimo 2008, s. 151.

¹⁸ Halila – Tarasti 1996 s. 560–561.

TUTKIMUSTEHTÄVÄ

menee, tarkoitus on tutkia toimintaoikeuksia pääasiassa toimijoiden näkökulmasta. Etenkin työtaisteluvapautta koskevissa osissa tämä näkökulma korostuu, koska samaan tutkimukseen ei voi ottaa kovin monia näkökulmia. Esimerkiksi ILO:n ratkaisuja ja oikeuksien kollisiotilanteita käsiteltäessä tarkastelen työtaisteluvapautta myös ulkopuolisten näkökulmasta.

2 Menetelmäkysymyksiä

2.1 PÄÄASIALLISET MENETELMÄT

Raimo Siltala on esittänyt keskeiset oikeustieteen tutkijan itseymmärrystä koskevat ”seitsemän T:n” kysymykset. Tutkijan on määriteltävä ja pohdittava, minäkalaiset ovat hänen omat tieteenteoreettiset sitoumuksensa, jotka koskevat tieteenalaa, tutkimuskohdetta, tiedonintressiä, tutkimusmetodia, tutkijanideologiaa, tieteenkuvaa ja tutkimustuloksia.¹⁹

Vastaan näihin lyhyesti:

- 1) Tieteenala on tässä oikeustiede sekä teoreettisena lainoppina että tulkintatieteenä.
- 2) Tutkimuskohde on demokraattiseen oikeusvaltioon kuuluvien tavoitteiden sekä voimassa olevan oikeuden sisältö.
- 3) Tiedonintressi kohdistuu positiivisen oikeuden sisältöön ja sen vaihtoehtoihin tulkintoihin. Lisäksi pyrin löytämään politiikan ja oikeudellisen argumentoinnin vaikutussuhteita.
- 4) Tutkimusmetodeina ovat systematisointi, tulkinta ja punninta (sekä mahdollisesti empiiriset havainnot oikeuden yhteiskunnallisista vaikutuksista).
- 5) Tutkijanpositio on sekä deskriptiivinen että normatiivis-kriittinen, joten tavoitteena on myös yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden, perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen ja oikeusvaltion kannalta paras mahdollinen tulkinta.
- 6) Tieteenkuva on itsenäisen oikeustieteen hyväksyvä, yhteiskunnalliset tekijät huomioon ottava perusoikeuskeskeinen ja kriittinen lainoppi.
- 7) Tutkimustuloksiksi esitän analyyttis-deskriptiivistä selvitystä tutkimusaiheesta ja tulkintasuosituksia (sekä tulosten mukaisia kannanottoja de lege ferenda).

Kysymyksiin vastaamisessa käytän siis lainopin menetelmiä. Lainopilla tarkoitatan tässä paitsi tulkintalainoppia myös teoreettista lainoppia. Olennainen osa tutkimusta on teoreettinen lainoppi eli käsitteiden ja periaatteiden systematisointi. Tähän yhdistyy tulkintasuositusten esittäminen normatiivis-kriittisen tarkastelun pohjalta.

Lainopillista menetelmää tulkinnassa voi kuvata seuraavasti. Lähtökohtana on päätellä, mitkä säännöt ja periaatteet on otettava huomioon tutkimuskysy-

¹⁹ Siltala 2003 s. 103–158.

myksiin tai oikeudenkäynnin kohteena olevan kanteen vaatimuksiin vastattaessa. Ratkaisujen tekeminen edellyttää tosiasioiden hahmottamista ja ymmärtämistä, lakimiehen ammattitaitoon tukeutuvaa *prima facie*- käsitystä oikeusnormien ja tyyppitapausten suhteesta. Tämä ennakkoymmärtäminenkin on saatava rationaaliseksi, jotta tulkintavaihtoehtoja ei rajata ennalta liian ahtaasti.²⁰ Oikeudellisissa ratkaisuissa päättely etenee tosiasioista sen arvioimiseen, mitkä normit soveltuvat tosiasioihin. Sovelletun normin tulkinta ratkaisee päätelmän sisällön.

Voimassa olevaa lakia koskeviin kysymyksiin vastaan lähtökohtaisesti kirjoitetun lain pohjalta ja tavanomaisen lainopin menetelmin. Se tarkoittaa käytännössä, että erittelen tarpeellisessa laajuudessa lakien ja niiden valmisteluaineiston sisällön. Lainvalmisteluaineistoon kuuluvat hallituksen esitykset, valiokuntien mietinnöt ja lausunnot, komiteamietinnöt sekä erityisesti perustuslakivaliokunnalle esitetyt asiantuntijoiden lausunnot.

Lainopillinen, sekä oikeusdogmaattinen että kriittinen, vastaaminen tutkimuskysymyksiin on jaettavissa tulkintatehtävään ja systematisointitehtävään. Tulkintatehtävän yhteyteen kuuluu myös oikeusperiaatteiden ja oikeudellisten ratkaisujen punnintaa. Systematisoinnilla tarkoitetaan, että tutkimuskohteen sijainti oikeusjärjestelmässä eritellään käsitteiden ja ilmiöiden eli toiminnan kuvaamisen ja luokittelun avulla. Luokittelun avulla myös päätellään, mikä on pääsääntö ja mikä poikkeus sekä mikä on kokonaisuus ja mikä sen osa. Systematisoinnissa on kysymys asioiden välisten yhteyksien etsimisestä ja löytämisestä. Se ei poista tulkinnan tarvetta.²¹ Näkökulmana on tässä tutkimuksessa erityisesti perusoikeusjärjestelmä ja sen ohessa luonnollisesti ihmisoikeussopimukset. Kysymykseen on vastattava ottaen huomioon yhteensopivuus, koherenssi ja konsistenssi, paitsi perusoikeusjärjestelmän myös demokraattisen oikeusvaltion periaatteiden kanssa.

Määritelmäkysymykset ovat osa systematisointia. Uudet määrittelyt tulevat varsinaisesti esille III ja IV luvussa. Edellä määrittelin jo lyhyesti työtaistelun käsitettä. Toimintaoikeuksien erittelyssä palaan keskeisiin käsitteisiin, kuten toimintaoikeus, vaikuttaminen, painostus, työtaistelulajit ja yleinen työtaisteluvapaus. Ensi vaiheessa pyrin analysoimaan tutkimuksen kohdetta – siis toimintaoikeutta eri muotoineen demokraattisen oikeusvaltion taustaa vasten. Erityisen avoimelta näyttää painostuksen käsite, jota on eniten yritetty selvittää työmarkkinajärjestöjen ja muiden etujärjestöjen toiminnassa, kuten työrauhavollisuutta tutkittaessa.²² Yhtenäistä systematisointia ei ole ennen laadittu, joten

²⁰ Tuori 2002a s. 6; Tuori 2007 s. 30; Grimm 1976 s. 59–60.

²¹ Aarnio 1989 s. 293, 302.

²² Painostus, painostustarkoitus ja -vaikutus ovat keskeisiä käsitteitä vuodelta 1969 olevassa Kaarlo Sarkon väitöskirjassa Työrauhavollisuudesta, erityisesti s. 35–76.

tämän toimintamuodon erittely ja pelkkä kuvaaminenkin toimintaoikeuden yhtenä osana ansainnee oman huomionsa.

Johdannossa on tarpeen määritellä hahmottavasti ja yleisellä tasolla tutkimuksen otsikkoon sisältyvät käsitteet. *Toimintaoikeuksilla tarkoitan yksilöille ja kollektiivisille toimijoille oikeusjärjestyksen mukaan kuuluvia mahdollisuuksia vaikuttaa yhteiskuntaan, omiin oikeuksiinsa ja ympäristöönsä. Työtaisteluvapaus on osa yleistä toimintavapautta, periaatteessa jokaiselle kuuluva oikeus työsuhteisiin liittyvään painostustoimintaan. Tähän toimintaoikeuteen kuuluu oikeus järjestää työtaistelutoimia ja osallistua niihin kohteen taivuttamiseksi mukautumaan tavoitteisiin.* Palaan käsitteeseen tarkemmin, mutta yleisesti määrittelen työtaistelun kollektiiviseksi painostustoiminnaksi, jolla työsuhteissa vaikutetaan työnantajaan tai poliittiseen valtaan asetettujen tavoitteiden aikaansaamiseksi. Vallitseva työuomioistuimen omaksuma doktriini määrittelee työtaistelutoimet erittäin laajasti niin, että käsitteen piiriin kuuluvat kaikki työsuhteista riippumattomatkin painostustoimet, jos niillä yritetään taivuttaa työmarkkinavastapuolta hyväksymään tavoitteita. Tarkoitukseni on irtautua vain työrauhavelvollisuuteen sidotusta työtaistelutoimenpiteen käsitteestä ja pyrkiä määrittelemään *yleisen työtaisteluvapauden* käsite.

Perustuslain perusoikeusluettelon ja ihmisoikeussopimusten sisältämien normien erittelyllä on vastattavissa kysymykseen, minkä perus- ja ihmisoikeuksien käyttämistä on yhdistys- ja muu yhteiskunnallinen toiminta. Tässä tarkastelussa avautuu myös mahdollisuus selvittää, mitkä perus- ja ihmisoikeudet voivat oikeuttaa toiminnan rajoittamiseen ja jopa kieltämiseen ja mitä rajoitusperusteita pidetään tässä yhteydessä hyväksyttävinä. Perusoikeuksien rajoittamisedellytyksistä on runsaasti kotimaista ja ulkomaista kirjallisuutta, koska asia on yksi keskeisimmistä ongelmista valtiosääntöoikeudessa jo vanhastaan. Tässä tutkimuksessa pyrin hakemaan entistä tarkempaa vastausta nimenomaan yhdistystoiminnan ja kansalaisliikkeiden kannalta. Yhtenä mielenkiinnon kohteena on, kohdellaanko yhdistysten ulkoparlamentaarista toimintaa samalla tavalla kuin muuta perusoikeuksien käyttämistä.

Toimintaoikeuksien käsitteen selvittämiseksi olisi paikallaan tarkastella myös historiallista taustaa ja kehitystä. Tässä yhteydessä se ei ole mahdollista, minkä vuoksi vittaen historiallisiin vaiheisiin vain joissakin yhteyksissä. Oikeushistoriallinen tarkastelu johtaisi mielenkiintoisiin kysymyksiin, esimerkiksi millä perusteilla eri oloissa on rajoitettu työtaisteluvapautta ja yhdistysten toimintaa ja millaisessa yhteiskunnallisessa ympäristössä ja intressissä. Konkreettisenä esimerkkinä tulee esille esimerkiksi vuoden 1931 laki työrauhan suojelemisesta (62/ 931). Miksi se säädettiin ja sitten maailmansodan päätyttyä kumottiin, olisi oman tutkimuksensa arvoinen kysymys.

Tulkintatehtävä liittyy kysymykseen, minkälainen toiminta on sallittua voimassa olevan oikeuden mukaan ja minkälaisia tulkintavaihtoehtoja siihen on löydettävissä. Lähtökohtana ovat luonnollisesti lain sanamuoto ja sen tarkoitus.

Sen valaisemiseksi tarkastelen lainvalmisteluaineistoa sekä perus- ja ihmisoi-
keuksiin liittyvää tieteellistä keskustelua ja kirjallisuutta. Tavoitteena on perus-
oikeusmyönteinen tulkintavaihtoehto eteen tulevissa kysymyksissä ja tulkinnan
yhteensopivuus vallitsevan perusoikeusopin kanssa.

Aihe on jossain määrin poliittinen ja sisältää kiistanalaisia kysymyksiä. Siksi
sekä julkisen vallan että yhdistysten edustajien lausuntojen ymmärtämisessä
roolin erittely voi olla avuksi. On otettava huomioon, että kaikki toiminta tapah-
tuu jossain kontekstissa. Tutkittavana on ihmisten tavoitteellinen toiminta ja sen
sääntely. Sekä viranomaisten että yhdistysten lausumien käsittelyssä olisi –
ehkä laajempien tutkimusten yhteydessä – mahdollista myös keskustelunana-
lyysi ja sen kautta tulkintojen parempi ymmärtäminen.²³ Tässä tutkimuksessa ei
ole mahdollista turvautua yleisiin ihmistieteiden menetelmiin, joskin lainopin
menetelmät ovat omalla normatiivisella alueellaan paljolti rinnasteisia laadulli-
seen tutkimukseen.

Edellä mainittu antaisi mahdollisuuden tarkastella viranomaisten linjauksien
kautta myös rajoituksista ja seuraamuksista päättävien toimijoiden traditiota ja
mahdollista oikeuskulttuuria sen taustalla. Tämän alueen viranomaiset muo-
dostavat tavallaan oman erillisen professionsa lakimiesten ammattikunnassa.
Tämä antaa aiheen ainakin sivujuonteena kiinnittää huomiota kysymykseen,
onko alalla omaa erillistä oikeus- tai hallintokulttuuriaan. Oikeuskulttuuri edus-
taa suppean oikeusyhteisön eli ammatillisen lakimieskunnan muistia. Traditio
elää tämän muistin varassa.²⁴ Professionaalia on kasvatustieteessä tutkittu paljon,
mutta tähän yhteyteen riittänee viittaus tutkimuksiin hallintovirkamiesten, ku-
ten poliisin, esiintymisestä erityisenä professioksi kehittyneenä ammattikunta-
na.²⁵

Oikeusperiaatteiden *punnintatilanteet* ovat oikeusperiaatteiden yhteentör-
mäys- ja sovitustilanteita. Tuomioistuimet ja hallintoviranomaiset joutuvat te-
kemään ratkaisuja käytännön tilanteissa, joihin samanaikaisesti soveltuvat useat
intressit ja perusoikeudet. Oikeusperiaatteet voivat johtaa ristiriitaisiin päätel-
miin. Esimerkiksi kokoontumisoikeus voi jossain tilanteessa vaarantaa omis-
tusoikeuden, ja sananvapauden käyttäminen voi vaarantaa liikkumisvapautta ja
päinvastoin. Demokratian kannalta tärkeä rajankäynti liittyy sananvapauden ja
yksityisyyden suojan väliseen suhteeseen. Uskonnonvapauttakin käytetään
usein sananvapauden rajoittamisperusteena. Ongelmallista on myös ratkaisu-

²³ Laadullisen tutkimuksen menetelmistä ks. esim. Tuomi – Sarajärvi 2003 s. 20–22, jossa on
esitelty laadullisen tutkimuksen tyypit. Laadullinen tutkimus on käytännössä empiiristä analyysia,
jossa keskeistä on aineiston keruumenetelmä. Aineiston laajuus eli dokumenttien määrä on
arvioitava ennakolta tilastollisesti merkittävänä, riittävinä näytteinä tai saturaaation kannalta,
s. 87–92. Sisällönanalyysi on tekstin analyysia, kuten esimerkiksi historiallinen analyysi ja dis-
kursusanalyysi, s. 105.

²⁴ Tuori 2000 s. 180.

²⁵ Esimerkiksi poliisiammatin professionalisoitumiskehityksestä Oksanen 1999 s. 148–149.

vaihtoehtojen valinta silloin, kun on epävarmuutta, onko jokin periaate yleensä tulkittavissa ja perusteltavissa sellaiseksi oikeusperiaatteeksi, jolla on riittävä institutionaalista tukea viranomaistoiminnoissa ja oikeustieteessä. Periaatteita ja käsitteitä luotellaan helposti ottamatta huomioon niiden pätevyyttä ja tehtävää.²⁶ Oikeudenkin voi mieltää prosessiksi, jolloin se ei sellaisenaan kelpaa objektiksi staattisena olotilana.²⁷ Esimerkiksi työtaisteluvapauden rajoja eriteltäessä on välttämättä pohdittava sen suhdetta muuttuviin taloudellisiin ja yhteiskunnallisiin oloihin. Menetelmiin olisi tässä yhteydessä kytkettävissä sellaisia sosiologisia elementtejä, joilla voi tutkia oikeusnormin ja yhteiskunnan välistä vuorovaikutusta.²⁸ Myös oikeuden ja oikeustieteen etu- ja arvosidonnaisuus on syytä pitää mielessä.²⁹

2.2 TUTKIMUKSEN RAKENNE

Tutkimus jakautuu johdannon lisäksi kahteen pääjaksoon, demokratiaa ja perusoikeuksia koskevaan yleiseen osaan *II Toimintaoikeudet demokraattisessa oikeusvaltiossa* sekä työtaisteluvapautta, sen käyttämistä ja rajoituksia käsittelevään erityiseen osaan *III Työtaisteluvapaus*. Lopuksi on johtopäätösten vuoro omassa osassaan *IV Päätelemät*, jossa teen yhteenvetoa tuloksista.

Lisensiaatintutkimukseni ”Toimintaoikeudet demokraattisessa yhteiskunnassa” vuodelta 2005 kohdistui eräiltä osin samoihin kysymyksiin kuin tämä tutkimus. Olen tarkistanut lisensiaatintutkimustani kriittisesti ja ottanut siitä mielestäni tähän yhteyteen sopivia kelvollisia osioita. Yleistä työrauhavelvollisuutta koskeva artikkelini ”Myytti yleisestä työrauhavelvollisuudesta” on julkaistu Oikeus-lehdessä 2008:1. Olen pääosin käyttänyt sitä III osan luvussa 4.7.

2.3 OIKEUSLÄHTEET

Asettamaani tutkimuskysymykseen vastaaminen edellyttää monien ja usein eritasoisten oikeuslähteiden ja aineistojen tutkimista. Laeista aiheeseen liittyvät perustuslain ohella erityisesti yhdistyslaki (503/1989), kokoontumislaki (530/1999), työehtosopimuslaki (436/1946), laki työriitojen sovittelusta (420/1962), poliisilaki (PolL, 493/1995; poliisilain kokonaisuudistus on vireillä eduskunnassa vuonna 2011, ja uusi poliisilaki (872/2011 tulee voimaan vuoden 2014 alusta), rikoslaki (39/1889) ja järjestyslaki (612/2003). Kansainvälisistä

²⁶ Tähti 1999 s. 563–564; Koivisto 2011b s. 389.

²⁷ Eriksson 1997 s. 70.

²⁸ Jyräki 1997 s. 80.

²⁹ Jyräki 1997 s. 75.

sopimuksista aiheeseen liittyvät lähinnä Euroopan neuvoston sekä YK:n ja ILO:n sopimukset. Suomessa on lakina voimassa Euroopan neuvoston ihmisoi-
keussopimus EIS (18.5.1990/439, SopS 19), Kansalaisoikeuksia ja poliittisia
oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus KP-sopimus (30.1.1976/108,
SopS 8), TSS-sopimus (16.1.1976/106, SopS 6) sekä Uudistettu Euroopan so-
siaalinen peruskirja ESP (26.7.2002/639, SopS 80). Uusimpana lähteenä on
EU:n perusoikeuskirja, joka tuli oikeudellisesti sitovaksi 1.12.2009, kun edus-
kunnan vuonna 2008 lailla (599/2008) hyväksymä Euroopan unionista tehty so-
pimus (ns. Lissabonin sopimus) saatettiin voimaan lailla, jonka voimaantulosta
säädettiin tasavallan presidentin asetuksella (67/2009). Laki- ja sopimustekstei-
hin liittyy valmisteluaineistoa, joka on välttämättä mukana normien sisällön
selvittämisessä. Erityisesti perustuslakivaliokunnan lausunnoilla ja mietinnöil-
lä on huomattava merkitys.

Valtiosääntö- ja muu oikeudellinen kirjallisuus sekä valtio-opillinen, sosiaa-
lipoliittinen ja sosiologinen kirjallisuus on runsasta ja pyrin ottamaan sen huo-
mioon. Aiheeni keskittyy Suomen valtiosääntöiseen ja työoikeudelliseen oi-
keustilaan, mutta etenkin eurooppalainen oikeuskirjallisuus on joiltakin osin
välttämätöntä ottaa huomioon.

Oikeuskäytäntö perustuslakivaliokunnassa ja tuomioistuimissa sekä hallin-
tokäytäntö ovat tärkeä osa tutkittaessa säännösten tulkintaa ja vaikutusta käy-
tännössä. Hallintovirkamiesten, etenkin poliisin, tosiasiallisesta toiminnasta il-
man kirjallisia päätöksiä on vaikeampi saada selkoa. Jos siitä on kanneltu tai
sitä on voitu käsitellä tuomioistuimissa, asia on toinen.

Kansainvälistä käytäntöä on kehitetty Euroopan ihmisoikeustuomioistui-
messa (EIT). Uutta oikeuskäytäntöä on myös EU:n tuomioistuimesta (EUT, ai-
kaisemmin Euroopan yhteisöjen tuomioistuin EYT), joka valvoo EU:n perus-
kirjan keskeisten tavoitteiden toteutumista jäsenvaltioissa. Lisäksi tarkastelta-
vaksi tulee ESP:n, ILO:n ja YK:n sopimusten valvontaelinten ratkaisuja.

Ylimpien laillisuusvalvojien vuosikertomukset olen ottanut huomioon tuo-
mioistuinratkaisujen ohella merkittävinä auktoritatiivisina lähteinä.

Tavanomaisesta lainopista poiketen olen jossain määrin ottanut selvää oikeu-
dellisten ratkaisujen ohella muusta käytännöstä, esimerkiksi yhdistysten toi-
mintaoikeuksien käyttämisestä. Olen käyttänyt myös uutisaineistoa ja lehtikir-
joituksia yhdistys- ja hallintokäytännön ymmärtämiseksi oikeudellisina ilmiöi-
nä. Vaikka toimittajien sanomalehtikirjoituksia ei yleensä voi hyväksyä oikeu-
dellisina dokumentteina, niillä on merkitystä esimerkiksi sellaisen julkishallin-
non kuvaajina, josta ei tehdä ainakaan kirjallisia päätöksiä. Esimerkiksi poliisin
suora toiminta on tällaista. Jos julkisuudessa esitettyä tietoa ei ole kiistetty, sil-
le voi antaa ainakin kohtalaista arvoa tietolähteenä.

OSA II

TOIMINTAOIKEUDET
DEMOKRAATTISESSA
OIKEUSVALTIOSSA

1 Valtioteorioista ja demokratiakäsityksistä

Valtiota on määritelty lukemattomissa teorioissa satojen, ellei tuhansien vuosien aikana. En tuo näihin määritelmiin uutta, mutta systematisoinnin vuoksi on kuitenkin perusteltua hahmottaa yläkäsitteenä nykyistä käsitystä valtiosta ennen demokratian ja demokraattisen oikeusvaltion lähempää tarkastelua.

1.1 VALTION KÄSITE

Suomessa vallitsevana käsityksenä valtiosta voinee pitää sen ymmärtämistä ihmisyyhteisönä. Yhä tunnetuin määritelmä on *Veli Merikosken* käyttämä: ”Valtio on ihmisyyhdyskunta, joka määrättyllä alueella käyttää omintakeista ja pysyvää valtaa.”¹ Täsmällisempi ja alkuperäisempi sanapari olisi ”organisoitu ihmisryhmä”.² Määritelmässä olennaista on, että valtio nähdään ihmisyyhteisönä. Merikosken määritelmää on oikeutetusti arvostellut mm. *Eero Backman*, joka toteaa, että valtio on asettunut väestön yläpuolelle.³

Hans Kelsenin mukaan valtio on sama kuin oikeusjärjestys, normien hierarkkinen järjestelmä. Oikeusjärjestyksen ”takana” ei ole mitään subjektia, joka säätäisi valtiosäännön. Koko valtio muodostuu normeista, joiden pätevyys on johdettavissa aina ylemmänasteisista normeista ja lopulta abstraktista perusnormista, jonka voimassaoloa ei enää ole johdettavissa mistään ylemmästä, aikaisemmin olemassa olleesta normista. Tässä mielessä valtio on eräänlainen toimivaltasääntöjen kokonaisuus.⁴ Tästä poiketen mm. *Antero Jyränki* näkyy pitävän valtiota erillisenä subjektina, jota ilman ei voisi olla perustuslakia. Valtio on tässä mielessä myös ”perustuslaintakainen käsite”.⁵ Toisaalta perustuslaintakaisuus perustuu siihen, että perustuslain säätämisellä ei ole mieltä, ellei tosiasiallisesti ole olemassa ihmisyyhteisöä, jota perustuslaki koskee. Tämä yhteisö on juuri valtio edellä mainitussa merkityksessään.⁶ Valtiosääntölait ovat voimassa vasta valtiosäännön perusteella ja edellyttävät valtiosääntöä, kuten *Carl Schmitten* teeseihin nojautuen on todettu.⁷

¹ Merikoski 1974 s. 13; Merikoski 1935 s. 44.

² Termi on peräisin saksalaiselta Georg Jellinekiltä, ks. Jyränki 1998 s. 26; Jyränki 2000 s. 35 ja Jyränki 2003 s. 46–47.

³ Backman 1976 s. 177–180.

⁴ Kelsen 1945 s. 182–183.

⁵ Jyränki 2000 s. 35.

⁶ Jyränki 1998 s. 26.

⁷ Tuori 1997 s. 18.

Valtiosääntö perustuu poliittiseen legitiimiyteen eikä ole palautettavissa muihin legitiimiyden muotoihin, kuten eettiseen tai juridiseen hyväksyttävyyteen.⁸ Realistinen käsitys näyttää edellyttävän, että valtion legitiimiyys perustuu tosiasialliseen poliittiseen valtaan eikä laillisiin tai eettisiin normeihin. Kelsenin perusnormin tilalle voidaan asettaa kansan ja poliittisen päätöksen käsite.⁹

Euroopan keskeinen oikeusteoreetikko *H.L.A. Hart* välttelee ollenkaan määrittelemästä valtiota muuna kuin suvereenina, joka on oikeusjärjestyksen takana ja jonka antamat normit tulevat päteviksi, kun tuomarit ja muut virkamiehet tunnistavat ne voimassa oleviksi laeiksi. Tosin suvereenikin on häilyvä käsite, jonka korvaavat erilaisin valtuuksin toimivat voimat eli henkilöt. Valtio on tosiasia eikä normatiivinen kysymys. Valtion muodostavat hartilaisessa teorias-
sa lopulta virkamiehet, jotka hyväksyvät lain pätevyyden.¹⁰ Demokratiassa tunnistamissäännön ja politiikan yhteys on läheinen. Sen vuoksi pitäisi tietää, millä perusteella tuomioistuimet ja virkamiehet ottavat oikeusjärjestykseen sisäisen näkökulman eli tunnistavat sen päteväksi. Normista itsestään se ei voi joh-
tua eikä pelkästään poliittisista tosiasioistakaan.¹¹

Valtio on määriteltävissä pakkoyhteisöksi, joka tarvittaessa pakolla toteuttaa määräyksensä. Sillä on monopoli väkivallan, ”fyysisen vallan” käyttöön. Siihen kuuluu välitön pakkovalta ja sillä uhkaaminen.¹² Julkisen vallan ydinalueeseen kuuluu se hallinnon osa, joka voi määrätä ulkopuolisille virallisia seuraamuk-
sia.¹³ Mielestäni julkisen vallan kokonaisuudesta onkin erotettavissa valtion ydin eli valtion olennainen ja välttämätön osa. Se muodostuu lainsäädäntöeli-
mestä ja siitä hallintokoneistosta, joka voi määrätä päätöksiä täytäntöönpan-
taviksi ja käyttää siinä pakottamista. Valtion tunnusmerkki on, että se on väkival-
lan käytön ainakin pääosin monopolisoinut väkivaltakoneisto. Keskeinen val-
lankäytön muoto on voimakeinojen käyttö, jossa julkisen vallan toimintoja ovat
poliisi, tuomioistuimet, ulosottolaitos ja verotus.¹⁴ Varsinaisen valtiokoneiston
tunnusmerkkejä ovat väkivaltajärjestelmät, joista on erotettava taloudellinen
toiminta ja kansalaisyhteiskunta. Valtio voi olla olemassa ilman monia nykyisin
luonnollisina valtion toimintoina pidettäviä palveluja, kuten postia, rautateitä ja
kouluja, mutta ilman pakkokoneistoa valtiota ei ole.¹⁵

Vallankäyttötapojen systematisoinnissa välitön pakkovalta eroaa olennaises-
ti muista vallankäytön muodoista, kuten aineellisten resurssien jakamisesta,

⁸ Husa 1997 s. 60.

⁹ Husa 2002 s. 79–80, jossa eritellään Carl Schmittin näkemyksiä. Samoin Tuori 1997 s. 20.

¹⁰ Hart 1972 s. 49, 102–107, 111, 113.

¹¹ Craig 2000 s. 226–228.

¹² Jyränki 2000 s. 36; Merikoski 1974 s.13; Jyränki 1998 s. 31.

¹³ Viljanen, 1999a s. 136.

¹⁴ KM 1997: 13 s. 135.

¹⁵ Ks. Habermas 1996 s. 131–132.

kansalaisten uskomuksiin vaikuttamisesta ja julkisen hyväksymisen antamisesta.¹⁶

Politiittinen suuntautuminen on yhteydessä siihen, minkälaisena valtio hahmotetaan. Poliitiikalla on merkityksensä myös itse valtion käsitteen määrittelyssä. Eniten tämä näkyy siinä, mitä puolia valtiossa korostetaan: onko valtion tehtävä sovitella ja estää ristiriitoja vai toimia luokkaherruuden välineenä. Vai onko valtio olemassa viimeisenä turvakeinona sekä hyvinvoinnin jakajana ja tasaajana? Vieläkin enemmän politiikka näkyy valtioon liitetyissä attribuuteissa, kuten käsitteissä hyvinvointi-, sosiaali- tai poliisivaltio. Esimerkiksi poliisin lisävaltuudet salaisten pakkokeinojen käyttämisessä, täydennyspoliisi ja järjestyksenvalvojien valtuudet ovat yksi näkemyksiä jakava alue.

1.2 DEMOKRATIA

Demokratian arvo on yleisesti hyväksytty. Tätä arvoa on pohdittu viljalti valtiotieteellisessä kirjallisuudessa. Oikeudellisena kysymyksenä on keskeisesti, minkälainen oikeusjärjestys voi toteuttaa demokraattisen yhteiskunnan. Tähän liittyy sekä normien sisältö että niiden kattama alueellinen ja asiallinen soveltamisala.

1.2.1 Demokratiateoriat

Demokratiaperiaate tarkoittaa lyhyesti määriteltynä sitä, että valtiovalta kuuluu kansalle. Tällainen lähtökohta on kirjoitettu myös PL 2 §:ään. Perustuslaki ilmentää tässä demokraattisen oikeusvaltion mallia.¹⁷ Mainitussa lainkohdassa on selkeä ilmaus kansansuvereniteetin hyväksymisestä valtiosäännön johtavaksi periaatteeksi. Sanamuoto on onnistunut myös sikäli, että siinä käytetään preesensia osoittamaan vallan kuulumista koko ajan kansalle eikä esimerkiksi niin, että valta perustuisi kansan antamaan valtuutukseen.

Demokratiaperiaatteesta seuraa, että kansalaisilla pitää olla laajat ja tasa-arvoiset vaikutusmahdollisuudet vallan käyttöön. Demokratialle keskeinen PL 14 § on otsikoitu ”Vaali- ja osallistumisoikeudet”. Lainkohdassa on säädetty yleinen ja yhtäläinen äänioikeus, minkä lisäksi sen 4 momentissa on säädetty julkiselle vallalle merkittävä tehtävä edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnallisen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevan päätöksentekoon.

¹⁶ Jaottelu Jyrängiltä, Jyränki 1998 s. 31. Tässä, kuten yleensä valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa, näkyy kaihdettavan puolustushallinnon, armeijan, mainitsemista osana valtion pakkokoneistoa. Sama piirre näkyy perustuslain valmistelussa, ks. esim. KM 1997: 13 s. 135.

¹⁷ Scheinin 1999a s. 223; Tuori 1999b s. 461.

Demokratiaperiaate on määritelty valtiosääntöoikeudessa usein niin, että se vastaa kysymykseen julkisen vallan haltijasta ja käyttäjistä. Tässä mielessä demokratian tarkoitus on julkisen vallan legitimointi ja se on siten organisatoris-muodollinen käsite.¹⁸ Sen pohjalta demokratia on ymmärrettävissä prosessiksi, jossa kansan tahto muodostetaan, ja demokratian käsitteeseen on kytkettävä vain ne kansalaisten oikeudet, jotka liittyvät tähän prosessiin. Näitä oikeuksia ovat vaalioikeus, vaalikelpoisuus, kommunikaatioperusoikeudet (sanan-, koontumis- ja yhdistymisvapaus) ja julkisuusperiaate. Näitä kaikkia tukee yhdenvertaisuusperiaate.¹⁹

Pohjoismaista realismia edustava *Alf Ross* on eritellyt edustuksellista demokratiaa, jota hän oikeastaan pitää samana kuin yleiset ja yhtäläiset vaalit.²⁰ Pelkistetyn edustuksellisuuden ongelma ilmenee kärkevästi kysymyksissä, voidaanko vaalikautta pidentää ja lopulta ehkä luovuttaa valta edustajille kertakaikkisesti, ja voidaanko edustajien lukumäärää pienentää lopulta aina yhteen henkilöön asti. Ross arvelee, että jos kerran on kansan valtuutus, voi tästä seurata demokraattisella päätöksellä jopa diktatuuri, yksinvalti.

Demokratia on Rossille menettelytapa, eikä politiikan sisällöllä ole merkitystä. Taustalla on selkeästi enemmistöperiaate, jonka mukaan enemmistön tahto ratkaisee. Demokratia ei anna mitään toimintavapauksia yksilölle. On vain joitakin perusoikeuksia, jotka välttämättä kuuluvat demokratiaan. Näitä ovat sanan- ja yhdistymisvapaus. Äänestys, joka ei nojaudu vapaaseen keskusteluun, ei ole kansan tahdon ilmaisu.²¹ Kuitenkin Ross hyväksyy sananvapauden rajoittamisen yllättävän laajasti. Hänen mielestään pitäisi estää ”epärehellisin tai moraalittomin keinoin tehty poliittinen agitaatio” ja häikäilemätön propaganda, raffinoitu valhe, panettelu ja kiihotus. Myös virkakiellon hän hyväksyy niille, jotka omaavat väärän asenteen.²² Hänen mielestään julkisessa väittelyssä suvaitaan liian monia ilmeisiä epälojaalisuuksia ja vääristelyjä. Julkisen väittelyn ”myrkyttäminen” pitäisi saada rikokseksi samoin kuin värien ja vääristelyjen tietojen antaminen. Valvontaelimeksi pitäisi saada erityinen lehtineuvosto.²³ Demokratian puolustus muuttuukin siis sensuurin vaatimiseksi. Rossin rajoittunut demokratiakäsitys ilmenee suhteessa spontaaniin toimintaan. Valtion on puututtava ”kiihotukseen roskaväen levottomuuksiin, laittomiin lakkoihin osallistumiseen jms.”²⁴ Nykyiseen yhteiskuntaan näin suppea demokratia ei sovi lainkaan. Esimerkiksi joidenkin mielipiteiden tai työtaistelujen kriminalisointi ja estäminen väkivalloin taikka jonkun väestönosan leimaaminen roskaväeksi edustaa demokratialle vierasta ylhäältä päin määrättyä pakkovaltaa. Ross on tunnettu pohjoismaisen sosiaalidemokratian oppi-isä ja hänen kirjoituksiaan on ymmärrettävä tätä

¹⁸ Jyräki 2002 s. 13.

¹⁹ Jyräki mts. 15–16.

²⁰ Ross 1951 s. 15–16, 79.

²¹ Ross mts. 147–150, 165.

²² Ross mts. 300–303.

²³ Ross mts. 223.

²⁴ Ross mts. 308.

taustaa vasten. Poliittiseen käytäntöön tämä oppirakennelma on vaikuttanut suuresti. Skandinaviassa on laajemminkin viljelty ajatusta demokratiasta yksioikaisesti enemmistön tahdon noudattamisena.²⁵

Demokratia ei voi tarkoittaa sellaista edustuksellisuutta, että muu osallistuminen kuin äänestäminen olisi kielteistä ja vältettävää, vaikka tällaisia käsityksiä esiintyy poliittisessa keskustelussa usein.²⁶ Kysymyksessä on suuntaus, joka kannattaa minimidemokratiaa. Sillä tarkoitetaan järjestelmää, jossa poliittiset päätöksentekijät valitaan säännöllisesti toistuvilla vaaleilla. Demokraattisuus rajoittuu kuitenkin siihen, että kansalaiset saavat valita poliittiset päättäjät eli eduskunnan, joka käyttää valtuuksiaan ilman, että äänioikeutetuillakaan olisi oikeutta puuttua päätöksiin. Tällainen järjestelmä johtaa elitismiin, koska tavalliselle kansalaiselle jää vain vähän vaikuttamismahdollisuuksia.²⁷ Demokraattisessa yhteiskunnassa tarvitaan aina julkista keskustelua, kritiikkiä ja diskursiivista kontrollia.

Edellä vain parilla viittauksella kuvailtu formaalinen käsitys valtiosta ei riitä demokraattisen yhteiskuntajärjestelmän rakentamiseksi. Demokraattisen päätöksenteon pelkistäminen esimerkiksi Jyrängin näkemyksen mukaiseksi prosessiksi, jossa poliittinen tahto muodostuu, on sekin vajaa. Perusoikeuksien toteutuminen edellyttää muodollisten vaali- ja kommunikaatio-oikeuksien lisäksi kansalaisten osallistumisoikeuksia ja mahdollisuuksia myös käytännössä vaikuttaa politiikan sisältöön. Lisään tähän vielä oikeuden organisoida väkivallantonta painostustoimintaa.

Mielestäni ihanteellinen päätöksentekomalli perustuu deliberatiiviseen demokratiaan, joka tarkoittaa julkista ja tasavertaista harkintaa päätösten edellytyksenä. Päätöksenteko ei perustu mekaanisella äänestyksellä muodostettuun enemmistön kantaan, vaan eri vaihtoehtojen perustelujen, argumentaation parimuuteen. Deliberatiivisen päätöksenteon rajoitetumpi vaihtoehto on aggregatiivinen demokratiamalli, joka ottaa kyllä erilaiset mielipiteet ja niiden yhdistelyn huomioon, mutta ei aina perusteluja. Deliberaatiossa myös perustelut ovat julkisia. Niidenkin pätevyydestä pitäisi päästä yhteisymmärrykseen.²⁸ Deliberatiivisen demokratian on katsottu merkitsevän olennaista edustuksellisen demokratian täydennystä. Sillä on arvoa valmisteluvaiheessa ennen päätöksentekoa. Se edellyttää avoimuutta ja valmisteluaineiston julkisuutta.²⁹ Deliberatiivisen keskustelun tarkoitus on saavuttaa järkevästi perusteltu konsensus. Jos sitä ei saavuteta, on lopulta kuitenkin äänestettävä, ja siihen on vähemmistönkin

²⁵ Smolander 2002 s. 407.

²⁶ Esimerkkinä tästä oikeusministerin kirjoitus: Koskinen, Johannes 2004 s. 158.

²⁷ Setälä 2003 s. 60.

²⁸ Toppinen 2003 s. 9–10, 27.

²⁹ Rosas – Armati 2010 s. 124–125.

tyyydyttävä.³⁰ Deliberatiivinen malli merkitsee laajaa julkista osallistumista. Sen ihannetta ei vastaa esimerkiksi sellainen typistetty malli, jossa vain valitut (kansan)edustajat käyvät julkista keskustelua. Jokaisella pitäisi olla paitsi oikeus myös mahdollisuus osallistua omalla panoksellaan. Tämä merkitsee keskitetyn päätöksenteon vähentymistä. Deliberatiivisen demokratian etu on myös siinä, että vaikka konsensusta ei yleensäkään saavuteta, keskustelu mahdollistaa kuitenkin perustelujen esittämisen. Vähemmistöönkin jäänyt on näin tavallaan päässyt vaikuttamaan päätöksentekoon.

Demokraattiseen päätöksentekoon ei kuulu, että vaikuttamisen pitää tapahtua järjestäytynein muodoin ja valtion tai johtavien puolueiden ohjauksessa. Uuskorporativistinen kehitys on johtanut siihen, että on olemassa erikseen auktorisoituja järjestöjä, joille on avattu vakiintuneet mahdollisuudet osallistua etenkin talouspoliittiseen päätöksentekoon.³¹ Hyväksyttäviä kansalaisyhteiskunnan esiintymiä ovat aloitteet ja esitykset viranomaisille sekä julkisuuteen esitetyt lausumat. Keskustelu, kritiikki ja poliittinen järjestäytyminen ovat kangistuneet pitkälti niin, ettei käytännössä varsinaisesti esiinny paljon demokratialle välttämätöntä vaikuttamista ja kansalaispalautetta.

1.2.2 Demokraattinen oikeusvaltio

Oikeusvaltio määritellään yleensä pelkistetyksi valtioksi, jonka toiminta perustuu lakiin. Suomessa lähtökohtana oikeusvaltiolle on perustuslain 2 §, joka on otsikoitu ”Kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate”. Lainkohdan 3 momentissa oikeusvaltio on ilmaistu näin: ”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.” Säännös kattaa kaiken julkisen vallan käytön, sekä välittömän että välillisen. Tällaisena oikeusvaltioperiaate on siis ulotettu laajalle, koskemaan kaikkea julkista valtaa ja muutakin julkista toimintaa kuin vain valtion nimissä tapahtuvaa hallintoa. Millään viranomaisilla ei voi olla sellaista toimivaltaa, jolla ei ole nimenomaista tukea laissa. Eduskunnan rinnalla ei voi olla kilpailevia elimiä.³²

Miten sitten demokraattinen oikeusvaltio eroaa ”pelkästä” oikeusvaltiosta? Jos riittäisi, että julkista valtaa käytetään lakia tarkoin noudattaen, jäisi kokonaan ottamatta kantaa noudatettavan lain sisältöön ja säätämistapaan. Oikeusvaltio puhtaasti muodollisena käsitteenä mahdollistaa myös epädemokraattiset ja epäoikeudenmukaiset lait. Laki voi olla voimassa, vaikka se olisi säädetty epädemokraattisin menetelmin ilman vaaleilla valittua lainsäädäntöelintä.³³

³⁰ Bobacka 2001 s. 36–37.

³¹ Nousiainen 1989 s. 97; Bobacka 2001 s. 36.

³² KM 1997: 13 s. 134; Lainlaatijan perustuslakiopas 2006 s. 6.

³³ Ks. Habermas 1996 s. 293: kysymyksessä on valtio, jota ei (vielä) ole demokratisoitu.

Lain voimassaolo perustuu siihen, että tuomioistuimet hyväksyvät lain tuomioi-densa perusteeksi ja että hallintokoneisto panee lain ja sen nojalla annetut pää-tökset täytäntöön, tarvittaessa pakolla. Myös demokraattisilla vaaleilla valittu eduskunta voi säätää lakeja, joilla rajoitetaan jopa äänioikeutta ja muita demo-kraattisia oikeuksia.

Olenainen merkitys on PL 2 § 2 momentissa säädetyllä jokaiselle kuuluval-la oikeudella osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittä-miseen. Suomessa tämä säännös on lähtökohta osallistuvan demokratian kehit-tämiselle. Se kattaa osallistumis- ja vaikuttamiskeinot sekä kansalaisyhteiskun-nan toiminnan.³⁴ Perustuslaissa tarkoitetaan nimenomaan oikeutta eikä ”vain” vapautta. Käsitteiden ero tässä yhteydessä on siinä, että vapaus on tavallaan ka-peampialainen kuin oikeus. Vapaus ymmärretään usein pelkistetysti vain oi-keustilaksi, jossa yksilöä ei estetä toimimasta eli negatiiviseksi vapaudeksi, joka on vain yksi vapauden ilmenemismuoto. Tähän verrattuna oikeus merkit-see voimakkaampaa otetta toimintaan, koska oikeutta vastaa aina jonkun toisen velvollisuus. Lainsäädännön ja käytännön varaan jää, millä tavoin yksilö voi te-hokkaasti vaatia oikeuttaan osallistumiseen. Perusoikeuksiaan voi vaatia esi-merkiksi vahvistuskanteella, jos on riittävä oikeudellinen intressi tuomioistuin-käsittelyyn.

Demokraattisen oikeusvaltion teorian lähtökohtana nykyisessä ajattelussa voinee pitää *Jürgen Habermasin* teorioita, joiden pohjalta keskeiseksi vaati-mukseksi on muodostunut kansansuvereniteetin ja perusoikeuksien yhteenso-vittaminen. Demokratia ja perusoikeudet ovat teorian mukaan välttämättömäs-sä yhteydessä toisiinsa. Tältä pohjalta deliberatiivisen demokratian mallikin on kehitelty. Demokraattinen päätöksenteko ei voi toimia, ellei kansalla ole kom-munikaatio-oikeuksia. Kansansuvereniteettiin perustuva demokraattisesti valit-tu lainsäätäjä on välttämätön, jotta perusoikeudet voisivat toteutua. Demokraat-tiset vaalit jo käsitteenäkin sisältävät tasa-arvoiset osallistumisoikeudet valitsi-joille. Vaalien kannalta osallistumisoikeuksia on pidetty selvyytenä jo kauan ennen nykyistä perusoikeusajattelua. Ilman kansalaisten osallistumisoikeutta, sananvapautta, liikkumisvapautta ja yhdistymisvapautta ei demokraattinen vaa-li voi toteutua.³⁵ Keskeinen teesi demokraattisen oikeusvaltion määrittelyssä on, että demokratia ja perusoikeudet eivät ole toistensa vastakohtia, vaan edel-lytyksiä. Kansansuvereniteetti ja ihmisoikeudet kuuluvat yhteen. Poliittinen ja yksityisautonomia ovat samaa alkuperää. Julkinen ja yksityinen autonomia edellyttävät toisiaan samalla kun ne rajoittavat toisiaan.³⁶ Jos ei ole poliittisia

³⁴ KM 1997: 13 s. 134.

³⁵ Demokratian, enemmistövallan ja kansansuvereniteetin sekä toisaalta kansalaisten laajo-jen perusoikeuksien yhteenkuuluvuudesta ja vuorovaikutuksesta esimerkiksi: Habermas 1992 s. 161–162; Habermas 1997 s. 69, 71; Tuori 1990 s. 275; Tuori 2000 s. 105–106; Lämsineva 2002 s. 117–118; Nergelius 1996 s. 112; Viljanen 1999c s. 685.

³⁶ Habermas 1992 s. 161–162.

perusoikeuksia, ei voi olla demokraattista hallitusta. Jos ei ole kansan valtuuttamaa valtiollista valtaa, ei voi olla keskeisiä poliittisia perusoikeuksiaan.

Demokraattinen tahdonmuodostus on edellytys kansalaisyhteiskunnan muodostumiselle. Sen toimivuus puolestaan johtaa kommunikatiiviseen valtaan ja perusoikeuksien nousemiseen keskeiseen osaan julkisen vallan käytössä. Vaalien vaalien ohella tämä on demokraattisen oikeusvaltion ydinaluetta. Habermasin mukaan lähtökohta demokratian kehittymiselle on vapaa tahdon ja mielipiteen muodostaminen. Hän on esittänyt erityisen prosessimallin järkevän poliittisen tahdonmuodostuksen perustaksi. Sen mukaan edetään käytännöllisestä keskustelusta (tarpeista ja arvoista) eettis-poliittisen keskustelun ja neuvottelujen kautta moraaliseen keskusteluun ja lopulta oikeudelliseen keskusteluun. Näin päästään lainsäädäntöön, joka ottaa huomioon sekä yhteiskunnan että yksilön arvot.³⁷ Kuten *Kaarlo Tuori* on todennut, kommunikatiivinen valta muotoutuu tässä prosessissa. Se vie käytännön kysymyksenasettelusta eettiseen diskurssiin ja toisaalta kompromissiin tähtäävään neuvotteluprosessiin ja demokraattisen lainsäädännön ideaalimalliin.³⁸ Oikeuden legitimiys syntyy demokraattisten instituutioiden avulla siten, että kommunikatiivinen valta määrää, missä määrin hallinnollista valtaa saa käyttää.³⁹

Demokratiaan liittyy julkisuus ja siinä muodostuva yleinen mielipide, jota Habermas on hahmottanut seuraavasti. Sen muodostuminen ei liity päätöksentekoon eikä sen menettelytapoja ole säännelty. Rajat sen muodostumiseen eivät ole selvät, ja ne muodostuvat spontaanisti. Periaatteessa rajoittamaton kommunikaativirta kulkee yhteisöjen sisäisten julkisuuksien läpi. Kommunikaativirat muodostavat ”villin” kokonaisuuden, joka ei olekaan täysin organisoitavissa. Anarkistisen rakenteensa vuoksi yleinen mielipide on suojattomampi kuin virallisen, parlamentaarisen julkisuuden asema. Sen etuna on kuitenkin, että se edustaa rajoittamatonta kommunikaatiota, jossa pääsevät vapaammin esiin uudet ongelmanasettelut ja keskusteluteemat.⁴⁰

Ihmisoikeuksien ja kansansuvereniteetin sisäinen yhteys on siinä, että itsemääräämisoikeuden (itsesääntelyn, *Selbstgesetzgebung*) oikeudellinen institutionalisointi saadaan toteutetuksi vain sellaisella tavalla, joka samalla takaa subjektiiviset toimintaoikeudet. Oikeusvaltion ja demokratian sisäinen yhteys selittyy sillä, että yksilöiden subjektiiviset toimintaoikeudet ja valtion kansalaisten julkinen autonomia mahdollistavat toisensa. Yksityisautonomia on taattu ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien tuella. Poliittinen autonomia kansansuvereniteetin periaatteesta johdettuna saa muotonsa itsemääräämisoikeutena.

³⁷ Habermas 1992 s. 201–207, kaavio s. 207.

³⁸ Tuori 2000 s. 110.

³⁹ Tuori 2000 s. 108.

⁴⁰ Habermas 1998 s. 373–374.

Kun diskurssiperiaate yhdessä vapaan mielipiteenmuodostuksen kanssa saa oikeudellisen muodon, se muuttuu demokratiaperiaatteenksi.⁴¹

Demokraattinen oikeusvaltio on lyhyimminkin määriteltävissä seuraavasti. Se on kansansuvereniteettiin perustuva valtio yleisine vaaleineen yhdistettynä laajoihin demokraattisiin toimintaoikeuksiin, erityisesti kommunikaatio- ja osallistumisperusoikeuksiin sekä vaatimukseen kaiken julkisen vallan toiminnan lakisidonnaisuudesta.

Oikeuksien käyttö yhdistystoiminnassa ei merkitse ristiriitaa vaaleilla valittujen valtioelinten päätösvallan kanssa. Järjestöt ovat olennainen osa kansalaisyhteiskuntaa. Ne laajentavat osaltaan demokratiaa, jos eivät ole itse valtion apuvälineitä.⁴² Kansalaisyhteiskunta on institutionaalisen valtiokoneiston ja yhteiskunnan jäsenten välissä poliittisen toiminnan ja organisoimisen alueena. Demokraattisessa oikeusvaltiossa kansansuvereniteetin periaatetta toteuttaa itsenäinen ja pluralistinen kansalaisyhteiskunta ja autonomisten osajulkisuuksien verkosto. Poliittinen päätöksenteko ja lainsäädäntö ovat avoinna kansalaisyhteiskunnan vaikutukselle ja kontrollille. Demokraattinen oikeusvaltio ei olekaan puhtaasti oikeudellinen käsite; säännökset eivät yksin synnytä aktiivista ja pluralistista julkisuutta.⁴³ Valtiotieteilijät hahmottavat valtion perinteistä ohjaustehtävää eri tavoin. Demokraattinen yhteiskunta voidaan käsittää niin, että sen perustoimijoita ovat organisoidut ryhmät eivätkä vain yksilöt.⁴⁴ Valtion tehtäväkentän laajetessa se menettää mahdollisuuksiaan keskitettyyn kontrolliin ja tilalle tulee ”neuvokkaiden organisoitujen toimijoiden” itsekontrolli.⁴⁵ Hierarkiset rakenteet muuttuvat heterarkkiseksi.⁴⁶ Tämä edustaa eurooppalaista käsitystä, jossa demokratian kannalta tärkeänä pidetään kansalaisten poliittista osallistumista. Tähän verrattuna esimerkiksi amerikkalaisen (USA) käsityksen valtiosta on katsottu perustuvan yksilötason intressien sovittelutehtävään, jolloin osallistumista yhteiskunnalliseen toimintaan ei välttämättä pidetä olennaisena demokratian toteutumisen kannalta.⁴⁷

Demokraattinen yhteiskunta edellyttää kansalaisyhteiskunnan toimintaa. Laajojen perusoikeuksien ohella onkin syytä korostaa erityisesti osallistumisoikeuksia, joilla mahdollistetaan käytännössä demokratiaan kuuluvaa aloitteellisuutta ja rohkeaa vaikuttamista. Tässä tutkimuksessa on paljon kysymys juuri osallistumisoikeuksien laajuudesta ja tulkinnasta. Aihe näyttää olevan nyt ja lähiaikoina ajankohtainen siinä mielessä, että julkinen valta on osin sidottu kor-

⁴¹ Habermas 1998 s. 669–671.

⁴² Andenæs 1994 s. 74.

⁴³ Tuori 1990 s. 273–274.

⁴⁴ Bobbio Norberto, *The Future of Democracy*, 1984 Telos. Viittaus on otettu Willken artikkelista 1995 s. 159.

⁴⁵ Willke 1995 s. 160.

⁴⁶ Willke 1995 s. 163.

⁴⁷ Pulkkinen 1989 s. 143.

poratiiviseen päätöksentekoon, suurten etujärjestöjen sopimukseen niin sanotussa kolmikantayhteistyössä.

Toisaalta käsitystä demokratian ja perusoikeuksien keskinäisestä ristiriidattomuudesta on kritisoitu seuraavin perustein. Demokratian tuottamat päätökset voivat olla ristiriidassa oikeuksien, myös perusoikeuksien, kanssa. Jännitteen synnyttää kansansuvereniteettiin perustuva rajoittamattoman vallankäytön vaatimus. Kritiikki lähtee siitä, että perusoikeudet eivät ole ylipositiivisia eikä niitä voi asettaa etusijalle ”demokratiaan” nähden.⁴⁸ Perusoikeuksia korostavaa suuntausta on katsottu vaivaavan jonkinlaisen luonnonoikeusajattelun. Oikeastaan edellytysuhteessa demokratian kanssa eivät ole perusoikeudet, vaan niillä tavoitellut yhteiskunnalliset asiaintilat. Vaarana on nähty, että jos kaikki lailla sääntely on palautettavissa oikeudellisessa menettelyssä kontrolloitavaksi perusoikeuksien rajoitukseksi, lainsäätäjälle ei jäisi poliittista harkintavaltaa.⁴⁹ Kansansuvereniteetin ja perusoikeuksien välillä onkin luonnollisesti jännite, ja yksi hahmottamistapa on, että eduskunnan valtaa rajoittaa vaatimus lainsäädännön suitsemisesta ihmis- ja perusoikeusvaatimuksilla. Jopa tuomarivaltion voi nähdä nousevan tällaisista vaatimuksista, jolloin demokratiavaatimukset käänntyisivät vastakohdikseen. Tällaisia uhkia ei ole, jos lain ja perusoikeuksien voi olettaa kulkevan yhteisen tavoitteen suuntaan. Näennäinen ristiriita kansansuvereniteetin ja ihmisoikeuksien sekä perusoikeuksien välillä perustuu siihen, että ihmisoikeudet ja perusoikeudet nähdään liberalismiin hengessä valtiovallan ehdottomina rajoina. Ristiriita ei ole välttämätön, koska perusoikeuksille voidaan antaa myös demokratiateorioista lähtevä perustelu. Valtiollinen valta perustuu demokraattisesti säädettyyn lakiin, joten lain kautta ”jokainen käskii itseään”.⁵⁰

Kansansuvereniteetin ja ihmisoikeuksien yhteys on siinä, että kansalaisten kommunikatiivisten oikeuksien käyttämisen oikeudellinen sääntely tapahtuu juuri ihmisoikeuksien kautta. Ihmisoikeudet, jotka *mahdollistavat kansansuvereniteetin*, eivät voi olla ulkopuolisia rajoituksia. Tässä on oikeusvaltion ja demokratian sisäinen yhteys.⁵¹

Edellä mainitussa kritiikissä ei mielestäni oteta myöskään huomioon, että perusoikeudet nojaavat suoraan valtiosääntöoikeudellisiin periaatteisiin ja edustavat oikeuden kulttuurista tasoa ja syvärakenteita, jotka eivät ole vain kulloisenkin lainsäätäjän tai äänestäjien valinta. Entisten ja nykyisten ihmisten lainsäädäntöön ja käytäntöön ne silti perustuvat. Oikeuksien legitimiyyttä ei voi rakentaa pelkästään kullakin hetkellä elävien henkilöiden tai heidän edustajiensa hyväksymisen varaan.

⁴⁸ Jääskinen 2004 s. 114–117.

⁴⁹ Rasilainen 2008 s. 723 ja 735.

⁵⁰ Tuori 1990 s. 272.

⁵¹ Habermas 1996 s. 299–300.

Normatiivinen tarkastelu keskittyy usein vain oikeuksien voimassaoloon ja tulkintaan. Demokraattisen oikeusvaltion toimivuus edellyttää kuitenkin myös, että oikeuksia pitää käyttää – sekä vaalioikeuksia että kommunikaatio-oikeuksia. Demokraattinen oikeusvaltio ei täysin toteudu, jos äänestysaktiivisuus tai julkinen keskustelu ja yhdistystoiminta on vähäistä. Julkisen vallan PL 14 § 4:n mukaista edistämisvelvollisuutta ei voi tässä yhteydessä yliarvioida. Korkea osallistumisaste on perustavaa laatua oleva ehto edustuksellisen demokratian toteutumiseksi. Poliittisen osallistumisen vähetessä on vastapainoksi ajateltu esimerkiksi yritys- ja työpaikkademokratiaan kuuluvia osallistumismuotoja.⁵² Vielä laajemmin ns. suoraa demokratiaa edustavat kansanäänestykset. Niillä voisi olla huomattava merkitys demokraattisen oikeusvaltion kehittämisessä. Niissä korostuisi PL 2 § 2:n mukainen osallistumisoikeus nimenomaan oikeutena eikä vain vapautena. Tällaisen osallistumisen ulottuminen politiikkaan on myös yksi työtaisteluvapauden ulottuvuuksista. Osallistumisen vähäisyys voi johtua esimerkiksi taloudellisista oloista ja varallisuudesta sekä median joutumisesta yhden poliittisen suuntauksen kontrolliin. Suomen valtio on kiinnittänyt huomiota sekä vaaleihin osallistumisen että kansalaistoiminnan vähenemiseen ja käynnistänyt erityisen ”Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman”. Tarkoitus on ylhäältä päin, muun muassa kouluissa, vaikuttaa kansalaisiin, jotta saataisiin aikaan vuorovaikutusta julkisen vallan ja kansalaisyhteiskunnan välille.⁵³ Hanketta on toteutettu järjestämällä hallituksen sekä virallisten ja puolivirallisten järjestöjen johdon yhteistyötä. Tällainen toiminta ei tuo myönteisiä tuloksia, koska kansalaisyhteiskuntaa ei voi käskä toimimaan. Olennaista olisi ensin turvata etenkin nuorten oikeus koontua vapaasti ja viranomaisten häiritsemättä.

Pekka Länsineva on esittänyt kysymyksen: jos hallinnollinen valta ja taloudellinen valta liittoutuvat ja muodostavat yhdessä systeemin, joka asettuu kansalaisyhteiskuntaa vastaan, miten yksilön yksityistä ja julkista autonomiaa sekä kansalaisyhteiskunnan diskursiivisia vuorovaikutusmekanismeja voidaan suojata?⁵⁴ Oikeusvaltion idea on, että kommunikatiivinen valta on määräävä suhteessa hallinnolliseen valtaan. Mitä suurempi on kommunikatiivisen vallan osuus, sitä paremmin demokraattinen oikeusvaltio toteutuu. Kommunikatiivinen valta taas perustuu legitiimiin valtaan. Se saa legitiimiytensä demokraattisten instituutioiden kautta säädettävän lain nojalla.⁵⁵

Edellä kuvailtu kommunikatiivinen valta ei sinänsä vielä riitä demokraattisen oikeusvaltion määritelmäksi, vaan sitä täydentämään tarvitaan osallistuvan demokratian kehittämistä. Jokaisella on oltava oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Usein viitattuun PL 2 § 2 momenttiin

⁵² Abrahamsson – Broström 1980 s. 276.

⁵³ Koskinen, Johannes 2004 s. 162.

⁵⁴ Länsineva 2002 s. 22–23.

⁵⁵ Tuori 2000 s. 108.

liittyy olennaisesti PL 14 § 4 momentti ja 20 § 2 momentti, joissa on säädetty yleinen velvollisuus edistää yksilön mahdollisuuksia osallistumiseen. Velvollisuus ulottuu valtionhallinnon ulkopuolellekin, kuten työelämään. Mainituista lainkohdista voi johtaa tarpeen kehittää osallistumisjärjestelmiä alueellisesti ja työpaikoilla.

Tällaisen kehityksen ilmentäjinä on pidetty mm. yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain (uudistettuna 334/2007) mukaista neuvottelujärjestelmää sekä henkilöstön osallistumisjärjestelmiä, kuten henkilöstön edustuksesta yritysten hallinnossa annettua lakia (725/1990).⁵⁶ Jo 1940-luvulla perustettiin lakisääteiset tuotantokomiteat, jotka valittiin vaaleilla työpaikoilla. Tuotantokomitealaki kumottiin vuonna 1978 yhteistoimintalalla (725/1978), jonka nykyinen, edellä mainittu yhteistoimintalaki kumosi. Osallistumisjärjestelmät ovat puutteellisia ja hataria, mutta tällaisenaankin osoitus valtiosäännössä sittemmin vahvistettujen periaatteiden hyväksyttävyydestä. Käytännöllisiä julkisen keskustelun mahdollistajia yleisemmällä tasolla ovat kansalaisaloitteet, kansanäänestykset ja mielipidekyselyt poliittisten ratkaisujen edellä. Näihin verrattuna kansalaisjärjestöjen kuuleminen ei ole yhdenvertaista, koska järjestöjen jäseniä on useimmiten vain vähän ja vaikuttajinakin vain eräänlainen etujoukko.⁵⁷ Suora demokratia on ottanut pienen askeleen perustuslain muutoksella, joka on tullut voimaan 1.3.2012. Perustuslakiin lisättiin 53 §:ään uusi 3 momentti (1112/2011), jonka mukaan 50.000 äänioikeutettua Suomen kansalaista voi tehdä lainsäädäntöaloitteen suoraan eduskunnalle. Henkilömäärä on noin 0,9 prosenttia äänioikeutetuista. Tarkoitus on lisätä kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia PL 14 § 4 momentin hengessä. Aloite voi koskea vain lain säätämistä, ei muita eduskunta-asioita.⁵⁸ Menettelystä säädetään yksityiskohtaisesti uudella kansalaisaloitelailla (12/2012). Sen mukaan aloiteoikeus koskee lailla säädettäviä asioita, mutta ei kansainvälisiin suhteisiin tai valtion talousarvioon kuuluvia.⁵⁹ Aloite voi sisältää lakiehdotuksen tai ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä. Uudistus on nähtävissä vastapainona kehitykselle, joka on vienyt yhä enemmän enemmistöparlamentarismien suuntaan. Tätä tavoitetta palvelisi vielä tehokkaammin hylkäävien kansanäänestysten ottaminen käyttöön yhtenä lakien jälkikontrollin muotona.⁶⁰

Jotta kansanäänestys toimisi demokratian laajentajana, se ei saa edellyttää hallituksen aloitetta. Esimerkiksi Sveitsissä sitova kansanäänestys järjestetään joko perustuslain edellyttämissä tapauksissa tai äänestäjäjoukon (esim. 100.000

⁵⁶ Tuori 1999b s. 471.

⁵⁷ Eri vaihtoehtoista mm. Setälä 2003 s. 174–177, 183–184. Kansalaisaloitteista on keskustelua sekä kansallisella että EU:n tasolla, joilla deliberatiivisilla kansalaisfoorumeilla voisi olla merkittävä osuus suoran demokratian muotoutumisessa. Ks. Setälä 2010 s. 126, 129.

⁵⁸ HE 60/2010 vp s. 39–40.

⁵⁹ HE 46/2011 vp kohta 3.1.

⁶⁰ Setälä 2010 s. 223–224.

kansalaista) vaatimuksesta. Siellä ei ole neuvoa-antavaa kansanäänestystä (plebiskiittiä), jonka järjestämistä vallanpitäjät ohjaisivat.⁶¹ Tähän verrattuna Suomessa vallitsee erilainen linja, josta esimerkkinä entisen oikeusministerin *Tuija Braxin* näkemys suoran demokratian merkityksestä vain keinona edustuksellisen demokratian tukemiseksi. Tarkoitus on vain ehkäistä äänestäjien voimattomuuden *tunnetta*.⁶²

Demokratian kannalta on tärkeää osallistumisen eli perusoikeuksien käyttämisen tekeminen paitsi mahdolliseksi myös hyväksyttäväksi ja vieläpä helpoksi. Osallistumisen esteitä on lukuisia. Median omistaminen on yksi tärkeä tekijä markkinataloudessa. Se mahdollistaa ”yksityisoikeudellisen sensuurin”, josta päättää omistaja.⁶³ Lisäksi sananvapauden käyttämistä rajoittavat käytännössä poliittiset virkanimitykset ja suosikkijärjestelmät. Vapaa julkinen argumentointi on estynyt, jos siihen osallistuva joutuu pelkäämään uransa tai perheensä toimeentulon puolesta. Demokraattisen ja osallistuvan demokratian toteutumisen arvioinnissa eräänlaisena punnintasääntönä voisi olla: mitä laajemmat ovat toiminta-alueet ja niiden tosiasiallinen käyttäminen, sitä lähempänä yhteiskunta on demokraattisen oikeusvaltion ihannetta. Tarkastelussa on siis myös perusoikeuksien riittävyys, joka on tässä yhteydessä pitkälti eettinen kysymys. Valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa käytetään useinkin verbiä ”riittävä”, jolla viitataan juuri tavoitteeksi asetetun päämäärän saavuttamisasteeseen. Silloin tarkastellaan perusoikeusjärjestelmän kokonaisuutta. Esimerkiksi *Pekka Länsineva* toteaa, että kestävän yhteiselon kannalta tarvitaan perusoikeuksien lisäksi myös tosiasiallisen yhdenvertaisuuden lisäämistä sekä riittävien osallistumismahdollisuuksien takaamista jokaiselle.⁶⁴ Riittävyyttä on mahdollista punnita oikeudellisin menetelmin vertailemalla kussakin tapauksessa vaihtoehtoisia ratkaisuja.

Ongelmaksi on muodostunut hallintovallan lisääntyminen lainsäätäjän valan kustannuksella. Tähän on osaltaan johtanut myös korporatiivinen järjestelmä, joka välttämättä siirtää tosiasiallista lainsäädäntövaltaa virkamiehille. Deliberaatiota rajoittaa hallinnon monimutkaistuminen ja keskittyminen. Habermasin ”kaksitasoinen malli” ei ehkä enää yhä kasvavissa yhteiskunnissa riitäkään, vaan tarvitaan uudenlaisia vaikutuskanavia.⁶⁵ Yksityisoikeudellisella puolella taas on havaittavissa talouden ja kansalaisyhteiskunnan eriytyminen. Kysymyksessä on oikeastaan nelijakoinen malli.⁶⁶ Julkista valtaa edustavat tässä kuviossa lainsäätäjä ja hallinto, yksityistä puolta taas taloudellinen valta ja

⁶¹ Büchi – Braun – Kaufmann 2008 s. 12.

⁶² Brax 2008 s. 6–7.

⁶³ Saraviita 2005 s. 394.

⁶⁴ Länsineva 2002 s. 57.

⁶⁵ Setälä 2003 s. 172–173, 159.

⁶⁶ Länsineva puhuu kolmijakoisesta mallista, jossa julkinen valta on yhtenä osa-alueena, talous toisena ja kansalaisyhteiskunta kolmantena. Länsineva 2002 s. 21.

kansalaisyhteiskunta. Demokratian kannalta on kielteistä, jos taloudellinen valta liittoutuu julkisen vallan, käytännössä hallinnollisen vallan, kanssa.

Edellä selostettujen kriteerien pohjalta demokraattinen oikeusvaltio merkitsee vallankäyttöä, joka on jatkuvan demokraattisen ja diskursiivisen kontrollin ja kritiikin saavutettavissa. Se edellyttää vapaata keskustelua ja mahdollisuutta tehdä aloitteita. Jotta tämä onnistuisi, tarvitaan lisäksi mahdollisuuksia toimintaoikeuksien käyttämiseen. Deliberatiivinen päätöksenteko merkitsee vaikuttamismahdollisuuksien turvaamista kaikille halukkaille.

Ongelmia tässä suhteessa voi tulla seuraavista syistä:

1. Päätökset ja niiden valmistelu eivät ole julkisia.
2. Kansalaisyhteiskunnalla ei ole riittäviä vaikutuskanavia, kuten viestintävälineitä.
3. Tehokkaille vaikuttamismenetelmille asetetaan rajoituksia.

Kohdassa 1. mainittu ongelma on esillä erityisesti hallintotoiminnassa ja josain määrin lainkäytössä. Salaamisperusteita on lainsäädännössä runsaasti, ja virkakoneiston perinteisiin kuuluu niiden tehokas käyttäminen. Edistystä on nähtävissä paikallishallinnossa erityisesti yhdyskuntasuunnittelun alalla. Kaavamuu- toksista järjestetään yleisötilaisuuksia, joissa asukkaiden mielipiteet pääsevät esiin. Tosin paikallishallinnossakin esiintyy salaista päätöksentekoa ja täytöntöönpanoa esimerkiksi maanpuolustuksen ja valtionjohdon turvallisuuden perusteella. Valtionhallinnossa on kauttaaltaan pääsääntönä päätösten valmistelun pitäminen poissa julkisuudesta. Lainsäädäntötyössä julkista keskustelua on mahdollista käydä varsinkin siinä vaiheessa kun esitykset tuodaan eduskuntakäsittelyyn. Mielestäni kaiken päätöksenteon valmistelu eri vaihtoehtoi- neen on demokraattisessa oikeusvaltiossa julkista, ellei salaamiseen ole konkreettisesti turvallisuuteen liittyviä perusteita.

Kohdassa 2. on kysymys etenkin median hallinnasta. Omistajien ja julkisen vallan hallitsemistakin tiedotusvälineistä vain osa on julkisen kontrollin tavoitettavissa. Demokratian kannalta tärkeitä velvoitteita julkiselle vallalle sisältävät PL 14 § 4 ja 22 §. Perusoikeuksien käyttäminen edellyttää konkreettisia positiivisia toimia yhdistymis- ja kokoontumisvapauden ja sananvapauden tukemiseksi. Niillä voidaan varmistaa fyysiset resurssit mielipiteenvaihdolle ”so- siaalisessa tilassa”.⁶⁷ Tässä mainittu ongelma esiintyy oikeuksien kollisiona, kun sananvapaus ei ulotu yksityisten omistajien hallitsemaan julkisuuteen. Sa- nanvapauden on katsottu loukkaavan myös omistajan oikeutta liiketoimintaan.⁶⁸ Markkinataloudessa kaikilla on kuitenkin mahdollisuus sanomalehtien ja muun tiedotusvälineistön perustamiseen. Tällä perusteella ongelma kääntyykin kysy- mykseksi voimien ja taloudellisten edellytysten riittävyydestä.

⁶⁷ Habermas 1998 s. 436–437.

⁶⁸ Ks. EIT Appleby ym. vs. Yhdistynyt Kuningaskunta, valitus 44306/98 (24.9.2003).

Kohdassa 3. tarkoitan ongelmalla sitä, että jotkut yhteiskunnalliset vaikuttamiskeinot ovat tehokkaan valvonnan ja jopa estämisen kohteina. Lainsäädäntö asettaa rajoituksia sananvapaudelle ja mielenosoitusvapaudelle. Lisäksi hallinnollinen valta ja tuomioistuimetkin kontrolloivat erityisesti tehokkaita ja näkyviä menetelmiä, kuten mielenosoituksia ja työtaisteluja. Demokraattiseen käytäntöön kuuluu, että jokainen voi vapaasti ja seuraamuksia pelkäämättä esittää kantansa myös näytävien ja tuntuvin keinoin. Rajoitusten pitäisi liittyä vain toisten oikeuksien kunnioittamiseen.

1.2.3 Yhdistykset ja kansalaisjärjestöt demokraattisessa oikeusvaltiossa

Yhdistymisvapaus eli yksilöiden oikeus perustaa yhdistyksiä ja järjestää toimintaa jonkun tarkoituksen toteuttamiseksi on olennainen osa demokraattista oikeusvaltiota ja kansalaisyhteiskunnan muodostumista. Yhdistymisvapauden perustuu sekä puolueiden, työmarkkinajärjestöjen että pienten aktivistiryhmien toiminta. Jos pysyviä yhdistyksiä ei sallittaisi, kansalaisyhteiskunta ei toteutuisi ja vallankäyttö olisi yksipuolista ylhäältä alas käskyttävää valtaa.

Yhdistyksillä on ollut Suomessa kansalaisten keskuudessa suosittu ja vankka asema jo autonomian ajoista asti. Perustuslain tasoisesti maahan saatiin yhdistymisvapaus vuonna 1906 edellisen vuoden suurlakon tuloksena. Lakkoliikkeellä oli käännteentekevä merkitys Suomen demokratisoimiselle. Kysymyksessä oli ennen muuta yhdistysten toiminta ja niiden näytävä osallistumisalto yhteiskunnan kehittämiseksi. Venäjälle tuli duuma, suuriruhtinaskuntaan eduskunta. Lausunto-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta annettu laki jäi tuossa vaiheessa vielä täydentävien säädösten puuttuessa epätäydelliseksi ja teoreettiseksi siinä mielessä, että uusiin laissa taattuihin vapauksiin ei käytännössä vedottu ja vanha toimilupajärjestelmä oli edelleen käytössä.⁶⁹ Vuoden 1919 Hallitusmuotoon säädettiin muodollisesti perusoikeudeksi yhdistymisvapaus. Siihen liittyen annettiin jo aikaisemman vuoden 1906 lainsäädännön pohjalta yhdistyslaki (1/1919). Vuoden 1990 alusta on ollut voimassa nykyinen yhdistyslaki (503/1989), jolla laki saatettiin paremmin vastaamaan muuttunutta ja monimuotoista yhdistystoimintaa.

Yhdistymisvapautta koskevassa PL 13 §:ssä on nimenomaan julistettu positiivinen ja negatiivinen yhdistymisvapaus ilman keneltäkään pyydettyä lupaa. Perustuslaissa mainitaan erikseen oikeus osallistua yhdistyksen toimintaan. Juuri tämä oikeus on kansalaisyhteiskunnan rakentumisen kannalta demokraattisen oikeusvaltion ydinaluetta.⁷⁰ Toiminnan käsitteeseen palataan myö-

⁶⁹ Brotherus 1963 s. 92; Halila – Tarasti 1996 s. 4–5.

⁷⁰ Muukkonen erittelee yhdistymisvapauden osa-alueiksi perustamisoikeuden ja kuulumisoi-

hemmin, mutta jo tässä voi todeta, että lain sanonta ”osallistua” viittaa siihen, että toiminta tarkoittaa tavoitteellista pyrkimystä vaikuttaa ympäristöön. Pelkkään olemiseen ei osallistuta, vaan sanamuoto viittaa dynaamiseen ulospäin suuntautuvaan tekemiseen – mikä tietysti voi toteutua myös tekemättömyytenä eli kieltäytymisenä tekemisestä.

Yhdistys perinteisessä mielessä, sellaisena kuin se ilmeni vuoden 1919 yhdistyslain säätämisen aikaan, tarkoittaa pysyvää, staattista yhteenliittymää, jonka toiminta perustuu sääntöihin ja pitäytymiseen vain omalla alueellaan ja alallaan. Tyypillisiä yhdistyksiä tässä mielessä ovat henkilöjäsenistä koostuvat kulttuurin eri aloilla, harrastustoiminnassa, opiskelussa, urheilussa ja politiikassa ahertavat yhteenliittymät. Niiden hallintoelimet pysyvät pitkään muuttumattomina ja jäsenistä vain pieni osa käytännössä osallistuu toimintaan muuten kuin jäsenmaksullaan. Paitsi henkilöjäsenten muodostamat yhdistykset myös suuret organisaatiot, kuten työmarkkinoiden ja elinkeinonharjoittajien monitasoiset järjestöt, voidaan nykyään samastaa tähän hitaasti toimintamuotojaan ja tavoitteitaan muuttavaan luokkaan. Suurille organisaatioille on lisäksi ominaista toiminnan perustuminen palkattuun henkilökuntaan ja varallisuuden hankintaan.

Tähän verrattuna kansalaisjärjestö tarkoittaa enemmänkin liikettä, joka voi ottaa tehtäväkseen eri aikoina erilaisia tavoitteita ja projekteja. Kansalaisjärjestö on vapaamuotoinen, usein rekisteröimätönkin yksikkö, jossa on vain toimivia jäseniä eli aktivisteja. Hallinto ja päätösvalta kokoustekniikkoineen ei ole niin tärkeä kuin työryhmien saavutukset ja selvitykset. Esimerkkeinä kansalaisjärjestöistä voi mainita puolueista riippumattomat poliittiset järjestöt, ihmisoikeusjärjestöt, luonnonsuojelujärjestöt, ympäristöjärjestöt, monet rauhanpuolustajien liikkeet ja oikeudenmukaista globaalia tulonjakoa tavoittelevan ATTAC:in.

Ryhmällä tarkoitetaan vieläkin vapaamuotoisempaa yhdistystä. Ryhmä voi olla lyhytaikainen, välillä hajoava ja taas uudella tarkoituksella ja päämäärällä muotoutuva. Ryhmän käsite on tunnustettu myös EIS 11 artiklan soveltamisessa. Ryhmä voi olla esimerkiksi jonkun työpaikan tai työosaston henkilöstö tai ammattinsa perusteella jotain asiaa ajamaan ryhtynyt joukko. Oikeuksien subjekteiksi kelpuutettuja ryhmiä EIT:n käytännössä ovat olleet ilman erillistä organisaatiota olevat henkilöryhmät, joilla on yhteinen intressi. Tällaisena ryhmänä ovat toimineet esimerkiksi Sunday Times -lehden toimittajat, joiden yhteinen hakemus otettiin tutkittavaksi.⁷¹ Ryhmän tunnusmerkkinä voi pitää juuri sitä, että ryhmällä ei ole varsinaista organisaatiota. Nähdäkseni sen kokoavana ja koossapitävänä motiivina voi kyllä olla muukin kuin yhteinen intressi, kuten yhteinen poliittinen tai aatteellinen arvoperusteinen pyrkimys.

keuden (sekä negatiivisina että positiivisina oikeuksina) sekä yhdistysautonomian. Viimeksi mainittu on enemmänkin periaate kuin sääntö. Ks. Muukkonen 2010 s. 407–410.

⁷¹ EIT Sunday Times vs. Yhdistynyt Kuningaskunta, valitus 6538/74; ks. myös Pellonpää 2005 s. 120–121.

2 Perus- ja ihmisoikeudet demokraattisen oikeusvaltion edellytyksinä

Edellä luonnehdin yleisesti perusoikeuksia demokraattisen oikeusvaltion välttämättöminä edellytyksinä. Demokraattinen päätöksenteko, johon kuuluu yhdenvertainen osallistumisoikeus ja jota täydentää perusoikeuksin turvattu diskursiivinen kontrolli ja vapaa arvostelu, ovat keskeiset tekijät demokraattisen yhteiskunnan muodostamisessa. Tässä luvussa analysoin henkilökohtaisen vapauden ja poliittisten oikeuksien merkitystä suhteessa toimintaoikeuksiin, minä lisäksi esittelen perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä sekä vaikuttamisen tasoja. Vaikuttamisen tasoihin liittyvät korporatiivista kehitystä, työehtosopimusjärjestelmää sekä kansalaistottelemattomuutta koskevat osat.

2.1 HENKILÖKOHTAINEN VAPAAUS

Perus- ja ihmisoikeuksista puhuttaessa käytetään käsitteitä vapaus ja oikeus, usein myös samaa asiaa tarkoittavina. Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen on PL 7 §:n ydinosa. Samantapaisia sanamuotoja on kansainvälisissä sopimuksissakin, joissa on sovittu yksilön oikeudesta eri vapauksiin.

Käsitteitä voi eritellä siitä lähtökohdasta, että vapaus on yksilölle kuuluvan tahdon ja tekemisen vapautta, kun taas oikeus subjektiivisena oikeutena tarkoittaa myös oikeusjärjestyksen antamaa suojaa ja mahdollisuutta toteuttaa oikeutensa. Vapaus ei ole kaikissa yhteyksissään varsinaisesti oikeudellinen käsite, vaan sillä voidaan tarkoittaa kaikkea tekemistä ja tekemättä jättämistä oman tahtonsa mukaan siitä riippumatta, antaako voimassa oleva oikeusjärjestys vapaudelle mitään takeita.

Yksilön täydellinen vapaus on sellainen tavoite, joka pitäisi vallitsevan ajattelun mukaan saavuttaa mahdollisimman pitkälle. Vasta luonnollisen vapauden (natural freedom) muuttuessa poliittiseksi vapaudeksi (political liberty), voidaan puhua vapaudesta positiivisena tilana.⁷² Siihen sisältyy kompromisseja ja rajoituksia sekä toisaalta tasa-arvoista osallistumisoikeutta.

Kuten *Robert Alexy* on todennut, vapaus on perustavaa luokkaa oleva käsite, mutta samalla yksi epäselvimmistä käsitteistä. Sen ulottuvuus näyttää lähes rajattomalta.⁷³ Alexyn mukaan vapaus ei ole esine, jonka voisi omistaa, vaan pikemminkin ominaisuus, jonka henkilö tai yhteisö voi saavuttaa. Näin vapaus on

⁷² Kelsen 1945 s. 284–285; Tuori 2000 s. 14.

⁷³ Alexy 1994 s. 194.

sidottu henkilöön, ja tahdon vapauskin on palautettavissa henkilön vapaudeksi. Vaikeasti hahmotettavan käsitteen analyysin eräänlaiseksi apuvälineeksi Alexy on kehittänyt kolmepaikkaisen mallin. Vapautta voi tarkastella vapauden haltijan (Freiheitsträger/Unfreiheitsträger), vapauden esteen (Freiheitshinderniss) ja vapauden kohteen (Freiheitsgegenstand) välisenä suhteena.⁷⁴ Alexyn taustana on puolestaan *Jellinekin* status-teoria, jossa tarkastellaan yksilön ja valtion suhdetta eri asemista, statuksista.⁷⁵ Lähinnä Alexyn teoriaan⁷⁶ nojautuen *Heikki Karapuu* on esittänyt yhteenvedon vapauden käsitteestä. Karapuun mukaan on erotettavissa

1. Oikeudellinen vapaus, joka tarkoittaa vapautta lain tai viranomaisten asettamista esteistä. Oikeudellinen vapaus on rajoittamaton silloinkin, kun henkilöllä ei tosiasiallisesti ole mahdollisuuksia toimia vapauden edellyttämällä tavalla.
2. Negatiivinen vapaus, joka tarkoittaa, ettei ole oikeudellisia esteitä eivätkä muut henkilöt estä tekemistä. Tämä vastaa sanontaa ”vapaus josta-kin”.
3. Tosiasiallinen vapaus, joka tarkoittaa todellisia mahdollisuuksia toimia haluamallaan tavalla. Tähän liittyy luonnehdinta ”vapaus johonkin”, joka vasta on todellista valinnan vapautta. Se voi olla rajoittunut, vaikka oikeudellinen ja negatiivinen vapaus olisikin toteutunut. Tosiasiallista vapautta voivat rajoittaa esimerkiksi henkilön varallisuuden vähyys, omat tiedolliset puutteet ja muut henkilökohtaiset ominaisuudet.

Tosiasiallista vapautta mahdollistavat osaltaan TSS-oikeudet. Esimerkiksi oikeutta elämään suojaa paitsi rikosoikeudellinen säätely, jolla toteutetaan negatiivista vapautta, myös PL 19 §:n oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.⁷⁷

Vapauspiiriä on luonnehdittu myös häiritä-verbin avulla sanomalla: ”mitä laajempi on alue, jolla minua ei häiritä, sitä laajempi on vapauteni.” Positiivista vapautta on negatiivisen vapauden lisäksi vapaus itsensä toteuttamiseen. Jo tietous siitä, että joku voi tätä rajoittaa, on rajoitus.⁷⁸ Vapauteen liittyy aina valta, joka on suhdekäsite.⁷⁹ Kun voima on kykyä tehdä, valta on kykyä saada muut tekemään.⁸⁰

⁷⁴ Alexy 1994 s. 196–197.

⁷⁵ Alexy 1994 s. 229–248 (Grundrecht und Status); Jellinekin mukaan vapaus on ihmisen synnynnäinen ominaisuus, Jellinek 1904 s. 47.

⁷⁶ Alexy 1994 s. 194–210.

⁷⁷ Karapuu 1999a s. 80–81; Jellinekin positioihin on oikeuskirjallisuudessa viitattu jo kauan, esimerkiksi ks. Merikoski 1935 s. 44–45; Jyränki 1998 s. 174.

⁷⁸ Skinner 2003 s. 12–14 ja 19. Myös omistusta voi häiritä, mikä ilmenee esimerkiksi työtaistelutilanteissa.

⁷⁹ Jyränki 2003 s. 49.

⁸⁰ Ylikoski 2000 s. 24.

Vapauden ja subjektiivisen oikeuden ero on huomattavissa siinä, että perusoikeussäännöksellä on (subjektiivista) oikeutta perustava vaikutus. Perustuslain säännös antaa mahdollisuuden ajaa tuomioistuimessa oikeutensa toteuttamista.⁸¹ Subjektiivinen oikeus perusoikeuksien yhteydessä tarkoittaa oikeutta, jota voi omissa nimissään vaatia tuomioistuimessa. Tässä yhteydessä objektiivinen oikeus taas tarkoittaa valtiolle vahvistettua velvollisuutta toteuttaa oikeuksia esimerkiksi lainsäädäntöä kehittämällä. Yksilöllä ei kuitenkaan välttämättä ole tätä vastaavaa subjektiivista oikeutta. Esimerkiksi PL 18 § 2 mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Yksilö ei kuitenkaan tämän nojalla voi tuomioistuimessa vaatia valtiolta työpaikan antamista.

Vaikka valtion hallinto ja lainsäädäntökoneisto olisi valittu yhdenvertaisilla ja reiluilla vaaleilla, yksilön oman autonomian keskeisintä ydintä ei valtiolla silti ole oikeutta poistaa tai rajoittaa. Demokraattisessa oikeusvaltiossa kansansuvereniteetti, jota merkitsee mahdollisesti suurenkin enemmistön luottamusta nauttiva hallitus, ei vielä riitä. Demokratia edellyttää myös perusoikeuksien, etenkin henkilökohtaisen vapauden, loukkaamattomuutta. Alkuperäisin oikeus on oikeus elämään ja sen mukana henkilökohtainen vapaus ja yksityisautonomia. Kaiken kaikkiaan yhdenvertaisuus, tasa-arvo (égalité), on kuitenkin tärkein perusoikeus. Se on alkuperäinen, luonnollinen ja luovuttamaton oikeus jo Ranskan vallankumouksen ajoilta.⁸² Yhdenvertaisuus kattaa kaikki oikeudet – sekä vapausoikeudet että TSS-oikeudet. Jos perusoikeusluetteloita pitäisi supistaa, demokratian kannalta viimeinen poistettava olisi yhdenvertaisuus. Yhdenvertaisuutta on, että oikeudet ja velvollisuudet sekä vapauksista nauttiminen ja niiden rajoitukset jakautuvat tasapuolisesti.

Monien perustuslakien perusoikeusluetteloissa mainitaan yleensä luettelon alkupäässä henkilökohtainen vapaus. Näin on Suomessakin, jossa PL 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden jälkeen PL 7 §:ssä on henkilökohtaista vapautta koskeva säännös. Sen sisältöä määrittävät osaltaan eri perusoikeudet. Henkilökohtaisen vapauden ala on kuitenkin laajempi kuin muiden perusoikeuksien alojen summa. Henkilökohtaista vapautta koskevat yleisluontoiset säännöt muodostavat kokonaisuuden, joka on demokraattisen oikeusvaltion kaikkein keskeisin perusta. Ilman oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen ei olisi vaali- ja osallistumisoikeuksia eikä kokoontumis- ja yhdistymisvapautta.

⁸¹ Karapuu 1999a s. 84.

⁸² Viljanen 1988 s. 30; Jellinek 1904 s. 47, jossa on päätelty vapauden ja tasa-arvon olevan kaikille syntymästä asti kuuluvia ominaisuuksia. Ranskan vallankumouksen nostama ihmis-oikeuksien julistus merkitsi yksilön subjektiivisten oikeuksien syntymistä positiivisessa oikeudessa ja perusoikeuksien yleistymistä monissa valtiosäännöissä. Vrt. kuit. Eriksson 1998 s. 3, jossa korostetaan, etteivät perusoikeudet voi olla ”hierarkkisessa suhteessa” toisiinsa. Samoin Ojanen 2003b s. 675–676. Ojanen arvostelee etenkin KP-oikeuksien ja TSS-oikeuksien vastakainasettelua ja edellisten pitämistä vahvempina.

Henkilökohtaisen vapauden ohella voi puhua yksityisautonomiasta, joka on osittain laajempi käsite kuin henkilökohtainen vapaus. Se käsittää oikeuden myös tahdonmuodostukseen ja sopimusvapauden. Toisaalta se on rajoittunut ja yksityiskohtaisempi. Yksityisautonomia tarkoittaa yksilön vapautta itse järjestää oma elämänsä mielensä mukaan, oikeutta päättää menemisistään ja sitoumuksistaan omien sääntöjensä mukaan. Yksityisautonomia toteutuu käytännössä perusoikeuksien käyttämisellä, kuten kokouksiin ja yhdistyksiin osallistumalla tai valitsemalla asuinpaikkansa. Perusoikeuksien yhteydessä ei erikseen mainita kuitenkaan yksityisautonomian sitä puolta, että siihen kuuluu myös vapaus sitoutua ja vapautua sitoumuksista. Katson, että demokraattinen oikeusvaltio perustuu myös yksityisautonomiaan näin ymmärrettynä. Toiminta kansalaisyhteiskunnan osana ilman sitoutumisia ja sopimuksia rajoittaisi diskursiivista kontrollia ja vaikutuskanavat olisivat kapeat.

Vaikka yksilön itsemääräämisoikeutta ei mainita Suomen perustuslaissa, voidaan päätellä, että se sisältyy perusoikeusjärjestelmään⁸³ ja saa vahvaa tukea PL 7 §:stä. Lisäksi PL 10 §:n yksityiselämän suoja turvaa myös itsemääräämisoikeuden.⁸⁴ Jo PL 1 § 2 momentti kattaa yksilön itsemääräämisoikeuden, kun siinä mainitaan yksilön vapaudet ja oikeudet. Henkilökohtaista vapautta PL 7 §:n 1 momentin mukaisena on sanottu eräänlaiseksi yleisperusoikeudeksi.⁸⁵ Itsemääräämisoikeudella on tarkoitettu lainvalmistelussa esimerkiksi oikeutta solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin ja ympäristöön sekä oikeutta määrätä itsestään ja ruumiistaan. Lisäksi se tarkoittaa yksilön oikeutta elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä.⁸⁶

Itsemääräämisoikeus on yleisperusoikeus ja muihin oikeuksiin verrattuna niin keskeinen lähtökohta, että sen jättämistä mainitsematta perusoikeusluettelossa voi perustellusti arvostella. Luettelossa on monia yksityiskohtiin meneviä oikeuksia, mutta itsemääräämisoikeutta ei ole nimenomaisesti mainittu. Se on kuitenkin esillä lukuisissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa, hallituksen esityksissä ja oikeuskirjallisuuden tulkinnoissa, joissa se on tulkittu osaksi PL 7 § 1 momentin mukaista henkilökohtaista vapautta.

Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen on sekä periaate että sääntö. Sen sisältö avautuu lain esitöistä tarkoittamaan itsemääräämisoikeutta ja tahdonvapautta.⁸⁷

Saksan perustuslaissa henkilökohtainen vapaus on ilmaistu jokaisen oikeutena persoonallisuutensa kehittämiseen (GG Art. 2 Abs. 1: ” – freie Entfaltung seiner Persönlichkeit”). Tämän on perustuslakituomioistuin (Bundesverfassungsgericht) tulkinnut tarkoittavan perustavaa luokkaa olevaa henkilökohtaista

⁸³ Jyränki 1998 s. 176.

⁸⁴ Viljanen 1999b s. 336.

⁸⁵ Scheinin 1999a s. 227.

⁸⁶ HE 309/1993 vp s. 51.

⁸⁷ HE 309/1993 vp s. 45.

vapautta eli yleistä toimintavapautta. Tulkinta merkitsi suurta käännettä ja laajensi sikäläisen perustuslain 2 artiklan soveltamisalueen äärimmäisen laajaksi, kun toimintaoikeuksia on yhtä monta kuin toiminnan kuvauksiakin.⁸⁸ Suomessa oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen ei ole pyritty samassa määrin määrittelemään, mutta saksalaisittain itsensä ja persoonallisuutensa kehittäminen voidaan katsoa meilläkin osaksi perusoikeuksia.

2.2 POLIITTISET OIKEUDET

Perusoikeudet on tapana jakaa neljään sukupolveen:

1. Vapausoikeudet, jotka periytyvät 1700-luvun Ranskasta ja Pohjois-Amerikasta.
2. TSS-oikeudet, jotka ovat alkujaan ensimmäisen maailmansodan jälkeiseltä ajalta
3. Yhteisölliset ja kollektiiviset oikeudet, jotka tarkoittavat kansojen ja ryhmien oikeuksia, 1950- ja 1960-luvuilta. Ryhmä tarkoittaa tässä täsmällisesti määrittelemättömiä kansanryhmiä, kuten Suomessa saamelaiset ja romanit.
4. Luontoa koskevat oikeudet, jotka voitaisiin katsoa myös kolmanteen sukupolveen kuuluviksi paitsi että tässä oikeuksien subjektina on luonto (kestävä kehitys, eläinten oikeudet).⁸⁹

Toimintaoikeuksien säätelyssä ovat merkittävimpiä ensimmäisen polven vapausoikeudet. Tärkeimpiä ovat poliittiset perusoikeudet, joita ovat vaali- ja osallistumisoikeuksien ohella keskeisesti sananvapaus sekä kokoontumis- ja yhdistymisvapaus. Samaan kategoriaan kuuluu oikeusturva. Poliittisista oikeuksista eritellään jäljempänä luvuissa 4 ja 5 yhdistymis-, sanan-, mielenosoitus- ja kokoontumisvapautta, joista voi käyttää kuvaavaa nimitystä poliittiset kommunikaatio-oikeudet.

Sananvapaus on ydinalueeltaan poliittinen perusoikeus. Sitä koskevan PL 12 § 1 momentin ilmaiseman normin tarkoitus on taata vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön kritiikkiin. Ne ovat kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksiä.⁹⁰ Kansalaisilla ja maassa laillisesti oleskelevilla on PL 9 § 1 momentin mukaan vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Tämäkin on tärkeä poliittinen oikeus. Se kieltää julkista valtaa määräämästä yksilöiden

⁸⁸ Alexy 1994 s. 309–313 ja 332.

⁸⁹ Karapuu 1999a s. 72–74; Hallberg 1999a s. 40–41.

⁹⁰ Saraviita 2000 s. 142.

oleskelureviiriä ja sitä kautta estämästä kokous-, yhdistys- ja muuta yhteistointintaa.

Työtaisteluvapautta ja sopimusvapautta ei mainita nimeltä perusoikeusluettelossa. Sopimusvapaus on johdettavissa itsemääräämisoikeudesta eli henkilökohtaisesta vapaudesta sekä varallisuusoi keudellisia sopimuksia koskien myös omistusoikeudesta. Siihen kuuluu oikeus tehdä sopimuksia sekä oikeus olla tekemättä sopimuksia. Kummastakin on säädetty poikkeuksia: kaikesta ei voi ja kaikki eivät voi sopia pätevästi ja toisaalta on elinkeinoaloja ja toimintoja, joissa on kontra hoimispakko.

Demokratiassa tärkeä julkisuusperiaate ja oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta on säädetty PL 12 § 2 momentissa. Julkisuus ja vapaa tiedonsaanti ovat olennainen osa kansalaisyhteiskunnan toimintaoikeuksia. Esimerkiksi PL 2 § 2 momentin mukainen oikeus vaikuttaa yhteiskunnan ja ympäristönsä kehittämiseen tai 20 §:n mukainen mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon eivät ole mahdollisia, jos viranomaisten päätöksistä ei saa tietoa. Tyypillinen esimerkki on kunnallinen kaavoitus ja rakentaminen. Voidakseen toimia ympäristönsä muutostilanteissa kansalaisilla on oltava oikeus saada tieto vireillä olevista hankkeista ja asiakirjoista.

Perusoikeuksien ensisijainen merkitys on niiden *vertikaalinen vaikutus* eli perusoikeuksien nauttima suoja valtion puuttumista vastaan. Kansalaisyhteiskunnan pitää voida toimia pitkälti ilman, että julkinen valta asettaa rajoituksia oikeuksille.

Perusoikeudet tarvitsevat suojaa myös yksityisiä vastaan, yksilöiden ja yksityisoikeudellisten yhteisöjen keskinäisissä oikeussuhteissa. Tästä *horisontaalivaikutuksesta* ei ole PL 18 § 3 momenttia lukuun ottamatta nimenomaisesti säädetty perustuslaissa, joten se ei ole itsestäänselvyys.⁹¹ Horisontaalivaikutus (saks. *Drittwirkung*) on yleensä johdettu perusoikeuksien arvosidonnaisesta periaateluonteesta. On esitetty kolmenlaista teoriaa: perusoikeuksien välillinen vaikutus, välitön vaikutus ja valtioon kohdistuvien oikeuksien kautta välittyvä vaikutus.⁹² Teoriat eivät ole toisensa poissulkevia. Välillistä vaikuttamista voi nee pitää vallitsevana. Sen mukaan perusoikeudet saavat yksilötasolla ja yksityisiä toimijoita vastaan suojaa tavallisen lainsäädännön välityksellä ja välitön vaikutus on lähinnä tulkintavaikutusta. Välitön horisontaalivaikutus merkitsee yksityisautonomian rajoittamista, mutta sekin on perustuslaillisten takeiden ja siten horisontaalivaikutuksen kohteena. Yksityisautonomiaakin on siten ratkaisutilanteissa punnittava ja verrattava muihin perusoikeuksiin.⁹³ Perusoikeuksien välitön vaikutus yksityisten välisissä suhteissa tulee esille eräissä yksilön

⁹¹ Hidén 1999 s. 21–22; Saksassakin on ennen vähätelty horisontaalivaikutuksen käsitteen merkitystä, koska kysymyksessä on lopulta aina perusoikeuksien objektiivinen vaikutus, ks. Böckenförde 1990 s. 34.

⁹² Alexy 1994 s. 481.

⁹³ Alexy mts. 491.

asemaa ja turvaa koskevilla tilanteissa. Yksityisautonomiia loukkaamatta voidaan katsoa, että välitön vaikutus on olemassa silloin, kun perusoikeus suojaa heikompaa osapuolta, kuten työstä erottamistilanteessa PL 18 § 3 momentin mukaan. Vastaavasti välitöntä vaikutusta on katsottu olevan syrjintäkiellolla, yksityiselämän suojalla, kunnian suojalla ja kotirauhalla.⁹⁴ Luonnollisesti myös oikeus elämään ja kidutuksen kielto ovat sellaisia perusoikeuksia, joihin voi vedota suoraan ilman rikoslain välitystäkin. Jos katsottaisiin, että välitön vaikutus on kaikkein perustavinta luokkaa olevilla oikeuksilla, mielestäni myös vakaumuksen vapaus ja sen ilmentäjänä sananvapauskin ansaitsevat tämän aseman.

Horisontaalivaikutuksessa on lähtökohtaisesti kysymys siitä, missä määrin ihmisoikeuksia voi soveltaa samalla tavalla yksityisoikeudellisissa kuin julkisoikeudellisissakin suhteissa. Tärkeä huomio on, että perusoikeusnormit eivät ole vain julkisoikeudellisia, vaan koko oikeusjärjestyksen perusoikeusnormeja, joiden edistämiseen PL 22 § velvoittaa.⁹⁵ Ihmis- ja perusoikeuksia voi käyttää yksityinen ja myös yksityistä vastaan. Ihmisoikeuksien ulottaminen yksityisiin toimijoihin ei heikennä niiden sisältöä tai anna yksityisille toimijoille enempää valtaa. Näin ollen voidaan valtion velvollisuudeksi katsoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen varmistaminen lainsäädännöllä ja muuten sekä julkisessa hallinnossa että yksityisten kesken. Yksilötasolla ei ole tehokkaita keinojakaan muun muassa itseapukiellon takia estää perusoikeuksien loukkaamista, joten tarvitaan julkisen vallan apua kolmannen tahon estämisessä.⁹⁶ Valtioiden velvollisuus on ollut monesti esillä myös EIT:n ratkaisuihin, jolloin valtiolla on vahvistettu olevan vastuuta myös yksityisten tekemisistä.⁹⁷ EIT:llä ei ole varsinaista yleistä teoriaa ihmisoikeuksien ulottumisesta yksityisten välisiin suhteisiin, mutta oikeustapauksista se alkaa olla johdettavissa. Esimerkkinä on usein mainittu tapaus Plattform Ärzte für das Leben vs. Itävalta⁹⁸, jossa katsottiin, että valtion on ryhdyttävä kohtuullisiin toimiin mielenosoitusvapauden suojaamiseksi. Tässä tapauksessa suojaa tarvittiin vastamielenosoitusta vastaan. Valtion velvollisuus on turvata EIS:n mukaisia oikeuksia järkevissä ja kohtuullisissa määrin rikoslailla. Lisäksi oikeuksien käyttäjiä on suojattava myös uhkauksilta. Tässä on tarvittaessa käytettävä poliisi- ja sotilaallista voimaa. Valtion velvollisuus rajoittuu kuitenkin kohtuulliseen määrään voimatoimia eikä kaikissa tilanteissa edellytetä *riittäviä* toimia uhan torjumiseksi.⁹⁹ Riittävät toimet

⁹⁴ Länsineva 2002 s. 59; Scheinin 1991 s.190; Karapuu 1999b; Scheinin 1999c; Jyränki 1998 s. 176.

⁹⁵ Tuori 2007 s. 259–260.

⁹⁶ Clapham 2006 s. 56–58; Saraviita 2005 s. 176.

⁹⁷ Clapham 2006 s. 348–418, 527.

⁹⁸ Valitus 10126/1982.

⁹⁹ Mowbray 2004 s. 221, 225 ja 229; Pellonpää 2005 s. 509; EIT:n ratkaisusta lähemmin jäljempänä luvussa 5.2.1.

voisivatkin olla jyrkässä ristiriidassa esimerkiksi vastamielenosoittajien ihmisoikeuksien kanssa, jos riittävyydellä tarkoitetaan kaikenlaisen häiriön täydellistä poistamista. Eräässä toisessa tapauksessa EIT on asettunut sille kannalle, että sanan- ja kokoontumisvapautta voi rajoittaa yksityisten elinkeinonharjoittajien omistamassa kauppakeskuksessa, koska näitä vapauksia voi riittävästi käyttää muualla.¹⁰⁰ Kysymyksessä oli toisaalta sananvapauden ja toisaalta omistusoikeuden kollisio.

Horisontaalivaikutus toteutuu käytännössä useimmiten lainsäädännön välityksellä, vaikka eräillä perusoikeuksilla voi olla ”välittömämpiäkin” vaikutuksia.¹⁰¹ Suuri osa perusoikeuksien suojaamista oikeushyvästä on suojattu yksityisten loukkauksilta rikoslilla, säätämällä loukkaukset rangaistaviksi. Taus-talla on PL 22 §:n mukainen turvaamisvelvollisuus, joka velvoittaa julkisen val-lan turvaamaan perusoikeuksien toteutumista myös lainsäädännöllä. Se johtaa myös yksityisten välisten suhteiden säätelyyn perusoikeuksiin liittyvien arvo-jen pohjalta.¹⁰² Tärkeiden toimintaoikeuksien suojaksi on PL 22 §:ssä olevan toimeksiannon perusteella säädetty mm. laki sananvapauden käyttämisestä joukkoviestimissä (460/2003), kokoontumislaki (530/1999) ja niihin verrattava vanhaan Hallitusmuotoon perustuva yhdistyslaki (503/1989). Rikoslaki suojaa yhdistyksissä toimimista, mielipiteiden esittämistä ja kokoontumisoikeutta myös yksityisten loukkauksia vastaan. Viimeisimpiä ovat laki naisten ja mies-ten tasa-arvosta (609/1986), Århusin sopimuksen¹⁰³ hyväksyminen sekä yhden-vertaisuuslaki (21/2004). Välillisen suojan lisäämisessä on vielä tehtävää aina-kin siinä mielessä, että konkretisoitu laki on parempi ohje käytännössä kuin pe-riaatteiden punninta ja optimointi. Esimerkiksi työtaisteluvapauden käyttämi-sestä samoin kuin liikkumisvapauden käyttämisestä voisi olla tarpeen selkeyt-tävä lainsäädäntö. Monet rikoslain suojasäännökset ovat hajallaan, eikä niitä aina käytännössä huomata yhdistää perusoikeuksien käyttämiseen.

2.3 PERUSOIKEUKSIEN RAJOITTAMISEDELLYTYKSET

Hallitusmuodon II luku, jossa olivat perusoikeuksia koskevat säännökset, uudistettiin kokonaisuudessaan vuonna 1995. Koko perusoikeusjärjestelmän ja oikeudellisen käytännön kannalta tämä oli merkittävä käänne. Kun perusoikeu-det oli aikaisemmin ajateltu eräänlaisiksi ohjelmajulistuksiksi ja ohjeiksi lain-

¹⁰⁰ EIT Appleby ym vs. Yhdistynyt kuningaskunta, 24.9.2003. Tähänkin tapaukseen palataan kokoontumisvapauden yhteydessä luvussa 5.2.1.

¹⁰¹ HE 309/1993 vp s. 28.

¹⁰² Hidén 1999 s. 21–22.

¹⁰³ Yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vi-reillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (L 121/2004; A 122/2004).

säättäjälle, alkoi uudistuksesta uudenlainen suhtautuminen. Perusoikeuksista tuli jokaiselle kuuluvia oikeuksia, joihin voidaan suoraan vedota tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa. Niistä tuli suoraan sovellettavaa oikeutta. Muutosta tukivat voimakkaasti kansainväliset ihmisoikeussopimukset, etenkin EIS, ja sen käytäntöön soveltaminen sekä voimistunut valtiosääntöoikeudellinen kirjallisuus. Vuoden 1995 käänteeseen liittyen on käyty myös oikeuspoliittista keskustelua ja arvosteltu poliittisen harkintavallan liiallista rajoittamista perustuslain näkökulmasta. Vastareaktion on aiheuttanut lainsäädännön lisäntyminen sinänsä ja siihen liittyvä ”ylikonstitutionalisoituminen”. Samaan aikaan Suomen lainsäädäntövallassa näkyy EU:n vaikutus jo 50–75 prosentin painolla.¹⁰⁴

Suomessa vallitsi pitkään omalaatuinen käytäntö, jossa perustuslaista, useimmiten Hallitusmuodosta, voitiin poiketa poikkeuslaeilla, kunhan poikkeukset säädettiin perustuslainsäätämisjärjestyksessä eduskunnan määränemmistöllä. Tästä ajattelusta on päästy lähes tyystin eroon. Olennaista muutoksen aikaansaamisessa oli oivaltaa, että perusoikeuksia ei saa pitää vain säätämisjärjestyksymyksinä, vaan perusoikeuksilla on itseisarvonsa, kansalaisten oikeusturvan parantaminen.¹⁰⁵

Perusoikeudet ovat pääsääntö ja kaikki niihin tehtävät poikkeamiset on siten tulkittava ahtaasti ja poikkeamisilta on edellytettävä tarkkaa lakiin perustuvaa perustelua. Perusoikeudetkaan eivät ole absoluuttisia, vaan niitä on voitava rajoittaa jo senkin takia, että käytännön tilanteissa ne voivat joutua keskenään ristiriitaan, jolloin puhutaan oikeuksien kollisiosta. Perustuslakivaliokunta eritteli perusteellisesti rajoitusedellytyksiä mietinnössään hallituksen esityksestä perusoikeuksien uudistamisesta (PeVM 25/1994 vp – HE 309/1993 vp). Osaan perusoikeussäännöksistä on kirjoitettu mahdollisuus säätää lailla tarkemmin perusoikeuden rajoittamisesta ja käyttämisestä. Vaikkei asianomaisessa säännöksessä olisi minkäänlaista lakiviittausta, useimpiin perusoikeuksiin voidaan säätää rajoituksia. Ehdottomia ovat vain kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto PL 7 § 2:ssa, syrjintäkielto PL 6 §:ssä, taannehtivan rikoslain kielto PL 8 §:ssä ja eräät näihin verrattavat oikeudet. Mainitut kiellot sitovat myös lainsäätäjää.¹⁰⁶

Rajoittamista koskevista yleisistä vaatimuksista perustuslakivaliokunta on esittänyt seitsemän esimerkkiä:

¹⁰⁴ Tala 2006, s. 14–15 ja 78; EU:n komission omien lähteiden mukaan kansallisesta lainsäädännöstä 60 % on tullut EU:sta (EU:n virkamiehen, tiedottaja Elina Kaartisen lausunto EU:n parlamentissa 12.12.2008); vrt. Wiberg 2010 s. 181, jossa on laskettu, että 11,8 prosentissa jäsenyyden aikaisista laeista on nimenomainen viittaus EU:n säädöksiin.

¹⁰⁵ Viljanen 1987 s. 82.

¹⁰⁶ PeVM 25/1994 vp s. 6.

1. lailla säätämisen vaatimus. Rajoitusten on perustuttava eduskunnan säätämään lakiin. Tältä osin lainsäädäntövallan delegoiminen on kielletty. Esimerkiksi hallintoviranomaisille tai julkisoikeudellisille yhteisöille ei voi antaa oikeutta määrätä rajoituksia perusoikeuksiin. Sitäkin selvempää on, että yksityisoikeudelliset yhteisöt ja yksilöt eivät voi antaa perusoikeuksia rajoittavia sääntöjä tai määräyksiä.¹⁰⁷
2. tarkkarajaisuusvaatimus. Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltäviä. Rajoitusten olennaisen sisällön pitää ilmetä laista. Rajoitusedellytyksistä puhuttaessa joudutaan usein käyttämään sanontoja, joita on myös vierastettu oikeustieteellisen punninnan kohteina, koska kannanottoja ei voisi osoittaa oikeiksi tai virheellisiksi oikeudellisella analyysillä.¹⁰⁸ Tällaisia ovat määreet ”riittävä”, ”hyväksyttävä syy”, ”välttämätön”, ”kohtuullinen” ja ”ydin”. Perustuslakivaliokunnan ja tuomioistuinten tehtävä on tulkita ja punnita niitä, jolloin arviointi on kuitenkin oikeudellista eikä esimerkiksi sosiologista.
3. hyväksyttävyyysvaatimus. Kehäpäätelmältä vaikuttava ilmaus tarkoittaa, että rajoituksen pitää olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Valiokunta viittaa tässä yhdenmukaiseen tulkintaan EIS:n hyväksymien rajoitusperusteiden kanssa.

Hyväksyttävyyysvaatimuksen yhteydessä on käyty samanlaista keskustelua kuin edellä viittasin eli oikeustieteen tai valtiosääntöoikeuden menetelmien soveltuvuus on kyseenalaistettu tällaisten arvosidonnaisten määritelmien arvioinnissa. Mutta arvosidonnaisuus ei merkitse sitä, ettei esimerkiksi hyväksyttävyyysvaatimusta voisi kontrolloida oikeustieteen ja valtiosääntöoikeuden keinoin. Kriteerien täyttymisen kontrollointi on mahdollista, kun niitä tarkastellaan perusoikeusjärjestelmän kannalta. Kysymyksessä ei ole vain kulloisenkin tulkitsijan subjektiivinen arvo-kannanotto, vaan perusoikeusjärjestelmän systemaattinen kokonaisuus tarjoaa objektiivisen, vaikkakin arvosidonnaisen, arviointimittapuun.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Lakiin rinnastettavia ovat kansainväliset sopimukset. Esimerkiksi AOA on käsitellyt tapausta, jossa poliisi esti lehtivalokuvaajaa ottamasta valokuvia Amerikan yhdysvaltain suurlähetystön aidasta, kun lähetystön virkailijat vetosivat diplomaattien koskemattomuuteen. AOA hyväksyi poliisin menettelyn, mikä on kyseenalainen ratkaisu siksi, että valokuvaaja otti valokuvia yleisellä paikalla vain lähetystön aidasta eikä ihmisistä, ks. AOA 29.3.2011 Dnro 3674/4/09. Ratkaisussa viitattiin ministeriön ohjeisiin ja Diplomaattisia suhteita koskevan Wienin yleissopimuksen (A 2/1970) 22 ja 29 artikloihin. Mainituilla sopimuskohdilla turvataan diplomaattisia edustajia kieltämällä heihin, heidän vapauteensa tai arvoonsa kohdistuvat loukkaukset ja edustuston rauhan häiritseminen. Myös Pariisin rauhansopimus v. 1947 on ollut rajoitusperusteena, ks. Illman 2005 s. 36.

¹⁰⁸ Saraviita 2005 s. 256.

¹⁰⁹ Viljanen 2001 s. 126–128, jossa tukeudutaan myös perustuslakivaliokunnan kantoihin PeVL 5/1999 vp ja PeVL 23/1997 vp.

4. perusoikeuksien ytimen koskemattomuus. Tavallisella lailla ei saa rajoittaa perusoikeuden ydinosaa. Taustalla ovat mitä ilmeisimmin Alexyn esittämät ajatukset Saksan perustuslain mukaisesta ydinsisällön (Wesensgehalt) koskemattomuudesta. Kaikilla perusoikeuksilla on ydinalue, jota ei missään oloissa saa rajoittaa. Se jää koskemattomaksi vielä sen jälkeen, kun on tehty punnintaa eri perusoikeuksien välillä ristiriitatilanteissa. Suhteellisuusperiaate on tässä harkinnassa olennaisesti mukana.¹¹⁰
5. suhteellisuusvaatimus. Tämä tarkoittaa sitä, että oikeutta saa rajoittaa vain siinä määrin kuin on välttämätöntä hyväksyttävän tavoitteen savuttamiseksi. Rajoitusta harkittaessa on siis otettava huomioon tavoiteltavan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Suhteellisuusvaatimukseen kuuluu, että rajoituksen on oltava laadultaan sellainen, että se on omiaan (geeignet) toimimaan tarkoitetulla tavalla eli on tarkoitukseensa sopiva. Vaatimus on ilmaus samasta periaatteesta, jota hallinto-oikeudessa kutsutaan tarkoitussidonnaisuuden periaatteeksi. Tarkoitussidonnaisuus tarkoittaa sitä, että viranomainen ei saa käyttää valtuuksiaan muuhun kuin valtuuksien tarkoituksen toteuttamiseksi. Esimerkiksi sananvapauden rajoittamiseksi ei saa käyttää ulosmittausta, vaikka viranomaisen valtuuksiin kuuluukin ulosmittaus. Ulosottoviranomaisen tehtävänä ulosmittaus liittyy vain saatavien perintään ja muuhun pakkotäytäntöönpanoon. Vastaavasti virkamiehen irtisanominen ei ole sallittua muilla kuin virkamiehen toimintaan liittyvillä yksilöllisillä tai toiminnan supistamiseen liittyvillä kollektiivisilla perusteilla. Suhteellisuusperiaatteeseen kuuluu lisäksi, että rajoitus on paitsi tarpeellinen myös välttämätön tavoitteen eli jonkun oikeushyvän suojelemisen kannalta. Kolmanneksi suhteellisuusperiaatteeseen kuuluu ns. varsinaisen suhteellisuus. Se tarkoittaa, että keinojen mitoituksessa otetaan huomioon tavoitteen arvo eli paino. Pakkoa saa käyttää vain välttämättömissä määrin.¹¹¹
6. oikeusturvavaatimus, joka tarkoittaa, että rajoitusta säädettäessä on huolehdittava mahdollisuudesta käyttää oikeusturvakeinoja ja saattaa asia esimerkiksi muutoksenhakemuksella tuomioistuimen käsiteltäväksi. Muutkin oikeusturvakeinot voivat tulla käytettäväksi, sillä aina ei ole kysymyksessä sellainen rajoitus, jossa annettaisiin valituskelpoinen päätös. Esimerkiksi ylimpien laillisuusvalvojen toimintavaltuudet voivat täyttää tässä tarkoitetun oikeusturvavaatimuksen.¹¹²

¹¹⁰ Alexy 1994 s. 267–272.

¹¹¹ Suhteellisuusvaatimuksen kolmiportaisuudesta lähemmin ks. Viljanen 2001 s. 206, 212; Böckenförde 1990 s. 53.

¹¹² Viljanen 2001 s. 258.

7. ihmisoikeusvelvoitteiden huomioon ottamisen vaatimus. Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa kansainvälisten sopimusten mukaisten ihmisoikeuksien kanssa. Perusoikeudet ja ihmisoikeudet muodostavat kokonaisuuden, ja niiden tulkinnallinen harmonisointi on valiokunnan mukaan aiempaakin tärkeämpää.

Perusoikeuksien rajoitusperusteiden luettelo ei ole tyhjentävä ja siihen voi perustellusti lisätä yhdenvertaisuusvaatimuksen, joka läpäisee kaikki muut yleiset rajoitusedellytykset.¹¹³

Huomattava on, että kaikkien edellytysten on oltava olemassa, jotta perusoikeuksia voitaisiin rajoittaa.¹¹⁴

Yleisten rajoitusperusteiden ohella monissa perusoikeussäännöksissä on erityisiä lakivaroja, joilla on annettu mahdollisuus säätää poikkeuksia. Hallitusmuotoon sisältyneitä yksinkertaisia lakivaroja ei enää käytetä epämääräisyytensä vuoksi. Lakivaraukset ovat yleensä kvalifioituja ja sisältävät ehtoja poikkeuksien säätämiseksi. Tällainen on esimerkiksi sananvapauden rajoittamista koskeva PL 12 § 1 momentin viimeinen virke. Sen mukaan voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia. Lainsäätäjän harkinnalle asetetaan näin selkeästi rajat. Lakivarausten ja -viittausten säännöstöä on luonnehdittu avaimeksi Suomen perusoikeusjärjestelmän ymmärtämiseen, ainakin vertikaalisen vaikutuksen hahmottamiseksi. Säännöstöä ei ole erikseen mainittu perustuslain tekstissä, mutta sen merkitys on olennainen perusoikeuksien sitomisessa yhdeksi kokonaisuudeksi. Se liittyy PL 80 §:n delegoimissäännön välityksellä koko oikeusjärjestykseen.¹¹⁵

Toimintaoikeuksien kannalta keskeisissä perusoikeussäännöksissä on sääntelyvaraus. Tällä tarkoitetaan lakiviittauksia, joilla lainsäätäjälle annetaan tehtäväksi säätää oikeuksien tueksi lakeja oikeuksien käyttämisestä. Perusoikeuksien täsmällinen sisältö määräytyy sitten perusoikeussäännösten ja niitä tukevien lakien kokonaisuudessa. Sääntelyvarausten tehtävä on antaa lainsäätäjälle velvollisuus tämentää perusoikeuksia säännöksillä, joita ilman perusoikeussäännös jäisi ”tavallaan ilmaan”.¹¹⁶ Todellisuudessa sääntelyvarausten kautta perusoikeuksiin tulee rajoituksia, joihin perusoikeussäännöksen tiukka tulkinta ei antaisi mahdollisuutta. Esimerkiksi oikeuksien käytön sääntelyä koskeviin järjestysluontoisiin säännöksiin sisältyy paitsi oikeuden käyttämistä koskevia myös oikeuksia rajoittavia osia. Rajoittavat elementit on asetettava yleisten rajoitusedellytysten testiin.¹¹⁷

¹¹³ Länsineva 2002 s. 84–85.

¹¹⁴ Viljanen 2001 s. 61–64; Länsineva 2002 s. 84.

¹¹⁵ Saraviita 2005 s. 193–194.

¹¹⁶ Viljanen 2001 s. 34–35; Saraviita 2005 s. 197.

¹¹⁷ Viljanen 2001 s. 35.

Sääntelyvarauksien tarpeellisuutta on mielestäni joissakin suhteissa liioiteltu. Itse perusoikeuksien ydinosa voidaan käytännössä toteuttaa ilman yksityiskohtaisempia ohjeita. Yhdistys osataan perustaa ilman yhdistyslakiakin ja koukouksia osataan järjestää ilman kokoontumislakia. Mainittakoon, että Saksan GG:ssä ei ole lakiviittausta vakaumuksen vapautta, tieteen ja taiteen vapautta eikä myöskään yhdistymisvapautta koskevassa GG 9 artiklassa. Silti nekään eivät ole ehdottomia.¹¹⁸ Yksityiskohtaisen säätelyn taustalla voi olla vanhan doktriinin mukainen käsitys, jonka mukaan yhdistykset ovat valtiolle vaaraksi ja valtion pitää asettaa ne erityisen silmälläpidon alaisiksi. Missä määrin niiden toimintaa pitää rajoittaa, on poliittinen kysymys ja riippuu siitä, kuinka vaarallinen yhdistys valtiolle on.¹¹⁹

Toimintavapauksien yhteydessä on välttämättä tarkasteltava joitakin sääntelyvarauksia. Sananvapauden käyttämisestä annetaan tarkempia säännöksiä PL 12 §:n mukaan lailla. Ilmaisuu ”tarkempia” viittaa siihen, että lainsäätäjän toiminnalta vaaditaan vieläkin suurempaa tarkkuutta kuin jos tuo komparatiivi puuttuisi tekstistä. Samanlainen sääntelyvaraus on PL 13 §:ssä, jonka mukaan tarkempia säännöksiä kokoontumisvapauden ja yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla.

2.4 VAIKUTTAMISEN TASOT

Demokratian ilmentymiä ovat kansalaisten eriaisteiset vaikuttamisen tasot: kansalaisaktivismi, joukkoliikkeet, julkinen keskustelu, kokoontumiset ja mielenosoitukset. Suurin osa tällaisesta toiminnasta on perusoikeuksien käyttämisestä. Lisäksi on kahdenlaista toimintaa, joka ei suoraan sisälly perusoikeuksien käyttämiseen. Toisaalta on ylätasoinen korporatiivinen vaikuttaminen ja painostaminen, johon osallistuvat vähemmän julkisesti etenkin taloudelliset etujärjestöt. Toisaalta taas on julkisuuteen pyrkiviä epävirallisia suoran toiminnan liikkeitä, joiden toimintatapoja usein leimaa kansalaistottelemattomuus. Molemmat toimintakentät voivat sisältää myös laillisuuden rajat ylittävää toimintaa. Laiton toiminta liitetään useimmiten kansalaistottelemattomuuteen silloin, kun toiminta loukkaa muiden oikeuksia.

Korporatiivinen toiminta voi ylittää perusoikeuksien rajat siinä, että etujärjestöjen painostus voi johtaa sopimiseen ja kompromisseihin sellaisista asioista, jotka kuuluvat eduskunnan, kunnallisvaltuuston tai viranomaisen päätettäväksi. Tällainen toiminta on usein salaista ja demokraattiseen oikeusvaltioon sopimatonta. Lainsäädäntötasolla ongelmaa on tarkasteltava myös PL 29 §:n mukaisen kansanedustajan riippumattomuuden näkökulmasta, jos esimerkiksi

¹¹⁸ Böckenförde 1990 s. 19–20.

¹¹⁹ Merikoski 1935 s. 4–5 ja 54, jossa sääntelyvaraus tulkitaan myös rajoitusperusteeksi.

ministeri- ja eduskuntaryhmät sopivat lainsäädäntöön kuuluvista asioista eduskunnan ulkopuolisissa neuvotteluissa.

Sen sijaan kansalaisliikkeiden suora ulkoparlamentaarinen toiminta¹²⁰, joka hakee julkista keskustelua jopa lainvastaisin menetelmin, on nähtävissä osana demokraattista oikeusvaltiota, osana keskustelua ja diskursiivista kontrollia. Tässä arvioissa ei ole olennaista, että toiminta saa menettelyiltään joissakin tapauksissa lainvastaisen luonteen, kuten metsäaktivistien tai ydinvoiman vastustajien tempaukset. Toiminnan lainvastaisuus on tavallisesti väkivallatonta ja tarkoitukseen nähden sivuseikka, ehkä radikaali viesti tai keskustelunavaus.¹²¹ Vaikka kysymyksessä on lainvastainen toiminta, sillä on diskursiivinen puolensa, epäkohtien ja poliittisten tavoitteiden tuominen julkisuuteen. Ulkoparlamentaarinen toiminta ylittää minimidemokratian ja pelkän edustuksellisen demokratian rajat. Lainsäädännön ja hallinnon alaan kuuluvia tavoitteita ja intressejä voi ajaa muullakin tavalla kuin pyytämällä kansanedustajaa tekemään aloite eduskunnassa tai osallistumalla puolueen tavoiteasetteluun.

Demokraattinen oikeusvaltio on aina erilaisten intressien ja pyrkimysten kenttänä. Sitä voi tarkastella toisistaan poikkeavien ja vastakkaisten oikeuksien ja velvollisuuksien törmäysalustana. Lainsäädäntövallan kannalta voi eritellä demokratian selviytymistä toisaalta hallinnollisen ja taloudellisen vallan liittouman, ja toisaalta kansalaisyhteiskunnan välisen ristiriidan kehittyessä. Monenkin tieteenalan näkökulmasta on todettu, että eduskunnan lainsäädäntövalta on joutunut väistymään viime vuosikymmeninä hallintokoneiston päätöksenteon tieltä. Vallanjako montesquieualaisessa mielessä ei päde. Uuskorporatistinen järjestelmä on tuonut järjestöeliitit mukaan päätöksentekoon. Eduskunnan asema on heikentynyt ja hallinnon vastaavasti kasvanut sen myötä, että etujärjestöt ovat yksi merkittävä voima lainsäädäntöprosessissa.¹²² Toistaiseksi tämä voima näkyy pääasiassa talouspolitiikan alueella, mutta sosiaali- ja työlänsäädännön kautta se tunkeutuu laajemminkin lainsäädäntöön.

Oikeusteoreettisissa pohdiskeluissa on jo kauan sitten päädytty ennustamaan tätä kehitystä. Eduskunta on jo 1960-luvulta lähtien alkanut menettää valtaansa politiikan keskuksena ja tilalle on tullut hallintokoneisto ja elinkeinoelämä. Hallinto on yhä enemmän sitoutunut talouselämää. Eritellessään myöhäiskapitalismia (senkapitalism) *Lars D. Eriksson* on päätellyt, että valtion mukanaolo sekä suhteelliseen itsenäisyyteen perustuva asioihin puuttuminen mahdol-

¹²⁰ Käytän termiä kansalaistoiminta ja ulkoparlamentaarinen toiminta osittain samaa tarkoittavina. Ulkoparlamentaarinen toiminta liittyy suoremmin lainsäätäjään vaikuttamiseen. Tarkoitukseni on käyttää termiä värittömänä, vaikka tiedämme siihen historian saatossa liittyneen monia kielteisiä ja jopa väkivaltaan perustuvia ja kiellettyjä ilmiöitä esimerkiksi 1920- ja 1930-luvun Suomessa (lapuanliike ja sen lieveilmiöt).

¹²¹ Vilka 1999 s. 111–112.

¹²² Tuori 1983 (2) s. 715–717; Nousiainen 1989 s. 94–97; 119, Laakso 1990 s. 52.

listavat osaltaan nykyisen valtion ja järjestelmän säilymisen.¹²³ Oikeussosiologian näkökulmasta etujärjestöjen ja hallituksen keskinäiset sopimukset ovat vähentäneet eduskunnan valtaa, mikä lisää jopa organisaatorikollisuuden edellytyksiä. Samaan kehitykseen kuuluu, että puolueetkin ovat puoluetuen ja korporatiivisen rahoituksen myötä vieraantuneet jäsenistään.¹²⁴

Valtiosääntöoikeudessa on tarkasteltu sekä eduskunnan että muiden valtiolienten asemaa taloudellisen vallan edessä. Ensinnäkin lainsäädäntökoneistoon, mukaan lukien perustuslakivaliokunta, suunnataan painostustoimia. Niiden taustalla ovat puolueet, työmarkkinajärjestöt, eläkeläisjärjestöt, kansalaisliikkeet, yrittäjäjärjestöt ja muut edunvalvontakorporaatiot. Valtiovallan elimet joutuvat jopa kirjaamaan muualla tehtyjä päätöksiä.¹²⁵ Toiseksi kehitys on johtanut eduskunnan vallan vähenemiseen suhteessa hallituksen valtaan. Perustuslaissa ei mainita etujärjestöjä, jotka tosiasiallisesti ovat etenkin työmarkkinoiden kokonaisratkaisujen kautta vähentäneet eduskunnan valtaa. Kun asiat on valmiiksi neuvoteltu, eduskunnalla ei ole juuri muuta vaihtoehtoa kuin hyväksyä valmis ratkaisu, johon se ei ole voinut etukäteen mitenkään vaikuttaa.¹²⁶ Jatkuvaan neuvottelusuhteeseen pääseminen tuo toisaalta uskottavuutta järjestöille, mutta antaa hallitukselle mahdollisuuden saada tietoja järjestökentänkin mielipiteistä, hyväksynnästä tai kritiikistä.¹²⁷ Painostusjärjestöjä on esimerkiksi Isossa-Britanniassa jaoteltu kahteen ryhmään sen mukaan, mikä on niiden hyväksyttävyyttä päätöksentekijöiden kannalta. Hyväksytyys ratkeaa usein järjestön voiman perusteella. Voimakkaita ja maltillisia järjestöjä kohdellaan hyväksyvämmmin, kun taas heikot ja radikaalit ryhmät voivat joutua syrjityiksi.¹²⁸

Järjestöjen ulkoparlamentaarinen vaikutusvalta ylätasolla, hyväksytyissä ja auktorisoiduissa muodoissa, merkitsee huomattavaa jännitettä suhteessa edustukselliseen demokratiaan. Vaaleilla valittujen elinten päätösvalta kapenee, ja epädemokraattisesti, joko etujärjestön puoluepoliittisessa sisäpiirissä tai varallisuuden mukaan määräytyvän äänivallan perusteella, valittujen eliittien valta kasvaa. Tasapainoa ei tässä suhteessa ole löydettävissä ilman tarkentavaa lainsäädäntöä. Edustukselliseen demokratiaan olennaisesti kuuluvat puolueetkin näyttävät jo aikoja sitten menettäneen kykynsä määritellä kansan tahtoa tai yleistä etua.¹²⁹ Tässä kuvattu kehitys ei merkitse sitä, että itse edustuksellinen demokratia ei toimisi.

¹²³ Eriksson 1980 s. 58–59.

¹²⁴ Laitinen 1989 s. 39, 43.

¹²⁵ Hiden – Saraviita 1994 s. 10 ja 13.

¹²⁶ Hiden – Saraviita 1994 s. 206–208, Laakso 1990 s. 52.

¹²⁷ Wallace 1975 s. 95.

¹²⁸ Ryan 1978 s. 1.

¹²⁹ Eriksson 1992 s. 41.

2.4.1 Korporatismi

Ulkoparlamentaarista toimintaa tutkittaessa kohteena ovat yhdistykset ja liikkeet, joilla ei ole lailla säädettyä tai hallituksen sopimaa virallista asemaa. Tässä yhteydessä on tarpeen eritellä korporatiivista järjestelmää osoittamaan rajaa ”ylätason” virallisuonteisiin organisaatioihin. Ylätason korporaatiotkin harjoittavat ulkoparlamentaarista toimintaa, mutta eivät kansalaisyhteiskunnan vaikuttajina, vaan hallintokoneiston lisäkkeinä.

Korporaatioilla tarkoitetaan valtiotieteessä organisaatioita, joissa työn ja pääoman edustajat ovat integroituja ammatillisiin yksiköihin. Ne ovat teoriassa itsehallinnollisia omalla toimialueellaan.¹³⁰ Organisaatiomuoto on kotoisin fasisistisesta Italiasta 1920-luvulta, ja sen erilaisia suuntauksia edustivat sittemmin Saksa, Viro, Espanja, Latvia, Liettua ja monet muut maat. Yhteistä kaikille korporatiivisille organisaatiomalleille on pariteettiperiaate, joka koskee etenkin työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen edustusta.¹³¹ Valtio käsitetään yhteiskuntaluokkien sovitteluelimenä. Jos tähän liitetään pakkojäsenyys virallisissa järjestöissä, kysymyksessä on fasisminen korporatismi.¹³²

Menemättä syvällisesti fasismin valtio-opillisiin ja sosiologisiin ominaisuuksiin on erityisesti työntekijöiden toimintaoikeuksien kehityksen ymmärtämiseksi välttämätöntä luoda lyhyt katsaus Italiassa kehitettyyn fasisistiseen oikeusjärjestykseen. Lähtökohta liikkeen nousulle oli talouselämän johdon tarve saada aikaan kuri ja järjestys 1920-luvun levottomiin oloihin. Päätehtävä oli marxilaisen vasemiston kukistaminen ainakin sanoissaan vallankumouksellisenä liikkeenä. Fasismin ideologiaan kuuluu korostaa kansakunnan ja valtion yhtenäisyyttä, joten fasismi on aina kommunismin ja marxilaisuuden vastaista toimintaa. Viimeksi mainitut korostavat yhteiskunnan luokkaluonnetta ja pyrkivät sen lopettamiseen luokkataistelulla. Fasistit julistavat luokkien välistä solidaarisuutta ja sekä työnantajien että työntekijöiden kuulumista samoihin korporaatioihin. Etenkin Italian fasistien ”vasemmistosii-pi” ajoi kansallista syndikalismia, joka merkitsi työnantajien ja työntekijöiden etuja valvomaan perustettuja integroituneita korporaatioita, jotka valvoivat työsuhteita, määrittelivät talouspolitiikan ja ohjasivat yleistä mielipidetä. Tärkeä ihanne oli työn ja pääoman liittoutuminen.¹³³ Jo vuonna 1925 fasisistisilla liitoilla oli yksinoikeus neuvotteluihin ja sopimuksiin. Saksassa sama monopoli toteutettiin 1933, mutta siellä palkat määräsi sittemmin ministeriö.¹³⁴

¹³⁰ Paastela 2000 s. 617; Blom 1983 s. 238.

¹³¹ Tuori 1983 (1) s. 252.

¹³² Helander 1981 s. 23; Balabanoff 1931 s. 70. Olen tässä omaksunut valtiotieteen edustajien käyttämän lyhyemmän muodon korporatismi, vaikka korporativismi on sekin perusteltavissa oleva termi.

¹³³ Karvonen 1990 s. 14; Gummerus 1930 s. 47 ja 79–80; Blinkhorn 1995 s. 30

¹³⁴ de Grand 1995 s. 40–41.

Fasismille on tärkeää vahva valtio. Siihen kuuluu myös parlamentin korvaaminen korporaatiojärjestelmällä, talouden eri sektorien vallalla. Ajatus oli, että vahva valtio voi poistaa kurjuuden ja saada rakennetuksi hyvinvointivaltion taloudellisessa mielessä. Tässä on nähty yhtäläisyyksiä ”revisionistisen” vasemmistonkin kanssa.¹³⁵ Italiassa vuodesta 1928 alkaen parlamentti oli neuvoa-antava elin, jonka jäsenet Suuri neuvosto valitsi korporaatioiden ehdokkaista. Työmarkkinoilla järjestelmä merkitsi monopolia valtion tunnustamalle ammattiyhdistysliikkeelle, johon kuuluivat työnantajat ja työntekijät. *Carta del lavoro* mukaan ammattiyhdistysten velvollisuus oli työehtosopimusten avulla säännöstellä työnantajien ja työntekijöiden suhteita ja määrätä mm. vähimmäispalkat.¹³⁶ Järjestöissä oli pakkojäsenyys. Sosialistien ammattiyhdistyskeskus liittyi myös fasisteihin ja sai johtopaikkoja. Työehtosopimukset piti rekisteröidä korporaatioministeriössä, jolloin ne saivat lainvoiman eli tulivat yleissitoviksi. Työrauhavelvollisuus oli äärimmäisen laaja. Jos lakkoon osallistui yli kolme työntekijää, seurasi rangaistus.¹³⁷

Suomessa 1920- ja 1930-luvuilla ajan henki ilmeni selvästi tasavallan suojelulain (336/1930) säätämisessä. Tasavallan presidentti valtuutettiin määräämään poikkeuksia henkilökohtaiseen vapauteen, liikkumisvapauteen, sananvapauteen ja kokoontumisvapauteen. Lisäksi säädettiin asetuksena kiihotuslaki (73/1932), jolla yleisen järjestyksen ja turvallisuuden (YJT) turvaamiseksi estettiin tehokkaasti myös tietojen levittämistä. Vaalikelpoisuus poistettiin henkilöiltä, jotka kuuluivat vasemmistolaisiin yhdistyksiin. Lakkojen estämiseksi ja työhön halukkaiden suojaamiseksi säädettiin laki työrauhan suojelemisesta (62/1931).¹³⁸

Korporatismi on edelleen voimissaan *uuskorporatistimin* muodossa. Sen olennaisia osia ovat keskitetyt työmarkkinaratkaisut sekä osallistuminen lainsäädäntöön kolmikantaperiaatteella ja muilla ylätasoin osallistumisperiaatteilla. Tulopoliittisten kokonaisratkaisujen kausi on jatkunut Suomessa vuosikymmeniä, joskin järjestelmä on rakoillut 2010-luvulla ja on pyrkimystä lopettaa keskustason palkkoja koskevat kokonaisratkaisut. Kolmikantaperiaate on samalla voimistunut lakien valmistelussa. Apuna ovat pysyvät neuvotteluelimet, kuten talousneuvostot ja tulopoliittiset toimikunnat. Tyypillisiä tendenssejä ovat järjestötoiminnan kytkeminen valtiokoneistoon sen jatkeiksi, järjestöjen yksinomainen oikeus edustaa alaansa, kansantalouden ja kilpailukyvyn huomioimattaminen ennakolta myös järjestöjen päätöksenteossa, palkankorotusten rajoittami-

¹³⁵ Karvonen 1990 s. 16–17.

¹³⁶ Gummerus 1930 s. 81 ja 86.

¹³⁷ Kivimäki 1927 s. 7 alav. 2; Saksasta mm. Sagan 2008 s. 28.

¹³⁸ Lain merkityksestä ks. Valkonen 1987 s. 13; Björne 1977 s. 254; Sjöberg 1958 s. 200; yleisemmin tuon ajan käytännöstä ja lakien merkityksestä mm. Jussila ym. 2006 s. 152 ja 156–157; Ahti 1980; Jääskeläinen 1977a s. 457–464; Jääskeläinen 1977b s. 474; Isaksson 1986 s. 103–105; Niinistö 2003 s. 33–35; Honkasalo 1962 s. 11; Björne 1977 s. 256–258; Kastari 1972 s. 146 alav. 36; Parkkari 1961 s. 33.

nen ja julkisen vallan osittainen siirtäminen järjestöille.¹³⁹ Keskeinen tavoite on yhteiskuntarauhan ylläpitäminen, jolloin järjestelmään integroitu ammattiyhdistysliikekin pidättäytyy lakkojen ja muiden painostusmenetelmien käytöstä. Lisäksi ylätasoin ammattiyhdistysliike yrittää toimia niin, ettei jäsenistöstäkään nouse radikaaleja valtasuhteiden muutosvaatimuksia.¹⁴⁰ Korporatiivinen tendenssi on voimakas etenkin sosiaalidemokraattisessa liikkeessä, kun sen sijaan kommunistinen liike lähtee luokkien ristiriitojen antagonistisesta luonteesta.¹⁴¹

Korporatiiviset järjestelyt eivät vastaa deliberatiivisen demokratian ihannetta, koska niissä ratkaisee lopulta voima eikä tieto. Ongelmana on myös, että korporatistissa yksilöllä on merkitystä lähinnä vain ryhmän tai organisaation jäsenenä. Lisäksi on aina kysyttävä, keiden etuja järjestöt ajavat. Ensisijaisesti ne ajavat luonnollisesti jäsentensä etuja, jolloin muiden edut jäävät vähälle huomiolle.¹⁴² Valtio voi näyttäytyä heikompana kuin etujärjestöt, jotka ovat keskenään sopineet ratkaisusta. Riippuen hallituksen poliittisesta suuntauksesta lainsäädäntö saa enemmän joko työnantajien tai työntekijöiden edustajien vaatiman sisällön.¹⁴³ Käytännössä deliberatiivinen demokratia ei ole toteutunut missään. Konsensus on monien vastakkainasettelujen maailmassa lähes mahdollon laajojen joukkojen kesken.¹⁴⁴

Suomenkin oikeusjärjestelmää ohjaa omalla painollaan EU:n tärkeä korporatiivinen, kolmikantainen elin, 344-jäseninen Euroopan talous- ja sosiaalikoomitea. Sillä on sovittelijan ja kompromissien etsijän rooli. Komitean roolia yhtenä osallistavan demokratian toteuttajana on korostettu sen toimiessa neuvooantavana kollektiivina.¹⁴⁵ Komitea edustaa ”järjestäytyneeseen kansalaisyhteiskuntaan kuuluvia talous- ja yhteiskuntaelämän eri aloja”. Jäsenvaltioiden hallitukset nimeävät komitean jäsenet, joten yhtä hyvin heitä voi pitää hallitusten edustajina. Komitean tehtävä on auttaa kansalaisia hyväksymään EU:n päätökset ja lisätä avoimuutta.¹⁴⁶

Nykyisin korporatismi on irrotettu alkuperäisestä yhteydestään fasismiin ja Saksan 1930- ja 1940-lukujen tapahtumiin.¹⁴⁷ Sen sijaan esitetään neutraali määritelmä: korporatismi on järjestelmä, joka yhdistää yhteiskunnalliset ryh-

¹³⁹ Tuori 1983 (1) s. 386 ja (2) s. 676; Kauppinen 1992 s. 34; Helander 1981 s. 44–45; Tuori 1990 s. 39; Laakso 1990 s. 52; Bobacka 2001 s. 36. Kriteerinä edustus-oikeuden saamiselle on, että intressiryhmä on riittävän vahva saadakseen äänensä kuuluviin, ks. Corry – Abraham jo 1964 s. 350.

¹⁴⁰ Vähätalo 1985 s. 25–26 ja 41.

¹⁴¹ Helander 1981 s. 57.

¹⁴² Ryan 1978 s. 12–14.

¹⁴³ Tuori 1983 (2) s. 717; Bobacka 2001s. 176, s. 170 esimerkki työaikalain säätämisestä.

¹⁴⁴ Vrt. myös Novitz 2003 s. 20–21.

¹⁴⁵ Sepi 2009 s. 4.

¹⁴⁶ ETSK: silta Euroopan unionin ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan välillä, EU Bryssel 2009 s. 6, 8 ja 18.

¹⁴⁷ Kauppinen 1992 s. 34.

mät molemminpuoliseen vuorovaikutukseen johdon ja joukkojen tasolla.¹⁴⁸ Tällaisena määritelmä ei sano oikeastaan mitään, ja siihen voisi sisällyttää vaikkapa kunnallisvaalit tai osuustoimintaliikkeen. Korporatismia on erehdytty pitämään jopa ”uudentyyppisenä” vallankäytön muotona. Tulkinta mahdollistaa korporatistmin yhteensovittamisen ”rajoitetusti läntiseen demokratiaan”.¹⁴⁹

Varsinaisesta korporatismista on mielestäni erotettava sosiaalinen kumppanuus, joka on EU:nkin tärkeä tavoite työnantajien ja työntekijöiden yhteistyön muotona. Kumppanuus edellyttää luonnollisesti järjestäytyneitä etujärjestöjä.¹⁵⁰ Euroopan työmarkkinajärjestöjen kesken onkin pitkään käyty ns. sosiaalidialogia. Järjestöjen edustavuus EU:n tasolla on vähäinen, mutta keskustelufoorumit ovat silti apuna EU:n lainsäädännön lisäämisessä. Mistään EU-tason kollektiivisista sopimuksista ei ole kysymys yksittäisiä työ sopimusten osapuolia sitovassa merkityksessä. Jos sellaisia tulee, EU:n perusoikeuskirjan 28 artiklan mukaisen lakko-oikeuden suoja ulottuu myös niihin kohdistuviin työtaisteluihin.¹⁵¹

Olennaista on kuitenkin huomata kehitykseen kuuluva kansalaisjärjestöjen omaehtoisen toiminnan heikentäminen ja integrointi hallinnolliseen valtaan. Esimerkiksi Suomen EU:hun liittymistä ohjaavia johtojärjestelmiä oli 39 eri politiikan sektoreilla. Niihin otettiin mukaan virkamiehiä ja järjestöjen edustajia mm. talouselämästä ja ammattiyhdistysliikkeestä. Demokratian kannalta ongelmaksi tulee valtiosta riippumattoman kansalaisyhteiskunnan heikkous ja samalla eliittien voimakas koheesio.¹⁵² Korporatiiviseen päätöksentekoon tulee yhä lisää alueita, kuten tulopolitiikan ohella verotus, liittyminen EU:n yhteisvaluuttaan ja talousalueeseen sekä työttömyysturvajärjestelmä.¹⁵³ Korporatistmin vakiintuminen on jo tehnyt nimenomaan ammattiyhdistysliikkeestä valtion osan.¹⁵⁴ Julkista tehtävää hoitavien työttömyyskassojen toiminta ammattiliittojen toimistoissa monine taloudellisine kytköksineen on vahvasti edistänyt tätä kehitystä.

Lainsäädännön valmistelussa ei oteta huomioon vapaasti muotoutuneiden liikkeiden itse ilmaisemia kantoja. Vuoropuhelu tapahtuu lähinnä puoluepoliittisten järjestöjen ja julkisen vallan kesken. Ne edustavat samanlaista logiikkaa: tavoite on päästä valtaan oman ohjelman toteuttamiseksi. Riippumattomat kansalaisjärjestöt eivät välttämättä pyri valtaan, vaan täydentämään edustuksellista

¹⁴⁸ Kauppinen 1992 s. 34; ks. myös Tuori 1990 s. 32. Tuori on esittänyt korporatistmin myös tutkimuksellisenä paradigmatena, ks. Tuori 1983 (2) s. 690.

¹⁴⁹ Sipponen 2009b s. 298.

¹⁵⁰ Bercusson 2005 s. 194; vrt. Dahrendorf 1962 s. 102–105: (luokka)ristiriidat on tunnistettava ja tunnusluttava, minkä jälkeen niitä voi järjestäytyneissä muodoissa sovitella.

¹⁵¹ Sagan 2008 s. 106–110.

¹⁵² Ruostetsaari 2003 s. 114, 316–317.

¹⁵³ Ruostetsaari 2003 s. 113–118.

¹⁵⁴ Bruun 1990 s. 31; ks. toisaalta myös Baude 1984 s. 77: vasemmiston näkökulma ay-liikkeen ei yleensäköön voi olla politiikasta riippumaton.

demokratiaa.¹⁵⁵ Ongelmana demokratian kannalta ovatkin sellaiset järjestöt, jotka haluavat vallan, mutta eivät joudu vastuuseen.¹⁵⁶

Eduskunnan vallan kovertamisen ohella ongelmana on organisaatioiden valta-asema suhteessa valtioon. Valtiolla ei aina ole voimia ja mahdollisuuksia puuttua ei-valtiollisten toimijoiden toimintaan. Esimerkiksi monikansalliset kaupalliset konsernit omine järjestöineen käyttävät julkisen valvonnan ulkopuolelle jäävää valtaa.¹⁵⁷

Korporatiivista vallankäyttöä on myös se, että lainsäätävä antaa kompetenssia korporatioille, kuten määrittelemilleen työmarkkinajärjestöille. Tätä ongelmaa on pohdittu keskusteltaessa *refleksiivisen oikeuden* mahdollisuuksista. Refleksiivinen oikeus sinänsä voisi parhaimmillaan merkitä myös itsehallinnon lisääntymistä, kun valtaa siirretään alojen ja alueiden edustajille. Ongelmana on, miten määrätään osa- tai alajärjestelmien osallistumiseen oikeutetut.¹⁵⁸ Jos järjestelmän päättäjät määrittävät ylhäältä päin, valta siirtyy teknokraateille ja virkamiehille.¹⁵⁹ Ristiriitaa demokraattisen oikeusvaltion kanssa ei ole, jos myös desentralisoitu norminasettaminen täyttää demokraattisen oikeusvaltion edellytykset.¹⁶⁰ Jos asianosaisiksi määrittävät vain etujärjestöt, jotka hallinto on hyväksynyt tähän rooliin, itsehallinto ei toteudu, deliberaatiosta puhumattaakaan.

Etujärjestöjen toiminta on luonnollinen osa markkinataloutta. Työmarkkinoilla etujärjestöt turvaavat työntekijöiden ja työnantajien taloudellista asemaa erityisesti työehtosopimusten avulla. Vaikuttaminen ja painostaminen on hyväksytty olennaiseksi osaksi neuvottelujärjestelmää. Etujärjestöjen toimintaan katsotaan normaalisti kuuluvan myös ns. lobbaamisen siinä merkityksessä, että yritetään vaikuttaa lainsäädäntöön.¹⁶¹ Valtio on avannut järjestöille mahdollisuuden nimetä edustajiaan moniin hallinto- ja lainvalmisteluelimiin.¹⁶² Tuomioistuimiinkin on luotu edustus työmarkkinaosapuolille. Suomessa tällaista edustusta on paitsi työtuomioistuimessa myös vakuutusosikeudessa, työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnassa, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnassa, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnassa ja jopa keskusverolautakunnassa. Tätä kautta tuomarien, vaikkakin sivutoimisten, paikat täytetään osin avoimen puoluepoliittisesti. Samalla etenkin ammattijärjestöjen

¹⁵⁵ Meriläinen 2002 s. 14–16.

¹⁵⁶ Corry – Abraham 1964 s. 352.

¹⁵⁷ Clapham 2006 s. 25–26.

¹⁵⁸ Eriksson 1987 s. 12–13.

¹⁵⁹ Sulkunen 1987 s. 84–85, Laakso 1990 s. 54.

¹⁶⁰ Tuori 1990 s. 279.

¹⁶¹ v. Beyme 1969 s. 12.

¹⁶² v. Beyme 1969 s. 123.

edustus on merkinnyt mahdollisen kritiikin vaimentamista, kun järjestöt on integroitu järjestelmään.¹⁶³

Korporatismi on tullut työelämään muunkin sovitun lainsäädännön kautta. Esimerkkinä voidaan todeta, että työsopimuslaki, työntekijöiden hallintoedustus, yhteistoimintajärjestelmä ja työaikalainsäädäntö sisältävät korporatistisia tendenssejä siinä, että työntekijöiden edustajiksi lain mukaan määritellyt henkilöt katsotaan koko ”henkilöstöryhmän” edustajiksi. He edustavat siis niitäkin työntekijöitä, jotka eivät ole järjestön jäseniä eivätkä ole osallistuneet vaaliin. Vuoden 2001 työsopimuslain (55/2001) yhteydessä tämä pyrkimys tuli voimakkaasti esille jo lainvalmistelutyössä. Lain 13 luvun 3 §:ssä on säädetty luottamusvaltuutetuista, jotka edustavat niitä työntekijöitä, joilla ei ole luottamusmiestä. Vain ammattiosastoon kuuluvilla on luottamusmies, jonka ammattiosasto myös valitsee tehtävänsä. Työsopimuslakikomitean jäsenet ja järjestöjen edustajat ovat ilman perusteluja lausuneet ja kirjoittaneet selitysteoksiin, että luottamusvaltuutettua ei saa valita, jos samalla ”henkilöstöryhmällä” jo on luottamusmies. Tässä on siis tavoitteena, että virallinen organisaatio nimittää edustajat myös niille, jotka eivät voi osallistua edustajan valintaan.¹⁶⁴ Tuomalla lainsäädäntöön epämääräisen henkilöstöryhmän käsitteen, lainsäädäntöelimet ovat yhdessä korporatiivisen järjestelmän kanssa avanneet tien myös työpaikka-kohtaisille korporeaatioille.

Samansuuntainen pyrkimys näkyy laajalti runsaassa työoikeudellisessa kirjallisuudessa, josta suurin osa on työnantajien keskusjärjestön palveluksessa olevien komiteajäsenten laatimia selitysteoksia eri laeista. Varsinaisessa oikeustieteellisessäkin kirjallisuudessa on tästä merkkejä. *Kimmo Nieminen* esittää väitöskirjansa de lege ferenda -osassa selkeän korporatiivisen ja yksilönvapautta rajoittavan tavoitteen: olisi tärkeää, että kaikki työntekijät tulisivat sidotuiksi henkilöstön edustajan tekemään yhteistoimintasopimukseen siitä huolimatta, ovatko he antaneet edustajalle valtuutuksen.¹⁶⁵ Tällainen laki merkitsisi olennaista puuttumista henkilökohtaiseen vapauteen ja eräänlaista pakkojäsenyyttä korporeaatioissa.

Sovelluksina korporatiivisesta vallankäytöstä mainittakoon tässä esimerkkejä eräistä työehtosopimusmääräyksistä, jotka menevät yli järjestöjen kompetenssin. Työehtosopimuksilla voidaan laillisesti sitoa työsopimuksen osapuolia vain työehtoja ja työoloja koskevin määräyksin. Seuraavissa työehtosopimusmääräyksissä rajoitetaan perusoikeuksia ja ylitetään säännöstämiskompetenssin rajat.

¹⁶³ Kuusi 2009 s. 329.

¹⁶⁴ Hölttä 2003 s. 49–55, henkilöstöryhmän käsitteestä s. 55; vrt. Tiitinen – Kröger 2008 s. 70 ja Rautiainen – Äimälä 2001 s. 314–314.

¹⁶⁵ Nieminen 2001 s. 181.

1. Työrauhausekkeet eli sopimusmääräykset, joilla järjestöjä veloitetaan huolehtimaan, etteivät jäsenet ryhdy työtaistelutoimenpiteisiin. Esimerkkinä lukuisista samanlaisista sopimusmääräyksistä mainittakoon puusepänteollisuuden työehtosopimuksen 4 §, jossa määrätään yhdistykset huolehtimaan työrauhavelvollisuudesta. Tällainen määräys yhdistyksille voidaan antaa vain lailla.¹⁶⁶
2. Veneteollisuuden työehtosopimuksen 35 §:n mukaan ilmoitustaululle pantava tiedote ei saa sisältää ”työnantajaa loukkaavaa” sisältöä. Viestin sisällöstä ei yleensä saa säätää laillakaan näin epätarkkaa rajoitusta.
3. Kemian perusteollisuuden työehtosopimuksen 45 § sekä harja- ja sivelinalojen työehtosopimuksen 30 § sisältävät määräyksen, jonka mukaan työnantaja on oikeutettu järjestämään henkilön tarkastuksen työpaikalta poistuttaessa
4. SAK:n ja EK:n yleissopimuksen 6 luvun mukaan kokoontumisoikeus työpaikalla koskee vain työmarkkina-asioita tai työpaikan työsuhteita koskevia kysymyksiä.¹⁶⁷
5. SAK:n ja EK:n yleissopimuksen 6 luvussa on määräys tiedonantojen jakamisesta ja rajoitettu se koskemaan vain henkilöstön yhteenliittymän jäseniä ja sisältämään vain kokousilmoituksia ja työpaikan työsuhteisiin tai yleensä työmarkkinakysymyksiin liittyviä kirjallisia tiedonantoja.

Mainitunlaisten sopimusmääräysten soveltaminen käytännössä johtaa monien perusoikeuksien loukkaamiseen. Esimerkiksi henkilökohtaisen tarkastuksen toimittaminen sopimusmääräyksen nojalla joutuu tietysti väistymään henkilökohtaisen koskemattomuuden horisontaalivaikutuksen edessä. Ne ovat sinänsä pätemättömiä, mutta käytännössä niitä noudatetaan ja sopijat ovat sopineet niistä siinä käsityksessä, että heillä on oikeus ”säätää” tällaisia velvoitteita.

Ulkoparlamentaarisesta toiminnasta suurin osa on perusoikeuksien käyttämistä. Siltä osin ulkoparlamentaarista toimintaa on mahdollista rajoittaa samoilla perusteilla kuin perusoikeuksia yleensäkin. Korporatiivisessa toiminnassa on osaltaan kysymys muustakin kuin perusoikeuksien käyttämisestä, joten siltä osin toiminta on rajoitettavissa ilman perusoikeuksien kaikkien rajoitusedellytysten täyttymistä.

¹⁶⁶ Ks. Sarkko 1973 s. 57; työrauhakysymykset eivät ole säännöstämiskompetenssin piirissä. Työrauhavelvollisuutta ei voi supistaa eikä laajentaa, mutta järjestöt itse voivat määräyksillä sitoutua tietynlaiseen toimintaan. Järjestöillä on kuitenkin jo lain nojalla aktiivinen työrauhavelvollisuus, joten työrauhausekkeet ovat vailla merkitystä. Jäseniä ne eivät sido. Samoin on asia esimerkiksi Ranskassa, jossa työtaisteluvapauden rajoittaminen sopimuksilla on kielletty. Työehtosopimukset ovat muutenkin alisteisia julkiselle vallalle, ks. Rojot 2005 s. 128.

¹⁶⁷ Ks. myös Tiitinen – Kröger 2008 s. 64, jossa tulkitaan työ sopimuslain 13: 2:n mukaista kokoontumisoikeutta rajoittavasti niin, että työnantaja saisi estää kokoontumisen ”yleispoliittisten” asioiden käsittelemiseksi. Ongelmaksi tulee, miten kokouksissa käytettyjen puheenvuorojen sisällön kontrollointi on hyväksyttävissä.

Korporaatioiden edunvalvontatoiminta erikoistuneissa muodoissaan ei ole aina sananvapauden tai kokoontumis- ja yhdistymisvapauden käyttämistä. Oikeus osallistua komiteoiden ja muiden lainvalmisteluelinten toimintaan valittuna jäsenenä ei ole perusoikeus. Vielä vähemmän suojaa nauttii oikeus asettaa omia ”pelisääntöjä” esimerkiksi työriitojen sovittelulle. Tällaisia ovat sovittelijan sitominen työssään johonkin työmarkkinoiden yleiseen linjaan taikka asettamaan määräaikoja laeille, asetuksille ja päätöksille. Rajoituksia tällaiselle vaikuttamiselle voidaan säätää tavallisella lailla, jos yleiset edellytykset ovat olemassa. Perustuslaki ei tunne kolmikantajärjestelmän valtuuksia, jotka ovat yhteensopimattomia demokraattisen oikeusvaltion periaatteiden kanssa. Oikeusvaltioperiaatteisiin kuuluu valtion koko toiminnan sitominen tiukasti lakiin. Lakisidonnaisuuden pitäisi estää myös eduskunnan ja kansanedustajien päätösvallan kytkeminen korporaatioiden sopimukseen. Kolmikantajärjestelmä on pääasiassa toiminut hallituksen apuna kansantalouden mahdollisuuksiin sopeutetun palkkapolitiikan kautta. Vuodesta 1993 asti myös työlainsäädännön valmistelu on ollut komikantayhteistyötä. Tämä on johtanut myös työlainsäädännöllä työntekijöille taattujen oikeuksien heikennyksiin ja jopa osittaiseen purkamiseen sekä uudistusten estämiseen. Menettely on kuitenkin hyväksytty myös työntekijäpuolen korporaatioissa, koska kehitys on tapahtunut ”hallitusti ja yhteisymmärryksen pohjalta”.¹⁶⁸

Demokraattisen oikeusvaltion periaatteiden mukaista on kaiken julkisoikeudellisen päätöksenteon säätäminen julkiseksi. Julkisuuden pitää pääsääntöisesti ulottua myös päätösten valmisteluun eli korporatiivisiin neuvotteluihin. Neuvotteluihin ja sopimukseen osallistuvien valtuuksista ja valitsemisestakin voidaan säätää tavallisella lailla. Sopimusten voimaantulo voitaisiin niin ikään panna tietyistä ehdoista, kuten työntekijöiden ja yritysten laajasta hyväksymisestä, riippuvaksi. Verrattuna edellä kuvattuun korporatiiviseen valtaan esimerkiksi työtaistelut ja kansalaisjärjestöjen painostustoiminta ovat julkista ja perusoikeuksiin nojaavaa kansalaistoimintaa.

2.4.2 Työehtosopimusjärjestelmä

Työehtosopimusten määräysten suhdetta lainsäädäntövaltaan on kirjallisuudessa käsitelty niukasti. Työehtosopimuksen osalliset eli allekirjoittajayhteisöt ovat tavallaan lainsäätäjän asemassa, koska sopimukseen voidaan pätevästi kirjoittaa velvoitemääräysten lisäksi normimääräyksiä. Ne tulevat asianomaisen työalan työsuhteiden ehdoiksi. Alun perin kysymys on ollut pääasiassa työsuoritusten hinnoittelusta eli palkkasopimuksista (saks. Tarifvertrag), joten ei ole ollut tarvetta pohtia työmarkkinaosapuolten asemaa ”lainsäätäjinä”. Työmarkkinajär-

¹⁶⁸ Palanko-Laaka 1998, s. 300 ja 302–303.

jestöjen sopimusvapauden osana puhutaan *tariffiautonomiasta*, joka on aluetta, jolla järjestöt sopivat vapaasti tariffeista valtion puuttumatta asiaan. Alkuun on siis ollut kysymys työntekijöiden suojasta. Palkkojen ja työaikojen säätely oli mahdollista saada kohtuulliseksi vain kollektiivisilla sopimuksilla. Yksittäinen työntekijä on työsopimustasolla selvästi heikommassa asemassa työvoimaansa myydessään (oikeastaan vuokratessaan), joten joukkovoimaa ja yhteisiä toimia tarvitaan tasapainon saavuttamiseksi. Tariffiautonomian on omimmalla alueellaan Saksassa katsottu osoittavan valtion perääntymistä eli eräänlaista itserajoitusta. Jopa normien asettamisvaltaa on jätetty yksityisoikeudellisten sopimusten varaan.

Tässä yhteydessä on katsottu työmarkkinajärjestöjen hoitavan julkista tehtävää talousjärjestelmän ylläpitäjänä. Valtio on ottanut riskin uskoessaan kokonaistalouden kannalta näin merkittävän tehtävän järjestöille.¹⁶⁹ Normimääräysten sopiminen ei kuitenkaan perustu lainsäädäntövallan delegoimiseen, koska säännöstämiskompetenssi on alkuperältään vain palkkoja – ja palkkaa vastaavaa työaikaa – koskeva. Säännöstäminen on laajentunut koskemaan yhä uusia alueita ilman nimenomaista valtuutusta. Työehtosopimusten ala on laajentunut pelkästä tariffien sopimisesta kattamaan lähes kaiken säätelyn työsuhteissa ja työpaikoilla muutenkin.

Valtiosääntöoikeudellisesti olennainen kysymys on, voidaanko ja missä määrin normien asettamista delegoida työmarkkinajärjestöille. Työehtosopimuslain 1 §:n mukaan työehtosopimuksella määrätään niistä ehdoista, joita työsopimuksissa tai työsuhteissa muuten on noudatettava. Lain 4 §:n mukaan tällaiset ehdot sitovat osallisten jäseniä. Työsopimuslain 2:7 §:n mukaan vähimmäisehtoja on noudatettava myös työnantajajärjestöön kuulumattomissa yrityksissä työehtosopimuksen yleissitovuuden nojalla. Lähes kaikki työehtosopimukset on hyväksytty yleissitoviksi työsopimuslain 2:8 §:n mukaisin menettelyin. Yleissitovuus on siinä mielessä yksipuolinen säätely, että se velvoittaa vain järjestäytymättömiä työnantajia ilman, että se toisi työntekijöille mitään velvollisuuksia. Työrauhavelvollisuuttakaan ei ole työnantajaliittoon kuulumattomissa yrityksissä, ellei yritys itse ole tehnyt työehtosopimusta työntekijäyhdistyksen kanssa.¹⁷⁰

Ennen vuoden 1946 työehtosopimusjärjestelmää oli voimassa työehtosopimuslaki (88/1924), jota valmisteltaessa oli esillä kysymys työehtosopimuksen luonteesta. Sitä ennen työsopimuslaissa oli omat kohtansa joukkosopimuksista. Vuoden 1924 työehtosopimuslain valmistelussa oli jo käytössä sama työehtosopimusten pätevyyttä koskeva ilmaus kuin sittemmin vuoden 2001 työsopimuslain valmistelussa. Työsuhteiden yksityiskohtaisen säätelyn vaihtoehdoksi

¹⁶⁹ Ks. esim. Kissel 2002 s. 82–87, 84, 121; valtion kannalta voi puhua jopa uhkayrityksestä (Wagnis).

¹⁷⁰ Ks. esim. Tiitinen – Kröger 2008 s. 196.

tarjottiin järjestelmää, jossa ”asianosaisten itsensä” ja lainkäytön kädet jätettiin vapaiksi. Lainsäätäjä mukautui havaitsemaansa kehitykseen ja katsoi tehtäväkseen koota lakiin sääntöjä, jotka ”käytännöllinen elämä itse on kehittänyt ja jotka ovat saaneet tunnustusta”. Hallitus katsoi, että yleisen edun ja oikeuselämän sekä ulkomaisen kehityksen kannalta olisi arveluttavaa jättää näin tärkeä ilmiö oikeudellisesti järjestämättä.¹⁷¹ Työväenasiainvaliokunnassa esitys jäi riittaiseksi, mutta vain siltä osin kuin yhdistykselle sälytettiin vastuu jäsentensä toiminnasta työrauhavelvollisuutta vastaan. Hyvityssakkojärjestelmää vastustivat vasemmiston edustajat, jotka pitivät parempana tavanomaista vahingonkorvausmenettelyä tarkkoine laskelmineen todellisista vahingoista.¹⁷² Vuonna 1923 ei ollut puhuttakaan työehtosopimusten yleissitovuudesta.

Oikeuskirjallisuudessa ei ole otettu varsinaisesti vallitsevaa kantaa kysymykseen, voisivatko työehtosopimukset sisältää yleisiä oikeusnormeja. Oikeusläheteinä niitä tuskin voi pitää.¹⁷³ Ongelmana lainsäädäntövallan kannalta on, että työehtosopimukset sitovat muita kuin sopimuksen hyväksyneitä. Työehtosopimuslain 4 §:n mukaan sidottuja ovat sopijayhdistysten jäsenet (normaalisitovuus). Lisäksi yleissitovat työehtosopimukset velvoittavat muitakin työnantajia kuin sopijajärjestön jäseniä. Vuoden 2001 työsopimuslain muutoksen yhteydessä yleissitovuutta täsmennettiin huomattavasti ja perustettiin erityinen hallintoelin ratkaisemaan epäselvyydet eri alojen työehtosopimusten kattavuudesta. Työehtosopimusmääräykset velvoittavat TSL 2:7 §:n sanonnan mukaan muitakin kuin työnantajaliiton jäseniä silloin, kun työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamislautakunta on vahvistanut työehtosopimuksen olevan yleissitova. Lautakunta käsittelee kaikki työehtosopimukset työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamisesta annetun lain (56/2001) 4 §:n mukaan saatuaan TEhtol 2 §:n mukaiset tiedot sovituista työehtosopimuksista. Lautakunnan päätöksistä voi valittaa työtuomioistuimeen. Sen päätöksiä ei pidetä sillä tavalla hallinnollisina, että niiden purkamista voisi hakea KHO:lta.¹⁷⁴ Mahdolliset ylimääräiset muutoksenhakekeinot ovat käytettävissä KKO:ssa, kuten työtuomioistuinten tuomioistakin. Työehtosopimuksen vahvistaminen yleissitovaksi ei kuitenkaan merkitse työsopimusten osapuolien velvoittamista määrättyihin tulkintoihin tai suorituksiin, vaan tämä velvollisuus perustuu suoraan työsopimuslain

¹⁷¹ HE 7/1923 vp laiksi työehtosopimuksesta s. 1–2.

¹⁷² Työväenasiainvaliokunnan mietintö 2/1923; edustaja Paasivuoren ym. vastalause.

¹⁷³ Kopponen 1954 s. 207–208 katsoo vallitsevaa varovaista linjaa noudattaen, että työehtosopimusmääräykset ovat ”oikeuslähteisiin verrattavia”; Sipponen 1965 s. 310 arvelee, ettei olisi esteitä ottaa työehtosopimuksiin varsinaisia oikeusnormeja, mutta ei ota kuitenkaan varsinaisesti kantaa; Tuori 1990 s. 186 katsoo, että työehtosopimukset sisältävät välittömän oikeudellisen vaikutuksen omaavia normeja. Hän problematisoi etujärjestöjen asemaa voimakkaasti mts. 183–187.

¹⁷⁴ KHO 2007: 71.

mainittuun säännökseen. Yleissitovaan työehtosopimukseen perustuvat kanteet on tutkittava yleisissä tuomioistuimissa.

Kun työehtosopimuksia Suomessa aikoinaan alettiin solmia, niitä ei arvioitu valtiosäännön kannalta, vaan osana talousoikeutta. Työehtosopimusten mukauttaminen oikeusjärjestelmään tapahtui osin lainsäädännöllä, osin ”vapauttamalla” kollektiivinen työoikeus muusta oikeusjärjestyksestä. Valtiosääntöoikeuden on katsottu olleen lähes vapaa työehtosopimusjärjestelmän esiinmarssin vaikutuksista.¹⁷⁵ Työehtosopimusjärjestelmän vähittäisen vakiintumisen alettua ei keskusteluun otettu perusoikeuksia. Nähdäkseni kehitys meni oikeastaan niin päin, että työehtosopimusjärjestelmä on ollut vapaa valtiosääntöoikeudellisista rasitteista.¹⁷⁶ Työoikeudessa on oletettu, että lainsäätäjät on delegoinut työnantajat ja yhdistykset ”lainsäädäntöä vastaavaan toimintaan” säätämällä työehtosopimuksien normimääräysten pätevyyden.¹⁷⁷ Nimenomaisesta delegoimisesta ei ole kuitenkaan ollut keskustelua. Mielestäni perustuslakiin pohjautuvaa delegoimistarkoitusta ei ole osoitettu. Eräänlainen delegointi on tosin tavallisessa säätämisyjärjestyksessä säädettyssä TSL 2:7 §:ssä, jossa on annettu työmarkkinajärjestöille ja oikeastaan mille tahansa yhdistyksille valta sopia kaikkia sitovia määräyksiä. Erityisesti yleissitovuus on ongelmallinen paitsi perusoikeuksien myös PL 80 §:n kannalta. Yleissitovuus merkitsee rajoituksia, mutta se on toisaalta tulkittu sopimusvapauden ilmentymäksi. Kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset pitää PL 80 §:n mukaan antaa lailla. Lainsäädäntövallan käyttö ei ole myöskään hallintotehtävä, joka PL 124 §:n nojalla voitaisiin poikkeuksellisesti antaa muulle kuin viranomaiselle. Poikkeustapauksissakaan hallintotehtävät eivät saa vaarantaa perusoikeuksia tai oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.¹⁷⁸

Kysymys yleissitovuuden yhteensopivuudesta PL 80 §:n kanssa tuli varsinaisesti esille vasta säädettäessä nykyistä työsopimuslakia vuonna 2000. Yleissitovuus oli tuolloin ollut voimassa jo 30 vuotta ja valtiosääntöoikeudellinen tarkastelu merkitsi siis kannanottoa varsin pitkään jatkuneeseen käytäntöön, millä

¹⁷⁵ Bruun 1979 s.175–185. Bruunin tutkimus keskittyi kysymyksen työehtosopimusten ideologisesta sopeuttamisesta oikeusjärjestykseen.

¹⁷⁶ Vrt. Nielsen 2000 s. 35: Työehtosopimukset ovat ”autonomisia oikeuslähteitä” jo teollistumisen alkuajoista. Tanskassa onkin pitkälle viety keskusjärjestöjen asema ja korporatismi. Sitä edustaa naiivi käsitys oikeus- ja eturistiriitojen erosta. Mts. 105: Jos jostain on sovittu työehtosopimuksella, siitä voi olla vain oikeusriita. Jos taas ei ole työehtosopimusta, kysymyksessä on eturistiriita. Tanskassa on hyväksytty jopa pakkojäsenyys ammattiyhdistyksessä irtisanomisen uhalta, eikä EIS:llekään tunnusteta kansallista käytäntöä ylempää asemaa. Ks. Rytter 2000 s. 123–124 ja 118, jossa kerrotaan tapauksesta, jossa työntekijä kieltäytyi liittymästä ammattiosastoon, koska jäsenmaksusta osa meni sosiaalidemokraattiselle puolueelle. Työntekijän irtisanominen hyväksyttiin.

¹⁷⁷ Kopponen 1954, s. 207–208; Vuorio 1955 s. 19–198 ja 229 katsoo ratkaisuksi, että on olemassa erityinen hierarkkinen kelpuutustasojärjestelmä, joka mahdollistaa ”korporatiiviset normisopimukset”.

¹⁷⁸ KM 1997: 13 s. 236, 316–317.

oli vaikutusta perustuslakivaliokunnan lausuntoon. Valiokunta päätyi näkemykseen, jonka mukaan yleissitovuus on perustuslain kannalta ”mahdollinen järjestely”¹⁷⁹ ja työsopimuslaki voitiin säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta kuuli valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita, joiden lausunnoista nykyisin vallitsevan käsityksen voi katsoa muodostuneen. *Jyräski* katsoi, että yleissitovuutta ei voi palauttaa sopimusvapauteen ja yksityisautonomiaan, vaan kysymyksessä on järjestäytymättömän velvoitetun kannalta yksipuolisesti asetettu normisto. Hän totesi, että viimekätinen normin asettaja ei ole yksityinen, vaan viranomaisena toimiva lautakunta ja valitusasteena työtuoimioistuin. Vaikka yleissitovuussääntely ei vastaisi PL 80 §:n edellytyksiä, on kuitenkin mahdollista omaksua väljempi tulkinta, jonka mukaan voitaisiin katsoa riittäväksi, että eduskuntatasolla säädetään siitä menettelystä, jolla yleissitova työehtosopimus syntyy ja vahvistetaan. Yleissitovuus ei kuitenkaan saisi ulottua sellaisiin kohtiin, joissa työehtosopimuksen määräyksillä poiketaan laista.¹⁸⁰

Hidén totesi, että vuoden 1970 työsopimuslain käsittelyn yhteydessä puhuttiin lähinnä työväensuojelun näkökulmasta ja minimipalkasta. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeen ei kuitenkaan voi pitää perusoikeusjärjestelmän mukaisena, että määräämisvalta sopimukseen annetaan työnantajan kannalta ulkopuoliselle. Sääntelytapaa ei voi pitää pätevänä silläkään perusteella, että työntekijät tarvitsevat turvakseen minimiehtojen säännöstelyä. Vähimmäisehdotstahan on mahdollista säätää lailla. Sääntely on ongelmallinen myös negatiivisen yhdistymisvapauden kannalta. *Hidén* piti yleissitovuutta yhteensopimattomana perusoikeusjärjestelmän kanssa, joskin viittasi pitkään jatkuneeseen käytäntöön ja työehtosopimusten sui generis -luonteeseen.¹⁸¹

Tuori piti yleissitovuuden perustuslainvastaisuudesta annettuja lausumia hätköityinä. Hänen mielestään myös yleissitovien työehtosopimusten tausta on työmarkkinajärjestöjen sopimusvapaudessa. Ammatillista yhdistymisvapautta koskevan PL 13 § 2 momentin voi tulkita tarkoittavan myös työehtosopimustoimintaa. Lisäksi PL 18 §:n mukaan julkisen vallan tehtävä on suojella työvoimaa. Yhtenä hyväksymisperusteena on myös yleissitovuuden vakiintuneisuus.¹⁸²

Viljanen viittasi myös työehtosopimusten vakiintumiseen työoikeudellisessa sääntelyssä. Hänen mukaansa työsuhteisiin liittyvien sääntöjen jättäminen työehtosopimusten varaan ei merkitse niistä säätämisen delegoimista alemmanasteisille norminantajille. Se merkitsee sääntelyn jättämistä työmarkkinaosapuolten so-

¹⁷⁹ PeVL 41/2000 vp – HE 157/2000 vp s. 2.

¹⁸⁰ Antero Jyrängin lausunto perustuslakivaliokunnalle 17.10.2000.

¹⁸¹ Mikael Hidénin lausunto perustuslakivaliokunnalle 17.10.2000.

¹⁸² Kaarlo Tuorin lausunto perustuslakivaliokunnalle 24.10.2000.

pimusvapauden piiriin, jonka vaikutukset tosin ulottuvat sopijapuolten ja jäsenten ulkopuolelle. Olennainen kannanotto on, että uuden perustuslain 80 §:llä ei ollut tarkoitus rajoittaa työehtosopimusten alaa. Näin ollen PL 80 §:llä ei ole merkitystä tässä suhteessa. Keskeinen näkemys Viljasen lausunnossa on, että PL 80 § säätelee vain julkisen vallan organisaation sisäistä päätöksentekoa, kun taas työehtosopimusjärjestelmässä julkinen valta ”jättää” työelämän säätelyn työmarkkinaosapuolille itselleen. Yleissitovuuskaan ei ole ongelmallinen, vaan yhdensuuntainen PL 18 §:n tavoitteiden kanssa.¹⁸³ *Scheinin* katsoi riittäväksi, että yleissitovuuden vahvistamislautakunnan päätöksistä saa valittaa. Hän ei ottanut kantaa itse kysymykseen eli säännöstämiskompetenssiin PL 80 §:n kannalta.¹⁸⁴

Työehtosopimusten sitovuuden taustalla on osaltaan luonnollisesti työntekijän suojeluperiaate sekä vaatimus tasa-arvoisesta palkkauksesta. Samasta ja samanarvoisesta työstä pitää maksaa sama palkka. Työehtosopimusten yleissitovuutta säädettäessä käytiin keskustelua vain minimipalkasta. Yleissitovuus tuli ensimmäisen kerran lakiin eduskuntakäsittelyssä lakialoitteen pohjalta, mistä johtuu, että vuoden 1970 työsopimuslain (320/1970) 17 §:n mukaisen yleissitovuuden suhteesta valtiosääntöön ei ole paljon valmisteluaineistoa.¹⁸⁵ Vähimmäispalkan säätämistä lailla vierastettiin järjestöjen johdossa. Tämän vuoksi otettiin Suomessa, esimerkiksi Ruotsista ja muista pohjoismaista poiketen, käyttöön työehtosopimuksiin perustuva vähimmäispalkka. Sopimuksettomilla työaloilla ei ole lainkaan varsinaista vähimmäispalkkaa, joskin TSL 2:10 §:n mukaan on maksettava tavanomainen ja kohtuullinen palkka. Tällaisessa tapauksessa tuomioistuin voi joutua määräämään palkkatason ilman valtakunnallista ohjetta vähimmäistasosta. Järjestelmä merkitsee järjestöille valtaa määrätä muistakin kuin palkoista. Säännöstämiskompetenssi ei voi kuitenkaan laajeta TEhtol 4 §:n ja TSL 2:7 §:n nojalla ohi TEhtol 1 §:ssä tarkoitetun työsuhteiden ehtoja koskevan säätelyn. Järjestöjen valta voi näin ollen ulottua vain työsuhteissa tai työsuhteissa muuten sovittuihin ehtoihin. Valtuus voi koskea työsuhteiden olennaisia ehtoja, kuten palkkaa ja työaikaa. Kysymys työehtosopimusmääräysten yhteensopivuudesta paitsi PL 80 §:n mukaisen norminasettamisvaltuuden, myös sopimusvapauden kanssa jää silti avoimeksi. Muualla, esimerkiksi Saksassa, asia on toisin, kun työehtojen määräämisvalta on johdettu perustuslaista.¹⁸⁶

Ongelmana on yhä edelleen se, minkälaisia normimääräyksiä voidaan pätevästi määrätä voimaan sopimuksilla, jotka sitovat muita kuin sopimuksen itse tehneitä. Kuten edellä esitetystä ilmenee, on laajasti katsottu, että työelämän säätely perustuu työmarkkinaosapuolten sopimusvapauteen, joka taas on PL

¹⁸³ Veli-Pekka Viljasen lausunto perustuslakivaliokunnalle 24.10.2000.

¹⁸⁴ Martin Scheininin lausunto perustuslakivaliokunnalle 11.10.2000.

¹⁸⁵ Yleissitovuuden säätämisvaiheista ks. Kahri – Vihma 1971 s. 60–65.

¹⁸⁶ Kissel 2002 s. 85; Zachert 2005 s. 27–28. Saksassa oikeus kollektiivisiin sopimuksiin ja säännöstämiskompetenssi perustuvat selvemmin perustuslakiin, GG 9 artiklan 3. kohtaan.

13 § 2 momentin mukaista järjestäytymisvapautta. Tästä on katsottu seuraavan, että PL 80 §:n lainsäädäntövallan siirtämistä koskeva säännös ei koske työehtosopimuksia. Lainsäätäjät on tämän käsityksen mukaan jonkinlaisena refleksiivisen oikeuden sovelluksena jättänyt työelämän sääntelyn työmarkkinaosapuolille ”itselleen”.¹⁸⁷ Tämä käsitys on ongelmallinen kahdessa suhteessa. Ensinnäkin käsite ”työelämä” on varsin laaja eikä suinkaan tarkkarajainen. Työelämään liittyviä sääntöjä ovat palkan ohella tietysti muut työsuhteiden ehdot, kuten työaikaa, kesälomia, opintovapaata, sairauslomia, irtisanomisia ja lomauttamisia koskevat sopimusmääräykset ja niiden rinnalla samoista kokonaisuuksista säädetty lainsäädännökset.

Työelämään on laajentavasti katsottu kuuluvan myös eläkelainsäädäntö, ja siihen liittyen myös työnantajien maksettavaksi aikaisemmin kuulunut kansaneläkevakuutusmaksu. Näillä alueilla eduskunta on pitänyt työmarkkinajärjestöjen edustajien kolmekantaisesti sopimiin järjestelyihin. Työelämään sisältyy kuitenkin myös järjestyksenpitoa, työnantajan kurinpitovaltaa, sananvapautta työpaikoilla ja muita oikeuksia koskevia ohjeita ja määräyksiä. Ei voi olettaa, että lainsäätäjät olisi antanut säännöstämiskompetenssin työehtosopimukseen osallisille myös perusoikeuskysymyksissä, vaikka ne kuuluvatkin työelämän alueelle. Lisäksi voidaan arvostella käsitystä, että työmarkkinaosapuolet ovat koko työelämän osapuolia, jotka itse sääntelevät omaa elämäänsä. Työehtosopimusten määräykset sitovat työpaikoilla kaikkia eli myös niitä, jotka eivät ole jäseniä järjestöissä. Jäsenyys esimerkiksi ammattiliiton jäsenyhdistyksessä ei sekään ehdottomasti anna ammattiliitolle valtuutta sopia kaikesta jäsenen omaan työelämään liittyvästä.

Työehtosopimusjärjestelmä normivaikutuksineen ei ole siis syntynyt valtiotodan lainsäädännön delegoimisen perusteella. *Eero Backman* on pitänyt järjestelmää lainsäädännön kanssa rinnakkaisena työnantajien vallan rajoittamisjärjestelmänä. Näin ollen työehtosopimuksen määräykset eivät ole oikeusnormeja, vaan muodostavat oikeusjärjestykselle rinnakkaisen yhteiskunnallisen sääntelyjärjestelmän. Ilman kumpakin järjestelmää työnantajilla olisi yksinomainen valta työpaikoilla.¹⁸⁸ Käsitystä voi arvostella etenkin sillä, että työehtosopimukset eivät suinkaan ole vain työnantajien valtaa rajoittavia. Työehtosopimuksilla sovitaan muustakin kuin työnantajien määräämisvaltaan kuuluvista asioista. Niillä rajoitetaan sekä järjestöjen että työntekijöiden oikeuksia. Tätä on perusteltu edustusteoriaan nojautuen eli työntekijöiden sitoutumisella edustajiensa välityksellä.¹⁸⁹ Tällaista valtuutussuhdetta ei aina ole, vallankaan yleisittovuuden perusteella noudatettaviin määräyksiin. Lisäksi ongelmallinen on

¹⁸⁷ PeVL 41/2000 vp – HE 157/2000 vp s. 3–4; Viljanen 2001, s. 87; samoin Bruun 2005 s. 93.

¹⁸⁸ Backman 1992, s. 134–135. Vrt. Sandström 1979 s. 119, jossa työnantajalla katsotaan olevan ilman rajoittavaa lainsäädäntöä omistusoikeuteen perustuva saneluvalta.

¹⁸⁹ Vuorio 1955 s. 197–198.

yhdistysten edustajille lainsäädännössä annettu valta tehdä sopimuksia yhdistykseen kuulumattomia työntekijöitä sitovasti (työaikalaki, laki yhteistoiminnasta yrityksissä, hallintoedustuslaki). Ilman jäsenyyttä ei ole konstruoitavissa edes välillistä valtuutusta yhdistyksen valitseville luottamusmiehille.

EU:n oikeusjärjestyksen kehittyessä on arveltu, että jäsenvaltioissa saavat jalansijaa pyrkimykset hyväksyä kollektiiviset sopimukset oikeuslähteiksi työsuhteasioissa.¹⁹⁰ Näin voi käydä eräänlaisena subsidiariteettiperiaatteen soveltuksena. Kehitys ei ole demokraattisen oikeusvaltion periaatteiden mukainen, jos se johtaa ylätasoin sääntelyyn ilman demokraattista ja diskursiivista kontrollia. On otettava huomioon myös ammattiyhdistysten vähäinen edustavuus, kun niiden jäseninä Euroopassakin on vain pieni osa työväestöstä.

Lainsäädäntövallan delegointiin on kauttaaltaan suhtauduttu pidättyvästi, ja PL 80 §:ää on tulkittu tiukasti. Delegointi voi koskea vain viranomaisia ja vähintään ministeriön tasolla. Lainsäädäntövaltaa voi antaa vain laissa erikseen mainituissa asioissa, mikä on yleistä tarkkarajaisuusvaatimusta pitemmälle menevä edellytys. Valtuutuksen pitää olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Subdelegaatio merkitsee poikkeusta, ja se on laissa erikseen mainittava. Se voi tulla kysymykseen vain, jos on teknisiä tai vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntelytarve sillä edellytyksellä, ettei päätöksiin liity merkittävää harkintavaltaa.¹⁹¹ Perustuslakivaliokunnan käytännössä on eniten ollut kysymyksessä tarkkarajaisuusedellytys, mutta myös puuttuminen yksilön oikeuksiin.¹⁹²

Nykyisessä laajuudessaan työehtosopimusjärjestelmän yhteensopivuus Suomen valtiosäännön kanssa ei ole mielestäni selvä. Perustuslakivaliokunta on tosin katsonut lausunnossaan työsopimuslakiesityksestä yleissitovuudenkin mahdolliseksi, eikä sen ole katsottu olevan perustuslain kanssa ristiriidassa.¹⁹³ Tulkinna on mahdollista, kun työehtosopimusten normimääräysten ei katsota kuuluvan PL 80 §:n tarkoittaman delegoinnin piiriin, vaan muodostavan oman säännöstämisalueensa, johon perustuslaki ei ole ottanut kantaa. Kun työehtosopimusten sitovuudessa ei ole kysymys lainsäädäntövallan delegoimisesta, niin sitä selvempää on, että työehtosopimusten määräykset eivät ole oikeuslähteitä. Työehtosopimusjärjestelmän asema oikeusjärjestyksessä on vakiintunut myös yleissitovana säännöstönä. Kysymyksessä on omalaatuinen valtiosääntöön jä-

¹⁹⁰ Veneziani 2006 s. 297.

¹⁹¹ HE 1/1998 vp s. 133; PeVM 10/1998 vp s. 28; Saraviita 2000 s. 385–386; Hidén 2008 s. 100, 104–105.

¹⁹² Ks. esim. PeVL 50/2001 vp – HE 152/2001 vp s. 1–2: kuntien ja valtion kustannusten jaosta on säädettävä lailla sosiaali- ja terveydenhuollossa; PeVL 58/2001 vp – HE 212/2001 vp s. 2–3, opetusministeriöllä ei ollut oikeutta poiketa kokeilutarkoituksessa ylioppilastutkintoa koskevista säännöksistä, koska oli kysymys yksilön oikeuksista eikä poikkeusmahdollisuutta ollut rajattu täsmällisesti; PeVM 12/2002 vp – Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2001 s. 2, ilmaus ”asianomaisen ministeriön” ei ollut riittävän täsmällinen, vaan viittauksissa on käytettävä ministeriön virallista nimeä.

¹⁹³ PeVL 41/2000 vp s. 3–4.

sentymätön alue, joka on vakiintumisensa vuoksi hyväksyttävä suhteellisen itsenäiseksi valtakeskittymäksi sui generis, jolla on määräämisvaltaa myös yksilöiden asemaan. Tämän vuoksi sen normatiiviset vaikutukset on rajattava selvästi oikeudellisesta järjestelmästä. Työehtosopimusjärjestelmän eräät piirteet eivät myöskään vastaa demokraattisen oikeusvaltion edellytyksiä. Työehtosopimukset sovitaan järjestöjen johtajien kesken ilman alan työntekijöiden laajaa kuulemista. Neuvoa antavat jäsenäänestyksetkin ovat harvinaisia. Työnantaja-puolella järjestöjen johto toimii yksityisten jäsenyritysten (julkisella sektorilla vastaavasti valtion, kuntien ja seurakuntien) puolesta.

Backmanin edellä esitetty määritelmä rinnakkaisista järjestelmistä on osin perusteltu. Kun delegoinnista ei ole päätetty, työehtosopimusten osapuolet toimivat oman sopimusvapautensa puitteissa. Jos tulee ristiriitaa työehtosopimuksen määräyksen ja lain välille, sopimusmääräysten on väistyttävä.

Suomen tariffiautonomiaan perustuvassa järjestelmässä on merkkejä joustavuuden lisääntymisestä. Kysymyksessä on siirtyminen enemmän paikallisiin sopimuksiin, joita työsopimusten ohella voidaan tehdä kollektiivisesti joko työehtosopimusten nojalla tai yhteistoimintamenettelyssä. Taustalla on markkinatalousjärjestelmän ydin, yrityksen itsenäinen oikeus tavoitella mahdollisimman suurta voittoa ja siten myös määrätä yrityksen toiminnasta, palkkakustannukset mukaan lukien.¹⁹⁴

2.4.3 Kansalaistottelemattomuus

Edellä totesin, että toimintaoikeuksista puhuttaessa ääripäitä edustavat korporatiivinen ylätason toiminta ja kansalaisten suora toiminta. Edellisessä luvussa selvitetty työehtosopimusjärjestelmä on eräänlainen korporatiivisen päätöksenteon jatke, jolla on omat sisäiset sääntönsä. Näihin päätösjärjestelmiin verrattuna kansalaisaktivismi on vähemmän säänneltyä toimintaa, johon kytkeytyy myös laillisuuden rajamailla tapahtuvaa toimintaa. Tässä luvussa tarkastelen eräänlaisena ekskurssina suoran toiminnan muotoja ja niihin liittyviä oikeudellisia kysymyksiä.

Välitön suora toiminta on muutosten aiheuttamista ympäristöön, esimerkiksi valtion tai elinkeinonharjoittajan mahdollisuuteen käyttää omaisuuttaan. Esimerkkejä tottelemattomuuden keinoista ovat metsän hakkuun estäminen, koeläinten päästäminen karkuun tai tunkeutuminen julkisrauhan piiriin. *Välillinen* suora toiminta tähtää siihen, että painostuksen avulla sen kohde muuttaa käytäytymistään. Ero pelkkään sananvapauden käyttämiseen on toiminnan tehokkuudessa. Suora toiminta ei ole vain vetoamista, vaan siihen kuuluu häirintää ja

¹⁹⁴ Vrt. Saksasta Kittner 2005 s. 721.

jopa haitantekoa. Sekä välitön että välillinen suora toiminta voivat olla laillista tai laitonta.

Kansalaistottelemattomuutta on käsitelty oikeustieteessä laajasti. Yleisessä oikeusteoriassa kansalaistottelemattomuus liittyy kysymykseen oikeusjärjestelmän legitimiudesta. Lain tulkinta ja itse lakikin voi olla vallitsevien oikeusperiaatteiden tai hyvien yhteiskunnallisten tavoitteiden vastainen. Sen loukkaaminen voi siten olla yksi diskursiivisen kontrollin muoto. Tältä pohjalta on ymmärrettävissä käsitys, että kansalaistottelematon väkivallaton mielenosoitus nauttii EIS:n mukaista suojaa.¹⁹⁵

Käsitteeseen on yleensä liitetty lainvastaisuus. Rikollisesta toiminnasta sen erottaa hyvä tarkoitus: ei oman edun, vaan arvokkaiden muutosten tavoittelu. *Dworkin*¹⁹⁶ on jakanut kansalaistottelemattomuuden kolmeen lajiin:

1. Omantunnon syihin, omaan moraaliseen ryhtiin perustuva kieltäytyminen noudattamasta lakia (integrity-based civil disobedience). Esimerkkinä tästä on aseistakieltäytyminen. Kysymyksessä on yksilölle niin tärkeä moraalinen arvo, että suostuminen lain velvoittamaan tekoon olisi peruuttamaton loukkaus omaa identiteettiä kohtaan. Tarkoitus ei ole muuttaa lakia, vaan toimia omantuntonsa mukaan riippumatta siitä, tuleeko asia kenenkään muun tietoon. Yleensä tällaista tottelemattomuutta pidetään hyväksyttävänä, kun siihen ei sisälly väkivaltaa.
2. Oikeudenmukaisuuteen perustuva (justice-based) kansalaistottelemattomuus. Toiminnan tavoitteena on yhteiskunnallisen epäoikeudenmukaisuuden korjaaminen. Vaikka valtion politiikka perustuisi demokraattisesti valittujen elinten päätöksiin, se voi olla muiden oikeuksia loukkaavaa. Esimerkkinä on mainittu Vietnamin sodan vastainen kansalaisliike USA:ssa. Toiminnan tarkoitus on saada laki ja politiikka muuttumaan oikeudenmukaisiksi. Tähän liittyy kahdenlaista strategiaa. Ensinnäkin tavoitteena voi olla enemmistön pakottaminen kuuntelemaan toisiakin mielipiteitä. Kysymyksessä on suostutteluun ja vakuuttamiseen perustuva strategia. Toiseksi strategia voi olla, että tehdään vääräksi koettu politiikka niin kalliiksi, että sitä on pakko muuttaa. Kalliiksi tuleminen voi olla muutakin kuin taloudellista – esimerkiksi valtio tavallaan pakotetaan vangitsemaan tottelemattomia ja paineet kasvavat sitä kautta.
3. Tarkoituksenmukaisuussyihin perustuva (policy-based) kansalaistottelemattomuus, jossa ei ole kysymyksessä periaatteellinen vakaumus, vaan poliittinen arvio. Tarkoitus on muuttaa politiikkaa, joka koetaan epäviisaaksi tai vaaralliseksi niin enemmistölle kuin vähemmistöllekin. Tässäkin voidaan noudattaa suostutteluun perustuvaa tai perustumatonta strategiaa. Jälkimmäistä voi kutsua elitistiseksi toiminnaksi, koska sen mu-

¹⁹⁵ Pohjolainen – Majuri 2000 s. 113.

¹⁹⁶ Dworkin 1985 s. 104–116.

kaan vähemmistö saisi päättää politiikan tarkoituksenmukaisuudesta. Kysymys kansalaistottelemattomuuden rankaisemisesta 1)- ja 2)-kohdis-
sa mainituissa tilanteissa jää lopulta tuomioistuimien varaan. Kaikesta
laittomuudesta ei ole välttämätöntä rangaista eikä nostaa syytettäkään.
Tuomioistuimen ratkaisu on lopullinen, vaikkei se aina olisikaan ainoa
oikea ratkaisu.¹⁹⁷

Henry D. Thoreau'ta (1817–1862) on pidetty ensimmäisenä todellisena kansa-
laistottelemattomana. Hänen mukaansa omatunto on lain yläpuolella eikä epä-
oikeudenmukaista politiikkaa pidä tukea veroja maksamalla. Hän onnistui pit-
kälti veronmaksuboikotissaan, jonka tarkoitus oli vaikuttaa USA:ssa orjuuden
poistamiseen ja Meksikon-sodan lopettamiseen.¹⁹⁸

Suomalaisessa kirjallisuudessa kansalaistottelemattomuuden määrittelystä
olla lahes yksimielisiä. Kansalaistottelemattomuus on yritys vaikuttaa ylei-
seen mielipiteeseen ja virittää julkista keskustelua, jonka toivotaan johtavan
lain muuttamiseen. Tarkoitus ei ole kumota oikeusjärjestystä, vaan avata kes-
kustelua ja kyseenalaistaa lain yhteisöllinen legitimiys.¹⁹⁹ Omantunnon syihin
perustuva kieltäytyminen noudattamasta lakia, kuten aseistakieltäytyminen, on
yksilötason kannanotto. Kansalaistottelemattomuus on poliittista toimintaa,
jonka olennainen piirre on sen kommunikatiivisuus. Sitä tarvitaan ”viimeisenä
keinona”, kun kommunikointi hallitsevien ja hallittujen välillä ei toimi.²⁰⁰ On-
gelma on, että vain suoralla toiminnalla saa julkisuutta. Demokratia ei toimi,
koska ”media ei kykene ylläpitämään keskustelua”.²⁰¹

Kansalaistottelemattomuus on siis tietoista, julkista, laitonta ja symbolista
toimintaa. Väkivallattomuus on toisinaan liitetty määritelmän osaksi. Se ei kuu-
lu määritelmään, eikä väkivaltaa ole aina edes moraalisesti pidetty hylättävä-
nä.²⁰² Lain rikkominen toimii oikeutettuna protestina, jos enemmistö – tai vä-
hemmistö – loukkaa perusarvoja. Jokainen järjestelmä perustuu eettisille pe-
rusperiaatteille, jotka myös hallitsijoiden on hyväksyttävä. Niiden rikkominen
antaa kansalaisille eettisen oikeuden protestoida päätöksiä vastaan. Moraalinen
ryhti voi joskus vaatia rikkomaan lakia.²⁰³ Laittoman protestin hyväksymiselle
voi panna kolme ehtoa:

¹⁹⁷ Dworkin 1985 s. 116.

¹⁹⁸ Thoreau 1986 s. 17, 29.

¹⁹⁹ Tuori 2000 s. 261, 281–282.

²⁰⁰ Eriksson 1992 s. 178.

²⁰¹ Metsäaktivisti Hannu Hyvönen *Kansan Uutisissa* 22.7.2004, ”Media kannustaa laittomaan toimintaan”; myös Wallace 1975 s. 107, 109.

²⁰² Eriksson 1992 s. 178; Wiberg 1986 s. 112.

²⁰³ Eriksson 1992 s. 184; EU:n parlamentin jäsen Matti Wuori Helsingin Sanomien viikkoliit-
teessä 6.8.2004 s. 15: ”Jos tiukka lain noudattaminen johtaa moraalisesti kestävämpään loppu-
tulokseen, niin silloin jokaisen velvollisuus on olla noudattamatta lakia.”

- Kansalaistottelemattomuuden pitää perustua sosiaalisiin perusarvoihin ja siihen, että hallitsijat loukkaavat näitä arvoja.
- Lailliset ja poliittiset keinot eivät ole käytettävissä viranomaisiin vaikuttamiseksi.²⁰⁴
- Toimija hyväksyy mahdolliset lailliset seuraamukset.

Kansalaistottelemattomuuden yleistä oikeutusta ei voitane kiistää.²⁰⁵ Paradoksaalisesti demokraattisen oikeusvaltion puolustamiseksi tehty teko voi olla rangaistava. Kysymyksessä on velvollisuuksien ristiriita.²⁰⁶ Jonkin verran suppeampi määritelmä on, että kansalaistottelemattomuus rikkoo vain lain kirjainta, mutta ei sen henkeä eli lain takana olevia eettisiä periaatteita. Toimijat eivät asetu yhteiskunnan ulkopuolelle kuten rikolliset, vaan toimivat yhteiskunnan jäseninä. Siitä jo seuraa, että toimintaan ei kuulu väkivalta ihmisiä kohtaan. Sen sijaan esineisiin kohdistuvasta ”väkivallasta” voi olla eri mieltä ja jopa lievä siivullisia haittaamaton sabotaasikin voi olla tämän katsomuksen mukaan hyväksyttävissä.²⁰⁷ Toimintaan osallistuvat ovat korostaneet, että kansalaistottelemattomuus on viestintää ja valveutuneen kansalaisen arvotietoista käyttäytymistä.²⁰⁸ Suomalainen mielenosoitusperinne on korostanut väkivallattomuutta. Äärimmäisiä keinoja ovat olleet passiivisen vastarinnan muodot.²⁰⁹

Määrittely on pidettävä erillään toiminnan hyväksyttävyydestä ja oikeutuksesta. Mikä tahansa kansalaistottelemattomuus ei ole oikeutettua. Jopa väkivaltaisista piirteistä huolimatta kansalaistottelemattomuuden on katsottu kuuluvan terveeseen demokratiaan.²¹⁰ Mielestäni demokratiaan ei voi kuulua minkään muun väkivallan hyväksyminen kuin itsepuolustuksen ja pakkotilan edellyttämän.

Kansalaistottelemattomuus ei ole suoran toiminnan, vaan eräänlaisen yhdistystoiminnan muoto demokraattisen yhteiskunnan kontekstissa. Se ei aina ole ollenkaan suoraa toimintaa, vaan esimerkiksi symboliikkaa. Toisaalta on suoraa toimintaa, joka ei ole tottelematonta eikä riko laillisia käyttäytymissääntöjä, kuten ostoboikotti tai vaihtoehtoisen energiatuotannon rakentaminen.²¹¹

Suomen oikeuskäytännössä kansalaistottelemattomuus on ollut usein esillä. Vuonna 2002 korkein oikeus tuomitsi kaksi aktivistia rangaistuksiin hallinnan loukkauksesta ja haitanteosta virkamiehelle heidän toiminnastaan turkistarhaus-

²⁰⁴ Eriksson 1992 s. 190; Tuori 2000 s. 281.

²⁰⁵ Pirjatanniemi 2004 s. 209.

²⁰⁶ Pirjatanniemi 2004 s. 209; Rawls 1988 s. 208–209, 210, jossa korostetaan, että kansalaistottelemattomuuteen kuuluu suostumus kantaa teon seuraukset.

²⁰⁷ Tammilehto 1989 s. 235–236.

²⁰⁸ Kansalaisryhmä 1988 s. 10, 135.

²⁰⁹ Siisiäinen 1998 s. 231, 219–220.

²¹⁰ Wiberg 1986 s. 112, 120.

²¹¹ Tammilehto 1989 s. 236; boikottiakin on muinoin pidetty väkivaltaisena tekona, v. Beyme 1969 s. 159.

ta vastustavassa mielenosoituksessa.²¹² Mielenosoittajat kytkeytyivät polkupyörän lukkoilla turkisliikkeen ulko-oven ripaan. Heidät saatiin irrotetuiksi vajaan tunnin kuluttua. Oveen kytkeytyminen häytti oven käyttöä, mutta liikkeeseen kulku estyi sen takia, että paikalle kerääntyi yleisöä tukkimaan kulkuväylän. Äänin 3–2 KKO katsoi teon täyttävän RL 28:11 §:n mukaisen hallinnan loukkauksen tunnusmerkistön. Ratkaisua on arvosteltu valtiosääntöoikeudellisessa keskustelussa.²¹³

Ensimmäisiä näyttäviä luonnonsuojelijoiden tempauksia oli Forssan Koijärvellä toukokuussa 1979 tehty järven ojittamisen estäminen. Aktivistit menivät ensin maankaivukoneen toiminta-alueen lähelle, joten työ jouduttiin keskeyttämään. Aktivistit olivat kiinnittäneet ketjulla ja lukkoilla henkilöitä kaivinkoneeseen. Poliisi irrotti aktivistit ja kantoi heidät pois. Tekijät tuomittiin rangaistukseen pakottamisesta, haitanteosta virkamiehelle sekä niskoittelusta. He vetosivat siihen, että tarkoitus oli antaa viranomaisille mahdollisuus suojella järvi ojitukselta. Järvi oli tärkeä luonnonsuojelun kannalta. He olivat toimineet arvokkaiden päämäärien hyväksi, eikä toiminta siis voinut olla rangaistavaa. KKO päätti, ettei kansalaistottelemattomuus ollut sellainen perustelu, joka poistaisi teon rangaistavuuden. Yhteiskuntarauhan kannalta ei ole puolustettavaa menettely, jolla ohitettaisiin laki ehkä hyväksyttävinkin perustein.²¹⁴ Ratkaisu merkitsi selvää ennakkotapausta, jonka mukaan hyväksyttävät päämäärät eivät ollenkaan vaikuta rikokseksi säädetyn menettelyn arviointiin.

Toinen tapaus liittyy metsän hakkuun estämiseen. Luontoaktivisti oli mennyt Suomussalmella hakkuutyömaalle niin lähelle metsätyökonetta, että työ oli pitänyt keskeyttää. Komisario määräsi miehelle matkustuskiellon Suomussalmen, Hyrynsalmen ja Puolangan kuntien alueelle noin kahdeksi kuukaudeksi. Pakkokeinon perusteluna olivat syyt epäillä aktivistin jatkavan pakottamista. Aktivisti vaati käräjäoikeudessa kiellon kumoamista ja sitten kielteisen päätöksen jälkeen myös hovioikeudessa. Päätös ei muuttunut. Valituksen johdosta KKO totesi, ettei valituslupaa ehdittäisi käsitellä ennen matkustuskiellon päättymistä, mutta otti asian tutkittavakseen lainkäytön yhtenäisyyden valvomiseksi ja koska oli kysymys perusoikeudesta.²¹⁵ Äänestysratkaisussaan KKO katsoi, että matkustuskielto oli perusteltu, mutta vain Suomussalmen kunnassa ja vain siihen asti kun hakkuut kestivät.

Kolmas tapaus liittyy kotirauhan ja julkisrauhan rikkomiseen. KKO tuomitsi äänestyspäätöksellä joukon turkistarhausta vastustavia mielenosoittajia rangaistukseen julkisrauhan rikkomisesta heidän mentyään vuoden 1998 tammi-kuussa aidatulle kettutarha-alueelle ja kieltäytyttyään kehotuksista huolimatta

²¹² KKO 2002:91, 30.10.2002.

²¹³ Husa Oikeus 2003 s. 10 alav. 18.

²¹⁴ KKO 1983 II 159: 2.12.1983.

²¹⁵ KKO 2003: 128, 18.12.2003.

poistumasta alueelta.²¹⁶ Tekoaikaan oli voimassa laki, jonka mukaan teko piti arvioida kotirauhan rikkomisena. Julkisrauhan rikkomista koskeva RL 24:3 § tuli voimaan 1.10.2000 eli kesken rikosoikeudenkäynnin. Hovioikeusasteessa tekijät tuomittiin kotirauhan rikkomisesta vankeuteen. Kotirauhan piiriin katsottiin kuuluvan 70 metrin päässä asuinrakennuksesta sijaitsevan kettutarhan. Hovioikeus ei soveltanut julkisrauhaa koskevaa lievempää RL 24:3 §:n säännöstä. Turun HO:n perusteluista käy ilmi teon tahallisuutta arvioitaessa, että oikeus katsoi linja-automatkalle turkistarhalle osallistujien täytyneen ymmärtää, että kysymyksessä oli kettutarhausta vastustava mielenosoitus. Tästä saa sen kuvan, että hovioikeus piti mielenosoitusta rikollisena tekona eikä vain aidatulle alueelle menemistä. Hovioikeuden tuomio muuttui KKO:ssa, jossa tekijät tuomittiin julkisrauhan rikkomisesta sakkoihin. Myös KKO katsoi, että tekoaikaan alueelle meneminen oli kotirauhan rikkomista, mutta uuden lain myötä esimerkiksi tuotantolaitokseen ja eläinsuojaan meneminen vastoin kieltoa on julkisrauhan rikkomista. Koska se on lievemmin rangaistavaa, teko arvioitiin julkisrauhan rikkomiseksi. Vähemmistöön jääneiden mielestä syyte olisi pitänyt hylätä, koska teko ei tekoaikaan ollut rangaistava. Erillinen huoltorakennus, josta ei ollut näköyhteyttäkään asuinrakennukseen, ei ollut osa yhtenäistä rakennusryhmää eikä siten kotirauhan piirissä. Ratkaisua voi arvostella sekä rikosoikeudellisin perustein että perusoikeusnäkökulmasta. Kotirauhan piiriä venytettiin ja PL 8 § jätettiin huomiotta.

Ratkaisuista ilmenee, että hyväksyttävillä motiiveilla ei luonto- ja eläinaktivistien tapauksissa ole vaikutusta arviointiin. Näin on siitä huolimatta, että oikeuskirjallisuudessa on RL 6: 6 §:n tulkinnassa Kojjärven jutun jälkeen korostettu teon vaikuttimien ottamista huomioon rangaistusta mitattaessa. Jos toimintaan kohdistuva moitittavuus koskee vain keinoja eikä itse tavoitteita, päämäärät pitäisi ottaa huomioon rangaistuksia lieventävinä tekijöinä.²¹⁷

Suora toiminta yhdistysten painostuskeinona näkyy erilaisina valtaamisina, estämisinä, sulkemisina ja jarrutuksina. Niissä on useimmiten kysymys kansalaistottelemattomuudesta, koska toimintaan liittyy helposti lain vastaista menettelyä niskoitteluna tai hallinnan loukkauksina. Suomessa on jo tehty useita talonvaltauksia länsieurooppalaisten esimerkkien mukaisesti. Talonvaltaus tarkoittaa asumattoman rakennuksen haltuunottoa tarkoituksella kiinnittää huomio rakennuksen käyttömahdollisuuksiin asuntona tai nuorison toimitilana sen sijaan, että se olisi autiona tai purettaisiin. Talonvaltaukset ovat olleet pääsääntöisesti rauhallisia. Kun valtaajat kieltäytyvät poistumasta, poliisi kantaa heidät pois.²¹⁸ Valtaajat ovat saaneet asiansa hyvin julkisuuteen ja neuvotteluyhteydet omistajiin ja poliisiin ovat toimineet. Talonvaltaus on RL 28:11 §:n mukaan ran-

²¹⁶ KKO 2003: 84, 19.9.2003.

²¹⁷ Lappi-Seppälä 2000 s. 339; Pirjatanniemi 2004 s. 216.

²¹⁸ Siisiäinen 1998 s. 232–233.

gaistava hallinnan loukkauksena, minkä ohella usein vastaanhangoittelu johtaa niskoittelusakkoihin.²¹⁹ Hallinnan loukkausta on luonnehdittu varallisuuteen kohdistuvien loukkausten systematisoinnissa ylijääneenä säännöksenä, joka on omaisuusrikosten vähiten tuomittava laji. Lisäksi on huomautettu, että vaikka talonvaltaus täyttääkin hallinnan loukkauksen tunnusmerkit, PL 15 §:n takaa-maa omaisuudensuojaa ei ole kiinteistöjen kysymyksessä ollessa suojattu lain tasolla negatiivis-muodollisena subjektiivisena oikeutena.²²⁰

Suurta joukkoa vaativia toimintamuotoja ovat piiritykset, sulut ym. estämiset eli blokkaukset.²²¹ Tarkoitus on omalla keholla estää liikennettä tai pääsyä tilaisuuteen, tukkia kiitorata tai laivaväylä. Ydinjätteen kuljetusten estäminen tai hidastaminen niin, että mielenosoittajat makaavat radalla, on yksi tällainen painostuskeino.

Esimerkkejä tämäntapaisesta toiminnasta on paljon, joista tässä mainittakoon enää käänteinen lakko eli tuotannon jatkaminen vastoin omistajan tahtoa, yrityksen tietoliikenteen häiritseminen, jonojen aikaansaaminen, julisteiden liimaaminen ja lipun tai tunnuksen polttaminen. Kaikkiin näihin voidaan nykyään liittää rikosoikeudellinen vastuu.

Työtaistelutoiminnan ja kansalaistottelemattomuuden välistä raja-aluetta ovat työpaikkojen valtaamiset. Suomessa ei tätä muotoa ole käytetty juuri ollenkaan, vaan käytännössä istumalakotkin kestävät vain säännöllisen työajan päättymiseen asti.

²¹⁹ Ks. esim. Helsingin Sanomat 11.6.2003: ”Poliisi lopetti vanhan automuseon valtauksen Töölössä”. Lopettaminen näkyi sujuneen leppoisasti, vaikka kuusi nuorta otettiin kiinni ja kahta sakotettiin. Nuoret siivosivat kulttuuritiloiksi haluamaansa hallia, laittoivat ruokaa ja korjauttivat valtauksessa rikotun ikkunan.

²²⁰ Venäläinen 2011 s. 331–332.

²²¹ Tammilehto 1989 s. 237; Lindholm 2004 s. 82.

3 Toiminta perusoikeuksien käyttämisenä

3.1 TOIMINTAOIKEUDET

Yhteiskunnallisessa toiminnassa käytetään monia perusoikeuksia, joiden ytimessä ovat ennen kaikkea poliittiset ja kommunikaatio-oikeudet. Toiminnassa oikeuksia käytetään tavallaan klustereina.²²² Esimerkiksi työtaistelutoimissa on usein mukana kokoontumis- ja yhdistymisoikeuden ohella sananvapauden käyttämistä.

Puhuttaessa yhteiskunnallisesta toiminnasta tarkoitetaan kommunikatiivista toimintaa, joka on käytännössä yhdistystoimintaa. Yksilön omista nimissäänkin esittämä mielipide on silti osallistumista yhteiskunnalliseen toimintaan. Yhteiskunnallinen toiminta ja osallistuminen perustuvat yksilön toimintavapauteen eli vapauteen toimia yhdessä muiden kanssa.

Toiminnalla on tässä merkityksessään aina tavoite. Toiminta on väline tavoitteen saavuttamiseksi. Tavoitteena on muutoksen aikaansaaminen tai estäminen ympäristössä tai yhteiskunnassa. Toiminta voi olla tavoitteellista ja kollektiivista myös tekemättä jättämisenä, kieltäytymisenä. Se on laaja käsite, jonka sisältönä on kaikenlainen vaikuttaminen puheella, kirjoituksella, mielipiteen esittämisellä, kokoontumisella, mielenosoituksella ja työtaistelulla. Siihen kuuluu myös suora toiminta eli tekeminen, joka kohdistuu fyysisesti tai psyykkisesti ihmisiin. Välittömänä suoran toiminnan kohteena voivat olla esineet, mutta silloinkin toiminta kohdistuu esimerkiksi omaisuuden suojan loukkaamisena ihmisiin. Toimintaa on myös kollektiivinen tekemättömyys ja passiivinen vastarinta.

3.2 TOIMINNAN RAJOITTAMINEN JA ESTÄMINEN

Perusoikeuksien rajoitukset liittyvät lain säännöksiin ja tuomioistuinten vahvistamiin säännösten tulkintoihin. Hallintopäätökset ovat samassa asemassa kuin tuomioistuinten tuomiot siinä mielessä, että kumpiakin sitoo PL 2 § 3 momentin mukainen oikeusvaltion lakisidonnaisuuden periaate. Hallinnolliset päätökset voidaan saattaa muutoksenhakuteitse (hallinnolliseen) tuomioistuinkäsittelyyn, jossa päätöksen lainmukaisuus voidaan tutkia ja päätös joko pysyttää voimassa tai kumota.

On kuitenkin myös sellaista julkisen vallan käyttöä, joka tehdään muussa muodossa kuin antamalla päätöksiä valitusosoituksineen. Esimerkiksi voima-

²²² Novitz 2003 s. 37.

keinoja voidaan pakkokeinouhkien ja hallintopakon ohella käyttää myös välittömästi siten, että päätöstä vallan käytöstä ei tehdä ulkoisesti havaittavin menettimin eikä hallintomenettelyn muotovaatimuksia noudateta.²²³ Voimakeinojen käyttö jää siten suurimmaksi osaksi hallintotuomioistuinten kontrollin ulottumattomiin. Keskeisin voimakeinoja käyttävä viranomainen on poliisi, joka on oikeutettu voimakeinojen käyttämiseen omassa toiminnassaan ja joka myös tarvittaessa antaa virka-apua laissa säädetyillä edellytyksillä.

Poliisilla ei ole yleisvaltuutusta, joka oikeuttaisi voimakeinojen käytön aina kun poliisi katsoo päätehtäviensä eli oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaamisen sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden (YJT) sitä vaativan. Voimakeinojen käyttöön pitää olla erikseen toimivaltaa määrittävässä säännöksessä valtuutus. Poliisilla on kuitenkin laajat valtuudet voimakeinoin PolL (493/1995) 27 §:n (uuden poliisilain 2:17 §, HE 224/2010 vp) yleissäännöksen mukaan. Voimakeinojen käytön on oltava sekä puolustettavaa että tarpeellista. Sitä koskee myös suhteellisuusperiaate. Voimakeinoilla ei saa aiheuttaa suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Arvioinnissa on otettava huomioon tehtävän tärkeys, vastarinnan vaarallisuus, käytettävissä olevat voimavarat ja muut tilanteen arviointiin vaikuttavat seikat.²²⁴

Julkisen vallan välitön käyttäminen eli viranomaisten suora toiminta tulee toimintaoikeuksien yhteydessä kysymykseen lähinnä kokoontumis- ja mielenosoitusvapauden ja liikkumisvapauden turvaamisena tai estämisenä. Yhdistymisvapauteen poliisi voi puuttua häiritsemällä yhdistyksen toimintaa näkyvällä valvonnalla, puuttumalla kotirauhan piiriin tai esineitä takavarikoimalla.

Toimintaoikeuksien estäminen välittömin hallintotoimin on saatavissa jälkikäteen viranomaisten tutkittavaksi kanteluteitse ylemmälle viranomaiselle tai ylimmille laillisuusvalvojille eli eduskunnan oikeusasiamiehelle tai valtioneuvoston oikeuskanslerille. Jos epäilee virkamiehen syyllistyneen virkarikokseen välittömiä toimia suorittaessaan, asiasta voi tehdä rikosilmoituksen ja saattaa asian ainakin esitutkintaan ja mahdollisesti syyteharkintaan. Tämä oikeusturva-keino ei ole kovin tehokas, koska syyttäjillä on lavea valta päättää olla syyttämättä. Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 7 §:n mukaan syyttäjä saa jättää syytteen nostamatta, jos rikoksesta ei syyttäjän arvion mukaan ole odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakko ja jos tekoa on pidettävä kokonaisuutena arvioiden vähäisenä. Oikeuskeinoja voi käyttää vain jälkikäteen, joten niillä ei enää palauteta esimerkiksi oikeutta mielenosoituksen järjestämiseen silloin, kun poliisi on määrännyt mielenosoituksen siirrettäväksi tai hajottanut sen.

²²³ Mäenpää 2003 s. 420.

²²⁴ Mäenpää 2003 s. 422. Poliisilain uudistus on säädetty tulevaksi voimaan vuoden 2014 alusta. Tässä suhteessa lakiin ei ole tulossa merkittäviä muutoksia, vaan lähinnä periaatteiden täsmentämistä.

4 Yhdistykset ulkoparlamentaarisisina toimijoina

Parlamentaarinen eli viralliseen lainsäädäntötoimintaan välittömästi liittyvä toiminta ei varsinaisesti kuulu tämän tutkimuksen piiriin. Rajankäynti parlamentaarisen ja muun kansalaistoiminnan välillä on siis tarpeen. Parlamentaarista toimintaa on huomattava osa yhdistystoiminnasta, etenkin kaikki eduskuntapuolueiden toiminta. Eduskuntapuolueilla on virallinen asema valtionhallinnossa ja ne saavat huomattavaa taloudellista tukea verovaroista. Tukea annetaan varsinaisen puoluetuen muodossa, mutta lisäksi oikeutena palkata henkilökuntaa ja avustajia, lehdistötukena, järjestöjen monina toiminta-avustuksina sekä oikeutena poliittisiin virkanimityksiin puolueiden aseman vahvistamiseksi hallintokoneistossa ja valvontaelimissä. Samoin työmarkkinajärjestöt ovat ylätasoltaan sidoksissa valtioon ja nekin saavat taloudellista tukea jopa siten, että jäsenmaksut ovat verotuksessa vähennyskelpoisia. Huolimatta lisääntyneestä taloustoiminnastaan etujärjestöt eivät ole menettäneet muodollista asemaansa aatteellisina yhdistyksinä. Alun perin Hallitusmuotoon sisältynyttä yhdistymisvapautta säädettäessä yhdistysten aatteellinen toiminta perustui käytännössä yksilöiden voimakkaaseen panokseen ja osallistumiseen. Siinä mielessä suuret korporaatiot myös vahvoina taloudellisina yhtyminä ovat edenneet pitkälle alun perin yksilöiden muodostamista foorumeista. Vaikka ammattiliitot voisivat toimia kansalaisyhteiskunnan osatekijöinä ja vapaina keskusteluareenoina voimakkaine organisaatioineen ja omine lehtineen, tällaista toimintaa ei ole kuin poikkeuksellisesti. Ammattiyhdistysten toiminta oli lähempänä kansalaisliikettä silloin, kun niillä oli itsenäisempi rooli suhteessa valtioon ja puolueisiin.²²⁵ Esimerkiksi SAK:n periaateohjelma ei enää sisällä yhteiskunnan kokonaisvaltaista uudistamistavoitetta, ja järjestö on vakiintunut valtion ja markkinatalouden tukijaksi.²²⁶

Sen sijaan ammattiliittojen paikallistaso edustaa joiltakin osin työntekijöiden itsenäistä ja vapaata toimintaa ja on osa kansalaisyhteiskuntaa. Ylätason päättä-

²²⁵ Yhtenä suuren huomion saaneena esimerkkinä mainittakoon Suomen Elintarviketööläisten Liiton puheenjohtajan Jarl Sundin puheessaan ja televisio-ohjelmassa esittämä tavoite Hallitusmuodon muuttamiseksi vaikka lakolla. Sund joutui kaarinalaisen liberaalikansanedustajan Irma Toivasen ilmiannosta sisäasiainministerin puhutteluun ja häntä kehoitettiin vaikenemaan asiasta ainakin yhden vuoden ajan. Asiaa käsiteltiin lehdistössä, mm. Uusi Suomi 19.11.1977: ”Jarl Sund, kommunisti: Työttömyys on rikollista, ei minun puheeni” ja saman päivän Kansan Uutiset: ”Kehuttiin kapinakenraaliksi”. Ks. myös Leppänen 2008 s. 201–204.

²²⁶ Ks. vähän laajemmin Hölttä 1999 s. 128–130.

jät ja työpaikkataso ovat joutuneet jopa törmäykseen.²²⁷ Valtiosta riippumatonta toimintaa järjestävät myös puolueet (etenkin eduskunnan ulkopuolella toimivat), vapaat poliittiset järjestöt, niin sanotut yhden asian liikkeet, kuten luonnonsuojelijat, ATTAC, aseistakieltäytyjät, Sadankomitea ja lukemattomat muut järjestöt, ryhmät ja liikkeet. Tyypillistä tämäntyyppisille etu- ja painostusjärjestöille on, että niillä ei ole paljon resursseja saada mielipiteitään esille. Lehtien ja kirjojen julkaiseminen on kallista, joten toimintaa yritetään järjestää kokouksin, mielenosoituksin ja lentolehtisin.

Toimijat ovat yksityisiä ihmisiä, mutta yhteiskunnallinen toiminta on keskeisesti yhdistystoimintaa. Yhdistys on Suomessa erittäin suosittu toimintamuoto. Maassa on arviolta yli 200.000 yhdistystä, joista valtaosa, yli 130.000, on rekisteröityjä. Uusia yhdistyksiä ilmoittautuu patentti- ja rekisterihallituksen pitämään yhdistysrekisteriin noin 200 kuukausittain.²²⁸

Yhdistyksen ja yhdistymisvapauden määritelmät ovat jo pitkään olleet vaikiintuneita. Yhdistyksellä tarkoitetaan useiden henkilöiden muodostamaa, pysyväksi tarkoitettua, jäsenten keskinäiseen sopimukseen perustuvaa ja yhteisten tarkoituserien toteuttamista tavoittelevaa yhteenliittymää.²²⁹ Määritelmässä tarkoitetaan nimenomaan yksityisoikeudellisia yhdistyksiä eikä julkisen vallan perustamia tai virallistamia yhdistyksiä, joita ovat esimerkiksi asianajajaliitto, uittoyhdistykset, ylioppilaskunnat, metsänhoitoyhdistykset ja monet muut. Olennaista määritelmässä on, että jäseniä on enemmän kuin yksi ja että heillä on yhteinen tarkoitus, jonka toteuttamiseksi yhdistys toimii siten kuin on sovittu. Yhdistyksen rekisteröiminen on sen oikeuskelpoisuuden ehto. Rekisteröiminen edellyttää kirjallista vähintään kolmen jäseneksi aikovan 15 vuotta täyttäneen luonnollisen henkilön tai oikeustoimikelpoisen yhteisön sopimusta perustamisesta ja sääntöjen hyväksymisestä. Säännöiltä edellytetään, että niissä on mainittu sekä yhdistyksen aatteellinen tarkoitus että toiminta, jonka avulla tarkoitusta toteutetaan.

Myös rekisteröimätön yhdistys perustetaan sopimuksella, mutta sopimus on vapaamuotoinen. On esitetty, että tällaisen ilman oikeuskelpoisuutta toimivaksi tarkoitettun yhdistyksen perustaminen edellyttää vähintään kolmen henkilön sopimusta ja sääntöjen hyväksymistä. Säännöt voivat vakiintua myös ilman niiden kirjoittamista tai nimenomaista hyväksymistäkään. Lisäksi on edellytetty, että

²²⁷ Kärkevä esimerkki ylätasen ja kenttäväen konfliktista sattui Metallityöväen liiton valtuuston kokouksessa. Suurten työpaikkojen luottamusmieslähetystö pyrki esittämään kantansa valtuuston kokoukselle. Liiton johto kutsui poliisin häätämään työpaikkojen edustajat pois kokoushotellin läheisyydestä. Poliisi oli aikeissa ottaa lähetystön kiinni tai pidättää, mutta luopui aikeesta, kun ilmeni, että lähetystö oli varannut huoneet samasta hotellista. Ks. Tiedonantaja-lehti 24.5.2002: ”Metallin suurten ammattiosastojen vaatimus: muutos tulonjakoon palkkoja korottamalla.”

²²⁸ Patentti- ja rekisterihallituksen 11.5.2011 antama tieto. Rekisteristä poistettuja yhdistyksiä ei tilastoida.

²²⁹ Merikoski – Kurkela 1955 s. 1.

rekisteröimätön yhdistys on syntynyt vasta kun sille on valittu hallitus.²³⁰ Mielestäni tällaisia ehtoja ei voi pätevästi asettaa yhdistyksen perustamiselle yhdistymisvapauden valossa. Yhdistyslaki koskee pääasiassa vain rekisteröityjä yhdistyksiä. Rekisteröimättömiä yhdistyksiä koskevat mm. 1–5 § (yleiset säännökset, kielletyt ja luvanvaraiset yhdistykset), 43–44 § (lakkauttaminen ja varoitus, väliaikainen toimintakielto) ja 62 § (rangaistussäännös). Sen sijaan yhdistyksen organisaatiota ja päätösvallan käyttöä koskevat lainkohdat eivät sido rekisteröimätöntä yhdistystä. Ei ole mitään laillista perustetta vaatia, että rekisteröimättömään yhdistykseen kuuluu vähintään kolme jäsentä tai että sillä pitäisi olla hallitus.

Yhdistyksen käsitteeseen on yleensä liitetty pysyvyys. Toisaalta ei ole esitetty mitään aikarajaa tai toiminnan määrää, joka vähintään edellytettäisiin, jotta yhteenliittymää voitaisiin kaikkine oikeudellisine seurauksineen pitää yhdistyksenä. Vähimmäismääränä voi pitää, että yksi ainoa kokoontuminen ei vielä ole yhdistys. Tosin kokouksessakin voidaan tehdä sopimus, että pyritään tiettyyn päämäärään ja siinä toimitaan tietyllä tavalla. Yhdistys voi olla myös määraikainen, ja se voi olla tarkoitettukin vain tilapäiseksi.

Pysyviksi tarkoitettut jäsenyneet ryhmät ovat sellaisia yhteenliittymiä, jotka ovat sopivimpia yhteistoiminnan välineiksi. Ryhmä tässä tarkoituksessa on pysyväksi tarkoitettu, sisäisesti jäsentynyt ja suunnitelmallinen. Epävirallisiksi ryhmiksi puolestaan on kuvailtu sellaisia joukkoja, jotka ovat pysyviä ja toimintakykyisiä, mutta joihin ei varsinaisesti liitytä jäseniksi. Tähän kuuluvat sellaiset pienryhmät kuin ”sakit, klikit, porukat, jengit”.²³¹ Poiketen näistä eräänlaisista sosiologisista määrittelyistä pidän tärkeämpänä jaotella yhdistykset ensinnäkin virallisiin eli niihin yleensä rekisteröityihin yhdistyksiin, joilla on vaikiintunut asema yhteiskunnassa ja joilla on vaikutusvaltaa viranomaisiin. Epävirallisia yhdistyksiä taas ovat ryhmät, kansalaisliikkeet ja kampanjaryhmät. Ne voivat olla rekisteröityjä tai rekisteröimättömiä, ja niihin voi liittyä jäseniksi tai osallistua ilman muodollista jäsenyyttä. Nämä mitä erilaisimmat yhdistykset ovat siinä mielessä epävirallisia, että niillä ei ole valmiita vaikutuskanavia julkiseen hallintoon. Osa niistä on tavanomaista yhdistys- ja kokoustoimintaa harjoittavia yhdistyksiä, osa taas epäsovinnaisia, ilman vuosikokouksia ja pöytäkirjoja toimivia. Edellä esitetty on enemmän yhdistysten kuvailua kuin täsmällistä määrittelyä, mutta valottaa taustaa eri yhdistystyyppien hahmottamisessa. Erittelyllä on merkitystä työtaistelun ymmärtämiselle eräänlaisena yhdistyksenä. Juridinen ero on silti selkeä. Se kulkee rekisteröityjen ja rekisteröimättömien yhdistysten välissä.

Uudemmassakaan lainsäädännössä ei ole onnistuttu määrittelemään yhdistyksen pysyvyyttä. Rikoslain 17 luvun 1 a §:n 3 momentissa järjestäytynyttä ri-

²³⁰ Merikoski – Kurkela 1955 s. 12–13; Naukkarinen 1982 s. 18.

²³¹ Valavaara 1973 s. 18–19.

kollisryhmää määriteltäessä asetetaan tunnusmerkiksi, että vähintään kolme henkilöä muodostaa ”tietyn ajan” koossa pysyvän yhteenliittymän. Tietty aika tarkoittaa sanamuodon mukaan tulkittuna, että ajan pituus on määrätty etukäteen. Tätä tuskin on tarkoitettu. Mainittakoon selvyiden vuoksi, että rikollisjärjestön toiminnassa ei ole kysymys PL 13 §:n mukaisen yhdistymisvapauden käyttämisestä.²³²

Yhdistys tarkoittaa aina kuitenkin jonkinlaista organisaatiota. Sillä pitäisi olla vähintään yksi yhdyshenkilö sisäistä tiedottamista varten. Nähdäkseni tämä jo riittääkin rekisteröimättömän yhdistyksen perustamiseen. Rekisteröimättömän yhdistyksen päättävältä voidaan käyttää vapaasti keskinäisin sopimuksin.²³³ Joku keskushenkilö tarvitaan, vaikka varsinaisia kokouksiakaan ei enää ole välttämätöntä järjestää. Mielipiteenvaihto onnistuu hyvin tietoverkkojen ja puhelinten välityksellä. Näyttää siltä, että käsitepari kokous ja yhdistys muodostaa oikeastaan saman ilmiön kaksi osiota, joiden raja ei ole tarkasti määriteltävissä. Aikoinaan kokouksen ja yhdistyksen väliin sijoitettiin eräänlainen yhdistyksen alkeellisempi ja väliaikainen muoto, koalition (koalisatsioni, koalitionsioni).²³⁴ Tällainen välimuoto ei nauttinut perustuslaillista suojaa. Esimerkiksi lakkoa pidettiin erityisenä yhteenliittymänä eli koalitiona, josta pääteltiin, että lakko-oikeus ei voinut nauttia suojaa perusoikeutena vaan ”tavallisena” vapautena.²³⁵ Tällainen käsite on tarpeeton, eikä koalitiota voi millään objektiivisilla kriteereillä erottaa yhdistyksestä. Kysymyksessä on Saksasta omaksuttu termi, joten on mielenkiintoista tarkastella sen kehitystä siellä. Koalition on saanut sodanjälkeisessä kirjoittelussa saman merkityksen kuin yhdistys, mutta tarkoittanut nimenomaan työmarkkinajärjestöjen toimintaa työehtosopimuskelpoisina yhdistyksinä.²³⁶ Saksan perustuslain GG:n 9. artikla on otsikoitu ”Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit”, vaikka itse tekstissä sanaa Koalition ei mainita.

Rekisteröity yhdistys on oikeushenkilö, joka voi saada oikeuksia ja velvollisuuksia. Vastuu yhdistyksen toiminnasta kuuluu yhdistykselle, jota sen hallitus edustaa. Yhdistystoiminnassa yksittäiset jäsenet voivat joutua lähinnä vain rikosvastuuseen. Yhdistyksen hallituksen jäsenet voivat joutua korvausvastuuseen, jos ovat rikkoneet lakia tai yhdistyksen sääntöjä esimerkiksi valtuutensa ylittämällä. Sen sijaan rekisteröimättömän yhdistys ei ole oikeushenkilö, eikä se yhdistyksenä ole vastuussa. Vastuu on yksin niillä henkilöillä, jotka yhdistyksen nimissä toimivat ja niillä, jotka ovat olleet toiminnasta päättämässä, vaikka eivät itse osallistu päätöksien toimeenpanemiseen.²³⁷

²³² Ks. esim. PeVL 10/2000 vp – HE 183/1999 vp s. 3.

²³³ Halila – Tarasti 1996 s. 562.

²³⁴ Merikoski 1935 s. 79; Kivimäki 1927 s. 17–18.

²³⁵ Kivimäki 1927 s. 17–18.

²³⁶ Nikisch 1959 s. 2–5.

²³⁷ Halila – Tarasti 1996 s. 554.

4.1 YHDISTYMISVAPAAUS

Demokraattisessa oikeusvaltiossa yhdistymisvapaus on keskeisimpiä perusoikeuksia. Edustuksellinen demokratia edellyttää vapaita puolueita, jotka toimivat yhdistyksinä, useimmiten useassa portaassa. Ilman yhdistymisvapautta esimerkiksi eduskuntavaalit olisivat vain viranomaisten johtama operaatio, jonka lopputulos olisi määrättävissä hallintokoneiston tahdon mukaiseksi.

Yhdistymisvapauteen kuuluu ensinnäkin oikeus ilman lupaa perustaa yhdistyksiä. Tämä koskee kaikenlaisia yhdistyksiä, kuten väliaikaisia ja rekisteröimättömiä yhdistyksiä. Lupaa ei tarvita julkiselta vallalta eikä yksityisiltä. Esimerkiksi ammattiyhdistysten perustaminen on perustuslain nojalla mahdollista mille tahansa työalalle ilman liittojen tai keskusjärjestöjen lupaa.

Yhdistymisvapauteen kuuluu lisäksi oikeus liittyä yhdistykseen ja vastaavasti negatiivinen yhdistymisvapaus eli oikeus olla liittymättä ja kuulumatta yhdistykseen. Yhdistyksellä ei ole velvollisuutta ottaa jäsenekseen ketään, ja jäsenyys on oikeastaan yhdistyksen ja jäseneksi tulevan välinen sopimus. Tämä tulkinta on jossain määrin ongelmallinen, jos jäsenyys on ehtona elinkeinon harjoittamiselle.²³⁸ Pakkojäsenyys on hyväksytty eräissä yhdistyksissä, kuten ylioppilaskunnissa. Käytännössä esiintyy pakkojäsenyyttä joidenkin professioiden piirissä sekä ammattiyhdistysliikkeessä. Työnantajat saattavat työrauhan säilyttääkseen hyväksyä vaatimuksen, että työsuhteeseen otetaan vain alan ammattiyhdistyksen jäseniä (closed shop). Kun työhön otettaessa ketään ei saa syrjiä esimerkiksi yhdistystoiminnan takia, tällaiset sopimukset eivät ole Suomessa lain mukaisia. Jäseneksi pakottaminen voi olla RL 14:5 §:n nojalla rangaistavaa. Myös EIT on ottanut selvän kielteisen kannan closed shop -järjestelmään jo vuonna 1981 tapauksessa, jossa joukko rautatieläisiä irtisanottiin sillä perusteella, että he eivät halunneet liittyä mihinkään alan ammattijärjestöistä. Erottamisten taustalla oli kollektiivinen sopimus, jonka mukaan järjestäytyminen oli työsuhteen jatkumisen ehto. Ratkaisu sisälsi tulkinnan, että negatiivinen yhdistymisvapaus on osa EIS 11 artiklan mukaista yhdistymisvapautta.²³⁹

Perusoikeudet määriteltiin aikoinaan valtion itserajoituksina. Niillä taattiin kansalaisille vapauspiiri, johon valtiokaan ei saanut ilman perustuslain muuttamista puuttua tai häiritä sen sisäpuolella pysyvää toimintaa. Yhdistymisoikeus valtion kannalta erityisen tärkeänä alueena sai sisältönsä ja laajuutensa sen mukaan, kuinka ”vaarallisena” yhdistystoimintaa oli pidettävä. Valtio, yhdistys ja yksilö nähtiin ylivallasta kilpailevina ja valtion tehtävä oli löytää tasapaino räjätoman vapauden, anarkian, ja tarpeettoman sörön välillä.²⁴⁰ Yhdistyksiä on-

²³⁸ Ks. Halila – Tarasti 1996 s. 153–154.

²³⁹ EIT Young, James ja Webster vs. Yhdistynyt Kuningaskunta, valitukset 7601/76 ja 7806/77.

²⁴⁰ Merikoski 1935 s. 61, 1–3.

kin valvottu suurella voimalla varsinkin ennen nykyistä perusoikeusajattelua. Suomessa on viranomaisten ja tuomioistuinten päätöksillä lakkautettu tuhansia yhdistyksiä laittomina ja niiden omaisuus takavarikoitu valtiolle, joka taas on voinut luovuttaa sen muille yhdistyksille.

Maailmansodan päätyttyä yhdistyslain ja Pariisin rauhansopimuksen (L 19/1947, A 20/1947) 8 artiklan nojalla lakkautettiin fasistisluonteisia järjestöjä. Suomen hallitus julisti vuonna 1990, että Pariisin rauhansopimus ei ole kaikilta osiltaan enää Suomessa voimassa²⁴¹, mikä on jossain määrin innostanut perustamaan aikoinaan kiellettyjen järjestöjen seuraajia. Nykyään lakkauttamiset ovat harvinaisia, mutta vielä 1978 lakkautettiin neljä ”natsilaisyhdistystä”, joiden toiminta oli jatkunut pitkään. Järjestöjen johto tuomittiin samoihin aikoihin murhapoltosta, joka kohdistui vasemmistolehden kirjepainoon. Fasistijärjestöjen lainvastaisuus on Supon tutkijan mukaan perusteltu ulkoisella turvallisuudella, koska niiden kieltäminen perustui Pariisin rauhansopimukseen.²⁴² Käsitys on varsin ongelmallinen, jos säännöksen pelkkä kansainväliseen sopimukseen perustuminen tarkoittaisi, että se on vain valtion ulkosuhteiden takia perusteltu.

4.2 YHDISTYKSET PERUSOIKEUKSIEN SUBJEKTEINA

Sekä kansalaistoiminnassa että työtaisteluissa on aina kysymys kollektiivisesta toiminnasta. Tässä mielessä oikeushenkilöille on usein merkitystä kysymyksellä, voivatko ne luonnollisten henkilöiden tapaan vedota perusoikeuksiinsa. Oikeushenkilöistä mahdollisina perusoikeuksien subjekteina on eniten käsitelty osakeyhtiöitä, mutta etenkin yhdistykset ovat yhtä kiinnostava ja laajemmin perusoikeuksien käyttämiseen liittyvä laji oikeushenkilöitä.

Kysymys kuuluu, koskevatko perustuslaissa luetellut perusoikeudet myös oikeushenkilöitä. Mikä merkitys on sillä, että oikeushenkilö voi vedota perusoikeuksiinsa? Ja eikö perusoikeuksien suoja ole riittävän selvä, kun jokaiselle yksilölle on taattu tämä suoja riippumatta siitä, kuuluuko yksilö yhdistykseen tai muuhun yhteisöön?

Kysymykseen ei ole kuitenkaan otettu vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen eikä uuden perustuslain yhteydessä selkeää kantaa, vaan on viitattu vakiintuneeseen kantaan.²⁴³ Asia on jätetty ehkä tietoisesti osittain avoimeksi lainvalmisteluaineistoissa, mutta oikeuskirjallisuudessa on vuoden 2000 uudistuksen jälkeen esitetty eräitä tulkintasuosituksia. Täysin yhtenäistä linjaa ei ole.

²⁴¹ Hakapää 1995 s. 39–40.

²⁴² Kalliala 1999 s. 254; oikeustapauksesta ks. Illman 2005 s. 36.

²⁴³ HE 309/1993 vp s. 22–23.

Demokraattisen oikeusvaltion näkökulmasta on tarpeen tietää kansalaisyhteiskunnan autonomisten toimijoiden, kuten yhdistysten, kansalaisjärjestöjen ja ryhmien oikeudet kommunikatiivisen vallan luomisessa osana valtion ja oikeusjärjestyksen hyväksyttävyyttä.²⁴⁴ Tässä suhteessa on merkitystä sillä, voiko eduskunta tai hallitus rajoittaa yhteisöjen kokoontumisoikeutta, koskemattomuutta tai sananvapautta helpommin kuin luonnollisten henkilöiden vastaavia oikeuksia. Samoin on merkitystä sillä, voiko esimerkiksi yhdistys tuomioistuimessa tai hallintoviranomaisessa vedota suoraan perusoikeuksiinsa, kun punnitaan toimintaoikeuksia ristiriitatilanteissa.

Hans Kelsenin oppien mukaisesti oikeushenkilöiden itsenäistä olemassaoloa on vierastettu. Alkuperäisen oikeuspositivismin kannalta valtio on oikeusjärjestys vailla omaa henkilöityttään ja vastaavasti oikeushenkilöt ovat omien sääntöjensä muodostamia sääntökokonaisuuksia. Vain yksilöillä voi olla oikeuksia ja velvollisuuksia. Normien ja sääntöjen nojalla he voivat toimia oikeusjärjestyksen puolesta niin, että toiminnasta voi seurata sääntöjen mukaisia vaikutuksia, jotka ovat selitettävissä aina yksilöiden oikeuksiksi ja velvollisuuksiksi.²⁴⁵

Suomessa vakiintui Hallitusmuodon aikana *välillisen suojan oppi* eli käsitys perusoikeuksien ulottumisesta oikeushenkilöihin yksityisten kansalaisten välityksellä. Tämän käsityksen mukaan oikeushenkilöt eivät nauti suoraan perusoikeussuojaa, vaan ne saavat suojan ainoastaan niiden taustalla olevien yksilöiden välityksellä. Tämä on vakiintunut käsitys edelleen, vaikka sen täydellisyyttä voikin epäillä.²⁴⁶ Tulkinta lähtee siitä, että perusoikeudet on tarkoitettu ensisijaisesti suojaamaan ihmisyksilöitä. Joiltakin osin myös uuden perustuslain sanamuoto tukee tätä käsitystä. Esimerkiksi PL 6 §:ssä on säädetty: ”Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.” Samassa lainkohdassa puhutaan lapsista, sukupuolistista, terveydentilasta ja muista selvästi ihmisyksilöihin viittaavista ominaisuuksista. Samoin PL 7 §:n säännös oikeudesta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen on ainakin lähtökohtaisesti tulkittavissa vain yksilöä tarkoittavaksi.

Välillisen suojan oppi on ollut vuosikymmeniä vallitsevana perustuslakivaliokunnan käytännössä. Käytäntö koskee kuitenkin vain omaisuuden suojaa. Lainsäädäntötyössä törmättiin Hallitusmuodon voimassa ollessa eniten ylikorostuneen aseman saavuttaneeseen omistusoikeuden suojaan. Tulkinnot siitä, mikä oli kulloinkin oikea lainsäätämisyjärjestys, keskittyivät lähes yksinomaan yksityisen omistusoikeuden rajoittamisedellytyksiin. Osakeyhtiöille on silti pitkään katsottu kuuluvan perustuslaillinen omaisuuden suoja sillä perusteella, että kajoaminen osakeyhtiön omaisuuteen merkitsee osakkeenomistajien asemaan kajoamista ja tätä kautta osakeyhtiö nauttii välillistä perusoikeussuojaa.

²⁴⁴ Habermas 1997 s. 61; Tuori 2002 s. 108–110 ja 209.

²⁴⁵ Kelsen 1945 s. 197 ja 96–98.

²⁴⁶ Lämsineva 2002 s. 106–107; HE 309/1993 vp s. 23.

Perustuslakivaliokunnan käytäntö on kuitenkin muuttunut vähä vähältä siihen suuntaan, että aina ei olekaan erikseen tutkittu omaisuuden suojan rajoittamistilanteissa kysymystä siitä, minkälainen yhteys omaisuuden suojalla on osakeyhtiön taustalla oleviin yksilöihin. Käytännössä on alettu ikään kuin oikaista niin, että on tutkittu suoraan osakeyhtiön perusoikeuden rajoittamisedellytyksiä.²⁴⁷

Valtiosääntöoikeustieteen auktoriteetit ovat selkeästi perinteisellä välillisen suojan kannalla. Esimerkiksi *Mikael Hidénin* mukaan perusoikeudet tarkoittavat vain toimivan yksilön etujen ja aseman suojaamista. Välillisen suojan ajatus on edelleen hyväksyttävä, jos sitä sovelletaan raitistuneessa muodossa, ja omaisuuden puuttuminen on perusoikeussäännöksen vastaista jos ja vain jos siitä aiheutuu luonnolliselle henkilölle taloudellisen edun konkreettista ja merkittävää kavennusta.²⁴⁸ Tarkastelussa on tässäkin siis lähinnä omaisuuden suoja. Hidén ei hyväksy perusoikeuksien yleistä laajentamista oikeushenkilöihin sillä perusteella, että oikeushenkilötkin tarvitsevat suojaa. Ne saavat muuta oikeusjärjestyksen suojaa, vaikka eivät olekaan perusoikeuksien subjekteja. Perustuslain ei tarvitse turvata kaikkea mitä oikeusjärjestys turvaa. Tavallisella lailla voidaan säätää esimerkiksi omaisuuden suoja tai kokoontumisoikeus laajemmaksi kuin perusoikeussäännökset edellyttävät.²⁴⁹ Lainvalmistelutöihin viitaten Hidén katsoo kuitenkin, että hallinnon ja lainkäytön oikeusturvatakeet koskevat myös oikeushenkilöitä.²⁵⁰ Perinteisellä välillisen suojan kannalla on myös *Antero Jyränki*.²⁵¹

Vastakkaista kantaa on edustanut *Toivo Sainio*, joka on katsonut, ettei ole esteitä sille, että perusoikeudet ulotetaan koskemaan myös oikeushenkilöitä. Perusteluina olivat lähinnä oikeusturvallisuus ja demokratian turvaaminen. Sainio katsoi mahdolliseksi ulottaa oikeushenkilöihin niille luonnostaan kuuluvina useimmat muutkin perusoikeudet kuin omistusoikeuden.²⁵² Myös *Paavo Kastari* on jo aikaisemmin ottanut myönteisen kannan perustuslainsuojan ulottamiseen oikeushenkilöihin.²⁵³ Vallitsevaa kantaa tämä aikanaan vähälle huomiolle jäänyt tulkintavaihtoehto ei pystynyt horjuttamaan.

Uudemmassa kirjallisuudessa välillisen suojan oppi on jossain määrin alkanut väistyä, mikä on seurausta paitsi uudesta laista ja sen myötä levinneestä perusoikeusmyönteisestä tulkintaopista, myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen sisällöstä ja sen tulemisesta osaksi PL 22 §:n mukaista julkisen vallan turvaamisvelvollisuutta sekä mahdollisesti ulkomaisista lähteistä. Esimerkiksi *Pekka*

²⁴⁷ Länsineva 2002 s. 107–108.

²⁴⁸ Hidén 1999 s. 16.

²⁴⁹ Hidén 1999 s. 16.

²⁵⁰ Hidén mts. 15.

²⁵¹ Jyränki 2002 s. 285.

²⁵² Sainio 1978 s. 215–219 ja 223.

²⁵³ Kastari 1969 s. 285.

Hallberg pitäytyy välillisen suojan oppiin, mutta toteaa lainvalmisteluaineistoon nojaten, että jotkut perusoikeuksista ovat luonteeltaan sellaisia, ettei oikeushenkilöiden jättäminen suojan ulkopuolelle ole perusteltua.²⁵⁴ Tällaisina hän mainitsee hallinnon ja lainkäytön oikeusturvan takeita koskevat säännökset. Samoilla vakiintuneilla linjoilla on *Tuomas Ojanen*, joka tosin oikeusturvatakeiden ohella puoltaa oikeushenkilöille sitä enemmän suojaa, mitä pienemmästä yrityksestä on kysymys.²⁵⁵ Kokoontumisoikeutta on pidetty myös oikeushenkilölle kuuluvana perusoikeutena²⁵⁶, vaikka kokouksen järjestäjäksi voisi mahdollisesti useassa portaassa konstruoida yksittäisiä henkilöitä ja myös valtuutettuja edustajia voisi ajatella taustalla olevien yksilöiden eikä siis suoraan yhdistysten edustajina. *Ilkka Saraviita* mainitsee samalla perusteella eli asian luonteesta johtuen suoraan oikeushenkilöihin sovellettaviksi:

- oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon periaatteet
- syyttömyysoletuksen. Oikeushenkilö voi joutua rikoslain mukaan rangaistuksen kohteeksi, joten syyttömyysoletuksen pitää ulottua myös oikeushenkilöihin
- kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuuden ja viestinnän vapauden
- kokoontumisvapauden, kun kokouksen järjestää oikeushenkilö
- yhdistymis- ja mielenosoitusvapauden
- tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauden, kun kysymyksessä on oikeushenkilön tai *valtion viranomaisorganisaatioon* kuuluvan toimielimen asema
- vastuun elinympäristöstä, joka on samalla sekä perusoikeus että -velvollisuus.

Kuten *Saraviita* toteaa, mainitut periaatteet eivät ole riidattomia, koska perusoikeusuudistuksen valmisteluasiakirjat vaikenevat näistä seikoista.²⁵⁷ *Saraviita* hyväksyy kuitenkin välillisen suojan opin. Luettelo on siten erittelyihin perustuva poikkeusluettelo.

Erityisesti yhdistymisvapautteen olennaisesti kuuluvasta yhdistysautonomiasta on huomattava, että se ei ole palautettavissa yksilön oikeudeksi. Tämä puhuu osaltaan sen puolesta, että yhdistyksellä on perusoikeussuoja. Yhdistysautonomiaan kuuluvat itsemääräämisoikeus, oikeustoimikelpoisuus ja viranomaisten puuttumattomuus.²⁵⁸ Yhdistysautonomia kuuluu yhdistykselle itsel-

²⁵⁴ Hallberg 1999a s. 42–43.

²⁵⁵ Ojanen 2003b s. 38–40, 39. Tässäkin on selkeästi osakeyhtiöiden ja muiden yrittäjien omistusoikeuteen liittyvä näkökulma.

²⁵⁶ Pohjolainen – Majuri 2000 s. 58.

²⁵⁷ Saraviita 2000 s. 104–106.

²⁵⁸ Muukkonen 2008b s. 51 ja 288; oikeushenkilöiden autonomian merkityksestä ks. Habermas 1996 s. 301.

leen. Tässä mielessä voi arvioida PL 7 §:n kollektiivista ulottuvuutta. Yhdistys voi olla yhdistymis-, kokoontumis- ja mielenosoitusvapauden subjekti, jolloin se nauttii perustuslain suojaa, jonka yhtenä osana on myös suoja lakkauttamista vastaan.²⁵⁹

Veli-Pekka Viljanen on käsitellyt yksityiskohtaisesti aikaisempaa keskustelua. Hänenkin kantansa on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaisesti, että mitä vähäisempiä ja välillisempiä perusoikeuksien rajoitukset ovat yksilön kannalta, sitä epätodennäköisemmin voivat oikeushenkilöön kohdistuvat toimenpiteet olla ristiriidassa omaisuudensuojan kanssa. Tässäkin tarkastelussa on keskeisenä näkökulmana omistusoikeuden suoja ja sen rajoittaminen.²⁶⁰

Eräänlaista käännettä vallitsevaan välillisen suojan oppiin lähenee *Pekka Länsinevan* väitöskirjassaan vuonna 2002 esittämä kanta, jonka mukaan lähtökohtana ”voitaneen pitää sitä, että oikeushenkilötkin nauttivat välittömästi ainakin jonkinasteista perusoikeusperiaatteiden suojaa”. Oikeushenkilöiden suoja ei ole ”välttämättä” yhtä tehokasta kuin yksilöiden.²⁶¹ Länsineva esittää varovaisin ilmauksin käännettä siihen suuntaan, että oikeushenkilöt voivat suoraan päästä osalliseksi perusoikeusperiaatteista. Koska perusoikeudet ovat ilmausta oikeusperiaatteista, jotka ovat saaneet voimakkaan hyväksynnän kirjoitetussa laissa, ei mielestäni ole mielekäästä liudentaa perusoikeuksia tässä yhteydessä perusoikeusperiaatteiksi. Olennaista on, että aikaisemmin Saraviidan edustama jossain määrin hajanainen linjaus tulee Länsinevan kirjoituksessa manifestoidusti esiin johdatuksena teoriaan välittömästä suojasta.

Länsinevan tutkimuksen aiheena ovat varallisuussuhteet, joten hänkin keskittyy omaisuuden suojaa koskeviin tulkintoihin. Tässä suhteessa olennaisia käsitteitä ovat *yksilöliityntä* ja perusoikeussuojan tehokkuuden *liukuva asteikko*. Eräänlainen punnintasääntö on, että mitä voimakkaampi on yksilöliityntä, sitä suurempi painoarvo on perusoikeuspositiolla.²⁶² Länsineva lähtee siitä, että perusoikeussuoja voi olla voimakkaampaa tai lievempää sen mukaan, kuinka lähellä on yksilön tarvitsema suoja. Hidénin kantaa kritisoidessaan hän nimenomaan katsoo, että oikeushenkilön suojan ei tarvitse olla yhtä vahvaa kuin yksilön perusoikeuksille taattava suoja.²⁶³ Näin päädytään siihen, ettei oikeushenkilöiden perusoikeussuoja estä tai vaaranna yksilöiden suojaa. Ristiriitatilanteissa oikeushenkilön suoja saa väistyä.

Aikaisemmin lainvalmisteluaineistoissa ja kirjallisuudessa on oikeushenkilöiden oikeutta hallinnon ja lainkäytön oikeusturvatakeisiin ja kokoontumisoikeuteen perusteltu hyväksyttävyydellä mm. hallituksen esityksessä perustusla-

²⁵⁹ Saraviita 2005 s. 172–173.

²⁶⁰ Viljanen 1999a s. 119.

²⁶¹ Länsineva 2002 s. 116.

²⁶² Länsineva 2002 s. 113–114.

²⁶³ Länsineva 2002 s. 111.

kien perusoikeussäännösten muuttamisesta.²⁶⁴ Länsineva perustelee esittämäänsä yleisemmin sillä, että perusoikeudet eivät ole vain yksilöllisiä oikeuksia, vaan ilmauksia oikeusjärjestyksen perustavanlaatuisista yleisistä periaatteista.²⁶⁵ Länsineva yhtyy vallitsevaan käsitykseen perusoikeussäännösten sanamuodosta. Sellaiset sanonnat kuin ”jokainen” ja ”ketään” on tulkittu luonnollisia henkilöitä tarkoittaviksi.²⁶⁶ Vaikka näin on katsottu myös lainvalmisteluelimissä, suomen kielen sana ”jokainen” ei kuitenkaan tarkoita vain ihmisyyksilöitä. Mainittakoon, että edes ”hän” ei lainsäädännössä aina tarkoita vain luonnollista henkilöä.

Länsineva yhtyy myös siihen vallitsevaan käsitykseen, että perusoikeussuoja ei koske julkisoikeudellisia yhteisöjä. Valtiota, kuntia ja muita julkisoikeudellisia yhteisöjä kuten Kansaneläkelaitosta ei vallitsevan käsityksen mukaan pidetä perusoikeuksien subjekteina.²⁶⁷ Tämä on usein kirjallisuudessa toistettu käsitys, jota Länsinevakin perustelee sillä, että julkisyhteisöjen varallisuuteen kajoaminen ei loukkaa luonnollisten henkilöiden varallisuus oikeuksia.²⁶⁸ Valtion suhteen on yksikantaan voitu todeta, ettei valtio tarvitse suojaa itseään vastaan.²⁶⁹ Näkemyksestä puuttuu perusoikeuksien horisontaalivaikutuksen huomioon ottaminen. Laajemminkin tulkinta, jonka mukaan julkisyhteisöt eivät siis nauti edes välillistä suojaa²⁷⁰, on mielestäni ongelmallinen. Asia tulee ymmärrettäväksi, jos otetaan huomioon sellaiset julkisoikeudelliset yhdistykset kuin yliopilaskunnat, uittoyhdistykset ja ehkä rajatapauksena asianajajaliitto. Nämä voivat toimia omistajina, sopimusten osapuolina, lausuntojen antajina ja kokousten järjestäjinä samalla tavalla kuin yksityisoikeudellisetkin yhteisöt. Ei ole varmaankaan mitään perustetta yhdenvertaisuuden kannalta sille, että tämänkaltaiset yhteisöt pantaisiin erilaiseen asemaan kuin muut. Mutta myös kunnat, seurakunnat, Kansaneläkelaitos ja muut julkisyhteisöt toimivat yksityisoikeudellisten sopimusten osapuolina sekä keskenään että yksityisten kanssa. Nekin tarvitsevat sekä vertikaalista että horisontaalista suojaa. Ei olisi johdonmukaista kohdella niitäkään eri tavalla kuin yksityisoikeudellisia henkilöitä. Sitä paitsi välillisen suojan oppikin sopii näihin subjekteihin, kun otetaan huomioon esimerkiksi kunnan tai seurakunnan henkilöjäsenten asema.

Yksilöliityntä on Länsinevan uudessa linjauksessa keskeinen periaate. Samanlaista käsitystä on tosin ilman yhtä osuvaa nimitystä esitetty ennenkin juuri omistusoikeuden suojasta puhuttaessa paitsi lainvalmistelussa myös kirjallisu-

²⁶⁴ HE 309/1993 vp s. 22.

²⁶⁵ Länsineva 2002 s. 109.

²⁶⁶ Ks. esim. Jyräki 2000 s. 285; Saraviita 2000 s. 102.

²⁶⁷ Länsineva 2002 s. 106, jossa hän viittaa yleisemmin valtiosääntöoikeuden auktoriteetteihin.

²⁶⁸ Länsineva 1999 s. 481.

²⁶⁹ Sainio 1978 s. 209.

²⁷⁰ Ks. esim. Hidén 1999 s. 16.

nessa.²⁷¹ Punnintaohje on siis: mitä läheisempi on yksilöliityntä, sitä voimakkaampi on oikeushenkilön (omaisuuden) suoja. Suuri ylikansallinen pörssiyritys nauttii vähäisempää suojaa kuin pieni käsityöläisen yritys. Perusteluna on, että pienyrityksen omistukseen puuttuminen loukkaa samalla konkreettisesti yrittäjän ja hänen perheensä omaisuutta ja elinkeinoa.²⁷² Tämä näkemys on mielestäni yksipuolinen sikäli, että se ei ota huomioon esimerkiksi suuryrityksestä riippuvaisia työntekijöitä eikä velkojiakaan. Suuren monopolin omaisuuteen kajoaminen saattaa välittömästi merkitä työpaikkojen menettämistä ja siten oikeutta työhön loukataan lähes välittömästi. Pelkkä yrityksen koko tai pörssiytyminen ei ole ratkaisevaa, jos asiaa tarkastellaan muustakin kuin vain osakkeenomistajien näkökulmasta.²⁷³ Vielä esimerkkinä omaisuuden suojasta voidaan mainita testamentilla perustettu säätiö, jossa yksilöliityntää ei ole ollenkaan. Tällaisen säätiön omaisuuteen tai toimintaan ei mielestäni kuitenkaan voi puuttua rajoittavasti tavallisella lailla. Sitä ei voi asettaa eri asemaan tuomioistuimessa esimerkiksi kokoontumispaikasta yleisellä alueella riideltäessä pelkästään sillä perusteella, että yksilöliityntää ei ole. Voi myös kysyä, onko paikallisella ammattiosastolla parempi oikeus järjestää työtaistelu kuin suurella keskusjärjestöllä.

Kun omaksutaan omaisuuden suojaa laajempi näkökulma, tulee eteen erilaisen järjestöjen toimintaan liittyviä perusoikeuksia, kuten sananvapaus, kokoontumis- ja yhdistymisvapaus sekä liikkumisvapaus. Esimerkiksi sananvapautta yhdistys voi käyttää sellaisen mielipiteen ilmaisemiseen, joka ei ole sama kuin sen jäsenten mielipiteet. Jäsenet voivat pitää omat mielipiteensä, vaikka hyväksyvät mahdollisesti äänestyksen tuloksena yhdistyksen mielipiteeksi omastaan poikkeavan. Yksilöliityntä on suurimmillaan pienessä yhdistyksessä, joka toimii suppealla alueella ja toimialalla, ja jossa on vain yksilöjäseniä. Yksilöliityntä on vähäinen suurissa keskusjärjestöissä, joissa voi olla moniportainen organisaatio ja jonka alimmallakin asteella voi olla jäseninä osakeyhtiöitä. Liukuvan asteikon soveltaminen tällaisessa yhteydessä ei vaikuta kovin osuvalta.

Demokraattisen oikeusvaltion toimivuuden kannalta poliittiset oikeudet ovat tärkeimpiä. Juuri tällä alueella tarvitaan oikeushenkilöille perusoikeussuojaa sekä lainsäätämisen yhteydessä että viranomaisten toiminnassa. Tosin omaisuuden suojan paljosta käsittelystä oikeustieteellisessä keskustelussa on se apu, että sitä koskevasta doktriinista saa ohjetta muidenkin perusoikeuksien tulkintoihin.²⁷⁴

²⁷¹ Jyränki 2000 s. 285.

²⁷² Länsineva 2002 s. 112; Ojanen 2003b s. 39.

²⁷³ Samoin Kerttula 2010 s. 67. Kerttula on sitä mieltä, että oikeushenkilöt voivat olla perusoikeussuojan piirissä, ja viittaa myös siihen, että suoja ei saa olla riippuvainen yhtiömuodosta (osakeyhtiö verrattuna toiminimeen).

²⁷⁴ Hidén 2002 s. 1182, jossa viitataan perusoikeuksien normaalin, kohtuullisen ja järkevän käytön suojaan.

Perusoikeuksien alkuperäistä tarkoitusta yksilön suojana on haluttu varjella ymmärtääkseni sen takia, että näin keskeisten oikeusperiaatteiden ei saa antaa kärsiä ”inflaatiota”. Tämä on oikea tavoite sinänsä. Kaikkea ei tarvitse suojata perusoikeussäännöksiin, vaan oikeusjärjestys antaa suojaa myös muun tasoisilla säännöillä ja periaatteilla.²⁷⁵ Perusoikeudet oikeuden syvätason ja oikeuskulttuurin moraalin ja etiikan periaatteina menettäisivät merkitystään ja ohjaustehtävään, jos lähes kaikki oikeudet julistettaisiin perusoikeuksiksi tai jos joka asiassa vedottaisiin ihmisoikeuksiin. Jos perusoikeusluetteloa kasvatettaisiin kovin laajaksi, sen olisi välttämättä oltava sanonnaltaan väljä ja tulkinnanvarainen. Tällaista ”kauhukuvaa” on *Antti Kivivuori* maalannut seuraavasti: ”Perustuslaki alkaa muistuttaa torivalokuvaajan taustasärmiä, jonka eteen sopii monenkirjavien tulkintojen asettua ja olla kuuluvinaan taustaan.”²⁷⁶

Nähdäkseni on perusteltua rajata perusoikeuksia asiallisesti sekä tutkia ja vertailla kussakin tapauksessa, onko lain säätämisessä tai soveltamisessa kysymyksessä perusoikeuden suojaama intressi, joka perustuu riittävää hyväksymistä saavaan oikeusperiaatteen. Oikeuskirjallisuudessa on korostettu, että kussakin tapauksessa on perus- ja ihmisoikeuskohtaisesti pohdittava, voiko tämä oikeus luontevasti kuulua myös oikeushenkilölle.²⁷⁷ Mutta sama vaatimus koskee myös soveltuvuutta yksilölle. Perusoikeusluettelossa on nykyään sellaisia oikeuksia, jotka sopivat luonteeltaan vain yksilöiden oikeuksiksi, sellaisia, jotka ovat vain kollektiivien (vähemmistöjen ja kansanryhmien) oikeuksia ja sellaisia, jotka soveltuvat yhtä hyvin sekä luonnollisille että oikeushenkilöille. Edes korostetusti yksilöitä koskevia oikeuksia eivät kaikki yksilöt pysty käyttämissä käyttämään samassa määrin kuin toiset. Mielestäni perusoikeuksien soveltuvuutta kussakin tilanteessa ei pidä ratkaista suhteessa siihen, minkälaisesta subjektista on kysymys, vaan funktionaalisesti, ratkaistavan kysymyksen mukaan. Päätelmässä on otettava huomioon perusoikeuden tarkoitus ja sen oleminen oikeusperiaatteen ilmauksena.

Euroopan ihmisoikeussopimuksessa käytettäessä sanaa ”jokainen” tarkoitetaan sekä luonnollisia henkilöitä että oikeushenkilöitä. Oikeudenkäynnin asianosaisiksi hyväksytään myös kansalaisjärjestöjä ja ryhmiä.²⁷⁸ Vastaavasti USA:ssa ja Ruotsissa katsotaan, että perusoikeuksien subjekteina voivat olla myös oikeushenkilöt, USA:ssa ei tosin välttämättä samojen oikeuksien ja Ruotsissa ”jos ne soveltuvat oikeushenkilöille”. Kullakin oikeuden alalla on erikseen tarkasteltava, soveltuvatko oikeudet myös oikeushenkilöille.²⁷⁹ Ruotsin käytäntö näin ilmaistuna näyttää joustavalta ja epädogmaattiselta.

²⁷⁵ Hidén 1999 s. 16.

²⁷⁶ Kivivuori 1992 s. 51.

²⁷⁷ Lämsineva 2002 s. 110–111; Sainio 1978 s. 215–219.

²⁷⁸ Pellonpää 2005 s. 14 ja 120–121. Ryhmä tarkoittaa ilman erillistä organisaatiota toimivaa henkilöryhmää, jolla on yhteinen intressi.

²⁷⁹ Nergelius 1996 s. 378 ja 562; Bull 1997 s. 347–348; Malminen 2010 s. 669–670.

Mielestäni on riittäviä perusteita omaksua tulkintaohjeeksi, että perusoikeudet voivat koskea sekä yksilöitä että oikeushenkilöitä. Uusia rajoja tulee vastaan muun muassa siinä vaiheessa, kun joudutaan pohtimaan, mitä oikeushenkilöllä tässä yhteydessä on tarkoitettava. Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Suomen perustuslain kollektiivisten oikeuksien taustalta oikeushenkilöys jouduttaneen hahmottamaan uudella tavalla.

4.3 YHDISTYMISSVAPAUDEN RAJOITTAMINEN

Yhdistyslain 3 §:n mukaan kokonaan kiellettyjä ovat sotilaalliseen tapaan järjestetyt yhdistykset. Näitä ovat ensinnäkin sellaiset yhdistykset, jotka vaativat jäseniltä erityistä kuuliaisuutta sekä samalla ovat jakautuneet joukkomuodostelmiin ja ryhmytyksiin. Toinen sotilaalliseksi määritelty ryhmä ovat aseistettut yhdistykset. Sen sijaan muunlaisia yhdistyksiä, joiden toimintaan kuuluu harjoittautuminen ampuma-aseiden käyttöön, saa perustaa aluehallintoviraston luvalla. Yksinomaan metsästystä varten perustetut yhdistyksen eivät ole luvanvaraisia.

Toiminnassa on paljonkin yhdistyksiä, joissa käytetään erilaisia rituaaleja, kuten valaa tai muuta uskollisuudenjulistusta. Partiolaiset on valastaan tunnettu järjestö puhumattakaan vapaamuurareista. Uskonnolliset yhdistykset edellyttävät jäseniltään uskontunnustusta. Kysymyksessä ei kuitenkaan liene varsinaisen käskyvaltaan alistuminen ja totteleminen, vaan symbolinen ele. Monet yhdistykset ovat jakautuneet osastoihin, mutta varsinaisesti sotilaallista järjestymistä joukkomuodostelmiin ei ole huomattu. Myös erityinen univormu ja muut symbolit on otettava huomioon arvioitaessa organisaation lainvastaisuutta. Esimerkiksi partiolaisjärjestöt ovat jakautuneet jossain määrin sotilaallista ryhmitelyä muistuttaviin lippukuntiin ja vartioihin ja niillä on käytössä univormu ja arvoa osoittavat merkit. Niitä ei ole kuitenkaan katsottu sotilaalliseen tapaan järjestetyiksi, koska varsinainen tottelemisvelvollisuus puuttuu. Toinen ryhmä yhdistyksiä, joka ansaitsee huomion, ovat reserviläis- ja maanpuolustusjärjestöt. Ne järjestävät paljon aseellisia harjoituksia univormupukuisille miehille ja naisille. Sikäli kuin aseistus saadaan valtiolta eli puolustushallinnolta, voitaneen katsoa, että järjestöt itse eivät ole aseellisesti varustautuneita eivätkä siis lainvastaaisia. Sotilaalliseen tapaan järjestettyinä pidetään aina yhdistyksiä, jotka ovat aseistettuja. Aseellinen varustautuminen koskee itse yhdistystä sekä sen jäseniä. Kielto koskee kaikkia yhdistyksiä eikä nykyään enää vain poliittisia.

4.4 YHDISTYSTEN LAKKAUTTAMINEN

Nyky-Suomessa ei ole tavallista, että yhdistyksiä lakkautettaisiin, mikä johtuu muuttuneesta lain tulkinnasta erityisesti maailmansodan jälkeisessä demokratisoimiskehityksessä. Yhdistyslakia ei sodan jälkeen muutettu ennen vuotta 1989, mutta tulkintakäytäntö muuttui radikaalisti. Vuonna 1944 aikaisemmin kielletyt yhdistykset muuttuivat yhdessä yössä laillisiksi.²⁸⁰

Yhdistyslain 43 §:n mukaan yhdistys voidaan tuomioistuimen päätöksellä julistaa lakkautetuksi. Tärkein lakkauttamisperuste on lainkohdan 1 momentin 1)-kohta: ”jos yhdistys toimii olennaisesti vastoin lakia tai hyviä tapoja”. Muutos vuoden 1919 lakiin oli vain lisäys ”olennaisesti”. Lisäys katsottiin tarpeelliseksi senkin takia, että yhdistys ei aina tiedä rikkovansa jotain lakia lainsäädännön yhä monimutkaistuessa. Yleensä lainvastaisen toiminnan pitää olla jatkuvaa ja ilmentää selvää piittaamattomuutta lain käskyistä ja kielloista.²⁸¹

Lakiin jätettiin lakkauttamisperusteeksi paitsi lain myös hyvien tapojen vastainen toiminta. Nykyisen perusoikeusajattelun kannalta tätä säännöstä voi ennen kaikkea arvostella siitä, että se ei ole tarkkarajainen rajoitusedellytys. Rajoituksen olennaisen sisällön pitäisi ilmetä laista. Viittaaminen hyviin tapoihin ei ole tarkkarajaista sääntelyä. Hyvän tavan ongelmallisuuteen kiinnitettiin lain valmistelussa huomiota. Tulkittaessa tällaista sääntöä on tähdennettävä perusoikeusmyönteistä tulkintaperiaatetta.²⁸² Tällä evästyksellä lakiin voitiin jättää maininta hyvien tapojen vastaisuudesta.

Lakkauttamista koskevaan lainkohtaan esitettiin yhdistyslakikomiteassa eriävä mielipide, jossa vaadittiin lain kirjoittamista yksilöidysti niin, että vain lueteltujen yhdistyslain pykälien olennainen rikkominen olisi lakkauttamisperuste. Perusteiksi olisivat jääneet mm. sotilaalliseen tapaan järjestäytyminen ja ilman lupaa ampumayhdistyksenä toimiminen. Hyvien tapojen vastaisuus olisi poistettu liian epämääräisenä. Perusteluna eriävässä kannassa mainittiin, että mahdollisesta muiden lakien vastaisesta toiminnasta vastaavat rikosoikeudellisesti itse tekijät eikä yhdistys. Taustalla olivat historialliset syyt, mutta myös lakkautta-

²⁸⁰ Vuoden 1930 syyskuussa sisäasianministeriö oli lakkauttanut koko ammatillinen keskusjärjestön SAJ:n kaikkine jäsenyhdistyksineen. Helsingin raastuvanoikeus vahvisti päätöksen samana syksynä. Jo edellisenä vuonna oli perustettu uusi keskusjärjestö SAK, jonka valtio ja lapuanliikekin hyväksyivät. Keskusjärjestön lakkauttaminen vahvistettiin KKO:n päätöksellä 4.12.1933 nro 542/207 taltio 3120 pysyttämällä alempien asteiden päätökset. Perusteluna oli, että järjestön hallituksen enemmistöksi oli tullut henkilöitä, jotka olivat osallistuneet vuonna 1925 lakkautetun Suomen Sosialistisen Työväenpuolueen toimintaan ja järjestön kiihotustyöllä oli valankumouksellisia tavoitteita. Jäsenjärjestöt olivat tukeneet toimintaa maksamalla jäsenmaksuja. Vuosina 1930–1934 lakkautettiin poliittisin perustein KKO:n tuomioilla yhteensä 1.553 ammatityhdistystä ja muuta työväenjärjestöä ja niiden omaisuus takavarikoitiin muuhun käyttöön, ks. KM 1984:1 s. 32–33; Salomaa 1971 s. 107; Jutikkala – Pirinen 1989 s. 296–297.

²⁸¹ Yhdistyslakikomitea KM 1984:1 s. 273.

²⁸² PeVL 6/1988 vp – HE 64/1988 vp s. 3.

misperusteen liiallinen laajuus. Sanamuodon mukaan esimerkiksi laittomia työtaisteluja järjestävä ammattiosasto tai jopa keskusjärjestö voitaisiin lakkauttaa lainvastaisen toiminnan vuoksi. Lainvastaisuutta on monenlaista, sekä siviili- että rikosoikeudellista.²⁸³

Sittemmin osa yhdistyslakikomitean enemmistöä edustaneistakin on päätellyt, että nykyisen perustuslain mukaisten perusoikeuksien mukaan hyvien tapojen vastaisuutta ei olisi voitu ottaa lakiin.²⁸⁴ Vanhassa Hallitusmuodossa oli vaatimus hyvistä tavoista. Perustuslain muututtua yhdistyslain 43 §:ää on perusoikeusmyönteisesti tulkittava niin, että pelkkään hyvien tapojen vastaiseen toimintaan ei enää voi missään tapauksessa nojautua lakkauttamisperusteena.²⁸⁵

Lainvastaisuus lakkauttamisperusteena jää tälläkin tarkastelulla epämääräiseksi käsitteeksi. Lakeja on paljon ja niitä voidaan rikkoa eriasteisella tuottamuksella. Ainakin yksityisoikeudellisten velvoitteiden, kuten maksuvelvoitteiden laiminlyönti tai työehtosopimuslain vastainen toiminta ovat sellaisia, että ne eivät ”yleensä” voi olla lakkauttamisperusteita.²⁸⁶ Tästä vallinneen yksimielisyys, kun otetaan lainkohdan tarkoitus huomioon. Yhdistymisvapauden kannalta tämä ei kuitenkaan riitä. Esimerkiksi julkisoikeudellisia velvoitteita ovat verojen maksaminen ja ennakonpidätysten tilittäminen määräajassa. Vaikka yhdistys laiminlöisi jatkuvastikin ennakonpidätykset ja sosiaaliturvamaksun tilittämisen määräajassa, toiminta ei välttämättä ole niin yhteiskunnanvastaista, että yhdistys voitaisiin lakkauttaa. Sama koskee ammattiyhdistyksiä, jotka toistuvastikin voivat laiminlyödä työriitojen sovittelulain edellyttämän 14 päivän ennakoilmoituksen. Lakkauttamisedellytyksiä on tulkittava erittäin suppeasti, koska lakkauttamisessa asetetaan vastakkain demokraattisen oikeusvaltion keskeinen perusoikeus ja yleinen kirjoittamaton velvollisuus noudattaa lakeja. Lain tarkoitus ei kuitenkaan ole, että vain rikollisjärjestö voitaisiin lakkauttaa, mikä olisi äärimmäisen suppea tulkinta. Yhdistyslain säätämisen aikoihin ei rikollisjärjestöistä yhdistyksenä tosin ollut keskustelua.

Lakkauttamismahdollisuus koskee sekä rekisteröityjä että rekisteröimättömiä yhdistyksiä. Tämä on luonnollista jo senkin takia, että olennaisesti lainvastaista toimintaa harjoittava yhdistys ei usein pidä tarpeellisena oikeuskelpoisuuden hankkimista rekisteröitymällä. Toisaalta on sellaista lainvastaista toimintaa, joka on mahdollista vain oikeustoimikelpoiselle yhteisölle, kuten talou-

²⁸³ Ks. KM 1984:1, Hautaniemen, Höltän ja Reutsalon eriävä mielipide.

²⁸⁴ Halila – Tarasti 1996 s. 58.

²⁸⁵ Vrt. kuit. Muukkonen 2008a s. 341, jossa lakkauttamista pidetään mahdollisena, jos kysymyksessä on räikeä nyky-yhteiskunnan arvojen rikkominen. Hän viittaa kuitenkin täysin erilaisen aikakauden, 1940-luvun, tapaukseen KKO 1941 II 95. Siinä lakkauttamisperusteena oli, että yhdistys oli ”räikeällä tavalla” leimannut valtion tunnustaman uskontokunnan todellisen kristillisyyden vastakohdaksi.

²⁸⁶ Halila – Tarasti 1996 s. 466; vrt. Kristiansen 1999 s. 461. Tanskassa on keskusteltu ammattiyhdistyksistä, joiden tarkoituksin on järjestää työehtosopimusten vastaisia lakkoja, jolloin sikäläisessä korporatiivisessa järjestelmässä yhdistykset voitaisiin leimata lainvastaisiksi.

dellinen rikollisuus. Rekisteröimättömänkin yhdistyksen lakkauttaminen on tarpeellista, koska sen toiminnan jatkamisesta voi YhdL 52 §:n mukaan seurata rangaistus. Valtion kannalta on tärkeää, että rekisteröimättömän yhdistyksen lakkauttamiseen voidaan yhdistää sen käytössä olevan omaisuuden julistaminen valtiolle menetetyksi. Kun rekisteröimätön yhdistys ei voi omistaa mitään, menettämisseuraamus on kohdistettava sen jäseniin. Jos omaisuus ei ole rikoksentekoväline, rikoksella saatua hyötyä eikä muutenkaan rikosperusteella takavarikoitavissa, sitä ei voi lainkaan julistaa menetetyksi. Jos lakkautetun yhdistyksen toimintaa jatketaan, jatkamisessa käytetty omaisuus voitaneen tulkita rikoksentekovälineeksi siitä riippumatta, onko yhdistys rekisteröity vai ei.

Lakkauttamisesta on merkittävä linjaus EIT:n ratkaisussa, jossa hyväksyttiin suurta kannatusta nauttivan poliittisen puolueen lakkauttaminen Turkissa.²⁸⁷ Tuomioistuimien katsoi islamilaisen Hyvinvointipuolueen lakkauttamisen oikeuteksi, koska puolue tavoitteli šaria-lain voimaansaattamista, minkä lisäksi puolue ei sulkenut väkivaltaisia menetelmiä pois poliittisesta toiminnastaan.

4.5 YHDISTYSTOIMINNAN ESTÄMINEN

Yhdistymisvapauteen kuuluu oikeus yhdistyksen perustamiseen ja oikeus toimia yhdistyksessä. Yhdistymisvapauden rajoittaminen tarkoittaa rajoittamista lailla ja lakia tuomioistuimessa tulkitsemalla. Yhdistystoimintaa voidaan rajoittaa käytännössä muutenkin. Tällaisesta rajoittamisesta voi käyttää nimitystä estäminen. Estäminen voi olla laillista tai laitonta, ja estää voi julkinen valta tai yksityinen. Yksityinen estäminen voi liittyä tavalla tai toisella omaisuuden suojan ja yhdistymisvapauden yhteenlöymästilanteisiin tai olla laitonta syrjintää. Esimerkiksi yhdistyksen toiminnassaan tarvitsemat tilat voivat olla yksityisen omistamia. Yksityisenkin omistamat tilat voivat silti olla yleisessä käytössä kaupungin yleisenä katu- tai muuna alueena ja maaseudulla jokamiehenoikeuden nojalla. Näissä tapauksissa voi tulla punnittavaksi eri suuntiin vievien oikeuksien painoarvo.

Yhdistymisvapauteen kohdistuva estäminen on käytännössä mahdollista julkisen hallinnon, lähinnä poliisin toimintana. Tästäkin on käyty eniten keskustelua kokoontumisoikeuden yhteydessä, mutta eriasteista estämistä voi kohdata myös varsinainen yhdistymisvapaus. Kun tarkastellaan virkamiesten toimintaa, lähtökohta on tietysti, että kaikki toiminta perustuu lakiin. Kaikilla viranomaisilla on PL 22 §:n mukaan velvollisuus turvata perusoikeuksien, myös kokoontumis- ja yhdistymisvapauden toteutuminen. Yhdistymisvapauteen kohdistuvien estämistoimien pitää olla erityisen hyvin perusteltuja. Ongelmana on toi-

²⁸⁷ EIT Refah Partisi (Hyvinvointipuolue) vs. Turkki, valitukset 41340/98, 41343/98 ja 41344/98, 13.2.2003.

saalta, että poliisin välitöntä toimintaa ei perustella usein ollenkaan ja asiaa tutkittaessakin vain jälkikäteen. Välitön toiminta voi olla myös osa salaista toimintaa, jota poliisin ei tarvitse perustella edes jälkeenpäin.

4.6 VALVONTA, TARKKAILU JA HÄIRINTÄ

Yhdistysten valvonnan pitää perustua nimenomaisiin säännöksiin, eivätkä viranomaiset saa valvoa yhdistystoimintaa siltä varalta, että siinä saattaa joskus tulevaisuudessa esiintyä jotain valvottavaa.²⁸⁸ Yhdistymisvapauden ollessa Suomessa ehkä heikoimmillaan, 1930-luvulla, virallinen linja oli yhdistysasioissa selkeän perusoikeusmyönteinen. Tuomioistuimet ja hallintoviranomaiset olivat velvollisia suojelemaan yhdistymisvapautta ”sen kaikissa ilmenemismuodoissa.” Virallinen totuus oli, että viranomaiset eivät saaneet häiritä vapauspiirin sisällä pysyvää toimintaa.²⁸⁹

Yhdistystoiminnan valvonta voi olla julkista tai salaista. Viimeksi mainittu voi olla esimerkiksi suojelupoliisin (Supo²⁹⁰) toimintaa, joka on pääosin salaista. Supo on kansalaisten valvonnassa keskittynyt juuri yhdistystoimintaan.

Supokin on huolissaan työttömyyden ja syrjäytymisen synnyttämästä liikedinnästä, alakulttuureista ja ääriliikkeistä. Ympäristöaktivistien toiminta voi sen mukaan johtaa jopa uhkaan demokraattista päätöksentekoa kohtaan.²⁹¹ Supo on perinteisesti kiinnostunut työntekijöiden toiminnan valvomisesta. Esimerkiksi vuonna 1949 Kemin lakkojen aikaan Supo osallistui erillisenä organisaationa työväen järjestöjen valvontaan. Sillä oli oma raportojansa myös lakkolaisia vastaan nostetuissa rikosoikeudenkäynneissä. Supon konstaapeli tiesi raportissaan päällikölle kertoa muun muassa, että syytetty P ”esitti tavanomaisista kommunistista propagandaa ja vääristelyä.”²⁹² Myös satamat ovat tähän asti julkistettujen arkistojen mukaan olleet kiinnostuksen kohteina ja Supolla on niissäkin ollut oma verkostonsa.²⁹³ Yleislakon aikaan vuonna 1956 Supo oli aktiivinen työtaistelutapahtumien ja mielipiteiden valvojana.²⁹⁴ Supon toiminta salaisena poliisina ei ole kuitenkaan kansalaisjärjestöjen toiminnalle ainakaan

²⁸⁸ Tuori 1999a s. 450.

²⁸⁹ Merikoski 1935 s. 61.

²⁹⁰ Suojelupoliisista käytettiin vakiintuneesti vuosikymmenet, vuodesta 1949 alkaen, lyhennettä ”Suopo”, mutta sen huonon maineen takia laitos on omaksunut 1970-luvun lopusta alkaen uuden lyhenteen. Supon mukaan lyhenne Suopo ei ole poliisin sisäisessä käytössä virallisesti ollutkaan, vaan ”ulkopuolisten keksimä” nimi (Supon tiedottajan Sari Rekulan ilmoitus 18.5.2011).

²⁹¹ Suojelupoliisin päällikkö Seppo Nevala Demari-lehdessä 17.1.1997 s. 9: Yhteiskunnalliset paineet odottavat purkautumistaan.

²⁹² SP nro 3437/ 1949, kansallisarkisto.

²⁹³ Ilmoitus nro 104 ylietsivä N:lle 28.5.1949, kansallisarkisto. Supon tiedottaja ilmoitti, että Helsingin sataman kommunistit aikovat aloittaa poliittisen lakon ja lakkovahditkin on jo valittu.

²⁹⁴ Mertanen 2004 s. 36, 109–111, 337.

välitön este, vaan sen rooliin kuuluu lähinnä tarkkailu ja kortistointi. Tämän toiminnan tutkiminen on oma aiheensa.

Viime aikoina tutkijat ovat päässeet tutkimaan osaa Supon arkistoista. Nykyään on vasta vuoteen 1973 saakka voitu tehdä tilastoa siitä, millä perusteella Supo on perustanut uusia henkilömappeja. Koko 1970-luvun ajan perustettiin lisää henkilömappeja vasemmistolaisen (SKDL ja SKP) toiminnan perusteella. Kysymyksessä on nimenomaan poliittisten mielipiteiden perusteella tapahtuva kortistointi ja tietojen kerääminen.²⁹⁵ Sittemmin ilmoituslomakkeisiin ei enää merkitty asiakohtaan ”SKP” tai ”SKDL”, vaan ”henkilöllisyyden tarkistus”, jolla Supo varautui mahdolliseen diaarioiden tarkastamiseen.²⁹⁶ Vuonna 1982 presidentti *Mauno Koivisto* ilmoitti kantanaan, että kommunistien tai edes taistolaisen valvonta kategoriana, ts. pelkän poliittisen kannan perusteella ”olisi huonoa”. Koiviston mukaan tuon ajan jyrkkyyteen taipuvat ainekset oli SKP:n vähemmistön toimesta vedetty valtiososialismin teorian tutkimisen piiriin sen sijaan että ne ”olisivat menneet anarkistien, trotskilaisten tai muiden ääriryhmien linjoille”. Koiviston mielestä oli silti edelleen syytä ottaa selvää ”asioiden taustoista”.²⁹⁷

Supon alle 60 vuotta vanhaa arkistoaineistoa on rajoitetusti päästy tutkimaan, mutta ei 25 vuotta uudempaa. Tutkimuksissa on tarkentunut kuva Supon roolista pääasiassa vasemmistolaiseen politiikkaan suuntautuneiden kansalaisten valvojana ja kortistojana. Erityisen mielenkiinnon kohde ovat vuosikymmenien ajan olleet työtaistelut.²⁹⁸

Esimerkkinä Supon toiminnasta on työpaikan menettämiseen johtanut tapaus, jossa lentokentän siivooja oli aikaisemmin osallistunut luontoaktivistien lailliseen toimintaan. Supo antoi tällä perusteella työnantajalle lausunnon, jonka mukaan hän ei ollut sopiva työskentelemään lentokenttäalueella. Työntekijän PL 18 §:n mukainen oikeus työhön sai poliisin mielestä väistyä. Oikeusasiamies tutki asian ja hyväksyi menettelyn, mutta vain sen asian yhteydessä esille tulleen seikan perusteella, että työntekijä oli käyttänyt väärää kulunvalvontakorttia liikkueensa työmaalla.²⁹⁹

Varsinainen poliisivalvonta on aika ajoin hyvinkin julkista ja tapahtuu erityisten poliisioperaatioiden muodossa. Poliisi saattaa käyttää huomattavia resursseja joidenkin yhdistysten tehovalvontaan.

²⁹⁵ Rentola 1999 s. 150 (taulukko 5).

²⁹⁶ Rentola 1999 s. 153.

²⁹⁷ Koivisto 1995 s. 480. Taistolaisilla Koivisto tarkoitti SKP:ssa toiminutta oppositiosuuntausta, jonka toiminta perustui Neuvostoliiton kritiikittömään hyväksymiseen.

²⁹⁸ Rentola 2009 s. 11, 21, 22, 25 ja 74. Poikkeuksellisesti poliisien lakkoa vuonna 1976 ei otettu valvontaan Supon henkilökuntayhdistyksen vaatimuksesta, s. 74; ks. myös Lackman 1995 s. 27 Supon edeltäjistä.

²⁹⁹ AOA 1128/4/96; 23.1.1999.

Eräänlaista tendenssiä poliisin voimavarojen suuntaamisessa on havaittu monissa yhteyksissä. Huomiota on julkisuudessa kiinnitetty siihen, että poliisi on kiinnostunut yhdistysten ja kansalaisliikkeiden tiedostoista, painotuotteista, tilaajaluetteloista ja jäsenluetteloista.

Tampereen järjestökeskuksessa toimitettiin 6.12.1997 alkanut kaksi päivää kestänyt kotietsintä, jonka yhteydessä takavarikoitiin tietokoneita ja papereita. Huoneistossa toimi useita yhdistyksiä, joiden kaikkien toiminta keskeytyi etsinnän ja niille kuuluvan aineiston takavarikoinnin johdosta. Takavarikkoa kesti lähes kaksi kuukautta ja yksi lopulta palautetuista tietokoneista oli epäkunnossa. Etsinnän syytä ei aluksi ilmoitettu, mutta sittemmin kävi ilmi, että tarkoitus oli tutkia erään turkistarha-aktivistin epäiltyä rikosta. Tämän omaisuutta oli yhdessä huoneessa, mutta kaikkien yhdistysten huoneet suljettiin tarkastuksen ajaksi. Aktivistinuorten kannalta poliisin toiminta oli ylimitoitettua ja häiritsi heidän toimintaansa.³⁰⁰

Vuonna 1996 Kuopiossa järjestettiin mielenosoituksia poliisin toimintaa vastaan. Kritiikkiä esitettiin mielivaltaisten pidättämisten vuoksi. Lisäksi poliisi oli vienyt kodeista mm. levymyyntitilastoja ja kuntoilukortteja.³⁰¹

Ihmisoikeusraportti 1/1996 esitti huolensa siitä, että rikostutkinnan yhteydessä on takavarikoitu yhdistysten jäsenluetteloja, puhelinmuistioita, kalentereita ja tietokonelevykeitä. Kirjoituksessa epäillään poliisin keräävän tietoja yhdistystoiminnasta laajemmin kuin itse rikostutkinta (mm turkistarhaiskut) edellyttäisi. Poliisin kerrottiin aiheuttaneen haittaa ja vahinkoa katuväkivallan vastustajille ja Ranskan ydinasekoikeita vastustavalle yhdistykselle takavarikoidalla näiden valmisteluaineistoa tutkiessaan turkistarhaiskuja.³⁰²

Jäsentietojen keräämisestä on dokumentteja mm. suuren aktivistioikeudenkäynnin liitteinä olevissa kuulustelupöytäkirjoissa. Poliisi on ollut erityisen kiinnostunut yhdistysten jäsenyyksistä.³⁰³

Poliisin on kerrottu julkisuudessa seuraavan tarkasti laillista järjestötoimintaa, kuten lentolehtisten jakamista tai mielenosoituksen järjestämistä. Nuoria painostetaan ja pidätetään toistuvasti, ennätyksenä kahdeksan kertaa saman asian yhteydessä. Poliisi takavarikoi sellaista omaisuutta, joka ei liity epäiltyihin rikoksiin, kuten kirjeitä, lehtiä, makuuhuoneen julisteita, avustushakemuksia ja jopa kopiokoneen huoltokirjoja sekä yksityisen päiväkirjan ajalta ennen rikostutkinnan aloittamista.³⁰⁴ Lisäksi poliisi nimittää turkistarhauksen vastustajien toimintaa terrorismiksi ja kertoo, että tapahtumat kuvataan videonauhalle.³⁰⁵

³⁰⁰ Muutoksen kevät 1998 "Etsintä Tampereen järjestökeskuksessa" (moniste).

³⁰¹ Helsingin Sanomat 18.1.1996.

³⁰² Ihmisoikeusraportti 1/1996 (Ihmisoikeusliiton julkaisu).

³⁰³ KKO 1999: 2573; 28.9.1999; pöytäkirjat alempien asteiden tuomioiden liitteinä.

³⁰⁴ VT Ojalan lausuma, Aamulehti 19.4.1997.

³⁰⁵ Apulaispoliisipäällikkö Jorma Pulkki, Helsingin Sanomat 22.12.1996.

Yhdistysoikeudessa on keskusteltu erityisesti viranomaisten oikeudesta saada tarkastaa yhdistyksen jäsenluettelo. Yhdistyslakia uudistettaessa hallitus esitti tällaista valtuutta viranomaisille, mutta esitystä ei hyväksytty.³⁰⁶ Asiaa pohdittiin jo 1930-luvulla, jolloin *Veli Merikosken* mielestä viranomaisilla oli vuoden 1919 yhdistyslain mukaan aina oikeus tarkastaa jäsenluettelo.³⁰⁷ Sen ajan käsityksen mukaan maassa toimi tuhansia laittomia järjestöjä, joiden valvontaa palveli jäsenluetteloiden tarkastus. Myöhemmin on kiinnitetty huomiota toiseenkin näkökulmaan. Viranomaisten kontrollointioikeutta vastassa on yhdistysten oikeus suojautua kontrollilta. Merikosken kanta on sikälikin perusteen, että 1930-luvulla jo oli tehty Supon edeltäjän Etsivän keskuspoliisin aloitteesta hallituksen esitys, jolla kontrollioikeus olisi tuotu yhdistyslakiin. Eduskunta ei tuolloinkaan hyväksynyt esitystä. Samoin kävi uusintayritykselle vuonna 1955. Vuoden 1919 yhdistyslainkaan mukaan jäsenluettelon tarkastamisoikeutta ei ollut.³⁰⁸ Nykyisen lain tulkinta on tätä historiaa vasten täysin selvä. Viranomaisilla ei ole oikeutta ilman eri säännöstä saada haltuunsa yhdistyksen jäsenluettelo. Jos rikoksen tutkinnassa tarvitaan jäsenluettelo, poliisin on kyettävä osoittamaan yhteys rikoksen selvittämisen ja jäsenluettelon haltuunoton tai kopioinnin välillä. Jos esitutkinnassa poliisin haltuun tulee tutkittavaan rikosasiaan kuulumattomia jäsenluetteloita, poliisilla ei ole oikeutta ottaa niitä yhdistyksen hallusta.

Jos viranomaiset estävät tai häiritsevät yhdistyksen tai sen jäsenten laillista järjestötoimintaa, kysymyksessä on PL 22 §:n ja tietysti 13 § 2 momentin vastainen menettely. Jos sellaista toimintaa voidaan osoittaa tapahtuneen, yhdistykset ja jäsenet voivat käyttää oikeusturvakeinona käytännössä kantelua ylimmille laillisuusvalvojille tai yrittää saada asia tutkituksi rikosoikeudenkäynnissä.

Eduskunnan oikeusasiamies on vuonna 1998 tutkinut poliisia vastaan tehtyä kantelua niin sanottuun suureen aktivistioikeudenkäyntiin johtaneessa jutussa. Kyseessä oli turkistarhausta vastustavien kansalaistottelemattomuudeksi päätyneet tempaus. Poliisi oli tavallaan niputtanut yhteen kaksi erilaista mielenosoitusta. Toinen oli metsänsuojeluaktivistien mielenosoitus eduskunnan yleisölehterillä ja toinen aivan erityyppinen turkisten myyntiä vastustanut mielenosoitus, istunta, helsinkiläisessä tavaratalossa. Poliisi teki kotietsintöjä ensin mainitun mielenosoituksen yhteydessä sattuneen julkisen kotirauhan rikkomisen tutkimiseksi. Poliisi otti kiinni 15-vuotiaan henkilön 23 tunniksi ja takavarikoi lentolehtisiä, julisteita ja paperilappuja, joiden arveltiin sisältävän herjauksen tavaratalon omistavaa osakeyhtiötä kohtaan. Syytteet hylättiin. Kiinniotto ja takava-

³⁰⁶ Yhdistyslakikomitea esitti, että viranomaisilla ei ole automaattista oikeutta saada jäsenluettelo. Yhdistyslakikomitea KM 1984:1 s. 177–178.

³⁰⁷ Merikoski 1935 s. 188.

³⁰⁸ Halila 1988 s. 166.

rikko olivat lainvastaisia, kuten apulaisoikeusasiamies totesi. Kumpikaan ei liittynyt tutkittavan rikoksen, julkisen kotirauhan rikkomisen, selvittelyyn. Takavarikko purettiin vasta Helsingin hovioikeuden päätöksellä, jossa todettiin muun ohella, että noin yhden vuoden kestänyt takavarikko oli Hallitusmuodon 10 §:n sananvapauden sekä painovapauslain vastainen.³⁰⁹ Laillisuusvalvoja totesi, että takavarikkoa ei olisi saanut tehdä ja kiinniotettu olisi pitänyt päästää viimeistään 12 tunnin kuluttua vapaaksi, koska pidättämisedellytyksiä ei ollut. Oikeusasiamies päätti saattaa käsityksensä rikoskomisarion tietoon.³¹⁰ Muihin toimiin ei ryhdytty.

Edellä kerrottuun toimintaan otti kantaa myös sisäasiainministeri *Jan-Erik Enestam* vastatessaan eduskuntakyselyyn. Ministeri viittasi vastauksessaan yleensä turkisliikkeitä vastaan tehtyihin rikoksiin, kuten ikkunoiden rikkomiseen ja töhrimiseen. Hänen mielestään tutkinnassa sai käyttää kotietsintää ja takavarikkoa eikä kenenkään perus- tai ihmisoikeuksia ollut loukattu.³¹¹ Tässä yksityiskohdassa ilmenee terävästi ero tuomioistuimen ja hallintokoneiston suhtautumisessa perusoikeuksiin epävirallisessa järjestötoiminnassa.

Erityisesti mielenosoitusten yhteydessä poliisiin, kuten Jouha-joukkojen, toiminta on ollut ylimitoitettua. Tavallisesti poliiseja on enemmän kuin mielenosoittajia.³¹²

³⁰⁹ Helsingin hovioikeuden päätös 12.12.1996 nro 6545 (R 96/1719).

³¹⁰ AOA 30.3.1998 Dnro 1818/4/96.

³¹¹ Sisäasiainministerin vastaus eduskunnalle KK 555/1996 vp.

³¹² Esimerkkejä on lukuisia, ks. Hölttä 2007 s. 336–337.

5 Painostustoiminta ja poliittiset oikeudet

Painostus on luonnehdittavissa selvästi voimakkaammaksi toiminnaksi kuin poliittinen vaikuttaminen keskusteluna. Painostamisella tarkoitetaan ensinnäkin pakottamista. Toiseksi se voi merkitä koettamista saada taipumaan, itsepin-taista vaatimista tai kehottamista.³¹³ Painostus on sekin vaikuttamista kohtee-seensa, mutta siihen liittyy ainakin jonkinasteista uhkaa. Jos vaatimuksiin ei suostuta, saattaa seurata jotain pahaa, epämieluisia tai vastenmielisiä, kuten ikävyyyksiä ja jopa vahinkoa. Se ei kuitenkaan ainakaan yhteiskunnallisesta toi-minnasta puhuttaessa tarkoita sellaista pakottamista kuin rikoslain oikeudeton ja väkivallalla tapahtuva pakottaminen. Painostustoiminnasta puhutaan eniten etujärjestöjen yhteydessä. Tyypillisiä painostusjärjestöjä ovat työmarkkinajär-jestöt, maataloustuottajat, eläkeläisjärjestöt, sosiaaliturvajärjestöt ja kuluttajat.

Tässä yhteydessä on asetettava kysymys, minkälaista painostustoimintaa yh-distyksillä on oikeus järjestää osana toimintaoikeuksiaan. Jos painostusoikeutta ei lainkaan olisi, minkälainen rooli kansalaisyhteiskunnalla olisi suhteessa hal-linnolliseen valtaan? Miten se heijastuisi yksilöiden tasa-arvoiseen vaikuttami-seen eli toteutuisiko PL 6 §:n mukainen yhdenvertaisuus? Demokraattisen oi-keusvaltion näkökulmasta katson, että painostusoikeuden puuttuminen johtaisi siihen, että vain viranomaisten hyväksymät toimintamuodot olisivat mahdolli-sia ja yhdistysten toiminta olisi tehotonta. Se olisi pelkkiä julkilausumia ilman niiden takana olevaa potentiaalista voimaa.

Perusoikeuksien valossa painostustoiminnalla on erikoinen osansa. Toimin-taoikeuksien tällä alueella tulee vastaan tilanteita, joissa oikeuksien käyttämi-sellä rajoitetaan toisten oikeuksia. Painostuksella pyritään aina saamaan sen kohde luopumaan jostain oikeudestaan tai edustaan, joten ristiriitatilanteet ovat usein toistuvia.

Painostusta voi harjoittaa puhe- tai teoin. Puheenakin – tai vaikenemisena – painostukseen liittyy sen taustalla oleva psyykkinen tai fyysinen painostusvai-kutus. Painostuksen kohteelle saattaa tilanteesta riippuen olla vastenmielistä jo hänen kantansa tulo julkisuuteen tai sekin, että vaatimusten esittäjä ei enää hy-väksy tai arvosta häntä entiseen tapaan. Ero suostuttelun ja painostamisen välil-lä on häilyvä, eikä ”tavallista” vaikuttamista voi aina erottaa painostuksesta.

Kaarlo Sarkko on työrauhavelvollisuutta käsitellessään määritellyt termit painostustarkoitus ja painostusvaikutus. Työtaistelutoimenpide TEhtol 8 §:n merkityksessä on kollektiivinen toimenpide. Työntekijäpuolella se edellyttää yhteistä painostustarkoitusta ja työnantajapuolella yhteispainostusvaikutusta.

³¹³ Nykysuomen sanakirja 1992; Myllymäki 1979 s. 9.

Pelkkä toimijoiden samanaikainen toiminta ei riitä, vaan pitää olla kollektiivinen tarkoitus painostaa jotakuta tai tarkoitus vastaavasti painostuksella vaikuttaa useampiin kuin yhteen työntekijään. Kysymyksessä on psyykkinen ilmiö, josta voidaan päätellä lähinnä indisioiden avulla.³¹⁴ Painostuksen vaikutuskohde voi olla sama tai eri kuin faktisen painostuksen kohde. Esimerkiksi työnantajaan kohdistuva lakko voi olla tarkoitettu vaikuttamaan työnantajajärjestykseen, eduskuntaan tai mihin tahansa.³¹⁵ Tällöin painostus on välillistä: sen välitön kohde pyrkii vaikuttamaan ”todelliseen”, tarkoitettuun vaikutuskohteeseen välttääkseen itse painostuksen. Painostukselta edellytetään jonkinlaista vähimmäistehokkuutta, mutta esimerkiksi sen vähimmäiskesto ei ole kyetty määrittämään. Kuinka lyhyt työtaistelu tahansa täyttää painostuksen tunnusmerkin. Pelkkä propaganda tai lausumat eivät riitä, vaikka niillä voikin olla painostusvaikutusta jossain tilanteissa, vaan pitää olla jotain konkreettisempaa.

Käsitteitä voi eritellä niin, että vaikuttaminen on painostusta, kun toiminta saa sellaisen tehon, että sen kohde voisi objektiivisesti arvioiden joutua muuttamaan käyttäytymistään (alkuperäisen) tahtonsa vastaisesti. Vaikuttaminen on tavallaan yhteisymmärryksen vastakohta; ne ovat toisensa poissulkevia toiminnan koordinoijia. Toimijalla eli vaikuttajalla on objektiivoina asenne, joten yhteistä näkemystä ei alun perin ole.³¹⁶ Kysymyksessä ei ole vain aste-ero, vaan painostukseen kuuluu uhka, joka on niin konkreettinen, että kohde voi olettaa vahinkoa tai haittaa tulevan, jos ei muuta kantaansa. Aina voi olla lopulta mahdollista, että painostuksen kohde ei minkään taivuttelun tai pakonkaan edessä suostu myönnetyksiin. Siinä mielessä painostus saattaa jäädä vain pyrkimykseksi, kuten lievempi vaikuttaminenkin.

Painostus ei mahdollisesta pakottamislousteestaan huolimatta tarkoita lainvastaista toimintaa. Rationaalisessa argumentoinnissa ei välttämättä ole lainkaan kysymys vallan käytöstä.³¹⁷ Kysymys on mahdollisen uhan lousteesta, kun tullaan rikosoikeudelliseen arviointiin. Tavallisessa keskustelussakin joudutaan toistuvasti muuttamaan kantaa. Se voi johtua paitsi vasta-argumentaation pätevydestä myös esimerkiksi sellaisesta uhasta, että tulee leimatuksi joissakin piireissä vastenmieliseksi, epäreiluksi tai vaikkapa epämuodikkaaksi, ja pakottaminenkin rajoittaa itsemääräämisoikeutta vaihtelevissa määrin.³¹⁸ Uhka ei aina kohdistu terveyteen tai henkilökohtaiseen toimeentuloon myöskään taloudellisia tai poliittisia vaatimuksia esittäessä.

³¹⁴ Sarkko 1969 s. 39; 49–50.

³¹⁵ Sarkko 1969 s. 52–53.

³¹⁶ Habermas 1994 s. 71.

³¹⁷ Lagerspetz 1994 s. 107.

³¹⁸ Lagerspetz 1994 s. 113.

5.1 JULKISUUS, LAUSUMAT JA MUU ESIINTYMINEN

5.1.1 Sananvapaus toimintaoikeutena

Sekä yhdistyksen että yksilön yhteiskunnallinen vaikuttaminen ja painostaminenkin ovat pääosin sananvapauden käyttämistä. Verrattuna yhdistymis- ja koontumisvapauteen sananvapaus on ensisijainen. Voidakseen toimia yhteiskunnallisena vaikuttajana yksilöllä ja yhdistyksellä on oltava ensin vapaa tahdonmuodostus ja toiseksi oikeus ilmaista julkisesti mielipiteensä.

Sananvapauden ydinalueeseen kuuluu turva vapaalle tiedonvälitykselle sekä kaikelle avoimelle, vapaalle ja julkiselle kansalaiskeskustelulle. Siinä mielessä sananvapaus on poliittinen perusoikeus, joka mahdollistaa demokraattisen järjestelmän.³¹⁹ Sananvapauteen kuuluu olennaisesti moniarvoisuus ja mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin.³²⁰ Juuri tämä on keskeinen oikeus, jota toimijat tarvitsevat ja käyttävät toiminnassaan. Sananvapaus kuuluu välttämättä perusoikeutena myös yhdistyksille, jotka sen turvin voivat osallistua kansalaisyhteiskuntaan.

Sananvapaus on välineneutraalia. Se ei ole sidottu mihinkään tiettyyn viestintämenetelmään, kuten painotuotteeseen. Hallitusmuodon aikana keskeisenä olleen painovapauden lisäksi uusina muotoina ovat elokuvat, yleisradiotoiminta ja kaapelilähetystoiminta.³²¹ Lisäksi sananvapaus kattaa tietoverkot, sähköpostiliikenteen ja matkapuhelinten tekstiviestit. Kehitys tuo mukanaan yhä uusia viestinnän muotoja ja tekniikoita, joiden avulla sananvapautta käytetään.

Sananvapaus ei ole riippuvainen viestin sisällöstä. Kaikenlaisia viestejä saa ilmaista ja lähettää kenenkään ennakolta estämättä. Sananvapaus kattaa paitsi poliittiset myös kaupalliset, tieteelliset, taiteelliset ja viihteelliset viestit ja esitykset. Poliittinen viestintä kuuluu sananvapauden ytimeen, joten sen nauttima suoja on erityisen voimakas ja siihen kohdistuvien rajoitusten kynnys vastaa-vasti erityisen korkea.³²² Tässä yhteydessä on omaksuttu demokraattis-funktionaalinen perusoikeusteoria ja siihen kuuluva näkemys, että poliittisen keskustelun vapaus on demokraattisen yhteiskunnan käsitteen ”aivan ytimessä”. Sisälöltään poliittisella ja yhteiskunnallisella viestinnällä on jossain määrin privilegioitu asema.³²³ Ydinaluetta on muukin yhteiskunnallinen keskustelu kuin poliittinen. Poliittinen ymmärretään usein vain välittömästi puolueisiin ja kansanedustajien tai järjestöjohtajien puheisiin liittyväksi. Sananvapauden ytimeen kuuluu kuitenkin kaikkien mielipiteenvapaus, jota ei saa millään perusteella ra-

³¹⁹ Manninen 1999 s. 388–389.

³²⁰ HE 309/1993 vp s. 55.

³²¹ HE 309/1993 vp s. 55; Saraviita 2005 s. 394.

³²² Manninen 1999 s. 391.

³²³ Viljanen 2002 s. 87–88; 97.

joittaa.³²⁴ Ydinaluetta ovat siten mielipiteiden esittäminen esimerkiksi asevarustelusta, kirkollisverosta, opetuksen sisällöstä, virkamiesten pätevyyydestä, tuomioistuinten puolueellisuudesta tai yritysten metsäpolitiikasta. Yhteiskunnallisten mielipiteiden alue on niin laaja, että sen määrittelemine tai rajaaminen on mitä ilmeisimmin mahdoton tehtävä. Kun puhutaan perusoikeuden ytimeä, johon ei missään oloissa saa kajota, on kuitenkin välttämätöntä yrittää jollain tavalla rajata sen aluetta. Katson tähän alueeseen kuuluvaksi sellaisen keskustelun ja mielipiteiden esittämisen, jossa käsitellään oikeusjärjestystä ja sen kehittämistä, julkista valtaa tai muuten laajoja ihmisjoukkoja koskettavia kysymyksiä. Tähän alueeseen kuuluu myös yritysten toiminnan käsittely. Alueen ulkopuolella on yksilötason ja yhdistyksen sisäinen keskustelu. Lisäksi ydinalueen ulkopuolelle on rajattavissa kaupallinen ja viihteellinen esiintyminen.

Sananvapaus kattaa myös oikeuden esittää arvoarvostelua, esimerkiksi henkilöiden moraalinen arvostelua. Tältä ei edellytetä samanlaista näyttövelvollisuutta kuin tosiasiaväitteiltä, koska se estäisi kokonaan niiden esittämisen. Sananvapauden piiriin kuuluu luonnollisesti kaikenlainen arvostelu, samoin kuin myös järkyttävien, loukkaavien ja levottomuutta herättävien mielipiteiden ja tietojen esittäminen.³²⁵ Euroopassa erityisesti EIS:n käytännössä keskeiseen demokratian ytimeen, *pluralismiin*, katsotaan kuuluvan myös oikeus kyseenalaistaa kansallinen perustuslaillinen järjestelmä, kunhan itse demokratiaa ei vahingoiteta.³²⁶

Perusoikeuksiin kuuluva PL 12 § 2 momentin mukainen julkisuus on toimintaoikeuksille tärkeä osa ja yksi sananvapauden edellytys. Tiedon saaminen viranomaisten päätöksistä on välttämätöntä politiikkaan ja ympäristöön kohdistuvan toiminnan järjestämiseksi. Yhtenä ongelmana tietoa haluavan kannalta on, että aina ei pysty riittävästi yksilöimään asiakirjoja, joista asian selvittämiseksi on tietoja saatava. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999; julkisuuslaki) 13 §:n mukaan viranomaisen on avustettava tiedon hakijaa löytämään asiakirja. Jos viranomainen kieltäytyy antamasta asiakirjaa, on sen 14 §:n mukaan ilmoitettava syy menettelyynsä ja annettava tieto, miten asian voi saattaa toisen viranomaisen ratkaistavaksi. Tämä vastaa hyvää hallintotapaa ja rohkaisee yhdistyksiä ja yksilöitä hankkimaan tietoja ympäristöön ja yhteiskuntaan vaikuttavista hankkeista ja edistää siten julkista keskustelua. Kun lain 24 §:ssä on peräti 32 eri kohtaa, joilla voidaan perustella salassapitämistä, julkisuuden rajoille saadaan varmasti runsasta tulkintakäytäntöä.

Yhdistysten painostustoimintaa voi eritellä etenkin viestinnän erilaisina muotoina. Tässä yhteydessä on kysymys vaikuttamisesta julkiseen valtaan. Pai-

³²⁴ Manninen 1999 s. 409.

³²⁵ EIT:n käytäntöä tästä kysymyksestä ovat eritelleet esim. Kortteinen 1996 s. 72; Viljanen 2002 s. 87.

³²⁶ Mowbray 1999 s. 704–705.

nostukseen voi käyttää yksityisiä ja julkisia viestejä. Viestin ilmaisemiseen voi käyttää suullista ja kirjallista esitystä sekä lisäksi muunlaista esiintymistä. Painostustoimintaa voi ilman tarkkoja rajoja luokitella seuraavasti:

1. kirjalliset ja suulliset ehdotukset viranomaisille
2. vaatimukset ja adressit
3. julkilausumat, lehtikirjoitukset, verkkojulkaisut ja painotuotteet
4. uhkavaatimukset
5. mielenosoitukset
6. työtaistelu
7. ns. suora toiminta.

Kohdat 1 ja 2 ovat suoraan viranomaisiin tai poliitikkoihin kohdistuvaa toimintaa. Painostusvaikutukseltaan ne ovat erotettavissa niin, että edellinen sisältää sinänsä neutraalia vaikuttamista, joka pääosin nojaa asiaperusteluihin, kun taas jälkimmäinen tarkoittaa voimakkaampaa esitystapaa eli vetoamista paitsi järkeen myös tunteeseen. Kirjalliset ja suulliset ehdotukset, aloitteet ja lausunnot ovat varmasti yleisin kansalaisvaikuttamisen muoto. Yleinen muoto on myös erityinen lähetystö eli monihenkkinen edustajajoukko, joka käy viemässä kirjelmän esimerkiksi eduskuntaryhmille tai ministerille ja korostamassa asiansa tärkeyttä. Painostusvaikutus liittyy pääosin siihen, että ehdotus tehdään usean henkilön nimissä. Asian esittäminen jonkun ammattialan elinkeinonharjoittajien yhdistyksen nimissä voi aiheuttaa painostusvaikutusta vastaanottajassa. Poliitikkojen kesken painostusta lisää, jos he joutuvat kilpailemaan esityksen takana olevien äänestäjien suosiosta. Mitä isompaa joukkoa ja mitä tärkeämpää intressiä ehdotus tukee, sitä suurempi on tämän tosiasiallinen vaikutus. Vaatimukset ja vetoamukset, joihin usein liittyy vielä nimienkeruu, ovat astetta voimakkaampi painostuksen muoto. Tarkoitus on tuoda päättäjien tietoon paitsi asia-argumentteja myös lausuman esittäjien vahva tunne esimerkiksi epäkohtien poistamisen välttämättömyydestä ja yhteiskunnallisesta vääryydestä. Painostus syntyy siitä psykologisesta asetelmasta, että kohde kokee joutuvansa ikävään ja epämiellyttävään asemaan, jos hän ei hyväksy esitystä ja ota sitä edistääkseen.

Julkilausumat ja lehtikirjoitukset kohdistuvat päättäjiin välillisesti. Tarkoitus on muokata yleistä mielipidettä ja saada suurempaa kannatusta ehdotuksille. Jo näytävä kampanjointi lehdistössä vaikuttaa ainakin luottamustoimisiin päättäjiin, minkä lisäksi usein tehdään mielipidekyselyjä, joiden tuloksista näkynee lausumien ja kirjoitusten vaikutus. Tähän luokkaan kuuluvat myös yhdistyksen itsensä julkaisemat lehdet sekä verkkojulkaisut, puhelinviestit ja radio-ohjelmat. Kaupallisella puolella yleistä mainosten jakelua vastaa yhdistyksen toiminnassa lentolehtisten ja julisteiden levittäminen.

Uhkavaatimus tarkoittaa, että vaatimuksen tehosteeksi ilmoitetaan haitallista tai vahingollisista seuraamuksista, jos vaatimukseen ei suostuta. Menetel-

mä on yleinen yksityisoikeudellisissa yhteyksissä. Esimerkiksi työmarkkinoilla työtaistelulla uhkaaminen on oma työtaistelulajinsa. Kuluttajat voivat kohdistaa yrityksiin vaatimuksia, joita tehostetaan ostosaarrolla uhkaamisella. Myös julkiseen valtaan voi kohdistaa uhkavaatimuksia. Tehosteina on uhka esimerkiksi jättää käyttämättä joitakin julkisia palveluja tai ryhtyä käyttämään niitä erittäin paljon. Uhata voi myös virallisella menettelyllä, kuten valituksilla, kanteluilla ja julkistamisella.

Mielenosoituksiin sovelletaan kokoontumislakia, koska mielenosoitukset ovat tavallisesti olleet kokouksia. Mielenosoitus on samalla aina sananvapauden käyttämistä. Olennaista siinä on mielipiteen tuominen julkisuuteen. Mielipiteen esittäminen tapahtuu tässä vain erityisen huomiota herättävällä tavalla yleisellä paikalla. Erotukseksi kokousmuotoisista mielenosoituksista tässä tarkastellaan julkista viestintää vain yhdenmiehen mielenosoituksena. Jos joku yksin järjestämättä kokousta tai kulkuetta ilmaisee mielipiteensä yleisellä paikalla esimerkiksi kantamalla julistetta, jakamalla lentolehtisiä tai huutamalla iskulauseita, hän käyttää PL 12 §:n mukaista sananvapauttaan. Verrattuna vähäisiin mielenosoituksiin ehkä juuri yksilön itsensä likoon paneva mielenilmaus voi toimia tehokkaana painostuskeinona. Asiaan kiinnitetään huomiota moraaliselta näkökannalta enemmän silloin, kun joku tavallaan uhrautuu asian puolesta. Useinkaan ei tietysti ole kysymys uhrautumisesta, vaan aidosta oikeaksi mielletystä perusoikeuden käyttämisestä. Perustuslain hengessä yksittäinen mielenosoittaja on demokraattisen oikeusvaltion puolella ja enemmänkin saamassa kuin uhraamassa oikeuksiaan.

Luettelossa mainittu työtaistelu voi sekin olla käytännössä sananvapauden väline. Sen merkitys ja teho on ylivoimainen muihin painostuskeinoihin nähden. Tämän vuoksi sitä ei yleisesti käytetä vain mielipiteen julkisuuteen saamiseksi, joskin poliittiset työtaistelut ovat juuri kannanottoja. Poliittiset työtaistelut ovat useimmiten mielenosoituksia. Kaikenlaiset työtaistelut ovat kytköksissä sananvapauden käyttämiseen.

Viimeisenä kohtana on suora toiminta. Se on usein laillisuuden rajalla tehtyä vaikuttamista, jos suora toiminta haittaa esimerkiksi kaupankäyntiä ja liikennettä. Painostusmuotona sillä voi olla lyhytaikaisesti tehokas vaikutus, mutta yleensä se on vain mielenosoitus. Suora toiminta liittyy usein kansalaistottelemattomuuteen.

5.1.2 Sananvapauden rajoittaminen ja estäminen

Kuten muutkaan perusoikeudet, sananvapaus ei ole rajaton ja ehdoton. Sen rajoittamista koskevat yleiset rajoitusperusteet, joista osoituksina ovat eräät rikoslain säännökset. Näistä toimintaoikeuksien kannalta merkittävimpiä ovat sellaiset, joissa yhdistystoimintaan liittyvien viestien sisältö muodostaa kielletyn

teon. Yhdistyksen viesti voi sisältää esimerkiksi RL 24:9 §:n kunnianloukkauksen, RL 12:2 §:n sotaan yllyttämisen, RL 17:1 §:n julkisen kehottamisen rikokseen tai RL 11:8 §:n kiihottamisen kansanryhmää vastaan. Nämä ovat yleisesti hyväksyttyjä rajoitusperusteita ja niillä suojataan muiden oikeuksia sananvapauden väärinkäyttämistä vastaan. Toisten oikeuksien suojaamisesta seuraa luonnollisia rajoituksia. Rajoitusedellytysten tulkinnassa on otettava huomioon perusoikeuksien tarkoitus ja suojeltava oikeushyvä. Rajoitukset eivät missään tapauksessa saa mahdollistaa varsinaista ennakkosensuuria. Tämä on sananvapauden olennainen sisältö ja se kattaa myös painovapauden.³²⁷ Tulkinnassa ja EIT:n käytännössä on linjana, että yleisiä asioita koskevaan julkiseen keskusteluun puuttuminen loukkaa herkemmin EIS 10 artiklaa kuin muun viestinnän rajoittaminen. Poliittisen keskustelun rajoittamisessa kansallinen harkintamarginaali on korostetun kapea.³²⁸

Viranomaisten ohella myös yksityiset henkilöt voivat estää sananvapauden käyttämistä. Tällöin voi olla kysymys omistusoikeuden nojalla tapahtuvasta estämisestä. Sanomalehden omistajalla ei ole velvollisuutta julkaista kenenkään mielipidettä tai muuta kirjoitusta. Tässä tapauksessa omistusoikeus syrjäyttää sananvapauden, mutta vain kysymyksessä olevassa julkaisussa. Sananvapauden käyttämiseksi jokaisella on oikeus perustaa oma lehti, kirjapaino tai asianomaisen luvan saatuaan televisio- ja radioyhtiö. Esimerkiksi vapaalla lehdistökeskustelulla on demokraattisen oikeusvaltion toimimisen kannalta niin suuri merkitys, että on esitetty demokraattisen kontrollin ulottamista myös massamediaan.³²⁹

Omistukseen liittyvää valtaa on kuitenkin mahdollista joissakin tapauksissa rajoittaa sananvapauden toteuttamiseksi. Tästä on pientä näyttöä EIT:n käytännössä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklaa on eräässä tapauksessa tulkittu niin, että Sveitsin valtion luvalla toimivan radio- ja televisioyhtiön olisi pitänyt maksua vastaan julkaista kaupallisella kanavallaan eräs eläinten suojelijoiden kuvanauha. Esityksessä arvosteltiin eläinten hyväksikäyttöä elintarviketuotannossa. Mainos katsottiin yhtiössä poliittiseksi ja siten lupaehtojen vastaiseksi. Kansalliset hallinnolliset tuomioistuimet hyväksyivät kiellon. Sveitsi oli EIT:n mukaan rikkonut EIS 10 artiklaa muun muassa, koska eläinsuojeluyhdistys ei ollut sellainen vahva finanssiyhtymä, joiden poliittista vaikutusta ohje säännön poliittisia mainoksia koskevalla kiellolla oli tarkoitus ehkäistä. Kielto ei ollut tuomion kohdan 67 mukaan välttämätön demokraattisessa yhteiskunnassa eikä kannanoton esittämiselle ollut painavaa sosiaalista tarvetta.³³⁰ Vaikka

³²⁷ Hiden – Saraviita 1994 s. 280.

³²⁸ Pellonpää 2005 s. 484 ja 490–499.

³²⁹ Husa 2003 s. 21.

³³⁰ EIT Verein gegen Tierfabriken vs. Sveitsi, valitus nro 24699/94. Samaa asiaa käsiteltiin uusien kieltojen vuoksi myös vuosina 2007 ja 2009.

kysymyksessä oli julkisin varoin ylläpidetty televisiotoiminta, tapauksella voi olla tulkintavaikutusta vastaavanlaisissa tilanteissa myös yksityisellä sektorilla.

Sananvapautta pyritään rajoittamaan muillakin perusteilla kuin rikoslain täsmällisillä säännöksillä. Esimerkiksi TSL 3:1 §:n mukainen työntekijän uskollisuusvelvollisuus on ollut oikeuskäytännössäkin esillä sananvapauden rajoittamisperusteena. Työntekijä voidaan irtisanoa, jos hän ei välttä toimintaa, joka on ristiriidassa hänen asemassaan olevalta työntekijältä kohtuudella vaadittavan menettelyn kanssa. Uskollisuus velvoittaa työoikeudessa omaksutun kannan mukaan työntekijää myös vapaa-aikana. Työntekijältä on vaadittu jopa vahingonkorvausta siitä, että hän on arvostellut työnantajan toimintaa julkisuudessa.³³¹ Uskollisuusvelvollisuus eli lojaliteettivelvoite on peräisin sääty-yhteiskunnan ajoilta ja sillä on myös uskonnollinen taustansa. Perusoikeuksien rajoittamisperusteeksi se on liian epämääräinen ja työnantajien mielivaltaan nojautuva.³³²

Myös EIS 10 artiklan 2. kappale korostaa sananvapauden käyttöön liittyviä velvollisuuksia ja vastuuta. Sen mukaan sananvapautta voidaan lailla rajoittaa, sikäli kuin se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa 1) kansallisen turvallisuuden, alueellisen koskemattomuuden tai yleisen turvallisuuden vuoksi, 2) epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, 3) terveyden tai moraalien suojaamiseksi, 4) muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi, 5) luottamuksellisten tietojen paljastumisen estämiseksi tai 6) tuomioistuinten arvovallan ja puolueettomuuden varmistamiseksi.

Mielipiteen vapaus on sananvapauden lähtökohta ja sen osa. Mielipiteen vapautta ei voi rajoittaa edes EIS 10 artiklan luettelossa mainituin perustein.³³³ Artiklassa olevaa luetteloa on tulkittava suppeasti, koska se merkitsee poikkeusta yleisestä sananvapauden säännöstä. Lisäksi on huomattava, että se ei tietenkään velvoita sopimusvaltioita säätämään tässä artiklassa mainittuja rajoituksia. Sopimuksessa asetetaan sananvapaudelle vähimmäisehdot, minimistandardi, ja jätetään valtioille harkintamarginaali, jonka puitteissa ne voivat säätää sananvapaudesta.³³⁴ Suomen perustuslaki ei olekaan omaksunut näin laajoja rajoitusperusteita. Juuri rikoslain säätämisessä on eräiltä osin käytetty EIS 10.2:n periaatteita tavallaan tukena harkittaessa rajoitusten hyväksyttävyyttä.³³⁵ Näin on tehty säädettäessä rangaistaviksi julkinen kehottaminen rikokseen ja uskon-

³³¹ Ainakin yksi esimerkki on jo ollut tuomioistuimen ratkaistavana vahingonkorvauskanteena (Helsingin käräjäoikeuden lainvoimainen tuomio 22.2.2011, nro 6492, L 09/36752) Työnantaja vaati entiseltä työntekijältään korvausta työnantajan arvostelemisesta julkisuudessa Facebook-sivuilla ja boikottikehotuksesta. Kanne hylättiin, mutta lähinnä sen vuoksi, että mitään taloudellista vahinkoa ei ollut aiheutunut.

³³² Uskollisuusvelvollisuudesta eli lojaliteettivelvoitteesta yleisesti ks. esim. Kairinen 2001 s. 237–238 ja Tiitinen – Kröger 2008 s. 254–257.

³³³ Pellonpää 2005 s. 482.

³³⁴ Viljanen 2001 s. 197; Manninen 1999 s. 405.

³³⁵ Viljanen 2001 s. 198.

rauhan rikkominen. Yleensäkin perusoikeuksien yleisistä rajoittamiskriteereistä rajoituksen hyväksyttävyyys on sellainen, jota arvioitaessa EIS:n vähimmäisehdoilla on merkitystä.³³⁶

Erityisesti sananvapautta koskevia säännöksiä sovellettaessa ja tulkittaessa on pidettävä mielessä sananvapauden keskeinen merkitys demokraattisessa yhteiskunnassa, mitä on korostettu lähes kaikessa perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia koskevassa kirjallisuudessa. Perusoikeusmyönteisen tulkintatavan vallitessa tuomioistuimen pitää perusteltavissa olevista tulkintavaihtoehtoista valita se, mikä parhaiten vastaa perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja eliminoo perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot.³³⁷ Ilmaisuvapauden rajoituksia sovellettaessa on tarkastelun ja tulkinnan kohteena itse viestin sisältö. Tällöin on noudatettava suvaitsevaa tulkintaa. Viesti ei ole lainvastainen pelkästään sillä perusteella, että sen sisältö loukkaa, järkyttää tai hämmentää jotakuta taikka on sävyiltään liioitteleva, poleeminen tai hyökkäävä.

Mielipiteen ja tosiasiaväitteen eroa tässä yhteydessä on syytä tähdentää. Arvoarvostelmien esittämisestä ei saa tuomita rangaistukseen, jos arvostelu pohjautuu ”riittäviin tosiasioihin” eikä sitä ole esitetty pelkästään loukkaamistarkoituksessa.³³⁸ Arvoihin perustuvat mielipiteet eivät ole tosia tai epätosia, mikä erottaa ne tosiasiaväitteistä. Lisäksi on vielä otettava huomioon asiayhteys sekä se, että julkisuuden ja etenkin vastuullisten poliitikkojen ja valtaa käyttävien toimintaa pitää voida arvostella kärkevästikin. Tämä liittyy jo sananvapauden tarkoitukseen.

Edellä esitetyn perusteella sananvapauden käyttämistä ei laillisesti voi käynnöissä etukäteen estää ollenkaan. Rajoitukset perustuvat lähes kaikilta osin vain siihen, että viestin sisältö täyttää rikoksen tunnusmerkit. Rajoituksia voidaan soveltaa vain jälkikäteen. Jos puheessa, kirjoituksessa tai muussa esityksessä on tehty rikoslaissa rangaistavaksi säädetty teko, tekijä voidaan saattaa rikosvastuuseen ja tuomita mahdollisesti menettämisseuraamukseen ja vahingonkorvaukseen. Tämä on jälkikäteisvalvontaa. Sen sijaan ennakolta estäminen voi tulla kysymykseen vain erittäin poikkeuksellisesti. Kaikkien levitykseen tarkoitettujen painotuotteiden tai vastaavien tuotteiden takavarikko on sananvapauden käyttämisestä joukkoviestimissä annetun lain 20 §:n mukaan sallittua vain, ”jos on todennäköistä”, että julkaisu tuomitaan menetetyksi. Hallituksen esityksessä takavarikon edellytykseksi ehdotettiin muotoa ”jos on syytä olettaa”, että julkaisu tuomitaan menetetyksi. Perustuslakivaliokunta muutti sanonnan tiukemmaksi todeten, että koko tallenteen takavarikoiminen on poikkeuksellinen toimenpide, ehkä pornografista aineistoa lukuun ottamatta.³³⁹ Valio-

³³⁶ PeVM 25/1994 vp s. 6.

³³⁷ PeVM 25/1994 vp s. 5.

³³⁸ Manninen 1999 s. 412–413.

³³⁹ PeVM 14/2002 vp s. 9.

kunta siis supisti entisestäänkin mahdollisuutta ennakolta puuttua viestien julkaisemiseen ja levittämiseen.

Jos viranomaiset kuitenkin käytännössä estävät sananvapauden käyttämistä esimerkiksi aineistoja takavarikoimalla, estämällä puheen tai ottamalla kiinni henkilöitä, miten tällaista estämistä on arvioitava? Arvioinnissa on ensinnäkin otettava tarkasteluun viestin sisältö. Jos todetaan, että viesti ei sisällöltään ole rikollinen, on varmaa, ettei tällä perusteella ole oikeutta estää viestin esittämistä. Jos viestin esittämistapa on sellainen, että se loukkaa jonkun toisen oikeutta, oikeuksien painoarvoa pitää arvioida tilannekohtaisesti ja estäminen voi perustua laillisiin rajoittamisperusteisiin. Viranomaisten toimintaa on tarkasteltava myös virkarikosten tunnusmerkistöjen kannalta.

Eduskunnan oikeusasiamies on vuonna 2001 ratkaissut tapauksen, jossa kansanedustajaa oli estetty jakamasta lentolehtisiä asuntomessualueen portilla kadulla. Poliisipartio oli määrännyt hänet siirtymään kauemmas messujen järjestäjien pyynnöstä. Lääninhallitus antoi lausunnon, jossa katsoi, ettei kansanedustaja nauttinut kokoontumislain mukaista suojaa. Perusteluna oli, ettei hän ollut tehnyt ennakkoilmoitusta. Viranomaiset siis tulkitsivat virheellisesti yhden henkilön toiminnan kokoukseksi ja sitten vielä katsoivat, että kun ei ollut tehty ilmoitusta, kokoontumisoikeuttakaan ei ole. Oikeusasiamies totesi poliisin ja lääninhallituksen käsitykset EIS:n ja perustuslain vastaisiksi. Poliisin pitäisi päätöksen mukaan päinvastoin edistää sananvapauden toteutumista. Laillisuusvalvoja tyytyi kuitenkin vain saattamaan käsityksensä Järvenpään poliisilaitoksen ja Etelä-Suomen lääninhallituksen tietoon.³⁴⁰

Apulaisoikeuskansleri on tutkinut kantelun, joka koski poliisin menettelyä Jyväskylässä 6.12.1998 sotilasparaatin aikana. Kaksi miestä oli paraattia seuranneen yleisön joukossa ottanut esiin kankaan julisteen, banderollin, jossa oli kirjoitus ”sotilassaappaat pois sivistyskaupungista”. Kysymyksessä ei siis ollut kokous, vaikka toinen mielenosoittajista olikin etukäteen tehnyt poliisille ilmoituksen. Paikallisen komisarion selityksen mukaan hän oli ilmoitusta tehtäessä yrittänyt saada tietoja mielenosoituksen yksityiskohdista. Lisäksi hän arvioi etukäteen, että mielenosoitus saattaa aiheuttaa häiriötä. Hän oli antanut poliisimiehille ohjeen, jonka mukaan mielenosoituksen saa pitää, jos siinä ei ole ”epäasiallisia julisteita” ja jos mielenosoittajat eivät ole niin lähellä paraatitilaisuuteen varattuja tiloja, että siitä aiheutuu ”häiriötä”. Mielenosoittajat oli otettu kiinni ja kuljetettu poliisilaitoksen säilöön, koska he eivät olleet siirtyneet kauemmaksi kutsuvieraille tarkoitettua aluetta. Miesten seisominen sotaveteraanien ja muun kutsuvierasjoukon takana oli poliisimiesten mielestä häiriöksi, koska jos mielenosoittajat olisivat alkaneet huutaa, ääni olisi kantautunut mikrofoneihin.

³⁴⁰ EOA 1909/4/00; 7.9.2001.

Mielenosoittajat olivat koko ajan pysytelleet vaiti. Heidä valvonut ylikonstaapeli oli käskenyt mielenosoittajia siirtymään vielä 50 metriä kauemmas kutsuvieraiden takana. He olivat seisoneet viiden metrin etäisyydellä kutsuvieraiden takana olevan pensasaidan takana. Ylikonstaapeli katsoi, että julisteen teksti ei ollut sopiva kyseiseen paikkaan. Miesten kieltäydyttyä siirtymästä, kolme poliisimiestä oli poistanut heidät väkisin paikalta ja samalla banderoli oli revitty, joskin ylikonstaapelin kertoman mukaan vahingossa. Poliisilaitoksella mielenosoittajat oli sijoitettu kosteaan juoppoputkaan, mutta siirretty sitten asiallisiin tiloihin. Sijoituskopeista toisessa valo sammutettiin. Kiinnittäminen kesti viisi tuntia. Kaupungin poliisipäällikkö katsoi lausunnossaan, että kiinniottolle oli riittävät perusteet. Paraatitilaisuus oli päättynyt jo kello 13.30, mutta mielenosoittajia kuulusteltiin sen jälkeen kello 16.55 asti epäiltyinä rikoksista, kuten haitanteosta virkamiehelle ja niskoittelusta. Syytteitä ei nostettu, koska AOK:n lausunnon jälkeen tuli selväksi, että rikoksia ei ollut tapahtunut ja mielenosoittajilla oli oikeus kieltäytyä poliisin käskyistä, koska ne eivät olleet laillisia.³⁴¹

Apulaisoikeuskansleri nojautui päätöksessään perustuslain mukaiseen sananvapauteen, kansainvälisiin sopimuksiin ja kokoontumislakiin esitöineen. Punninnassa olivat vastakkain mielenosoitus- ja sananvapaus ja toisaalta valtakunnallisen juhlatilaisuuden häiriötön kulku. Ratkaisussa todettiin selkeästi, että mielenosoituksen järjestämistä tai siihen osallistumisen sallimista ei voi arvioida siinä esitettyjen kannanottojen mukaan. Sananvapauden käyttöön puuttuminen olisi mahdollista, jos viestin sisältö olisi lainvastainen. Komisarion ohje epäasiallisten julisteiden kieltämisestä ei ollut sopusoinnussa mielenosoitus- ja sananvapautta koskevien periaatteiden kanssa. Poliisin tehtävä ei ole arvioida mielenosoituksessa esitettyjä mielipiteitä tällaisella subjektiivisella perusteella. Ratkaisussa katsottiin selvitetyn, että mielenosoittajien viestin sisältö on ainakin osaltaan vaikuttanut poliisin toimintaan. Komisarion ohjeita ei kaikilta osin voinut pitää lainmukaisina, ja ne osoittavat asenteellisuutta kansalaisten mielipiteen vapautta kohtaan. Useat poliisimiehet olivat tapauksen yhteydessä toimineet taitamattomasti ja poistumiskehoitus ei ollut asianmukainen. Apulaisoikeuskansleri päätyi kuitenkin siihen, että syytetoimiin ei ole aiheellista ryhtyä poliiseja vastaan. Komisario, ylikonstaapeli ja vartija saivat huomautuksen vastaisen varalle virheellisestä menettelystään. Lisäksi poliisilaitoksen kahden virkamiehen huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja kuulusteltavien asianmukaiseen kohteluun.³⁴²

Valtio korvasi rikotusta kankaisesta julisteesta 200 markkaa, koska katsottiin, että virkamiehet olivat aiheuttaneet vahingon virheellisellä menettelyllään. Suunnittelu- ja valmistuskustannuksia ei korvattu, vaan ainoastaan materiaalien arvo. Tekoa ei katsottu tahalliseksi, kun todistajien kertomuksia arvioitiin niin, että otettiin huomioon sellaisten todistajien lausumia, jotka eivät olleet havainneet tahallista repimistä.³⁴³

³⁴¹ Kihlakunnansyyttäjän S:n päätös 9.11.1999 nro 99/587.

³⁴² AOK:n päätös 29.10.1999 Dnro 1266/1/98.

³⁴³ Länsi-Suomen lääninhallituksen päätös 12.11.1999 Dnro LSLH-1999-3956/Si-6.

Asian ratkaisua voi pitää merkittävänä useistakin näkökulmista. Ensinnäkin tietysti AOK:n arvovaltainen lausunto tukee sananvapautta ja sen käyttämistä myös mielenosoituksissa ja muussa julkisuudessa. Periaate, että hallintoviranomaisen asia ei ole päättää, onko jokin viesti asiallinen vai ei, tuli vahvistetuksi. Toiseksi on kiintoisaa huomata, että poliisin asenteet ovat yksipuolisia ja perusoikeuksia vähätteleviä. Sananvapaus on ollut perustuslakien osana jo vuodesta 1919 ja erityisesti vuoden 1995 uudistus toi perusoikeudet näkyvästi julkisuuteen, oppikirjoihin ja oikeuskäytäntöön. Poliisin kouluttamistarpeeseen kiinnitettiin huomiota AOK:n lausunnossa.

5.2 KOKOUKSET JA MIELENOSOITUKSET

Yhteiskunnallinen toiminta tapahtuu usein kokouksissa, joihin voi liittyä myös painostustoimintaa. Muu osa yhdistystoimintaa keskittyy kokousten valmisteluun ja päätösten toteuttamiseen. Yhdistyksen kokoukset samoin kuin yhdistyksen hallituksen kokoukset ovat suljettuja kokouksia siinä mielessä, että ne on tarkoitettu yhdistyksen päätöksentekoon ja hallintoon. Ne ovat tietysti välttämättömiä toimintamuotoja ja perustuvat myös yhdistymisvapauteen. Kokouksissaan yhdistys käyttää yhdistysautonomiaansa, joka edellyttää vapautta käsitellä yhdistyksen toimintaa ulkopuolisten häiritsemättä. Painostustoiminnan ja työtaistelujen järjestämiseen liittyvä kokoontuminen ei perustuslain näkökulmasta poikkea muusta yhdistystoiminnasta.

Kokouksella tarkoitetaan tilaisuutta, johon yhtä useampi henkilö kokoontuu keskustelemaan ja tekemään mahdollisesti päätöksiä tai kuuntelemaan puheita, esitelmiä tai muussa niihin verrattavassa tarkoituksessa.³⁴⁴ Kokouksesta esitetyt määritelmät ovat laajoja, joskin käytännössä kokouksella tarkoitetaan muodollista päätöstentekotilaisuutta. Kokous tarkoittaa, että ainakin kaksi henkilöä on koolla. Määritelmän ulkopuolelle on haluttu jättää, ehkä kokoontumislain jaotTELUSTA johtuen, huvittelutarkoituksessa tapahtuvat kokoontumiset. Mielestäni sellaista rajausta ei voi määritelmään tehdä, vaikka laissa käsitelläänkin eri tavoin yleisötilaisuuksia. Kokous on ihmisten kokoontuminen yhteen tilapäisesti yhteisessä tarkoituksessa.³⁴⁵

Kokous ei ole oikeushenkilö, joka voisi saada oikeuskelpoisuuden. Rekisteröidynkään yhdistyksen kokous ei voi omissa nimissään tehdä sitoumuksia tai valituksia.³⁴⁶ Rekisteröimätön vapaamuotoinen yhdistys voi tosin toimia lyhyenkin ajan, jolloin ääritapauksessa yhdistyksen olemassaolo rajoittuu yhteen kokoukseen, minkä lisäksi nykyinen tekniikka mahdollistaa kokoontumisen

³⁴⁴ Riitesuo 1990 s. 1; Loimu 1985 s. 180.

³⁴⁵ Pohjolainen – Majuri 2000 s. 101.

³⁴⁶ Riitesuo 1990 s. 3.

jatkamisen tietoverkkojen avulla. Asialla ei ole mitään oikeutta luovaa merkitystä, koska joka tapauksessa yhdenkin kokouksen osallistujilla on oikeus esittää lausumia ja tehdä suunnitelmia jatkotoiminnaksi.

5.2.1 Kokoontumis- ja mielenosoitusvapaus

Jokaisella on PL 13 § 1 momentin nojalla oikeus lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin. Tarkempia säännöksiä tämän vapauden käyttämisestä annetaan 3 momentin mukaan lailla. Tämän perustuslaillisen toimeksiannon perusteella on säädetty kokoontumislaki, jolla korvattiin vuoden 1919 laki yleisistä kokouksista. Viimeksi mainittuakin oli jo moneen otteeseen yritetty uudistaa 1970-luvulta lähtien. Vuoden 1999 kokoontumislain tarkoitus on turvata kokoontumisvapauden käyttämistä sekä ohjata kokousten järjestämistä tarpeellisilla järjestysluontoisilla säännöksillä.

Sananvapauden ohella kokoontumisvapaus on demokraattisen yhteiskunnan ytimeen kuuluva oikeus. Yhdistysten ja kokoontumisten avulla kansalaisilla on mahdollisuus tuoda keskusteluun ehdotuksia ja vaihtoehtoja sekä järjestää painostustoimintaa poliittiseen päätöksentekoon vaikuttamiseksi. Yleiset kokoukset ja mielenosoitukset ovat keskeinen väline kansalaisyhteiskunnan muotoutumisessa. Olennaista tässä toiminnassa on, että viranomaiset eivät saa etukäteen puuttua kokoontumisen sisältöön eivätkä edellyttää mitään lupaa.³⁴⁷

Kokoontumisvapauden merkitys on otettu huomioon KokL 4 §:ssä, jossa julkiselle vallalle on annettu tehtäväksi edistää kokoontumisvapauden käyttämistä. Julkisen vallan eli valtion, kuntien ja muiden julkisoikeudellista valtaa käyttävien organisaatioiden velvollisuus on turvata oikeus kokoontumiseen ilman ulkopuolista häiriötä ja luoda edellytyksiä yleisten kokousten järjestämiselle. Kokoontumisoikeus on KokL 4 §:n mukaan paitsi vapausoikeus valtion puuttumista vastaan, myös positiivinen oikeus. Julkisen vallan pitää järjestää edellytyksiä kokousten järjestämiselle. Yhdistyksille ja muille kokousten järjestäjille tämä merkitsee oikeutta vaatia julkisilta yhdyskunnilta kokoontumistiloja sekä yleisten paikkojen vapaata käyttöoikeutta.

Perustuslain 13 §:ssä mainitaan myös mielenosoitus kokoontumisoikeuden yhteydessä. Sen lisääminen perustuslakiin oli tarpeellinen selvennys, joskin kokouslakia sovellettiin jo aikaisemminkin myös mielenosoituksiin. Toisaalta mielenosoitus ei tarvitse kokoontumista, joten osa mielenosoituksista on sananvapauden käyttämistä. Niitä ovat esimerkiksi yksittäisten henkilöiden mielipiteenilmaisut yleisellä paikalla. Kokoontumislaki omine rajoituksineen ei koske niitä, mutta jos järjestäjä tekee sellaisesta mielenosoituksesta poliisille ennakoilmoituksen, siihenkin sovelletaan kokoontumislakia. Järjestäjän intressissä

³⁴⁷ Ks. esim. Hallberg 1999b s. 420.

voi olla ennakkoilmoituksen tekeminen, jotta poliisi voisi täyttää velvollisuutensa ja turvata hänen oikeutensa mielenosoitukseen. Erottamaton osa mielenosoitusvapautta on sananvapaus. Esimerkiksi Saksassa mielenosoitusta ei ole kytketty kokoontumisoikeuteen, kuten Suomessa.³⁴⁸ Mielenosoitusvapaus on Suomessakin PL 13 § 1 momentin nojalla oma erillinen perusoikeutensa, jolla on läheiset yhtymäkohdat sekä kokoontumis- että sananvapauteen.

Kokoontumisvapauden alaan kuuluvat monet kansalaisjärjestöjen käyttämät toimintamuodot varsinaisten kokousten ohella. Niitä ovat kulkueet, vappumarsit, katuteatterit ja muut ns. happeningit, istunnat ja esiintymiset. Niiden yhteydessä käytetään julisteita, lentolehtisiä, kirjallisuutta ja muita välineitä. Erityisesti äänenvahvistimista on KokL:n 11 §:ään otettu selvä säännös, jonka mukaan vahvistinten käyttö on sallittua. Tämä on pääsääntö, josta voidaan poiketa, jos äänen voimakkuus merkitsee vaaraa tai kohtuutonta haittaa osanottajille, sivullisille tai ympäristölle. Lainkohta koskee samoin muitakin kokousvälineitä, kuten julisteita, tunnuksia ja tilapäisiä rakennelmia. Sananvapautta rajoitettiin aikoinaan kunnallisilla järjestyssäännöillä ja poliisin määräyksillä, mutta KokL 11 § ehkäissee mielivaltaista rajoittamista esimerkiksi yleiseen järjestykseen vetoamalla. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsiteparia ei mainita tässä lainkohdassa.

Kokoustoiminta etenkin urbaaneissa katumielenosoituksissa voi olla kaukana perinteisestä järjestäytyneestä kokouksesta puheenvuoropyyntöineen ja nuijankopautuksineen. Se ei silti sinänsä merkitse järjestyksen tai turvallisuuden vaarantumista. Katutapahtumat ovat mahdollisimman epävirallisia, mutta nauttivat sellaisinaanakin perusoikeussuojaa, eikä niihin ole oikeutta puuttua rajoitavasti pelkän vapaamuotoisuuden takia.

Kokoontumisvapautta vahvistamaan horisontaalitasolla on säädetty kaksi kriminalisointia rikoslakiin. Rangaistuksen uhalla kiellettyä on RL 14:5 §:n mukaan poliittisten toimintavapauksien loukkaaminen väkivallalla tai vakavan vaaran toisen hyvinvoinnille käsittävällä uhkauksella. Sen mukaan rangaistaan sitä, joka estää toista ilmaisemasta mielipidettään julkisesti, osallistumasta kokoukseen, kulkueeseen tai muuhun tilaisuuteen taikka perustamasta yhdistystä yleisiä asioita varten tai kuulumasta siihen tai toimimasta siinä. Uhkaus on tässä lainkohdassa määritelty laajasti kattamaan myös hyvinvointiin kohdistuvan uhkauksen. Näin ollen työsopimuksen tai vuokrasopimuksen irtisanomisella uhkaaminen täyttää rikoksen tunnusmerkin. Seuraamus on sakkoa tai enintään kaksi vuotta vankeutta, ja yritys on rangaistava. Joka estää tai yrittää estää kokouksen väkivalloin tai sillä uhkaamalla, on RL 14:6 §:n mukaan tuomittava sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Kokouksia ja mielenosoituksia suojataan myös järjestyslain (612/2003) 3 §:n yleissäännöksellä, jolla on kielletty yleisen järjestyksen häiritseminen ja turval-

³⁴⁸ Bull 1997 s. 114–115.

lisuuden vaarantaminen yleisellä paikalla. Rangaistuksen uhalla on kielletty mm. metelöiminen, uhkailu, hyökkäävät liikkeet ja esineiden heittäminen. Lainkoh- ta suojaa myös yleisiä kokouksia ja mielenosoituksia, joita suojasi aikaisemmin rikoslain ilkivaltapykälä. Yleinen kokous on tässä suojeluobjekti. Siten esimer- kiksi metelöimisen kieltäminen ei rajoita mielenosoituksia eikä kokouksia, joi- den sääntely on nimenomaan jätetty kokoontumislain varaan. Järjestyslain tar- koitus ei ole rajoittaa sananvapautta.³⁴⁹ Esimerkiksi mielenosoituksen luontee- seen kuuluvat usein kovaääniset iskulauseet ja puheet äänenvahvistimien väli- tyksellä. Näitä ei voi järjestyslain nojalla rajoittaa tai kieltää.

Kokoontumis- ja mielenosoitusvapauteen sisältyy oikeus suojeluun vasta- mielenosoituksia vastaan. Muu merkitsisi rajoitusta.³⁵⁰ Kansainvälisessä oi- keuskäytännössä on katsottu esimerkiksi viranomaisilla olevan velvollisuus ryhtyä toimiin mielenosoituksen suojelemiseksi vastamielenosoitukselta.³⁵¹

Vuonna 1980 viattomien lasten päivänä lääkärin uskonnollinen yhdistys päätti pitää tilaisuuden kirkossa, josta piti mennä kulkueena erään abortteja tehneen lääkärin vastaanoton edustalle. Samaan aikaan järjestettiin abortin hyväksyjien vastamielenosoitus. Neuvotteluissa poliisin kanssa alkuperäinen kulkue päätettiin siirtää toisaalle. Poliisi kertoi, että ei pystynyt estämään esi- merkiksi kananmunien heittämistä mielenosoittajien päälle.

Toinen aborttien vastainen mielenosoitus sekä jälleen vastamielenosoitus järjestettiin vuoden 1982 vapunpäivänä Salzburgissa. Poliisi ryhmittyi suoja- renkaaksi mielenosoittajien ympärille ja lopulta tyhjensi torin. Tästä menet- telystä valitettiin EIS 11 artiklan rikkomisena EIT:hen. Tuomioistuimen tär- keä horisontaalivaikutusta vahvistava linjaus oli, että valtiolta edellytetään positiivisia toimia mielenosoitusvapauden suojaamiseksi ja puuttumista myös yksilöiden välisiin suhteisiin. EIT ei muotoillut asiasta yleistä teoriaa, mutta tulkinta vakiinnuttaa käsitystä valtion velvollisuuksista. Valtion pitää ryhtyä kohtuullisiin ja järkeviin toimiin rauhallisten mielenosoitusten mah- dollistamiseksi. Valitus hylättiin, koska Itävallan katsottiin tehneen riittävästi. Valtiolta ei edellytetä toimia vastamielenosoituksen täydelliseksi estämi- seksi, vaan tilanteeseen nähden tarkoituksenmukaiset toimet riittävät. Oikeus vastamielenosoituksiinkin on suojattu, jos sillä ei estetä alkuperäistä mielen- osoitusta. Asiaan liittyi vielä se erikoisuus, että tori oli sosialistien perintein- en vappujuhlapaikka, jonka lääkäriyhdistys sillä kertaa ennätti ”varaa- maan” ennen vappujuhlan järjestäjiä. Johtopäätös on, että valtion pitää mah- dollistaa lailliset mielenosoitukset. Se perustuu demokraattisen yhteiskun- nan ihanteisiin. Absoluuttista suojaa ei voi kuitenkaan taata, mikä riippuu muun muassa vastamielenosoituksen rauhallisuudesta ja aikeista.³⁵² Suomes- sakin on tällaisissa konfliktitilanteissa kokoontumislakia tulkittava niin, että

³⁴⁹ HE 20/2002 vp s. 33.

³⁵⁰ v. Dijk – v. Hoof 1998 s. 589–590.

³⁵¹ Tapaus Plattform Ärzte für das Leben v. Itävalta, valitus nro 10126/ 82; Pellonpää 2005 s.

509.

³⁵² Merrills–Robertson 2001 s. 183–184.

äärimmäisessä tapauksessa alkuperäinen kantamielenosoitus voidaan estää, jos sen salliminen johtaisi terveyden tai hengen vaaraan.³⁵³

Toisenlainen tapaus oli EIT:n ratkaistavana vuonna 2003 tapauksessa, jossa oli kysymys sekä kokoontumisvapaudesta että sananvapaudesta englantilaisessa ostoskeskuksessa.³⁵⁴ Tuomioistuin ratkaisi omistusoikeuden ja sanan- sekä kokoontumisvapauden välisen kollision. Valitus koski Ison-Britannian viranomaisten menettelyä, jolla oli hyväksytty valittajien kokoontumisen ja ilmaisun estäminen yksityisten omistamassa yleisenä paikkana olevassa kauppakeskuksessa. Tarkoitus oli hiljaisesti protestoida asemakaavan muutosta, jolla nuorten vapaa-ajan käytössä oleva alue otettiin rakennuskäyttöön. Mielenosoittajien menetelmänä oli nimien kerääminen adressiin, lentolehtisten jakaminen ja esitteiden pitäminen näkyvillä. Kauppakeskuksen yksityiset järjestyksenvalvojat estivät toiminnan. Valituksessa vedottiin myös siihen, että muiden oli annettu kampanjoita samoissa tiloissa. Valitukseen liitetystä listasta mainittiin muun muassa pelastusarmeija, tupakoinnin vastainen kampanja, kuninkaallisen legioonan keräys ja kaasuyhtiön mainoskampanja. Yhtenä perusteluna oli, että kauppakeskuskin oli aikaisemmin ollut yhteiskunnan omistuksessa ja oli yksityistetty.

Ratkaisussaan EIT hylkäsi valituksen ja katsoi, että EIS 10 ja 11 artiklaa ei ollut rikottu. Perustelujen 43. kohdassa todetaan, että sananvapaus ei ole rajaton, ja myös omistuksen suoja on otettava huomioon. Ilmaisun vapaus ei oikeuta pääsyyn yksityisten omistamiin tiloihin eikä kaikkiin julkisessakaan omistuksessa oleviin paikkoihin, kuten virastoihin. Perustelujen 48. kohdassa todettiin, että valittajien kommunikointioikeutta rajoitettiin vain kauppakeskuksen aulassa ja käytävillä. Sen sijaan heillä oli vapaus tehdä asiaansa tunnetuksi muualla, kuten kaupungin kaduilla tai kiertelemällä ovelta ovelle.

Kuten tuomari Maruste totesi eriävässä mielipiteessään, tuomiota voi arvostella siitä, että omistajien kaupankäynnille annettiin tarpeettomasti etusija sanan- ja kokoontumisvapauden edelle. Yhä enemmän yhteiskunnan laitoksia yksityistetään, jolloin julkiset tilat ja toiminnot, kuten posti, liikenne, energia, terveydenhoito ja yhteiskuntapalvelut muuttuvat yksityisen omistusoikeuden kohteiksi. Huomattavaa on, että valittajat hakivat mahdollisuutta keskustella yleisistä eivätkä yksityisistä asioista ilman häiriötä tai puuttumista elinkeinonharjoittajien liiketoimintaan. Maruste yhtyi valittajien kantaan, jonka mukaan kauppakeskus on luonteeltaan *forum publicum* tai puolijulkinen (quasi-public) tila.

Ratkaisusta ei mielestäni ole suoraan tehtävissä johtopäätöksiä Suomen oikeuteen. Merkittäviä kriteerejä rajoitusperusteina ovat ensinnäkin elinkeinonharjoittamisen vapaus, jota ei tässä tapauksessa lainkaan estetty. Toiseksi on otettava huomioon viestin sisältö, joka oli vaikuttamista poliittisiin ja yhteis-

³⁵³ Vrt. myös Bull 1997 s. 119–120.

³⁵⁴ Appleby and others vs. The United Kingdom, valitus 44306/98.

kunnallisiin hankkeisiin. Kolmanneksi Suomen kokoontumislain tulkinnassa ostoskeskus on paikka, johon kaikilla on vapaa pääsy.

Kokoontumisvapaudessa on olennaista, että sen käyttämiseen ei tarvitse pyytää keneltäkään lupaa. Jos tarkoitus on kokoontua yksityisessä käytössä olevalle kiinteistölle, omistajan lupa tietysti on tarpeen. Mutta sitäkään ei tarvita, jos kokous pidetään yleisellä paikalla tai alueella, johon ulottuvat jokamiehenoikeudet. Jokamiehenoikeudet perustuvat vanhaan pohjoismaiseen oikeusperinteeseen, joka antaa jokaiselle oikeuden kulkea metsässä ja muualla luonnossa toisen kotirauhan piirin ulkopuolella.³⁵⁵ RL 28:14 §:stä ilmenee oikeus kerätä risuja ja luonnonvaraisia kasveja, kuten sieniiä ja marjoja myös toisen omistamalta maalta. Tähän kuuluu luonnollisena myös oikeus ulkoilla ja leiriytyäkin tilapäisesti. Jokamiehen oikeuksia käyttävät voivat samalla kokoontua lupaa kysymättä.

Mielestäni sananvapaus ja kokoontumisvapaus ulottuvat jokamiehenoikeuksien nojalla myös yksityisen omistamaan metsään. Marjastajat saavat kokoontua marjaretkellään ja perusoikeusmyönteinen tulkinta johtaa siihen, että yleinen kokous voidaan järjestää missä tahansa laillisessa tarkoituksessa myös esimerkiksi yksityisen omistamassa metsässä. Metsälakiin säädettiin vuonna 2004 lisäys, 18a §, jolla kriminalisoidaan metsän hakkuun estäminen. Tarkoitus on rajoittaa metsäaktivistien tempauksia vanhojen metsien suojelemiseksi. Kriminalisointi lähti alkuun eräiden kansanedustajien lakialoitteista, joissa ehdotettiin rangaistavaksi pelkkä oleskelu metsässä niin, että se estää tai häiritsee käynnissä olevaa metsätyötä.³⁵⁶ Häiritseminen metsässä olisi jäänyt epämääräiseksi tunnusmerkiksi ja oikeastaan tarkoitus olikin estää kaikki mielenosoitukset metsätyömaan lähellä. Valiokuntakäsittelyssä palattiin perustuslailliselle kannalle ja metsälain 18a §:ää täsmennettiin eduskunnan vastauksessa niin, että rangaistavuuden edellytyksenä on tosiasiallinen metsän hakkuun estäminen eikä pelkkä häiritseminen. Lisäksi edellytetään, että oleskelu hakkuutyömaan välittömässä vaikutuspiirissä on oikeudetonta.³⁵⁷

Kokous voi haitata omaisuuden vapaata käyttämistä. Kokoontumislain 9 §:n mukaan on selvää, että yleisen kokouksen saa järjestää ilman omistajan tai haltijan lupaakin yleisellä paikalla. Kokoontumisoikeuden horisontaalivaikutus on otettu huomioon niin, että omistusoikeus saa jonkin verran väistyä demokratiassa tärkeän kokoontumisoikeuden tieltä. Omistaja tai haltija voi kuitenkin rajoittaa alueen käyttöä, jos siitä on odotettavissa kohtuutonta haittaa haltijalle tai ympäristölle.

³⁵⁵ Scheinin 1999b s. 302.

³⁵⁶ LA 154/2003 vp ja LA 141/2003 vp; vrt. AOA 981/4/95, joka koski poliisin menettelyä sen sallittua metsäkoneen käytön mielenosoittajia vaarantavalla tavalla. Poliisin menettely katsottiin virheelliseksi.

³⁵⁷ EV 52/2004 vp – HE 73/2003 vp, LA 154/2003 vp

Kokoontumislain 9 §:ssä mainitaan ilman omistajan lupaa käytettävänä kokouspaikkoina tori, aukio, katualue tai muu sellainen kokoustarkoitukseen soveltuva yleinen paikka. Yleisiä paikkoja ovat lisäksi puistot, julkisten rakennusten portaat ja katetutkin alueet. Olennaista on alueen tosiasiallinen käyttö eikä esimerkiksi asemakaavaan merkitty käyttötarkoitus. Yleinen paikka on sellainen, johon yleisöllä on oikeus rajoituksetta päästä.³⁵⁸ Ostoskeskukset ja vastaavat yleisölle avoimet tilat ovat tulkinnassa raja-alueella, kuten ilmenee myös edellä selostetusta EIT:n ratkaisusta. Ostoskeskukset ovat nimenomaan kaupallisiin tarkoituksiin perustettuja yksityisalueita, joten omistajan ei tarvitse hyväksyä sellaista toimintaa, joka estäisi elinkeinon harjoittamisen. Estyminen on tulkittava suppeasti, koska mainitunlaiset tilat eivät luonteeltaan ole ”hiljaisia”.

Sen sijaan julkisen rakennuksen sisätilat, kuten aulat, asemat ja sisäpihat eivät ilman omistajan lupaa ole ilman muuta käytettävissä yleisiin kokouksiin. Kun otetaan huomioon KokL 4 §:n mukainen kokoontumisen turvaamis- ja edistämisvelvollisuus, julkisten yhteisöjen omistamiin sisätilojen käyttöön pitää suhtautua myönteisesti ja oikeutta rajoittaa niihin pääsyä on tulkittava tiukemmin kuin yksityisen kiinteistön omistajan oikeutta.³⁵⁹

Lähtökohtaisesti kokoontumisoikeuteen kuuluu sekä ajankohdan että paikan määrittäminen vapaasti. Poliisi voi kuitenkin määrätä kokouksen siirrettäväksi toiseen paikkaan. Kotirauha, työnteke ja elinkeinotoiminta on otettava huomioon niin, ettei niitä häiritä kohtuuden rajat ylittävällä tavalla. Arvioinnissa on perustuslakivaliokunnan mukaan otettava huomioon myös häiriön kesto ja toistuvuus. Kulkue sen sijaan on siirrettävissä toiselle reitille vain liikenteellisin perustein.

Mielenosoitus täytyy saada järjestää sellaisessa paikassa, jossa sillä voidaan vaikuttaa mielenosoituksen kohteeseen. Lain valmistelussa kiinnitettiin nimenomaan huomiota siihen, että mielenosoituksen tarkoitusta ei saa vaarantaa siirtämällä se vähäisin perustein sellaiseen paikkaan, että se menettää tehonsa painostuskeinona. Mielenosoituksen tarkoitus saattaa esimerkiksi olla mielipiteen ilmaiseminen tietyn elinkeinon harjoittamisesta. Tällöin esimerkiksi liikehuoneiston lähellä kokoontumisesta elinkeinon harjoittamiselle aiheutuvan häiriön kohtuuttomuutta pitää arvioida tavanomaista korkeamman mittapuun mukaan.³⁶⁰ Tällä tarkoitetaan, että punninnassa on lähtökohtaisesti, *prima facie*, annettava suurempi paino kokoontumisvapaudelle ja sananvapaudelle kuin elinkeinon harjoittamiselle koituvalle lyhytaikaiselle haitalle. Tämä on osa KokL 19 §:n mukaista kokoontumisvapauden turvaamista.

³⁵⁸ Pohjolainen – Majuri 2000 s. 144–145.

³⁵⁹ HE 145/1998 vp s. 25 ja PeVM 13/1998 vp s. 5.

³⁶⁰ PeVM 13/1998 vp s. 6

5.2.2 Ilmoitusvelvollisuus

Jos yleinen kokous pidetään ulkona, siitä on tehtävä alueen poliisille suullinen tai kirjallinen ilmoitus viimeistään kuusi tuntia ennen kokousta. Myöhemmin tehty ilmoitus on KokL 7 §:n mukaan pätevä, jos kokouksen järjestämisestä ei aiheudu kohtuutonta haittaa yleiselle järjestykselle. Spontaanista mielenosoituksesta voi ilmoittaa myös vasta paikan päällä tilaisuuden jo alettua.³⁶¹

Ilmoitusvelvollisuutta tulkittaessa on otettava huomioon, että sen pääasiallinen tarkoitus on antaa poliisille mahdollisuus täyttää velvollisuutensa kokoontumisoikeuden turvaamiseksi. Ilmoitusvelvollisuuden tarkoitus ei ole hankaloittaa tilaisuuden järjestäjän toimintaa, vaan edistää poliisin mahdollisuuksia hoitaa tarvittavia järjestelyjä esimerkiksi liikenteen sujumiseksi.³⁶² Juuri liikenteen sujuminen on korostetun tärkeä intressi kaikessa yleistä järjestystä, kokouksia ja poliisin toimintaa ja jopa täydennyspoliisia koskevassa lainsäädännössä ja kirjallisuudessa. Toisaalta voi todeta, että mielenosoitus ja etenkin kulkue ovat myös liikennettä eikä vain autoliikenne.

Ilmoitusvelvollisuus on kokouksen järjestäjällä. Ilmoituksen tarkoituksen huomioon ottaen ei ole erikseen tutkittava, onko ilmoituksen tehnyt esimerkiksi yhdistyksen nimenkirjoittaja. Olennaista on, että poliisi saa tiedon joltain järjestäjän edustajalta. Jos järjestäjä on rekisteröimätön yhdistys tai vieläkin epävirallisempi väliaikainen yhteenliittymä, kuka tahansa sen edustaja voi tehdä ilmoituksen. Lain mukaan tilaisuudella on aina järjestäjä, ja ilmoitusvelvollinen on siten periaatteessa aina nimettävissä. Mutta kokous tai mielenosoitus voi olla spontaani esimerkiksi niin, että omasta aloitteestaan samaan paikkaan tulleet henkilöt päättävät jatkaa kokoontumista yhteisenä mielenosoituksena. Varsinaista järjestäjää ei tällaisissa tilanteissa ole. Olisi keinotekoista yrittää nimeä spontaanissa tapaamisessa joku aloitteellinen henkilö järjestäjäksi, jonka pitäisi sitten kesken tapaamisen ilmoittaa kokouksesta poliisille. Teoriassa järjestäjinä voitaisiin pitää kaikkia spontaanisti kokoontuneita, jotka yhdessä jatkavat tapaamistaan mielenosoituksena. Myös spontaani kokous ja mielenosoitus, josta ei ole tehty ilmoitusta ollenkaan, on kokoontumisvapauden piirissä, ja viranomaisten tehtävä on turvata myös sellaisen tilaisuuden häiriötön kulku.³⁶³

Ilmoituksen laiminlyönti ei tee itse kokousta tai mielenosoitusta laittomaksi. Tämä on todettu myös EIT:ssä tutkittaessa työtekijöiden mielenosoituksen hajottamista Ankarassa vuonna 2001. Poliisi hajotti kokoukset sillä perusteella, että ne järjestettiin kielletyllä alueella, yleisellä aukiolla. Lisäksi vedottiin siihen, että kokouksesta ei ollut ilmoitettu kolmea päivää aikaisemmin, kuten piti. Tuomioistuin totesi, että tällaiset järjestelyt ovat vain kokoontumisvapauden

³⁶¹ Pohjolainen – Majuri 2000 s. 140.

³⁶² Pohjolainen – Majuri 2000 s. 137; HE 145/1998 vp s. 23.

³⁶³ Pohjolainen – Majuri 2000 s. 66.

peiteltyä estämistä, kun kokouksesta ei aiheutunut normaalia enempää häiriötä eikä vakavaa vaaraa julkiselle järjestykselle.³⁶⁴ Samoin kävi Unkarissa, jossa mielenosoitus oli estetty ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin takia. Poliisin toiminta oli suhteetonta puuttumista kokoontumisvapauteen.³⁶⁵

Ilmoituksessa on mainittava kokouksen järjestäjä, kokouksen tarkoitus, kokouspaikka tai kulkueen reitti, kokouksen alkamisaika ja arvioitu päättymisaika, järjestäjän mahdollisesti asettamat järjestyksenvalvojat sekä kokouksessa käytettävät rakennelmat ja muut erityisvälineet. Lisäksi on nimettävä yhteyshenkilö poliisin yhteydenpitoa varten. Muut kohdat ovat perusteltavissa kokouksen kulun ja järjestelyjen kannalta, mutta kokouksen tarkoituksen ilmoittaminen ennakolta on kyseenalainen lainkohta. Sitä on perusteltu sillä, että näin poliisi voi päätellä, onko kysymyksessä kokous vai yleisötilaisuus.³⁶⁶ Tämä liittyy siihen epäonnistuneeseen ratkaisuun, että kokouksia ja yleisötilaisuuksia kohdellaan mm. KokL:n 14 ja 15 §:n mukaan eri tavoin. Kaikista yleisötilaisuuksista ei tarvitse edes ilmoittaa ennakolta, mutta toisaalta jotkut yleisötilaisuudet voidaan ennakolta kieltää. Jos tilaisuus on samalla sekä kokous että taiteellinen esitys, poliisikaan tuskin pystyy arvioimaan tilaisuuden luonnetta. Epäselvässä tulkintatilanteessa tilaisuutta on perusoikeusmyönteisen tulkinnan mukaan pidettävä kokouksena, joka nauttii parempaa suojaa viranomaisten puuttumista, kuten ennakolta kieltämistä, vastaan.

Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti ei sinänsä ole rangaistava teko. Kokoon-tumisrikkomuksesta voidaan KokL 26 §:n mukaan tuomita sakkoon henkilö, joka tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta laiminlyö ilmoitusvelvollisuuden ja siten aiheuttaa huomattavaa vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Lainkohdasta heijastuu kokoontumisvapauden periaate. Siitä seuraa, ettei kokoontumiselle saa asettaa tarpeettomia esteitä ja hankaluuksia. Ilmoitus voi olla vapaamuotoinen. Rikkomuksesta voidaan tuomita vain vähintään törkeään huolimattomuuteen syyllistynyt ja sillä edellytyksellä, että yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle on laiminlyönnillä aiheutettu huomattavaa vaaraa. Pelkkä haitta ei riitä rangaistavuuden edellytykseksi. Rangaistavaa voisi olla suuren kokouksen ennakkoilmoituksen laiminlyöminen, jos kokous järjestetään keskellä kaupunkia ruuhka-aikaan. Lähellä törkeää huolimattomuutta toiminta voisi olla ainakin silloin, jos mainitunlaisessa tilanteessa järjestääkin kokouksen toisessa paikassa kuin on ilmoittanut ja laiminlyö ilmoittaa kokouspaikan muutoksesta. Jos poliisi on saanut tietää kokouksesta muuta kautta hyvissä ajoin, poistuvat rangaistavuuden edellytykset.

Työtaistelun yhteydessä järjestetään usein lakkovartiointi työpaikan ulkopuolelle. Lakkovahtien toiminta ei välttämättä ole kokous. Toisaalta lakkorajo-

³⁶⁴ EIT tapaus Nurettin Aldemir vs. Turkki 18.12.2007.

³⁶⁵ EIT tapaus Bukta ja muut vs. Unkari, 17.7.2007.

³⁶⁶ HE 145/1998 vp s. 24.

jen valvomiseksi pidetään työpaikan lähellä yleensä myös kokouksia ja mielenosoituksia. Näitä koskee ilmoitusvelvollisuus, samoin kuin mahdollisia kulkueita. Jos kokoukseen kutsutaan vain tietyt henkilöt tai vain esimerkiksi ammattiosaston jäsenet, kokous ei ole yleinen eikä siitä tarvitse ilmoittaa ennakolta.

5.2.3 Kokoontumisvapauden rajoittaminen

Kokoontumisvapauden rajoittaminen on mahdollista vain lailla ja muutenkin noudattaen perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä. Rajoittamisessa suhteellisuusperiaatteen merkitys on keskeinen. Tämä korostuu tilanteissa, joissa esimerkiksi hallintopäätöksissä tai oikeudenkäynnissä on punnittava mielenosoitusvapautta suhteessa siihen toimintaan, jota se haittaa. Elinkeinovapaus ja liikkumisvapaus saattavat olla ristiriidassa mielenosoituksen kanssa, jolloin on otettava huomioon monia oikeutettuja intressejä. Kokoontumisen ja mielenosoituksen teho ja koko voivat oikeuttaa toiminnan rajoittamiseen.

Kokoontumisvapauden yhteydessä kiinnittyy huomio myös rajoitusten hyväksyttävyyksivaatimukseen ja oikeusturvavaatimukseen. Ensin mainittu on tärkeä tässä yhteydessä, koska kokoukset, lakkovartiointi, mielenosoitukset ja muu julkinen kansalaistoiminta saavat usein vastaan vaatumuksen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden säilyttämisestä. Toinen rajoitusedellytys taas on merkittävä sen takia, että rajoittamiseen ja estämiseen liittyy poliisin tosiasiallista toimintaa, jota on oikeusturvamenettelyllä mahdoton muuttaa toiseksi enää jälkeenpäin. Jos poliisi toimisi virheellisesti, sen saaminen vastuuseen on myös ongelmallista, koska todisteiden hankkiminen ja selvittely jälkeenpäin on työlästä ja osin mahdotonta. Lisäksi virheiden tutkiminen kuuluu poliisille itselleen, joskin jääviysnäkökohdat otetaan aina huomioon antamalla tutkinta tarvittaessa toisen poliisilaitoksen henkilökunnalle. Jos poliisin toiminta perusoikeuksien estämiseksi hyväksytään ilman seurauksia, kokoontumisvapaus kansalaisten subjektiivisena julkisena oikeutena sen paremmin kuin demokraattinen oikeusvaltiokaan ei toteudu. Tässä mielessä poliisi on keskeisessä asemassa sekä turvaajana että rajoittajana.

5.2.3.1 Kokouksen järjestelyjä koskevat rajoitukset

Kokoontumista paikassa, jossa jo on ilmoitettu pidettäväksi toinen kokous, voidaan rajoittaa KokL 10 §:n nojalla. Etusijalla on se kokous, josta on ensin ilmoitettu, ja muut kokoukset voidaan siirtää toiseen paikkaan tai aikaan, jos niiden samanaikainen järjestäminen samassa paikassa ei ole mahdollista. Siirtämisessä on tässäkin tapauksessa otettava huomioon, että kokousta ei saa siirtää

sellaiseen paikkaan, joka tekisi sen tarkoituksen tyhjäksi. Sama koskee mahdollista muutettua ajankohtaa.³⁶⁷

Tämän etuoikeuden syrjäyttää kuitenkin kokouspaikan perinteinen käyttö. Jos esimerkiksi vappujuhla, yliopistollinen tilaisuus tai uuden vuoden vastaanotto on perinteisesti järjestetty tietyllä paikalla, tämä oikeus säilyy, vaikka joku ehdisi välillä ilmoittaa järjestävänsä toisen kokouksen samaan aikaan samassa paikassa. Kokoon-tumisvapauden horisontaalinen suoja on Suomessa järjestetty näin ehkä poikkeavasti, mutta varmasti konflikteja ehkäisevästi vastamielensoitustilanteissa.

Poliisi voi KokL 10 § 2 momentin mukaan eräillä perusteilla määrätä kokouksen siirrettäväksi toiseen paikkaan neuvoteltuaan yhteyshenkilön kanssa. Perusteet luetellaan lainkohdassa tyhjentävästi.³⁶⁸ Kokouksen saa siirtää, jos kokouksen järjestäminen ilmoitetussa paikassa

- vaarantaa ihmisten turvallisuutta, aiheuttaa huomattavaa haittaa ympäristölle tai vahinkoa omaisuudelle
- häiritsee kohtuuttomasti sivullisia tai liikennettä taikka
- häiritsee kohtuuttomasti valtiovierailuun tai julkisyhteisön järjestämään kansainväliseen kokoukseen kuuluvaa tai suojelun tarpeeltaan niihin rinnastettavaa tilaisuutta.

Poliisi voi lisäksi määrätä kulkueen reitin muutettavaksi liikenteen sujuvuuden sitä vaatiessa, ottaen kuitenkin huomioon, ettei reitin muutoksella vaaranneta kulkueen tarkoitusta. Jos kulkueen tarkoitus on esimerkiksi protestoida jotain valtion kallista edustustilaisuutta kulkemalla mielenosoituksellisesti tilaisuuden ohi, poliisi ei tämän lainkohdan nojalla saa siirtää reittiä niin, että kulkueta ei nähtäisi siitä paikasta, jossa protestoitava tilaisuus on meneillään. Reitin muuttaminen on perusteltua ainoastaan liikenteellisistä syistä.³⁶⁹

Rajoitukset KokL 10 §:ssä ovat perusoikeuksien näkökulmasta hyväksyttäviä. Turvallisuus ja kohtuuttoman häiriön välttäminen ovat hyväksyttäviä syitä, jos niiden tulkinta pysyy perusoikeusmyönteisellä kannalla. Kohtuuttomuutta arvioitaessa pitää olla objektiiviset perusteet eikä esimerkiksi mielenosoituksen kohteena olevan elinkeinonharjoittajan subjektiivinen kiusallisuuden tunne, kuten perustuslakivaliokunta totesi. Mielenosoituksen tarkoitus voi olla juuri kannanotto tiettyyn elinkeinotoimintaan, jolloin kohtuuttomuutta pitää arvioida ”tavanomaista korkeamman mittapuun mukaan”.³⁷⁰ Jos mielenosoitus estää menemisen elinkeinonharjoittajan liikkeeseen, on asiaa harkittava elinkeinonharjoittamisen vapauden sekä aina mukana olevan liikenteen häiritsemisen näkö-

³⁶⁷ PeVM 13/1998 vp 10 §; Pohjolainen – Majuri 2000 s. 149.

³⁶⁸ HE 145/1998 vp s. 25; PeVM 13/1998 vp s. 6.

³⁶⁹ Pohjolainen – Majuri 2000 s. 156.

³⁷⁰ PeVM 13/1998 vp 10 §; Pohjolainen – Majuri 2000 s. 151.

kulmasta. Poliisin käytännössä on löydetty eräänlainen viiden metrin sääntö. Mielenosoitusta ei ole saanut järjestää viittä metriä lähemmäs sen liikkeen ovea, jota vastaan mieltä osoitetaan. Jos mielenosoittajajoukko estää pääsyn liikkeeseen tai edes haittaa sitä seisomalla liian lähellä, teon on katsottu loukkaavan elinkeinon harjoittamista.³⁷¹ Poliisilla on oikeus kehottaa kokousta siirtymään toiseen sopivaan paikkaan, mutta siirtämiskehoitus edellyttää ensin neuvottelemista kokouksen järjestäjien kanssa.

Myös apulaisoikeuskansleri on ottanut kantaa tähän kysymykseen mielenosoittajien kanneltua hänelle poliisin toiminnasta. Selostuksesta käy ilmi, että kanteluun johtaneessa tilanteessa turkisliikkeen edessä oli ollut vain kolme henkilöä jakamassa lentolehtisiä. Laillisuudenvalvojan mielestä lentolehtisten jakaminen liikkeen edessä loukkasi elinkeinon vapautta, joka on HM:n mukaan yhtä hyvin suojattu perusoikeus kuin sananvapaus ja kokoontumisvapaus.³⁷² Päätöstä voi arvostella perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Kolmen henkilön mielenilmaisu tuskin on varsinainen este elinkeinotoiminnan jatkamiselle, eikä tapauksessa väitettykään, että jotakuta asiakasta olisi estetty menemästä liikkeeseen ostoksille. Kysymyksessä oli vain häiriö, mikäli häirionä voi pitää sitä, että joku tarjoaa lentolehtistä luettavaksi. Erilaisten tiedotteiden jakelu on kadulla jokapäiväistä sekä kaupallisena mainostamisena että mitä erilaisimpien aatteellisten ja uskonnollisten liikkeiden ja lahkojen toimintana. Liikenteen estäminen on kaupungeissa jokapäiväistä myös pysäköimällä ajoneuvoja jalkakäytävillä. Esteet saattavat rajoittaa myös perusoikeuksien käyttämistä, mutta viranomaiset eivät siihen puutu. Lisäksi on selvää, että mielenosoitus oli lyhytaikainen eikä siten voinut estää liikkeenharjoittajaa jatkamasta liikettään ja saamasta elantoansa siitä.

Kun KokL 10 § 2 momentissa oleva luettelo on tyhjentävä, edellytyksenä kokouspaikan siirtämiselle on nykyisen lain vallitessa vastaavissa tilanteissa oltava ”huomattava haitta ympäristölle” tai ”vahinko omaisuudelle” taikka ”sivullisten tai liikenteen kohtuuton häiritseminen”. Kolmen henkilön hiljainen kokous ja lehtisten jakelu ei täytä näitä tunnusmerkkejä. Raja tulee vastaan sitten, kun todellisuudessa estetään asiakkaiden pääsy liikkeeseen tai heitä kehoitetaan kovaäänisesti tai uhkaamalla pysymään poissa liikkeestä. Mielestäni perusoikeusmyönteinen tulkinta johtaa tähän päätelmään. Kokoontumis- ja mielenosoitusvapautta vastassa on tässä punninnassa jälleen liikenteen sujuminen, joka on vähäisempi oikeushyvä kuin perusoikeudet.³⁷³

³⁷¹ Pohjolainen – Majuri 2000 s. 152–153.

³⁷² AOK:n päätös 993/1/97. Tapahtuma on vuodelta 1997 eli ajalta ennen nykyisen kokoontumislain säätämistä, mutta perusoikeusuudistuksen jälkeen. Poliisin toiminnan on katsottu vastaavan uuden kokoontumislain tarkoitusta, ks. Pohjolainen – Majuri 2000 s. 152.

³⁷³ Sinisalo – Seppälä 1975 s. 78 : ” – ei voida lähteä siitä, että liikenteen täydellinen sujuminen käy ennen kokoontumisoikeutta.”

Kokoontumisella yrityksen kulkuväylän lähellä on huomattava merkitys työtaisteluvapauden käyttämisessä. Jos yritys tai laitos on julistettu esimerkiksi lakkoon, on usein tarpeen järjestää tarkkailua ja vartiointia työpaikan kulkuväylille. Lakkovahteja voi olla useita painostamassa lakonalaiseen työhön meneviä työntekijöitä. Tilanteet voivat muodostua samanlaisiksi kuin edellä selostettu tapaus turkisliikkeen ovella. Asiakkaiden tai työhön halukkaiden pääsyä elinkeinonharjoittajan liikkeeseen ei saa estää. Lakkovartioinnin on oltava väkivallatonta.

Oikeuskäytäntöä ja vielä enemmän hallintokäytäntöä on KokL 10 §:ssä mainituista ”niihin rinnastettavista tilaisuuksista”. Tällaisia tilaisuuksia ovat julkisyhteisön juhllalliset tilaisuudet, jotka arvokkaan luonteensa vuoksi tarvitsevat erityistä suojaa.³⁷⁴ Tällainen tilaisuus on epäilemättä perinteinen tasavallan presidentin itsenäisyyspäivän vastaanotto, ”Linnan juhlat”. Näiden virallisten juhlien rinnalla on monena vuonna järjestetty ns. kuokkavierasjuhlia, aluksi nimeltään ”Kansan kuokkavierasjuhlat”. Kysymyksessä on kokoontuminen ja mielenosoitus lähinnä Linnan juhlien eliittiä vastaan. Kuokkavieraiden poliittisia tunnuksia ovat olleet vaihtelevasti sosiaaliturvan puutteet, globalisaation vastustaminen, syrjinnän ja yleisesti epäoikeudenmukaisuuden ja kapitalismin vastustaminen.

Kuokkavierasjuhliin liittyi aikoinaan paljonkin myös kansalaistottelemattomuutta ja jopa ilkivaltaa, vaikka alkuperäinen tarkoitus oli poliittinen mielenosoitus. Viime vuosina kuokkavierastapahtumia ei ole ollut. Poliisin reagointi on ollut voimakas ja esimerkiksi vuonna 2003 hyvin varustettuja puolisotilaallisia poliisimiehiä oli Presidentinlinnan ympärillä enemmän kuin mielenosoittajia, noin 450. Vuonna 2004 poliisien laatu ja määrä oli ennallaan, mutta mielenosoittajia oli enää kaksi, eri aikoina. Sitten poliisin näkyvää esiintymistä on vähennetty. Linnan ympärillä olevaa aluetta on kuitenkin yhä enemmän eristetty ja monen hehtaarin alue toria ja katuja on suljettu kokonaan. Tästä on tullut pysyvä tapa, jolla poliisi on onnistunut estämään mielenosoitukset itsenäisyyspäivänä.

Kokouksista aiheutuvaa tavanomaista häiriötä, kuten melua tai liikenteen vaikeutumista on kaupunkioiloissa siedettävä.³⁷⁵ Verrattuna esimerkiksi kaupallisiin häiriöihin kokoukset ja mielenosoitukset ovat vain lyhytaikaisia, joten puuttuminen häiriötekijöihin on pidettävä oikeassa suhteessa muuhun ympäristöön.

Syksyllä 2004 tuli vireille hallituksen lainsäädäntöhanke naamioituneena esiintymisen kieltämisestä yleisön joukossa rangaistuksen uhalla ja jopa naamiointivälineiden hallussapidon kieltäminen.³⁷⁶ Tarkoitus oli lisätä rikoslakiin

³⁷⁴ HE 145/1998 vp s. 27; Pohjolainen – Majuri 2000 s. 154.

³⁷⁵ Pohjolainen – Majuri 2000 s. 159.

³⁷⁶ HE 81/2004 vp.

naamioitumisen kieltö, muuttaa kokoontumislakia vastaavasti sekä antaa järjestyksenvalvojille valtuudet tarkastaa henkilöitä naamioitumiseen soveltuvien esi-
neiden takavarikoimiseksi. Taustalla oli muutaman kansanedustajan närkästy-
minen, kun mielenosoittajat hidastivat Linnan juhliin pääsyä. Perusoikeuksien
kannalta hanke oli kyseenalainen ja perustuslakivaliokunta vaati siihen olennai-
set muutokset. Sen mukaisesti hyväksyttiin rikoslakiin uusi 17 luvun 13a §
(1006/ 2004), jossa rangaistavuus edellyttää ilmeistä tarkoitusta tunnistamatto-
maksiksi naamioituneena ryhtyä käyttämään henkilöön kohdistuvaa väkivaltaa tai
vahingoittamaan omaisuutta. Järjestyksenvalvojien tarkastusoikeus hylättiin sa-
moin kuin vaatimus naamiointivälineiden hallussapidon kriminalisoimisesta.
Perusteluissa viitattiin myös anonyymin viestinnän suojaan ja erityisesti täsmäl-
lisyysvaatimukseen. Näin saatiin otettua huomioon perusoikeuksien yleiset ra-
joitusedellytykset.³⁷⁷ Naamioitumiskieltoa perusteltiin vain valvonnan tehosta-
misella kuokkavierasjuhlien ja vastaavanlaisten mielenosoitusten yhteydessä,
jotta rikokset, kuten ilkivalta, saataisiin helpommin selvitettyiksi.

Aikoinaan kunnallisissa järjestyssäännöissä oli kieltö naamioituneena liik-
kumisesta yleensäkin kaupungilla. Nykyään tällaista kieltoa ei ole, ja naamioi-
tuminen onkin yhä vaikeampi määritellä. Olennaista siinä on, että henkilöä ei
pysty tunnistamaan. Esimerkiksi uskonnon varjolla ja huvittelutarkoituksessa
kaduilla kulkee päivittäin naamioituneita ihmisiä. Demokraattisen oikeus-
valtion näkökulmasta naamioituminen mielenosoitusten yhteydessä on kielteis-
tä. Se osoittaa, että kansalaiset eivät uskalla ilmaista mielipidettään avoimesti,
vaan pelkäävät haitallisia seuraamuksia ja mahdollisesti viran tai työsopimuk-
sen irtisanomista tai vaikeuksia työpaikan saamisessa. Taloudellisen vahingon
ohella pelätään jäämistä ilman ylennystä virassa tai luottamustoimessa tai jul-
kisen aseman rajoituksia. Ihannetila olisi, että jokainen ilmaisisi mielipiteensä
vapaasti omissa nimissään. Oikeutta tähän varjostaa pelko joutumisesta poliisin
videonauhalle ja kortistoon, josta annetaan turvallisuusselvityksiä, aikaisem-
malta nimeltään luotettavuuslausuntoja, työnantajille. Osa näistä lausunnoista
perustuu salaisiin tiedostoihin.³⁷⁸ Lainvalmistelussa tähän ongelmaan kiinnitet-
tiin huomiota, mutta katsottiin vain pakolaisten tarvitsevan naamioimisen anta-
maa suojaa mielenosoituksissa kotimaansa vallanpitäjiä vastaan. Perusteluja
suomalaisten asettamiseksi huonompaan asemaan kuin ulkomaalaiset ei esitet-
ty.³⁷⁹

³⁷⁷ PeVL 26/2004 vp s. 4–6; EV 150/2004 vp.

³⁷⁸ Supon osastopäällikkö Matti Simola, Turvallisuusselvitysmenettelystä myönteisiä tulok-
sia, Tietosuoja 3/2004 s. 6–11. Selvityksiä antavat suojelupoliisi, pääesikunta ja poliisilaitokset.
Mm. EU, NATO ja WEU edellyttävät turvallisuusselvitystä. Selvityksiä annetaan nykyään kym-
menisen tuhatta vuodessa; niistä neljännes yksityisille yrityksille.

³⁷⁹ HE 81/2004 vp s. 13.

5.2.3.2 Järjestyksenpidosta kokouksissa

Kokoontumisvapautta rajoittavat omalla tavallaan myös järjestyksenpitoa koskevat säännökset KokL 17–24 §:ssä. Lähtökohtana on, että kokouksen järjestäjän tehtävä on pitää huolta järjestyksen ja turvallisuuden säilymisestä itse kokouksessa. Jos tilaisuuteen valitaan puheenjohtaja, hänelläkin on sama vastuu. Mielenosoitustyyppisissä kokouksissa ei yleensä ole puheenjohtajia. Lakkovartioiden on järjestäjänä usein ammattiyhdistyksen hallitus, mutta itse kokoontumisella kadulla tai aukiolla ei ole ”puheenjohtajaa”. Kokouksen järjestäjälle on säilytetty tehtäviä poliisin apulaisena. Hänen tehtäviinsä on katsottu kuuluvan poliisin antamien ohjeiden ja määräysten välittäminen osanottajien tietoon.³⁸⁰

KokL 18 §:ssä annetaan mahdollisuus asettaa erityisiä järjestyksenvalvojia. Tämä on pääsääntöisesti vapaaehtoista, mutta KokL 20 §:n nojalla poliisi voi määrätä asetettavaksi järjestyksenvalvojia.³⁸¹ Tämä on arveluttava valtuus, koska järjestäjällä, esimerkiksi pienellä yhdistyksellä, ei usein ole kelpoisuusehdot täyttävää ja poliisin auktorisoimaa järjestyksenvalvojaa omasta takaa, joten kokouksen järjestäjä joutuisi tätä kautta ulkopuolisten kontrolloimaksi. Tämän takia poliisin oikeutta määrätä järjestyksenvalvojia on tulkittava suppeasti ja mahdollisia perusteluja tarkasteltava kokoontumisvapauden taustaa vasten. Järjestyksenvalvojen kelpoisuusvaatimuksista, valtuuksista ja velvollisuuksista on annettu erityinen laki järjestyksenvalvojista (533/1999). Lain mukaan poliisi voi hyväksyä henkilön, joka on saanut sisäisestä turvallisuudesta vastaavan ministeriön hyväksymän koulutuksen. Poliisi päättää tämän varsin niukasti koulutetun henkilön hyväksymisestä viideksi vuodeksi kerrallaan. Koulutus kestää 32 oppituntia.³⁸² Jos tilaisuudessa on riittävästi koulutettuja järjestyksenvalvojia, täydennykseksi voidaan hyväksyä kouluttamattomia järjestyksenvalvojia vähäisemmin valtuuksin. Järjestyksenvalvojilla on lain mukaan laajat valtuudet jopa pakkokeinojen käyttöön suorittaessaan tehtävänsä edellyttämiä kiinniottamisia, säilössä pitämistä, henkilön tarkastamista, kokoukseen pääsyn estämistä, aineiden ja esineiden poisottoa ja pakenemisen estämistä.

Tässä yhteydessä on luovuttu virkamieshallintoperiaatteesta ja tulkittu laajasti PL 124 §:ää, jonka mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaisille. Poikkeaminen on katsottu mahdolliseksi, koska lakiin sisältyvä voimankäyttövaltuus koskei vain varta vasten järjestettyä tilaisuutta kerrallaan alueellisesti ja ajallisesti rajoitettuna. Poikkeamista perusteltiin myös poliisin resurssien riittämättömyydellä.³⁸³ Rikosoikeu-

³⁸⁰ HE 145/1998 vp s. 30.

³⁸¹ HE 145/1998 vp s. 31.

³⁸² Sisäasiainministeriön asetus järjestyksenvalvojista, vrt. HE 148/1998 vp s. 21.

³⁸³ PeVL 44/1998 vp – HE 148/1998 vp s. 3 ja PeVM 10/2006 vp.

dellisessa mielessä järjestyksenvalvojat ovat tosin virkamiehiä. Lisäksi järjestyksenvalvojen tehtävien pitää aina olla viranomaisiin nähden avustavia ja täydentäviä. Varsinaisia poliisitehtäviä ei ole mahdollista siirtää järjestyksenvalvojille.³⁸⁴

Järjestyksenvalvojen asemaa on eritelty PL 124 §:n valossa erityisesti *Timo Kerttulan* ja *Marietta Keravuori-Rusasen* tutkimuksissa. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito ei ole enää viranomaisten monopoli edes lainsäädäntötasolla.³⁸⁵ Järjestyksenvalvojen toiminta-alue on laajennettu kauppaeskuksiin, liikenneasemille ja joukkoliikennevälineisiin. Järjestyksenvalvoista annettu laki ”avasi portit” voimakeinojen käyttämisen antamiselle yksityisille muissakin tapauksissa.³⁸⁶ Selvän ja vakiintuneen tulkinnan mukaan PL 124 § ei mahdollista yksityishenkilölle annettavaa itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta voimakeinojen käyttöön, mutta järjestyksenvalvojan valtuudet merkitsevät poikkeusta tästä linjasta. Punnintasäntönä on, että mitä painavampi julkinen intressi yksityiselle delegoimisen kohteena olevaan hallintotehtävään liittyy, sitä suuremmalla syyllä sen järjestämistä koskevista perusratkaisuista tulisi säätää lain tasolla. Merkittävää julkisen vallan käyttöä eivät ole sellaiset tehtävät, joissa toimivaltuudet eivät olennaisesti eroa jokamiehenoikeuksista.³⁸⁷

Vuoden 2011 poliisilain kokonaisuudistuksen yhteydessä on ollut esillä virkamieshallintoperiaate täydennyspoliisihenkilöstön valtuuksia käsiteltäessä. Perustuslakivaliokunta katsoi, että täydennyspoliisillekaan ei voi antaa niin yleistä toimivaltuutta kuin poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) ehdotettu 15b § edellyttäisi. Hallituksen esityksen mukaan täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvilla olisi ollut YJT:n ylläpitämiseksi samat toimivaltuudet kuin varsinaisilla poliisimiehillä.³⁸⁸

Järjestyksenvalvojen poliisivaltuuksia on perusteltu lainvalmistelussa sillä, että yksilölle kuuluva oikeus turvallisuuteen velvoittaa valtion takaamaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden. Tätä on arvosteltu voimakkaasti ja todettu, että yleinen järjestys ja turvallisuus ei ole perusoikeus, vaan perustelu, jolla julkinen valta voi rajoittaa perusoikeuksia. Perusoikeuksia ollaan kovertamassa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden perusteella.³⁸⁹ Kysymys on tavallaan perusoikeuksien ja politiikkojen ristiriidasta, jolloin yksilön oikeudelle pitää antaa suurempi paino. Perusoikeuksien loukkauksen mahdollisuudella ei voi perustella perusoikeuksien rajoittamista.³⁹⁰ Sama problematiikka on ollut keskus-

³⁸⁴ PeVL 20/2002 vp – HE 20/2002 vp.

³⁸⁵ Kerttula 2010 s. 2.

³⁸⁶ Kerttula 2010 s. 203.

³⁸⁷ Keravuori-Rusanan 2008 s. 301–302 ja 425; Kerttula 2010 s. 205.

³⁸⁸ PeVL 67/2010 vp – HE 224/2010 vp s. 159 ja 217.

³⁸⁹ Tuori 1999c s. 927; Pohjolainen 1999 s. 941: ”olla muotoamassa superoikeutta, johon viitaten melkein kaikkiin muihin perusoikeuksiin puuttuminen tulisi mahdolliseksi.”

³⁹⁰ Lavapuro 2000 s. 413; 416.

telussa myös poliisilain muuttamisten yhteydessä.³⁹¹ Poliisilain uudistuksessa vuonna 2011 on katsottu, että perusoikeuksien rajoittaminen on hyväksyttävää, jos rajoituksella suojataan henkilökohtaista turvallisuutta perusoikeutena ja jos muut edellytykset täyttyvät. Kysymyksessä on ”vahva intressi”.³⁹²

Poliisi kontrolloi yleisiä kokouksia ja mielenosoituksia myös KokL 19 §:n perusteella. Sen tehtävänä on valvoa, että järjestäjä ja puheenjohtaja täyttävät lain mukaiset velvollisuutensa sekä ryhtyä toimenpiteisiin järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Huomattavaa on, että tässä yhteydessä ei puhuta *yleisestä* järjestyksestä, vaan järjestyksestä, joka liittyy kuhunkin kokoustilanteeseen. Kokoon-tumisvapauden turvaamis- ja edistämisvelvollisuus on tässäkin perustana ja tulkintaohjeena poliisin toiminnalle.³⁹³ Lisäksi tässäkin yhteydessä on korostettu poliisin toiminnan yleisiä periaatteita, joiden mukaan toimenpiteet on suoritettava aiheuttamatta suurempaa vahinkoa ja haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi.

Merkittävä rajoitus on säädetty KokL 20 §:ssä, jossa poliisille on annettu valta antaa ohjeita ja määräyksiä jo ennen tilaisuutta tai sen aikana

- yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi
- terveyden, omaisuuden tai ympäristön vahingoittumisen estämiseksi
- sivullisten oikeuksien turvaamiseksi ja
- liikenteen sujuvuuden turvaamiseksi.

Lisäksi poliisilla on PolL (493/1995) 26 §:n (uusi poliisilaki 2:11 §) nojalla valta muutenkin antaa määräyksiä kenelle tahansa. Yleinen käskyvalta tulee kysymykseen vain kokouksen aikana, mutta ei ennakolta. Tämä johtuu siitä, että poliisi voi antaa käskyjä vain jotain tehtävää suorittaessaan ja siihen liittyen. Muunlainen käytäntö olisikin poliisin yleistoisimivaltaa määräysten antajana.

Poliisin määräysvaltaa on tulkittava suppeasti ja lähtien siitä, että päätehtävä poliisillakin on kokoon-tumisvapauden turvaaminen. Edellä mainittu luettelo onkin tyhjentävä, mutta se jättää vielä paljon tulkinnan varaan. Siinä mielessä vetoaminen pelkästään käsitteeseen yleinen järjestys ja turvallisuus ei ole riittävää, vaan pitää esittää konkreettinen perustelu, miksi juuri tietynlainen määräys esimerkiksi kokouksen paikan siirtämisestä tai ajankohdasta on tarpeen.

³⁹¹ PeVL 5/1999 vp, kansanedustaja Puhjon eriävä mielipide: ” – perustuslakivaliokunta on johtamassa henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeudesta yleisen turvallisuuslausekkeen.” Puhjo tukeutui asiantuntijoiden lausuntoihin ja totesi, että ”vahva intressi”, kuten yleinen järjestys ja turvallisuus, ei yksinään riitä oikeuttamaan perusoikeuksien rajoittamista, vaan sille pitää olla painava yhteiskunnallinen tarve. Arvostelu liittyi poliisin lisävaltuuksiin ja valiokunnan tulkintaan, jonka mukaan rikoksen selvittämistä olisi myös kotirauhan piiriin ulottuva tutkinta, joka perustuu epäilyyn, että rikos tehdään.

³⁹² PeVL 67/2010 vp, poliisilain yleisperusteluista.

³⁹³ HE 145/1998 vp s. 31.

Viranomaisten äärimmäisestä keinosta, kokouksen keskeyttämisestä ja lopettamisesta, on säädetty KokL 21 §:ssä. Järjestäjällä ja puheenjohtajalla on koska tahansa oikeus keskeyttää tai lopettaa yleinen kokous. Tämä on tärkeä oikeus, koska sen avulla voi jossain tapauksessa välttää viranomaisten tai ulkopuolisten häirinnän ja mahdollisesti väkivaltaiset hyökkäykset. Järjestäjällä ja puheenjohtajalla on velvollisuus keskeyttää tai lopettaa kokous, jos sen jatkamisesta aiheutuu välitöntä vaaraa ihmisten turvallisuudelle, omaisuudelle tai ympäristölle. Tämän velvollisuuden laiminlyömisestä on säädetty sakkorangaistus, minkä lisäksi järjestäjä ja puheenjohtaja voivat joutua vahingonkorvausvastuuseen. Lain esitöissä ei ole esitetty, minkälaiset tilanteet edellyttävät kokouksen lopettamista, mutta luonnollisesti luonnonoloista ja ympäristöstä johtuvat vaarat ovat sellaisia, esimerkiksi sortumis-, putoamis- ja hukkumisvaara. Mutta vaara voi olla myös ulkopuolisten tai kokoukseen osallistuvien aiheuttama fyysinen vaara. Yleiseen kokoukseen saavat osallistua kaikki, joten ne eivät välttämättä ole mitään samanmielisten tilaisuuksia.

Toimintaoikeuksien kannalta huomattava rajoitus on, että poliisi voi määrätä kokouksen keskeytettäväksi tai lopetettavaksi. Päälystään kuuluvalla poliisilla on oikeus tähän, jos muut toimenpiteet eivät ole osoittautuneet riittäviksi edellä mainitussa tilanteessa tai kun kokousta järjestettäessä toimitaan muuten *olenaisesti* lainvastaisesti. Suhteessa perusoikeusmyönteisyyteen viimeksi mainittu viittaus lainvastaisuuteen yleisesti on arveluttavan laaja. Lainkohdassa mainitut kokouksen lopettamisperusteet (laissa käytetään lievempää sanaa ”päättäminen”, joka on virheellinen tässä yhteydessä) on lueteltu tyhjentävästi. PolL 19 §:n (uuden poliisilain 2: 9 §) mukainen oikeus määrätä väkijoukko hajaantumaa tai siirtymään – yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä liikenteen turvaamiseksi – ei koske kokouksia, vaan vain satunnaisia väenkokouksia, jotka ovat muodostuneet ilman kokoontumistarkoitusta ja järjestäjää.³⁹⁴ Viittaus lainvastaisuuteen on tulkittava suppeasti, ja tähän liittyen on lainvalmistelussa mainittu esimerkkinä, että kokouksen tarkoituksena olisi rikokseen ryhtyminen.³⁹⁵ Tosin myös alimmanasteisen normin eli poliisin kokouspaikkaa koskevan määräyksen rikkominen mainitaan hallituksen esityksessä yhdeksi esimerkiksi olennaisesti lainvastaisesta toiminnasta.³⁹⁶ Joka tapauksessa on selvää, että puutteellinen kokousilmoitus tai ilmoituksen laiminlyönti eivät oikeuta kokouksen keskeyttämiseen tai lopettamiseen.³⁹⁷ Vähäiset poliisin määräysten rikkomiset eivät myöskään oikeuta siihen.

³⁹⁴ HE 145/1998 vp s. 39.

³⁹⁵ Ruotsissa on mainittu yhdeksi hajottamisperusteeksi myös se, että kokouksessa myydään huumausaineita. Esimerkki avaa näkökulmaa lainsäätäjän tarkoitukseen. Ks. Persson – Rosenberg – Åberg 2003 s. 101.

³⁹⁶ HE 145/1998 vp s. 33.

³⁹⁷ HE 145/1998 vp s. 33 ja erityisesti PeVM 13/1998 vp s. 7.

5.2.4 Kokoon­tu­mis­vapau­den estäminen: poliisin toiminta

Kokoon­tu­mis­vapau­den estämisellä tarkoitan tässä viranomaisten toimintaa, jolla tosiasiallisesti estetään kokouksen tai mielenosoituksen järjestäminen tai siihen osallistuminen. Estäminen voi perustua lakiin, jolla on rajoitettu kokoon­tu­mis­vapautta eli lähinnä kokoon­tu­mis­lakiin. Lisäksi se voi perustua poliisilakiin ja rikoslakiin, jolloin on oikeuksien ja oikeushyvien yhteentörmäystilanteita arvioitaessa tarkasteltava poliisin toiminnan laillisuutta ja perusoikeusmyönteistä lain soveltamista.

Kokouksia ja mielenosoituksia estetään suoraan ja välillisesti. Virallisesti viranomaisilla ei ole oikeutta lainkaan estää kokoon­tu­mis­vapau­den käyttämistä, mutta käytännön poliisitoiminnassa tehdään ratkaisuja, jotka tosiasiallisesti merkitsevät kokoon­tu­mis­vapau­den estämistä.

Voidaan tietysti erikseen puhua yleisen *kokouksen* estämisestä, mikä tarkoittaa sitä, että ennakolta estetään kokonaan kokouksen tai mielenosoituksen järjestäminen. Tämä ei ole lain mukaan mahdollista, joten viranomaiset korostavat vain määräävänsä paikkaan tai aikaan kohdistuvia rajoituksia. Mielestäni olennaisempaa on puhua *kokoon­tu­mis­ ja mielenositusvapau­den* käyttämisen estämisestä. Tämä estäminen kohdistuu usein yksilöön, jonka mahdollisuus osallistua kokoukseen estetään etukäteen.

Kokouksen estäminen on rangaistava teko. Kukaan ei saa ennakolta estää kokouksen järjestämistä. Sisäasiainministeriön julkaiseman poliisikoulun virallisen oppikirjan mukaan RL 14:6 § ei kuitenkaan koske poliisia. Poliisin mukaan ”tämä säännös ei sovellu tapauksiin, joissa viranomaisen katsotaan estäneen oikeudettomasti kokouksen pitämisen. Poliisillahan ei ole oikeutta etukäteen annetuilla määräyksillä kokonaan estää kokousta.”³⁹⁸ Tämän mukaan poliisi ei siis voi syyllistyä rikokseen, koska sillä ei ole oikeutta rikoksen tekemiseen.

Poliisin käytäntö sallii kuitenkin kokouksen ajan ja paikan siirtämisen, mikä ei sinänsä merkitse kokouksen estämistä kokonaan. Nähdäkseni kokonaan estämisestä on kuitenkin menettely, jolla esimerkiksi ajankohtaiseen tilanteeseen liittyvä mielenosoitus määrätään siirrettäväksi sellaiseen ajankohtaan, ettei sillä ole teoreettistakaan mahdollisuutta vaikuttaa päätöksentekijöihin tai sellaiseen paikkaan, jossa ”kukaan ei heitä kuule eikä näe”.³⁹⁹

Kokous- ja mielenosoituspaikkaa voidaan rajata tai siirtää niin, että se asiallisesti estyy. Kysymyksessä on aina tulkinnanvarainen ratkaisu, mutta sitä on noudatettava joka tapauksessa. Vaikka kokouksen siirtäminen tai kulkueen reitin määrääminen todettaisiin jälkeenpäin laittomaksi, kokoon­tu­mis­vapau­den käyttö on sillä kertaa kuitenkin estetty.

³⁹⁸ Lahti 1997 s. 68.

³⁹⁹ Sinisalo 1971 s. 137.

Henkilöitä voidaan ottaa kiinni eri perusteilla ennen aiottua mielenosoitusta ja sen aikana. Jos kiinniotetut henkilöt ovat mielenosoituksen järjestäjiä tai muuten keskeisissä tehtävissä, mielenosoituksen onnistuminen vaarantuu tai estyy. Yksilön kannalta on kysymys kokoontumisvapauden estämisestä.

Osallistuminen mielenosoitukseen voidaan tehdä pelottavaksi ja vaaralliseksi. Jos kaikki osallistujat kuvataan kuvanauhalle, osanottajia saattaa ahdistaa epävarmuus siitä, mihin näin hankittuja kuvia ja muita tietoja käytetään. Poliisi saattaa ylivoimaisesti näkyvästi toimintansa niin, että näkyvästi aseistettujen joukko komennetaan aseisiin mielenosoituksen ympärille.

Mielenosoitus voidaan hajottaa KokL:n 21 § 2:n nojalla. Lisäksi mielenosoitus voidaan katsoa vain satunnaiseksi väenkokoukseksi ja hajottaa tarvittaessa väkivalloin poliisilain nojalla.

Kokoontumislain ohella poliisi voi johtaa valtuutensa poliisilaista ja sen välityksellä myös rikoslaista. Varsinaisesti kokoontumisvapauden estämisen kannalta keskeisimpiä ovat lainkohdat, joilla poliisi on oikeutettu puuttumaan isohkon joukon toimintaan. Poliisi voi esimerkiksi eristää alueen PoL 18 §:n (uusi poliisilaki 2:8 §) mukaan. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi poliisi voi eristää, sulkea tai tyhjentää yleisesti käytetyn paikan tai alueen taikka kieltää ja rajoittaa liikkumista. Ohjeena on luonnollisesti, että eristäminen on tehtävä alueellisesti ja ajallisesti mahdollisimman rajoitettuna.⁴⁰⁰ Tunnetuin esimerkki eristämisestä on edellä mainittu Presidentinlinnan alueen eristämisen itsenäisyyspäivinä. Eristämisellä on estetty tehokkaasti mielenosoitusten teho. Metalliaidoilla ja mellakkavarusteissa olevilla poliisirivistöillä on estetty mielenosoittajien kuuluminen ja näkyminen juhliin, joita vietetään satojen metrien päässä. Koko Helsingin kauppatori on yleensä suljettu lähialueineen. Poliisin päätöstä voi kritisoida kokoontumisvapauden ja sananvapauden näkökulmasta. Vastakkain ovat perusoikeudet ja yleinen järjestys. Tässä toiminnassa ei ole kysymys turvallisuudesta, vaan pelkästään järjestyksestä. Jos katsottaisiin, että kysymyksessä on myös turvallisuus, Presidentinlinna pitäisi eristää pysyvästi.

Kokouksen siirtämisen perusteluna ei KokL 10 § 2 momentissa ole mainittu yleisen järjestyksen ylläpitämistä, vaan turvallisuus, haitta ja vahinko. Siirtämiseen voisi oikeuttaa tässä lainkohdassa oleva perustelu, että julkisyhteisön järjestämää kansainväliseen kokoukseen rinnastettavaa tilaisuutta ei saa häiritä kohtuuttomasti. Sen varalta poliisi voisi asiasta neuvoteltuaan osoittaa toisen, kokouksen tarkoituksen kannalta sopivan paikan. Tämä lainkohta ei välttämättä riitä oikeuttamaan mielenosoituksen estämistä Presidentinlinnan edessä. Mielenosoituksen siirtäminen niin kauas kohteesta, että sillä ei ole mitään vaikutusta teoriassakaan, ei ole KokL 10 §:n ja sen vallitsevan tulkinnan mukaista.

⁴⁰⁰ Helminen – Kuusimäki – Salminen 1999 s. 98.

Eristäminen on poliisin sisäistä operatiivista päätöksentekoa, josta ei tehdä perusteltua kirjallista päätöstä. Eristäminen voi perustua ainoastaan PolL 18 §:ään (uuden poliisilain 2:8 §). Sitä tulkitaan siis käytännössä niin, että mielenosoitus mahdollisine huutoineen ja julisteineen merkitsee yleisen järjestyksen vaarantumista. Kysymyksessä ei ole ristiriitaan joutuneiden perusoikeuksien keskinäinen punninta, vaan kokoontumisvapautta rajoittavana perusteluna pidetään juhlien säilymistä totutuissa kaavoissaan.

Poliisi voi PolL 19 §:n (uuden poliisilain 2:9 §) mukaan määrätä väkijoukon hajaantumaa tai siirtymään, jos kokoontuminen vaarantaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta taikka on esteenä liikenteelle. Jollei hajaantumis- tai siirtymismääräystä noudateta, poliisimiehellä on oikeus hajottaa väkijoukko voimakeinoin sekä ottaa niskoitteleva henkilö kiinni. Lainkohdassa on viittaus kokoontumislakiin osoituksena siitä, että PolL 19 §:ää ei sovelleta yleisiin kokouksiin. Kysymyksessä on rinnakkainen sääntely. Jos kokoontuminen on kokous tai mielenosoitus, sovelletaan kokoontumislakia. Jos kokoontuminen on satunnainen, kenenkään järjestämättä koolle tullut joukko, sovelletaan poliisilakia. Olennainen ero näiden hajottamisessa on, että PolL 19 § mahdollistaa hajottamisen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantamisen perusteella. Kokoontumislaisissa edellytetään yksilöidymiä syitä, joita koskevassa tyhjentävissä luettelossa ei ole mukana yleisen järjestyksen vaarantuminen. Perusoikeuksien näkökulmasta on siis tärkeää pitää erillään nämä erilaiset kokoontumisen muodot.

Kun kokouksia ja mielenosoituksia voi järjestää ilman ennakoilmoitustakin ja kun mielenosoituksissa ei usein ole puheenjohtajaa, voi käytännössä tulla tulkittavaksi kysymys, onko tilaisuus satunnainen väenkokous vai järjestetty mielenosoitus. Epävarmassa tulkintatilanteessa viranomaisten on noudatettava perusoikeusmyönteistä linjaa ja hyväksyttävä tilaisuus mieluummin perustuslain ja kokoontumislain suojaamaksi mielenosoitukseksi. Jos kokouksen liepeillä on varsinaiseen kokoukseen kuulumatonta toimintaa tai jos kokouksen päätyttyä paikalle jää vielä väkeä, pitäisi näitäkin käsitellä perusoikeuksien käyttämisensä.

Poliisiammatissa toimivien, profession sisäistä näkökulmaa edustavien kommentaareissa on pidetty jopa erityisen vaarallisena tilannetta, jossa väkijoukko ryhtyy paitsi väkivaltaisuuksiin myös häiritsemään liikennettä.⁴⁰¹ Liikenteen sujuminen on ollut vuosikymmeniä erityisen voimakkaasti suojattu oikeushyvä ja siihen viitataan kaikessa kokoontumiseen liittyvässä lainsäädännössä ja kirjallisuudessa. Erityisen vaarallisena liikenteen häiriintymistä pitävät lähinnä poliisit.⁴⁰² Kun yleinen kokous aina merkitsee jonkinlaista liikenteen häiriötä, on sitäkin tärkeämpää yrittää löytää raja, jonka yli liikenteen sujuvuuden var-

⁴⁰¹ Helminen – Kuusimäki – Salminen 1999 s. 89.

⁴⁰² Vrt. Mitchell 2011 s. 321–322.

mistaminen ei saa mennä. Järjestäjien puolelta on turvallisinta tehdä ennakkoilmoitus poliisille hyvissä ajoin.

Kuten edellä totesin, lainvalmistelussa ja valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa on korostettu kokoontumislain yhteydessä poliisin ensisijaista tehtävää kokoontumisvapauden suojaamiseksi ja kaiken toiminnan suhteuttamista kokoontumisvapauden edistämistehtävään. Poliisin kommentaareissa on poliisin tehtäväksi katsottu myös kokoontumislain tulkinnassa tasapainon hakeminen ikään kuin samanarvoisten oikeuksien kesken: toisaalta häiritsemätön oikeus pitää kokous ja mielenosoitus ja toisaalta siitä huolehtiminen, että kokouksen tai mielenosoituksen osanottajat eivät häiritse yleistä järjestystä ja turvallisuutta.⁴⁰³ Pidän tätä painotusta virheellisenä ja perustuslain periaatteista poikkeavana. Poliisin oppikirjassakin on vallitsevasta perusoikeusajattelusta poikkeavaa vivahdetta. Poliisille opetetaan, että PolL 19 § on annettu siltä varalta, että yleinen järjestys ja turvallisuus vaarantuu, kun väkijoukko kokoontuu spontaanisti yleiselle paikalle tai kun kysymyksessä on ”laiton mielenosoitus”.⁴⁰⁴ Laitonta mielenosoitusta ei tässä yhteydessä ole määritelty, mutta on epäiltävissä, että poliisi saattaa tarkoittaa sitäkin, että mielenosoituksesta ei ole tehty ilmoitusta kuutta tuntia ennen sen alkamista. Tällainen käsitys olisi perustuslain ja kokoontumislain vastainen. Kokous tai mielenosoitus ei ole laiton, vaikka ilmoitus olisi jäänyt tekemättä ajoissa tai kokonaan.

Poliisin toimintaa tukee voimakkaasti PolL 26 §:n (uuden poliisilain 1:11 §) sisältämä yleinen käskyvalta yksittäistapauksissa toimivaltaa käytettäessä. Poliisin toimivaltansa puitteissa antaman käskyn jättäminen noudattamatta on RL 16:4 §:ssä säädetty rangaistavaksi sakolla tai enintään kolmen kuukauden vankeudella niskoitteluna poliisia vastaan. Poliisi voi antaa käskyjä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi ja niskoittelijat saadaan tehokkaasti kiinni ja rangaistuksi. Väenkokouksen hajottamisen yhteydessä poliisikirjallisuudessa onkin huomattu, että PolL 19 §:n mukainen hajaantumiskäsky on lähes aina välittömästi noudatettava käyttäytymissäännös. Se, joka ei heti noudata hajaantumiskäskyä, syyllistyy näin ollen niskoitteluun.⁴⁰⁵ Ongelmallista tässä tulkinnassa on, että esimerkiksi monen sadan henkilön kokoontuminen laossa olevan tehtaan edustalla ei ole kovin lyhyessä ajassa hajotettavissa.

Suurin osa nimenomaan poliisin toiminnasta kokoontumisten ja mielenosoitusten estämisessä on tosiasiallista hallintoa, julkisen vallan käyttämistä välittömästi ja siten, että kirjallisia päätöksiä ei tehdä eikä hallintomenettelyn muo-

⁴⁰³ Helminen – Kuusimäki – Salminen 1999 s. 91.

⁴⁰⁴ Rantanen 2003 s. 107.

⁴⁰⁵ Lahti 1997 s. 115; vastaava nimike oli aikaisemmin PolL 51 §:n (493/1995) mukainen ”poliisilain rikkominen”. Nimike muutettiin niskoitteluksi lainmuutoksella (106/2002), jossa poliisilakiin otettiin viittaus rikoslakiin. Uudessa poliisilaissa viittaus on tarpeettomana poistettu ja asia jätetty rikoslain 16:4 §:n (503/1998) varaan.

toja muutenkaan noudateta.⁴⁰⁶ Hallinnossa on yleisenä periaatteena tiukka legalismi ja muotosidonnaisuus silloin, kun hallintoviranomaiset käyttävät julkista valtaa ja puuttuvat yksityisten oikeusasemaan.⁴⁰⁷ Poliisin toiminta on varsinkin pakkokeinoja käytettäessä välittömän eli tosiasiallisen julkisen vallan käyttöä, joten tältä osin legalismin ja muotosidonnaisuuden periaate voi tulla rajoitetuksi. Välittömään vallan käyttöön ei sovellu kirjallisten päätösten ja valitusosoitusten tiedoksianto.⁴⁰⁸

Ongelmana poliisin tosiasiallisen toiminnan ja etenkin pakkokeinojen käytön tutkimisessa on, että siitä on saatavilla varsin vähän tietoa. Esimerkiksi mielenosoitusten yhteydessä annettuja suullisia määräyksiä ei erikseen kirjata, ja etukäteenkin järjestäjille annetut ohjeet ja määräykset ovat suullisia. Mielenosoituksissa tehtyjä kiinniottoja ja rangaistusmääräyksiä ei erikseen tilastoida. Poliisin kenttätössä tekemistä ratkaisuihin, kuten eristämisestä, ei tehdä kirjallisia päätöksiä, mikä useimmiten on luonnollista tehtävien luonteesta johtuen.⁴⁰⁹ Hallintokäytännön ja siinä noudatettujen periaatteiden, normien ja tulkintojen tutkiminen edellyttää empiiristä selvitystä, kuten poliisipäällystön sekä hallintotoimien kohteiksi joutuneiden haastatteluja, mikä ei tässä yhteydessä ole mahdollista. Lehtikirjoittelusta saa jossain määrin käsityksen poliisin tosiasiallisen toiminnan linjauksista, mutta siinä on se puute, että poliisi itse ei ole kovin innokas perustelemaan menettelyjään julkisuudessa. Tämä selittyy sillä, että poliisi hallitsee omalla tiedotuksellaan valtamediaa, joka noudattaa poliisin näkökulmaa ja määrittelyjä.⁴¹⁰ Julkaistuja uutisia kiinnitoista, pidätyksistä, mielenosoitusten hajottamisesta ja rangaistuksista ei ole syytä epäillä eikä niitä ole kiistettykään. Oikeudellisen arvioinnin pohjaksi niistä ei yleensä ole, koska perustelut eivät usein käy ilmi uutisteksteistä. Osa kirjoituksista taas on mieli-pidekirjoituksia, joilla on oma tendenssinsä.

Apulaisoikeuskansleri on tutkinut poliisin toimintaa vuoden 2001 Kuukkavierasjuhlien yhteydessä. Poliisin antaman lausunnon pohjalta päädyttiin siihen, että poliisin ennakoon tekemiä varautumistoimia ei ollut aihetta arvostella. Poliisi oli ottanut ennen mielenosoitusta henkilöitä kiinni ja takavarikoinut kaksi mielenosoitukseen tarkoitettua autoa rikkomalla sivuikkunat ja ottamalla kuljettajat kiinni.⁴¹¹ Tilannearvion mukaan oli odotettavissa, että osa mielenosoittajista saattaisi pyrkiä häiritsemään liikennettä jopa aggressiivisin keinoin. Kysymyksessä oli siis etukäteen spekulointi ja arvelu, mitä saattaisi tapahtua. Hankitun selvityksen valossa poliisi oli käyttänyt vain käsi- ja keuhkalla työntämistä voimakeinoina. Poliisi ei ollut laillisuusvalvojan

⁴⁰⁶ Mäenpää 2003 s. 420.

⁴⁰⁷ Mäenpää 2003 s. 6.

⁴⁰⁸ Mäenpää 2003 s. 16.

⁴⁰⁹ Olen keskustellut ja käynyt kirjeenvaihtoa tästä asiasta touko- ja lokakuussa 2004 Helsingin poliisilaitoksen lupaoston edustajan kanssa.

⁴¹⁰ Saari 2004 s. 51.

⁴¹¹ Gronow 2004 s. 9 ja Peltokoski 2004 s. 22.

mielestä käyttänyt voimakeinoja lainvastaisella tavalla eikä rajoittanut lainvastaisesti mielenosoitusoikeutta.⁴¹²

Aikoinaan Kuusamon erämaakiistaa selviteltiin laillisuusvalvojan tutkimuksessa mielenosoittajien turvallisuuden kannalta. Mielenosoitus järjestettiin metsätyömaalla, jossa osin kansalaistottelemattomuuteen menevällä toiminnalla yritettiin estää metsäkoneella tehtävää hakkuutyötä. Poliisi salli koneen käyttämisen niin, että mielenosoittajien turvallisuus vaarantui. Apulaisoikeus-asiamies katsoi menettelyn virheelliseksi ja saattoi käsityksensä sisäasiainministeriön, Oulun lääninhallituksen, Kuusamon nimismiehen ja asianomaisten poliisimiesten tietoon.⁴¹³ Tapahtumista voi päätellä, että punnintatilanteessa poliisi oli katsonut kokoontumisvapauden kevyemmäksi oikeudeksi kuin elinkeinotoiminnan keskeytyksettömän sujumisen. Tapauksella on nähdäkseni tulkintavaikutusta lakkovahtien toimintaa arvioitaessa.

Palestiinalaisten siirtokunta järjesti Helsingissä 17.4.2002 mielenosoituksen palestiinalaisten oikeuksien puolesta Israelin kansallispäivänä. Poliisi esti erään henkilön osallistumisen mielenosoitukseen ottamalla hänet säilöön noin puoleksitoista tunniksi heti kun hän saapui mielenosoituspaikalle. Poliisi oli jo etukäteen päättänyt, että hänet otetaan kiinni, jos hän tulee paikalle. Poliisi kertoi saneensa ”tiedustelua ja tarkkailua suorittavasta valtakunnallisesta poliisiyksiköstä” tiedon, että henkilö olisi syylistynyt rikokseen aikaisemmassa mielenosoituksessa. Tuolloin ei kuitenkaan ollut ryhdytty rikostutkintaan eikä häntä ollut edes otettu kiinni. Hänen katsottiin ”kiihottaneen” muita mielenosoittajia. Komisario ja ylikomisario hyväksyivät kiinnioton. Ainoa selvityksessä kuvattu toisen käden kertomus tilanteesta 17.4. oli erään ylikonstaapelin havainto, että kantelija oli saapunut paikalle ”niska kyrmyssä kiihkeästi puhisten”. Poliisi perusteli kiinniottoa PolL 20 § 2 § momentin (uusi poliisilaki 2:10 §) mukaisella kiinniotto-oikeudella ja katsoi, että henkilön osallistuminen mielenosoitukseen voisi pahimmillaan johtaa ”väkivaltaiseen mellakkaan”

Apulaisoikeuskansleri katsoi uhkakuvan liian abstraktiksi, jotta se täyttäisi PolL 20 §:n edellytykset. Hänen mukaansa oikeusvaltion periaatteiden kanssa on ristiriidassa, että poliisi voisi abstraktin ”yleisen järjestyksen ja turvallisuuden” nimissä PolL 20 § 2 momentin sanamuotoa väljentäen ryhtyä rajoittamaan ihmisten perusoikeutena suojattuja oikeuksia. Lisäksi hän katsoi, ettei edes henkilön poistamiseen paikalta olisi ollut edellytyksiä, puhumattakaan siitä, että hänet olisi voitu ottaa säilöön. Poliisin menettely oli lainvastaista, joten apulaisoikeuskansleri päätti kiinnittää komisarion huomiota PolL 20 §:n perusoikeusmyönteiseen tulkintaan. Muuhun ei ryhdytty, mihin osaltaan vaikutti sisäasianministeriön poliisiosaston puolusteleva kanta, jonka mukaan poliisimiesten menettelyä voi pitää PolL 20 §:n perusoikeusmyönteisen tulkinnan va-

⁴¹² AOK 20.8.2002 Dnro 1225/1/01.

⁴¹³ AOA 13.11.1996; 981/4/95.

lossa ”jossain määrin ylimitoitettuna”. Näin komisarion voitiin katsoa toimineen pitkälti ylempien viranomaisten linjan mukaan. Päätös toimitettiin tiedoksi myös sisäasiainministeriölle.⁴¹⁴

Jonkinasteista oikeudellista arviointia poliisin toiminnasta mielenosoituksen yhteydessä on tehty eduskunnan oikeusasiamiehen vuonna 2006 teettämässä selvityksessä⁴¹⁵. Helsingin keskustassa järjestettiin 9.9.2006 toisaalla Helsingissä 10. ja 11.9. pidettävään Euroopan ja Aasian maiden huippukokoukseen Asem6:een liittyvä mielenosoitus, jonka poliisi esti ja otti kiinni 128 paikalla ollutta henkilöä eli yli kolmasosan paikallaolijoista, useimmat epäiltyinä mellakasta. Viimeisin pidätetyistä päästettiin säilytystiloista vasta 12.9. klo 11 jälkeen. Selvitys perustuu poliisin ja rajavartiolaitoksen omiin lausuntoihin. Viranomaisten toiminnasta oli tehty yli 60 kantelua. Kantelut liittyivät viranomaisten toimintaan, kuten mielenosoituksen estämiseen, mielenosoittajien eristämiseen saartorenkalla, henkilöiden kuvaamiseen sekä henkilötietojen ja mukana olevan omaisuuden tarkastamiseen, matkapuhelinten ja kameroiden takavarikointiin, kiinniotettujen ja sidottujen olosuhteisiin ja yleensä poliisin toimien ylimitoittamiseen. Kun joukko oli eristetty Jouha-joukkojen saartorenkalla, se komennettiin hajaantumaan. Se oli mahdotonta, jolloin kaikkia voitiin syyttää niskoittelusta poliisin määräyksiä vastaan.

Poliisi oli etukäteen valmistautunut mielenosoituksen estämiseen tiedustelutietojensa perusteella. Poliisi oli seurannut keskustelua internetissä ja nähnyt lentolehtisiä, joiden perusteella oli muodostettu uhka-arvio mahdollisista rikoksista ja epäjärjestyksestä. Poliisi oli määrännyt mielenosoituksen estämiseen 360 Jouha-poliisia mellakkavarusteineen, 70 muuta poliisimiestä kevyissä Jouha-varusteissa ja 50 rajavartiolaitoksen Jouha-miestä sekä varannut linja-autoja ja nippusiteitä kiinniotettujen säilyttämistä ja kuljettamista varten. Lisäksi mielenosoittajien joukkoon oli komennettu siviilipukuisia poliiseja tehostamaan kiinniottoja. Kokoontumislain mukaisessa ennakkoilmoituksessa mielenosoituksen järjestäjät ilmoittivat järjestävänsä Asem-kokousta kritisoivan kokouksen ja sen jälkeen kulkueen. Poliisi päätti, että kulkuetta ei päästetä liikkeelle ja tilaisuus sallitaan vain Kiasman aukiolla, joka on monen kilometrin päässä Asem-kokouksesta. Tämä on pääteltävissä selvityksestä, vaikka poliisin edustajat ovat kiistäneet päättäneensä jo etukäteen estää kulkueen. Etukäteen oli annettu määräys noudattaa erityisen matalaa kiinniottokynnystä, ja ohje oli esittää kiinnioton perusteluksi ”mellakka”. Varsinaisen kokouspaikan Kiasman aukion ulkopuolelle poliisi järjesti vielä laajemman saartorenkkaan, johon joutui useita satoja keskustassa olleita vapaa-ajan viettäjiä. Sen yhteydessä poliisi itse esti kokonaan liikenteen Mannerheimintiellä, vaikka yksi perustelu alkuperäi-

⁴¹⁴ AOK 23.2.2004, Dnro 440/1/02.

⁴¹⁵ Viranomaisten toiminta Smash Asem -mielenosoituksen yhteydessä 9.9.2006, AOA Jukka Lindstedtin 28.11.2007 sisäasiainministeriön poliisiosastolle osoittama ratkaisu Dnro 1836/2/07.

selle kokouksen saartamiselle oli juuri liikenteen turvaaminen Mannerheimintielle. Tästä saarrosta otettiin kiinni 21 henkilöä. Siinä vaiheessa poliisi ei enää tiennyt, mitä joukkoa nämä olivat. Kiinniotetuista vain 8 joutui syyteharkintaan.

Ratkaisussaan AOA Lindstedt päätyi pääosin hyväksymään poliisin toiminnan, vaikka piti sitä suhteettomana ainakin kestoaltaan. Joissakin suhteissa hän näki huonoa harkintaa ja jopa lainvastaisuutta, mutta päätyi ratkaisussaan kiinnittämään poliisin huomiota harkinnan käyttämiseen paremmin vastaisuudessa. Hän hyväksyi puhelinten takavarikon, koska niitä käyttäen oli annettu ohjeita ”mellakoivalle” väkijoukolle.

Erikoista oli poliisin tiedotus ennen mielenosoitusta. Poliisi pyrki viestinnällään ennakolta estämään ihmisiä osallistumasta mielenosoitukseen. Perusteluna oli, että osallistumalla voi joutua osalliseksi rikolliseen toimintaan. Tiedotus osoittaa paitsi poliisin suunnitelmien valmiutta myös viranomaisten herkkyyttä reagoida julkiseen valtaan kohdistuviin mielenilmaisuihin jo ennalta.

Sitten 128 kiinniotetusta vain 33 sai syytteen mellakasta tai virkamiehen väkivaltaisesta vastustamisesta. Syyteharkintaan joutui vain 40 mielenosoittajaa. Käräjäoikeudessa tuomittiin ehdolliseen rangaistukseen 16 ja sakoihin 42; 14 syytettä hylättiin.

Yhteenvetona selkkauksesta voi todeta, että kokoontumisvapautta voidaan estää melko epämääräisin perustein. Apulaisoikeusasiamies viittasi muun muassa siihen, että aikaisemmin on ollut mielenosoituksia, joiden yhteydessä on aiheutettu vahinkoa. Tämän vuoksi poliisilla oli laillisuusvalvojan mielestä oikeus estää kulkue. Perusteluna oli, että liikkuvan mielenosoituksen hallinta on vaikeaa. Tosiasiassa koko mielenosoitus estettiin julkisuudessa esitettyjen mielipiteiden perusteella. Kokouksen lopettamisen ja saartamisen alkaessa kukaan ei ollut syyllistynyt mihinkään rikokseen. Rikosnimikkeet liittyvät tämän saartamisen vastustamiseen. Laillisuusvalvoja puuttui vain yksilöiden oikeusturvaa loukkaaviin poliisitoimiin, kuten linja-autossa kytkettynä pitämiseen ja nöyryyttämiseen. Henkilörekisterin luomiseen kaikista paikallaolijoista dna-näytteineen, kuvineen ja sormenjälkineen AOA ei ottanut kantaa.

5.2.4.1 Yleinen järjestys ja turvallisuus

Toimintaoikeuksien ja erityisesti painostusoikeuden käyttämisessä näyttää YJT olevan lopulta olennainen ja viimekätinen alue, jolla demokraattisen oikeusvaltion raja kulkee. Se on lähes kaiken poliisitoiminnan perustelu silloin, kun toimintaoikeuksia rajoitetaan ja estetään. Sillä perustellaan pakkokeinot, kuten kiinniotot, poistamiset, hajottamiset, takavarikot ja valvonta. Perusoikeuksien rajoittaminen edellyttää laintasosta tarkkarajaista sääntelyä, jossa ihmisoikeudet ja oikeusturvakeinot otetaan huomioon. Tämän takia yleinen järjestys olisi

pyrittävä määrittelemään tarkasti, jotta siihen vetoaminen perusoikeuksia rajoittavana perusteluna olisi hyväksyttävää.

PolL 1 §:n (uusi poliisilaki 1:1 §) mukaan poliisin tehtävä on YJT:n turvaaminen. Kussakin tapauksessa toimimiselle on oltava laissa säädetty valtuutus. Yleisvaltuutta puuttua ihmisten oikeuksiin pelkän poliisin olemisen perusteella ei Suomessa ole. Poliisilla ei ole tehtäväpiirinsä nojalla yleistä toimivaltaa kansalaisia velvoittavien käskyjen antamiseen, vaan PolL 26 §:ssä (1:11 §) säädetty poliisimiehen käskyvaltakin koskee vain sellaisia poliisin käskyjä, jotka liittyvät poliisille muiden säännösten mukaan kuuluvien toimivaltuuksien käyttöön.⁴¹⁶ Pelkästään PolL 1 §:ään ei voi perustaa esimerkiksi kokouksen estämistä, vaan pitää olla eri säännös, johon hallintotoiminta nojautuu. Käytännössä vetoaminen YJT:hen on jatkuvasti toistettu tapa silloin kun toimintaoikeuksia rajoitetaan. Todelliset motiivit voivat olla poliittisia tai mitä tahansa, jotka YJT peittää verhollaan.⁴¹⁷

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitteen jälkimmäinen osa *turvallisuus* on määriteltävissä kussakin tilanteessa lähes tarkasti. Ihmisten henkeen ja terveyteen taikka omaisuuteenkin kohdistuvat uhat pystytään määrittelemään ja arvioimaan. Varsinainen tulkintaongelma on käsiteparin ensimmäinen osa eli *yleinen järjestys*.

Yleisen järjestyksen käsitteen on aina katsottu olevan laaja ja osaksi jäsenymätön. Sen ylläpitämiseen katsotaan kuuluvan kaiken poliisitoiminnan, jonka tarkoituksena on luoda ja ylläpitää turvallista ja viihtyisää elin- ja toimintaympäristöä yhteiskunnan jäsenille.⁴¹⁸

Kari Sinisalo on todennut, että mitään absoluuttista termillä yleinen järjestys kuvattavaa olotilaa ei ole olemassa. Koko käsite on joustava ja sen sisältö vaihtelee tilanteen mukaan. Ei ole mitään mitta, jonka mukaan voisi esittää, mitä yleinen järjestys vaatii toimeenpantavalta mielenosoitukselta.⁴¹⁹ Yleinen järjestys ja turvallisuus on oikeusjärjestyksen edellyttämä normaaliuden tila yhteiskunnassa. Jokaisella on mahdollisuus toimia julkisella paikalla oikeusjärjestyksen sallimalla tavalla eikä kenenkään turvallisuus ole vaarassa. Yleinen järjestys tarkoittaa, että yleisellä paikalla noudatetaan hyviä tapoja. Poliisilla on valta puuttua käyttäytymiseen, vaikkei se olisikaan rangaistavaa. Yleinen järjestys on käytännössä mahdottomuus, tavoite, johon poliisi ja monet muut pyrkivät, mutta jota ei koskaan saavuteta.⁴²⁰ Sinisalokin esitti punnintasäännön. Kun perusoi-

⁴¹⁶ HE 57/1994 vp, yksityiskohtaiset perustelut, 26 §.

⁴¹⁷ Vrt. esim. PeVL 20/2002 vp – HE 20/2002 vp s. 7: Keskeinen käsite yleistä järjestystä määriteltäessä on häiriö. Sen mukaisesti järjestyslailla voi kieltää päihteiden nauttimisen yleisellä paikalla vain, jos siitä tosiasiaa aiheutuu häiriötä. Sen sijaan seksuaalisten palvelujen tarjoaminen voidaan kieltää totaalisesti, koska valiokunnan mielestä siitä aiheutuu aina häiriötä.

⁴¹⁸ HE 57/1994 vp, yksityiskohtaiset perustelut 1 § 1 momentti.

⁴¹⁹ Sinisalo 1973 s. 131.

⁴²⁰ Sinisalo 1973 s. 74–75.

keudet ja poliisin valtaa koskevat säännökset asetetaan vastakkain, jälkimmäisten on annettava mahdollisimman pitkälle periksi. Perusoikeudet ovat säännöshierarkiassa korkeammalla eikä poliisilla ole mitään alkuperäisempää ja korkeammalla tasolla olevaa valtaa kuin muilla viranomaisilla.⁴²¹

Poliisialan kirjallisuudessa on pitkälti omaksuttu edellä oleva määrittely. Kysymyksessä on joustava oikeusnormi, jonka käsitesisältö määräytyy arvottamiseen perustuvan arvion avulla. Yleinen järjestys tarkoittaa normaalin tilan säilymistä yleisillä paikoilla. Normaaliin tilaan kuuluu erityisesti, ettei kukaan häiritse rauhaa rangaistavilla teoilla. Lisäksi siihen kuuluu jonkinasteinen säädyllyisyyden ja hyvien tapojen noudattaminen. Moniarvoisessa yhteiskunnassa poliisitoimin on aiheellista puuttua vain räikeään, yleistä paheksuntaa herättävään poikkeamiseen normaaleista käyttäytymistavoista.⁴²²

Aikaisemmassa poliisilain asiantuntijavalmistelussa on vältetty yleisen järjestyksen ja turvallisuuden määrittelyä, vaikka sen on samalla esitetty olevan jopa yksi valtion perustehtävistä.⁴²³ Poliisinäkökulma on ollut vallitseva, ja yleinen järjestys on olennaisesti poliisin yhteiskunnallinen valvontatehtävä, joka liittyy esimerkiksi häiriöalttiisiin yleisiin paikkoihin tai suuriin väenkokouksiin.⁴²⁴ Myös muilta hallinnonhaaroilta on vaadittu toimia, joilla vähennetään häiriöihin johtavien tilanteiden syntymistä. Tämä tarkoittaa mm. sosiaali- ja opetusviranomaisten ja kunnallishallinnon ennalta estävää toimintaa. Poliisin näkyvää läsnäoloa, kuten korttelipoliisia, on esitetty jo kauan yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi.⁴²⁵

Poliisialan kirjallisuudessa on joitakin vivahde-eroja yleisen järjestyksen määrittely-yrityksissä. Sanonta ”normaali tila” näkyy jääneen pysyvästi kielenkäyttöön. Yleinen järjestys on lyhyesti tavanomaisen elämänmenon säilyminen ja hyvien tapojen noudattaminen yleisillä paikoilla. Mittapuuna toimii yleinen mielipide.⁴²⁶ Sitä ei poliisitoiminnassa kuitenkaan esimerkiksi tutkimuksilla ole selvitetty. Ilmeisenä tendenssinä näkyy olevan käsitteen laajentaminen. Jos kaikki tavanomaisesta poikkeava merkitsee yleisen järjestyksen rikkomista, ihanteena on oikeastaan epädemokraattinen järjestelmä, pitkälle menevä kuri ja konformismi. Poliisihallinnon omissa julkaisuissa tämänsuuntainen linjaus ei ole sopusoinnussa demokraattisen oikeusvaltion periaatteiden kanssa.

Mielenkiintoista on havaita, että samantapaisia yleistä järjestystä kuvaavia ilmaisuja on käytetty jo 1800-luvulla. Lain tehtäväksi on mainittu ”ehkäistä ennakolta ja keskeyttää poikkeaminen tavanomaisesta asiainkulusta”.⁴²⁷

⁴²¹ Sinisalo 1973 s. 133.

⁴²² Helminen – Kuusimäki – Salminen 1999 s. 20–21.

⁴²³ KM 1986:16 s. 4.

⁴²⁴ KM 1986:16 s. 62 ja 67.

⁴²⁵ Huhtinen 1986 s. 182.

⁴²⁶ Lahti 1997 s. 20.

⁴²⁷ Pašukanis 1985 s. 51, jossa puhutaan yleisesti oikeudesta vallitsevien oikeussuhteiden ja

Poliisin velvollisuudeksi esitetään kaikenlaatuisen rangaistavan toiminnan ja jopa moitittavankin toiminnan estäminen.⁴²⁸ Kun yleisen järjestyksen rikkominen voi tapahtua myös yksityisellä alueella niin, että aiheutetaan häiriötä yleiselle paikalle⁴²⁹, voisi poliisi tämän mukaan puuttua esimerkiksi äänekkääseen kiroiluun kotirauhan piirissä.

Järjestyslaki on tuonut jonkin verran selvennystä käsitteeseen, mutta ainoastaan politiaoikeudellisessa mielessä. Järjestyslain 3 § ei liity toimintaoikeuksiin muuten kuin sikäli, että lainkohdalla suojataan myös kokouksia ja mielenosoituksia häiritsemiseltä. Sisäasiainministeriössä laaditussa järjestyslakia koskevassa oppaassa määritellään yleinen järjestys totuttuun tapaan. Se on normaalin tilan säilymistä yleisillä paikoilla. Siihen kuuluu, ettei kukaan häiritse rauhaa enempää kuin paikan tai tapahtuman luonteeseen nähden on soveliasta. Siihen kuuluu myös, ettei rauhaa häiritä ihmisten enemmistöä loukkaavalla huonolla käytöksellä.⁴³⁰

Järjestyslain muutoksen yhteydessä vuonna 2011 pohdittiin uudelleen YJT:n käsitettä ja laajuutta. Lainvalmistelussa tuli jälleen esille vaatimus normaalin tilan säilyttämisestä yleisellä paikalla. Siihen kuuluu, ettei kukaan häiritse rauhaa enempää kuin paikan tai tapahtuman luonteeseen kuuluu. Käsitys vaihtelee ajan, paikan ja olojen mukaan. Toisaalta omista käsityksistä poikkeavia käyttäytymismuotoja pitää ”nykyisessä yhteiskunnassa” sietää pitkällekin.⁴³¹ Järjestyslain muutoksen päätarkoitus oli kriminalisoimalla kieltää ns. aggressiivinen kerjääminen. Sillä tarkoitetaan järjestyslain 3 §:ään tehdyn lisäyksen, uuden 4)-kohdan mukaan kerjäämistä, johon liittyy uhkaamista, tarttumista kiinni, kulkemisen estämistä tai muuta vastaavaa toimintaa. Huomattavaa YJT:n käsitteen kannalta on, että kuvatonlainen toiminta ei siis lainsäätäjän mielestä ole estettävissä pelkällä yleisen järjestyksen ylläpitämisellä. Edelleen voimaan jäävässä säännöksessä järjestyslain 3 §:ssä kielletään yleisen järjestyksen rikkomisen. Siitä huolimatta katsottiin tarvittavan eri kriminalisointi toiminnalle, joka on selvästi yleisellä paikalla normaalista käytöksestä poikkeavaa. Toisaalta on epäselvää, onko kysymyksessä uusi kriminalisointi, koska 4)-kohdassa kuvattu toiminta oli ainakin pääosin rangaistavaa ennestäänkin.

Hieman erittelevämpää määrittelyä on *Jari Rantasen* kirjoittamassa poliisikoulun oppikirjassa. Siinä lähdetään poliisitoiminnan tarkoituksesta: yleisen järjestyksen ylläpitämistä on kaikki poliisitoiminta, jonka tarkoitus on luoda ja ylläpitää turvallista ja viihtyisää elin- ja toimintaympäristöä, torjua ja estää oikeudenloukkauksia ja häiriöitä sekä poistaa häiriöt ja selvittää oikeudenloukkaukset. Tämän toiminnan tavoitteena on turvata perusoikeuksien loukkaamattomuus kolmella osa-alueella:

omistusoikeuden säilyttämisjärjestelmänä.

⁴²⁸ Lahti 1997 s. 25.

⁴²⁹ Lahti 1997 s. 20.

⁴³⁰ Luntiala 2003 s. 6; samoin Kerttula 2010 s. 70.

⁴³¹ HE 330/2010 vp s. 4.

1. jokaisen on saatava vapaasti ja häiritsemättä käyttää niitä oikeuksia, joita oikeus- ja yhteiskuntajärjestys hänelle takaavat
2. jokaisen on voitava huolehtia niistä velvollisuuksista, joita oikeus- ja yhteiskuntajärjestys hänelle asettavat
3. yhteiskunnan perusetujen toteutumiselle välttämättömät julkisen vallan toiminnot on turvattava.⁴³²

Oikeustieteessä on yleisen järjestyksen käsitettä pohjoismaissa tutkinut perusteellisemmin ruotsalainen *Thomas Bull*. Hänen päätelmänsä ovat seuraavanlaisia. Järjestyksen käsite on ratkaisevan tärkeä kokous- ja mielenosoitusvapaudelle. Käsitteen historia juontuu ainakin 1700-luvulle, Ruotsin (ja siten sen itämaakunnan eli Suomen) sääty-yhteiskuntaan. Käsite on tietysti tarkoittanut muuta kuin nykyään. Tuolloin oli tärkeää säilyttäminen ennallaan ja osoittaa kullekin ”oma paikkansa”.⁴³³ Ruotsin hallitusmuodon tulkintaa koskevassa keskustelussa on korostettu, että rajoitukset voivat koskea vain järjestystä kokouksessa, eivät yleistä järjestystä yhteiskunnan tasolla. Suomen nykyinen kokoontumislaki vastaa tätä sikäli, että kokouksen hajottaminen ei ole mahdollista yleisen järjestyksen vaarantamisen perusteella. Poliisi voi puuttua KokL 19 §:n nojalla kokouksen kulkuun ”järjestyksen ja turvallisuuden”, mutta ei *yleisen* järjestyksen, ylläpitämiseksi.

Ruotsin järjestyslain mukaan kokouksiin ja mielenosoituksiin saa puuttua, jos syntyy vakavaa epäjärjestystä (*svårare oordning*).⁴³⁴ Yksittäisten osanottajien rikkomukset tai rikokset eivät riitä täyttämään tunnusmerkkiä, vaan pitää olla yhteistä toimintaa, esimerkiksi hyökkäyksiä poliisia tai ohikulkijoita vastaan. Esimerkkinä mainitaan tapaus, jossa osanottajat heittivät poliisia kohti kannanmunia, hedelmiä, pulloja ja kiviä. Poliisiin osui tosin vain munia ja väriä. Poliisin puuttuminen mielenosoitukseen edellyttää konkreettista vaaraa yleiselle järjestykselle. Spekulaatiot mahdollisesta tapahtumainkulusta eivät riitä. Riittävänä ei ole pidetty äänekästä ja kontrolloimatonta juoksemista ympäriinsä, ei liikenteen sekaan menemistä eikä naamioitumista.⁴³⁵ Bullin mukaan Saksassa kokoontumisvapautta ei lainkaan voi rajoittaa viittaamalla pelkkään järjestykseen. Syynä on käsitteen epätasällisyys ja riippuvuus vallitsevasta moraalista ja totunnaisista tavoista.

Lähtökohta on, että järjestystä rajoittavana tekijänä on tulkittava suppeasti ja rajoitetusti. Sitä ei kuitenkaan Bullin mukaan voi tulkita niin ahtaasti, että katu-parlamentti voisi ottaa vallan valitulta parlamentilta. Roskaväen valtaa ja räikeitä rikoksia demokraattisesti tehtyjä päätöksiä vastaan ei voi sallia. Tässä

⁴³² Rantanen 2003 s. 58.

⁴³³ Bull 1997 s. 499.

⁴³⁴ Samoin Persson – Rosenberg – Åberg 2003 s. 101, jossa kokouksen hajottaminen katsotaan oikeutetuksi mellakkaan verrattavissa tilanteissa, joihin liittyy väkivaltaa.

⁴³⁵ Bull 1997 s. 502–504.

toistuu Rossin ajatus: Skandinaviassa ehkä jo kulttuuriin kuuluva pelko ”roskaväkeä” kohtaan. Suomalaiselle käsite ei oikein aukea. Suomessa tuskin voidaan yhdenvertaisuutta loukkaamatta puuttua kansalaisten toimintaan esimerkiksi pukeutumisen tai käytöstapojen perusteella. Liiallisen rajoittamisen vaara on kuitenkin vähäinen siihen nähden, että systemaattiset, historialliset ja lain tarkoituslta vastaavat tulkintaperiaatteet puhuvat YJT:n suppean tulkinnan puolesta. Esimerkiksi hyökkäys valtiopäiville tai väkivallanteot on suppeasta tulkinnasta huolimatta voitu säätää rangaistaviksi ja kokoukset on voitu hajottaa vakavissa epäjärjestystilanteissa.⁴³⁶

Bullin johtopäätös Ruotsin lain taustalta on, että järjestyksen vaarantamisella tarkoitetaan vain tilannetta, jossa tehdään rikoksia (brottsliga handlingar) tai on konkreettinen välittömästi uhkaava rikoksen vaara. Sen sijaan rajoittamisperusteina eivät voi olla arkipäiväiset järjestyshäiriöt, jotka ovat luonteeltaan poliitioikeudellisia, kuten huutaminen, metelöinti, esteettiset tms. rikkeet. Riittävää ei myöskään ole huoli mahdollisesta tulevasta tapahtumien kulusta.⁴³⁷

Lainsäätäjä ja lainvalvojat ovat useissa yhteyksissä hyväksyneet YJT:n perusteeksi kokoontumisoikeuden rajoittamiselle. On katsottu tarpeelliseksi jättää käytännössä arvioitavaksi, onko joku toiminta siinä määrin häiritsevää tai loukkaavaa, että se on estettävä ilman siihen liittyvää rangaistavuuttakin. Järjestyslain säätämisen yhteydessä arvioitiin järjestyserikkomusten kriminalisointia perusoikeuksien kannalta. Kriminalisoinnin sallittavuutta on arvioitava samoin kriteerein kuin perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä yleensäkin. Perustuslakivaliokunta katsoi, että järjestyslain sisältämien käskyjen ja kieltojen hyväksyttävyyksvaatimus täyttyy esityksen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden edistämistä tarkoittavista tavoitteista.⁴³⁸ Tässä on huomattavaa kuten eri yhteyksissä laajemminkin, että perusteluna on nimenomaan YJT:n, eikä ”pelkän” yleisen järjestyksen saavuttaminen.

Vuoden 2011 poliisilain uudistuksen yhteydessä ei YJT:hen tullut varsinaisesti mitään uutta selvyyttä. Sitä on kylläkin pyritty selvittämään uusilla ilmauksilla. Hallituksen esityksessä uudeksi poliisilaiksi 1:1 §:n perusteluissa todetaan, että YJT on poliisin tehtävien kannalta ollut pitkään keskeinen käsite. Siitä huolimatta sen sisältö on laaja ja ”osaksi jäsentymätön”. Käsitteen piiriin kuuluu esityksen mukaan *toiminta*, jonka tarkoitus on

1. luoda ja ylläpitää turvallista elin- ja toimintaympäristöä
2. torjua ja estää oikeuden loukkauksia ja häiriöitä
3. poistaa häiriöt
4. selvittää tapahtuneet oikeudenloukkaukset.⁴³⁹

⁴³⁶ Bull 1997 s. 507; vrt. ”roskaväestä” Ross 1951 s. 308.

⁴³⁷ Bull 1997 s. 508.

⁴³⁸ PeVL 20/2002 vp – HE 20/2002 vp s. 6.

⁴³⁹ HE 224/2010 vp s. 70–71.

Yritys YJT:n määrittelemiseksi on epäonnistunut erityisesti sen vuoksi, että käsitteeseen pyritään keinotekoisesti sisällyttämään poliisille uuden lain 1:1 §:n mukaan kuuluvia yleisiä tehtäviä, jotka jo on erikseen mainittu lainkohdassa. Tällaisia tehtäviä ovat edellä 2. kohdassa mainittu rikosten torjunta ja estäminen sekä 4. kohdassa mainittu rikosten selvittäminen. Kohdassa 1. mainittu turvallisen ympäristön luominen liittyy selvästikin yleiseen turvallisuuteen eikä järjestykseen. Sen sijaan kohdassa 3. mainittu häiriöiden poistaminen voi ymmärtääkseni liittyä yleiseen järjestykseen. Näin yleisenä määrittely ei kuitenkaan kelpaa edes kuvaamaan järjestystä. Häiriöitä on monenlaisia, ja häiritettyjen subjektiiviset näkemyksetkin vaikuttavat päätöksiin. Lähinnä häiriöiden poistamisesta tulee mieleen meluaminen ja muut järjestyslaissa mainitut rikkomukset, jotka on säädetty rikoksiksi. Häiriön poistamisen varaan ei YJT:n käsitettä voi pätevästi rakentaa. Häiriöitä esiintyy esimerkiksi liikenteessä, jossa on aina kysymys myös turvallisuudesta, palvelujen saatavuudesta ja yleensä tekniikan vajavuudesta. Häiriö-kriteerin kautta joudutaan alueille, joilla ei ole mitään tekemistä poliisin toiminnan kanssa.

Poliisin toimivaltuuksiin on poliisilain uudistuksessa kytketty eräitä uusia periaatteita, jotka ovat omiaan ohjaamaan poliisin toimintaa perusoikeusmyönteisempään suuntaan. Tällä on merkitystä myös YJT:n määrittelypyrkimyksille siten, että poliisin harkintavalta omien valtuuksiensa laajuudesta supistuu. Lain 1:2 §:ään on otettu poliisilaissa uusi periaate, jonka mukaan poliisin on valtuuksiaan käyttäessään otettava huomioon perusoikeudet ja ihmisoikeudet. Valittavissa olevista vaihtoehdoista on ratkaisuihin valittava sellainen toimintatapa, joka parhaiten edistää näitä oikeuksia. Lain 1:3 §:ssä on säädetty suhteellisuusperiaatteesta. Aikaisempaan lakiin verrattuna muutos on sanavalinnassa. Ennen toimenpiteiden oli oltava *perusteltuja* suhteessa tehtävän tärkeyteen. Nyt toiminnalta vaaditaan, että se on *puolustettavaa*. Muutos antaa oudon vaikutelman toiminnasta jossain suhteessa kielteisenä eli sellaisena, jota on puolusteltava. Uutena periaatteena on myös tarkoitussidonnaisuuden periaate lain 1:5 §:ssä. Sen mukaan poliisin toiminnan pitää aina perustua nimenomaiseen säännökseen.⁴⁴⁰ Sinänsä uusien periaatteiden tuominen poliisilakiin merkitsee täsmällisempää poliisitoiminnan sääntelyä, mitä on pidetty merkittävänä periaatteellisenä uudistuksena.⁴⁴¹ YJT:n käsitteen laajentaminen saa tätä kautta myös uusia rajoja.

⁴⁴⁰ HE 224/2010 vp s. 73.

⁴⁴¹ LaVL 21/2010 vp – HE 224/2010 vp.

Kaiken kaikkiaan YJT:n yksiselitteistä määritelmää ei ole mahdollista esittää.⁴⁴² Mielestäni yleistä järjestystä ilman siihen liitettyä turvallisuutta ei ole kyetty määrittelemään riittävän tarkkarajaisesti, jotta se oikeuttaisi rajoittamaan kokoontumis- ja mielenosoitusvapautta missään tilanteessa. Yleisen järjestyksen tavoite on todellisuudessa tullut poliisin yleisvaltuutuksen sijaan, ja siihen voi vedota missä tahansa tilanteessa, koska sen sisältö riippuu subjektiivisista arvostuksista. Bullin käsityksiin voi yhtyä siinä, että rajoitusten ja estämisen ehtona on oltava meneillään oleva rikos tai konkreettinen pian aloitettavan rikoksen vaara. Järjestyslain 3 §:n sisältö on tässä mielessä onnistunut, kun kielletyksi on säädetty muun ohella pelkoa herättävä uhkaava käyttäytyminen. Kysymyksessä on konkreettinen rikoksen vaara.

5.2.4.2 Poliisin asenteet ja toiminta

Tarkoitus ei ole tässä empiirisesti tutkia poliisien poliittista suuntautumista, vaan tehdä eräitä huomioita poliisille annettavan opetuksen sisällöstä ja sen heijastumisesta poliisin toimintaan. Uudempi sosiologinen tutkimus poliisien poliittisesta suuntautumisesta ja moraalisisista arvoista olisi varmaan tarpeen ammattikunnan ymmärtämiseksi, mutta se menee ohi tämän tutkimuksen.

Poliisikoulujen oppikirjoista, jotka ovat valtion julkaisuja, voi tehdä eräitä päätelmiä. Otan ensin tarkasteltavaksi Poliisin oppikirjasarjan kirjan 1/97, *Ari Lahden* teoksen Poliisi ja joukkojenhallinta. Sen määritelmän mukaan väkijoukko on niin suuri ihmisjoukko, että sillä on merkitys virkavaltaa *uhkaavana* tekijänä.⁴⁴³ Poliisin on pyrittävä ennakkotiedustelulla aistimaan mahdollinen *luvaton* väen kokoontuma ja ryhdyttävä hyvissä ajoin tarpeellisiin toimenpiteisiin.⁴⁴⁴ Joukkojenhallintatilanteessa poliisin ennaltaestäviä keinoja ovat YJT:tä vaarantavien henkilöiden tunnistaminen etukäteen, tilaisuuden taltiointi videomallalla ja läsnä olevien rauhoittaminen.⁴⁴⁵ Mikäli isompi järjestyshäiriö tai *mielenosoitus on jo uhkaamassa*, ennaltaehkäisevänä toimenä voidaan käyttää mm. tarpeellisen kaluston ja miehityksen varaamista. Lisäksi tulee käyttää epäsuoria ihmisjoukon ohjaamisvälineitä, aitaamista ja katuosuuksien sulkemista.⁴⁴⁶ Jos tavoiteltua tulosta ei saavuteta ennakkovalmisteluilla, tilanne on tukahdutettava. Tukahduttamisen onnistumismahdollisuudet ovat riippuvaisia poliisin voimavarojen suhteesta yleisön määrään.⁴⁴⁷ Lama, työttömyys ja yhteiskuntaluokkaerojen kasvaminen saattavat aiheuttaa yhdistysten yleiskokouksissa ja mie-

⁴⁴² Samoin Kerttula 2010 s. 78–79; Hirvonen 2011 s. 302.

⁴⁴³ Lahti 1997 s. 19.

⁴⁴⁴ Lahti mts. 25.

⁴⁴⁵ Lahti mts. 26, viittaus poliisin ylijohdon muistioon.

⁴⁴⁶ Lahti mts. 26.

⁴⁴⁷ Lahti mts. 27.

lenosoituksissa laajoja järjestyshäiriöitä. Näitä seikkoja voi pitää uhkakuvina Jouha-toiminnan onnistumiselle.⁴⁴⁸ Yleisö voi huudella poliisille mauttumuuk-sia tai vähätteleviä lausuntoja. Poliisin pitää kuitenkin olla provosoitumatta, vaikka *vastapuoli* ärsyttää. Pitää osata joskus luopuakin toimenpiteistä PolL 5 §:n (uuden poliisilain 1:9 §) mukaisesti ja odottaa, kunnes ”otollisempi aika koittaa – ”.⁴⁴⁹ Isoissa yleisötilaisuuksissa on hankala selvittää, kuka kuuluu mielenosoitus- tai mellakkajoukkoon ja kuka on sivullinen.⁴⁵⁰

Oppikirjassa annetaan myös KokL 21 §:n vastainen ohje yleisen kokouksen hajottamiseksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantumisen perusteella. Lainkohdassa ei kokouksen hajottamisperusteena ole yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantaminen, vaan välitön vaara ihmisten turvallisuudelle, omaisuudelle tai ympäristölle. Kuvitteellisessa esimerkkitapauksessa järjestö oli ilmoittanut asianmukaisesti poliisille mielenosoituksesta. Mielenosoituksen kestäessä ”kiihkomielisimmät mielenosoittajat ryhtyivät vaarantamaan YJT:tä”. Käskyt ja hajaantumismääräykset eivät tehonneet, joten yksittäiset poliisipar-tiot ja Jouha-ryhmä päättivät ohjata yleisöjoukon muutetulle reitille. Tilanne tuntui riistäytyvän käsistä ja Jouha-ryhmän johtaja joutui antamaan ryhmälleen patukkakäskyjä. Osa yleisöstä oli sivustaseuraajia ja hekin saivat kehoonsa pa-tukaniskuja. Oppikirjan mukaan poliisin toiminta oli oikeutettua.⁴⁵¹

Toinen esimerkki kertoo, että komisarion suostumuksella kokouksen sallit-tiin alkaa, vaikka ilmoitus siitä oli tullut myöhässä. Komisario määräsi kuiten-kin alkamisaikaa siirrettäväksi kahdella tunnilla ja velvoitti järjestäjät hankki-maan tarvittavan määrän järjestystä ylläpitäviä henkilöitä. Kokous edellytti siis poliisin lupaa tai suostumusta, ja järjestäjille annettiin eräänlainen rangaistus siitä, että ilmoitus oli myöhästynyt. Kuten kirjassa todetaan, ”komisarion ko-kouksen pitämiseksi asettamat ehdot olivat lievempiä oikeuksiin puuttumisia kuin määräys järjestää kokous eri paikassa toisena päivänä”.⁴⁵² Kokousilmoi-tuksen myöhästymisen tai laiminlyönnin seurauksena ei laillisesti voi olla ko-kouksen ajan ja paikan siirtäminen, mihin kirja opastaa.

Kaiken kaikkiaan oppikirja ohjaa sellaiseen asenteeseen, että yleiset kokouk-set ja mielenosoitukset ovat pahasta, ne ovat vastapuolen järjestämä uhka, joka on tukahdutettava. Kysymys siitä, miten poliisi voisi edistää ja turvata kokoon-tumis- ja mielenosoitusvapautta KokL 4 §:n ja PL 22 §:n antamien velvoitusten mukaisesti, ei kirjassa saa mitään huomiota.

Poliisikoulun julkaisusarjan oppikirjana 2 on *Jari Rantasen* yleisesitys ”Po-liisin toimivallasta ja toimivaltuuksista”. Kirja on uudempi ja toimintaoikeuksia koskevilta kohdin tarkempi. Siinäkin on kuitenkin väkijoukon hajottamista kos-

448 Lahti mts. 49.

449 Lahti mts. 15.

450 Lahti mts. 42.

451 Lahti mts. 42.

452 Lahti mts. 156.

kevassa kohdassa viitattu PolL 19 §:n (uusi poliisilaki 2:9 §) soveltamiseen, kun kysymyksessä on ”laiton mielenosoitus”.⁴⁵³ Laitonta mielenosoitusta ei määritellä, mutta asiayhteydestä voi päätellä sillä tarkoitettavan ennakolta ilmoittamatonta mielenosoitusta ja mahdollisuutta siis hajottaa se voimatoimin. Lain mukaan tällaiseen kokoontumiseen on kuitenkin sovellettava KokL 21 §:ää. Tämäkään oppikirja ei ohjaa poliisia toimimaan kokoontumisvapauden edistämiseksi, vaan kokoontumiset ja mielenosoitukset ovat lähinnä rajoituksia ja esteitä poliisin vapaalle toiminnalle.

Poliisin strategiaan kuuluu varautuminen järjestyshäiriöihin, joita voi seurata mm. taloudellisen tilan yleisestä heilahtelusta, kansainvälisestä tilanteesta, jengiytymisestä ja katsomoväkivallasta. Poliisin tehtäviin kuuluu järjestyshäiriöiden ennaltaehkäiseminen, selvittäminen (tukahduttaminen) ja niistä aiheutuvat jälkitoimet. Tarvitaan erikoisjoukkoja, koska tilanteet ovat joko vaativia tilanteita tai erityistilanteita.⁴⁵⁴ Tällaisia joukkoja ovat Jouha-joukot (lyhenne joukkojenhallintajoukoista).

Joukkojen hallinta tarkoittaa toimenpiteitä, joiden avulla huolehditaan YJT:n säilymisestä tilanteissa, joissa väkeä kokoontuu. Jouha-joukkue on tilapäisorganisaatio, joka muodostuu neljästä ryhmästä ja johon kuuluu 25 erityisvarustettua poliisimiestä ja joukkueenjohtaja. Jouha-ryhmä on väkijoukkojen hallintaa varten koottu tilapäisryhmä, jossa on viisi Jouha-yksilöä ja ryhmänjohtaja.⁴⁵⁵ Jouha-joukot perustettiin 1990-luvun alussa salassa yli kymmeneen kaupunkiin. Ne ovat suomalainen muunnelma länsieurooppalaisesta mellakkapoliisista, ja niitä perusteltiin jalkapallohuliganismilla, laittomien maahanmuuttajien vyöryllä ja sosiaalisista epäkohdista kumpuavilla massaprotesteilla.⁴⁵⁶ Mitään sellaista tarvetta joukoille ei ole ollut. Näkyvästi Jouha-joukkoja on käytetty eräiden vähäisten teininuorison mielenosoitusten tukahduttamiseksi, osana Linnan juhlien eristämistä sekä Smash Asem -tilaisuuden hajottamisessa. Tapahtumissa ei ole ollut kysymys suurista joukoista, vaan hajanaisten nuorisjoukkojen kokoontumisesta.

Jouha-joukkojen toimintaan kuuluu oma kurinalainen käskyvaltansa ja aseistuksensa. Sen muotoja ovat mm. kilpirintama, kiilamuodostelma ja käskyjenjakomuooto sekä omat komentosanat. Varustuksena ovat suojahaalarit ja -kypärät, kilvet, patukat ja normaali ampuma-aseistus.

Yhtenä Jouha-joukkojen tehtävänä on virallisesti mainittu sosiaalisten epäkohtien aiheuttaman vastarinnan estäminen. Tässä yhteydessä poliisi on selväs-

⁴⁵³ Rantanen 2003 s. 107.

⁴⁵⁴ Lahti 1997 s. 12–13, jossa viitataan myös sisäasiainministeriön ohjeeseen 914/601/29.2.1988 erityistilanteisiin varautumisesta.

⁴⁵⁵ Lahti 1997 s. 16–17.

⁴⁵⁶ Saari 2004 s. 46; Saari 2007 s. 81–82: nimitys mellakkapoliisi muutettiin hyväksyttymmäksi Jouhaksi.

tikin varustettu estämään myös työtaisteluihin liittyviä kokoontumisia, lakko-vartiointia ja mielenosoituksia.⁴⁵⁷

Mielenosoituksia ajatellen erikoisjoukoilla on pelottava vaikutus, ja siihen pyritäänkin näyttämällä varusteita ja voimaa, mukaan lukien aseistuksen esillä-pito.⁴⁵⁸ Tämä on ritualistista läsnäoloa näköetäisyydellä, josta tarvittaessa siir-rytään täyskontrolliin.⁴⁵⁹ Samaa tarkoitusta palvelee tiedustelutoiminta tarkkai-luineen ja kuunteluineen sekä kaikkien mielenosoittajien videoiminen.

Jouha-toiminta on toistaiseksi jäänyt salaperäiseksi varustautumiseksi jo-honkin julkilausumattomaan uhkaan. Itse termi ”hallinta” tässä yhteydessä on sekin vaikeasti ymmärrettävissä. Miksi kokoontunutta väkijoukkoa pitäisi eri-tyisesti hallita? Eikö mielenosoituksen pitäisi antaa toimia niin kuin perustus-laissa edellytetään? Jos rikosten estämiseksi tarvitaan voimatoimia, se on ta-vanomaista poliisitoimintaa eikä hallintaa.

⁴⁵⁷ Lahti 1997 s. 12, jossa Jouha-toimintaa perustellaan muun muassa ”taloudellisen tilan yleisellä heilahtelulla”.

⁴⁵⁸ Lahti 1997 s. 26, 130.

⁴⁵⁹ Saari 2004 s. 43.

OSA III

TYÖTAISTELUVAPPAUS

1 Työtaisteluvapaus toimintaoikeutena demokraattisessa oikeusvaltiossa

Osassa II tarkastelin toimintaoikeuksia yleisesti pitäen samalla auki näkökulmaa työtaisteluvapauteen. Yksi toimintaoikeuksien osa on työtaisteluvapaus ja kansainvälisten sopimusten mukainen lakko-oikeus. Osa II on taustana tämän osan erittelylle työtaistelun oikeutuksesta ja rajoitusedellytyksistä. Taustalla ovat siis sananvapauden, yhdistymisvapauden sekä mielenosoitus- ja kokoontumisvapauden sisältö. Yleisten toimintaoikeuksien ja kansalaisyhteiskunnan alueella on yhtymäkohtia myös poliisin toimintavaltuuksien ja kansalaistottele mattomuuden kanssa. Tässä osassa III palataan monissa kohdin poliittisiin perusoikeuksiin. Sananvapaus liittyy erityisesti poliittisten työtaistelujen sekä muun työmarkkinatoimintaan kuulumattoman aktivismin arviointiin. Yhdisty misvapaus liittyy työntekijöiden oikeuteen muodostaa paitsi pysyviä yhdistyk siä myös ad hoc -yhdistyksiä työtaistelutilanteissa. Kokoontumisvapaus liittyy erityisesti lakkovartiointiin ja työpaikkakokouksiin. Poliisin valtuudet liittyvät työtaistelun yhteydessä pidettäviin mielenosoituksiin sekä työtaistelun valmisteluihin.

1.1 TYÖTAISTELUVAPAAUS DEMOKRAATTISEN YHTEISKUNNAN KRITEERINÄ

Työsuhteiden ehtoja määrittävässä prosessissa työtaisteluvapautta voi pitää jopa moniarvoisen demokraattisen yhteiskuntajärjestelmän kulmakivenä.¹ Euroopassa onkin lähes kaikkialla omaksuttu työtaisteluvapauden kuuluminen olennaisena osana demokraattiseen järjestelmään, joko perustuslain nimenomaisena säännöksenä tai kansainvälisten sopimusten osana. Työtaisteluvapauden merkityksen tueksi voidaan pohtia, minkälainen oikeusjärjestys vallitsisi yhteiskunnassa, jossa työtaisteluvapautta ei olisi. Työtaisteluvapauden käyttämisestä varmasti valaisevin esimerkki on boikotti alkuperäisessä merkityksessään. Lakkokin on vain yksi boikotin laji. Boikotti eli saarto tarkoittaa kollektiivista, joukkomittaista kieltäytymistä tekemästä sopimuksia jonkun henkilön tai jonkin yhteisön kanssa ja muutakin kieltäytymistä kanssakäymisestä.² Jos

¹ Göransson 1988 s. 17; työtaisteluvapautta voi luonnehtia aitona kommunikaatioperusoi keutena, ks. Wolter 1987 s. 246.

² Käsitteen historiasta mm. Kivimäki 1927 s. 19 alav. 1 ja 3, Kivimäki – Ylöstalo 1973 s. 119–120; Salomaa 1971, s. 90; Nikisch 1959 s. 101 ja 99, jossa yhteiskunnallinen boikotti rin

oikeutta tällaiseen saartoon eli useimmiten negatiiviseksi sopimusvapaudeksi sanottua oikeutta ei olisi, vallitsisi pääsääntönä sopimuspakko. Valtio voisi pakottaa kansalaiset tietyin määräämnsä ehdoin tekemään sopimuksia. Tämä tarkoittaisi ennen kaikkea työsopimusten solmimista, mutta luonnollisesti myös kauppasopimuksia, vuokrasopimuksia ja muita siviilioikeudellisia oikeussuhteita. Jo tästä huomaa, että yleinen sopimuspakko veisi kauas demokraattisesta oikeusvaltiosta. Jos tätä laajennettaisiin julkisoikeudellisiin suhteisiin ja vieläpä perheoikeudellisiin suhteisiin, järjestelmää ei voisi pitää muuna kuin diktaattuurina.

Työtaisteluoikeudesta vapausoikeutena on ytimekkäästi todettu, että kansalainen on vapaa olemaan tekemättä työtä.³ Työtaisteluvapaus perustuu PL 7 §:n mukaiseen vapaudensuojaan, jota täydentää ja konkretisoi edunvalvontatoiminnassa PL 13 § 2 momentti.⁴ Länsimaiseen vapaus-käsitteeseen nojautuen on todettu, että absolutistisille ja totalitaarisille valtioille on tyypillistä, että valtion ulkopuolella ei hyväksytty kollektiivista tahdonmuodostusta. Vapaissa ja demokraattisissa valtioissa taas kollektiiviset toimet erityisesti työelämässä ovat sallittuja.⁵ Työtaisteluvapauden vastakohta onkin pakkotyö.⁶

Suomessa on käyty pitkään keskustelua työtaisteluvapauden luonteesta, etenkin sen perusoikeusluonteesta. *Toivo Kivimäki* pohti jo 1920-luvulla, onko lakko-oikeus työntekijän subjektiivinen oikeus vai ”vain” vapaus. Hän viittasi siihen, että kun työntekijällä on oikeus lopettaa työsuhteensa, on hänellä siinä mielessä myös subjektiivinen oikeus lakkoon. Lakko ei ole vain vapaus, vaan myös työntekijälle kuuluvan oikeuden harjoittamista.⁷ Sen sijaan yhteisölle, koalitiolle, hän ei tällaista oikeutta suonut. Oikeus lakkoon kohdistuu Kivimäen mukaan työnantajaan, joka ei voi laillisesti kieltää tai estää oikeuden käyttämistä.

Käsitteitä vapaus ja (subjektiivinen) oikeus työtaistelun yhteydessä on sittemmin eritelty 1980-luvulla. Lakko-oikeus on voitu sijoittaa varsinaisen oikeuden ja oikeusperiaatteen väliin ns. periaatteellisenä oikeutena. Se merkitsee vahvempaa normatiivista voimaa kuin vain optimointikäskynä käsiteltävä oikeusperiaate. Se ilmaisee ”oikeudellisesti tunnustetun tärkeän intressin”.⁸

nastetaan jopa valtionkiroukseen (Ächtung). Suomen kielessä olisi mahdollista käyttää boikottia tarkoittamaan sanaa vierominen verbin ”viero” IV infinitiivinä. Suomen kansanvaltuuskunta käytti tätä vuoden 1918 ehdotuksessaan Suomen valtiosäännöksi sen 10 §:ssä, jossa olisi säädetty työntekijöiden työtaisteluoikeudesta. Vanhemmasta historiasta ks. Kittner 2005 s. 27–30. Saksaassa käytettiin 1800-luvulle asti termiä Verruf eli huonoon huutoon saattaminen.

³ Saraviita 1997 s. 1109.

⁴ Myös Saraviita 2000 s. 149; Sipponen 2009 s. 489, 496.

⁵ Pernthaler 1986 s. 367; Däubler 2006 s. 360.

⁶ Novitz 2003 s. 71.

⁷ Kivimäki 1927 s. 51.

⁸ Markkula 1989 s. 80–81; samoin Kairinen saman julkaisun alkusanoissa. Sopimusvapaudesta puhuttaessa on käytetty vastaavasti ilmausta ”perustavanlaatuinen oikeusperiaate”, ks. Vii-

Mielestäni valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta on oikeampaa korostaa nimenomaan työtaisteluvapautta eikä työtaisteluoikeutta. Nykyisen perustuslain useissa kohdissa ilmaistaan perusoikeudet oikeutena johonkin vapauteen. Esimerkiksi vanha termi vapaudensuoja on nykyään oikeus henkilökohtaiseen vapauteen. Oikeus tehdä jotain merkitsee oikeutta tarvittaessa ajaa kannetta oikeutensa täytäntöönpanemiseksi. Erityisesti vapausoikeudet ovat subjektiivisia oikeuksia eivätkä vain julistuksia. Perustuslaissa on perusoikeuksien yhteydessä käytetty sanontaa ”on oikeus”, millä viitataan siihen, että kysymyksessä on subjektiivinen oikeus. Kun oikeuskäytäntöä ei vielä ole kanteista, joilla olisi vaadittu suoraan perustuslain säännöksen nojalla perusoikeuden toteuttamista, lain sisältö jää yhä jossain määrin epäselväksi.⁹

Kun puhutaan työntekijän ja yhdistyksen työtaisteluvapaudesta, ei ole mielekasta lähteä pohtimaan kysymystä tämän oikeuden täytäntöönpanokelpoisuudesta kanteella ja ulosottotoimilla. Toimintavapaus merkitsee ensi sijassa oikeutta toimintaan ilman valtion puuttumista ja estämistä. Lisäksi perusoikeuksilla on horisontaalivaikutuksensa, jolla estetään yksityisiäkin toimimasta vastoin toimintavapautta. Tässä yhteydessä vapaus tarkoittaa sitä, että valtio ei puutu pakkokeinoillaan työtaisteluvapauden käyttämiseen, vaikka sillä rikottaisiin yksityisiä sopimuksia. Työtaisteluoikeus tarkoittaa puolestaan sitä, että valtion velvollisuus on turvata sen käyttämistä.¹⁰ Työtaisteluvapaudelta halutaan toisinaan tyystin kiistää itsenäinen sisältö. Työoikeudellisessa keskustelussa on esitetty, että lakko-oikeus saa sisältönsä vasta niistä oikeuksista, joita lakolla pyritään turvaamaan.¹¹ Väite on selvästi yhteensopimaton perusoikeusjärjestelmän kanssa. Kaikista perusoikeuksista voi esittää tulkinnan, jonka mukaan niillä ei ole mitään sisältöä. Koko oikeudellinen diskurssi voidaan kyseenalaistaa viittaamalla siihen, että oikeudellisten vaatimusten sisältö on aina jotain muuta, kuten etiikkaa tai politiikkaa oikeuden muodossa.¹² Sananvapaudellakaan ei olisi tämän teorian mukaan sisältöä, vaan se saisi sisältönsä vasta sitten, kun joku asia esitetään sanallisesti. Oikeustieteessä eikä työoikeudessaakaan voida kuitenkaan yleisesti lähteä siitä, että oikeuksilla ei ole sisältöä ennen kuin niitä käytetään jonkin intressin edistämiseksi. Käsitteillä on sisältönsä, ja erityisesti teoreettisessa lainopissa operoidaan paljolti juuri oikeuksilla ja niiden sisällöillä.

Kuten *Olavi Sulkunen* on eurooppalaiseen kirjallisuuteen tukeutuen todennut, lakkovapaus merkitsee suhdetta valtioon, kun taas lakko-oikeus on suh-

nikka-Monthan 1994 s. 1105.

⁹ Saraviita 2005 s. 147; Saraviita 1995 s. 70; myös Kairinen on korostanut työtaisteluvapauden luonnetta kollektiivisena vapautena eikä yksilön oikeutena, ks. Kairinen 2001 s. 294.

¹⁰ Ben-Israel 1994 s. 8–9; Nikisch 1959 s. 129 katsoo, että työtaisteluvapaus on ”vain” kiel-tämisen puuttumista.

¹¹ Helsingin yliopiston työoikeuden assistentin Marjo Ylhäisen kirjoitus ”Lakko-oikeus ei lohdata pätkätöläisiä”, HS 16.8.2010.

¹² Koivisto 2011b s. 391.

teessa työnantajaan.¹³ Jos lakko-oikeutta on tarpeen luonnehtia subjektiivisena oikeutena, niin toteamus on osuva. Vapauden ja oikeuden ero on siis työsuhtetasolla. Ero näkyy kirkkaasti Ison-Britannian järjestelmässä, jossa lakkovapaus ei ole esteenä työnantajan vapaudelle irtisanoa lakkoon mennyt työntekijä sopimusrikkomuksen perusteella.¹⁴ Ero on kylläkin käytännössä näennäinen, koska omistusoikeuden nojalla työnantaja voi demokraattisemmalla mantereellakin aina erottaa työntekijän. Suomessakin työtaisteluoikeus on turvattu vain lain tasolla ja vain osittain. Työntekijän osallistumisoikeus työtaisteluun on turvattu niin, että työnantajan oikeutta työsopimuksen irtisanomiseen työtaistelun perusteella on rajoitettu. TSL 7:2 §:n mukaan työntekijää ei saa irtisanoa lailliseen tai järjestön toimeenpanemaan työtaisteluun osallistumisen vuoksi. Jos työnantaja irtisanoa tai purkaa työsopimuksen tällä perusteella, sen päätös jää kuitenkin voimaan, vaikka seurauksena voi olla vahingonkorvaus. Vahingonkorvauskin työsopimuksen laittomasta irtisanomisesta rajoitettiin vuoden 2001 TSL 12:2 §:llä harkinnanvaraisesti enintään 24 kuukauden palkkaa vastaavaan rahsummaan. Vahingonkorvauslaki ei tunne tällaista kattoa.

Jaottelu työtaisteluvapauden ja -oikeuden välillä oli esillä vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä sekä perustuslakivaliokunnassa että työasiainvaliokunnassa lähinnä ammattiyhdistysten lausuntoja myötäilleissä mielipiteissä. Valiokunnissa vähemmistö vaati perustuslakiin kirjattavaksi sekä järjestäytymisvapauden että järjestäytymisoikeuden. Vapaus määriteltiin vapaudeksi järjestäytyä ilman valtion puuttumista ja oikeus oikeudeksi järjestäytyä ilman työnantajan puuttumista. Samalla esitettiin oikeutta ”työnseisauksiin”. Työtaisteluvapautta ei esitetty lisättäväksi.¹⁵

Työoikeudellisissa vertailuissa tehty valtioiden jaottelu sen mukaan, onko niissä vain työtaisteluvapaus vai myös työtaisteluoikeus, ei ole mielestäni relevantti. Kriteerinä lakko-oikeudelle pidetään sitä, onko työntekijällä oikeus lakon päätyttyä palata työsuhteeseensa ja voidaanko työntekijään yleensä kohdistaa lakon johdosta haitallisia seuraamuksia.¹⁶ Jaottelun mukaan Isossa-Britanniassa, Irlannissa ja Tanskassa ei ole lakko-oikeutta, koska työntekijälle ei ole taattu oikeutta palata työhön, minkä lisäksi hän voi joutua maksamaan vahingonkorvausta.¹⁷ Valtiosäännön näkökulmasta työtaistelussa on kysymys työntekijälle kuuluvasta vapaudesta osallistua työtaistelutoimintaan ilman, että häntä estää sen paremmin julkinen kuin yksityinenkään vallankäyttäjä. Lakko-oikeus työnantajaan kohdistuvana on näennäinen varsinaisena subjektiivisena oikeute-

¹³ Sulkunen 2000b s. 169; Colneric 1987 s. 419, työtaisteluvapaus oikeutena merkitsee sitä, että työnantaja ei saa kohdistaa siviilioikeudellisia sanktioita työntekijään työtaistelun vuoksi.

¹⁴ Veneziani 2006 s. 325; Ales 2010 s. 248.

¹⁵ PeVM 25/1994 vp – HE 309/1993 vp s. 15, Helteen ym. vastalause ja työasiainvaliokunnan lausunto 3/1994 samassa asiassa perustuslakivaliokunnalle, Rossin ym. eriävä mielipide.

¹⁶ Ales 2010 s. 248–249.

¹⁷ Novitz 2010 s. 174–176.

na. Subjektiivinen oikeus ei tarkoita pelkästään sitä, että vastapuoli on velvollinen pidättymään sanktioista. Aito subjektiivinen oikeus tarkoittaisi sitä, että työntekijät voisivat tuomioistuimessa ja ulosottoviranomaisten tuella saada työnantajan esimerkiksi sakon uhalla suostumaan työnseisaukseen.

Kun työtaistelu on toimeenpanoa, tosiasiallista toimintaa, ristiriitatilanteissa tulkintaetuoikeus on työntekijöillä ja heidän yhdistyksillään. Tulkinnan kumoamiseksi työnantajan on osoitettava, ettei työtaisteluoikeutta ei ole. Työnantaja voi työehtosopimusjärjestelmän ulkopuolella turvautua vahingonkorvausvaatimuksiin ja vahvistus- ja kieltokanteisiin. Oikeastaan työtaistelutilanne onkin ainoa tilanne, jossa tulkintaetuoikeus on työntekijäpuolella. Työoikeudessa yleensä työnantaja määrää, miten lakia ensisijaisesti on sovellettava ja tulkittava, ja työntekijän asia on sitten yrittää kumota työnantajan päätöksiä tarvittaessa oikeudenkäynnissä.

Keskustelu työtaisteluvapauden perusoikeusluonteesta jatkuu yhä. Entistä vankempaa tukea on saanut käsitys, jonka mukaan työtaisteluvapaus (lakko-oikeuksineen) on perustuslain suojaama oikeus. Taustalla on laajalti hyväksytty käsitys demokratiasta, jossa sekä kansalaisliikkeillä että etujärjestöillä on laajat toimintaoikeudet ja myös painostusoikeus. Painostusoikeutta on perusteltu työmarkkinoilla erityisesti tasapainovaatimuksella. Työehtoneuvottelut olisivat pelkkää sanelua, ellei työntekijäpuolellakin olisi mahdollisuutta tehosteisiin, joita työnantajilla pääomien omistajina on lukuisia.¹⁸ Ilman painostusmahdollisuutta työntekijöiden toiminta olisi vain ”joukolla kerjäämistä” (collective begging).¹⁹ Ammattiyhdistystoiminta on hyväksytty olennaiseksi osaksi demokraattista yhteiskuntaa.²⁰ Ajatus voimien tasapainosta edustaa osaltaan korporatiivista, vahvojen organisaatioiden neuvottelujärjestelmää. Se on yksi osallistuvan demokratian muoto, joskin rajoitetussa muodossa. Osallistujien valinta ei tasapainon saavuttamiseksi ole demokraattista, ja toisaalta voimatasapainoon perustuva järjestelmä ei johda luokka- tai eturistiriitatilanteissa parhaaseen mahdolliseen tulokseen, koska se on suhteessa voimankäyttöön. Pariteetti-ideologiaan perustuvaa systeemiä laajempaa demokratiaa edustaa deliberatiivinen demokratiakäsitys, jossa vapaa keskustelu ei ole sidottu ylätason neuvotteluihin. Siinä ei tavoitella neuvottelutulosta, vaan yleistä konsensusta.

¹⁸ Dahrendorf 1969 s. 290–300; Savola 1969 s. 31–50; Vihma 1987 s. 40; Ben-Israel 1994 s. 6; ristiriitojen tunnistamis- ja tunnustamisteoriasta ks. Dahrendorf 1962 s. 102–105.

¹⁹ Blanpain – Engels 1998 s. 366.

²⁰ Göransson 1988 s. 17; Hölttä 1999 s. 23–24.

1.2 SUOMEN PERUSTUSLAKI

Suomen oikeustieteellisessä kirjallisuudessa työtaisteluvapaus on kauttaaltaan tulkittu perustuslailla suojatuksi toiminnaksi. Työtaisteluvapauden katsotaan vakiintuneesti nauttivan PL 13 § 2 momentin nojalla perustuslain suojaa.²¹ Työtaisteluvapaus erityisesti työmarkkinoiden edunvalvontavälineenä on johdettu PL 13 § 2 momentista, minkä ohella on viitattu myös vapaudensuojaan. Sen ohella on esitetty, että kun ammattiyhdistysten säännöissä on lähes aina määräyksiä työtaistelujen järjestämisestä, myös yhdistysautonomia suojaa työtaisteluvapautta. Puuttuminen työtaisteluvapauteen merkitsisi puuttumista yhdistysten oikeuteen määrätä omista säännöistään.²² Tähän voi todeta, että yhdistysten sääntöjä ei alisteta esimerkiksi patenti- ja rekisterihallituksen rekisteröinnin yhteydessä minkäänlaiseen perustuslailliseen testiin. Sääntöjen yksityiskohtaisesta kontrollista on paljon luovuttu muutenkin. Näin ollen yhdistysten säännöissä mahdollisesti olevia mainintoja yhdistyksen ja sen jäsenten toimintatavoista tuskin voi ottaa perusteluksi perusoikeuksien punninnassa.

Lakko-oikeuden nimellä työtaisteluvapaus on säädetty myös useiden kansainvälisten sopimusten hyväksymisellä osaksi Suomen oikeusjärjestystä.²³ Myös kaikki työoikeuden auktoriteetit pitävät työtaisteluvapautta lähtökohtana, joten sitä voi rajoittaa vain hyväksyttävien syin. Tässä yhteydessä monet kirjoittajat ovat käyttäneet ilmaisua ”mikä ei ole kiellettyä, on sallittua”.²⁴ Sekä kansainvälisissä sopimuksissa että kansallisesti puhutaan lakko-oikeudesta yleensä vain ammatilliseen edunvalvontaan liittyvänä tehosteena.²⁵ PL 13 § 2 momentissa on juuri tähän liittyvä ilmaisu. Lainkohdan sanamuoto, jolla säädetään järjestäytymisvapaudesta ”muiden etujen valvomiseksi” on suomen kielessä kaksimerkityksinen. Sillä voitaisiin tarkoittaa muita henkilöitä eli järjestäytymistä toisten henkilöiden etujen puolesta. Ruotsinnos paljastaa, että tässä tarkoitetaan kuitenkin muita etuja verrattuna saman virkkeen ilmaisuun ”ammatillinen yhdistymisvapaus”. Teksti on sikäli epäonnistunut, että viitattaessa ”muihin etuihin” pitäisi edellä olla mainittuna joku etu, johon sitten lisättäisiin ”muut edut”. Lainkohdassa ei kuitenkaan ole mainittuna mitään etua, vaan käsite, johon viitataan, on ”ammatillinen yhdistymisvapaus”. Kysymyksessä on yhtä kaikki

²¹ Ks. esim. PeVL 12/2003 vp – PNE 1/2003 vp s. 3. Kirjallisuudesta esimerkkejä: Kastari 1972 s. 225; v. Koskull 1986 s. 354; Suviranta 1997 s. 216–217 ja 225; Tuori 1999a s. 458–459; Hölttä 1999 s. 27–32; Saraviita 2000 s. 149; Kairinen 2001 s. 294; Saloheimo 2008 s. 150; Sipponen 2009 s. 489, 496; Työtaisteluvapaus on tulkittu perusoikeudeksi myös lainvoimaisella tuomiolla TT 17/1998.

²² Saraviita 2005 s. 407.

²³ Sopimuksiin palataan jäljempänä. Niitä ovat mm. YK:n TSS-sopimus 8 art. ja Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja 6 art. 4. kohta.

²⁴ Koskinen 2000 s. 7; Kairinen 2001 s. 412; Kairinen 2007, luku ”Pysyvä työrauhavelvollisuus” s. 1; Bruun 1985 s. 13; Göransson 1988 s. 24–25; Saloheimo 2008 s. 151.

²⁵ Sulkunen 1988 s. 188.

edunvalvonnan suoja, mikä liittyy vallitsevassa keskustelussa taloudellisiin, sosiaalisiin ja niihin verrattaviin etuihin eikä varsinaisiin poliittisiin tavoitteisiin. Työmarkkinajärjestöihin rinnastettavia organisaatioita ovat edunvalvonnassa Maataloustuottajien Keskusliitto sekä kuluttajien, vuokralaisten ja yrittäjien järjestöt.

Perusoikeuksia on vallitsevasti pidetty yksilön oikeuksina, ja yhteisöt saavat välillisesti perusoikeussuojan jäsentensä välityksellä. Nykyään voi muun muassa EIT:n käytännön valossa päätellä, että perusoikeudet voivat kuulua suoraan myös kollektiiveille. Olennaista on, että työtaisteluvapaus jo yleisen toimintavapauden osana on sekä yhdistysten että yksilöiden perusoikeus.

Työtaisteluvapauden katsotaan työoikeudessa ja perustuslakivaliokunnan käytännössä perustuvan sekä yleiseen oikeusperiaatteeseen että sen mukaiseen sääntöön PL 13 §:ssä, jossa on säädetty kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta ja erikseen vielä edunvalvontaan liittyvästä järjestäytymisvapaudesta.²⁶ Aihetta on osin kuitenkin pidetty arkana ja kirjallisuudessa on käytetty varauksellista ilmaisua.²⁷ Käsitys on silti niin vakiintunut, että oikeastaan PL 13 § 2 momenttiin on esitetty työtaisteluvapauden kirjaamista, mikä ei muuttaisi vallitsevaa kantaa. Työtaisteluvapauden voi katsoa jo sisältyvän mainittuun perustuslain kohtaan. Sen tulkinnassa on noudatettava samoja sääntöjä kuin muidenkin perusoikeuksien tulkinnassa.²⁸

Perusoikeusuudistuksen alkuvaiheissa oli esillä ehdotus työtaisteluvapauden ottamisesta perustuslain tekstiin. Hallitusmuotoa yritettiin uudistaa moneen otteeseen jo 1970-luvulla melko riitaisissa tunnelmissa. Kamppailua käytiin eniten omistusoikeudesta ja TSS-oikeuksista. Valtiosääntökomitea oli mietinnössään vuonna 1974 yksimielinen linjauksesta, jonka mukaan kansalaisvapauksia täydennetään, ja niihin kuuluu myös työtaisteluvapaus. Ehdotettiin, että kansalaisille turvataan oikeus puolustaa etujaan laillisin muodoin myös työtaistelun avulla. Ehdotus koski ammatillista järjestäytymis- ja työtaisteluvapautta.²⁹ Uudistukset eivät tuolloin toteutuneet, vaikka jo vuonna 1975 Toinen valtiosääntökomitea antoi mietintönsä. Siinäkin oli mukana ammatillinen järjestäytymis- ja työtaisteluvapaus. Tavoitteena oli yleensäkin osallistumisjärjestelmien kehittä-

²⁶ PerVL 15/2007 vp – HE 153/2007 vp s. 2; PeVL 12/2003 – PNE 1/2003 vp s. 3.

²⁷ Ks. esim. Tuori 1999a s. 458–459: oikeus työtaisteluun nauttii ”tietyn laajuista perustuslain suojaa”; Koskinen 1992 s. 10: työtaisteluvapauden perusoikeusluonnetta ei ole pidetty kiistattomana, koska sitä ei nimeltä mainita perustuslaissa; Saraviita 2000 s. 149: ”On ajateltavissa, että vapaudensuojasäännöksestä ja järjestäytymisvapautta tarkoittavista säännöksistä johdetaan työtaisteluoikeuden perustuslainsuojaa”; Bruun 1999 s. 272: ”– – sekä kollektiivinen neuvotteluoikeus että työtaisteluvapaus nauttii ainakin tietynasteista perustuslain suojaa ammatillisen yhdistymisvapauden perusosana”.

²⁸ Sipponen 2009 s. 489. Sipponen katsoo, että ”esitetyt varaukset työtaisteluoikeuden perustuslainsuojaan voidaan jättää sikseen”.

²⁹ KM 1974: 27 s. 21 ja 112.

minen sekä yrityksissä että julkisessa hallinnossa.³⁰ Uudelleen asia oli esillä vuoden 1982 Perusoikeustyöryhmässä, joka esitti yhtenä mahdollisena perusoikeutena myös työtaistelun vapauden.³¹ Myöhemmässä valmistelussa ehdotukset liittyivät PL 13 §:n järjestäytymisvapauteen. Perusoikeuskomitea esitti vuonna 1992 HM 10b §:ään työtaisteluvapauden nimenomaista mainitsemista. Ehdotettu teksti kuului seuraavasti: ”Vapaus järjestäytyä poliittisesti sekä ammatillisten ja muiden oikeuksien valvomiseksi on turvattu. Työtaisteluoikeudesta säädetään tarkemmin lailla.” Tarkoitus oli siis tehdä työtaisteluoikeuteen lakivaraus, jonka ajateltiin johtavan järjestysluonteisiin ehtoihin oikeuden käyttämiselle. Työtaisteluvapaus olisi pääsääntö. Osallistuminen työtaisteluvapauden käyttämiseen ei saisi johtaa haitallisiin seuraamuksiin esimerkiksi työsuhteissa.³² Komitea tarkasteli työtaisteluvapautta osana ammatillista järjestäytymisoikeutta, työmarkkinakontekstissa. Perusoikeuden nimenä käytettiin termiä työtaisteluoikeus. Perusoikeuskomitean tarkoittamia järjestysluonteisia ehtoja olisivat työriitojen sovitteluun kuuluvat säännöt, kuten työnseisauksen ilmoittamisvelvollisuus, velvollisuus osallistua sovitteluun ja työnseisauksen siirtämisvelvollisuus.

Työtaisteluvapauden mainitsemisesta perustuslaissa ei saavutettu yksimielisyyttä. Oikeiston ja työnantajien edustajat eivät hyväksyneet ollenkaan mainintaa työtaisteluoikeudesta, ja vasemmiston edustajat vaativat selkeämpää ammattiyhdistysoikeuksien tunnustamista. Voidaan arvella, että työtaisteluvapauden nimenomaista mainitsemista on vierastettu oikeistoennemmistöisessä eduskunnassa ja virkamieskunnassa myös historiallisista syistä juuri Suomessa. Sisällissodan aikana Etelä-Suomessa vallassa ollut hallitus, Kansanvaltuuskunta, ehdotti itsenäistyneelle maalle uutta valtiosääntöä³³, jonka 10 §:ssä oli seuraava säännös:

”Suomessa on työntekijöillä lakkovapaus ja oikeus työnseisauksen aikana työpaikan luona pitää silmällä työssä kävijöitä sekä kehoittaa heitä luopumaan työstä; samoin on heillä oikeus suullisesti ja kirjallisesti kehoittaa kansaa vieromaan työnseisauksen alaista liikettä sekä sen isännistöä ja avustajia tahi sen tavaroita.

Tämän estämättä olkoon voimassa, mitä lailla erikseen säädetään lakkovapauden käytöstä sellaisissa tapauksissa, jolloin äkillisestä lakon teosta ilmeisesti johtuisi välitöntä hengen vaaraa.”

Tarkoitus oli siis perustuslailla turvata paitsi lakkovapaus myös lakkovartiointi ja saarto eli vierominen eri muodoissaan, kuten osto- ja käsittelysaarto-

³⁰ KM 1975: 88 s. 5 ja 105; puolueiden kantoja s. 106–107.

³¹ Perusoikeustyöryhmän muistio 1982 s. 24.

³² KM 1992: 3 s. 262, 274–275.

³³ PeVM 25/1994 vp – HE 309/1993 vp.

na. Rajoituksia katsottiin tarvittavan, jos ennalta arvaamaton työn lopettaminen aiheuttaisi hengenvaaran.

Sisällissodan voittajat eivät halunneet kirjata perustuslakitekstiin näin radikaalia säännöstä. Sittenkin suhtautuminen työtaisteluvapauteen on muuttunut paljonkin, mutta sen näkyville kirjoittaminen on ollut ilmeisen vaikeaa.

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä oikeusministeriön valmistelussa työtaisteluoikeus poistettiin kokonaan esityksestä, mutta samalla viitattiin Suomea velvoittaviin kansainvälisiin sopimuksiin. Hallituksen esitykseen ei sisällynyt työtaisteluoikeutta, eikä sitä otettu Hallitusmuodon tekstiin. Perustuslakivaliokunnassa esitettiin uudelleen HM 10a §:ään kirjattavaksi työtaisteluvapaus, tällä kertaa oikeutena ”työnseisaukseen”. Vasemmistoa edustaneet Helle, J. Koskinen, Laine, Vuoristo ja Vähänäkki esittivät vastalauseessaan seuraavaa sanamuotoa: ”Ammatilliseen järjestäytymisoikeuteen kuuluu kollektiivinen neuvotteluoikeus ja oikeus työnseisauksiin sen mukaan kuin laissa tarkemmin säädetään.”

Perustuslakivaliokunta esitti sittemmin kantanaan, että HM II luku siirretään sellaisenaan uuteen perustuslakiin.³⁴ Vastalauseita ei esitetty tällä kertaa. Valiokunta vain viittasi aikaisempiin kannanottoihinsa aikaisemmissa käsittelyissä. Nykyistä perustuslakia valmisteltaessa perusoikeuksiin ei enää kajottu. Lain eri valmisteluvaiheiden perusteella voi kysyä, torjuttiinko työtaisteluvapaus perustuslaillisena oikeutena, kun nimenomainen maininta jätettiin pois lakitekstistä. Mielestäni aineiston nojalla ei voi päätellä, että lainsäätäjä olisi ottanut kielteisen kannan työtaisteluvapauden olemassaoloon. Tällaista mainintaa ei vain haluttu itse perustuslain kirjoitettuun tekstiin. Eri yhteyksissä koko prosessin aikana viitattiin lakina voimassa oleviin kansainvälisiin sopimuksiin lakko-oikeuksineen. Lisäksi korostettiin, että työtaistelutoiminta ammattiyhdistys-oikeuksien käyttämisenä ei saa aiheuttaa haitallisia seuraamuksia siihen osallisille. Tässä yhteydessä viitattiin myös työsopimuslakiin jo vuonna 1970 otettuun säännökseen irtisanomissuojasta työtaistelutilanteissa.³⁵

Kun työtaistelua voi jo sinänsä pitää ainakin vähän aikaa toimivana yhdistyksenä, työtaisteluvapaus (-oikeus objektiivisena oikeutena) on osaltaan myös yhdistymisvapautta.

Perimmiltään työtaisteluvapaus on kuitenkin johdettavissa itsemääräämisoikeudesta, johon sopimusvapauskin perustuu.³⁶ Työtaisteluvapaus onkin yksi PL 7 §:ssä ilmaistun henkilökohtaisen vapauden ja toimintaoikeuden ilmenemismuoto. Tähän vapauteen perustuu myös sopimusvapaus yksityisautonomian osana. Sopimusvapaudella on olennainen liittymä moniin työtaistelun lajeihin.

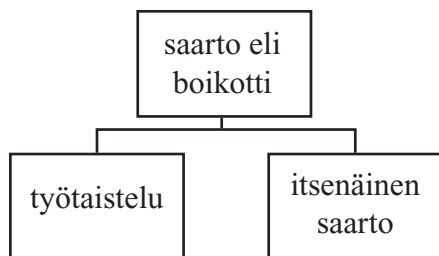
³⁴ PeVM 10/1998 vp – HE 1/1998 vp ja vaalien jälkeisessä eduskunnassa PeVM 1/1999 vp – LJL 1/1999 vp ja 2/1999 vp.

³⁵ Valmisteluvaiheista ks. myös Sipponen 2009 s. 448–452.

³⁶ Hölttä 1999 s. 27–31.

Työtaisteluvapautta ei tunneta kaikkialla maailmassa eikä Suomessakaan ole koskaan voinut täydellinen työtaisteluvapaus. Tämän vapauden käyttämisellä on suuri taloudellinen merkitys ennen kaikkea teollisuudessa ja muussa yritystoiminnassa, joten sitä pyritään jatkuvasti rajoittamaan taloudellisin perustein. Joillakin aloilla, kuten vientiteollisuudessa ja kuljetuksissa, työn keskeytyminen voikin aiheuttaa huomattavia vaikeuksia kansantaloudelle.

Työtaisteluvapauteen kuuluu monenlaista toimintaa, mutta *saarto* on keskeinen käsite määriteltäessä painostustoimintaa. Saarto-käsitteen keskeisyyden vuoksi esitän työtaisteluvapautta havainnollistavan kaavion.



Kaavio 1. Saarto eli boikotti.

Olennaista on huomata, että saarto ei aina ole työtaistelua, vaan yleisempi käsite. Tunnetuin saarron laji työtaisteluna on työlakko eli työn teon väliaikainen lopettaminen painostustarkoituksessa.³⁷ Käytän tässä nimitystä itsenäinen saarto osoittamaan sellaisia toimintoja, jotka eivät ole riippuvaisia työmarkkinoista tai muusta varsinaisesta edunvalvonnasta ja järjestöistä. Saarto tarkoittaa sekä sopimuksista pidättäytymistä että julkista kehottamista niistä pidättäytymiseen. Käytännössä tunnetuin työsuhteiden ulkopuolella toimeenpantava saarto on kulluttajien ostosaarto. Saarto voidaan toteuttaa myös käyttämällä kokoontumis- ja mielenosoitusvapautta.

Saarto merkitsee useiden perusoikeuksien samanaikaista käyttämistä. Taustalla on yleinen toimintavapaus, oikeus henkilökohtaiseen vapauteen. Tämä on keskeinen perusoikeus sekä Suomessa että muualla.

Henkilökohtainen vapaus ja oikeus elämään on Suomen perustuslaissa sijoitettu samaan säännökseen, mikä kuvaa tämän perusoikeuden tärkeyttä. Tosin

³⁷ Vrt. kuitenkin Kivimäki 1927 s. 19 ss. Kivimäki katsoi, että boikotti on eri asia kuin lakko. Lakko on vain työn lopettamista, kun taas boikottiin kuuluu kehoitus muillekin kieltäytyä lakonalaista työstä. Tällaisen eron tekeminen on keinotekoisia, ja työstä pidättäytyminen on jo itsessäänkin boikotoimista.

tätä sijoittamista voi arvostella siitä, että tällä tavalla henkilökohtainen vapaus jää ikään kuin epäitsenäiseksi maininnaksi yhdessä turvallisuuden, kidutuksen kiellon ja vankeusrangaistuksen ympäristössä. Olisi ollut perusteltua ottaa lakiin oma pykälänsä henkilökohtaisesta vapaudesta. Siihen olisi voitu sisällyttää nimenomaisena mainintana myös yksityisautonomia. Nykyiselläänkin on luonnollista katsoa, että yksityisautonomia sisältyy joka tapauksessa perusoikeusjärjestelmään.³⁸ Itsemääräämisoikeus liittyy olennaisesti PL 7 §:n säännökseen.³⁹

Myös sopimusvapaus sisältyy PL 7 §:ään, vaikka sitä ei ole nimenomaisesti mainittu. Sopimusvapaus kytkeytyy sekä vapaudensuojaan että omaisuuden suojaan.⁴⁰

Työtaisteluvapauden juuret ovat tukevasti kullekin yksilölle kuuluvassa toimintavapaudessa. Se ei ole riippuvainen mistään työmarkkinoista, palkkaliikkeistä tai yhdistysten säännöistä. Vain samalla perusteella kuin rajoitetaan henkilökohtaista vapautta, voidaan rajoittaa työtaisteluvapauttakin.

Tämän ”alkuperäisen” työtaisteluvapauden oheen ja sisään on rakennettu lainsäädännöllä ja oikeuskäytännöllä laaja verkosto poikkeuksia. Olennainen osa pääsääntöön tehdyistä poikkeuksista on työmarkkinoiden säätely työrauhavelvollisuuksineen ja työriitojen sovitteluineen. Pääsääntö on kuitenkin työtaisteluvapaus, ja lailla tai viranomaisten teoilla aikaansaadut rajoitukset ja esteet ovat poikkeuksia pääsäännöstä. Demokraattisessa oikeusvaltiossa yksilön henkilökohtainen vapaus on se perusta, josta työtaisteluvapaus kasvaa. Ryhtyesään painostustoimiin työtaistelun keinoin yksilö käyttää perusoikeuttaan yhdessä muiden kanssa. Tässä toiminnassa he nauttivat henkilökohtaista vapautta. Työtaisteluvapaus ei ole vain osa järjestäytymisoikeutta. Sen typistäminen ammattiyhdistysoikeudeksi on kuitenkin saanut jalansijaa sellaisissa maissa, joissa työtaisteluvapaus on pitkälle rajoitettu, kuten Isossa-Britanniassa ja Tanskassa, tai monopolisoitu kuten Saksassa.⁴¹ Käsitystä työtaisteluvapaudesta yksilön vapautena ei näissä järjestelmissä ole hyväksytty.

Työtaisteluvapaus on pyritty eri perustein rajoittamaan vain ammattiyhdistysten oikeudeksi ja kumoamaan yleiseen vapausperiaatteeseen vetoaminen. Perusteluna on esitetty, että työtaistelu merkitsee kollektiivista vallankäyttöä, jota ei saa mitata samalla tavalla kuin yksittäisen ihmisen toimintaa. Kollektiivinen toiminta pitäisi arvioida toisin kuin yksilön toiminta myös siksi, että työtaisteluilla aiheutetaan seuraamuksia myös ”ulkopuolisille” ja YJT:lle.⁴² Tällai-

³⁸ Jyränki 1998 s. 176.

³⁹ Scheinin 1999a s. 227.

⁴⁰ Lehtonen 1999 s. 179; Hallberg 1999a, s. 51; Viinikka-Monthan 1994 s. 1104.

⁴¹ Esim. Betten 1993 s. 113; Saksassa on laajalti jalansijaa saaneen työtaisteluvapauden monopolisoinnin ohella kuitenkin perustuslakiin nojautuva suuntaus, joka ei hyväksy ammattiyhdistysten (olemassa olevien) monopoliasemaa, ks. esim. Däubler 2006 s. 311–314 ja 331.

⁴² Nikisch 1959 s. 102 ja 128.

set mielipiteet ovat poliittisia. Niiden tarkoitus on rajoittaa työntekijöiden oikeuksia samalla kun vaietaan työnantajien toiminnan lukemattomista vaikutuksista ulkopuolisten oikeuksiin. Lisäksi on huomattava, että työntekijät ovat yksilöitä, eivätkä mikään homogeeninen joukko, jota esimerkiksi ammattiyhdistykset tai jokin niistä aidosti edustaisi kaikissa tilanteissa.⁴³

Demokratiaan kuuluu myös toimintaoikeuksien turvaaminen horisontaalisesti. Työtaisteluvapautta suojaamaan on säädetty sekä rikoslakiin että työsopimus-oikeuteen liittyviä lainkohtia.

Rikoslain tehtävänä on myös suojata PL 22 §:n mukaisesti perusoikeuksia. Merkittäviä säännöksiä on RL 14 luvussa, joka koskee rikoksia poliittisia oikeuksia vastaan. Poliittisten toimintavapauksien loukkaamista on RL 14:5 §:n mukaan mm. väkivallalla uhkaaminen yhdistyksen toimintaan osallistumisen estämiseksi. Lisäksi RL 14:6 §:llä on kielletty kokousten estäminen. Rangaistavaa on esimerkiksi yleisiä, poliittisia asioita varten tarkoitettujen mielenosoitusten estäminen väkivalloin tai väkivallalla uhkaamalla. Sekä 5 että 6 § voivat soveltua työtaistelun estämiseen. Edellisen lainkohdan suojeluobjektina on yhdistymis- ja sananvapaus ja sillä turvataan poliittisten järjestöjen, epäpoliittisten kansalaisjärjestöjen ja ammattiyhdistysten toiminta.⁴⁴

Poliittisiin oikeuksien loukkaamiseen voi rinnastaa järjestäytymisoikeuden loukkaamisen, josta on säädetty rangaistus RL 47:5 §:ssä. Erona on, että tässä on rangaistavaa mihin tahansa ammattiyhdistysasiaan vaikuttaminen, eikä siis pelkästään ”yleisiin asioihin”.⁴⁵

Tässä yhteydessä on tarpeen ottaa huomioon myös yksittäisen työntekijän asema lähinnä irtisanomissuojan kannalta. Osallistuminen yhteiskunnalliseen toimintaan on turvattu paitsi rikoslailla myös TSL 2:2 §:n syrjintäkiellolla, joka on tehostettu rangaistusuhalla TSL 13:11 §:ssä. Lisäksi TSL 7:2 §:ssä on säädetty irtisanomisperusteista, joihin viittasin edellä työtaisteluvapauden ja -oikeuden erittelyssä. Lainkohdan mukaan asiallisena ja painavana syynä työso-
pimuksen irtisanomiselle ei voida pitää ainakaan ”työntekijän osallistumista työehtosopimuslain mukaiseen tai työntekijäyhdistyksen toimeenpanemaan työtaistelutoimenpiteeseen.” Säännös on epäonnistunut monilta osin, mutta on tällaisenakin osoitus PL 13 § 2:n horisontaalivaikutuksesta. Erityisesti lakkotilanteissa on huomattava, että irtisanomissuoja ulottuu myös muihin, kuin lakon julistaneeseen järjestöön kuuluviin. Pelkän irtisanomispelon vuoksi ei kenenkään tarvitse mennä lakon piiriin kuuluvaan työhön.

Käytettäessään perusoikeuttaan työntekijä on suojattu työnantajan rankaisutoimilta. Suoja on puutteellinen ja rajattu oudosti. Ensinnäkin lainkohdassa viitataan ”työehtosopimuslain mukaiseen” työtaisteluun. Työehtosopimuslaissa

⁴³ Novitz 2003 s. 55.

⁴⁴ Nuutila 1999b s. 301.

⁴⁵ Nuutila mts. 311.

käsitellään vain kiellettyjä työtaistelutoimia, joten viittaus on jo kielellisesti virheellinen. Työehtosopimuslain mukainen työtaistelu on oikeastaan kiellettyä toimintaa. Tarkoitus on tietysti ollut suojata sallittua ja laillista toimintaa. Toiseksi lainkohdassa asetetaan työntekijäyhdistyksen toimeenpanemaan työtaisteluun osallistuminen parempaan asemaan kuin muunlaiseen työtaisteluun osallistuminen. Tosin muukaan työtaistelutoiminta ei sinänsä ole irtisanomisperuste, vaan kaikki yleiset irtisanomisperusteet on otettava huomioon ”asiallista ja painavaa syytä” arvioitaessa.

Valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa on merkityksetöntä, onko työtaistelu juuri työntekijäyhdistyksen toimeenpanema. Se voi yhtä hyvin olla poliittisen yhdistyksen, työväenyhdistyksen, liittoihin kuulumattoman paikallisen yhdistyksen tai varta vasten perustetun lakkoyhdistyksen toimeenpanema. Työtaistelu voi olla esimerkiksi riippumattoman aktivistiryhmän päättämä painostustoimi, jonka yrityksen työntekijät osaltaan toteuttavat. Käsite työntekijäyhdistys on laaja, ja kaikenlaiset työntekijöiden työttömien työntekijöiden muodostamat yhdistykset voivat olla TSL 7:2 §:ssä tarkoitettuja. Työtaistelun ei tarvitse olla nimenomaisella yhdistyksen kokouksen päätöksellä aloitettu, vaikka lakitekstissä käytetään termiä ”toimeenpanema”. Jos esimerkiksi ammattiosaston luottamusmies tai sen jäsenten huomattava osa ovat olleet järjestämässä työtaistelua, sitä pidetään työntekijäyhdistyksen järjestämänä.⁴⁶ Tämä tulkinta on yhteensopiva työtuomioistuimen omaksuman linjan kanssa.

Työrauhavelvollisuuden rikkomisesta tuomitaan aina ammattiosasto maksamaan hyvityssakkoa, jos sen asettama luottamusmies tai huomattava osa jäsenistä on vähäiselläkin tavalla ollut mukana työtaistelussa. Riippumatta työtaistelun organisoijasta on kaikissa tapauksissa kysymyksessä saman perusoikeuden käyttäminen. Jos julkista valtaa vastaan kohdistetun poliittisen lakon järjestää esimerkiksi poliittinen puolue, työnantajalla ei voi olla irtisanomisoikeutta tällaiseen työtaisteluun osallistumisen perusteella. Kysymyksessä olisi työnantajan omistusoikeuteen perustuvan työstä erottamisoikeuden ja poliittisen toimintavapauden kollisio. Tällaista tilannetta varten on osaltaan säädetty TSL 2:2 §:n syrjintäkielto poliittiseen tai yhdistystoimintaan osallistumisen vuoksi. Korkein oikeus on vahvistanut, osin EIS 11 artiklaan ja sitä koskevaan oikeuskäytäntöön tukeutuen, että työtaisteluun osallistumisen vuoksi työntekijää ei saa asettaa eriarvoiseen asemaan. Oikeustapauksessa työtuomioistuin oli tuominnut työtaistelun laittomaksi, mihin KKO totesi laittomuuden koskevan vain yhdistyksiä TEhtL 8 §:n mukaisesti, mutta ei yksittäisiä työntekijöitä. Suomessa ei ole sellaista työtaisteluvapautta rajoittavaa lakia, jota tarkoitetaan

⁴⁶ Tiitinen – Kröger 2008 s. 433. Tässä näkyy työoikeudessa tavallinen tapa kirjoittaa asia toisin kuin on tarkoitettu. Normaali tulkinta olisi, että yhdistyksen toimeenpanema työtaistelu edellyttäisi yhdistyksen jonkinasteista päätöstä.

EIS 11 artiklan 2 kappaleessa. Työnantajan poistettua palkkaan kuuluvia etuja niiltä, jotka olivat osallistuneet lakkoon, se oli toiminut syrjivästi.⁴⁷

1.3 KANSAINVÄLISET SOPIMUKSET

Suomessa on säädetyn lain ohella lain veroisena voimassa suuri määrä *kansainvälisiä sopimuksia*, joissa on työtaisteluvapauteen liittyviä määräyksiä. Yleisimpinä sopimuksina, jotka säätelevät henkilökohtaista vapautta ja sen mukana toimintaoikeuksia, ovat YK:n ja EN:n keskuudessa tehdyt sopimukset. Taustaksi voi mainita jo YK:n vuonna 1948 päätöslauselmallaan nro 217A hyväksymän Ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen. Sen 3 artiklassa julistetaan, että kullakin yksilöllä on oikeus elämään, vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Julistuksen 4 artiklassa kielletään kaikki orjuuden muodot ja orjuutettuna pitäminen. Nämä ovat oikeuksia, jotka toistetaan useissa ihmisoikeus-sopimuksissa ja perustuslaeissa. Oikeus elämään ja orjuuden kieltä ovat ehdottomia, eikä niistä voi missään oloissa lainsäädännölläkään tehdä poikkeuksia.⁴⁸

Vastaavasti YK:n vuonna 1966 hyväksymässä KP-sopimuksen 8 artiklassa kielletään paitsi orjuus myös pakkotyö ja muu pakollinen työ. Niin ikään EIS:n 4 artiklassa kielletään pakkotyö ja pakollinen työ eli työhön pakottaminen. Lisäksi ILO:n sopimuksella nro 29 on kielletty pakollinen työ. Jokaiselle turvaan EIS:n 5 artiklassa henkilökohtainen vapaus. Tässä, kuten mainituissa YK:n sopimuksissakin, vapaudesta puhutaan lähinnä vapaudenriiston kieltämisenä. Erityisesti EIS 5 artiklan ”vapauden” on tulkittu tässä tarkoittavan vain suojaa vapaudenriistoa vastaan.⁴⁹ Tässä on siis ennen kaikkea kysymys yksilön turvasta viranomaisten laittomia vangitsemisia vastaan sekä yksityisten vapauteen kohdistuvia rikoksia vastaan. Sopimusten antama suoja koskee kuitenkin välillisesti myös toimintaoikeuksien, kuten työtaisteluvapauden käyttämistä. Jos työtaisteluvapautta käytetään niin, ettei toiminta ole lailla säädetty rikos, työtaisteluun osallistuvien henkilökohtaista vapautta ei ole lupa riistää taikka pakottaa osallistujia työhön. Pakkotyön kieltä on yksi voimakkaimmista työtaisteluvapautta yleisenä toimintaoikeutena tukevista argumenteista. Varsinaisen pakkotyön, kuten keskitysleireissä tai vastaavissa laitoksissa teetetävän työn ohella puhutaan pakollisesta työstä. Tätä on eritelty ILO:n pakollista työtä kos-

⁴⁷ KKO 2010: 93. Työnantajalla ei ollut oikeutta poistaa tulospalkkioita niiltä työntekijöiltä, jotka olivat osallistuneet lakkoon, vaan menettely katsottiin syrjiväksi ja järjestäytymisvapauden loukkaukseksi. KKO tukeutui EIT:n ratkaisuihin Enerji Yapi.Sol Sen vs. Turkki 21.4.2009 sekä Demir ja Baykara vs. Turkki 12.11.2008, joista lähemmin luvussa 4.4.1.

⁴⁸ Monissa allekirjoittajavaltioissa oli tuolloin, ja eräissä on vieläkin, voimassa kuolemanrangaistus. Sittemmin YK:n KP-sopimuksen 6 artiklassa kuolemanrangaistuksen todettiin olevan voimassa joissakin jäsenvaltioissa, ja sitä pyrittiin rajoittamaan ja säännöstmään.

⁴⁹ Pellonpää 2005 s. 275.

kevassa sopimuksessa numero 29 (SopS 44/1935, AsK 373/1935), jonka 2 artiklassa mainitaan pakollisella työllä tarkoitettavan sellaista työtä tai palvelusta, jota jonkin rangaistuksen uhalla vaaditaan joltakin henkilöltä ja johon tämä ei ole vapaaehtoisesti tarjoutunut. Tässä yhteydessä ”jonkin rangaistuksen” käsite on ymmärrettävä laajempaan kuin vain rikosoikeudellisenä uhkana. Eräissä tuomiossaan EIT on viitannut tähän ILO:n sopimuksen kohtaan tapauksessa, jossa työhön määrättyä asianajajaharjoittelijaa uhkasi poistaminen harjoittelijaluettelosta ja siten lakimiesuran katkeaminen, ellei hän suostu ilmaiseen työhön oikeusaputoimistossa. Tällaisen uhan katsottiin täyttävän pakollisen työn kriteerit, vaikka tuomio olikin vapauttava kokonaisharkinnan perusteella.⁵⁰

Kansainvälisten sopimusten nimenomaiset maininnat työtaisteluvapaudesta on yleensä ilmaistu lakko-oikeutena. Sitä säädeltäessä on tarkoitettu rajattua taloudellisen edunvalvonnan aluetta, johon kuuluvat ammatillinen järjestäytymisoikeus, neuvottelu-oikeus ja lakko-oikeus. Lakolla tarkoitetaan kansainvälisissä sopimuksissa tavallaan epäjohdonmukaisesti kaikkea työtaistelua. Selkeä maininta työtaisteluoikeudesta on YK:n vuoden 1966 TSS-sopimuksen (SopS 6/1976) 8 artiklan 1. kappaleen d)-kohdassa, jossa taataan lakko-oikeus edellyttäen, että sitä käytetään asianomaisen valtion lainsäädännön mukaisesti. Artiklassa ei näin muotoiltuna ole rajoitusta lakko-oikeudelle, vaan annetaan mahdollisuus säädellä sen käyttämistä. Euroopan neuvoston sosiaalisessa peruskirjassa on 6 artiklan 4. kappaleessa tunnustettu työntekijöille ja työnantajille oikeus ryhtyä yhteistoimiin, kuten lakkoon, eturistiriitojen sattuessa.

Mainittu artikla on ensimmäinen kansainvälinen sopimus, jolla lakko-oikeus on nimenomaisesti mainiten turvattu. Lakko-oikeuden ehtona on, että työehtosopimusten velvoitteista ei seuraa muuta. Kysymyksessä on etenkin työehtosopimusten aikaansaamiseen ja neuvottelujärjestelmään liitetty oikeus. Artiklan otsakekin on ”Kollektiivinen neuvottelu-oikeus”. Sopimus ei koske oikeudellisia riitoja, joista esimerkkinä mainitaan työehtosopimuksen voimassaoloa, rikkomista ja tulkintaa koskevat kysymykset.⁵¹ Työoikeudessa viitataan lähes aina varhaisempaan ILO:n sopimukseen nro 87 vuodelta 1948. Sopimuksen nimenä on Sopimus (nro 87), joka koskee ammatillista järjestäytymisvapautta ja ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelua. Sopimusta täydentää vielä ILO:n Sopimus (nro 98), joka koskee järjestäytymisoikeuden ja kollektiivisen neuvottelu-oikeuden periaatteiden soveltamista (SopS 32/1951). Kummassakin ILO:n sopimuksessa on suojattu neuvottelujärjestelmää, jälkimmäisessä erityisesti ammattiyhdistystoimintaan osallistuvia yksilöitä. Niissä ei mainita lakko-oikeutta, mutta työoikeudellisessa kirjallisuudessa on yleisesti katsottu työehtoi-

⁵⁰ EIT van der Mussele vs. Belgia 23.11.1983. Koska palkaton työ ulkomaalaisen syytetyn avustamiseksi liittyi itse lakimiesharjoitteluun, sen ei katsottu olevan epäsuhteessa sillä saatavaan etuun nähden. Kantelija perusteli menettelyn olevan EIS 4 artiklassa kiellettyä pakollista työtä etenkin sen palkattomuuden vuoksi.

⁵¹ Harris – Darcy 2001 s. 106.

hin liittyvän työtaisteluoikeuden perustuvan sopimukseen nro 87.⁵² Näkemys perustuu siihen, että työntekijöilläkin on oltava mahdollisuus painostuskeinoin, jotta yleensä voitaisiin puhua tasapuolisesta neuvotteluasetelmasta työmarkkinoilla. Lakko-oikeus on tässä yhteydessä olennainen osa ammatillista järjestäytymisvapautta.

Myös EU:n lainsäädännössä on mainintoja työtaisteluvapaudesta. Perusoikeuskirjan artiklaan 28 on säädetty neuvottelu-oikeudesta ja oikeudesta yhteisiin toimiin. Työntekijöillä ja työnantajilla sekä heidän järjestöillään on tämän mukaan oikeus ryhtyä eturistiriitatilanteissa etujensa puolustamiseksi yhteistoi-
miin, lakko mukaan lukien. Yhteisön työntekijöiden sosiaalisten perusoikeuk-
sien peruskirjan (A: 9.12.1989) 13 artiklan mukaan lakko-oikeus (the right to
strike) sisältyy joukkotoimiin eturistiriidoissa.

Lakko-oikeuttakin on EU:n oikeudessa tarkasteltava osana kokonaisuutta. Olennainen tausta ovat EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen⁵³ tarkoitus ja va-
paata kilpailua koskevat määräykset. Keskeistä sisältöä ovat artikloissa 34, 35,
45, 56 ja 63 säädetty neljä *perusvapautta* eli tavaroiden, työntekijöiden, palve-
lujen ja pääomien vapaa liikkuminen. Perusoikeuksien suhde näihin EU:n pe-
rusvapauksiin näyttää yhä jossain määrin epäselvältä. Mainittujen sisämarkki-
navapauksien ensisijaisuutta on arvosteltu niiden soveltamislogiikassa, jossa
perus- ja ihmisoikeudet ovat vain yksi EU:n oikeuden ulottuvuus, eivätkä
oikeuden ytimessä olevia periaatteita.⁵⁴ Uuden EU:n perustamissopimuksen
tultua voimaan tilanteen voi arvioida jonkin verran selkeytyneen. Sopimus nos-
taa tekstissään perusoikeudet samalle tasolle kuin sisämarkkinavapaudet. Pe-
rus- ja ihmisoikeudet ovat nyt unionin päämäärä ja toimeksianto.⁵⁵ Unionin
lainsäädäntö on kuitenkin ylempi kuin jäsenvaltioiden lainsäädäntö, joten
EUT:lla on mahdollisuus käytännöllään määrätä neljä perusvapautta eräänlai-
siksi ylemmän tason perusoikeuksiksi, jotka ristiriitatilanteissa syrjäyttävät jä-
senvaltioiden perusoikeudet. Virallisloueinen tiedotus ei ole tuonut tähän sel-
vyyttä, vaan siinä on viitattu sellaiseen tulkinta- ja punnintastandardiin, että pe-
rusoikeuksien ja perusvapauksien ristiriidassa on asetettava perusoikeuden suo-
jeluun liittyvä etu vastakkain sisämarkkinoiden vapauksien toteutumiseen liit-
tyvän edun kanssa. Ohje ei sisällä mainintaa siitä, kenen edusta on kysymys.

Perusoikeuksia pitää EYT:n mukaan tulkita EU:n rakenteen ja tavoitteiden
valossa.⁵⁶ Erityisesti EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan mukaisia oikeuksien ja
vapauksien rajoitusperusteita voi arvostella sillä perusteella, että artiklasta

⁵² Digest 473–475; Sulkunen 2000 s. 510–518.

⁵³ Tässä lähteenä on EU:n virallisen lehden teksti 30.3.2010, Euroopan unionista tehdyn so-
pimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnat (2010/C
83).

⁵⁴ Ojanen 2004 s. 128–130; Ojanen 2009 s. 397.

⁵⁵ Ojanen 2009 s. 1119.

⁵⁶ Fröberg 2004 s. 10–11; Ojanen 2007 s. 180–181.

puuttuu täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus. Sen sijaan siinä mainitaan rajoitusperusteena ”yleisen edun mukaiset tavoitteet”. Tästä johtuu, että EYT on hyväksynyt pitkälle meneviä rajoituksia. Vielä 2010-luvulla EU:n perus- ja ihmisoikeustila on jonkinlaisessa murroksessa, jossa vain neljän perusvapauden varassa ollut järjestelmä on mahdollisesti heikentymässä.⁵⁷ Yhtenä ongelmana on nähty myös Suomen perusoikeusjärjestelmän jääminen kansainvälisten sopimusten katveeseen, kun ratkaisuihin tukeudutaan yhä enemmän sopimusten artikloihin eikä maan omaan perustuslakiin. Kehitys on johtanut valtiosääntöpluralismiin, jossa perustuslakivaliokunnankin arvovalta ja koko perusoikeusjärjestelmä on uudelleenarvioinnin kohteena.⁵⁸

Sisämarkkinoiden sääntelyyn on ammattiyhdistysliikkeen kannalta kiinnitetty huomiota jo varhain. Ongelmallinen kysymys on, voiko EU rajoittaa työtaistelua tavaroiden vapaan liikkumisen turvaamiseksi.⁵⁹ Asia on luonnollisesti jatkossakin tulkinnanvarainen, vaikka jo vuonna 1999 otettiin lakko-oikeuteen myönteinen kanta, kun valmisteltiin väliintulojärjestelmä, ns. Montin asetus, kuljetusten turvaamiseksi. Asetukseen palataan luvussa 4.4.2.

Kansainvälisissä sopimuksissa on hyväksytty lukuisia yleisiä *rajoitusperusteita* useimpiin ihmis- ja perusoikeuksiin. Ihmisoikeuksien julistuksen 29 artiklassa vedotaan, että käyttäessään oikeuksiaan kukaan ei ole muiden kuin sellaisten lailla säädettyjen rajoitusten alainen, joiden yksinomaisena tarkoituksena on muiden oikeuksien turvaaminen sekä moraalin, julkisen järjestyksen ja yleisen hyvinvoinnin oikeutetut vaatimukset kansanvaltaisessa yhteiskunnassa. Samantapaiset rajoituskriteerit toistuvat monissa sopimuksissa. TSS-sopimuksen 4 artiklan mukaan valtio voi rajoittaa sopimuksessa mainittuja oikeuksia vain laissa säädetyllä tavalla ja vain siinä laajuudessa, kuin se on sopusoinnussa oikeuksien luonteen kanssa sekä yksinomaan tarkoituksin edistää yleistä hyvinvointia demokraattisessa yhteiskunnassa. Edellä mainitun TSS:n 8 artiklan 2 kappaleessa on selkeä rajoitus, jonka mukaan voidaan asettaa laillisia rajoituksia asevoimiin, poliisiin tai valtion hallintoon kuuluville oikeuksien käyttämisessä. Vastaavasti KP-sopimuksen 4 artiklan mukaan yleisen hätätilan aikana, joka uhkaa kansakunnan olemassaoloa ja on virallisesti sellaiseksi julistettu, valtiot voivat rajoittaa sopimuksessa mainittuja oikeuksia. Mitään rajoitusta ei tämän mukaan saa kuitenkaan tehdä mm. orjuuden ja maaorjuuden kieltoon. Pakkotyön kieltoon rajoituksia voi tällaisen julistetun hätätilan aikana säätää siinä laajuudessa kuin tilanne välttämättä vaatii ja edellyttäen että rajoituksiin ei liity syrjintää.

Samassa linjassa on ESP 31 artikla, jonka mukaan sopimuksessa sovittuihin oikeuksiin voidaan määrätä lainsäädännöllä rajoituksia, jotka ovat välttämättö-

⁵⁷ Ojanen 2009 s. 1122.

⁵⁸ Lavapuro 2010 s. 235–236 ja 238; Koivisto 2011a s. 397.

⁵⁹ Hölttä 1999 s. 196; Sulkunen 2003 s. 53.

miä demokraattisessa yhteiskunnassa muiden yksilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi tai yleisen edun, kansallisen turvallisuuden, kansan terveyden tai moraalin suojelemiseksi.

Mainituissa sopimuksissa esitetyt rajoitusedellytykset ovat aina mukana harkinnassa ja punninnassa, kun tavoitellaan toimintaoikeuksien supistamista valtion sisäisen lainsäädännön avulla. Mainittujen rajoitusedellytysten täyttyessä on siis mahdollista lainsäädännöllä puuttua työtaisteluvapauteen turvallisuuden ja terveyden suojaamiseksi. Rajoitukset on mitoitettava oikeaan suhteeseen työtaisteluvapauden käyttäjien oikeuksiin. Esimerkiksi sairaan- ja terveydenhoito ei kokonaisuudessaan ole sellainen ala, jolla työtaisteluvapaus olisi kiellettävissä. Rajoituksia voidaan säätää vain, jos henki ja henkilökohtainen turvallisuus olisivat vaarassa tai kansanterveyden olennaiset palvelut estyisivät. Minimitaso on turvattava.⁶⁰ Sopimusten mukaista rajoittamista ei ole esimerkiksi pakkosovinnon määrääminen ilman sopimuksissa mainittuja perusteita.

Sopimusten pakkotyötä ja pakollista työtä koskevat kohdat liittyvät perimiltään myös työtaisteluvapauteen, erityisesti lakko-oikeuteen. Sekä KP-sopimuksen 8 artiklassa että EIS 4 artiklassa on eritelty pakkotyötä samalla tavalla. Jälkimmäisen sopimuksen 4 artiklan 3. kappaleen c)-kohdan mukaan pakkotyönä ei pidetä mm. sellaista palvelusta, jota vaaditaan silloin kun vaara tai onnettomuus uhkaa yhteiskunnan olemassaoloa tai hyvinvointia. Edellisessä sopimuksessa sanan ”vaara” sijasta mainitaan ”häätä”. Pakkotyötä ei sopimusmääräyksen d)-kohdan mukaan ole myöskään työ tai palvelu, joka kuuluu yleisiin kansalaisvelvollisuuksiin.⁶¹ Kohdassa c) edellytetään suuren luokan luonnonkatastrofia tai siihen verrattavaa hätätilannetta. Sen sijaan kohdassa d) on kysymyksessä esimerkiksi yksittäinen tulipalo, jolloin velvollisuus palvella palokunnassa on kansalaisvelvollisuuksiin kuuluvaa työtä.⁶² Kun pääsääntö on työhön pakottamisen kieltö, on poikkeuksia tulkittava ahtaasti. Jos esimerkiksi työtaistelu pyritään estämään tai rajoittamaan c)-kohdan nojalla, edellytyksenä on oltava koko yhteiskunnan olemassaolon tai hyvinvoinnin joutuminen vaaraan. Selvästikään ei riitä, että jotkut yksilöt tai heidän hyvinvointinsa joutuvat vaaraan.

Tarkkarajaisuus ja täsmällisyys on aina otettava huomioon esimerkiksi määriteltäessä työhön velvoitettavien piiriä ja työn kestoa.⁶³ Tulkintakysymykseksi

⁶⁰ Bercusson 2006 s. 95 ss, 98 ja 100–103.

⁶¹ Tällaisena velvollisuutena on pidetty palo- tai onnettomuuspaikan lähistöllä olevien osallistumista pelastustoimiin; ks. PeVL 31/1998 vp – HE 76/1998 vp s. 3.

⁶² Pellonpää 2005 s. 272.

⁶³ Ks. PeVL 8/2006 vp – HE 203/2005 vp s. 5. Valiokunta katsoi, että eläinkulttuurin aikana ei eläinlääketieteen opiskelijoita voitu velvoittaa työhön ja että työvelvollisuuden kesto oli epämääräinen. Samanlaista suhteellisuutta edellytettiin eduskunnan kansliahenkilökunnan työtaisteluvapautta rajoitettaessa. Valiokunta katsoi, että kun rajoitus koski vain määrättyä osaa henkilöstöstä, suhteellisuusvaatimus täyttyi ja esitys ei ollut kansainvälisten sopimusten kanssa ristiriidassa; PeVL 12/2003 vp – PNE 1/2003 vp s. 3.

jää kussakin tilanteessa, kuinka suuren ihmisjoukon joutuminen vaaraan voidaan katsoa koko yhteiskunnan vaaraan joutumiseksi. Kun puhutaan yhteiskunnan vaaraan joutumisesta, työtaistelun pitäisi olla sellainen, että keskeiset toiminnot tyrehtyvät pitkäksi ajaksi. Muutaman viikonkaan keskeytys edes elintarviketuotannossa tai energiansaannissa ei välttämättä riitä, esimerkiksi vuodenajasta ja varastoista riippuen. Myöskään valtion tai kuntien hallintoelinten kokoontumisen estyminen ei viestintäjärjestelmien toimiessa merkitse vaaraa yhteiskunnalle. Jos lakkolaisten velvoittamista työhön joudutaan harkitsemaan, julkisen vallan käyttäjien on tilannekohtaisesti punnittava, mikä demokraattisessa yhteiskunnassa on mahdollista. Kansainvälisten sopimusten valvontaelinten ratkaisuihin palataan jäljempänä luvussa III.4.4.

2 Työtaistelun käsite

Vuoden 1946 työehtosopimuslain termi ”työtaistelutoimenpide” on sitkeästi jäänyt työoikeudelliseen kirjallisuuteen kuvaamaan sekä työntekijä- että työnantajapuolen toimeenpanemia painostustoimia. Nykyään parempi sana olisi *työtaistelutoimi*. Termi *työtaistelu* merkitsee lähes samaa, mutta sisältää vivahteen jatkuvammasta toiminnasta kuin yksittäinen työtaistelutoimi sekä kokonaisuudesta, jonka eri työtaistelutoimet muodostavat. Työrauhavelvollisuuden perussäännöksessä TEhtol (436/1946) 8 §:ssä käytetään alkuperäistä nimitystä työtaistelutoimenpide.

Työtaistelua ei oikeustieteessä ole aina haluttu määritellä selvästi ja tarkkarajaisesti. Perusteluna on ollut oikeuspoliittinen ja nähdäkseni myös poliittinen tarkoituksenmukaisuus.

Kaarlo Sarkko katsoi, että työtaistelutoimenpiteen eksaktilla legaalisella määritelmällä voisi olla kaavoittavaa haittavaikutusta käytännön oikeuselämälle. Hänen mielestään käytännössä ei ollut tulkintavaikeuksiakaan (vuoteen 1969 mennessä) työtaistelutoimenpiteen käsitteestä.⁶⁴ Samantapaisia käsityksiä oli jo *Arvo Sipilällä*, joka halusi vain ”suunnittaisesti” määritellä työtaistelutoimenpiteen, joka kuitenkin hänenkin mielestään oli keskeinen käsite työehtosopimustoiminnassa. Tämä näkyy siinä, että hän oli ensimmäisiä kirjoittajia, joka laajensi työtaistelun kohdistumisobjektia yli sen mitä laissa nimenomaisesti oli säädetty. Esimerkiksi työn johto- ja valvontaoikeuteen kohdistuva painostus on hänen mielestään aina työehtosopimuksen sisällöstä riippumatta luvaton ja omiaan ”riistämään työehtosopimukselta sen rauhansopimus-merkityksen”.⁶⁵ Sitten *Seppo Koskinen* näyttää yhtyneen Sarkon käsityksiin. Hänen mukaansa täsmällisestä legaalisesta määritelmästä saattaisi olla enemmän haittaa kuin hyötyä käytännön oikeuselämälle.⁶⁶ Sanomatta on jäänyt, kenelle haittaa tarkasta määrittelystä koituu ja minkälaista se on. Määritelmän välttäminen on osaltaan johtanut työtuomioistuimen käytännössä siihen, että mikä tahansa painostukseksi mielletävä teko tai laiminlyönti voidaan tuomita työtaistelutoimeksi. Määritelmää on kaihdettu myös esimerkiksi Ruotsissa. Sitä on perusteltu rehellisesti toteamalla, että jos olisi selvä määritelmä, sitä alettaisiin kiertää uusilla työtaistelumuodoilla.⁶⁷ Perustelu on selvästi työnantajapuolen edun mukainen. Se on myös epälooginen, minkä huomaa esimerkiksi rikoslakiin vertaa-

⁶⁴ Sarkko 1969 s. 34.

⁶⁵ Sipilä 1968 s. 66 ja 72.

⁶⁶ Koskinen 1989 s. 25–26 ja Koskinen 1992 s. 32.

⁶⁷ Göransson 1988 s. 230.

malla. Ei rikoslakiakaan voi oikeusvaltiossa säätää ilman tunnusmerkistöjä vain, koska rikolliset voivat kehittää uusia tekemuotoja.

Työoikeudessa on tavallista jättää käsitteitä määrittelemättä. Taustalla on epämääräinen pariteetti-ideologiaan liittyvä käsitys ”osapuolten” konsensuksesta eli luottamus siihen, että käsitteet käytännössä ovat selviä tai sitten niistä sovitaan erityisissä neuvotteluissa. Yksi tällainen käsite on myös henkilöstöryhmän käsite, josta ei ole määritelmää. Siihen perustuu kuitenkin moniakin oikeuksia ja velvollisuuksia.⁶⁸

Vallitsevaksi tavaksi on tullut varsin yleisluonteinen määritelmä. Työoikeudessa on tyydytty yleiseen määritelmään. Lähes kaiken kattava on edellä mainittu Sipilän suunnittainen määritelmä. Sen mukaan työtaistelu on painostuskeino, jonka avulla työsuhteiden osapuoli pyrkii saavuttamaan jonkin tavoitteen.⁶⁹ Kiinnekohtana työoikeuteen tässä on se, että työtaistelun subjektina mainitaan työsuhteiden osapuoli. Määritelmä on epäonnistunut, ja sen voisi tulkita jopa niin, että vain työnantaja voisi järjestää työtaisteluja. Se on osapuolena samaan aikaan useissa työsuhteissa, kun taas työntekijöillä yleensä on vain yksi työsuhde kullakin. Määritelmä lieenee lähtöisin *Kivimäen* näkemyksestä, jonka mukaan työlakko on kaksinaissuhde, jossa on kaksi asianosaista eli työnantajat ja ”työväestö”.⁷⁰ Kivimäki yritti epäonnistuneesti erotella lakon ja boikotin, joka olisi kolminaisuhde. Tässä yrityksen työväestö saisi oikeushenkilön aseman, vaikkei Kivimäki sitä kirjoituksessaan hyväksynytäkään. Määritelmä osuu kohdalleen, jos ”työväestöllä” tarkoitetaan työntekijöiden yhdistystä.

Olen aikaisemmin esittänyt yleisenä määritelmänä, että työtaistelua on kaikenlainen kollektiivinen painostus, jota työsuhteen osapuoli harjoittaa toista työmarkkinaosapuolta vastaan sekä työsuhteessa toimeenpantu painostus ulkopuolista vastaan.⁷¹ Yhteenveto perustuu osin työtuomioistuimen linjaukseen, jonka mukaan myös työsuhteen ulkopuolella toimeenpantu painostus, kuten esimerkiksi ostosaarto, on katsottu työtaisteluksi. Tämä näkyy määritelmäni toisessa lauseessa, jossa mainitaan kaikenlainen painostus eli siis myös muualla kuin työhön liittyvissä oloissa suoritettu. Looginen systematisointi edellyttää määritelmän tarkistusta.

Työtaistelu on Suomessa pyritty määrittelemään säädetyn lain, työehtosopimuslain, tulkinnalla. Laki taas on säädetty vain rajoittamaan ja estämään työtaisteluja. Määrittelyä on vääristänyt TEhtol 8 §:n työrauhavelvollisuus. Työrauhavelvollisuuden laajentamiseksi työtuomioistuin ja työoikeudellinen kirjallisuus ovat laajentaneet työtaistelun käsitettä.⁷² Työtaistelun subjektiksi on työtuomioistuimen käytännössä vakiintunut työntekijäpuolella yhdistys, johon

⁶⁸ Koskinen 1985 s. 216.

⁶⁹ Sipilä 1968 s. 66.

⁷⁰ Kivimäki 1927 s. 20.

⁷¹ Hölttä 1999 s. 49.

⁷² Hölttä 1995 s. 401.

voidaan aina kohdistaa aktiivisen työrauhavelvollisuuden rikkomista koskeva syytös. Työtuomioistuimen tendenssi työrauhavelvollisuuden laajentamiseksi on johtanut epäloogiseen määrittelyyn. Työtaistelu pitäisi määrittellä menetelmänä, jossa käytetään erilaisia tekniikoita ja välineitä. Jos määrittelyyn sekoitetaan painostuksen tavoitteet, ajaututaan tieteellisen erittelyn ulkopuolelle.⁷³ Esimerkiksi ostosaartoja tuomittaessa on työtaistelu määritelty toiminnan tavoitteen mukaan ja tavoitekin on jätetty painostuksen kohteen subjektiivisesti määriteltäväksi.⁷⁴

Työtaistelun tunnusmerkeiksi on pitkään mainittu kolme kriteeriä, joiden avulla käsitettä voi eritellä eri puoliltaan. Nämä ovat:

1. työtaistelutoimenpide kollektiivisena painostustoimenpiteenä eli toiminnan joukkoluonne
2. tehokkuus, joka liittyy työehtosopimuslain termiin ”-toimenpide” ja
3. liittyminen työhön (työtaistelutoimenpide).

Sarkko puhuu kolmesta kriteeristä, mutta kohdassa 1. mainitun kriteerin voisi hyvin jakaa kahteen osaan eli joukkoluonteeseen sekä painostustarkoitukseen.⁷⁵ Samat tunnusmerkit on omaksuttu myöhemmässä kirjallisuudessa.⁷⁶ Ruotsissa on hyvin samanlainen järjestelmä kuin Suomessa, ja sielläkin on esitetty samankaltaisia tunnusmerkkejä.⁷⁷

Mainitut tunnusmerkit ovat sopiva kehys käsitteen määrittelylle. Työtaistelun tunnusmerkkien erittelyn jälkeen pyrin palauttamaan työtaistelun käsitteen alkuperäiseen, loogiseen ja koherenttiin malliinsa ilman työtuomioistuimen ja työoikeudellisen kirjallisuuden siihen tuomia sivujuonteita.

2.1 JOUKKOLUONNE

Työtaistelulla tarkoitetaan kauttaaltaan kollektiivista toimintaa. Vaikka työtaisteluvapaus kuuluu jokaiselle, kysymyksessä on vapaus, jota käytetään yhdessä. Työtaistelu perustuu yhteistahtoon ja yhteiseen päätökseen, jonka tekee joko järjestö tai muu työntekijöiden yhteisö, joka on lähes aina määriteltävissä yhdistykseksi. Vaikka työtaisteluvapaus on yksilön perusoikeus, työntekijäpuolel-

⁷³ Nikisch 1959 s. 82–83; Däubler 1987b s. 62–63.

⁷⁴ Esim. Suviranta 1983 s. 6: ”– toimenpiteenä, joka sen kohteeksi joutuneen kannalta on hyökkäys työehtosopimusta vastaan.”

⁷⁵ Sarkko 1969 s. 35.

⁷⁶ Koskinen 1989 s. 26; Koskinen 1992 s. 32–36; vrt. kuit. Hölttä 1999 s. 43–46, jossa tehokkuuskriteerille ei anneta merkitystä, mikä johtuu työtuomioistuinikäytännön liiallisesta huomioinnista.

⁷⁷ Adlercreutz 1986 s. 90, jossa korostetaan painostustarkoituksen merkitystä. Myös jonkinasteista tehokkuutta edellytetään, jotta tointa voi pitää työtaisteluna. Kysymyksessä on osapuolten, ”parttien”, välinen painostustoimi.

la työtaistelun subjekti on aina jonkinlainen kollektiivi. Se voi olla pysyvä tai tilapäinen yhdistys tai muu yhteenliittymä, kuten ad hoc -yhdistys.⁷⁸

Työtaistelun järjestävältä joukolta ei voi ESP 6 artiklan mukaan vaatia jotain vähimmäisjäsenmäärää, mikä merkitsisikin eräänlaista lisenssijärjestelmää. Valtio ei saa puuttua lakon järjestämiseen. Mainittu artikla koskee sekä yhdistyksiä että yksittäisiä työntekijöitä.⁷⁹ Ns. villejä lakkoja ei voi myöskään TSS-sopimuksen 8 artiklan mukaan kieltää, vaan lakko-oikeus kuuluu kaikille.

Työtaisteluvapaus on EU:n perusoikeuskirjan 28 artiklan mukaan sekä ammattiyhdistyksillä että ilman oikeudellista asemaa olevilla ryhmillä. Artiklan tekstissä: ”Työntekijöillä ja työnantajilla tai näiden järjestöillä on yhteisön oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti oikeus – yhteistoimiin, lakko mukaan lukien” sana ”tai” tarkoittaa vaihtoehtoa eikä pois-sulkemista.⁸⁰ Perusoikeuskirjan hyväksyminen voi johtaa lainmuutoksiin mm. Isossa-Britanniassa ja Saksassa, joissa työtaisteluvapaus on suotu vain ammat- tiyhdistyksille. Sama koskee Suomea, jossa virkamiesten työtaisteluvapaus on annettu vain virkamiesyhdistyksille. Suomen tilannetta voi tosin tulkita toisin, koska virkamiesyhdistyksiä saa vapaasti perustaa.⁸¹

Kollektiivisuus on työtaistelun tärkein tunnusmerkki. Vaikka yksilön harjoit- tama painostus voi olla äärimmäisen voimakasta, ilman kollektiivista tahtoa se ei ole työtaistelu. Se on työntekijän taistelua, mutta ei kansainvälisten sopimus- ten ja Suomen lain tarkoittamaa työtaistelua eli joukkotoimintaa. Työtaisteluun kuuluva joukkoluonne on laajalti ja yksimielisesti hyväksytty kirjallisuudessa. Sen sijaan kysymystä työtaistelun henkilöllisestä laajuudesta ei ole pohdittu. Kun määrittelemme työtaistelun yhteiseen tahtoon perustuvaksi toiminnaksi, tunnusmerkistön täyttää kaksikin painostukseen osallistuvaa henkilöä.

Usein on todettu, että käytännössä yhdenkin työntekijän (ja vastaavasti työn- antajan yhteenkin työntekijään kohdistamat) painostustoimet voivat olla työ- taistelua. Edellytyksenä on, että painostuksen takana on yhteinen päätös, vaikka toteutus jääkin yhden henkilön tehtäväksi.⁸² Kollektiivisuus voi silti näyttää yk- silön toiminnalta esimerkiksi myös tilanteissa, joissa järjestö on julistanut lak- kon, joka ulottuu myös yhden henkilön työpaikkoihin. Lisäksi on mahdollista arvioida työpaikan ainoan työntekijän edustavan joukkoa paitsi järjestön julis-

⁷⁸ Nikisch 1959 s. 79 mainitsee ammattiyhdistyksen ja työntekijäin joukon, miehistön (Be- legschaft); Däubler 1987b s. 132–133. Saksassa on työtuomioistuimien käytännössä syntynyt tul- kintalinja, jonka mukaan ammattiyhdistyksillä on yksinoikeus lakkoihin. Ad hoc -yhdistyksille myönnetään silti oikeus lakkoon, jos työntekijät irtisanovat työnsopimuksensa. Vain ammattiyh- distysten lakolla on suspensiivinen vaikutus työsuhteisiin tämän linjan mukaan. Ks. Kissel 2002 s. 244–245.

⁷⁹ Veneziani 2006 s. 335.

⁸⁰ Herzfeld Olsson 2003 s. 243, 261–261, 280 ja 478; Veneziani 2006 s. 334.

⁸¹ Herzfeld Olsson 2003 s. 281.

⁸² Sarkko 1969 s. 40; Koskinen 1992 s. 33; Hölttä 1999 s. 42; myös Adlercreutz 1986 s. 91.

tamassa lakossa myös siinä mielessä, että työtaistelun, ”yhden henkilön lakon”, tulokset koskevat myös yritykseen myöhemmin tulevia työntekijöitä.⁸³

Työtaistelun ulottuvuuteen liittyy kysymys ulkopuolisten asemasta. Työtaistelun rajojen määrittelyssä aiheutuu käytännössä usein riitaa työnantajan ja työtaistelun järjestäjän kesken siitä, voidaanko lakkolaisten työtä teettää muilla. Kysymys on konkretisoitunut järjestölakkojen yhteydessä. Virkatyössä asia on järjestetty laillisesti suojatyösäännöksillä sekä säättämällä tietyt johtavat virat lakkokieltoon. Yksityisellä puolella ongelma on usein kärjistynyt työnantajan käyttäessä lakkoon julistetuissa töissä sellaisten työntekijöiden työvoimaa, jotka eivät halua osallistua työtaisteluun.⁸⁴ Muodollisesti lakossa ovat vain järjestön jäsenet, mutta työntekijäjärjestöt (kuten vastaavasti työnantajajärjestöt) julistavat lakon koskevan kaikkia niitä *töitä*, joita lakkolaiset tekivät. Kysymys on kiteytetty muotoon: ovatko lakossa työntekijät vai työt? Kun työntekijäyhdistys päättää työtaistelusta joissakin töissä tai vaikka kokonaisella työalalla, kaikki sen alan työt ovat saarrossa. Työntekijäyhdistys ei tietenkään hyväksy kenenkään työntekoa tällaisissa töissä, ei edes ylemmän työnjohdon työtä. Työnantajilla on tapana teettää lakonalaisia töitä erityisesti esimiehillä eli työnjohdolla, joka määrittelläänkin tässä yhteydessä mahdollisimman laajaksi. Esimiestenkään työ ei ole lakkojärjestön kannalta hyväksyttävää, jos se käsittää lakonalaista töitä. Tällaisen työn estäminen laillisella painostuksella on hyväksyttävää sananvapauden käyttämisestä. Lisäksi on huomattava, että työtaisteluvapauden horisontaalinen suoja on järjestetty TSL 7: 2 §:llä niin, että kaikki jäsenyydestä riippumatta ovat oikeutettuja kieltäytymään järjestön päättämän työtaistelun piiriin kuuluvasta työstä, vaikka velvollisuus noudattaa lakkopäätöstä koskee-

⁸³ Laulom 2010 s. 38.

⁸⁴ Lakonalaiseen työhön meneviä kutsutaan ammattiyhdistysliikkeessä yleisesti *rikkureiksi*. Nimitys koskee kaikkea työtaistelun tehon vähentämistä, kuten esimerkiksi ylityön tekemistä ylityökiellon aikana. Nimitystä pidetään vielä nykyäänkin jossain määrin halventavana, joten en käytä sitä tässä kirjassa, vaan sen sijaan muita asiaa kuvaavia ilmaisuja, kuten ”työtaisteluun osallistumaton”. Sekä järjestöissä että laajemmin työntekijöiden ja työnantajien keskuudessa nimitys on kuitenkin täysin vakiintunut, eikä sitä vastaavaa yhtä nimitystä ole, paitsi ”lakonrikkoja”. Käytännössä nimitystä käytetään usein neutraalisti ilman että siihen liittyisi halveksimista, kuten 1950-luvulla, jolloin nimityksen käyttäminen saattoi johtaa kunnianloukkausoikeudenkäynteihin. Nykysuomen sanakirjan (1992) mukaan rikkuri voi myös yleisemmin ilman halveksimistarkoitusta tarkoittaa sopimuksen tai päätöksen rikkojaa. Mielestäni sananvapauden kannalta ei yksittäisiin sanoihin pitäisi liittää tarpeettomia negatiivisia sivumerkityksiä eikä kehitellä erityistä ”kiellettyjen sanojen indeksiä”. Tietääkseni oikeuskäytännössä ei ole vuosikymmeniin kielletty rikkuri-sanaa, joten työtaistelun järjestäjillä on oikeus käyttää tätä ilmaisua tarkoittamaan henkilöitä, jotka eivät noudata järjestöjen päätöksiä.

Todettakoon, että työelämän ristiriitatilanteissa on vakiintunut eräänlaista omaa kielenkäyttöään puolin ja toisin. Myös oikeuskirjallisuudessa käytetään spontaaneista, itsenäisistä ja useimmiten laillisista lakoista nimitystä ”korpilakko”, joka on selvästi halventava ja ivallinen ilmaus paikallisille työtaisteluille, joita on eniten kaupunkien teollisuus- ja muissa työpaikoissa. Korpilakko-nimityksestä esimerkkejä ks. Kairinen 2001 s. 294; Kahri – Kairinen – Hietala – Kaivanto 2001 s. 279; Kopponen 1954 s. 166.

kin vain yhdistyksen jäseniä. Lakonalaisesta työstä kieltäytyvää ei ole lupa irtisanoa eikä muutenkaan syrjiä.

Näkökulmani tässä tutkimuksessa on korostetusti työtaistelun subjektien näkökulma, koska aiheena on työtaisteluvapaus. Varsinaiseen ulkopuolisten työntekijöiden, yrittäjien ja kuluttajien oikeuksien tutkimiseen ei tässä yhteydessä voida mennä kovin laajasti, vaan se olisi oman, ehkä laajankin, tutkimuksensa arvoinen kohde.

2.2 PAINOSTUSTARKOITUS

Painostustarkoitus-tunnusmerkki liittyy läheisesti joukkoluonne-tunnusmerkkiin. Työtaistelu alkaa ja kehittyy kollektiivin tietoisesta päätöksestä käyttäen painostusta. Tässä mielessä on korostettu työtaistelun luonnetta välineenä tavoitteen saavuttamiseksi. Työtaistelu ei ole itsetarkoitus, vaan keino.⁸⁵

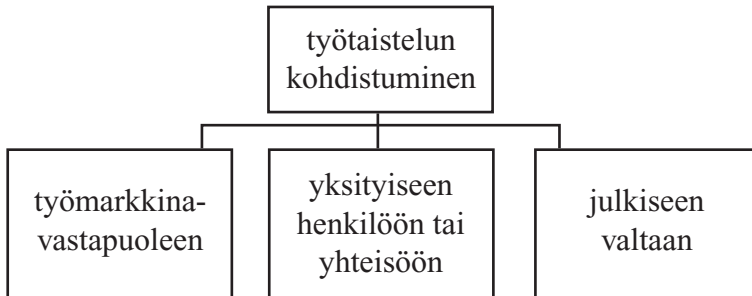
Painostuksella pyritään taivuttamaan vastapuoli myöntymään vaatimuksiin. Työtaistelu kohdistuu useimmiten työmarkkinavastapuoleen eli työnantajaan tai työnantajien yhdistykseen. Välitön painostusvaikutus kohdistuu työntekijöiden ”omaan” työnantajaan. Välillisesti työtaistelu voi kuitenkin olla tähdätty muita työnantajia vastaan, jolloin puhutaan myötätuntotyötaistelusta. Se on käytettävissä, kun halutaan tukea toisten järjestämiä työtaisteluita (primääri-työtaisteluita). Suoranaista ulkopuolisen työtaistelun tukemista on esimerkiksi käsitteilykielto. Työtaistelun kohteena olevan yrityksen tuotteita tai palveluita ei käsitellä.⁸⁶ Toiminta voi ilmetä myös esimerkiksi pankkitoiminnassa maksuvälineboikottina, jolloin kohteena olevasta rahalaitoksesta tulevia maksuja ei ohjata eteenpäin ja vastaavasti laitokseen ei ohjata maksuja. Välillisesti painostuksella voidaan vaikuttaa oman työnantajan kautta alan työnantajayhdistykseen ja sen kautta jäsenyritykseen, jossa primääri-työtaistelu on käynnissä. Vieläkin välillisempää on työtaistelun mielenosoitusluonne, jolla osoitetaan solidaarisuutta työtaisteluun osallisille julkisuuden kautta.

Välillistä painostusta käytetään myös julkiseen valtaan kohdistetuissa työtaisteluissa, kuten poliittisissa työtaisteluissa. Niissäkin välitön painostus kohdistuu työmarkkinavastapuoleen. Aluksi painostusvaikutus näkyy julkisena mielenosoituksena, jolla pyritään poliittisiin päämääriin. Pitkän ajan kuluessa etenkin lakko riittävän laajana merkitsee myös julkisen vallan toiminnan estämistä. Verotuloja ei kerry, ja hallintoelimet eivät pääse kokoontumaan eivätkä virkamiehet liikkumaan.

⁸⁵ Bernstein 1907 s. 7, jossa korostetaan lakon väline-luonnetta ja samalla sen pakkokeinomainaisuutta; Bruun 1979 s. 262; Kevätsalo 1981 s. 127.

⁸⁶ Osoituksena työtaisteluihin liittyvästä osin värikkäästä kielenkäytöstä mainittakoon, että työtaisteluun osallistumattomien käsittelemiä tuotteita ja raaka-aineita kutsutaan ammattiyhdistysslangissa ”saastuneiksi”.

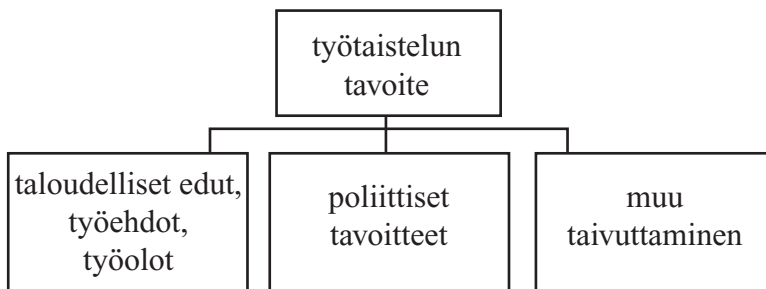
Painostuksen kohdistumista voi kuvata kaaviolla.



Kaavio 2. Työtaistelun kohteet.

Kaaviossa yksityinen henkilö merkitsee useimmiten oikeushenkilöä, kuten yritystä. Tukitoimien lisäksi tarkoitus voi olla ulkopuolisen yrityksen painostaminen haluttuihin päätöksiin yrityspolitiikassaan, kuten investointeihin ja työpaikkojen sijoittamiseen tai sijoittamatta jättämiseen tietylle alueelle. Julkiseen valtaan kuuluvat paitsi valtioneuvosto ja eduskunta myös ministeriöt ja paikallishallintoelimet. Esimerkiksi kuntaan voidaan kohdistaa painostusta asema-kaava-asioissa ja rakentamiseen tai muuhun työllistämispolitiikkaan kuuluvissa asioissa.

Myös painostuksen tavoitteet vaihtelevat, pääasiassa sen mukaan, mikä edellä kuvatuista tahoista on kohteena. Työtaistelun tavoitteita voi luokitella seuraavasti.



Kaavio 3. Työtaistelun tavoitteet.

Tavallisin työtaistelu on taloudellinen, työsuhteen ehtoihin liittyvä toiminta, joka on usein tulonjakotaistelua. Tavoitteet ovat palkankorotuksia, työajan lyhennyksiä, lomien lisäämistä, työturvallisuuden kohentamista tai työnantajan määräämisvallan rajoituspyrkimyksiä. Ammattiliittojen työtaisteluilla tavoitellaan miltei aina uusia työehtosopimuksia entistä paremmin ehdoin. Harvinaista ei ole sekään, että työnantajapuoli pyrkii vähentämään työntekijöiden etuja ja ryhtyy painostukseen tavoitteidensa puolesta. Jos painostustarkoitus kohdistuu julkiseen valtaan, kysymyksessä ovat poliittiset tavoitteet, kuten lakien muuttaminen. Kolmantena tyyppinä ovat esimerkiksi myötätuntotyötaistelut, joilla tuetaan ulkopuolisia työtaisteluja ja ohjataan välillistä painostusta toista työnantajaa vastaan. Harvinaista on tavoitella muunlaisia muutoksia. Muulla taivuttamisella tarkoitan tässä myös tilanteita, joissa vaaditaan omaa työmarkkina-vastapuolta tai ulkopuolista henkilöä taikka yritystä toimimaan tietyllä tavalla tuotannon järjestämisessä ja henkilöstö- tai yrityspolitiikassaan. Konkreettinen vaatimus voi olla esimerkiksi tietyn tuotannon (moraalisesti tai ympäristön kannalta kelvottoman tai muuten vastustettavan) lopettaminen tai tuotantolaitoksen sijoittaminen halutulle paikalle.

Painostuksen rajamailla on työstä pidättäytyminen laillisin perustein sellaisissa tapauksissa, joissa työnantaja ei täytä myötävaikuttamisvelvoitettaan. Jos työn jatkaminen vaarantaa työntekijän hengen tai terveyden, hänellä on oikeus työturvallisuuslain (738/2002) 23 §:n mukaan keskeyttää työ. Työsuoje-lun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistyöstä annetun lain (44/2006) 36 §:n mukaan työsuojeluvaltuutetulla on työn keskeyttämisoikeus samoin edellytyk-sin. Käytännössä työstä pidättäytymistilanteita on ollut, kun työntekijä on mää-rätty suojaamattomiin paikkoihin esimerkiksi putoamisvaarasta huolimatta tai liian kylmiin tai kuumiin oloihin. Työnteko voi keskeytyä myös ilman työnteki-jän pidättäytymistäkin työn puutteellisen organisoinnin, raaka-ainepulan tai muun yrittäjän vastuun piiriin kuuluvan esteen takia. Jos työnantaja laiminlyö palkan maksamisen, työntekijällä on oikeus pidättäytyä työstä sillä perusteella, että työ-sopimuksen olennainen tunnusmerkki eli vastike puuttuu.⁸⁷ Vastaava ti-lanne on palkanmaksun lopettaminen siltä osin kuin työntekijä ei tee työtä. Työ-sopimuslain 2:12 § 1 momentin mukaan työntekijällä on oikeus kaikissa edellä mainituissa tapauksissa saada palkkansa työn keskeytymisestä huolimatta.

Kun laillisiin työstä pidättäytymisiin ryhdytään joukolla, menettely mielle-tään usein työtaisteluksi, jossa työnantajaa painostetaan noudattamaan lakia tai maksamaan velkansa. Lopullinen rajanveto onkin vaikeaa. Yksityisoikeudelli-sen vaateen esittäminen ei muutu lainvastaiseksi sillä, että se esitetään yhdessä

⁸⁷ Bruun 1975 s. 63–72; Bruun erittelee ulkomaista ja kotimaista kirjallisuutta ja päätyy pi-dättäytymisoikeuden kannalle, joskin pienellä varauksella, jos palkan viivästys on vähäinen, s. 70–71.

muiden kanssa.⁸⁸ Mutta vaikka toiminta on laissa nimenomaan todettu oikeuteksi, se voi yhtä kaikki olla työtaistelua. Painostuksella vaaditaan tällöin työolojen muuttamista sellaisiksi, että työ voi jatkua, rahavaatimuksen lisäksi. Työturvallisuuden vaatiminen kohdistuu sekin työnantajan direktio-oikeuteen. Jos pidättäytymisiin liittyy painostustarkoitus, ne ovat mielestäni tältä osin selvästi työtaistelua. Myös yhdistyksillä on tietysti oikeus kehottaa pidättymään töistä näissäkkin tilanteissa.⁸⁹ Oikeuskäytännössä kysymys voi tulla ratkaistavaksi, jos työntekijä nostaa kanteen, jolla hän vaatii palkkaa keskeytysajalta. Nykyisen käsityksen mukaan lakon ajalta ei makseta palkkaa. Velkomuskanteen hyväksymisen voisi tulkita siis kannanotoksi, jonka mukaan kysymyksessä ei ole lakko.

2.3 TEHOKKUUS

Tehokkuus-kriteeri on johdettu TEhtoL 8 §:n sanonnasta työtaistelutoimenpide. Ollakseen toimenpide käyttäytymisellä pitää olla jonkinlainen teho.⁹⁰ Kaarlo Sarkko on käsitellyt jonkin verran kysymystä, minkälainen teho työtaistelutoimella on oltava. Vaikka hän piti tehokkuutta työtaistelutoimenpiteen tunnusmerkkinä, hän ei päätenyt täsmälliseen määritelmään sen paremmin työtaistelun ajallisen keston kuin muunkaan tehon suhteen. Yleisenä sääntönä on kuitenkin, että mikäli toimenpide on ollut niin tehokas, että sen voidaan ”hyvällä syyllä olettaa olevan omiaan vaikuttamaan painostavasti” yhteispainostustarkoituksen toteuttamiseksi, on kysymyksessä työtaistelutoimenpide.⁹¹ Suomessa on tässäkin suhteessa pyritty laajentamaan työtaistelun käsitettä ja liittämään siihen kohteen, työnantajan, subjektiivisia tunteja. Usein esimerkkinä ollut saksalainen järjestelmäkin on edellyttänyt objektiivisia kriteerejä, kuten ”työprosessin vakava häiriö”.⁹² Riittävän tehokasta Sarkon mukaan ei ole pelkkä propaganda tai muut vastaavat lausumat, minkä lisäksi hän katsoo, että sananvapaus estää pitämästä mielipiteenilmaisua ja muita vastaavia käyttäytymismuotoja työtaistelutoimenpiteenä. Tässä suhteessa Sarkko erehtyy ja sekoittaa keskenään termit työtaistelutoimenpide ja lain mukaan *kielletty työtaistelutoimenpide*. Erehdys kuvastaa osuvasti Suomen työoikeudessa vallitsevaa ajattelua. Sen mukaan työtaistelu katsotaan prima facie kielletyksi toiminnaksi ja kysymystä tarkastellaan vain työtaisteluvapautta rajoittavan työehtosopimuslain mukaisen työrauhavelvollisuuden näkökulmasta.

⁸⁸ Schmid 1981 s. 225–226.

⁸⁹ Hölttä 1999 s. 50; vrt. kuit. Bruun 1975 s. 143, jossa käsite kietoutuu yhteen *laittoman* eli TEhtoL 8 §:n vastaisen työtaistelun käsitteen kanssa.

⁹⁰ Sarkko 1969 s. 60.

⁹¹ Sarkko 1969 s. 61.

⁹² Nikisch 1959 s. 84.

Nähdäkseni työtaistelumuotona voi hyvinkin käyttää myös sanallista painostusta. Käyttämällä perusoikeuksia voidaan harjoittaa painostusta monilla muillakin tavoilla, esimerkiksi kokouksia järjestämällä. Työtuomioistuimenkin käytäntö on osoittanut, että työntekijöiden sanomiset ja kirjoitukset ovat myös tarvittaessa tulkittavissa painostukseksi. Itsenäisenä työtaisteluna pidetään myös työtaistelulla uhkaamista, mikä tietysti toimeenpannaan juuri sananvapautta käyttämällä, kirjoituksin ja puhein.⁹³ On epäloogista väittää, että laillisten oikeuksien käyttäminen ei voisi olla työtaistelua, joka on laillista ja perustuslailla suojattua toimintaa.

Työtaistelun käsitettä on eritelty myös liittämällä siihen subjektiiviset ja objektiiviset kriteerit. Objektiiviset kriteerit eivät täyty, jos mitään tehoa ei ole. Esimerkkeinä on mainittu lakko tai muu saarto, jonka kohteena on laiva, jolla ei ole yhtään työtaistelun toimeenpanevan yhdistyksen jäsentä. Yhtä tehoton on laivan saarto, jos laivan omistaja ei ota työhön saarron julistaneen yhdistyksen jäseniä tai edes siitä valtiosta, jossa yhdistys toimii.⁹⁴ Yrityksen, laivan tai muun yhteisön julistaminen saartoon merkitsee nähdäkseni kuitenkin aina jonkinasteista painostusta, etenkin median välityksellä. Tällaisissa tilanteissa puuttuvat subjektiiviset kriteerit, koska painostusta ei toteuta yrityksen henkilöstö, vaan ulkopuoliset. Lisäksi sympatiatoimilla saa aikaan tehokkaan painostuksen selkeästä yritystä kohtaan, jossa ei ole järjestäytyneitä työntekijöitä.

Työtaistelulla pyritään tietysti aina mahdollisimman suureen tehoon, koska väline on mitoitettava sellaiseksi, että tavoite saavutetaan. Mutta varsinaisena työtaistelun tunnusmerkkinä ei tehokkuutta voi mielestäni pitää. Vaikka tarkoitus painostukseen onkin olemassa, tosiasiallinen teho voi puuttua. Esimerkiksi esiintymiset työpaikalla voivat sinänsä toimia välineenä poliittisiin päättäjiin nähden, mutta voivat silti olla työnantajaan nähden vailla mitään tehoa. Sarkko tarkasteli tehokkuutta nimenomaan suhteessa työmarkkinavastapuoleen. Työnantajaan nähden tehoton työtaistelu voi merkitä riittävää tehoa julkiseen valtaan kohdistettuna. Lisäksi voi todeta, että jokaisella teolla on oma, ainakin vähäinen, tehonsa. Oma tehonsa on myös tekemättömyydellä, joka onkin usein kellovoinen vaikuttamismuoto. Tällä perusteella tehokkuus ei mielestäni ole työtaistelun tunnusmerkki, vaan ominaisuus, joka on liitettävissä kaikkeen inhimilliseen toimintaan.

⁹³ Ks. esim. TT 32/2008, jossa tuomittiin hyvityssakkoa työrauhavelvollisuuden rikkomisesta, kun liiton johtohenkilöt olivat julkisuudessa esitetyissä kirjoituksissa uhanneet työtaistelulla, jos yrityksen johto ei anna selvitystä henkilöstövähennyksistä.

⁹⁴ Schelin 1977 s. 429.

2.4 TYÖSUHTEESEEN LIITTYMINEN

Kolmantena tunnusmerkkinä on pidetty työtaistelun liityntää työhön. Suomessa tähänkin määritelmän osioon on haettu johtoa kirjoitetusta laista eli mainitusta TEhtol 8 §:stä. Yhdyssanan ensimmäinen sana *työ* viittaa siihen, että painostuksen pitää tapahtua työssä, työsuhteeseen liittyen. Jos painostusta harjoitetaan työpaikan ja työsuhteen ulkopuolella, kysymyksessä ei ole työtaistelu vaan muu painostus. Sarkko on kiteyttänyt tämän tunnusmerkin seuraavasti. Työtaistelutoimenpiteen toteuttaminen edellyttää, että jokin työsuhteen ehto tai edellytys jää tosiasiallisesti noudattamatta. Työstäkieltäytymisessä ja työstäsulkemisessa tämä tunnusmerkki on selkeimmillään. Näiden lisäksi työtaistelu voidaan toteuttaa minkä tahansa työsuhteen ehdon tai edellytyksen noudattamatta jättämisellä.⁹⁵ Työtaistelun alkuperäinen määritelmä liittyy siihen, että sen toimeenpanee työsuhteen osapuoli painostaakseen (ainakin välittömästi) toista osapuolta tässä ominaisuudessaan.⁹⁶ Tämä kriteeri toistuu lähes kaikissa työoikeudellisissa kirjoituksissa. *Seppo Koskisen* mukaan työtaistelu toteutetaan siten, että ei käyttäydytä jonkin työsuhteen ehdon edellyttämällä tavalla tai käyttäydytään työsuhteeseen liittyvien edellytysten vastaisesti, taikka estetään työsuhteiden syntyminen.⁹⁷ Kuten Sarkon aikaisemmassa esityksessä, tässäkin on työtaistelumuotona mainittu hakusaarto eli työsaarto, jolla estetään uusien työsopimusten tekeminen.

Liittyminen työsuhteeseen on työtuomioistuimen ratkaisuihin vähitellen poistettu työtaistelun tunnusmerkistöstä. Kehitys tähän suuntaan alkoi työtuomioistuimen käytännössä jo 1970-luvulla. Kehityksen yksi tärkeä vaihe oli suhtautuminen ostosaartoon. Ostosaarto tarkoittaa kuluttajien joukkoliikettä jonkin tietyn yrityksen tai jopa tuotantoalan painostamiseksi. Se toteutetaan niin, että kieltäydytään ostamasta yrityksen tuotteita ja kehoitetaan muitakin kieltäytymään. Kysymyksessä ei siis ole työsuhteeseen liittyvä painostusmuoto, vaan kuluttajien toiminta yrityksen painostamiseksi. Tavaroiden ja palvelujen ostajina työntekijätkin ovat kuluttajia eli kauppasopimusten osapuolia. Vastaavasti yritykset eivät tässä yhteydessä ole työnantajina vaan kauppasopimusten osapuolina, myyjinä.

Vuonna 1977 työtuomioistuimessa tuomittiin työntekijöiden yhdistyksiä hyvityssakkoon työtaistelutoimista, joihin ne olivat ryhtyneet puolustaakseen lakokolaisia, joiden työsopimukset oli purettu.⁹⁸ Ratkaisussa otettiin kantaa myös kysymykseen ostosaarron luonteesta. Työtaistelu järjestettiin käyttämällä sekä hakusaartoa (työsaartoa) että ostosaartoa. Hakusaarrosta työtuomioistuin tote-

⁹⁵ Sarkko 1969 s. 88–89.

⁹⁶ Sipilä 1968 s. 66.

⁹⁷ Koskinen 1992 s. 34.

⁹⁸ TT 92/1977.

si, että se on epäilemättä katsottava työtaisteluksi. Myös ostosaarto katsottiin äänestysratkaisulla (7–2) työnantajapuolen edustajien sekä puolueettomien jäsenten äänin työtaisteluksi. Enemmistön käsityksen mukaan ostoboikotti, joka painostustarkoituksessa kohdistetaan työmarkkinavastapuoleen, voi olla luonteeltaan työtaistelutoimenpide. Perusteluissa viitattiin ensin termin ruotsinnokseen *kampåtgärd*, jossa ei ole sanaa ”työ”, kuten suomalaisessa lakitekstissä. Edelleen viitattiin vuoden 1924 työehtosopimuslain saksalaiseen esikuvaan, jossa käytetään sanaa *Kampfmaßregel*. Alkuperäisessä eli suomenkielisessä lakitekstissä olevan yhdyssanan ensimmäisen sanan *työ* merkityksestä ei työtuo-
mioistuimessa tuomion mukaan tiedetty. Lisäksi tuomiota perusteltiin Ruotsin, Tanskan ja Norjan oikeuskäytännöllä, joissa oli pidetty ”selvänä, että ostoboikotti voi olla työtaistelutoimenpide”. Lisäksi viitattiin Ruotsin lainvalmistelussa esitettyihin perusteluihin. Ratkaisuun vaikutti olennaisesti työtuo-
mioistuimen silloinen presidentti *Antti Suviranta*, joka sittemmin otti voimakkaasti kantaa samaan kysymykseen kirjoituksissaan.⁹⁹

Ostosaarto oli esillä myös vuonna 1979, jolloin työtuo-
mioistuimella edellä mainituin perustein katsoi ostosaarron olevan työtaistelutoimenpide ja sen kohteen kannalta ”hyökkäys työehtosopimusta vastaan”. Ostoboikotti on työtuo-
mioistuimen mielestä työtaistelutoimenpide, jos se todella vaikuttaa epäsuotuisasti myyntiin tai ”jos sen kohteeksi joutuneella on perusteltu aihe uskoa näin tapahtuvan”.¹⁰⁰ Tuomio avasi uraa entistä vapaammalle ja epämääräisemmälle tulkintakäytännölle.

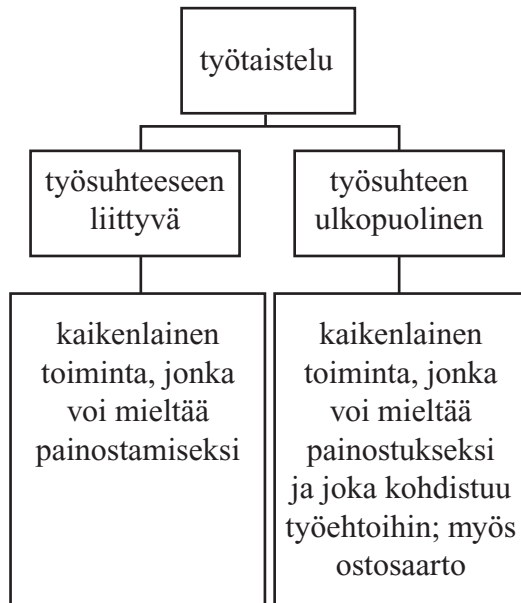
Ostosaartoa tutkittiin työtaisteluna vielä 1980-luvulla moneen kertaan. Työtuo-
mioistuimella äänesti kysymyksestä vielä 1983 eli senkin jälkeen, kun se oli käytännössään harvinaisessa täysistunnossa äänin 9–7 hyväksynyt ostosaarron voivan olla työehtosopimuslaissa tarkoitettu työtaistelutoimenpide.¹⁰¹

Työtuo-
mioistuinkäytännössä jo vakiintunutta tulkintaa voi kuvata kaaviolla.

⁹⁹ Esim. Suviranta 1983 s. 4–9.

¹⁰⁰ TT 82/1979.

¹⁰¹ TT 137/1983. Muita äänestysratkaisuja TT 64/1983 (5–1) ja TT 122/1983 (4–2). Näistä edellinen oli paljon julkisuutta saanut Mallasjuoma Oy:n tapaus, jossa yrityksen työntekijöitä edustavan ammattiosaston hallituksen jäseniä oli ollut mukana päättämässä ostosaarrostasellaisen yhdistyksen hallituksessa, joka ei ollut sidottu työehtosopimukseen. Hyvityssakkoa tuomittiin ammattiosastolle näiden ”edustajiensa” osallisuudesta saartopäätökseen.



Kaavio 4. Työrauhavelvollisuus käytännössä.

Työtuomioistuin katsoo myös työsuhteen ulkopuolella tapahtuvan painostuksen työtaisteluksi, vaikka ostosaartoon tai muuhun ulkopuoliseen toimintaan osallistuvat työntekijät tekevät työnsä normaalisti ilman mitään työhön liittyvää painostustoimintaa. Edellytyksenä on vain, että yrityksen työntekijät ovat mukana toiminnassa, joka kohdistuu ”omaan” työnantajaan. Työmarkkinavastapuolena voi yrityksen ohella olla työmarkkinajärjestö, jolloin tekijöinä voivat olla laajemmin saman työehtosopimusalan työntekijät järjestöineen.¹⁰²

Työtuomioistuimen linja on saanut laajaa tukea työoikeudellisessa kirjallisuudessa. Ostosaarto on katsottu välillisesti työsuhteeseen liittyväksi, jos sen avulla toimeenpannaan painostusta työmarkkinavastapuolta kohtaan.¹⁰³ Työtuomioistuimen ensimmäisen ostosaartotuomion jälkeen asiasta käytiin vielä keskustelua, jossa Suvirannan edustama laajennus työtaistelun käsitteeseen pääsi voitolle. Työrauhavelvollisuuden laajentamiseksi hyväksyttiin itse käsitteen

¹⁰² Viimeisimpiä esimerkkejä TT 14/ 2009, jossa tuomittiin hyvityssakkoa työntekijäliitolle, joka reagoi pääluottamusmiehen erottamiseen julistamalla yrityksen yleiseen ostosaartoon. Työtuomioistuimessa käytettiin sanontaa ”ostoboikottiin kehottaminen”, mikä on oikeastaan tautologia, koska ostoboikotti on jo sinänsä myös kehottamista.

¹⁰³ Kairinen 2001 s. 408. Kairisen mukaan lakolla ja sululla on välitön liityntä työsuhteeseen; taloudellisella boikotilla voi olla takanaan työsuhteisiin liittyviä tarkoituksia. Ks. myös Koskinen 1992 s. 35–36, jossa työtuomioistuimen ratkaisuja myötäillen korostetaan lisäksi, että ostoboikotin pitää vaikuttaa epäsuotuisasti myyntiin tai että ainakin on perusteltu aihe uskoa näin tapahtuvan.

laajennus.¹⁰⁴ Lainsäädännössä ei ole määritelty työtaistelun käsitettä, mikä on mahdollistanut työmarkkinapoliittisten ja poliittisten argumenttien käytön. Ostosaarron kuulumista käsitteen piiriin on perusteltu voimakkaimmin Ruotsin myötämäärämislain valmistelutöiden mukaisesti sillä, että käsitteen ulkopuolelle ”ei ole syytä jättää sellaisia toimenpiteitä, jotka niiden kohteiksi joutuneiden kannalta tosiasiallisesti näyttäytyivät hyökkäyksinä työehtosopimusta vastaan”¹⁰⁵ Perustelu nojautuu poliittiseen tarkoituksenmukaisuuteen eli työrauhajärjestelmän suojeluun. Mielestäni ostosaarron keinotekoinen liittäminen työtaistelukäsitteen piiriin ei ole loogista eikä se ole yhteensopiva työntekijöiden sopimusvapauden kanssa. Punnittavina ovat tavalliseen lakiin nojaava oikeus estää työehtosopimukseen kohdistuva toiminta ja toisaalta perusoikeus sopia tai olla sopimatta hyödykkeiden ostamisesta.

Työtaistelu-käsitteen laajentaminen työntekijöiden vapaa-ajan toimintaan voisi johtaa absurdeihin tilanteisiin, jos työtuomioistuimen käytäntöä jatkettaisiin johdonmukaisesti. Jos esimerkiksi yrityksen työntekijät kuuluvat jäseninä luonnonsuojeluyhdistykseen, joka vaatii boikotilla ja mielenosoituksin muutoksia yrityksen tuotantoon ja tuotteisiin ympäristön suojelemiseksi, työntekijöiden ammattiosaston voitaisiin katsoa rikkoneen työrauhavelvollisuutta tällaisen ”työtaistelutoimenpiteen” takia. Työtuomioistuin on nimittäin katsonut myös yrityksen investointi- ja muun politiikan osaksi työnantajan direktio-oikeutta ja siten osaksi työehtosopimusta.¹⁰⁶ Direktio-oikeus tarkoittaa työnantajan määräämisvaltaa työntekijöihin heidän työssään työaikana, joten ei ole loogista sisällyttää siihen yrityksen taloushallinnon strategioita. Tämä näyttää kuitenkin muodostuneen työtuomioistuimen linjaksi.

Työehtosopimuslain tarkoitus on säännellä työsuhteisiin liittyviä sopimuksia eikä työntekijöiden muuta aktivismia. Jos ostosaarto halutaan työrauhavelvollisuuden piiriin, siitä pitää säätää eri laki. Itse työtaistelun käsitettä laki ei muuttaisi, vaikka työtaistelun lisäksi myös ostosaarto säädettäisiin hyvityssakotettavaksi. Ostosaarron kieltäminen edellyttäisi perustuslainsäätämisyjärjestystä, koska se rajoittaisi olennaisesti henkilökohtaista vapautta ja sananvapautta. Selkeimmin kiello näkyisi sopimusvapauden loukkaamisena.

Työtaistelun systematisoinnissa voi saksalaisittain käyttää asiaa havainnollistavaa sanontaa *työsuhteisiin liittyvien velvollisuuksien muodostaman koko-*

¹⁰⁴ Keskustelua mm. Heikkerö 1978 s. 48–50; Suviranta 1983 s. 4–6; Hölttä 1987 s. 101–102.

¹⁰⁵ Suviranta 1983 s. 5

¹⁰⁶ Ks. TT 68/1994: ”Yrityksen yleinen johtaminen kuuluu sen työnjohto-oikeuden käyttämiin.” Yrityskaupan seurauksena tapahtuvaa tehtaan toiminnan muutosta vastustaneiden lakkoilaiden yhdistys tuomittiin hyvityssakkoon. (ään. 5–1). Vielä selkeämmin TT 69/1994 (ään. 5–1), jossa yhtiön diffuusion vastustaminen mielenosoituslakolla katsottiin työehtosopimukseen kohdistuvaksi. Tuomioiden eriävissä mielipiteissä (Hölttä) korostettiin, että liikkeenjohto on yläkäsite ja työnjohto-oikeus vain sen osa. Yritysjärjestelyt, osakeannit, vaihtovelkakirjat, tuotteiden laji tai laatu, markkinointi, tehtaan sijainti ja yritysjohtamiset eivät edes kuulu TEhtol 1 §:n mukaisen säännöstämiskompetenssin piiriin. Ks. lisäksi Hölttä 1995 s. 401.

*naisuuden häirintä.*¹⁰⁷ Työntekijä on paitsi työsopimuksen osapuoli myös monien erilaisten työhön liittymättömien sopimusten osapuoli. Hän toimii työsuhteensa ulkopuolella monien perusoikeuksien käyttäjänä sekä sopimussuhteissa että muuna toimijana.

Työsuhteeseen liittymättömiltä saattavat näyttää sellaiset painostustoimet kuin hakusaarto, työpaikan valtaus ja muu työpaikan ja kiinteistön fyysinen saartaminen eli ”blokkaukset”. Ne eivät ole työsuhteeseen liittyvien velvollisuuksien, kuten työntekovelvollisuuden, rikkomista. Mutta nekin merkitsevät työsuhteisiin liittyvää häirintää, joten liityntä työsuhteisiin on olemassa. Häirintä kohdistuu työnantajaan työnantajana eli työsuhteen osapuolena. Hakusaarto estää uusien työntekijöiden tulemisen työnantajan palvelukseen ja kohdistuu siten välittömästi työnantajan oikeuteen ottaa ja erottaa työntekijöitä. Se vaikeuttaa työnantajan toimintaa tässä ominaisuudessaan estämällä työvoiman hankinnan. Lakkokin merkitsee aina hakusaartoa lakonalaisiin töihin. Erilaiset valtauksset, istunnat ja muu tuotannon tosiasiallinen estäminen kohdistuvat niin ikään työnantajan oikeuteen teettää työtä ja käyttää tuotantovälineitään työnantajana. Ostosaarto puolestaan kohdistuu yritykseen markkinoiden toimijana, tavaroitten ja palvelujen myyjänä, jolloin painostusvaikutus on välillistä

2.5 M Ä Ä R I T E L M Ä

Yhteenvedona päädyn seuraavaan työtaistelun määritelmään:

Työntekijöiden työtaistelu on kollektiivista painostusta, joka välittömästi estää tai häiritsee työnantajan direktio-oikeuden piiriin kuuluvaa toimintaa. Työnantajien työtaistelu on vastaavanlaista painostusta työntekijöitä kohtaan.

Tällaisena määritelmä on hyväksyttävissä valtiosääntöoikeudellisena ”puhtaana” käsitteenä. Siitä on karsittu työmarkkinapoliittinen aines, kuten työehtosopimus- ja työrauhajärjestelmän suojelu. Työtaistelun tavoitteena voi olla työnantajan, työntekijöiden tai ulkopuolisten taivuttaminen hyväksymään esitetyt vaatimukset. Määritelmä vastaa myös Tilastokeskuksen omaksumaa kantaa. Työtaistelutilastossa työtaisteluina pidetään työntekijä- tai työnantajapuolen työn väliaikaista tahallista keskeyttämistä, työstä kieltäytymistä, sen hidastamista tai muita painostuskeinoja jonkin päämäärän saavuttamiseksi. Tilastokeskus ei pidä ostosaartoja työtaisteluna. Hakusaartoja pidetään työtaisteluina,

¹⁰⁷ Wesch 1993 s. 22–23. Wesch käyttää työsuhteeseen kuuluvista velvollisuuksista ilmausta ”Das arbeitsvertragliche Pflichtenprogramm”. Samaa tapaan Strasser 1984 s. 136: ”Störung des Arbeitsfriedens”; samoin Schmid 1981 s. 202, jossa käsitteeseen liitetään taloudellisen vahingon uhka. Samoin Däubler 1987b s. 62–63 ja Kissel 2002 s. 535, joka puhuu työsuhteiden häirinnästä tietoisena painostuksena, joka voi aiheuttaa vahinkoa. Hän liittää työtaisteluun myös pakon tai ainakin haitan pelkäämisen. Myös Götz 1976 s. 96 korostaa, että työtaistelun subjektina voivat olla vain työsopimuksen osapuolet.

mutta tilastoihin niistä ei saada yleensä tietoja. Poliittiset työtaistelut ovat mukana tilastoissa.¹⁰⁸

Käsitteen piiriin kuuluu siis kaikenlainen konkreettista vaikutusta in abstracto eli ainakin vaikutusmahdollisuutta omaava painostus työsuhteessa, jos toiminnasta päättää yhdistys tai muu työntekijöiden joukko. Painostus voi kohdistua välillisesti myös ulkopuolisiin, kuten asia on myötätuntotyötaisteluissa ja poliittisissa työtaisteluissa. Olennaista on kuitenkin, että painostus kohdistuu välittömästi työnantajan toimintaan direktio-oikeuden käyttäjänä. Painostusta voi harjoittaa monin tavoin, joille on yhteistä työrauhan ja työn normaalin kulun häirintä.¹⁰⁹

Määritelmän ulkopuolelle jää työsuhteen ulkopuolella toimeenpantu painostus. Se voi olla työnantajaan kohdistuvaa painostusta esimerkiksi ostosaartona, käsittelysaartona tai muunlaisena taloudellisena saartona taikka mielenosoituksena. Kysymyksessä ei ole työsuhteen tai työn kulun häirintä.

Katson perustelluksi työtaistelun käsitteen palauttamisen oikeisiin mittoihin niin, että mikään työpaikan ulkopuolella vapaa-aikana harjoitettu toiminta ei kuulu käsitteen piiriin, ellei se välittömästi vaikuta työpaikan yrityksen tai laitoksen mahdollisuuksiin käyttää työvoimaa tuotannossaan. Vaatimus perusoikeusjärjestelmän koherenssista edellyttää tällaista ”puhdistusta”. Työehtosopimuslain kielipillinen ja lain tarkoitukseen perustuva tulkinta johtavat samaan päätelmään.

¹⁰⁸ Tilastokeskuksen virkamiehen Harri Nummelan ilmoitus 13.1.2009.

¹⁰⁹ Nikisch 1959 s. 78; Wesch 1993 s. 22–23; Kissel 2002 s. 1, 139, 535.

3 Työtaistelutoiminnasta

Työtaistelu eri muodoissaan on monin verroin tehokkaampi kuin muut lailliset painostuskeinot. Työtaisteluihin liittyy aina suuria taloudellisia intressejä. Painostus kohdistuu useimmiten yrityksiin ja työnantajajärjestöihin, mutta työtaistelulla voidaan painostaa myös poliittisia päätöksentekijöitä ja ne toimivat myös monipuolisina mielenosoituksina. Tällöinkin välitön painostusvaikutus yksityisellä sektorilla kohdistuu yritysten talouteen sikäli, että niiden tuotanto ja yritysvoitot vähenevät tai ainakin siirtyvät myöhemmäksi.

Työtaistelutoiminta ei ole vain työmarkkinatoimintaa. Kaikilla yksilöillä, yhdistyksillä sekä isoilla ja pienillä yhteenliittymillä on oikeus toimeenpanna työtaisteluja. Tämä painostustoiminta on kaikkien työntekijöiden käytettävissä. Muutkin kuin työntekijät voivat osallistua työtaisteluun tukemalla sitä kokoon- tumis- ja mielenosoitusvapauttaan käyttämällä myös työpaikan ulkopuolella. Taloudellinen tuki on niin ikään mahdollista.

3.1 TYÖTAISTELUVAPAUDEN JA -OIKEUDEN KÄYTTÄMINEN

Edellä työtaistelun käsitettä määritellessäni totesin, että työtaistelu on toimintaa, joka välittömästi tai välillisesti liittyy työsuhteeseen siten, että työsuhteisiin kuuluvia velvollisuuksia ei täytetä ja tuotantoa vähintäänkin häiritään. Näin ollen työtaistelun subjekteja ovat työsuhteen osapuolet eli työnantaja yhdistyksineen ja työntekijät yhdistyksinä ja yhdistyksen jäseninä.

Työtaisteluvapauden käyttäminen on painostusta, jonka aikaansaamiseksi työntekijäpuolella käytetään pääasiassa sanallista ilmaisua. Esimerkiksi lakko aloitetaan puhe- ja kirjoituksin, joilla työntekijöitä kehoitetaan tekemään päätös työn lopettamisesta (keskeyttämisestä). Työnsä lopettavat työntekijät käyttävät lakkokehotusta noudattaessaan oikeuttaan henkilökohtaiseen vapauteen. Työtaisteluun kollektiivisena toimintana liittyy aina kokoon- tumis- ja yhdistymistä. Hakusaartoon osallistuva käyttää samalla oikeuttaan hankkia toimeentulonsa itse valitsemallaan työllä. Työtaisteluvapauden käyttäminen on siis samalla kertaa useiden perusoikeuksien käyttämistä.

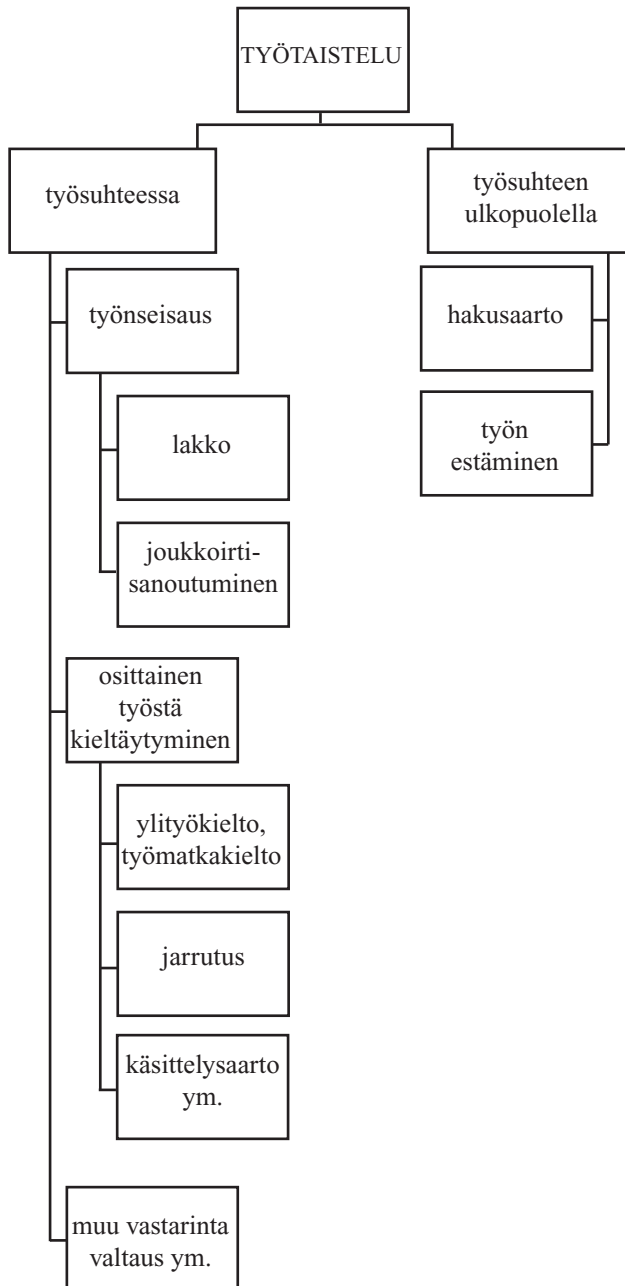
3.2 TYÖTAISTELUN LAJIT JA MUODOT

Työtaistelutoimia voi luokitella pääasiassa kahteen pääryhmään. Toinen on työstä kieltäytyminen kokonaan tai osittain työsuhteen kestäessä. Tähän luokkaan kuuluvat ennen kaikkea erilaajuiset lakot yleislakosta pistelakkoihin ja osalakkoihin. Lakot voivat olla myös lyhytaikaisia ja toistuvia ”yhdistelmiä”. Lisäksi tähän luokkaan kuuluvat sellaiset osittaiset painostustoimet kuin ylityökielto, työn hidastus eli jarrutus ja tietyistä töistä kieltäytyminen. Myös käsitte-lykielto eli tiettyjen raaka-aineiden, tuotteiden ja palvelujen boikotointi on osittaista työstä kieltäytymistä, joka usein kohdistuu välillisesti johonkin toiseen yritykseen, jossa on käynnissä työtaistelu.

Toiseen ryhmään voidaan luokitella painostukset, jotka eivät välittömästi liity työn tekemiseen. Ne voivat olla keinoja, joilla estetään työsuhteiden ja virka-suhteiden syntyminen (hakusaarto, josta yksityisellä sektorilla käytetään myös nimitystä työsaarto) tai joilla aiheutetaan niiden tosiasiallinen päättyminen.

Aikoinaan työtaistelutoimet jaoteltiin sen mukaan, oliko työn keskeyttäminen ”täydellistä” vai osittaista. Täydellisyyttä edustivat lakko ja työsulku, ja osittaisia muotoja olivat hidastelu, jarrutus, osittainen kieltäytyminen, boikotti, saarto jne.¹¹⁰ Mielestäni työtaistelutoimet voi havainnollisemmin jaotella edellä selostamallani tavalla, joka ei ole vain työnteon keskeyttämiseen perustuva. Lisäksi on otettava huomioon, että työoikeudellisessa kirjallisuudessa mainitut ”työsaarto” ja ”boikotti” ovat tarkoittaneet sellaisia toimia, joilla ei lainkaan keskeytetä työntekoa. Johdonmukaisempaa systematisointia kuvaa seuraava kaavio.

¹¹⁰ Koskinen 1989 s. 31 ja aikaisemmin Sarkko 1969 s. 83–87, jossa ylityökin katsotaan selkeästi osaksi työntekovelvollisuutta.



Kaavio 5. Työtaistelun lajit.

Työtaisteluvapauden kokonaisuuden ymmärtämiseksi on ainakin jossain määrin eriteltävä työtaistelun erilaisia lajeja sekä erikseen kysymystä, miten eri lajit

pannaan täytäntöön. Viimeksi mainittuun kysymykseen palaan seuraavassa luvussa. Määrittelen kaavioon merkityt työtaistelulajit seuraavasti.

Työsuhteissa tehokkaimpana on pidetty perinteistä työnseisausta, joka järjestetään *lakkona*. Lakko tarkoittaa työntekijöiden joukolla ja painostustarkoituksessa yleensä yhtä aikaa toimeenpanemaa työn keskeyttämistä. Työnteko lopetetaan siinä tarkoituksessa, että tuotanto ja työnantajan saama voitto estyvät. Kukin lakkolainen lopettaa omat työnsä kokonaan. Lakkoon liittyy yleensä kokonaisvaltainen ja yhtäkkisen mielenosoituksen ja iskun luonne, mitä kuvastaa lakkoa tarkoittava englannin sana *strike*. Englannista sana on lainattu saksaan (ensin *Strike*, nykyään *Streik*; omakielisenä aikaisemmin kuvaavasti *Aufstand* tai *Ausstand*), ruotsiin (*strejk*) ja lukuisiin muihin kieliin. Lakolla ei ole tarkoitus lopettaa työsuhteita, vaan sillä lopetetaan ainoastaan työsuoritukset väliaikaisesti.¹¹¹ Tarkoitus on jatkaa työsopimuksen mukaisen työntekemisvelvollisuuden täyttämistä sitten, kun painostus halutaan lopettaa esimerkiksi sopimukseen pääsemisen johdosta.

Lakko on eräänlainen saarto: työnantaja saarretaan niin, ettei se voi käyttää työvoimaa hyväkseen. Vaikka lakossa ovatkin alun perin ne työntekijät, jotka joko omalla tai järjestönsä päätöksellä ovat keskeyttäneet työnsä, lakkoon kuuluu aina myös organisaation pyrkimys kieltää ulkopuolisia jatkamasta lakossa olevien työtä. Lainsäädännössä, kuten työnvälitystä ja työttömyysturvaa koskevissa laeissa, on hyväksytty tariffiautonomiasta juontuva neutraliteettiperiaate. Sen mukaan valtio ei puutu järjestöjen välisiin riitoihin työmarkkinoilla. Julkisista työvoimapalveluista annetun lain (1295/2002) 2:3 §:n mukaan työriita sinänsä ei vaikuta julkiseen työvoimapalveluun, mutta asiakkaille on annettava tietoja työriidasta. Näin työtön työnhakija saa tietää, että tarjottua työpaikkaa koskee työtaistelu. Lakon tai saarron alaiseen työhön ei ole velvollisuutta mennä. Työttömyysturvalain (1290/2002) 2:12 § 1 momentin 3)-kohdan nojalla työtön ei menetä oikeuttaan työttömyysturvaan kieltäytyessään työstä, joka on lakon, sulun tai saarron piirissä. Työnhakijalla on jo PL 18 §:n mukaan oikeus kieltäytyä ottamasta vastaan lakonalaista työtä, mutta tätä oikeutta tukee työttömyysturvan takaaminen tällaisissa tapauksissa.

Mielestäni ei ole perusteltua määritellä lakkoa vain työn lopettamisena niin, että siitä riippumaton työtaistelutoimi olisi erikseen julistettava lakonalaisten työn saarto. Lakkoa ei tehdä siinä tarkoituksessa, että lakkolaisen tilalle voisi tulla joku toinen, uusi tai entinen, työntekijä.¹¹² Lakon tarkoituksena on nimen-

¹¹¹ Monissa maissa, kuten Isossa-Britanniassa, Tanskassa, Norjassa ja Islannissa, lakon katsotaan merkitsevän työsopimusten irtisanomista. Esimerkiksi Tanskassa liitto voi lakon aloittaessaan irtisanoa ilman valtakirjoja yhdellä kertaa jäsentensä työsopimukset; ks. Källström – Sigeman 1990 s. 51–53.

¹¹² Ks. Kivimäki 1927 s. 20–21, jossa erotetaan toisistaan lakko ja lakossa olevan työn saarto. Kivimäki toteaa tosin, että pelkällä lakolla ilman vähintään työpaikan saartoa eli blokadia on vain vähäiset onnistumisen mahdollisuudet. Jos lakkolaisten tilalle voisi hankkia uusia työntekijöitä,

omaan estää työnantajaa saamasta työvoimaa yrityksensä käytettäväksi.¹¹³ Lakko sinänsä ei edellytä työkohteesta poistumista, vaan olennaista on sovitun työn lopettaminen sovittuna tai määrättyä työaikana.

Lakkoja on järjestetty niin kauan kuin työvälineet ovat olleet riittävän kehittyneitä mahdollistaakseen toisen tekemästä työstä hyötymisen. Nykyisen Suomen alueelta on maininta vuodelta 1491 Turun sataman lakosta. Tuohon aikaan lakot eivät tietenkään olleet samanlaisia kuin nykyisen työlainsäädännön aikana, mutta painostuskeinona työn keskeyttäminen on toiminut jo ennen markkinatalousjärjestelmää. Suomessa lakkojen järjestäytynyt käyttö alkoi vuosina 1886–1890 noususuhdanteen aikana.¹¹⁴ Tämän jälkeen maassamme on lakkoiltu paljon, aika ajoin hyvinkin väkivaltaisissa oloissa ja monesti kuukausien mittaisina näännytystaisteluina.¹¹⁵

Lakon voi järjestää alueellisesti ja ajallisesti osittaisena. Sen laajuus ja kesto voivat vaihdella, minkä oivaltaminen on avannut mahdollisuuden erityisten lakkostrategioiden ja -taktiikkojen laatukselle. Ääripäitä ovat yhden työpaikan vajaan päivän osalakko ja valtakunnallinen taikka EU:n tai vielä laajemman alueen kattava määräämättömäksi ajaksi toimeenpantu yleislakko.

Yleislakko tarkoittaa laajaa, esimerkiksi valtion alueen kattavaa, lähes täydellistä ja kaikkia työaloja koskevaa työnseisausta, jonka tarkoitus on mahdollisimman suurella joukolla saada aikaan tehokas painostus. Suomessa yleislakko on käsitetty keskusjärjestötason työtaisteluksi. Tällä nimellä tunnetaan vuosien 1917 ja 1956 lakot, kun taas vuoden 1905 poliittisesta lakosta käytetään nimitystä suurlakko. Käytännön syistä yleislakkokkaan ei keskeytä kaikkea työtä, vaan lakon järjestävät huolehtivat vähimmäispalveluista, kuten välttämättömän elintarvikehuollon ja terveydenhoidon jatkumisesta. Työn keskeyttäminen on kuitenkin pääsääntö, ja poikkeuksista päätetään erikseen. Yleislakko on laajuutensa ja suuren taloudellisen sekä henkisen vaikutuksensa takia erityinen lakon laji. Se eroaa rajoitetuista lakoista myös laadullisesti. Yleislakkoon on aina liitetty suuria odotuksia paremmasta yhteiskunnasta työväenluokan järjestäytymisen alkuajoista asti. Suomen Työväenpuolue hyväksyi vuonna 1899 Turun kokouksessaan yleislakon keinoksi saada maahan yleinen äänioikeus. Yleinen äänioikeus toteutuikin lakon ansiosta. Äänioikeutettujen määrä kymmenker-

lakko olisi tuomittu epäonnistumaan. Samoin Nikisch 1959 s. 80. Samantapaista jaottelua on yhä virkaehtosopimus oikeudessa; ks. esim. Rytkölä 1965 s. 255 ja Tiitinen 1983 s. 244–245. Teoksissa erotetaan hakukielto ja saarto, jolla tarkoitetaan hakukieltoa laajempaa kehotusta kieltäytyä ottamasta omien tehtävien lisäksi haettavana olevaan virkaan kuuluvia tehtäviä. Hakukieltoon voi loogisesti katsoa sisältyvän jo tällaisen kehotuksen, ellei sitten haluta erikseen antaa muistutus virkaa hakeneille ja siihen valituille haun jälkeen aloitetun lakon merkityksestä. Mielestäni jaottelu on tarpeeton, ja hakusaartoon sisältyy sekä kielto hakea että kielto tehdä avoimen viran tehtäviä.

¹¹³ Nikisch 1959 s. 86.

¹¹⁴ Mattila 1992 s. 23.

¹¹⁵ Mattila 1992 s. 107.

taistui vuoden 1906 eduskuntauudistuksen yhteydessä. Samanlainen kehitys oli tapahtunut Belgiassa.

Yleislakon käyttämistä yhteiskunnallisen vallankumouksen keinona on sanottu myös anarkistisista myyteistä ja iskulauseista periytyneeksi ajatukseksi.¹¹⁶ Anarkosyndikalistien keinona yleislakko tähtää ammattiyhdistysten valtaan ohi poliittisen järjestelmän ja puolueiden.¹¹⁷ Anarkistien tavoitteena on alueelliseen ja yrityskohtaiseen itsehallintoon perustuva järjestelmä ilman valtiokoneistoa. Erityisesti anarkosyndikalistit liittävät tähän ammattiyhdistysten vallankäytön myös tuotannossa.

Pitkittyessään yleislakko kohdistuu myös poliittista valtaa vastaan, vaikka alkuperäiset tavoitteet eivät olisikaan poliittisia. Yleislakko johtaa hallituksen suuriin vaikeuksiin ja sen on pakko yrittää lopettaa lakko. Suomessakin yleislakkoihin on aina liittynyt väkivaltaa. Vuoden 1917 lakon yhteydessä kuoli kymmeniä ihmisiä.¹¹⁸ Vuoden 1956 kolmeviikkoisen yleislakon yhteydessä poliisi järjesti voimakkaita hyökkäyksiä lakkomielenosoituksia vastaan, ja loppuvaiheessa poliisi myös esiintyi näkyvästi aseistettuna.¹¹⁹ Lakkovahteja ja lakkolaisia pidätettiin satamäärin ja vajaa 300 henkeä tuomittiin, enimmillään 18 kuukauden kuritushuonerangaistukseen. Oikeudellisesti poliisin väkivaltainenkin toiminta katsottiin hyväksyttäväksi, koska väkijoukot haittasivat tai estivät virantoimitusta. Virkatehtävänä oli turvata lakkoon osallistumattomien työhön haluavien pääsy työpaikoille.

Useimmiten lakot ovat *rajoitettuja* niin, että ne ulotetaan vain tietyille työaloille, työpaikoille tai vain tiettyihin työ- ja virkatehtäviin. Myös kestoltaan lakot ovat tavallisesti rajoitettuja. Tiettyjä työ- tai teollisuusaloja koskevat lakot ovat useimmiten olleet ammattiliittojen järjestämiä, jolloin niillä pyritään työehtosopimukseen entistä paremmin työehdoin. Tällaiset lakot ovat yleensä lailisia ja niihin osallistuville turvallisia. Silloin, kun lakkoja järjestetään suunnitelmallisesti, ne rajoitetaan monipuolisesti erityisen taktiikan mukaan. Lakot voivat olla alueittaisia, lyhytaikaisia ja toistuvia. Käytännössä ja kirjallisuudessa on esitetty lukuisia kuvauksia erilaisista osittaisista lakoista, kuten sakkilau-talakko, varoituslakko, painopistelakko, istumalakko, ketju- eli suksessiivinen lakko, kiertävä lakko, ”änkytyslakko”, aaltolakko, pistelakko ja pistolakko.¹²⁰ Suomalaisen työväenliikkeen perinteeseen ei kuulu tavoitteisiin pyrkiminen mahdollisimman vähin panoksin, vaan esimerkiksi vuoden 1956 lakko oli avuttomasti järjestetty eräänlaiseksi yhteiseksi kärsimysnäytelmäksi. Tässä suhteessa ammattijärjestöjen taktiikka näyttää olevan muuttumassa.

¹¹⁶ Mattila 1992 s. 19.

¹¹⁷ Prunnila – Salomaa 1977 s. 88.

¹¹⁸ Mattila 1992 s. 50.

¹¹⁹ Ks. esim. Kauniskangas 1956 s. 67–73; valokuvat s. 57–59.

¹²⁰ Kunz – Thiel 1986 s. 514; Höltht 1999 s. 98–99; Bieback 1987 s. 284; Kissel 2002 s. 144.

Lakkoon verrattava työn kokonaan keskeyttämiseen johtava muoto on joukkoirtisanoutuminen. Sitä pidettiin aikoinaan yhtenä lakon muotona. Työtaistelumuotona se tarkoittaa, että todellisuudessa ei pyritä työ- tai virkasuhteiden päättymiseen, vaan painostuksen loppuessa on tarkoitus jatkaa entisissä tehtävissä. Työhön paluuseen voi liittyä monia sopimusoikeudellisia ongelmia, joihin tässä ei ole syytä mennä. Pidän joukkoirtisanoutumista oikeastaan alkupe räisenä työtaistelumuotona hakusaartoon yhdistettynä. Tällaisena ”lakko” merkitsee työnantajan tai julkisen laitoksen todellista saartamista. Työoikeudessa on kuitenkin jo kauan ollut vallalla näkemys, että työsuhteet voivat jatkaa lakon aikana lepäävinä ilman kummankaan sopimuspuolen suorituksia. Työsopimuksilla on nimenomaisesti turvattu työsuhteen jatkuminen työtaistelusta huolimatta.

Kun lakko välttämättä merkitsee työntekijän työntekovelvollisuuden laiminlyöntiä, ei irtisanoutumiseen päde sama. Jokaisella on yksilötasolla oikeus irtisanoa työsopimuksensa tai virkasuhteensa. Oikeastaan lopulliseksi tarkoitettu joukkoirtisanoutuminen voi sekin toimia työtaisteluna. Se on äärimmäinen keino, ja samalla yksilön toimintavapauden ytimeen niin vahvasti kuuluva oikeus, ettei sitä voi demokratian vallitessa laillakaan estää ilman kansainvälisten sopimusten mainitsemia perusteita, jotka liittyvät toimeentulon vähimmäistason turvaamiseen poikkeusoloissa.

Ylityökielloksi nimitetään vakiintuneesti yhteistä päätöstä, jolla kehoitetaan pidättymään ylityöstä. Kun ylityötä tehdään jatkuvasti esimerkiksi teollisuudessa 3–5 prosenttia työajasta, tämäkin osittainen kieltäytyminen on usein tehokas painostuskeino. Vaikka ylityöhön tarvitaan aina työaikalain 18 §:n mukaan työntekijän suostumus, ja työntekijä siten saa millä tahansa perusteella kieltäytyä ylityöstä, joukolla tehtyä päätöstä on jo kauan pidetty työtaistelutoimena. Työtuomioistuimen vuosikymmeniä jatkunutta käytäntöä on arvosteltu sopimusvapauden vastaisena.¹²¹ Lisäksi voi huomauttaa, että työnantajat saavat vapaasti kieltäytyä tarjoamasta ylityötä. Mainittakoon, että virkamiehille on säädetty velvollisuus ylityöhön, jos työ on sen laadun tai erittäin pakottavien syiden vuoksi välttämätöntä. Yksityisissä työsuhteissa ei ole oikeutta hätätyöstä kieltäytymiseen. Ylityökieltoon verrattavia lajeja ovat pyhätyökielto, työmatkakielto ja muut työaikaa ja valmistautumisaikaa rajoittavat työtaistelulajit.

Työn *hidastaminen eli jarrutus* on ollut pitkään Suomessakin käytössä. Sitäkin pidettiin ennen passiivisena vastarintana ja yhtenä lakon muotona.¹²² Siinä on tarkoitus jatkaa työntekoa, mutta vähentää työstä saatavaa lisäarvoa vähentämällä työn tehoa ja tuloksia. Jarrutusta on nimitetty peitetyksi työtaisteluksi

¹²¹ Ks. Hölttä 1987 s. 102–103, jossa viitataan siihenkin, että ylityösäännösten rikkomisesta on säädetty rangaistus.

¹²² Ks. esim. Nikisch 1959 s. 86–87.

sillä oletuksella, että jarrutukseen kuuluisi aina tarkoitus verhota työtaistelu näyttämään joltain muulta ja kiistää siihen liittyvän mitään painostustarkoitusta tai kiistää sillä olevan työtaisteluksi riittävää tehokkuutta.¹²³ Tällainen käsitys on virheellinen. Jarrutusta ei voi määritellä sen mukaan, onko toimintaa tarkoitus peitellä tai ei, mikä koskee tietysti kaikkia työtaistelulajeja. Työn hidastaminen voidaan aivan hyvin tehdä myös avoimesti nimenomaisin päätöksin, eikä se edellytä mitään salaista organisaatiota. Teollisuudessa käytettyjen pitkään, vuodesta toiseen jatkuvien, urakkahinnoittelujen yhteydessä on tosin esiintynyt myös peiteltyä jarrutusta, tietojeni mukaan enimmillään jopa lähes kolmen vuoden ajan ja noin 15–25 prosentin hidastuksella.

Työsaavutuksia voidaan vähentää monin tavoin, kuten pidentämällä työsuoritusten väliin jääviä lepovaiheita ja taukoja. Taukojen ja hitauden lisäksi toimintaan kuuluu, että odotetaan nimenomaisia työmääräyksiä sekä noudatetaan tarkasti turvallisuuteen ja työn tekemiseen liittyviä ohjesääntöjä. Työpaikalla tällainen italialaiseksi lakoksi sanottu painostus voi näkyä istumisena, kuljeskeluna (Bummelstreik), työvälineiden etsimisenä ja erilaisina sijaistoimintoina. Työn jarrutukseen voisi rinnastaa joukolla sairaaksi ilmoittautumisen (sick out, go sick), mutta toiminta eroaa siinä, että sairaaksi tekeytyminen on epärehellistä ja lainvastaistakin, jos siltä ajalta maksetaan palkka. Silloin, kun hidastelu toteutetaan pikkutarkkana turvallisuus- ja muiden sääntöjen noudattamisena, toiminta on sallittua, jos säännöt ovat voimassa, eikä niitä ole määrätty ohittamaan.¹²⁴ Tällainen toiminta on ollut tehokasta mm. liikenteessä ja matka-alalla.¹²⁵ Myös akateemisilla aloilla tätä muotoa on käytetty tehokkaasti siksi, että työ usein on itsenäistä ja edellyttää oma-aloitteisuutta.¹²⁶ Nykyään jarrutus on käytössä yleisesti, mutta aikoinaan työväenliikkeessä ei hyväksytty tällaista ”työmaatoimintaa eli saboteerausta”, jota pidettiin näpertelynä ja syndikalistien haihatteluna.¹²⁷ Tällaisen ajattelun takana oli pyrkimys selkeyteen ja lakon käyttämiseen tehokkaana poliittisen muutoksen vipuna, jolloin jarrutus, työajan omatoiminen lyhentäminen ja muu niin sanottu suora toiminta olisivat ”rakentamista kuvitelmien varaan” ja vain haittaisivat järjestelmällistä toimintaa. Samalla haluttiin korostaa realismia eli työnantajien vastatoimien ottamista huomioon sekä toisaalta ammattiyhdistysten johdon valtaa jopa eri mieltä olevan jäsenistön yli.¹²⁸

Oikeustieteellisissäkin kirjallisuudessa pyrittiin aikoinaan kieltämään työnteon tahallinen hidastaminen. Sitä on sanottu työsopimuksen rikkomiseksi ja vain sellaisena arvioitavaksi sillä perusteella, että hidastamisessa työtaistelun

¹²³ Sarkko 1969 s. 104–105 ja 99.

¹²⁴ Däubler 1987c s. 882–883.

¹²⁵ Mattila 1992 s. 451; Savola s.14.

¹²⁶ Heikkinen 1984 s. 19.

¹²⁷ Lumivuokko 1921 s. 78.

¹²⁸ Lumivuokko 1921 s. 81–82.

muotona ei noudateta ”oikeudellisten järjestelyjen alaista menettelyä”.¹²⁹ Käsitys on vanhentunut ja epälooginen. Se johtaisi outoon konformismiin, jossa sallittua olisi vain sellaiseksi joillakin oikeudellisilla järjestelyillä säännelty toiminta. Nykyiseen oikeusvaltioon käsitys on sopimaton. Myös ILO:n käytännössä jarrutus ja muu työpaikkatoiminta on katsottu hyväksyttäväksi rauhallisissa muodoissa.¹³⁰

Tietyistä töistä kieltäytyminen on ollut usein sekä oikeuskäytännössä että kirjallisuudessa käsitelty työtaistelulaji. Kysymyksessä on osasta työtehtäviä pidättäytyminen, urakkasopimuksesta kieltäytyminen tai tiettyjen raaka-aineiden, asiakirjojen, tietojen ja puolivalmisteiden käsittelystä kieltäytyminen. Tässä yhteydessä ei ole syytä mennä yksityiskohtiin, mutta todettakoon, että etenkin työtuomioistuimien tuomioissaan löytänyt kymmeniä erilaisia käyttäytymismuotoja ja osittaisia työstä pidättäytymisiä, jotka on julistettu työtaistelutoimenpiteiksi.

Työtaistelutoiminnan *uusia tapoja* on kehitetty eniten Länsi-Euroopassa, jossa on otettu käyttöön monipuolisesti uusia epäsovinnaisia painostuslajeja. Tällaisia ovat tehtaan valtaaminen, tuotannon jatkaminen (negatiivinen lakko) ja vaihtoehtoinen tuotanto (kaaviossa ”muu vastarinta, valtaus ym.”) eli painostus, joka toteutetaan työsuhteeseen liittyvänä työpaikkatoimintana. Nämä ovat yleensä lainvastaisia muotoja, kuten luonnollisesti ikivanha työtaistelun laji sabotaa. Suomessa tällainen toiminta voi täyttää hallinnan loukkauksen ja vahingonteon tunnusmerkit.¹³¹

Istumalakko tavallaan lakon ja valtaamisen yhdistelmänä on Suomessakin paljon käytetty muoto, joka yhdistetään usein työn jarrutukseen. Kun se tapahtuu työaikana, sen lainvastaisuus ei tule arvioitavaksi samalla tavalla kuin tehtaaseen tai toimistoon jääminen tai tunkeutuminen työajan ulkopuolella eli ilman omistajan lupaa. ILO:n periaatteiden mukaan jarrutus ja muu työpaikkatoiminta on hyväksyttävää rauhallisissa muodoissa.¹³² Yhtenä muotona voi mainita yrityksen työpaikan fyysisen saartamisen, joka usein tapahtuu lakon yhteydessä tiukalla lakkovartiointilla. Tällainen liikenteen, sekä tavarantoiminnan että ihmisten, pääsyn estäminen työpaikalle voi olla itsenäisenkin työtaistelumuoto (kaaviossa työsuhteen ulkopuolella toimeenpantuna ”työn estäminen”).¹³³

¹²⁹ Vuorio 1955 s. 346 alav. 157.

¹³⁰ Digest 496, 497.

¹³¹ Eri lajeista ks. Hölttä 1999 s. 84–121; Kevätsalo 1981 s. 60–61 ja Koskinen, Seppo 1989 s. 116–117; vrt. Dahrendorf 1962 s. 101.

¹³² Digest 496, 497.

¹³³ Erityisesti yrityksen valtaamisesta (Betriebsbesetzung) ja yrityksen saartamisesta (Betriebsblockade) ks. Wesch 1993 kokonaisuudessaan, määritelmät s. 24–28; Veneziani 2006 s. 328, jossa englanninkielisiä nimityksiä kuten sit-in, sit-down, occupation, work-in. Lisäksi Digest 496 ja 497: tools-down, go-slow, work-to-rule.

Valtausta ei kaikkialla pidetä selvästi laittomana, vaan se voi olla yksi tapa käyttää lakko-oikeutta. Näin on tulkittu Ranskassa, jossa onkin tapana, että lakkolaiset jäävät tehtaalle huolehtimaan

Suomessa lakkovahti on käytännössä vain yksi yleisellä paikalla kokoontumisen ja yleensä hiljaisen mielenosoituksen muoto, eikä siihen ole liittynyt estämistä muussa kuin henkisen painostuksen mielessä. Vuoden 1948 Arabian lakon, vuoden 1949 Kemin lakon ja vuoden 1956 yleislakon aikana sattui kuitenkin tapauksia, joissa suurten joukkojen kokoontuminen tehtaan portille tai kulcutielle haittasi lakkoon osallistumattomien pääsyä töihin, mikä johti laajoihin väkivaltaisuuksiin poliisin hajottaessa kokouksia voimatoimin.¹³⁴ Lakkovartiointiin soveltuvat oikeudellisesti kokoontumisoikeutta turvaavat säännökset. Erikoinen tilanne voi syntyä, jos metsurit järjestävät lakon, jota yritetään tehostaa lakkovahtien toiminnalla. Metsälain 18a §:n mukaan hakkuun estäminen on metsärikkomuksena rangaistava. Lakkovahtien on pysyttävä niin kaukana työmaasta, ettei työ esty. Kansainvälisesti, kuten ILO:n sopimusten mukaan, lakkovartiointi on hyväksytty. Rajoituksia voi säätää vain, jos toiminta ei pysy rauhallisena.¹³⁵

Työn estäminen työpaikan fyysisellä saartamisella on mahdollista myös niin, että estämisen tekevät muut kuin työsuhteessa olevat. Tällainenkin toiminta näyttää työtaistelulta, kun se tapahtuu yhteistoiminnassa työpaikan työntekijöiden kanssa. Ulkopuolisten tekemänä se on avustamista ja tukemista. Fyysinen estäminen on tietysti kiellettyä, kun taas psyykkinen painostus on normaalia lakko- ja lakkovahtien toimintaa, jolle kuuluu perustuslain suoja.¹³⁶

Ulkopuolisten työhön halukkaiden ottaminen lakkoon julistettuun työhön on ILO:n valvontaelimissä katsottu kielletyksi, ellei ole kysymys sellaisesta työstä, joka on välttämätöntä vähimmäispalvelujen turvaamiseksi.¹³⁷ Vaikka ulkopuolisten työntekijöiden palkkaaminen lakonalaisiin töihin on sopimusten vastaista, heitäkään ei voi laillisesti estää menemästä työpaikalle. Myös työtaistelussa on otettava huomioon PL 18 §:n mukainen oikeus valita työpaikkansa.

Lakkovartiointiin saattaa liittyä myös kansalaistottelemattomuudeksi ymmärrettäviä piirteitä. Jos liikenne yritykseen estyy, viranomaiset voivat puuttua tilanteeseen ja määrätä lakkovartijat ja mahdollisen kokouksen hajaantumaan

koneista ja siitä, ettei tuotantoa siirretä muualle. Vaihtoehtoisena tulkintana hallinnan loukkaukselle voi katsoa, että kysymyksessä on työnantajan ja työntekijöiden yhteistoimintaan perustuvan tuotannon ylläpitäminen. Näin mm. Lars D. Eriksson, KU 24.11.1979 s. 6 ”Eriksson lietsoo tottelemattomuutta”. Ranskassa tuomioistuimien saattaa tutkia valtauksen syitä, kuten neuvottelujen sujumista, ennen kuin antaa hätäpäätöksen. Joissakin tapauksissa valtaus on katsottu lailliseksi; ks. Despax – Rojot 1987 s. 297; Däubler 2006 s. 451–452 esittää myös perusteluja valtauksen legalisoinniseksi. Kysymys ei ole julkisrauhan rikkomisesta, koska työpaikka ei ole vain omistajan vaan myös työntekijöiden olinpaikka eli työn ja pääoman yhteistä aluetta. Lisäksi se voi Däublerin mukaan olla tuotannon lopettamiseksi ainoa keino ja siten lakko-oikeuden toteutumisen ehto.

¹³⁴ Hölttä 1999 s. 90; Kauniskangas 1956 s. 67–73. Ahvenlampi 1975 s. 3–19; Murto – Kaukonen 1950 s. 36–46.

¹³⁵ Digest 584 ja 585. Rauhallinen (peaceful) tarkoittaa tässä yhteydessä sitä, että lakkovahdit eivät turvaudu väkivaltaan, vahingontekoon tai rikkurien uhkaamiseen.

¹³⁶ Wolter 1987 s. 241.

¹³⁷ Digest 570, 571, 575, 576.

kulkuväylän edestä tai poistumaan ”vallatusta” tilasta. Riippuen työtaistelun tavoitteista tällaisia toimia voi tarkastella kansalaistottelemattomuuden ilmauksina. Työtaistelullahan voi olla paitsi työehtoihin myös ympäristönsuojeluun tai liikeideaan liittyviä tavoitteita sekä julkiseen valtaan kohdistuvia vaatimuksia. Sinänsä lakko ei ole mikään poikkeustila, eikä siten ilman rikoslain mukaisia kriteerejä myöskään poliisiasia.¹³⁸

Hakusaarto on sikäli mielenkiintoinen työtaistelulaji, että sen varsinaiset tekijät eivät ole työsuhteessa saarron kohteeseen. Mutta kun työsuhteessa olevat työntekijät yhdistyksineen julistavat hakusaarron ja kehottavat kaikkia pidättäytymään avoimen työpaikan tai viran hakemisesta, työtaistelussa ovatkin nämä työntekijät. Niillä, jotka ilman hakusaartoa hakeutuisivat avoimiin työpaikkoihin, on yhteistyössä olevien avunantajien asema.

Hakusaarto toimeenpannaan kehottamalla ulkopuolisia ja myös jo työntekijöinä olevia pidättäytymään menemästä saartoon julistettuun työhön. Hakusaarto voi koskea kaikkea yrityksen työvoiman hankintaa, jolloin yritys tai laitos on kokonaisuudessaan hakusaarrossa. Työssä olevat jatkavat työntekeään, mutta uutta työvoimaa ei saada. Kun vanhat työntekijät mahdollisesti löytävät uuden työpaikan ja irtisanovat työsopimuksensa, yrityksen toiminta näivettyy vähitellen. Hyvinä työllisyysaikoina hakusaarto on tehokas työtaistelumuoto, kun kukaan ei joudu jäämään ilman palkkaa. Hakusaarto edellyttää laajaa tiedottamista mahdollisille työhön hakeutuville. Tässä käytetään tiedotusvälineitä, kuten sanomalehtiä ja sähköisiä viestimiä. Tällainen julkisuus toimii painostuksena jo sinällään. Hakusaarto ilmoitetaan yleensä työvoimaviranomaisille, jotta ne voivat antaa asiakkailleen asianmukaisesti tietoa työriidasta.

Työtuomioistuin on pitänyt työtaistelutoimina kaikenlaista käyttäytymistä, jonka vastapuoli voi kokea, mieltää tai pelätä olevan painostusta. Esimerkkejä oikeuskäytännön kautta tunnetuiksi tulleista muodoista ovat kieltäytyminen työvuorojen muuttamisesta, työaikana kokoontuminen, työntutkimuksesta kieltäytyminen ja jopa yhteistoiminnasta kieltäytyminen.¹³⁹ Sitä mukaa, kun uusia painostuskeinoja syntyy ja kehitellään, kehittyy myös työtuomioistuimen käytäntö.

¹³⁸ Wolter 1987 s. 273.

¹³⁹ TT 49/1994; TT 19/1997 ja TT 24/1997; vrt. TT 41/2010, jossa oli kysymys lennonjohtajien yhdistyksen suorittamasta varallaolosopimuksen irtisanomisesta. Työnantajapuolen kanne hylättiin, mutta ilmeisesti sillä perusteella, että irtisanomisen ei katsottu kohdistuvan meneillään oleviin lomautuksiin. Yhdistyksillä oli riitaa nimenomaan varallaolokorvauksista. Ratkaisu jättää avoimeksi tulkinnan, olisiko yhdistysten välisen sopimuksen irtisanominen jossain tilanteessa työtaistelutoimenpide.

3.3 TYÖTAISTELUN JÄRJESTÄMISESTÄ

Edellä olen sivunnut kysymystä työtaistelun subjekteista. Kun työtaisteluvapaus määritellään perusoikeudeksi, ovat yksityiset henkilöt ensisijaisia subjekteja. Koska työtaistelutoiminta on sidoksissa työsuhteisiin, nämä yksilöt ovat työntekijöitä työsuhteen osapuolina. Vastaavasti työnantajapuolella subjekteja ovat yksittäiset työnantajat ja välillisesti yrityksen osakkaat. Kummallakin puolella työtaisteluvapautta käytetään kollektiivisena toimintana. Työntekijäpuolella subjekteina ovat yksilöiden rinnalla yhdistykset, ja toiminta ilmenee ulkoisesti yhdistyksen toimintana. Työnantajapuolella esimerkiksi osakeyhtiön osakkeenomistajien toiminta tapahtuu yhtiön kautta ja sen nimissä. Jos työnantaja on luonnollinen henkilö, toiminta on luonnollisesti hänen oman työtaisteluvapautensa käyttämistä. Julkisuudessa työnantajapuolen painostustoiminta ilmenee yhdistyksen, työnantajaliiton, toimintana.

Työtaistelun järjestäjä on käytännössä yhdistys, joka voi olla rekisteröity tai rekisteröimätön. Yleensä yhdistykseksi mielletään tässä yhteydessä ammattiyhdistys eli liitto tai sen alayhdistys, osasto. Työtaisteluvapaus ei kuitenkaan koske vain ammattiyhdistyksiä, vaan työntekijöillä on oikeus käyttää vapauttaan esimerkiksi vapaamuotoisena joukkona. Sen jäsenten ei ole pakko kuulua ammattiyhdistykseen tai muuhunkaan yhdistykseen. Lisäksi työntekijät voivat perustaa poliittisia yhdistyksiä tai ”vapaita”, riippumattomia ammattiyhdistyksiä ilman liiton jäsenyyttä. Kaikki tällaiset yhdistykset voivat järjestää työtaisteluja.

Työlainsäädännössä on eri tavoin jäykistetty työntekijöiden toimintaoikeuksia ja annettu virallista asemaa yhdistyksille, jotka ovat työehtosopimukseen osallisen liiton jäsenyhdistyksiä. Kuten edellä yksittäisen työntekijän asemaa käsiteltäessä totesin, TSL 7:2 § 2 mom. 2)-kohdassa mainitaan kiellettyinä irtisanomisperusteena osallistuminen työntekijäyhdistyksen toimeenpanemaan työtaisteluun. Laissa ei puhuta ammattiyhdistyksestä, mutta työsopimuslakikomitean perusteluista voi päätellä, että komiteavaiheessa on ollut mielessä työehtosopimukseen sidottu yhdistys.¹⁴⁰ Mietinnössä puhutaan ”työntekijöiden yhdistyksestä”, joten se on kyllä tällaisenaankin tulkittavissa tarkoittamaan myös yhdistyksiä, jotka eivät ole sidottuja työehtosopimukseen. Oikea tulkinta perusoikeusnäkökulmasta on luonnollisesti, että minkä tahansa työntekijäyhdistyksen päätökseen perustuvan työtaisteluun osallistuminen antaa oikeuden työstä poissaoloon ilman irtisanomisuhkaa. Tämä on perusteltavissa lain tarkoituksella eli työntekijän suojaamisella irtisanomista vastaan sellaisissa tilanteissa, joissa hän ei ole henkilökohtaisesti syylistynyt työsuhteensa mukaisten velvollisuuksien rikkomiseen. Yksilöä ei rangaista kollektiivin päätöksistä.

¹⁴⁰ KM 2000: 1 s. 113.

Työntekijän kannalta ei ole eroa sillä, onko työtaistelusta päättänyt ”virallinen” ammattiyhdistys vai itsenäinen, työehtosopimuksesta vapaa yhdistys. Lisäksi päätökseltä ei edellytetä muodollista sääntöjen mukaista menettelyä.

Tässä esityksessä ei ole mielekästä kehittää enemmälti oppeja työtaistelutoimien järjestämisestä. Aiheesta on jonkin verran kirjallisuutta ja tietysti lukuisa joukko ammattiliittojen ns. lakko-ohjeita. Siihen voi yleisesti lisätä, että työtaistelu edellyttää aina jonkinlaista organisaatiota, jolla on oma tahdonmuodostuksensa ja johtonsa. Työtaistelulla on aina tavoite eli toiminta-ajatus. Välineen oikeuden- ja tarkoituksenmukaisesta käytöstä on kysymys silloin, kun kehitelään oppia työtaistelusta menettelynä. Työtaisteluun liittyvät käytännön järjestelyt jäävät tämän tutkimuksen ulkopuolelle.¹⁴¹

¹⁴¹ Olen julkaissut vuonna 1999 oppikirjan Työtaistelu, jossa on myös työtaistelujen järjestämisestä koskeva osa. Olen eritellyt siinä työtaistelutoiminnan yleisiä periaatteita, taktiikkaa, tekniikkaa, organisaatiota, tehokkuutta ja moraalialia; ks. Hölttä 1999 s. 52–83. Lisäksi aiheesta on julkaistu käytännöllisempi ohjekirjanen, Hölttä 2011.

4 Työtaisteluvapauden rajoittaminen

4.1 RAJOITTAMISEDELLYTYKSET

Tarkastelen toimintaoikeuksien rajoittamisedellytyksiä demokraattisen oikeusvaltion kontekstissa. Työtaistelujen rajoittamista ja jopa kieltämistä on perusteltu monin tavoin, jotka eivät ole yhteensopivia demokratian kanssa. Usein kysymyksessä ovat taloudelliset intressit, kuten nykyisen työehtosopimus- ja työtuo- mioistuinjärjestelmän säätämisaikoina 1940-luvulla. Suomen historiassa on esiintynyt myös sellaisia rajoittamisperusteluja, jotka taloudellisten etujen ohella juontavat juurensa äärioikeiston ideologiasta sekä kurin ja järjestyksen vaatimisesta.

4.2 TYÖTAISTELUVAPAUDEN RAJOITTAMINEN LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

Toisen maailmansodan päättyminen merkitsi perusteellista käännettä lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä. Vuosia sodan jälkeenkin elettiin säännöstelytalouden aikaa, mikä heijastui myös työtaisteluvapauteen. Periaatteessa vapaus oli olemassa, mutta taloudellisen valtalin nojalla valtioneuvostolla oli valtuudet kieltää lakkoja. Tätä oikeuttaan se käytti 11 kertaa säännöstelylakien aikaan eli vuoteen 1955 saakka. Kielto-oikeus perustui palkkasäännöstelyyn. Valtio ei kieltänyt työtaistelua ainakaan avoimesti poliittisin perustein. Tosin Helsingin Arabian vuoden 1948 ja Kemin vuoden 1949 lakot nujerrettiin suurelta osin poliittisin syin. Kemissä kiellettiin myös poliittisten kokousten järjestäminen koko kaupungissa hallinnollisin päätöksin. Tavanomaista oli, että SAK:n johto kielsi ammattiyhdistysten käytön poliittisessa liikehdinnässä ”ilman lupaa”. Valtio yhdessä SDP:n kanssa tuki lakonmurtamista etenkin vuonna 1948, jolloin hallitus muun muassa erityisellä julkilausumalla hankki lakonalaiseen työhön hakukkaita Hangon satamaan.¹⁴²

Suhtautuminen kansalaistoimintaan jakoi tuon ajan poliittisen kentän. Poikkeuksena muista suuntauksista kommunistit ja SKDL vaativat oikeutta poliittiselle liikehdinnälle myös työtaisteluna, joka heidän mielestään oli perusoikeus. Vuosia 1945–1949 on luonnehdittu kielteisessä mielessä ”torikokousten” ajak-

¹⁴² Lehtilä 1998 s. 23–30.

si, millä viitattaneen ajatukseen välillisestä minimidemokratiasta ainoana oikeana poliittisen toiminnan ja vaikuttamisen muotona.¹⁴³

Jako oikeistoon ja vasemmistoon oli 1940-luvulla oikeuspolitiikassakin selvä. Eduskunnassa keskusteltiin paljon mielenosoitus- ja työtaisteluoikeudesta. Oikeiston mielestä ne olivat kansanvaltaiseen järjestelmään sopimattomia, ulkoparlamentaarisia ja ”kansalaisvapauksien väärinkäyttöä”. Sosiaalidemokraattien mielestä mielenosoitustoiminta oli moitittavaa, koska sitä käytettiin kommunistien valtapyrkimysten tueksi. Kansandemokraattien kanta oli, että kysymyksessä oli perusoikeuksien käyttäminen.¹⁴⁴

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeen työtaisteluvapautta on rajoitettu Suomen lainsäädännöllä muutaman kerran noin kymmenen viime vuoden aikana. Lainsäätäjä ei ole pyrkinyt rajoittamaan toimintaa puoluepoliittisin tai ideologisin perustein, vaan kysymyksessä on ollut valtiolle ja yhteiskunnalle tärkeiksi katsottujen toimintojen turvaaminen työriidoista huolimatta.

Vuonna 1997 säädettiin laki Suomen Pankista (719/1997), jonka 25 §:ssä on rajoitettu pankin virkamiesten työtaisteluvapautta olennaisesti. Lainkohdan mukaan työtaistelutoimenpiteet, jotka haittaisivat Suomen Pankin tehtävien hoitamista siten, että niistä voisi aiheutua huomattavaa vahinkoa maalle tai vakavaa vahinkoa maksu- tai rahoitusjärjestelmän toiminnalle taikka vakavaa uhkaa Suomen Pankille, ovat kiellettyjä. Laki kumottiin jo vuonna 1998 uudella lailla Suomen Pankista (214/1998) siirryttäessä Euroopan keskuspankkijärjestelmään.

Perustuslakivaliokunta huomautti säännöksen yhteensopimattomuudesta HM 10a §:n kanssa. Lausunnon mukaan on suhtauduttava pidättyvästi siihen, että lailla annetaan virkaehtosopimusjärjestelmästä riippumattomia säännöksiä työtaistelutoimenpiteiden sallittavuudesta. Valiokunta hyväksyi kuitenkin tältä osin tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen. Lailla tehtiin myös mahdolliseksi syyttää kiellon rikkonutta virkarikoksesta. Valiokunta totesi, että oikeasuhtaisempi sääntely tehtiin siinä yhteydessä, kun tasavallan presidentin kanslian toimintaa turvattiin työtaistelulta.¹⁴⁵ Viittauksella tarkoitettiin tasavallan presidentin kansliasta annetun lain (1382/1995) 56 §:ää, joka säädettiin kansliaan yllättäen ulottuneen virkamieslakon jälkeen. Presidentti joutui muuttamaan virka-asuntona silloin olleesta Presidentinlinnasta hotelliin joksikin ajaksi. Lainkohdassa todetaan ensin, että tasavallan presidentin toiminta on turvattava työtaistelutoimista huolimatta. Jos työtaistelu estää tai haittaa presidentin virkatointen hoitamista, osapuolten on ryhdyttävä tarpeellisiin toimiin. Tässä siis luotettiin alan järjestöihin ja niiden vastuulliseen toimintaan eikä varsinaista kieltoa säädetty.

¹⁴³ Haataja 1993, s. 56: 100–102. Ks. myös Suomen Sosialidemokraatti 19.10.1948: ”Vain SAK:n luvalla saa lakkoilla” ja Uusi Suomi 19.6.1954: ”Lakkoon pitää olla SAK:n työvaliokunnan lupa.”

¹⁴⁴ Suppola 1973 s. 10–11.

¹⁴⁵ PeVL5/1997 vp – HE 261/1996 vp s. 7.

Vuonna 2003 hyväksyttiin tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä rajoituksia eduskunnan virkamiesten työtaisteluvapauteen. Eduskunnan virkamiehistä annetun lain (1197/2003) myötä eduskunnan virkamiehet tulivat virkaehtosopimusjärjestelmän piiriin. Lain 50 §:n mukaan vain lakko ja työsulku ovat sallittuja, kuten yleensäkin virkasuhteissa. Lisäksi lain 54 §:n mukaan työtaistelu on kokonaan kielletty keskuskanslian, valiokuntasihteeristön ja hallinto-osaston virkamiehiltä. Aikaisemman lain (1373/1994) mukaan virkamiesten työehdoista määräsi kansliatoimikunta. Kielto osallistua työtaistelutoimiin rajattiin siis vain tiettyihin keskeisiin virkamiehiin, joten perustuslakivaliokunta hyväksyi esityksen ottaen huomioon eduskunnan erityisaseman. Myös suhteellisuusperiaatteen katsottiin toteutuneen.¹⁴⁶

Vuonna 2005 Rajavartioliitto oli aloittanut työtaistelutoimet ja uhkasi laajentaa toimintaa asteittain kesän 2005 aikana rajavontatehtävissä. Laajimmillaan lakkoon piti osallistua 900 virkamiestä. Virkaehtosopimus ei ollut heitä koskevana voimassa, joten lakko oli laillinen. Koska Suomeen oli tulossa yleisurheilun maailmanmestaruuskilpailut 6.8.2005 alkaen, hallitus hätäantyi mahdollisuudesta, että suuren urheilutapahtuman yhteydessä lisääntyvät rikollinen toiminta, paritus, terrorismi ja omaisuusrikokset. Niiden estämiseksi työtaisteluun oli puututtava. Rikollisten maahantulo muodosti hallituksen mielestä huomattavan turvallisuusuhan. Tarkoitus oli väliaikaisesti palauttaa myös EU:n sisäiset rajatarkastukset. Näissä oloissa hallitus piti välttämättömänä turvata rajavartiolaitoksen keskeiset toiminnot myös lakon aikana.¹⁴⁷

Hallitus esitti säädettäväksi lain rajavartiolaitoksen tehtävien turvaamisesta 10.7. ja 14.8.2005 välisenä aikana. Laki ehdotettiin säädettäväksi tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Lakiehdotuksen pääsisältö oli työtaisteluun osallistumattomien rajavartiolaitoksen virkamiesten velvoittaminen suorittamaan myös niitä tehtäviä, joiden hoitaminen työtaistelun takia häiriintyisi. Lisäehtona oli, että työt olisivat tarpeellisia Suomen turvallisuuden varmistamiseksi tai Suomen jäsenyyden Euroopan unionissa aiheuttamien velvoitteiden täyttämiseksi. Lainsäädäntöjärjestystä perusteltiin sillä, että kysymyksessä ei ollut työtaisteluvapauden rajoittaminen, vaan siihen kuulumattomien virkamiesten velvollisuuksien lisääminen. Perustuslakivaliokunnan lausuntoa ei pyydetty, mutta esityksessä viitattiin valiokunnan lausuntoon Suomen Pankkia koskevassa käsittelyssä (PeVL 5/1997 vp). Nyt ei ollut kysymys työtaistelun rajoittamisesta.

Lakia ei tarvinnut säätää työtaistelun peruuttamisen vuoksi. Hallituksen esitystä voi arvostella liiallisten uhkakuvien esittämisestä. Kysymyksessä oli kansoja yhdistävien rauhanomaisten urheilukilpailujen aiheuttama uhka. Jos urheilukilpailut aiheuttavat terrorismia, paritusta ja rikoksia, pitäisi pikemminkin harkita massiivisten urheilukilpailujen ehtoja. Liioittelulla perusteltiin työtais-

¹⁴⁶ PeVL 12/ 2003 vp – PNE 1/ 2003 vp.

¹⁴⁷ HE 83/2005 vp s. 1–3.

teluun puuttumisen välttämättömyys valtion ja kansalaisten turvallisuuden kannalta. Ehdotus muistuttaa ainakin etäisesti vuoden 1931 työrauhan suojelulakia.

Vuonna 2007 päädyttiin lainsäädäntöön asti työtaistelun vaarantaessa terveydenhoidon. Perustelut eivät nytkään olleet ainakaan välittömästi poliittiset. Huoli oli terveydenhoitopalvelujen turvaamisesta terveydenhoitoalan työntekijöiden järjestön TEHY:n julistaman ja aikoman joukkoirtisanoutumisen aiheuttaman työn keskeytymisen aikana. Ammattiliitto oli kerännyt allekirjoitukset työsopimusten irtisanomisilmoituksiin 12 800 työntekijältä. Työtaistelu merkitsi uhkaa terveydenhoidon järjestämiselle ja lääninhallitusten arvion mukaan jopa useiden kriittisten toimintojen romahduttamista ja hoidon lopettamista joissakin tapauksissa kokonaan.¹⁴⁸

Hallituksen esityksestä annettiin laki potilasturvallisuuden varmistamisesta terveydenhuollon työtaistelun aikana (1027/2007). Lain 3 §:n mukaan lääninhallitus saattoi määrätä potilasturvatyöhön henkilöitä ammattitaitoaan vastaaviin tehtäviin siitä riippumatta, olivatko he työtaistelun piiriin kuuluvan yhteisön palveluksessa vai eivät. Myös muun työnantajan palveluksessa oleville voitiin antaa määräys. Määräystä voitiin tehostaa uhkasakolla. Vaikka laki merkitsi radikaalia puuttumista henkilöiden itsemääräämisoikeuteen, eduskunta katsoi sen säätämisen mahdolliseksi tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, mikä herätti laajaa keskustelua työntekijöiden perusoikeuksista.

Olenainen kysymys tarkasteltaessa lain soveltuvuutta perusoikeusjärjestelmään on, oliko lainsäätämistilanteessa joutumassa vastakkain kaksi tai useampia perusoikeuksia. Lakia perusteltiin sillä, että PL 19 § 3 momentin mukainen oikeus terveystalouteen oli joutumassa kollision työtaloudenvapauden kanssa. Viranomaisten arvioiden mukaan jopa oikeus elämään oli uhattuna, jos irtisanoutumiset tulisivat käytäntöön. Näin tärkeän perusoikeuden turvaamiseksi työtaisteluvapaus sai väistyä.¹⁴⁹ Mielestäni annettiin liian vähän painoa sille, että terveydenhoitopalveluja ei ollut uhkaamassa vain työtaistelu, vaan myös henkilökohtaisen vapauden ja sopimusvapauden käyttäminen työsopimusten lopettamisella. Työvelvollisuuden kyllä mainittiin lainvalmisteluasiakirjoissa loukkaavan myös henkilökohtaista vapautta, mutta otettaessa kantaa lain säätämisyjärjestykseen tälle ei mielestäni annettu asianmukaista painoarvoa. Potilaiden joutuminen hengenvaaraan oli nähdäkseni vain välillisesti työtaistelun aiheuttamaa. Välitön syy tietysti oli sairaus tai tapaturma, joka johti hoidon tarpeeseen. Kärjistäen voisi todeta, että esimerkiksi liikennealan työtaistelut voitaisiin tällä perusteella aina kieltää, koska hoitoon pääsy ja hoitohenkilöstön pääsy työpaikalle on liikenteestä riippuvaa.

Perustuslakivaliokunta kuuli kovassa kiireessä valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita. Lausunnot ovat pääosin yhteneviä, mutta hajontaakin esiintyi myös

¹⁴⁸ HE 153/2007 vp s. 1.

¹⁴⁹ HE 153/2007 vp s. 10; PeVL 15/2007 vp – HE 153/2007 vp, s. 3.

itse pääkysymyksessä eli siinä, pitääkö laki säätää perustuslain säätämisjärjestyksessä.

Ilkka Saraviita katsoi, että lakiehdotuksella ei välittömästi rajoiteta työtaistelu-oikeutta eikä oikeutta irtisanoutua työstä, joten laki voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Lausunto on vaikeasti ymmärrettävissä, koska lain tarkoitus oli nimenomaan vastoin työtaistelupäätöstä määrätä työntekijöitä työhön. Tarkoitus lienee ollut korostaa, että lain tarkoitus ei sinänsä ollut kieltää ainakaan pysyvästi työtaisteluvapautta taikka työsopimusten irtisanomisoikeutta.

Raimo Lahti katsoi samoin tavallisen lainsäätämisjärjestyksen riittävän. Hän viittasi myös RL 21:15 §:n säännökseen, jolla kielletään pelastustoimen lainminlyönti, kun joku on hengenvaarassa tai vakavan terveydellisen vaaran uhkaama. Tähän voi tietysti todeta, että jos tällainen velvollisuus jo on, miksi pitää enää säätää samasta asiasta uutta lakia. Lahti lausui, että perusoikeuksien keskinäisessä punninta- ja kollisiotilanteessa PL 7 §:n ja vastaavien ihmisoikeusvelvoitteiden mukaiselle oikeudelle elämään ja vastaaville oikeuksille on annettava etusija lakiehdotuksella rajoitettaviin muihin perusoikeuksiin.

Tuomas Ojanen totesi lausunnossaan, että oikeus elämään on perustavanlaatuinen perusoikeus, jonka toteutuminen on edellytys muista perusoikeuksista nauttimiselle. Oikeus elämään kuuluu ns. ehdottomiin perus- ja ihmisoikeuksiin, joista ei sallita poikkeuksia missään oloissa. Valtion velvollisuus on lisäksi ryhtyä tarvittaessa asianmukaisiin toimenpiteisiin oikeuspiirissään olevien ihmisten suojelemiseksi. Sen sijaan oikeus lakkoon ja muihin työtaistelutoimenpiteisiin nauttii perus- ja ihmisoikeussuojaa, jota ei voi luonnehtia sen paremmin täysimääräiseksi kuin yksiselitteiseksi. Pakkotyön kiellosta Ojanen totesi, että sekin kuuluu kaikissa oloissa loukkaamattomiin ihmisoikeuksiin. EIS 4 artiklan 3 kappaleessa on kuitenkin määrätty, että pakkotyöllä tai pakollisella työllä ei tarkoiteta sellaista palvelusta, jota vaaditaan silloin, kun vaara tai onnettomuus uhkaa yhteiskunnan olemassaoloa tai hyvinvointia. Sama koskee yleisiä kansalaisvelvollisuuksia. Ojanen viittasi EIT:n käytäntöön, jossa oli hyväksytty velvollisuus mm. palokunnassa palveleminen yleisenä kansalaisvelvollisuutena sekä norjalaisen hammaslääkärin määrääminen maan pohjoisosaan määräaikaiseen virkasuhteeseen. Johtopäätöksensä oli, että ihmisten elämän ja terveyden turvaaminen on hyväksyttävä peruste rajoittaa lakko-oikeutta ja muita työtaistelutoimenpiteitä. Hänen mielestään terveydenhoitoalan työtaistelu oli sellainen vaara tai onnettomuus, joka uhkasi yhteiskunnan olemassaoloa ja hyvinvointia. Lakiehdotus voitiin hänen mielestään käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Kaarlo Tuori totesi lausunnossaan, että työtaistelun perusoikeussuoja voidaan johtaa PL 13 § 2 momentissa turvatusta ammatillisesta järjestäytymisoikeudesta. Työtaisteluoikeuden käyttämistä voidaan säännellä lailla. Siihen voidaan säätää rajoituksia, mikäli perustuslakivaliokunnan mietinnössä 25/1994 asetetut rajoitusehdot täyttyvät. Myös työvelvollisuudesta voidaan säätää tavallisella lailla, mikäli yleiset rajoitusedellytykset täyttyvät. Tuori

viittasi mm. meripelastustoimiin osallistumisvelvollisuutta koskevaan lausuntoon PeVL 31/1998 vp. Väestön hengen ja terveyden turvaaminen on kiistatta sellainen painava yhteiskunnallinen peruste, jota perusoikeuksien rajoittaminen edellyttää. Vastoin kuin muut lausunnon antaneet Tuori piti arveluttavana sitä, että lakiehdotuksen mukaan työhön piti ensisijaisesti määrätä niitä, jotka osallistuivat työtaisteluun irtisanoutumalla työsopimuksistaan. Tämä oli omiaan korostamaan työtaisteluoikeuden rajoittamista.

Veli-Pekka Viljanen suhtautui edellisiä kriittisemmin lakiehdotukseen ja käsittelyjärjestykseen. Lähtökohtana olivat PL 7 § sekä 19 §. Julkiselle vallalle kuuluva PL 19 § 3 momentin velvoite turvata jokaiselle riittävät terveyspalvelut ei voi olla riippuvainen terveydenhuoltoalan mahdollisista työtaistelu-toimenpiteistä. Viljanen totesi, että lakiehdotuksella pyrittiin rajoittamaan useita perusoikeuksia, kuten PL 13 § 2 momentissa turvattua oikeutta ammatilliseen yhdistymisvapauteen, joka sisältää työtaisteluoikeuden. Kysymyksessä ei ollut työsopimusten lopullinen katkaiseminen, vaan painostus työnantajaa vastaan, joten rajoitus ei tältä osin kohdistunut ulkopuolisiin henkilöihin, vaan oli verrattavissa suojatyön kaltaiseen velvollisuuteen, joka johti työtaisteluoikeuden rajoittamiseen. Sen sijaan työtaisteluun osallistumattomille asetettava velvollisuus potilasturvatyöhön merkitsi rajoitusta PL 7 §:n henkilökohtaiseen vapauteen sekä PL 18 §:n ammatin harjoittamisen ja työn vapaan valinnan rajoitusta. Viljasen mukaan työtaistelutilannetta ei yleisesti voi pitää ”vaarana tai onnettomuutena”, joka uhkasi yhteiskunnan hyvinvointia. Pahimmillaan terveydenhuoltoalan työtaistelu voi kuitenkin aiheuttaa vastaavanlaisia seuraamuksia kuin esimerkiksi suuronnettomuus. Myöskään EIS 4 artiklan poikkeuskohta ei ole tarkoitettu koskemaan tilannetta, jossa työvelvollisuuden avulla pyritään murtamaan käynnissä oleva työtaistelu sen vaikutusten ehkäisemiseksi. Eläinlääkäreille ja alan opiskelijoille asetettu työvelvollisuus eläinkulkutaudin uhatessa, josta on perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 8/2006 vp, on verrattavissa lakiehdotuksessa tarkoitettuun tilanteeseen.¹⁵⁰ Jos lakia täsmennettäisiin mm. työvelvollisuuden keston suhteen, se voitaisiin säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Jo kahden kuukauden työvelvollisuus on pitkälle menevä henkilökohtaisen vapauden rajoitus. Viljanen katsoi, että työtaisteluun osallistuvien työvelvollisuus selvemmin rajoitettuna ja täsmennettynä olisi säädettävissä tavallisessa järjestyksessä. Sen sijaan muiden terveydenhuoltoalan ammattihenkilöiden saattaminen työvelvollisuuden piiriin ei täyttänyt tarkkarajaisuus- ja suhteellisuusvaatimusta. Heidän työvelvollisuudelleen pitäisi asettaa olennaisesti korkeammat kriteerit kuin työtaistelun piirissä oleville. Kaiken kaikkiaan ehdo-

¹⁵⁰ Kysymyksessä on työvelvollisuuden säätäminen eläinlääkäreille ja eläinlääketieteen kandidaateille eläinkulkutautien estämiseksi. Helposti leviävien eläintautien vastustamisesta annetun lain muuttamisesta annetun lain (304/2006) 2 §:n mukaan elintarviketurvallisuusvirasto saa määrätä alle 50-vuotiaita eläinlääkäreitä ja alan kandidaatteja työhön silloin, kun vakituisen henkilökunnan voimavarat eivät riitä eläinkulkutautien torjumiseen. Hallitus esitti, että myös eläinlääketieteen ylioppilaita voitaisiin määrätä työvelvollisiksi, mutta perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella tämä kohta poistettiin esityksestä. Lisäksi työvelvollisuutta täsmennettiin niin, että se voi kestää enintään kaksi kuukautta. Ks. PeVL 8/2006 vp maa- ja metsätalousvaliokunnalle – HE 203/2005 vp, s. 5.

tetussa muodossa lakia ei voinut säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Kriittisintä kantaa edusti *Mikael Hidén*, joka eritteli laajasti perustuslakivaliokunnan käytäntöä nimenomaan työvelvollisuuden kannalta. Säättämisyjärjestyksen suhteen keskeinen kysymys on, miten on arvioitava ehdotettua työvelvollisuutta verrattuna sillä turvattaviin potilaiden henkeä ja terveyttä koskeviin etuihin. Perustuslakivaliokunnan kanta on kauttaaltaan ollut torjua erilaisten työvelvollisuuksien säätämiseen tavallisessa laissa. Hidén ei hyväksynyt ajatusta, jonka mukaan henkilökohtaisen vapauden turva olisi muuttunut heikommaksi kuin oli esimerkiksi sotien aikana ja jälkeen. Tavallista lainsäätämisyjärjestystä on käytetty harvoin, ja silloin on ollut kysymys paikallisesti rajatuista onnettomuustilanteista. Työtaistelutilannetta ei voi rinnastaa pääasiassa ihmisten vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella oleviin onnettomuustilanteisiin. Hengen ja terveyden suojan ensisijaisesta tärkeydestä ei voi olla eri mieltä, mutta tällainen tärkeysjärjestys ei Suomen valtiosäännössä ratkaise suoraviivaisesti lain säätämisyjärjestystä. Jonkun lailla tavoiteltavan yhteiskunnallisen edun korostunutkaan tärkeys ei sellaisenaan riitä perusteeksi lain säätämiseksi tavallisena lakina. Potilasturvalaki olisi Hidénin mielestä pitänyt säätää poikkeuslakina. Lisäksi ammatillisen järjestäytymisoikeuden kannalta olisi tarpeen korostaa, että jonkin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin.

Perustuslakivaliokunta omaksui lausunnossaan kannan, jonka mukaan potilasturvalaki voitiin säätää tavallisessa säätämisyjärjestyksessä sillä ehdolla, että lakiin tehdään eräitä muutoksia ja tarkennuksia. Olennaisin perustelu lakiehdotuksen pääasialliselle hyväksymiselle oli, että valiokunnan enemmistö katsoi työtaistelutoimien olevan tässä tapauksessa rinnastettavissa yhteiskunnan olemassaoloa ja hyvinvointia uhkaavaan vaaratilanteeseen.¹⁵¹

Lausunnossa edellytettiin siis täsmennyksiä ja korjauksia hallituksen esitykseen, jotta se voitaisiin hyväksyä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Valiokunnan kanta otettiin huomioon. Työtaistelun piiriin kuulumattomaan työhön velvoittamista rajoitettiin lain 3 §:ssä enintään neljään kertaan. Hallituksen esittämässä välttämättömien hoitojen luettelossa viimeisenä ollut ”muu näihin verrattava hoito” täsmennettiin tarkoittamaan potilaiden hengen turvaamiseksi tai pysyvän vakavan vammautumisen estämiseksi välttämätöntä hoitoa. Lain voimassaoloaika muutettiin vastaamaan perustuslakia ja voimassaolo säädettiin päättymään 31.3.2008. Lakia ei saanut 9 §:n mukaan soveltaa kuitenkaan työtaistelun aiheuttaman uhan päätyttyä.

Mainittakoon, että työvelvollisuuslaki on aikaisemmin kerran säädetty tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä vuonna 1939 ennen maailmansotaa voimak-

¹⁵¹ PeVL 15/2007 vp s. 3.

kaan maanpuolustushengen vallassa. Sotavuosina ja niiden jälkeen työvelvollisuudesta on säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.¹⁵²

Potilasturvalakia ei jouduttu käytännössä soveltamaan, vaan työriidan osapuolet taipuivat solmimaan työehtosopimuksen hyväksymillään ehdoilla. Laki merkitsee huomattavaa poikkeamista perustuslain keskeisestä perusoikeudesta eli henkilökohtaisesta vapaudesta. Lisäksi lailla rajoitettiin oikeutta vapaasti valita työnsä sekä liikkumisvapautta ja yhdistymisvapautta. Kun laki antoi valtiolle mahdollisuuden sakon uhalla pakottaa henkilöitä määrättyihin töihin, se merkitsi huomattavaa poikkeamista myös ihmisoikeussopimuksista. Uhkaskon lisäksi työhön pakottamiseksi esitettiin lainvalmistelun yhteydessä jopa työntekijöiden kuljettamista väkisin työpaikoilleen viranomaisten voimin.¹⁵³ Lakkolaisten toimittaminen tällä tavalla työpaikoilleen merkitsisi vakavaa henkilökohtaisen vapauden loukkaamista. Sillä ei olisi myöskään myönteistä vaikutusta pakkotoimen tarkoitusta ajatellen, koska työmotivaatio laskisi olennaisesti. Valtio osallistui ensimmäistä kertaa työtaistelun murtamiseen kiireellisellä lainsäädännöllä. Työtaistelu rinnastettiin keinotekoisesti luonnonkatastrofiin. Lainsäätäjä hyväksyi työnantajapuolen perustelut sellaisinaan ja katsoi työtaisteluvapauden olevan suoraan punnittavissa hengen ja terveyden suojan kanssa.

Kansainvälisten sopimusten mukaan koko yhteiskunnan olemassaolo ja hyvinvointi ovat sellaisia perusteita, joilla pakkotyön kiellosta voidaan poiketa. Tällaisen vaaran olemassaolosta ei esitetty näyttöä, vaan perusteluina esitettiin vain yksityisten potilaiden joutuminen vaaraan. Verrattuna 1930-luvun lainsäädäntöön nyt mentiin pidemmälle suoranaisessa työhön pakottamisessa. Työrauhan suojelulaki säädettiin aikanaan turvaamaan lakkoon osallistumattomia työhön halukkaita, mutta laki ei sisältänyt työvelvollisuutta. Potilasturvalaki sen sijaan merkitsee selvää perusoikeuksien rajoittamista työhön velvoittamisella. Tämän tulkintalinjan sovittaminen kansainvälisten sopimusten ja perusoikeusjärjestelmän periaatteisiin on ongelmallista, koska demokraattinen oikeusvaltio on mahdollinen vain työntekijöiden järjestäytymisvapauden ja työtaisteluvapauden vallitessa.

Potilasturvalaki ja sen säätämisvaiheet antavat aihetta moniin valtiosääntöoikeudellisiin kysymyksiin. Ensinnäkin on uudella tavalla asetettu kysymys perusoikeuksien etusijajärjestyksestä. Heikot oikeudet, kuten PL 13 § 2 momentin mukainen edunvalvontaoikeus, joutuvat väistymään vahvojen oikeuksien edessä. Johdonmukaisuus vaatisi potilasturvalain perustelujen mukaan perusoikeuksien vahvuuden perusteella laadittua luetteloa. Mutta kun kysymyksessä ovat samalla oikeusperiaatteet, joita pitää punnita tilannekohtaisesti, kysymyksen perusoikeuksien paremmuus- tai vahvuusjärjestyksestä ei voi vastata yleisesti.

¹⁵² Ks. Kastari 1972 s. 140–141.

¹⁵³ Lapin lääninhallituksen lausunto S. 1108 A LLH-2007-01781/So-3.

Terveysthuollon vaarantumiseen liittyy vielä työtaisteluvapauden ja omaisuuden suojan vertailu. Työnantajalla on oikeus omistusoikeuden nojalla irtisanoa työntekijöitä ja halutessaan vähentää työvoimaa kannattavuus- tai muusta syystä. Kun tervetysthuoltohenkilökuntaa vähennetään, potilasturvallisuus vaarantuu. Julkisuuressa on vuonna 2009 esitetty arvioita, joiden mukaan myös kuolemantapaukset ovat lisääntyneet tervetysthuollon henkilöstösäästöjen vuoksi. Jos tällainen syy-yhteys osoitetaan, lailla voitaisiin säätää kielto irtisanoa alan työntekijöitä ja virkamiehiä. Kun toimintoja yksityistetään, ongelma voi moninkertaistua alan muuttuessa pienten yritysten toiminnaksi.

Lainsäädäntöön perustuvia työtaistelun rajoituksia voi tulla sovellettaviksi myös, jos työtaistelun voi katsoa rikokseksi yksityistä kohtaan. Painostustoiminta voi pitkälle vietyinä täyttää myös RL 25:8 §:n pakottamisen tunnusmerkit, jolloin teoriassa voi olla kyse työtaistelusta sellaisessa muodossa, joka ei kuulu työtaisteluvapauden piiriin. Pakottamisen tunnusmerkistöön kuuluu väkivalta tai väkivallalla uhkaaminen, mikä ei nauti minkäänlaista laillista suojaa. Rikosoikeudellinen vastuu kuuluu näissä tapauksissa yksilöille, jotka tahallisesti syyllistyvät laissa nimenomaan mainittuihin tekoihin. Kollektiivisen työtaisteluun nähden ne ovat tavallisesti oheistoimintaa.

Eri asia on, jos työtaistelua käytetään nimenomaisesti rikoksen tekemismuotona. Jos tavoitteena on vahingonteko, poliittisten toimintaoikeuksien estäminen, vapaudenriisto tai muu rikoksena kielletty teko, toimintaa ei tietenkään tee lailliseksi se, että se järjestetään kollektiivisesti esimerkiksi työt pysäyttämällä. Tällaisiin yksityiseen henkilöön kohdistuviin rikoksiin liittyy normaalisti vahingonkorvausvelvollisuus.

Tilanteita on arvioitava sen mukaan, onko teko tarkoitettu täyttämään ja täyttäväkö se todellisuudessa rikoksen tunnusmerkit. Työtaistelun hyväksytty tarkoitus on aina aiheuttaa haittaa ja useimmiten myös taloudellista vahinkoa. Taloudellisen tappion aiheuttaminen sekä elinkeinotoiminnassa että työtaistelutoiminnassa on pääsääntöisesti hyväksyttävää. Missään tapauksessa lakkoa ei voi julistaa esimerkiksi kiristämiseksi, jos vaaditaan ”kohtuutonta” palkankorotusta.¹⁵⁴ Vaikka työtaistelu aiheuttaa yrityksen kaatumisen, työtaistelun toimeenpanijoilla ei ole vahingonkorvausvastuuta ilman laissa nimenomaan säädettyjä perusteita.

Vahingonkorvausvastuuta on käsitelty työoikeudessa TEhtol 8 §:n mukaisen työrauhavelvollisuuden rikkomistapauksissa. Vakiintuneesti on päädytty jo TEhtol 9 §:n sanamuodostakin ilmenevään sääntöön, että hyvityssakko sulkee

¹⁵⁴ Vrt. Kivimäki 1927 s. 60 ja 63. Kivimäen kannanotoista voisi saada käsityksen, että kaikki lakot de facto voivat olla rikollista toimintaa, ks. Bruun 1979 s. 181. Saksassa on esitetty suhteellisuuseriaatteen sovelluksena, että paitsi yrityksen kaataminen lakolla (ruinöser Arbeitskampf) myös sen olemassaolon vaarantaminenkin olisi, joskaan ei rangaistavaa, kiellettyä ja hyvän tavan vastaista. Tällainen tulkinta johtaisi tuomarioikeuteen, jossa viranomaiset määräisivät oikean palkkatason. Ks. Kissel 2002 s. 326.

pois vahingonkorvausvastuun ja se tuomitaan vahingonkorvauksen asemesta. Vahingonkorvausvastuuta työrauhavelvollisuuden vastaisesta työtaistelusta ei synny myöskään yksittäiselle työntekijälle.¹⁵⁵ Enemmän pohdintaa on aiheuttanut mahdollinen korvausvastuu laillisesta työtaistelusta silloin, kun työnseisauksen kahden viikon ennakoilmoitusvelvollisuutta on rikottu. Korvausvastuusta on esitetty kaksi tulkintaa. Toinen tulkinta lähtee siitä, että kun ilmoitusvelvollisuus on järjestysmääräys, sen rikkomiseen ei liity lainkaan korvausvastuuta.¹⁵⁶ Koska ennakoilmoituksen tarkoitus on varata aikaa sovittelulle, kysymys on siitä, mitä vahinkoa on aiheutunut sovittelun myöhentymisestä.

Toinen käsitys perustuu siihen, että lainvastaisen teon tai laiminlyönnin seurauksena aiheutuneesta vahingosta on yleensä suoritettava korvaus. Tällöin on ratkaisevaa syy-yhteys, toisin sanoen johtuuko vahinko ilmoituksen puutteellisuudesta vai itse lakosta. Vastuu rajoittuu siihen vahinkoon, joka on aiheutunut ilmoituksen puuttumisesta tai myöhästymisestä, mutta ei itse lakosta.¹⁵⁷ Mielestäni tämä tulkinta on hyväksyttävissä. Työnantajalle voi tulla vahinkoa myös siitä, että lakko on alkanut yllättäen ja siten aiheuttanut esimerkiksi kauppiaalle turhia mainoskuluja aikomastaan alennusmyynnistä, joka on estynyt lakon vuoksi.¹⁵⁸ Jos lainvastaisuus perustuu erikseen säädettyyn tietyn työtaistelun kieltävään lakiin, vahingonkorvaus voi tulla kysymykseen samalla tavalla kuin työsopimuksen rikkomisessa. Työntekijän vahingonkorvausvastuu perustuu TSL 12:1 § 3 momenttiin, jonka mukaan korvausvelvollisuus on seurausta työsopimuksen tai työsopimuslain rikkomisesta tahallaan tai huolimattomuudesta. Laiton lakko voi merkitä työsopimuksen rikkomista, jolloin on tutkittava, mitä vahinkoa kunkin työntekijän työpanoksen puuttuminen on aiheuttanut. Tässä on huomattava, että työnantaja säästää samalta ajalta palkan ja muut henkilöstökulut, minkä lisäksi korvauksen määrää pienentää vahingonkärsijän velvollisuus vähentää aiheutuvaa vahinkoa.¹⁵⁹

4.3 SUOMEN TYÖRAUHAJÄRJESTELMÄ

Suomessa työtaistelujen rajoittaminen perustuu pääasiassa TEhtol 8 §:ään ja sitä vastaaviin virkaehtosopimuslakien säännöksiin, joissa on säädetty suhteellinen eli relatiivinen työrauhavelvollisuus. Suhteellisuus tarkoittaa, että vain sellaiset työtaistelutoimenpiteet ovat kiellettyjä, jotka kohdistuvat voimassa olevaan työehtosopimukseen tai virkaehtosopimukseen. Työrauhan ylläpitämistä varten on erityistuomioistuimena työtuomioistuin, joka perustettiin siitä

¹⁵⁵ Tiitinen – Kröger 2008 s. 622.

¹⁵⁶ Bruun 1985 s. 18–20; Hölttä 1999 s. 152.

¹⁵⁷ Koskinen 1987 s. 194.

¹⁵⁸ Bruun 1985 s. 20.

¹⁵⁹ Bruun 1985 s. 28.

annetulla lailla vuonna 1946 (437/1946, sittemmin uudistettuna 646/1974). Työrauhavelvollisuus koskee vain työehtosopimukseen osallisia tai muuten sidottuja yhdistyksiä, ei yksityisoikeudellisissa suhteissa yksilöitä. Sidottuja yhdistyksiä ovat työehtosopimuksen solmineen yhdistyksen lisäksi sen alayhdistykset yhdessä tai useammassa portaassa. Passiivinen työrauhavelvollisuus velvoittaa yhdistyksiä pidättäytymään työehtosopimukseen kohdistuvista työtaisteluista. Aktiivinen työrauhavelvollisuus tarkoittaa, että yhdistyksen pitää valvoa myös jäseniään ja huolehtia siitä, että nekään eivät ryhdy painostustoimiin työehtosopimusta vastaan. Jos jäsenet ja etenkin heidän luottamusmiehensä osallistuvat tällaiseen toimintaan, yhdistys tuomitaan hyvityssakkoon. Virkaehtosopimuspuolella myös yksittäinen virkamies voidaan tuomita hyvityssakkoon virkaehtosopimuksessa mahdollisesti olevan työrauhalausekkeen vastaisesta toiminnasta.

Työrauhavelvollisuuteen liittyy kaksi keskeistä ongelmaa. Ensinnäkin pitäisi määritellä tunnusmerkit työtaistelutoimenpiteelle. Minkälainen toiminta on sellaista, että se saavuttaa työtaistelun asteen? Kuten nimityskin – taistelu – jo ilmaisee, kysymyksessä pitää olla voimakas painostus. Tavallisessa puheessa ei ainakaan pelkkä sanan käyttö merkitse taistelua. Kollektiivisen työoikeuden piirissä asia on toisin, kuten edellä luvussa III.2 ilmeni. Toinen ongelma on, millä edellytyksillä työtaistelun voi katsoa kohdistuvan voimassa olevaan työehtosopimukseen kokonaisuudessaan tai sen johonkin määräykseen. Selvin tilanne on, jos työtaistelulla vaaditaan muutosta työehtosopimukseen. Esimerkiksi palkankorotuksen vaatiminen työtaistelun vauhdittamana kohdistuu työehtosopimuksen palkkoja koskeviin määräyksiin. Myös tosiasiallinen työehtosopimusmääräyksen rikkominen on käytännössä työehtosopimukseen kohdistuva esimerkiksi tilanteissa, jossa työtaistelumuotona käytetään itse päätetyn – mahdollisesti jo vakiintuneen – työaikajärjestelmän noudattamista vastoin työnantajan määräämää työvuoroluetteloa. Useimmiten tällainen työtaistelu katsotaan kuitenkin työn johto- ja valvontaoikeuteen kohdistuvaksi.

Vapauden ja vastuun näkökulmasta aktiivinen työrauhavelvollisuus on erityisen ongelmallinen. Kun yhdistys on lailla velvoitettu huolehtimaan siitä, että sen jäsenet eivät ryhdy työtaistelutoimiin, on luotu demokratian kannalta outo vastuunjako. Yhdistyksen johto, jolla ei ole viranomaisasemaa, on velvollinen ”pakottamaan” jäsenet pysymään ruodussa. Sillä ei ole laillisia pakkokeinoja, mutta säännöllisesti yhdistys, yleensä ammattiosasto, tuomitaan työtaistelun johdosta aktiivisen työrauhavelvollisuuden nojalla hyvityssakkoon siitä, ettei se ole ryhtynyt riittäviin toimiin työrauhan ylläpitämiseksi. Ammattiosaston jäsenet voivat työskennellä useilla eri työpaikoilla, eikä osaston toimihenkilöillä muutenkaan ole aina edes tietoa työpaikan erimielisyyksistä ja työtaisteluista. Työtuomioistuin tai muu viranomainen ei ole vielä esittänyt, mitkä valvontatoimet olisivat riittäviä aktiivisen työrauhavelvollisuuden täyttämiseksi. Ammattiosaston vastuu jäsenten työtaistelusta on käytännössä objektiivista vastuuta. Ai-

noa keino on erottaa ”laittomaan” työtaisteluun osallistuneet jäsenet yhdistyksestä. Se vaatii kuitenkin yhdistyslain ja sääntöjen mukaisen melko hitaan menettelyn. Sitä paitsi lopputulos olisi, että työehtosopimus ei sitoisi erotettuja jäseniä millään tavalla. Osastokaan ei olisi enää vastuussa siihen kuulumattomien työntekijöiden toiminnasta. Todettakoon, että kerrotunlaisissa tilanteissa yksittäisen työpaikan työntekijöiden työtaistelu ei ole lainvastainen, joten yleisessä keskustelussa viljelty käsite ”laittomat lakot” on virheellinen, eikä laissa ole sellaista säännöstä, jonka mukaan työntekijöiden työtaistelu olisi kielletty. On eri asia, että ammattiosasto säännöllisesti tuomitaan valvontavollisuutensa eli aktiivisen työrauhavollisuuden laiminlyömisestä hyvityssakkoon.

Suhteellisuudesta välittämättä työtuomioistuimien on laajentanut työrauhavollisuutta niin, että työtaistelun on katsottu kohdistuvan työehtosopimuksen määräyksiin varsin erikoisin tavoin. Käytännössä työrauhavollisuus on muuttunut lähes absoluuttiseksi sopimusten voimassa ollessa ja jopa voimassaolon päätyttyä erityisten työrauhaa jatkavien sopimusmääräysten eli ns. häntäpykälien avulla. Yleisesti työehtosopimuksissa on voimassaoloa koskevassa määräyksessä kohta, jonka mukaan työehtosopimus on voimassa vielä sopimuskauden päättymisen jälkeenkin niin kauan, kunnes neuvottelut uudesta työehtosopimuksesta on todettu päättyneiksi ilman uutta sopimusta. Tällaiset sopimusmääräykset palvelevat työnantajapuolta tuodessaan työrauhavollisuuden myös sopimuskauden ulkopuolella olevaan aikaan. Työehtosopimuksen normimääräykset ovat ilman näitä määräyksiäkin jälkivaikutuksen perusteella voimassa yksittäisissä työsuhteissa.

Työehtosopimuksissa on usein määräys työnantajan johto- ja valvontaoikeudesta, joka sillä olisi ilman sopimusmääräystäkin. Tähän määräykseen on kuitenkin voitu katsoa kohdistuvan miltei minkä tahansa työtaistelun. Työtaisteluhan merkitsee aina poikkeamista työnantajan määräyksistä. Työtuomioistuimen tulkintakäytäntö on johtanut siihen, että työtaistelun on katsottu kohdistuvan työehtosopimukseen ”piilevänä” aina kuuluvaan työn johto- ja valvontaoikeuteen, vaikka työehtosopimuksesta on puuttunut sitä koskeva määräys.¹⁶⁰ Kun työehtosopimus on määrämuotoinen, kirjallista muotoa edellyttävä sopimus, yleisten tulkintasääntöjen mukaan sitä pitää tulkita suppeasti eli sen mukaan, mitä on kirjoitettu. Muihin kuin asiakirjasta luettaviin ehtoihin ei voi pätevästi vedota sopimuksen osina.¹⁶¹

Piilevien määräysten logiikka perustuu siihen käsitykseen, että työehtosopimuksen tekijöiden tarkoitus on (aina) säädellä kokonaisuudessaan alan työeh-

¹⁶⁰ Hölttä 1995 s. 402; esimerkkinä TT 80/1986.

¹⁶¹ Esim. Hakulinen 1965 s. 123; ks. myös v. Koskull 1986 s. 351–354, jossa on arvostellaan voimakkaasti piilevien määräysten teoriaa, sekä tapauksesta TT 80/1986, jossa tuomittiin hyvityssakkoa piilevän määräyksen perusteella. Poliittinen mielenosoituslakko kaupunginvaltuuston päätöksestä kaupungin omistaman sahan lopettamiseksi tulkittiin kohdistuvaksi työnantajan oikeuteen johtaa, valvoa ja erottaa työntekijöitä.

dot ja sopia näin kaiken kattava työrauha. Kun on sovittu työehdoista, on tämän teorian mukaan samalla sovittu siitä, mitä ei sovita. Kun sopimuksen ulkopuolelle on jätetty työsuhteiden ehtoja koskevaa aluetta, on sekin tällä logiikalla sopimuksen kohteena. Asiaan ei vaikuta sekään, että työehtosopimus on määrämuotoinen sopimus. Sopimuksen sisältöä ei siis määrää vain se, mitä on kirjoitettu, vaan myös se, mitä ei ole kirjoitettu. Sopimuksen ulkopuolelle jätettyynkään ei siten saa kohdistaa tehostettuja vaatimuksia.¹⁶² Piilevien määräysten alkuuperäinen mystinen logiikka ei ole nykyään paljon esillä, mutta sen johtopäätös kaikenkattavasta osapuolten tarkoituksesta näkyy käytännössä. Piilevien määräysten laajempi soveltaminen sopimusoikeudessa ei ole ollut esillä oikeuskäytännössä muualla kuin työtuomioistuimessa.

Työnantajan direktio-oikeus on keskeinen piilevä määräys, jonka jo Suomen työoikeuden yksi perustaja *Arvo Sipilä* katsoi aina kuuluvan työehtosopimuksen sisältöön. Lisälaajennusta merkitsee direktio-oikeuden käsitteen laajentaminen ohi työntekijän työsuorituksiin kohdistuvan määräämisvallan. Työoikeudellista työsuhteen tunnusmerkistön olennaista käsitettä, työn johto- ja valvontaoikeutta, on venytetty kattamaan yritysjärjestelyjä, kuten yrityskauppoja ja diffuusioita.¹⁶³

Perusoikeusnäkökulmasta relatiivinen työrauhavelvollisuus on hyväksyttävissä, koska se liittyy yhdistysten ja työnantajien tekemään sopimukseen. Jättämällä sopimuksen tekemättä vapautuu myös työrauhavelvollisuudesta. Toisaalta myös jäsenenä olevien alayhdistysten sitominen hyvityssakolla vahvistettuun työrauhavelvollisuuteen on ongelmallista, puhumattakaan yksittäisten jäsenten sitomisesta. Rajoitus on voitu hyväksyä, koska myös jäsenyys työehtosopimuksia solmivassa yhdistyksessä on vapaaehtoista. Ammattiliittojen paikallisyhdistysten sitomista yläyhdistyksen sopimuksella ei ole kuitenkaan varsinaisesti alistettu PL 80 §:n mukaisille lainsäädäntövallan delegoimisen edellytyksille.¹⁶⁴

Työehtosopimuslain säätämisen aikoihin ei käyty sellaista perusoikeuskeskustelua kuin nykyään. Ammattiliittojen ja keskusjärjestöjen edustus-oikeus oli itsestään selvää ja yleisesti hyväksyttyä. Nykyisen perusoikeusjärjestelmän valossa on mahdollista arvioida uudelta pohjalta perustuslain suojaavaa nauttivan työtaisteluvapauden ja -oikeuden rajoittamista vain moniportaisen jäsenyyden perusteella. Kun jäsen ja yhdistys liittyvät työehtosopimukseen osalliseen liittoon, tällainen liittymissopimus ei automaattisesti voi merkitä myös perusoikeudesta luopumista. Perusoikeuksista luopuminen sopimuksella voi sinänsä olla mahdollista joissakin tapauksissa, mutta luopujan omaa nimenomaista tahdonilmaisua voinee kuitenkin edellyttää. Kun yhdistykseen liittyminen on eräänlainen sopimus, on mahdollista konstruoida siihen myös luopuminen niis-

¹⁶² Suviranta 1965 s. 207, 210, 213–214.

¹⁶³ TT 68/1994; Hölttä 1995 s. 401.

¹⁶⁴ Ks. edellä II.2.4.2 Työehtosopimusjärjestelmästä.

tä oikeuksista, joita yhdistys sääntöjensä mukaan rajoittaa sopimuksillaan. Jos yhdistys tai yksilö ei halua toimintaansa sellaisia rajoituksia, se voi erota yhdistyksestä.

Olemassa olevia rajoitusperusteita pitäisi joka tapauksessa tulkita perusoikeusmyönteisesti eikä tulkinnalla saisi laajentaa työrauhavelvollisuutta. Työtuomioistuimen toimintaa voi perustellusti arvostella työrauhavelvollisuuden laajentavasta ja tarkoitushakuisesta tulkinnasta.

Työtuomioistuimen omalaatuinen oikeudenkäyntimenettely merkitsee usein, että kaikkia asianosaisia, joita tuomio koskee, ei edes kuulla. Tämä johtuu esimerkiksi yksityistä työntekijää ja hänen palkka- tai korvausvaatimuksiaan käsiteltäessä siitä, että työtuomioistuimessa työehtosopimukseen osallisena sidottu yhdistys (liitto) voi TTL 12 §:n mukaan ajaa työntekijän asiaa ilman eri valtuutusta ja kuulemista. Menettely on EIS 6 artiklan valossa ongelmallinen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteiden kannalta.¹⁶⁵ Toistaiseksi Suomen työtuomioistuimen oikeudenkäynneistä ja tuomioista ei ole EIT:n ratkaisuja.

Työtuomioistuin merkitsee poikkeusta Suomen oikeusjärjestelmässä myösiin, että sen tuomioista ei ole valitusoikeutta. Sen kokoonpano noudattaa eräänlaista pariteetti-ideologian mallia, jossa on edustus työnantaja- ja työntekijäjärjestöistä ja ratkaisevassa asemassa puheenjohtaja. Puheenjohtaja on aina ammattituomari työtuomioistuimen normaalissa kokoonpanossa. Kun työrauhan turvaamisesta annettu laki ja eräät muut 1930-luvun lait oli toisen maailmansodan jälkeen kumottu, työtuomioistuimen perustaminen vuonna 1946 merkitsi silloisessa maailmassa uudenlaista sovintoajattelua, mistä talouselämän tarpeiden ohella johtunee muutoksenhakumahdollisuuden puuttuminen.¹⁶⁶ Asetelmasta johtunee myös, että ammattiyhdistysliikkeessä työtuomioistuin on ollut pitkään arvostelun yläpuolella ja sen auktoriteettia on kunnioitettu, samoin kuin tuomioistuimen jäsentenkin. Järjestöjen edustajat hyväksyvät laajasti valitusoikeuden puuttumisen juuri käsittelyn nopeuden sekä lisäksi oletetun asiantuntemuksen vuoksi. Asetelma on ilmentää korporatiivista järjestelmää. Nopeutettu menettely tuomioistuimessa merkitsee tavallaan elitismii. Jos järjestö ajaa kannetta, se saa erityiskohtelun verrattuna yksittäiseen työntekijään, joka ajaa samanlaista kannetta yleisessä tuomioistuimessa yleissitovan työehtosopimuksen nojalla. Yleisessä tuomioistuimessa sovelletaan työsuhteen ehtoja

¹⁶⁵ Artiklan sisällöstä ks. esim. Pellonpää 2009 s. 1133; EIT:n käytännössä on tiukka kuulemisperiaate, jonka mukaan asianosaisen pitää itse saada päättää, onko hänellä tarvetta esitettyyn aineistoon.

¹⁶⁶ HE 20/1946 vp s. 2 ja sosiaalivaliokunnan mietintö 10/1946 vp s. 1. Lainvalmistelussa uutta tuomioistuinta perusteltiin erityisesti talouselämän tarpeilla, nopeudella sekä talouselämän omistajien kannalta haitallisten seurausten estämisellä. Nopeiden tuomioiden vaatimus johti muutoksenhakuoikeuden epäämiseen. Taustatekijänä saattoi olla myös sotakorvaustuotannon turvaaminen häiriöiltä.

koskevista riita-asioissa samoja työehtosopimuksia samaa asiantuntemusta vaati kuin työtuomioistuimessakin.

Toisaalta asetelma on osoitus oikeusvarmuuden ja kohtuullisuuden väheksymisestä. Ratkaisut kelpaavat vähin arvosteluin myös työntekijäjärjestöille, jotka yleensä häviävät juttunsa työtuomioistuimessa. Samanlaista alamaisuutta on havaittu Ruotsissa.¹⁶⁷ Tuomioistuinten toiminta vääristyy aina, jos mitään valitusoikeutta ei ole. Oikeusvaltiossa asianosaisilla pitää olla mahdollisuus ainakin kerran hakea muutosta itseään koskevaan ratkaisuun. Valitusmahdollisuutta on jo vanhastaan pidetty välttämättömänä, jotta väärät ratkaisut voidaan oikaista. Prosessioikeuden johtavia periaatteita on aineelliseen totuuteen pyrkiminen. Kun sekä lain soveltamisessa ja tulkinnassa että tosiasioiden arvioinnissa sattuu virheitä, oikeusvarmuus edellyttää tuomioiden tarkistamismahdollisuutta. Oikeusriidat pitää saada toisen, ”jos mahdollista pätevämmistä tuomarivoimista kokoonpannun tuomioistuimen” tutkittaviksi.¹⁶⁸ Pelkkä epäilykin siitä, että virheelliset tuomiot jäävät voimaan, heikentää aineellisen oikeuden toteutumista.¹⁶⁹ Toisaalta vähäiset poikkeukset ovat eräiden virkamiesten ja perustuslakivaliokunnankin mielestä hyväksyttäviä, kun yksilön oikeusturva ei vaarannu. Valmisteltaessa valituslupajärjestelmän käyttöönottoa hovioikeuksissa on katsottu, että lailla voidaan säätää vähäisiä poikkeuksia, kunhan ne eivät vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.¹⁷⁰ Lisäksi on todettava, että valituslupan myöntäminen tai epääminen merkitsee sekin kannanottoa myös pääasiaan. Siinä mielessä valituslupajärjestelmä ja hovioikeuksien jatkokäsittelylupamenettely ovat osa varsinaista muutoksenhakumenettelyä. Vaikka ”ainoaa oikeaa ratkaisua” ei olekaan, on aina lopullinen ratkaisu. On tärkeää, että lopullinen ratkaisu on sekä oikeudellisesti kestävä että kohtuullinen.

Oikeusturvaan kuuluu PL 21 §:n mukaan oikeus muutoksenhakuun ainakin yhdessä oikeusasteessa. PL 21 § 2 sisältää perustuslaillisen toimeksiannon myös muutoksenhaun järjestämiseksi:

”Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.”

Lainkohdan tulkinnassa ei ole esiintynyt epävarmuutta, ja valitusoikeuden tuomioistuinten ratkaisuksista on katsottu kuuluvan perustuslain sisältöön. Yli-

¹⁶⁷ Esim. Hulten 1971 s. 266–269; Eklund 1974 s. 342–343; AD valvoo paitsi työrauhaa myös vallanjakoa.

¹⁶⁸ Tirkkonen 1966 s. 383.

¹⁶⁹ Jokela 2008 s. 668; Jokela 2004 s. 457–458.

¹⁷⁰ PeVL 5/2006 vp – HE 225/ 2004 vp s. 7, jossa viitataan myös siihen, että kysymyksessä oleva lastensuojelulain mukainen viranomaisten toimenpide on sellainen, joka on heti pantava täytäntöön ja edeltänyttä oikeustilaa ei enää voida muutoksenhaulla palauttaa. Valituskieltoa esityksessä ei ollut, joten hallintolain mukainen valitus voi poikkeustapauksissa olla mahdollinen. Samoin KM 2008: 3 s. 21 ja 24.

määräiset muutoksenhakukeinot, kuten tuomionpurku, eivät merkitse todellista valitusoikeutta, koska ne edellyttävät tuomiovirheeseen verrattavaa rikettä oikeudenkäyntimenettelyssä.¹⁷¹

Työtuomioistuimen asemaan liittyy myös PL 98 §, jossa on säädetty mahdollisuudesta perustaa erityistuomioistuimia sekä PL 99 §, jossa on säädetty ylimmistä tuomioistuimista. Erityistuomioistuinten aseman ei perustuslakia säädetäessä nähty olevan ristiriidassa 99 §:ssä korkeimmalle oikeudelle ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle säädetyn ylimmän tuomiovallan kanssa.¹⁷² Tähän on lisättävä, että PL 99 §:ssä ei oteta kantaa valitusoikeuteen erityistuomioistuinten alalla. Erityistuomioistumiakin koskee PL 21 § ja vaatimus oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä. Valitusoikeus on järjestettävissä niinkin, että korkein oikeus ei ole ylin aste, vaan esimerkiksi hovioikeus. Työtuomioistuinkin voisi toimia muutoksenhakuelimenä työoikeudellisissa kysymyksissä. Perustuslain säätämisen aikaan työtuomioistuimen ohella markkinatuomioistuimesta ei ollut muutoksenhakumahdollisuutta. Sittemmin epäkohta on korjattu. Nykyään vain työtuomioistuin antaa ensimmäisenä oikeusasteena lopullisia tuomioita, ellei oteta huomioon valtakunnanoikeutta.

Työtuomioistuin on pysyvä tuomioistuin, jota koskevat samat säännöt kuin muitakin tuomioistuimia. Se on kuitenkin jäänyt erilliseksi saarekkeeksi, jonka ratkaisut ovat edelleen lopullisia. Perustuslaillista toimeksiantoa ei ole täytetty, mikä vääristää työtuomioistuimen valtaa. Työtuomioistuimen erikoinen asema on johtanut myös tuomioistuimille vieraaseen käytäntöön, kuten työtaistelujen ennakoimiseen, nopeutettuun menettelyyn työrauha-asioissa ja ”suosituksiin”, mikä menee tuomiovallan ulkopuolelle.¹⁷³

4.4 KANSAINVÄLISTEN SOPIMUSTEN ASETTAMISTA RAJOISTA

Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja EU:n oikeus toimivat työtaisteluvapauden suhteen sitä turvaavina normistoina. Niistä ei ole suoraan johdettavissa työtaisteluvapauden rajoituksia kansalliseen lainsäädäntöön. Kaikki sopimukset jättävät kuitenkin liikkumavaraa toimintaoikeuksien rajoittamiselle. Kansainvälisten sopimusten valvonta merkitsee tärkeää rajankäyntiä työtaisteluva-

¹⁷¹ Jyränki 2000 s. 311; Saraviita 2000 s. 174–178; Jokela 2008 s. 668; Saraviita 2005 s. 482–483.

¹⁷² HE 1/1998 vp, 99 §:n yksityiskohtaiset perustelut, kolmas kappale. Ks. myös Suksi 2002 s. 407 ja Saraviita 2000 s. 500.

¹⁷³ TT 6/1976; poliisilakon yhteydessä TT otti kantaa järjestön toimintaan tilanteessa, jossa ilmoitus laillisesta lakosta oli tehty virkaehtosopimuksen ollessa vielä voimassa. Sen mukaan menettely oli laillinen, mutta ”vastoin vakiintunutta ja työtuomioistuimen mielestä suositeltavaa työmarkkinakäytäntöä”.

pauden ulottuvuutta määritettäessä. Työtaisteluvapaus on turvattu useilla sopimuksilla, joilla on omat valvontajärjestelmänsä. Osa valvontaelimistä on järjestäytynyt tuomioistuimiksi, osa lähinnä lausuntoja ja suosituksia antaviksi komiteoiksi. Valvontaelinten ratkaisuilla on sopimusvaltioiden suhteen eriasteista sitovuutta. Valvontaelinten (oikeus)käytännöstä muodostuu pitkän ajan kuluessa paitsi suoran sovellettavuuden myös tulkintavaikutuksen pohjalta säännöstöä, joka on otettava huomioon kansallisessa lainsäädännössä ja käytännössä.

4.4.1 Euroopan ihmisoikeussopimus

Työtaisteluvapaus voi tulla tuomioistuin käsittelyyn EIS 11 artiklan nojalla EIT:ssä valituksina valtioita vastaan. Artiklan mukaan jokaisella on oikeus rauhanomaiseen kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen sekä perustaa ammattiyhdistyksiä. Vaikka lakon on todettu olevan tärkeä keino ammattiyhdistystoiminnassa, EIS 11 artiklan ei ole viime vuosiin asti katsottu estävän työtaisteluvapauden rajoittamista. Sopimus jättää lakko-oikeuden rajoille laajan harkintamarginaalin, mutta ilman lakko-oikeutta järjestäytymisvapauskin olisi vallitsevan käsityksen mukaan vain illusorinen.¹⁷⁴

Muutamassa tapauksessa on jo käsitelty työtaisteluvapautta. Seuraavassa selvitän ensin oikeustapauksia ennen vuoden 2008 olennaista käännettä. Yksi tunnetuimmista tapauksista on Ruotsia vastaan ajettu valitus, jossa valtion ei katsottu rikkoneen velvollisuuksiaan, kun se salli työtaistelun jatkamisen niin pitkälle, että hotelliyrittäjä joutui luopumaan ravintolaliikkeestään. Ammattiyhdistys vaati työnantajaa yhtymään alan työehtosopimukseen. Työnantajaliittoon liittyminen olisi ollut vaihtoehto, mutta negatiivista yhdistymisvapautta ei katsottu rikotun. Tuomioistuin katsoi, että oikeus olla hyväksymättä työehtosopimus ei ole sellainen oikeus, jonka edestä työtaisteluvapauden pitäisi väistyä.¹⁷⁵ Kysymyksessä ei siis ollut jäsenyyteen pakottaminen. Huomattavaa on, että EIS 11 artiklan todettiin sinänsä soveltuvan tapaukseen ja koskevan myös negatiivista yhdistymisvapautta. Työtaistelu järjestettiin saartamalla muun muassa elintarviketoimitukset yrittäjän ravintolaan, joten toiminta jouduttiin lopettamaan.

Joissakin tapauksissa on vahvistettu, että EIS 11 artikla koskee myös työtaisteluita. Turkissa oli sikäläisen lain mukaan tuomittu joukko opettajia rangaistuksiin poistumisesta työpaikoiltaan alan valtakunnallisen yksipäiväisen lakon vuoksi. Tavoitteena oli työolojen parantaminen. Tuomiossaan EIT totesi Turkin valtion rikkoneen EIS 11 artiklaa ja tuomitsi valittaneille hyvitystä rikkomuk-

¹⁷⁴ Pellonpää 2005 s. 516, v. Dijk – v. Hoof 1998 s. 599.

¹⁷⁵ Torgny Gustafsson vastassa Ruotsi 25.4.1996, valitus 15573/8; ks. myös Clapham 2006 s. 415–416.

sesta.¹⁷⁶ Valtio oli vastoin sopimusta loukannut sekä yhdistymis- että kokoontumisvapautta. Ratkaisussa korostettiin, että kysymyksessä oli rauhanomainen kokoontuminen, josta oli ilmoitettu ennakolta. Siinä on tärkeänä yksityiskohtana mainittu, että valtion katsottiin loukanneen myös sellaisen lakkoon osallistuneen opettajan oikeuksia, joka ei ollut lakon julistaneen ammattiliiton jäsen. Työtaisteluvapaus ei ole sidottu jäsenyyteen. Ratkaisusta saa vahvistusta käsitykselle, että järjestön julistama lakko koskee tiettyjä töitä eikä vain henkilöitä.

Lakko-oikeuden on todettu sisältyvän ihmisoikeussopimukseen myös Isoa-Britanniaa koskevassa asiassa, jossa valtio tuomittiin maksamaan korvausta ai-neettomasta vahingosta. Valtio salli sellaisten työntekijöiden suosimisen taloudellisesti, jotka eivät turvautuneet ammattiyhdistyksiin etujensa valvomiseksi. Valtio oli laiminlyönyt positiivisen velvollisuutensa turvata EIS 11 artiklan mukaisten oikeuksien käyttäminen. Itse työehtosopimusten solmiminen todettiin vapaaehtoiseksi.¹⁷⁷

Norjan Pohjanmeren öljy- ja kaasuteollisuuden työntekijöitä edustava ammattiliitto valitti tuomioistuimeen, koska se oli Norjan lain mukaisessa pakkosovintomenettelyssä määrätty hyväksymään sovintoesitys ja lopettamaan lakko. Valitus jätettiin tutkimatta ilmeisesti perusteettomana.¹⁷⁸ Ratkaisussa todettiin, että jäsenvaltiolla on laaja harkintamarginaali ja lakon kieltäminen oli oikeasuhtainen toimi kysymyksessä olevissa poikkeuksellisissa oloissa. Ener-giahuolto oli vaarassa ja kansainväliselle jakeluverkolle oli odotettavissa vahin-koa, jos lakon olisi annettu jatkoa. Lakko ehti kestää 36 tuntia, joten EIT:n kä-sityksen mukaan ammattiyhdistys oli saanut käyttää lakko-oikeuttaan. Tarkoi-tus ei ollut kuitenkaan EIT:n mukaan antaa sellaista käsitystä, että laillisten lak-kojen päättämistä varten perustettua pakollista välitysmenettelyä pidettäisiin oikeasuhtaisena kaikissa tapauksissa. Työtaistelun rajoittaminen kestoiltaan vain lyhyeksi on mielestäni osoitus mielenosoitusvapauden väheksymisestä. Tässä yksittäisessä tapauksessa EIT:n mielestä riitti, että työntekijät yleensä olivat saaneet järjestää lakon. Norjan valtion pakkosovintomenettelyä onkin ar-vosteltu kansainvälisten sopimusten vastaisena, koska rajoitukset eivät ole vält-tämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa.¹⁷⁹ Pakkosovinto merkitsee aina puuttumista lakko-oikeuden olennaiseen sisältöön ja siinä mielessä voi kover-taa sen olemattomiin.

¹⁷⁶ EIT Aysun Urcan ym. vs. Turkki 17.7.2008; valitukset 23018/04, 23034/04, 23042/04, 23071/04, 23073/04, 23081/04, 23086/04, 23091/04, 23094/04, 23444/04 ja 23676/04.

¹⁷⁷ EIT D.Wilson, The National Union of Journalists ym. vs. Yhdistynyt Kuningaskunta 2.7.2002 valitukset 30668/90, 3067/96 .

¹⁷⁸ EIT Federation of Offshore Workers' Trade Unions ym. vs. Norja 27.6.2002, valitus 38190/97.

¹⁷⁹ Herzfeld Olsson 2003 s. 288 ja 290; Sulkunen 2000s. 539, 537–538.

Mainittakoon vielä esimerkkinä EIT:n linjauksesta, että valtio ei ole 11 artiklan nojalla velvollinen suostumaan työehtosopimuksen solmimiseen. Valtio voi valita, minkä järjestöjen kanssa sopimussuhteet pidetään yllä.¹⁸⁰

Työtaisteluvapauteen liittyviä tapauksia ei ole ollut EIT:n tutkittavana kovin paljon, mutta jonkinlaisia johtopäätöksiä voi tehdä. Ensinnäkin EIS 11 artikla koskee myös työtaisteluvapauden käyttämistä, mikä on siten tälläkin forumilla tunnustettu yhdistymisvapauden osaksi. Vallitseva tulkinta EIS 11 artiklasta oli pitkään, että työtaisteluvapaus nauttii ainakin osittaista suojaa ammatillisissa lakooissa. Lakkoa on pidetty yhtenä tärkeimmistä ammattiyhdistysliikkeen keinoista toiminnan ja edunvalvonnan turvaamiseksi, mutta muitakin keinoja on.¹⁸¹

Uudemmassa oikeuskäytännössä on havaittavissa selvä käänne, ja EIS 11 artiklan merkitys työtaisteluvapauden turvaajana on olennaisesti selkeytynyt. Vuosina 2008 ja 2009 on havaittavissa jopa linjan muotoutumista ammattiyhdistysoikeuksia ratkaistaessa. Vuonna 2009 ratkaistiin tapaus, jossa ammattiyhdistys ajoi asiaa Turkin valtiota vastaan. Tuomiossa vahvistettiin 11 artiklan ulottuminen lakko-oikeuteen ja Turkin todettiin rikkoneen sopimusta.¹⁸² Kysymyksessä oli julkisen sektorin yhden päivän työnseisaus työehtosopimuksen saamiseksi, jonka valtion viranomaiset kielsivät julkisten palvelujen turvaamisen nimissä. Selventäessään kantojaan ammattiyhdistysoikeuksiin EIT on tukeutunut ILO:n ja EN:n sopimuksiin, mikä ilmenee vuosina 2008 ja 2009 annetuista ratkaisuksista, jotka koskivat ammattiyhdistysoikeuksia yleisesti sekä syrjintää lakon vuoksi.

Ratkaisut ovat jo heijastuneet Suomen oikeuskäytäntöön KKO:n tuomiossa vuodelta 2010.¹⁸³ Työnantajan menettely tuomittiin laittomaksi, kun tulospalkkauserät maksettiin vain niille työntekijöille, jotka eivät olleet osallistuneet lakkoon. Menettely oli syrjintää *ammattiyhdistystoimintaan osallistumisen* perusteella. Kysymyksessä oli ns. laitton lakko, jonka ammattiliitto oli järjestänyt. Liitto oli tuomittu työtuomioistuimessa hyvityssakkoon. Perusteluissaan KKO totesi, että osallistuminen järjestön lakkoon on osa TSL 13:1 §:n mukaista yh-

¹⁸⁰ EIT Svenska Lokmannaförbundet, englanniksi Swedish Engine Drivers' Union vs. Ruotsi 6.2.1976, valitus 5614/72.

¹⁸¹ EIT Schmidt ja Dahlström vs. Ruotsi valitus nro 5589/72. Valittajien palkkavaatimukset hylättiin, koska Ruotsissa on vakiintunut käytäntö, että lakko katkaisee jatkuvuuden. Valittajat eivät itse olleet lakossa, mutta heidän järjestönsä olivat. Työtaisteluvapauden vahvistaminen tuli näin ollen tavallaan sivutuotteena; ks. myös Harris – O'Boyle – Warbrik 1995 s. 429–430.

¹⁸² EIT Enerji Yapi-Yol Sen vs. Turkki, valitus nro 68959/01; EIS 11 artiklan ulottuvuudesta työtaisteluvapauteen myös Sagan 2008 s. 55.

¹⁸³ EIT tapaukset Demir ja Baykara vs. Turkki, valitus nro 34503/97 ja Danilenkov ym. vs. Venäjä. Turkki tuomittiin 11 artiklan rikkomisesta ja Venäjä lisäksi 14 artiklan rikkomisesta sekä lisäksi aineettoman vahingon korvauksiin lakon vuoksi syrjityille. KKO 2010: 93 tukeutui näihin EIT:n ratkaisuihin. Ks. myös Bruun Niklas, ”Finska HD lade Europakonventionen till grund för strejkavgörande”, s. 1–2. EU & arbetsrätt 1/2011. Bruun kiinnitti huomiota siihen, että KKO ei ollenkaan viitannut PL 13 §:ään, joka vakiintuneesti on työtaisteluvapauden perussäännös työmarkkinoilla.

distymisvapautta, ellei sitä ole kielletty sellaisella lailla, jota tarkoitetaan EIS 11 artiklan 2 kappaleessa. Suomessa tällaista rajoituslainsäädäntöä ei ole. Työrauhavelvollisuus koskee TEhtöL 8 §:n mukaan vain sidottuja yhdistyksiä, mutta ei yksittäisiä työntekijöitä. Korkein oikeus perusteli tuomiota suoraan EIT:n linjauksilla eikä viitannut perustuslakiin.

Pitkällä aikavälillä EIT:n linjauksiksi voi todeta ensinnäkin, että 11 artikla sisältää velvollisuuden sallia ammattiyhdistystoiminta eri muodoissaan, koska ilman vaikuttavaa toimintaa liike menettäisi oikeutensa olemassaoloon. Toiseksi EIT on ollut pidättyväinen ja jättänyt ennen vuoden 2008 käännettä yksityiskohdat kansallisen lainsäädännön varaan välttyäkseen joutumasta työriitojen välikappaleeksi.¹⁸⁴ Oikeus koskee sekä yksilöitä että yhteisöjä, mikä todettiin nimenomaisesti edellä mainitussa norjalaisessa tapauksessa. Työtaisteluvapaus on riippumaton jäsenyydestä ammattiyhdistyksessä, kuten mainittiin edellä selostetussa aikaisemmassa Turkin tapauksessa. Kun lakko-oikeutta ei ole erikseen mainittu 11 artiklassa, valtioille on jäänyt harkintavaltaa päätettäessä onko työtaistelun kohteen ja laajuuden suhteen mahdollista säätää laillisia rajoituksia. Edellä mainitut uudet tuomiot, etenkin Turkia koskeva, merkitsevät huomattavaa käännettä ja työtaisteluvapauden tehokkaampaa suojaa myös EIT:n käytännössä.

Oikeuskäytäntö EIT:ssä on myös työtaisteluvapautta koskevien vieläkin harvojen tapausten perusteella nähdäkseni johtamassa uusiin käsitteisiin ja yhä yksityiskohtaisempaan doktriiniin, kuten on todettu tämän tuomioistuimen käytännöstä yleisestikin.¹⁸⁵ Tuomioistuimen ohjaava vaikutus lisääntyy, mutta voi olettaa, että EU:n oikeus tulee eräänlaiseksi kilpailijaksi, kun samoja asioita on säännelty sekä EIS:ssä että EU:n perusoikeuskirjassa ja muussa lainsäädännössä. Unionin liittyminen oikeushenkilönä EIS:ään voi lieventää tätä ongelmaa.

4.4.2 EU:n oikeus

Suomen liittyessä EU:hun myös Suomen ammattiyhdistysliike kampanjoi voimakkaasti jäsenyyden puolesta. Keskeinen perustelu oli, että Suomen oma työehtosopimusjärjestelmä ja yleissitovuus säilyvät itsenäisessä päätöksenteossa. Varsinaisella EU:n lainsäädännöllä, asetuksilla ja direktiiveillä, ei olekaan puututtu rajoittavasti työtaisteluvapauteen ammattiyhdistysoikeutena. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 153 artikla koskee laajasti työolojen järjestämistä. Se sääntelee jäsenvaltioiden toimintaa, joka koskee työympäristöä, työehtoja sekä työnantajien ja työntekijöiden yhteistoimintaa. Artiklan 5. kohdassa on määrätty, että sen määräyksiä ei sovelleta palkkoihin, järjestäytymisoikeuteen, lakko-oikeuteen eikä oikeuteen määrätä työsulusta. Yhteisön

¹⁸⁴ Merrills – Robertson 2001 s. 187.

¹⁸⁵ Viljanen, Jukka 2003 s. 173.

työntekijöiden sosiaalisten perusoikeuksien peruskirjan 13 artiklassa lakko-oikeus oli tunnustettu. Työtaisteluvapauden (lakko-oikeuden) sääntely oli jätetty jäsenvaltioiden omaan päätösvaltaan.¹⁸⁶ Vastakkaiseen suuntaan kehitystä on johtanut EYT, kuten jäljempänä tässä luvussa selostettavasta Viking Linen tapauksesta on pääteltävissä.

Suomessa EU:n perusoikeuskirja tuli oikeudellisesti sitovaksi 1.12.2009. Sen 28 artiklassa on nimenomaisesti turvattu lakko-oikeus sekä työntekijöille että järjestöille. Mainitulla artiklalla on työtaisteluvapauden vakiinnuttamisessa entistä tärkeämpi asema. Sen onkin katsottu johtavan merkittäviin muutoksiin sellaisissa valtioissa, joissa työtaisteluvapautta ei ole mainittu valtiosäännössä tai se on vain johdettu järjestäytymisvapaudesta, kuten Suomessa.¹⁸⁷

Perustamissopimuksen ja sosiaalisten oikeuksien peruskirjan ohella tuli vuonna 1998 voimaan EU:n asetus ”sisämarkkinoiden toimivuudesta jäsenvaltioiden välisen tavaroiden vapaan liikkuvuuden osalta” (2679/98). Tarkoitus oli varmistaa, ettei tavaraliikenteelle sallita esteitä. Tällaisia esteitä ovat 1. artiklan mukaan mm. konkreettinen tai muu vakava vaara tavaroiden liikkuvuudelle estämällä, viivyttämällä tai hankaloittamalla niiden tuontia jäsenvaltioon. Valtion viranomaisten velvollisuus on ryhtyä toimiin tällaisten esteiden poistamiseksi. Asetuksen taustalla olivat tapahtumat Ranskassa, jossa maatalous- ja puutarha-alan yrittäjät olivat pysäyttäneet kuorma-autoja, uhkailleet kauppiaita ja jopa turmelleet maahan tuotuja maataloustuotteita, kuten mansikoita ja tomaatteja. Ranskan valtion oli EYT:ssä vahvistettu laiminlyöneen velvollisuutensa toteuttaa kaikki tarvittavat ja oikeasuhteiset toimenpiteet estääkseen yksityisiä rajoittamasta hedelmien ja vihannesten vapaata liikkuvuutta.¹⁸⁸ Vuoden 1998 asetukseen otettiin kuitenkin 2. artiklaan nimenomainen maininta lakko-oikeudesta. Sen mukaan asetusta ei saa tulkita niin, että sillä olisi vaikutuksia perusoikeuksien, mukaan lukien lakko-oikeus, käyttämiseen sellaisina kuin ne jäsenvaltioissa tunnustetaan. Vaikka kysymyksessä oli painostuksena käytetyn suoran toiminnan estäminen, raja kansallisesti säädeltävään työtaisteluvapauteen selkeytyi. Ilkivalta, väkivalta ja uhkaukset on torjuttava kaupan edistämiseksi, mutta työtaisteluvapauteen ei tällä(kään) EU:n säädöksellä puututtu.

Lisäksi jo ennen edellä mainittua ns. Monti-asetusta oli työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin (96/71/EY) perustelujen 22)-kohdassa todettu, että direktiivi ei rajoita ammatillisten etujen puolustamiseen liittyviä kollektiivisia toimia koskevaa jäsenvaltioiden lainsäädäntöä. Asetus oli eräänlainen kompromissi, jolla vahvistettiin vapaan liikkuvuuden ohella lakko-oikeus. Jäsenvaltioiden velvollisuus on turvata molemmat perustavaa laatua olevina oikeuksina.¹⁸⁹

¹⁸⁶ Ks. myös Bercusson 2009 s. 243.

¹⁸⁷ Veneziani 2006 s. 325–326; Bercusson 2009 s. 328.

¹⁸⁸ Asia C-265/95.

¹⁸⁹ Nyström 2002 s. 110–111 arvioi asetusta

Suomessa asetusta käsiteltiin kriittisesti perustuslakivaliokunnan lausunnossa.¹⁹⁰ Koska lakko-oikeuden sisältö vaihtelee eri maissa, sen suojaaminen katsottiin tarpeelliseksi itse tekstissä eikä vain perusteluissa. Väliintulojärjestelmän pitäisi koskea vain laitonta toimintaa, eikä kansallisten perusoikeuksien käyttöä saa valiokunnan mielestä vaarantaa komission toimilla.

Samoin kuin yleensä kansainvälisissä sopimuksissa, EU:n lainsäädännössä puhutaan lakko-oikeudesta. Termillä tarkoitetaan tässäkin kauttaaltaan oikeutta tai vapautta kaikenlaisiin työtaistelutoimiin.¹⁹¹ Myös EU:n säädösten yhteydessä on oikein puhua lakko-oikeuden sijasta työtaisteluvapaudesta ja -oikeudesta.

Toistaiseksi EU:n työtaisteluvapautta koskevat säädökset liittyvät vain työmarkkinoilla järjestettävään painostukseen edunvalvonnan osana. Kaikissa määräyksissä mainitaan lakko-oikeuden liittyvän eturistiriitoihin, ammatillisiin etuihin, palkkoihin ja järjestäytymiseen. Kysymyksessä on siten yhden ammattiyhdistys-oikeuden osa-alueen, lakko-oikeudeksi nimitetyn työtaisteluvapauden suojaaminen. Perusoikeudeksi vahvistetun lakko-oikeuden säätely mahdollisine rajoituksineen on jätetty jäsenvaltioiden oman lainsäädännön varaan.

Euroopan unionin oikeuden yhä merkittävämpi määrittäjä on ollut EYT (nykyään EUT). Unionin oikeuden ylemmyys jäsenvaltioiden lainsäädäntöön ja tuomiovaltaan perustuu olennaisesti EYT:n ratkaisuihin. Tuomioistuin on julistanut EU:n oikeuden omaksi oikeusjärjestykseksi, jonka alapuolella ovat jäsenvaltioiden oikeusjärjestykset. Jo 1960-luvulta asti on katsottu, että jäsenvaltio ei voi säätää edes omia tuomioistuimiaan sitovasti yhteisön normeista poikkeavia sisäisiä lakeja, jotka *lex posterior* -säännön mukaan saisivat etusijan.¹⁹² Vuonna 1964 EYT antoi tuomion (ennakkoratkaisun) eräässä Italian tuomioistuimissa käsitellyssä riidassa ja päätti sen yhteydessä, että ”ETY:n perustamisopimuksella on perustettu oma oikeusjärjestys, joka on sisällytetty perustamissopimuksen voimaantullessa jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiin ja jota jäsenvaltioiden tuomioistuinten on sovellettava.”¹⁹³ EU:n oikeuden luonne ja mainittu oikeustapaus ovat sen jälkeen olleet lukemattomien kirjoittajien tutkittavana, ja EYT:n asema on yhä uudestaan hyväksytty yhteisön oikeusjärjestyksestä luovana elimenä.¹⁹⁴ Costa vs. ENEL -tapauksesta on todettu, että EU:n oli vält-

¹⁹⁰ PeVL 3/ 1998 vp – U 61/ 1997 vp s. 3.

¹⁹¹ Sulkunen 2000 s. 511; samoin nimenomaan 28 artiklasta Sagan 2008 s. 164. Lakon ohella Sagan mainitsee ylityökiellon, jarrutuksen (*Bummelstreik*), joukkoirtisanoutumisen ja yritys-saarrot.

¹⁹² Scheinin 1991 s. 117.

¹⁹³ Asia 6/64, Flaminio Costa vs. ENEL. Perustelut EU:n oikeuden ylemmyydelle ovat lähinnä (oikeus)poliittisia, ks. esim. Borchard 2010 s. 136–137.

¹⁹⁴ EY:n oikeusjärjestyksen kehitystä on kuvannut mm. Tuomas Ojanen, joka on todennut EYT:n roolin alkaneen voimistua jo 1962 asiassa 26/62, ks. Ojanen 1993 s. 35–38 ja 80–86; ks. myös Joutsamo 1991 s. 157–159.

tämättä ”löydettävä” EU:n oikeuden ylemmyys, jotta EU yleensä olisi säilynyt.¹⁹⁵

Vieläkin EU:n oikeusjärjestyksen voi katsoa olevan yhä eräänlainen sekamuoto, pintatason sääteilyä. Sen oma oikeuskulttuuri ja oikeuden syväkerros ovat vasta kehittymässä. Tämän kehityksen tuloksena EU:n oikeus vakiintuu mahdollisesti oikeusjärjestykseksi.¹⁹⁶ Tässä yhteydessä ei ole tarpeen pohtia EU:n luonnetta ja olemusta. Todettakoon vain, että EUT laajentaa itse toimivaltansa. Sen tavoitteena on sisämarkkinoiden vahvistaminen ja työmarkkinoiden valvonta.¹⁹⁷ Erityisenä lopullisia ratkaisuja antavana valtaelimenä se on muuttumassa yhä itseriittoisemmaksi, mikä on herättänyt myös arvovaltaista ja ankaraa kritiikkiä.¹⁹⁸ Toisaalta on todettu, että juuri EUT:n käytännössä kehittyvät yleiset periaatteet tekevät EU:n oikeudesta dynaamisen.¹⁹⁹

Seuraavaksi tarkastelen EYT:n ratkaisuja, jotka koskevat toimintaoikeuksia ja erityisesti työtaisteluvapautta.

Ensin on syytä palata vielä edellä mainittuun tuomioon C-265/95, joka koski maataloustuotteiden kulkua Ranskan markkinoille.

Kysymyksessä oli viljelijöiden suora toiminta hedelmien ja tomaattien kuljetuksia vastaan. Tapahtumat olivat mielenosoituksena sanan- ja kokoontumisvapauden käyttämistä. Mutta kun toimijat ryhtyivät fyysisesti estämään kuljetuksia, uhkailemaan ja vahingoittamaan omaisuutta, toimintaa oli arvioitava myös rikosoikeudellisesti. Vastassa ei enää ollutkaan perusvapaus (tavaroiden vapaa liikkuminen) ja perusoikeudet, vaan perusvapauden suojaaminen rikoksia vastaan. Perusoikeuksia oli jo rikoslakia säädettäessä ja täytäntönpantaessa punnittu elinkeinovapautta ja vapaata liikkumista vasten. Ranskan tasavalta todettiin syylliseksi siihen, ettei se ollut ryhtynyt kaikkiin tarvittaviin ja oikeasuhtaisiin toimiin estääkseen yksityisiä rajoittamasta hedelmien ja vihannesten vapaata liikkuvuutta. Kysymyksessä oli Ranskan hallintoelinten eli lopulta poliisin riittämätön toiminta. Tapauksesta ei voi tehdä paljon johtopäätöksiä toimintaoikeuksien rajoittamisesta EU:n oikeuden mukaan, koska kuljetusten estäminen oli kiellettyä jäsenvaltion omankin lain mukaan. Kysymyksessä ei ollut työtaistelu, koska tekijät olivat viljelijöitä eli yrittäjiä ja painostuksen kohde olivat ulkomaiset yrittäjät eli kilpailijat.

Jossain määrin tähän verrattava konflikti sattui vuonna 1998 Itävallassa, jossa mielenosoittajat olivat tukkineet Brennerin moottoritien 30 tunniksi. Toiminnan yhteydessä ei esiintynyt vahingontekoa tai väkivaltaa. Luonnonsuo-

¹⁹⁵ Rosas – Armati 2010 s. 55.

¹⁹⁶ Tuori 1999d s. 398; 412.

¹⁹⁷ Bruun – Mikkola – Muona 2011 s. 24.

¹⁹⁸ Ks. esim. Roman Herzog ja Lüder Gerken, Stoppt den Europäischen Gerichtshof (Frankfurter Allgemeine Zeitung 8.9.2008), jossa EYT:ta arvostellaan piittaamattomuudesta länsimaisista tuomiovallan periaatteista, lainsäätäjän tahdon vastaisuudesta, direktiivien suorasta soveltamisesta jäsenvaltioissa jne.

¹⁹⁹ Rosas – Armati 2010 s. 37; esimerkkejä s. 148–149.

jelujärjestön mielenosoituksen tarkoitus oli kiinnittää päättäjien huomio lisääntyvän moottoriliikenteen aiheuttamaan ympäristön saastumiseen. Italian ja Saksan väliseen liikenteeseen erikoistunut kuljetusyhtiö nosti kanteen Itävaltaa vastaan Itävallassa sillä perusteella, että valtio oli laiminlyönyt velvollisuutensa taata tavaroiden vapaa liikkuvuus. Viranomaiset eivät estäneet tien sulkemista, josta oli hyvissä ajoin ilmoitettu heille. Kanne hylättiin, ja ylioikeus pyysi valituksen johdosta EYT:n ennakkoratkaisua.²⁰⁰ Ennakkoratkaisussa hyväksyttiin Itävallan viranomaisten toiminta, joka ei ollut ristiriidassa perustamissopimuksen 28 ja 29 artiklan kanssa verrattuna 10 artiklaan. Ratkaisuun vaikutti paljon se, että verrattuna Ranskan esimerkkiin kysymyksessä oli rauhallinen mielenosoitus hyväksytyjen tavoitteiden puolesta. Tavaroiden liikkuminen keskeytyi vain vähäksi ajaksi eikä levottomuuksia esiintynyt. Ratkaisu ei kuitenkaan perustunut sanan- ja kokoontumisvapauden painoarvoon perusoikeutena, vaan siihen, että tavaroiden vapaan liikkumisen näkökulmasta punnittiin vastakkaisia *intressejä*. Vaikka lopputulos oli perusoikeuksien näkökulmasta myönteinen, EYT:n oikeusparadigma rakentuu tämän ratkaisun perusteella vahvasti neljän perusvapauden ainutlaatuisen vahvaan asemaan.²⁰¹ Tässäkään esimerkissä ei ollut kysymys työtaistelusta, vaan kokoontumis- ja mielenosoitusvapaudesta. Samalla arvioitiin kuitenkin kaupan ja tavaroiden vapaan liikkumisen esteitä, joten ratkaisulla on tulkintavaiikutusta myös työtaistelujen aiheuttamissa tilanteissa.

Varsinaisesti työtaisteluvapautta (lakko-oikeutta) koskevia ratkaisuja EYT ei ole käsitellyt vuosikymmeniin. Harvat ratkaisut ovat liittyneet yleisemmin toimintaoikeuksiin. Huomattava muutos nimenomaan työtaistelujen rajoittamiseksi tapahtui vuoden 2007 joulukuussa suuressa jaostossa annetuilla kahdella ennakkoratkaisulla.²⁰²

Vikingin tapauksessa oli riita laivayhtiön yhden aluksen ulosliputtamisesta eli sijoittumisesta Viroon halvemman työvoiman saamiseksi. Suomen Merimies-Unioni (SM-U) pyrki estämään tämän yhdessä kansainvälisen kuljetusalan työntekijäjärjestön ITF:n kanssa. Painostuksena se käytti lakon uhkaa sekä kansainvälisen järjestön kautta eräänlaista saartoa, kaikille alan järjestöille osoitettua kehotusta kieltäytyä neuvottelemasta Viking Linen kanssa, koska Viking Linen tosiasiallinen omistajuus oli Suomessa. Yhtiö nosti kanteen työntekijäjärjestöjä vastaan Isossa-Britanniassa, jossa on ITF:n kotipaikka. Kanne hyväksyttiin, mutta järjestöt valittivat ylempään asteeseen, joka pyysi ennakkoratkaisua. Court of Appeal pyysi ratkaisua sijoittautumis-oikeutta koskevan EY 43 artiklan soveltamisesta tapaukseen. Lähtökohdaksi

²⁰⁰ C-112/00, Eugen Schmidberger Internationale Transporte Planzüge vastassa Itävallan tasavalta. Ratkaisua on perusteellisesti eritelty Tuomas Ojanen (Ojanen 2004).

²⁰¹ Ojanen 2004 s. 133–134.

²⁰² Asiat C-438/05, International Transport Workers' Federation ja Suomen Merimies-Unioni vastassa Viking Line ABP ja OÜ Viking Line Eesti (Viking) sekä C-341/05, Laval un Partneri Ltd vastassa Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan ja Svenska Elektrikerförbundet (Laval)

EYT totesi, että lakko-oikeus tunnustetaan perusoikeudeksi (kohdat 43 ja 44). Perusoikeuksien suojelu on sellaisenaan oikeutettu intressi (kohta 45, jossa viitattiin mm. Schmidbergerin tapaukseen). Siitä huolimatta työtaistelutoimien toteuttamista koskeva oikeus on EY 43 artiklan soveltamispiirissä ja sitä on tulkittava niin, että yksityisille yrityksille myönnetään oikeuksia, joihin voidaan vedota ammattiliittoa tai ammattiliittojen yhtymää vastaan. Artiklalla on siis suora horisontaalinen vaikutus (kohta 66). Vaikka EY 137 artiklan 5 kohdan mukaan (nykyään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 153 artiklan 5 kohta) yhteisöllä ei ole toimivaltaa säännellä mm. lakko-oikeutta, tuomioistuimien katsoi, että jäsenvaltioiden on kuitenkin tätä niille jätettyä toimivaltaa käyttäessään ”noudatettava yhteisön oikeutta” (kohdat 39 ja 40). Suomen Merimies-Unioidin katsottiin loukanneen työantajien oikeutta sijoittua ja tarjota palveluja 43 ja 49 artiklan mukaan.²⁰³

Ratkaisussa todettiin lisäksi, että työtaistelutoimien 43 artiklan mukaiseen sijoittautumisoikeuteen kohdistuvat rajoitukset voidaan oikeuttaa ”työntekijöiden suojelun kaltaisen yleistä etua koskevan pakottavan syyn suojelulla edellyttäen, että osoitetaan, että niillä voidaan taata oikeutetun päämäärän saavuttaminen ja että niillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi”. Ratkaisu merkitsee näin ollen varsin voimakasta puuttumista kansalliseen lainsäädäntöön ja lainkäyttöön.

Lisäksi EYT päätti, että jos tuomioistuimien ratkaisee, toteaa, että niiden SM-U:n jäsenten työpaikat tai työehdot, joihin aluksen ulosliputtaminen voi vaikuttaa, olivat todella vaarassa tai vakavasti uhattuina, tuomioistuimen on vielä selvitettävä, voidaanko tämän ammattiliiton työtaistelutoimilla taata tavoitellun päämäärän toteutuminen ja ylitetäänkö sillä se, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi (kohta 84). Tässä ajattelussa työtaistelun tarkoituksella ja sen hyväksyttävyydellä on keskeinen merkitys.²⁰⁴ Keinojen sopivuutta arvioidaan suhteessa työtaistelun tarkoitukseen.

Lisäksi tuomioistuimen on tutkittava, oliko SM-U:lla muita keinoja, jotka rajoittavat vähemmän sijoittautumisvapautta, ja onko ammattiliitto käyttänyt nämä keinot ennen tähän toimeen ryhtymistä (kohta 87). Ratkaisulla tuotiin työtaistelutoimien arviointiin suhteellisuusperiaate, jonka mukaan keinojen pitää olla oikeassa suhteessa tavoitteeseen, eli liiallista voimaa ei saa käyttää. Ratkaisua on tässä suhteessa arvosteltu sillä perusteella, että arvioidaan suhteessa työtaistelun tarkoitukseen. Ratkaisusta voisi seurata, että tuomari asettaisi oman arvionsa työtaistelun tavoitteiden oikeutuksesta tai sopivuudesta sen yläpuolelle, mitä asianosaiset itse arvioivat edunvalvontaansa liittyvistä tavoit-

²⁰³ Sagan 2008 s. 61, 63–64: Perusoikeuskirjan 28 artiklan voimaantulo ei merkitse poikkeusta perustamissopimuksen 137 artiklasta. Tapauksesta myös Bercusson 2009 s. 391

²⁰⁴ Ks. myös Ahlberg Kerstin, ”Stridsåtgärder skyddes av EU-rätten men måste vara proportionerliga, skriver generaladvokater”, EU & Arbetsrätt nr 2/2007 s. 6.

teista.²⁰⁵ Lisäksi ratkaisussa on mukana eräänlainen ultima ratio -kanta, jonka mukaan työtaisteluun ei saisi ryhtyä, jos on käytettävissä muita keinoja.

Ratkaisua on kritisoitu voimakkaasti ja sen on todettu olevan ristiriidassa pohjoismaisen oikeuden kanssa. Sisämarkkinavapauksia painotettiin ihmis- ja perusoikeuksien kustannuksella.²⁰⁶ Erityisesti suhteellisuusperiaate on vieras, ja ammattiyhdistyksillä on perinteisesti vapaa valta harkita painostustoimiensa voimakkuus. Sen vuoksi on tarpeen korostaa, että ratkaisu koskee vain ristiriitatilannetta EU:n perusvapauksien kanssa eikä muunlaisia työtaisteluja.²⁰⁷ Ultima ratio -periaate on täysin vieras Suomen oikeustraditiolle. Ammattiyhdistyksiltä ei voine vaatia poikkeuksellisia menetelmiä kaikkien vaihtoehtoisten keinojen käyttämiseksi ennen työtaistelutoimia.²⁰⁸ Mainittakoon, että asia ei jatkunut pitempään kansallisessa tuomioistuimessa, koska se sovittiin asianosaisten kesken.

Lavalin tapauksessa EYT päätyi samanlaisiin päätelmiin kuin Vikingin tapauksessakin, mutta työtaistelun legitiimiä tavoitetta koskevat vaatimukset tulivat korostetummin esille. Kysymyksessä oli latvialaisen rakennusyrityksen sijoittuminen Ruotsiin sinne perustetun apurytityksen L&P Baltic Bygg AB:n avulla. Yritys käytti Latviasta tuotettuja rakentajia Vaxholmissa olevalla rakennustyömaalla. Ennakkoratkaisu koski työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon annetun direktiivin 96/71 sekä EY 49 artiklan ja 50 artiklan tulkintaa Ruotsin työtuomioistuimessa Arbetsdomstolissa vireillä olevassa vahingonkorvausta ym. koskevassa jutussa, jossa yhtiö oli kantajana ja yhdistykset vastaajina. Työntekijäjärjestöt olivat ryhtyneet yhtiön työmaan saartoon sen taivuttamiseksi yhtymään alan työehtosopimukseen. Ruotsissa ei ole työehtosopimusten yleissitovuutta, ja vähimmäispalkkatkin määritellään usein alueellisten sopimusosapuolten kesken. Lavalin ulkomaiset työntekijät olivat selvästi alipalkattuja verrattuna Ruotsin palkkatasoon.

Työtaistelumuotona käytettiin tuomion kohdan 34 mukaan saartoa, jolla esitettiin tavarantoimitukset työmaalle sekä asetettiin ”lakkovartiot”, ja kiellettiin latvialaisia työntekijöitä ja ajoneuvoja tulemasta työmaalle. Sitten saartoa tehostettiin niin, että sähköasentajat aloittivat myötätuntosaarron, joka merkitsi sitä, että ruotsalaiset sähköalan yritykset eivät enää voineet tarjota palvelujaan Lavalille. Työmaan toiminta loppui. Lisäksi muut ammatti-

²⁰⁵ Novitz 2010b s. 267–268; Laulom 2010 s. 41.

²⁰⁶ Ojanen 2009 s. 1122.

²⁰⁷ Bruun 2008 s. 471–472; samoin Rosas – Armati 2010 s. 161–162, jossa todetaan, että Vikingin ja Lavalin tapauksista johtuu, että EU:n oikeuteen on työtaisteluvapaudesta tullut yleinen periaate, jota kansalliset tuomioistuimet punnitsevat vain soveltaessaan EU:n oikeutta esimerkiksi ristiriitatilanteissa taloudellisten intressien kanssa. Henssler 2010 s. 404–405 katsoo, että suhteellisuusperiaate estää yritysten ja tavaraliikenteen eristämisen. Avoimeksi jää kysymys, mikä lopulta on eristämistä.

²⁰⁸ Bruun 2008 s. 474–475. Bruun ei pidä ratkaisua yleensäkin hyvin harkittuna. Däubler 2006 s. 340 arvostelee ratkaisua ja asettaa kysymyksen, kuinka kauan on neuvoteltava ennen kuin työtaisteluun saa ryhtyä. Ks. myös Bieback 1987 s. 300, jonka mukaan ultima ratio -periaate on yleensäkin epäselvä arviointikriteereiltään.

liitot aloittivat myötätuntotoimet, jotka koskivat kaikkia Lavalin työmaita Ruotsissa. Yhtiön toiminta loppui Ruotsissa ja apuyritys joutui konkurssiin. Kysymyksessä oli ruotsalaisissa yrityksissä järjestetty käsittelykielto; kieltäydettiin käsittelemästä tavaroita ja palveluja, joita Laval olisi tarvinnut. Lakkovartiosta ei ollut kysymys, vaan saartoon kuuluvasta tehosteesta, näkyvästä tiedottamisesta ja kehottamisesta. Kiistaa oli jossain määrin siitä, estetiinkö liikennettä tosiasiallisesti työmaan sulkemisella vai vain boikottiin aina kuuluvalla sanallisella painostamisella ja vaikuttamisella.

Yhtiö sai kanteelleen EYT:n hyväksynnän. Ratkaisussa todettiin, että kysymyksessä ei ollut sellainen työntekijöiden suojeleminen, joka oikeuttaisi työtaistelun käyttämiseen. Saarto oli sen mielestä ristiriidassa EY 49 artiklan mukaisen palvelujen vapaan tarjoamisoikeuden kanssa. Vaatimus työehtosopimukseen liittymisestä ei ollut perusteltu, koska se johtaisi sitoutumiseen sellaisiin ehtoihin, jotka eivät ole riittävän täsmällisiä ja joista ei saa riittävän helpposti selkoa. Yritykselle tulisi käytännössä ”mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi määrittää, mitä velvollisuuksia sen on noudatettava vähimmäispalkan osalta” (kohta 110). Tosiasiallisena ongelmana on Ruotsin asianomaisen työehtosopimuksen perustuminen pitkälti paikallisiin neuvotteluihin. Arvioissa EYT:n on katsottu menneen liian pitkälle tulkittaessa kansallista lakia. Tuomion kohdassa 70 esimerkiksi ammattiyhdistysten vaatimusta ei pidetty vähimmäispalkka vaatimuksena eli sellaisena kuin edellä mainitun direktiivin 3 artiklassa tarkoitetaan. Kuitenkin saman artiklan mukaan vähimmäispalkan käsite määritellään työntekopaikkana olevan jäsenvaltion lainsäädännössä tai käytännössä.²⁰⁹

Selostettujen ratkaisujen kautta EU:n oikeus on ulottunut laajalti myös työtaistelutoiminnan rajoituksiin, mikä on uutta säätelyä alueella, joka ei ennen vuoden 2007 tuomioistuinratkaisuja kuulunut EU:n kompetenssiin. Oikeus työtaistelutoimiin tunnustetaan edelleen, mutta sen sisältö on kaventunut työtaisteluille asetettujen uusien vaatimusten myötä. Vaatimukset ovat osoitus EYT:n tendenssistä oikeutta luovaksi elimeksi, koska esimerkiksi suhteellisuusperiaate ja vaatimus työtaistelukeinojen käyttämisestä vasta viimeisenä keinona eivät perustu voimassa oleviin normeihin. Tuomioistuimen päätöksillä on tulkintavaikeutusta vastaisuudessa jäsenvaltioiden oikeuskäytännössä.²¹⁰

Tosin on huomattava, että EU:n oikeudessa on tähän asti puututtu vain työtaisteluvapauteen ammattiyhdistys-oikeutena ja silloinkin vain suhteessa neljään perusvapauteen ylempinä tavoitteina. Yleinen työtaisteluvapaus on säilynyt koskemattomana. Kansalaistoimintana se on yhä kansallisten perustuslakien ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten suojaama.

²⁰⁹ Bruun 2008 s. 475; Vikingin ja Lavalin ratkaisut ovat johtaneet arvioihin, että ne ovat johtamassa ILO:n sopimuksen nro 87 vastaiseen käytäntöön; ks. Ahlberg Kerstin, ”ILO:s expertkommitté: Effekterna av Viking och Laval strider mot skyddet för organisationsrätten”. EU & arbetsrätt nr 1/2010 s. 1.

²¹⁰ Laulom 2010 s. 39 arvioi vaikutuksia Ranskassa.

4.4.3 ILO:n sopimukset

Vuoden 1919 Versailles’n rauhankonferenssista asti yhdenjaksoisesti toiminut ILO on massiivinen, kolmikantaisuuden jo alusta alkaen omaksunut järjestö, joka tuottaa paljon asiakirjoja.²¹¹ Sen merkitys työelämän kehittäjänä painottuu kehitysmailhin, mutta markkinatalousmaissakin sillä on vaikutusvaltaa, ja useimmat valtiot pyrkivät noudattamaan sen suosituksia ja periaatteita. Sopimusten valvonta perustuu jäsenvaltioiden raportointiin joka toinen tai viides vuosi. Ongelmana ILO:n toiminnassa on pidetty sitä, että se perustuu vain järjestäytyneiden sektorien edustukseen.²¹²

Työtaisteluvapaus on lakko-oikeuden nimellä olennainen osa ILO:n kahta sopimusta, nimittäin sopimuksia numero 87 (A 858/1949, SopS 45/1949) ja numero 98 (A 627/1951, SopS 32/1951).²¹³ Ilman nimenomaista mainintaa lakko-oikeus on täysin vakiintuneesti katsottu olennaiseksi osaksi työmarkkinajärjestelmää ja olevan osa näiden sopimusten mukaista järjestäytymisoikeutta. Tästä on ILO:n sekä asiantuntijakomitean että järjestäytymisvapauskomitean päätökset, joista on vakiintunut kansainväistä tapaoikeutta.²¹⁴ Mutta ILO ei kuitenkaan ole tuomioistuin, eikä sillä ole keinoja päätöstensä täytäntöönpanoon. Työ-oikeuden piirissä katsotaan kuitenkin yleisesti, että jäsenvaltioissa viranomaisia sitovat ILO:n valvontaelinten kannanotot, joihin tavallisesti viitataan muiden kansainvälisten sopimusten valvontaelinten ratkaisuisakin. Mielestäni Suomen tuomioistuinten on otettava huomioon ILO:n hallintoneuvoston, asiantuntijakomitean ja järjestäytymisvapauskomitean päätökset vähintään tulkintaa ohjaavina normeina. Erityisesti kanteluasioissa ILO:n ratkaisuja on luonnehdittu ”oikeudellisuonteiseksi menettelyksi”, mikä vastaa hyvin valvontatoiminnan luonnetta.²¹⁵

Sekä ILO:n sopimusten että ESP:n ja YK:n yleissopimusten tehosteena on todettu olevan vain ”häpeärangaistuksen”. Näihin sopimuksiin verrattuna EU:n oikeus on ”kovaa oikeutta”, jota jäsenvaltiot noudattavat myös käytännössä.²¹⁶

Lakko-oikeus koskee ILO:n sopimusten mukaisena vain työntekijöiden taloudellisiin ja sosiaalisiin oloihin liittyviä työtaisteluja. Sopimukset eivät siis suojaa puhtaasti poliittisia työtaisteluja, mutta kylläkin poliittisluonteisia eli myös valtioon kohdistuvia työtaisteluja, joilla vaaditaan talous- ja sosiaalipoliittisia toimia valtiolta. Sopimukset eivät suojaa myöskään sellaisia lakkoja,

²¹¹ ILO:n alkuvaiheista Vihma 1984 s. 32–38.

²¹² ILO:n historiasta ja taustoista ks. esim. Swepston 2009 s. 324–324.

²¹³ ILO:n sopimukset on saatettu Suomessa voimaan asetuksilla, poiketen yleensä ihmisoikeus-sopimusten voimaansaattamisesta, ks. Scheinin 1991 s. 174–175.

²¹⁴ Esim. Sagan 2008 s. 57; Sulkunen 2000 s. 508–518; Kittner 2005 s. 621.

²¹⁵ Vihma 1984 s. 120.

²¹⁶ Hellsten 2008 s. 32.

jotka on systemaattisesti päätetty jo kauan ennen neuvottelujen alkamista, eivätkä oikeudellisiin tulkintariitoihin liittyviä lakkoja.²¹⁷

Järjestäytymisvapauskomitean linjauksia työtaisteluvapauden rajoittamiseksi on tässä yhteydessä aihetta selostaa lyhyesti.²¹⁸ Tilapäiset rajoitukset ovat ILO:n sopimusten mukaan mahdollisia vain äkillisen kansallisen hätätilan aikana ja suhteellisuusperiaatetta noudattaen. Sopimukset sallivat myös pysyviä rajoituksia, jos työn keskeytyminen vaarantaisi väestön tai sen osan terveyden tai turvallisuuden. Poikkeukset lakko-oikeuteen voisivat tämän mukaan koskea esimerkiksi palomiehiä ja muita turvallisuutta ylläpitäviä työntekijöitä, kuten sairaalalohenkilökuntaa. Hyväksytyjä ovat myös poikkeustilan aikaiset rajoitukset luonnonkatastrofien vuoksi. Järjestön käytännössä on kehitelty erityinen vähimmäispalvelujen turvaamisen periaate. Sen mukaan tietty vähimmäistaso on turvattava työtaistelun aikanakin. Pelkästään taloudelliset edut eivät ole hyväksyttäviä perusteita rajoituksille. Olennaisina palveluina pidetään sairaala-alan, sähköalan, vesihuollon, puhelinliikenteen ja lennonvalvonnan sellaisia töitä, joita väestön terveys ja turvallisuus edellyttävät. Rajoitukset eivät koske kokonaisia työaloja, vaan mainituilla esimerkialoilla sellaisia töitä, joiden keskeytyminen aiheuttaisi vaaraa. Olennaisia palveluja eivät ole esimerkiksi radio- ja televisiolähetykset, polttoaineen jakelu, satamat, pankit ja verohallinnon tietopalvelu.²¹⁹

Valvontaelinten ratkaisuihin on selvästi todettu, että pakkosovinto ja siihen verrattava työtaistelun kieltäminen lailla on sopimusten vastaista. Pakkosovinto sotiinkin jo ILO:n keskeistä vapaan sopimisoikeuden periaatetta vastaan. Tanska ja Norja eivät ole välittäneet ILO:n kannanotoista, vaan ovat jäsenyydestään huolimatta ottaneet käyttöön pakkosovintomenettelyn.²²⁰

4.4.4 Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja

Euroopan ihmisoikeussopimuksen rinnalle Euroopan neuvostossa hyväksyttiin vuonna 1961 sosiaalinen peruskirja, joka uudistettiin vuonna 1996. Suomi on liittynyt Uudistettuun Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan (ESP) ja se on saatettu voimaan tasavallan presidentin asetuksella (639/2002; SopS 80). Sopimuksen 6 artiklan 4. kohdan mukaan työnantajilla ja työntekijöillä on oikeus eturistiriitatilanteessa ryhtyä yhteistoimiin, kuten lakkoon, edellyttäen että työ- tai virkaehtosopimuksista ei muuta johdu. Sopimuksen hyväksymisen yhteydessä Suomi ilmoitti sitoutuvansa noudattamaan myös 5 ja 6 artiklaa. Nämä ammat-

²¹⁷ Digest 481, 482, 485.

²¹⁸ ILO:n ratkaisukäytäntöä on yksityiskohtaisesti selvittänyt Olavi Sulkunen, ks. Sulkunen 2000 s. 508–521.

²¹⁹ Digest 544, 545.

²²⁰ Digest 860, 862, 863, 869.

tiyhdistysoikeuksia koskevat artiklat kuuluvat sopimuksen kovaan ytimeen, joka sitoo yksiselitteisesti jäsenvaltioita.²²¹

Sopimuksen valvontaa suorittaa lähinnä kaksi elintä, hallitusten välinen ministerikomitea ja varsinaista oikeudellista arviointia varten perustettu asiantuntijakomitea. Valvonta perustuu sopimukseen yhtyneiden valtioiden antamiin raportteihin ja niiden johdosta esitettyihin tiedusteluihin. Artiklat on ryhmitelty neljään osaan, joista jäsenvaltiot antavat kustakin vuorotellen vuosiraportin. Esimerkiksi työoikeuksia koskevat artiklat 2, 4, 5, 6, 21, 22, 26, 28 ja 29 muodostavat oman ryhmänsä, jonka toteutumisesta on esitettävä raportti joka neljäs vuosi. Valvonnassa on korostetusti mukana ihmisoikeusnäkökulma ja yhteen-sopivuus muiden kansainvälisten sopimusten kanssa.²²²

Asiantuntijakomitea on antanut lukuisia lausuntoja työtaisteluvapaudesta. Merkityksellisiä nyt esillä olevan aiheen kannalta ovat Suomea, muita Pohjolan valtioita sekä joitakin Länsi-Euroopan maita koskevat päätelmät. Asiantuntijakomitea on nimenomaisesti omaksunut ILO:n linjaukset työntekijöiden oikeuksia koskevista kysymyksistä.²²³

Suomea koskevat lausunnot liittyvät virkamiesten lakko-oikeuteen. Asiantuntijakomitea on useita kertoja huomauttanut, että Suomen laki on ristiriidassa ESP 6 artiklan 4. kohdan kanssa erityisesti kahdessa suhteessa:

1. Virkamieslakko on sallittu vain virkamiesyhdistyksen päättämänä.
2. Virkamieslakko on sallittu vain sellaisten tavoitteiden ajamiseksi, jotka ovat sovittavissa virkaehtosopimuksella.²²⁴

Ristiriitaa on etenkin siinä, että virkamiehillä ei ole oikeutta protestoida työtaistelulla hallituksen talous- ja sosiaalipolitiikkaa vastaan silloinkaan, kun toimijoina ovat teknisluonteisissa tehtävissä olevat virkamiehet, jotka eivät käytä julkista valtaa. Toisaalta asiantuntijakomitean vuoden 2006 ratkaisussa todetaan, että Suomessa virkamiesyhdistysten perustaminen on helppoa ja niitä saa perustaa vapaasti, joten ristiriita ei tässä suhteessa muodosta varsinaista rikkomusta.

Johtopäätöksenä asiantuntijakomitean linjauksista on, että virkaehtosopimuslakeja pitäisi muuttaa niin, että virkamiehilläkin olisi oikeus poliittisiin ja myötätuntolakkoihin, kuten ESP 6.4 edellyttää. Kuten ESP:n liitteessä on 6 ar-

²²¹ De Schutter 2009 s. 429.

²²² De Schutter 2009 s. 430–432, 437.

²²³ Sulkunen 2000 s. 533.

²²⁴ Conclusions XIII – 3 s. 279–280; Suomea koskevat päätelmät c – 17 – 1 – en1 (1.1.2001), c – 16 – 1 – en1 (30.5.2003), c – 17 – 1 – en1 (28.2.2005) ja c – 2006 – en1 (30.6.2006). Viitattaessa ESP:n asiantuntijakomitean päätelmiin käytetään tässä kahta tapaa. Lyhenteellä Conclusions viitataan painettuihin EN:n julkaisuihin. Käytettäessä viittausta, joka on muotoa: ”c – 17 – 1 – en1” viitataan EN:n verkkosivulla <http://hudoc.esc.coe.int> julkaistuun aineistoon, josta päätelmät ovat löydettävissä valtion nimen ja päivämäärän mukaan. Näitä sivustoja olen käyttänyt 1.–2.10.2011.

tiklan yhteydessä todettu, siihen voidaan säätää rajoituksia vain jos ne ovat perusteltuja ESP V osan G-artiklan mukaisesti. Sen mukaan lailla voidaan säätää sellaisia lisärajoituksia, jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa muiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi tai yleisen edun, kansallisen turvallisuuden, kansan terveyden tai moraalin suojelemiseksi.

Ruotsin oikeusjärjestelmään on kohdistettu samantapaista kritiikkiä. Ruotsin raporttien mukaan lakko-oikeus on varattu vain ammattiyhdistyksille, vaikka hallitusmuodossa ei sellaista rajoitusta mainitakaan. Asiantuntijakomitea on todennut, että tällainen rajoitus on ristiriidassa ESP 6 artiklan 4. kohdan kanssa.²²⁵ Lakko-oikeus kuuluu kaikille. Ruotsissa saa kuitenkin vapaasti perustaa ammattiyhdistyksiä, joten käytäntö on hyväksyttävissä, eikä varsinaista rikkomusta ole todettu. Asiantuntijakomitea piti myös lakon ennakoilmoituksen rikkomisesta säädettyjä sakkoja kohtuuttomina (2000-luvun alussa 30.000–100.000 kruunua ja sovittelijan siirtämisspätöksen rikkomisesta jopa 300.000–1 miljoona kruunua).

Tanskaa koskee vuodelta 2006 oleva päätelmä, jonka mukaan Tanskan laki on ristiriidassa ESP 6 artiklan 4. kohdan kanssa seuraavilta osin:

1. Työriitojen sovittelijan rooli on liian hallitseva. Sovittelijalla on oikeus linkittää eri alojen jäsenäänestyksiä yhteen sekä päättää ajankohdasta, jolloin neuvottelutie on käyty loppuun.
2. Virkamiehiltä puuttuu lakko-oikeus.
3. Lailliseen lakkoon osallistuneille ei taata oikeutta palata työhön.
4. Liittoihin kuulumattomien työntekijöiden asema on huonompi, koska heidän katsotaan rikkovan työ sopimuksiaan osallistumalla ammattiliiton julistamaan lakkoon.²²⁶

Norjan on todettu usein rikkoneen ESP 6 artiklaa. Norjaa on huomautettu siitä, että lakko-oikeus ei ole monopoli, vaan myös vapaiden ryhmien oikeus.²²⁷ Öljyntuotantoa koski vuoden 1997 lakko, jossa 25 prosenttia öljyntuotannon työntekijöistä aloitti lakon. Lakon ulkopuolelle jäivät työntekijät, jotka olivat eri työehtosopimuksen piirissä. Asiantuntijakomitea katsoi, että ESP 31 artiklan mukaisia rajoitusedellytyksiä ei ollut ja vähimmäisturva oli järjestetty, joten työtaistelun kieltämiseen ei ollut hyväksyttäviä syitä. Sen sijaan rajoitukset hyväksyväälle kannalle asiantuntijakomitea asettui 15.6.1998 alkaneen terveydenhuoltoalan lakon suhteen. Valtion interventio oli välttämätön demokraattisessa yhteiskunnassa yleisen terveyden suojaamiseksi. Valtion eri aloilla 28.5.1998 alkanut lakko oli 19 liiton järjestämä, ja siihen osallistui 3.000 jäsentä, jotka olivat muun muassa opettajia ja terveydenhoitajia. Lakon johdosta yleiset roko-

²²⁵ Conclusions XV – 1 vol. 2 s. 566, c – 2002 (31.3.2002); ks. Sulkunen 2000 s. 526–527.

²²⁶ c – 18 – 1 – en1 (31.10.2006); samoin uudestaan Conclusions XIX – 3 s. 81–83.

²²⁷ Conclusions XV – 1 vol. 2 s. 432.

tukset viivästyivät, mutta asiantuntijakomitea katsoi, ettei tämä oikeuttanut lakon kieltämiseen. Hengen tai terveyden vaarantumisesta ei ollut kysymys. Samoin puuttuminen pappien, opettajien, kirjastonhoitajien ja lakimiesten lakoon ei ollut hyväksyttävää ja pakkosovinto oli siten ristiriidassa ESP 6 artiklan kanssa. Valtion toimintaa pidettiin yleisesti liioiteltuna vuosien 1997 ja 1998 ratkaisuisa.²²⁸

Uudempaa käytäntöä on vuosilta 2006 ja 2010.²²⁹ Vuonna 2006 oli kysymyksessä tapaus, jossa asiantuntijakomitea totesi, että pelkästään taloudelliset syyt eivät riitä lakko-oikeuden rajoittamiseen, joten pakkosovinto oli ristiriidassa sopimuksen kanssa. Vuonna 2010 olivat kysymyksessä useiden akateemisten alojen sekä rahoituslaitosten lakot, jotka vaaransivat muun muassa pankkitoiminnot, poliisin rikostutkinnan, tuomioistuinten toiminnan, terveydenhuollon sekä eläinlääkinnän. Asiantuntijakomitea ei hyväksynyt pakkosovintopäätöstä mainituista vaaroista huolimatta. Lakkojen oli määrä eskaloitua yhdenmendoista lakkopäivän jälkeen laajemmaksi, mutta pakkosovintoratkaisu esti sen.

Myös *Viron* on todettu toimineen jatkuvasti ESP 6 artiklan vastaisesti, koska kaikilta virkamiehiltä on kielletty lakko-oikeus.²³⁰

Saksaa koskevista ratkaisuista on sikäläiselle järjestelmälle tyypillinen tilanne vuodelta 2005. Asiantuntijakomitea totesi, että Saksan oikeustila on ristiriidassa ESP 6 artiklan kanssa, koska:

1. Työtaistelut muista kuin työehtosopimuksella sovittavista asioista on kielletty.
2. Lakkokielto koskee aiheettomasti sellaisiakin virkamiehiä, jotka eivät käytä julkista valtaa
3. Rautateillä ja postilaitoksessa on täysi lakkokielto.

Myös Saksassa vallitsevasti noudatetun suhteellisuusperiaatteen on todettu olevan sopimuksen vastainen, koska tuomioistuimet suhteellisuutta arvioidessaan ottavat itselleen ammattiyhdistysten roolin.²³¹

Ranskaa koskevista ratkaisuista mainittakoon kaksi virkamiehiä koskevaa päätelmää. Sopimuksen kanssa ristiriidassa katsottiin olevan vaatimuksen, jonka mukaan vain edustavimmat virkamiesjärjestöt olivat oikeutettuja julistamaan virkamieslakon. Tässäkin korostuu asiantuntijakomitean vahva tulkinta, jonka mukaan työtaisteluoikeus ei ole mikään järjestöjen yksinoikeus, vaan kaikille kuuluva.²³²

²²⁸ Conclusions XV – 1 vol. 2 s. 430–438 , valtion väliintulosta yleisesti s. 437.

²²⁹ Norjaa koskevia päätelmiä c – 2006 – en2 (30.6.2006); 2010/def/NOR/ (22.10.2010); Norjan aikaisemmista tapauksista ks. myös Sulkunen 2000 s. 537–538.

²³⁰ c – 2004 – en1 (31.5.2004), c – 2006 – en1 (30.6.2006), 2010/def/EST (25.11.2010).

²³¹ c – 17 – 1 – en1 (28.2.2005).

²³² c – 2004 – en1 (31.5.2004), c – 2006 – en1 (30.6.2006).

4.4.5 YK:n yleissopimukset

Myös YK:n TSS-sopimuksen valvonta perustuu jäsenvaltioiden raportointiin sopimuksen ehtojen toteutumisesta. Sopimuksen 8 artiklan 1. kappaleen d)-kohdassa on nimenomaisesti taattu lakko-oikeus. Artikla ei ole YK:n TSS-komiteassa ollut erityisen keskeinen valvottava kysymys, vaan valvonta on suunnattu pääosin muihin sosiaalisiin ja taloudellisiin ongelmiin. Alun perin taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä sopimusmääräyksiä pidettiin alempiarvoisina verrattuna poliittisiin oikeuksiin, mutta käsitys on muuttunut, eikä TSS-sopimusta enää voi luonnehtia vain ohjelmalliseksi.²³³ Sopimus on samalla velvoittava kuin muutkin sopimukset, vaikka TSS-sopimuksen 2 artiklan mukaan huomioon otetaan jäsenvaltion taloudelliset mahdollisuudet. Sopimus velvoittaakin tekemään kaiken mahdollisen käytettävissä olevien resurssien mukaan, kaikin soveltuvin keinoin.²³⁴ Lakko-oikeutta arvioitaessa resurssikysymyksellä ei ole paljon merkitystä. Nähdäkseni erittäin köyhissä oloissa lakon aikanakin taattava vähimmäispalvelujen taso on kuitenkin erilainen kuin kehittyneissä maissa.

Suomen oikeutta koskevasti on TSS-komitean päätelmässä yhdessä tapauksessa viitattu lakko-oikeuteen. Kun määräaikaisten työ sopimukset ovat lisääntyneet, komitea kehotti 38. ja 39. istunnon raportissaan Suomea huolehtimaan siitä, että työsuhteiden tilapäisyys ei vaaranna 8. artiklan mukaista lakko-oikeutta eikä muita työoikeudellisia velvoitteita. Lausunnossa viitattiin siihen, että määräaikaisten sopimusten käyttämisellä voidaan kiertää useitakin työoikeudellisia velvoitteita, kuten oikeutta työhön sekä kohtuulliseen palkkaan ja työaikaan.²³⁵

Isoa-Britanniaa on huomautettu siitä, että se ei ole ottanut lainsäädäntönsä lakko-oikeutta, ja että lakko ei saa johtaa työ sopimusten purkamiseen.²³⁶

Viroa on huomautettu siitä, että virkamiehillä ei ole sopimuksen edellyttämää lakko-oikeutta ja kehoitettu saattamaan lainsäädäntönsä ILO:n edellyttämälle tasolle.²³⁷

Tanskan raportti on antanut aiheen huomautuksiin muun muassa vuonna 2000. Komitea katsoi Tanskan rajoittaneen aiheettomasti opettajien lakko-oikeutta, vaikka he eivät ole julkisen vallan käyttäjiä.²³⁸

Saksan lakko-oikeuteen on kiinnitetty huomiota muun muassa sikäli, että virkamiesten lakkokielto on lähes täydellinen. Komitea suositteli Saksaa hy-

²³³ Riedel 2009 s. 140.

²³⁴ Riedel 2009 s. 137–138.

²³⁵ CESC E 2008/22 E/C. 12/2007/3 s. 35, kohta 211.

²³⁶ CESC E/2003/22, E/C. 12/2002/13 s. 41, kohdat 219 ja 237, jossa uudistettiin suositus lakko-oikeuden ottamisesta lakiin.

²³⁷ CESC E/2003/22, E/C. 12/2002/13 s. 70, kohdat 499 ja 522.

²³⁸ CESC E/2000/22, E/C. 12/1999/11 s. 32, kohdat 110 ja 118.

väksymään TSS-sopimuksen mukaisen lakko-oikeuden muille kuin välttämättömiä töitä tekeville virkamiehille.²³⁹

Itävallan tilanteen on todettu olevan ristiriidassa sopimuksen kanssa, koska yksittäisille työntekijöille voi tulla haitallisia seuraamuksia lakkoon osallistumisesta, jota pidetään sopimusrikkomuksena.²⁴⁰

Keskustelua on aikoinaan käyty siitä, koskeeko myös KP-sopimuksen yhdistymisvapautta koskeva 22 artikla työtaisteluvapautta ja lakko-oikeutta. Vallitseva kanta näyttää olevan, että lakko-oikeuden valvonta ei kuulu sopimusta valvoavan YK:n Ihmisoikeuskomitean valvonta-alueeseen. Perusteluna on, että valvonta on syytä keskittää TSS-komitealle päällekkäisyyden välttämiseksi.²⁴¹

4.5 TYÖRIITOJEN SOVITTELU

Työriitojen sovittelu on tehokas menetelmä työehtoihin liittyvien laillisten työnseisausten välttämiseksi. Menettelyllä pyritään kompromisseihin tulonjaossa, ja sitä edistämään on perustettu erityinen virkakoneisto.²⁴² Vuodesta 2009 alkaen on koneistoa uudistettu niin, että valtakunnansovittelijan lisäksi voi entisten piirisovittelijoiden tilalla olla sovittelijoita, joiden toimialana on koko maa. Samalla lakitekstiin lisättiin lain tarkoituksiksi työmarkkinoiden toimivuuden edistäminen, millä tavoitellaan valtakunnansovittelijalle laajempaa roolia kuin pelkkä sovittelu. Sovitteluinstituutio on tarkoitettu helpottamaan markkinatoimintaa tapauksissa, joissa työvoiman saanti vaarantuu. Muutoksen tavoitteena oli lisätä reagointiherkkyyttä työriitoihin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.²⁴³

Aiottuja työnseisauksia koskeva ilmoitusvelvollisuus TRiitaL 7 §:n mukaisena merkitsee eräänlaista rajoitusta, vaikka se on oikeastaan työtaisteluvapauden käyttämistä säätelevä järjestyssääntö. Se on tarkoitettu vain helpottamaan työmarkkinaosapuolten välisten ristiriitojen sovittelua. Sovittelu voi kohdistua vain eturistiriitoihin eli lähinnä työehtoihin. Oikeudelliset riidat eivät kuulu tähän sovitteluun. Tosin raja oikeusriitojen ja eturiitojen välillä ei ole selvä, ja työtaistelulla voidaan tietysti tavoitella oikeudellisen riidan ratkaisua ohi tuomioistuimen ja täytäntöönpanokoneiston. On esitetty myös oikeudellisten ja

²³⁹ CESCR E/1999/22, E/C. 12/1998/26 s. 57, kohta 318 ja s. 58 kohta 330.

²⁴⁰ CESCR E/1988/14, E/C. 12/1988/4 s. 11, kohdat 42 ja 43.

²⁴¹ Ks. Herzfeld Olsson 2003 s. 216, 218. Aikaisemmin Sulkunen on katsonut, että Ihmisoikeuskomitea on tulkinut lakko-oikeuden sisältyvän myös KP-sopimuksen 22 artiklaan, ks. Sulkunen 2000 s. 569–570.

²⁴² Sovittelun merkitystä kuvaa, että sovittelussa on ollut v. 1963–2007 yhteensä 1967 riitaa, enimmillään 200 tapausta vuodessa (1984); ks. HE 19/2009 vp s. 4; sovittelun tuloksista ks. Koulumäki 2009 s. 265.

²⁴³ HE 19/2009 vp, yleisperustelujen kohta 3.

intressiriitojen rajan häivyttämistä, jolloin työriitojen sovitteluun voitaisiin ottaa myös oikeudellisia riitoja.²⁴⁴ Näin riitojen sovittelu laajenisi olennaisesti. Tuomioistuimet pysyisivät silti vain oikeusriitojen ratkaisijoina.

Työnseisauksesta on TRiitaL 7 §:n mukaan ilmoitettava kahta viikkoa aikaisemmin vastapuolelle ja työriitojen sovittelijalle. Ilmoituksessa on mainittava työnseisauksen syyt, laajuus ja ”alkamishetki”. Tehosteeksi on säädetty sakko-rangaistus, joka harvoissa käytännön tapauksissa on koskenut järjestön hallituksen jäseniä ja puheenjohtajaa. Ilmoitusvelvollisuus koskee vain työnseisauksia eli varsinaista lakkoa ja työsulkuja, mutta ei muita työtaistelumuotoja. Osittaiset työstäkieltäytymiset ja jarrutus ovat sovittelutoimen ulkopuolella. Tavalista onkin, että lailliset työtaistelut alkavat heti ilmoituksen yhteydessä lievempinä painostuksina, yleensä ylityökieltä. Ilmoitusvelvollisuus ei myöskään koske muita kuin työriidan eli työehtoihin liittyvän erimielisyyden tehosteeksi aiottuja työnseisauksia. Tämä johtuu siitä, että muissa työtaistelumuodoissa ei ole mitään sovitteluvaihtoehtoa. Ne voivat olla poliittisia lakkoja ja mielenosoituksia tai myötätuntolakkoja, eikä niiden yhteydessä siten neuvotella ja sovitella palkkoja tai muita asianomaisen työalan työehtoja.

Kahden viikon ilmoitusaika on neuvottelutilanteita ajatellen pitkä, ja mahdollistaa vastapuolen eli useimmiten työnantajapuolen hyvän valmistautumisen työnseisaukseen. Käytännössä se johtaa työnseisausten pitkittymiseen ja lisää tehottomuutta.

Ilmoitusvelvollisuus koskee kaikkia järjestäjiä. Myös tilapäiset lakko-organisaatiot ja yksittäiset henkilötkin ovat velvollisia ilmoittamaan aikomastaan lakosta. Ilmoitusvelvollisuuden ohella työnseisauksen järjestäjän velvollisuus on osallistua sovittelijan kutsumiin neuvotteluihin. Sovittelun jälkeenkin järjestöillä on oikeus päättää, aloittavatko ne työnseisauksen vai hyväksyvätkö mahdollisen sovintoesityksen ja sen mukana uuden työehtosopimuksen.

Varsinaisena työtaisteluvapauden rajoituksena voi pitää työ- ja elinkeinoministeriölle TRiitaL 8 §:ssä annettua valtaa määrätä ilmoitettu työnseisaus siirrettäväksi enintään 14 päivää myöhemmäksi, jos työnseisauksen tai sen laajentamisen katsotaan kohdistuvan yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin tai vahingoittavan huomattavasti yleistä etua. Virkamiesten lakko voidaan kieltää lisäksi vielä seitsemäksi päiväksi.²⁴⁵ Lainkohtaa on tulkittu erittäin laveasti niin, että lähes kaikki työalat on voitu katsoa elintärkeiksi. Yleensä ministerit ovat käyttäneet täyttä 14 päivän kiello-oikeuttaan, vaikka lain nimenomainen tarkoitus on vain varata sovittelulle lisäaikaa kunkin tilanteen edellyttämällä tavalla.

²⁴⁴ Koulou 2009 s. 276.

²⁴⁵ Ilmoitusvelvollisuuden rikkomisen aiheuttamasta vahingonkorvausvastuusta ks. edellä luku 4.2; määräaikaisten laskemisesta ja TRiitaL:n ja sovittelun merkityksestä rajoittamispyrkimyksenä ks. esim. Hölttä 1999 s. 144–157.

Oikeus työnseisauksen väliaikaiseen kieltoon on mahdollistanut myös puolueellisen menettelyn.²⁴⁶

4.6 PAKKOSOVINTO

Suomeenkin on usein kaavailtu ja vaadittu erityistä pakkosovintomenettelyä, jolla lakot voitaisiin yksittäistapauksissa kieltää erityisesti niin sanotuilla avainaloilla. Markkinataloudessa ei oikeastaan teetetä tarpeetonta työtä, joten periaatteessa kaikki alat ovat avainaloja. Joillakin aloilla työtaistelun vaikutus ympäristöön on nopeampaa, kuten satamalakoissa. Joillakin aloilla taas vaikutus näkyy pitkän ajan päästä, mutta voi olla sitäkin kohtalokkaampaa, kuten esimerkiksi opetusallalla. Kieltämishankkeissa on kysymyksessä korostetusti talouselämän etu. Väestön toimeentulon, terveydenhuollon ja muun vähimmäistason turvaamiseksi työtaisteluja voi rajoittaa jo kansainvälisten sopimustenkin mukaan. Pakkosovinto tarkoittaisi, että julkishallinnon päätöksellä julistettaisiin tietyn tasoinen työehtosopimus tulevaksi voimaan ja samalla työrauhavollisuus. Normaalioloissa tällainen menettely on ristiriidassa perustuslain ja samalla kansainvälisten sopimusten kanssa. Sopimuksista YK:n TSS-sopimus, ESP 6 artikla ja ILO:n yleissopimus nro 87 mahdollistavat lakko-oikeudesta poikkeamisen vain lainsäädännöllä, joka on välttämätön demokraattisessa yhteiskunnassa muiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi tai yleisen edun, kansallisen turvallisuuden kansan terveyden ja moraalin suojelemiseksi. Julkisuuksessa ehkä näkyvimmin ILO on korostanut useissa yhteyksissä, että puuttuminen neuvotteluvapauteen on oikeutettua vain poikkeuksellisissa ja vakavissa tapauksissa ja vain rajoitetun ajan.²⁴⁷

Suomen kuljetusalan ammattiliiton järjestämä ahtausalan lakko keväällä 2010 johti paitsi painostukseen myös keskusteluun lainsäädäntöelimissä siitä, onko mahdollista kieltää lakot erityisesti avainaloilla. Etenkin työnantajien keskusjärjestö ja sen organisaatio Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA olivat aktiivisia, ja hankkivat eräänlaisen selvityksen työtaistelujen rajoittamisesta Tanskassa ja Norjassa. Tarkoitus oli saada kielletyiksi sellaiset työtaistelut, joista aiheutuu huomattavia taloudellisia menetyksiä yhtiöille, minkä lisäksi perusteluna esitettiin kolmansille aiheutuva haitta.²⁴⁸ Kieltämispyrkimyksille on haettu

²⁴⁶ Esimerkiksi kevään 2010 elintarvikealan työriidan aikana työministeri Sinnemäki määräsi lakon siirrettäväksi, mutta ei työnantajaliiton toimeenpanemaa työsulkua. Myös ESP:n valvontaelimissä on arvosteltu sovittelijalle annettua liiallista määräämisvaltaa, esim. ESP:n asiantuntijakomitea c – 18 – 1 – en1, 31.10.2006 (Tanska).

²⁴⁷ Petra Herzfeld Olsson, ”ILO varnar för långtgående ingrepp in förhandlingsfriheten”, s. 5. EU & arbetsrätt nr 1/2011.

²⁴⁸ Sipponen 2010, s. 2. Sipponen on EVA:n entinen toimitusjohtaja. Däubler 2006 s. 339 toteaa, että lakko loukkaa aina ulkopuolisten oikeuksia. Se olisi kuitenkin oikeudenvastaista vain,

tukea Tanskasta ja Norjasta, joissa on käytössä työtaistelujen kieltäminen tapauskohtaisilla laeilla sekä Norjassa erityisessä palkkaneuvostossa määrättävillä pakkosovinnolla. Molemmat maat ovat pitkälle korporatisoituneita ja niiden ammattiyhdistysliike on osa poliittista järjestelmää. Tanskassa perusoikeudet eivät ulotu kollektiivisiin oikeuksiin, mistä on saatu perustelu sille, että työtaistelua voidaan kieltää tavallisella lailla. Suomessa kollektiivisilla oikeuksilla tarkoitetaan kolmannen sukupolven perusoikeuksia, kuten oikeutta rauhaan, kansojen itsemääräämisoikeutta ja vähemmistöjen oikeuksia. Tällaisia ovat PL 17 §:n mukaiset saamelaiden ym. ryhmien kulttuuriset oikeudet.²⁴⁹ Työtaisteluvapaus ei ole kollektiivinen oikeus, vaan sekä yksilöille että yhdistyksille kuuluva perusoikeus. Työehtosopimusneuvottelujen näkökulmasta työtaisteluvapautta voi kyllä kuvailla kollektiiviseksi oikeudeksi, mutta taustalla on välttämättä jokaiselle yksilölle kuuluva oikeus.²⁵⁰

Pakkosovintopyrkimyksiä esiintyy toistuvasti myös siellä, missä työrauhavelvollisuus muutenkin on laaja. Perusteluna on yleensä kansantalouden etu ja ulkopuolisten vahinko. Tavoitteena on tiukka kontrolli.²⁵¹

Pakkosovintomenettely on jyrkässä ristiriidassa sopimusvapauden kanssa, minkä lisäksi se on kansainvälisten sopimusten vastainen. Esimerkiksi KP-sopimuksen 22 artiklan mukaan lailla kieltäminen on mahdollista vain, jos rajoitukset ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden tahi yleisen järjestyksen takia taikka terveydenhoidon tai moraalien tahi muiden oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. Pelkästään taloudellisen edun, kuten yritysvoiton, turvaamiseksi rajoitukset eivät ole mahdollisia loukkaamatta kansainvälisiä sopimuksia. Pakkosovinto on ristiriidassa myös ESP 6 artiklan 4. kohdan kanssa. Sopimuksen valvontaelinten mukaan esimerkiksi Norja on usein rikkonut sopimusta nimenomaan pakkosovintomenettelyllä, kuten edellä ESP:n käytäntöä koskevassa selvityksessä luvussa 4.4.4 totesin. Norja on hyväksynyt kiellot myös pelkän taloudellisen intressin vuoksi, mikä ei ole ESP:n asiantuntijakomitean linjausten mukaan sallittua.²⁵² Sen si-

jos ulkopuolisten perusoikeudet tulisivat kohtuuttomasti rajoitetuiksi, kun heidät vedettäisiin yhteiseen kärsimysnäytelmään. Saksassa on perustuslain (GG art. 9) tulkinnassa katsottu pakkosovinto aina lainvastaiseksi. Hätätila- ja vastaavat perustelut ovat liian epämääräisiä. Kolmansien suoja on järjestetty perusoikeuksien punnintasäännöillä. Lakon lopettaminen lailla olisi perustuslain ja ILO:n sopimusten vastaista. Tästä Däubler 1987 s. 121–122.

²⁴⁹ Hallberg 1999a s. 41; Karapuu 1999a, s. 64, 72–73. Vrt. Sipponen 2010 s. 3, jossa työtaisteluoikeus leimataan kollektiiviseksi oikeudeksi.

²⁵⁰ Novitz 2003 s. 54–55.

²⁵¹ Ks. esim. Henssler 2010 s. 417.

²⁵² Esimerkkinä ESP:n asiantuntijakomitean päätelmä c – 14 – 1 – en2, 30.3.1998 (Norja). Tapaus koski öljynporausalaa. Lakko jatkui 24 tuntia, jonka jälkeen se kiellettiin suuren taloudellisen intressin vuoksi ensin hallituksen väliaikaisella päätöksellä ja sitten palkkaneuvostossa. Norjan korkein oikeus hyväksyi kiellon ja piti sitä kansainvälisten velvoitteiden mukaisena. Harris – Darcy 2001 s. 108 on myös kommentoinut tapausta.

jaan terveydenhoitoalalla rajoituksia on hyväksytty muiden oikeuksien turvaamiseksi. Tällöin ovat kysymyksessä muut kuin taloudelliset intressit.

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on vuonna 2010 käsitellyt yleisesti kysymystä työrauhajärjestelmän kehittämistarpeista. Keskusteluihin on osallistunut työmarkkinajärjestöjen edustajia, virkamiehiä ja työoikeuden asiantuntijoita. Työnantajien keskusjärjestö EK esitti lausunnossaan eduskunnalle, että vaikeissa työmarkkinariidoissa voitaisiin asettaa välimiesoikeus tai lautakunta ”ratkaisemaan kiista, jos osapuolet eivät siihen itse kykene”.²⁵³ Ehdotus tarkoittaa selvästi pakkosovintomenettelyä. Valiokunnan kokouksessa *Kari-Pekka Tiitinen* ja *Niklas Bruun* totesivat, että pakkosovinto on ristiriidassa ILO:n Suomea sitoviin sopimuksiin perustuvien valvontaelinten ratkaisujen kanssa. Sekä pakkosovintomenettely että eduskunnan puuttuminen konkreettiseen työriitaan säätämällä työehtosopimusten voimassaolon jatkumisesta kiellemällä alkava tai alkanut työtaistelu ovat ILO:n sopimuksen nro 87 vastaisia.²⁵⁴

Pakkosovinto loukkaa järjestöjen oikeutta tehdä työehtosopimuksia. Lisäksi se loukkaa EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklaa, jonka mukaan rajoituksia voidaan säätää vain lailla. Perusoikeuskirjan 54 artiklan mukaan sopimuksen määräysten ei saa tulkita antavan oikeutta tehdä tyhjäksi siinä mainittuja oikeuksia. Pakkosovinto merkitsisi perusoikeuskirjan 28 mukaisen neuvottelu- sekä työ- ja virkaehtosopimusten sopimisoikeuden tekemistä tyhjäksi.

Kansantaloudellisissa kontekstissa työvoima on vain yksi tuotannontekijä. Muita ovat mm. kiinteistöt, energia, raaka-aineet ja rahoitus. Jos yritystaloudelliset perustelut hyväksyttäisiin työtaisteluvapauden rajoitusperusteiksi, looginen päättely johtaisi tarkastelemaan muitakin tuotannontekijöitä yrityksiä ja niiden välityksellä koko kansantaloutta ylläpitävinä tekijöinä. Suomessa on metsäteollisuudessa aina ollut ongelmana raakapuun saatavuus, usein jopa puupula. Syynä ei ole metsän kasvun vähäisyys, vaan metsän omistajien hintapolitiikka. Raaka-aineiden kuljetus tehtaille on myös kustannuksia vaativa suorite. Pankkien luotto- ja korkopolitiikka on myös yksi este kunnollisen yritysvoiton saamiselle. Koko kansantaloutta ajatellen työvoiman hinta ei ole suinkaan ainoa eikä pääomavaltaisessa teollisuudessa edes merkittävä kustannustekijä. Jos hyväksyttäisiin valtion tai erityisen sovittelulautakunnan määräämä hinta työvoimalle, olisi tietysti hyväksyttävä muidenkin tuotannontekijöiden hintasäännöstely. Säännöstelyn pitää koskea laajasti kaikkia hintoja, koska muuten markkinat ja kilpailu vääristyvät eikä yhdenvertaisuus toteudu. Pakkosovintoesitykset ovat tältä näkökannalta osoitus pyrkimyksestä murentaa paitsi demokraattista oikeusvaltiota myös markkinatalousjärjestelmää.

²⁵³ EK:n muistio valiokunnalle 13.4.2010, valiokunnan kokouksessa 15.4.2010.

²⁵⁴ Kari-Pekka Tiitisen lausunto valiokunnalle 14.4.2010 s. 5 ja Niklas Bruunin lausunto 15.4.2010 s. 3; Digest 521, 527, 860, 862.

4.7 TEORIA YLEISESTÄ TYÖRAUHAVELVOLLISUUDESTA²⁵⁵

Selvitin jo edellä luvussa 4.3 työrauhajärjestelmää. Tarkasteltaessa yleisen työrauhavelvollisuuden teoriaa on tarpeen palata joihinkin järjestelmän osiin.

4.7.1 Työrauhavelvollisuudesta yleensä

Työrauhavelvollisuus on nimenomaan kollektiivisen työoikeuden keskeinen käsite. Se on määritelty työntekijä- ja työnantajajhdistysten velvollisuutena ja perustuu työ- ja virkaehtosopimussuhteeseen. Työehtosopimukseen sidotun yhdistyksen on hyvityssakon uhalla kiellettyä ryhtyä työehtosopimukseen kohdistuviin painostustoimiin (passiivinen työrauhavelvollisuus), minkä lisäksi yhdistysten on huolehdittava siitä, että jäsenetkään eivät ryhdy tällaisiin toimiin (aktiivinen työrauhavelvollisuus).

Hajanaiseen oikeuskäytäntöön nojautuen on työoikeudellisessa kirjallisuudessa kehitelty teoriaa ns. pysyvästä eli yleisestä työrauhavelvollisuudesta²⁵⁶, joka olisi voimassa aina riippumatta työsuhteista tai työehtosopimuksista. Kysymyksessä on siis työoikeuden kannalta ulkopuolinen käsite. Aluksi puhuttiin pysyvästä työrauhavelvollisuudesta, mutta nykyään useimmin ”yleisestä työrauhavelvollisuudesta”²⁵⁷. Tämä nimitys onkin osuvampi, koska pysyvä työrauhavelvollisuus voi tarkoittaa virkamiehille virkaehtosopimuslailla säädettyä velvollisuutta pidättäytyä aina tietyistä työtaistelutoimista²⁵⁸. Siinä on kysymys eri asiasta kuin nyt esillä olevassa teoriassa aina ja kaikkia sitovasta työrauhavelvollisuudesta.

Yleinen työrauhavelvollisuus tarkoittaa työehtosopimusten voimassaolosta ja siis TEhtol 8 §:stä riippumatonta velvollisuutta pidättäytyä työtaisteluna järjestettävästä painostustoiminnasta. Laissa tällaista velvollisuutta ei ole säädetty eikä perusoikeusjärjestelmän kannalta voisi ollakaan. Yleisen työrauhavelvollisuuden sanotaan kuitenkin olevan voimassa ilman lakiakin kaikkia sitovana. Se merkitsisi jokaiselle määrättyä velvollisuutta pidättäytyä työtaistelutoimista ja vieläpä kaikesta muustakin painostuksesta myös työsuhteiden ulkopuolella, jos toimin-

²⁵⁵ Tämä luku perustuu pääosin artikkeliini Oikeus-lehdessä, ks. Hölttä 2008. Tästä johtuen se voi näyttää erilliseltä osiolt, vaikka olen pyrkinyt mukauttamaan sen työtaisteluvapauden rajoittamista koskevaan kokonaisuuteen.

²⁵⁶ Ks. esim. Kairinen 2007, luku Pysyvä työrauhavelvollisuus.

²⁵⁷ Tiitinen 1988 s.103.

²⁵⁸ Ks. esim. Rytkölä 1972 s. 137. Työtuomioistuिन tuomitsi esimerkiksi 21 työntekijäjärjestöä hyvityssakkoihin pysyvän työrauhavelvollisuuden rikkomisesta vuoden 2007 lopulla terveydenhoitoalalla, koska irtisanoutumisena toteutettuun työtaisteluun osallistui myös viranhaltijoita, joille vain lakko on sallittu työtaistelumuoto. Ks. TT 105/2007.

nan tavoite tai menetelmät ovat ”oikeudenvastaisia” ”hyvän tavan” vastaisina tekemisinä. Monet työoikeuden edustajat ovat asettuneet eri painotuksin yleisen työrauhavelvollisuuden kannalle.²⁵⁹ Velvollisuudella lienee tarkoitettu vain passiivista työrauhavelvollisuutta, vaikka kirjoituksissa ei ole menty tässä suhteessa yksityiskohtiin. Jos yleisellä työrauhavelvollisuudella on tarkoitettu myös aktiivista työrauhavelvollisuutta, joudutaan erikoisiin tilanteisiin jo työrauhavelvollisuuden subjekteja määriteltäessä. Jos kysymyksessä olisi todella yleinen työrauhavelvollisuus, työrauhan valvominenkin olisi jokaisen velvollisuus.

Muilla oikeudenaloilla kuin työoikeudessa ei ole ollut samanlaista pyrkimystä asettaa abstrakteja yleisiin teorioihin perustuvia käyttäytymissäantöjä. Kotimaisessa työoikeudellisessa kirjallisuudessaakaan ei ole esitetty tälle teorialle varsinaisesti oikeudellisia perusteluja. Lähinnä on viitattu vahingonkorvausoikeuden yleisiin periaatteisiin ja luonnollisesti vahingonkorvauslain (412/1974) 5:1 §:n sisältöön, jota on pyritty tulkitsemaan laajentavasti. Monet kirjoittajat ovat omaksuneet kuitenkin käsityksen tällaisen kiellon voimassaolosta varsin niukan ja ongelmallisen oikeuskäytännön perusteella. Kysymyksessä ei ole oikeastaan perinteisesti työoikeudellinen käsite, joskin on mielenkiintoista havaita, että juuri työoikeuden edustajat ovat kehittäneet tätä teoriaa. Selityksenä tälle lienee työmarkkinoilla, työläinsäädännössä ja järjestöissä vallitseva korporaatiivinen suuntaus, joka heijastuu myös laintulkintaan työoikeuden eriytyneessä yhteisössä.

Yleinen työrauhavelvollisuus on myytti, joka on perusteltavissa vain poliittisin argumentein. Siihen liittyy tendenssi leimata vapaa ja riippumaton järjestötoiminta laittomaksi. Laajennettuna tällainen tendenssi johtaa näkemykseen, ettei aktivisteilla ja yhdistyksillä olisi oikeutta organisoida esimerkiksi ostosaattoja. Nähdäkseni kysymys painostustoiminnan sallittuudesta on enemmän valtiösääntöoikeudellinen ja rikosoikeudellinen kuin työoikeudellinen kysymys.²⁶⁰ Tästä lähtökohdasta sitä on tarkasteltava kysymyksenä demokraattiseen oikeusvaltioon kuuluvasta yksilöiden ja yhdistysten toimintaoikeudesta. Työoikeus, perussuhdeteoriaan nojautuvana oikeudenalana, on tässä suhteessa rajoittunut. Sen opeilla ei ole kyetty perustelemaan väitettä yleisestä velvollisuudesta pidättäytyä painostustoiminnasta. Ei ole vastattu kysymykseen, millä edellytyksillä tällainen kielto voisi velvoittaa muita kuin työehtosopimuslain mukaan sidottuja. Kollektiiviseen työoikeuteen kuuluvan työrauhavelvollisuuden ulottaminen kaikkeen painostustoimintaan on lakiin perustumaton. Työrauhavelvollisuus ja sen tulkinta koskevat vain normaalisitovuuden piirissä olevia työmarkkinaosa-puolia, ”partteja”, alayhdistyksineen.

²⁵⁹ Tiitinen 1988 s. 88 ja 104; Koskinen 1992 s. 108 ss. (vielä selvin varauksin); Koskinen 2000 s. 27, jossa hän katsoo yleisen työrauhavelvollisuuden perustuvan tavanomaisen oikeuden normiin; Kairinen 2001 s. XXI ja 413–414; Bruun 2005, s. 1.

²⁶⁰ Samoin boikotista Kissel 2002 s. 885.

4.7.2 Työrauhavelvollisuus lain mukaan

Työtaisteluvapautta on rajoitettu erityislaeilla työ- ja virkaehtolainsäädännössä, mutta laissa rajoitukset on sidottu selkeästi työ- tai virkaehtosopimuksen voimassaoloon. Vain kollektiiviseen sopimukseen sitoutuneet yhteisöt alayhdistyksineen ovat velvollisia pidättymään työtaisteluista. Sopimukseen sitoutuminen on vapaaehtoista, joten työrauhavelvollisuus ei tässä yhteydessä ole perustuslain vastaista. Alayhdistyksiä ja jäsenyhteisöjä eli ns. muuten kuin osallisina sidottuja koskeva työrauhavelvollisuus on tavallaan ylhäältä määrättyä, mutta sekin liittyy vain jäsenyyteen työ- tai virkaehtosopimuksen tehneessä yhdistyksessä. Pakkojäsenyyttä ei tietenkään voi oikeusvaltiossa hyväksyä, joten työrauhavelvollisuudesta pääsee eroon eroamalla yhdistyksestä, joka on sitoutunut työrauhaan. Laillinen työrauhavelvollisuus koskee vain painostusta, joka kohdistuu voimassaolevaan työehtosopimukseen. Kohdistuminen on käytännössä työtuomioistuimessa laajennettu ja työrauhavelvollisuus on lähes absolutisoitu.

Kun painostustoimintaa järjestää sellainen yhdistys, joka ei ole jäsenenä missään työehtosopimukseen sitoutuneessa järjestössä, TEhtol 8 §:n työrauhavelvollisuus ei sido.

Sama koskee työehtosopimukseen sidottuakin yhdistystä, kun sen järjestämä painostus ei kohdistu työehtosopimukseen. Lähtökohta on, että yhdistyksillä jäsenineen on perustuslain takaama toimintavapaus, jota käyttämällä yhdistykset voivat toimeenpanna myös saartoja. Tunnetuimpia ovat käytännössä lakkojen ohella ostosaarrot, jotka ovat myös itsenäisten yhdistysten välineenä erilaisissa kampanjoissa. Tällöin kysymys ei ole lainkaan työmarkkina- sen paremmin kuin elinkeinotoiminnasta. Toistaiseksi kansalaisjärjestöjen ja aktivistien toimintaa ei ole järjestetty lakkoina. Tällainen varsin suljettuun työmarkkinasysteemiin nähden ulkopuolinen toiminta poikkeaisi totutuista kaavoista. Joisakin maissa, kuten Ruotsissa ja Saksassa, on pitkään ollut tendenssi sallia työtaistelutoiminta vain tietynlaisille yhdistyksille, ammattijärjestöille.²⁶¹ Suomessa tällaista rajoitusta ei ole, joten yhdistysten toimintaa voidaan arvioida enintään ns. hyvän tavan näkökulmasta. Jäljempänä tässä luvussa selostettavissa oikeustapauksissa on kysymys vain ammattiyhdistysten toiminnasta silloin, kun työrauhavelvollisuus ei lain mukaan ylety niihin.

Työehtosopimuslakiin perustuva työrauhavelvollisuus on teoriassa tarkkaan rajoitettu, kirjoitettuun lakiin perustuva ja täyttää muutenkin lähes kaikki yleiset perusoikeuksien rajoittamisedellytykset, vaikkakin oikeusturvakeinojen käyttömahdollisuus puuttuu.

²⁶¹ Sulkunen 2000 s. 527; Jacobs 1998 s. 467 ja 477 (Jacobsin esittely ei ole tarkka; hän olettaa mm. Suomen kuuluvan Skandinaviaan); Pekkanen 1968, s. 79, jossa hän toteaa, että Saksassa suojeluobjektiksi katsotaan oikeus yritykseen, mikä johtaa myös poliittisten lakkojen luvattomuuteen. Saksassa on tosin kaksi kilpailevaa tulkintalinjaa mm. ammattiyhdistysten lakkomonopolista ja poliittisista työtaisteluista.

Lainsäädännössä on siis selvästi havaittava ja rajattu alue, jolla on säädetty työrauhavelvollisuudesta. Lakiin perustuva työrauhavelvollisuus on relatiivinen ja koskee vain työrauhasopimuksiin sidottuja yhdistyksiä

4.7.3 Yleinen työrauhavelvollisuus teoriassa ja oikeuskäytännössä

Teoria yleisestä työrauhavelvollisuudesta on kehitetty ensin parista riita-asiasta annetussa ratkaisussa. Ratkaisut eivät perustuneet kirjoitettuun lakiin, vaan poliittiseen ja muuhun harkintaan eli ”reaalisiin argumentteihin”. Tuomioiden innoittamana työoikeudellisessa kirjallisuudessa on kehitetty käsite ja käsitteen pohjalta on muodostettu teoria. Teorian ydin on, että on olemassa yleinen ja kaikkia koskeva kielto järjestää työtaisteluja, jotka ovat ”hyvän tavan vastaisia” ja siten samalla ”oikeudenvastaisia”. Alun perin korkeimman oikeuden ratkaisuissa ei mainittu käsitettä yleinen työrauhavelvollisuus. Ratkaisut korostivat vain hyvän tavan vastaisuutta. Yleinen työrauhavelvollisuus on peräisin työoikeudellisesta kirjallisuudesta.

Hyvää tapaa ei ole edes yritetty määritellä. Hyvän tavan vastaisen menettelyn kieltoa on kuitenkin kauan ja roomalaiseen oikeuteen asti ulottuvien perusteluin esitetty jopa yleisenä oikeusperiaatteena, mikä ei oikeastaan sovellu oikeustieteelliseen systematisointiin.²⁶² Ongelmallista on, että hyvän tavan vastaisuus on alun perin kytketty sopimuksiin ja sitoumuksiin, mutta työoikeuden alalla on pyrkimystä liittää tällainen kielto kaikenlaiseen toimintaan. Oikeustoimia koskevat siviilioikeuden opit liittävät hyvän tavan vastaisuuden vahingonkorvausvastuuseen ja oikeustoimen pätemättömyysarvioon. Työtaistelua tuskin voi pitää oikeustoimena eli tahdonilmaisuna, jolla pyritään oikeussuhteiden perustamiseen tai muotoamiseen.²⁶³ Työtaistelun takana on tietysti joku tahto, mutta työtaistelu sinänsä ei ole tahdon ilmaus, vaan tehoste. Se on ”oikeusteko” eli ”tosiasiallinen toimenpide”²⁶⁴. Työtaistelu on itse asiassa päätösten täytäntönpäytä.

²⁶² Ks. esim. Apala-Arlander 1972 s. 173 ja 186; Ämmälä 1993, s. 5 ja 11–12. Ämmäläkin toteaa, ettei hyvää tapaa ole mahdollista määritellä, mutta pyrkii silti laajentamaan sen soveltamisalaa koskemaan muutakin toimintaa kuin sopimuksia ja muita oikeustoimia. Hänen perustelunsa on, että lainsäädäntö jättää paljon normeeraamattomia tilanteita. Kirjoittajan poliittinen tavoiterationaalisuus siis johtaisi siihen, että kaikki toiminta pitäisi normeerata. Lisäksi ks. Saxen 1975 s. 74, jonka mukaan vahingon aiheuttajan on vastattava vahingosta, jos hänen menettelynsä on niin illojaalia, hyvän tavan vastaista, ettei sitä pidä (bör) hyväksyä ”yhteiskunnassa”. Tässäkin on siis kehämääritelmä: hyvän tavan vastaista on sellainen, mitä ei pidä hyväksyä.

²⁶³ Oikeustoimen käsitteestä esim. Hakulinen 1965 s. 95; Kivimäki – Ylöstalo 1973, s. 238: oikeustoimi on tahdonilmaisu, jolla oikeuksia perustetaan, muutetaan tai kumotaan. Oikeastaan oikeustoimi on tosin pyrkimys, tendenssi jonkin oikeustilan saavuttamiseksi, koska oikeustoimi voi eri systä raueta.

²⁶⁴ Kivimäki 1927 s. 146; Pekkanen 1968 s. 76 alav. 47; Sarkko 1969 s. 33.

Hyvän tavan käsitettä on ehkä eniten käytetty markkinoinnin yhteydessä. Kauppoikeudessaakin lähdetään siitä, että hyvä tapa vaihtelee suuresti eri tilanteissa ja yhteyksissä. Lain säännöksen puuttuessa on ratkaisun perusteeksi esitetty kohtuullisuutta ja hyvää tapaa. Kysymyksessä on eettinen säännöstö, josta jokaisella alalla on oma käsityksensä.²⁶⁵ Markkinoinnin säännöissä on korostettu vilpillisen kilpailun estämistä ja kuluttajansuojaa sekä mainonnassa esimerkiksi lasten erityissuojelua.²⁶⁶

Teoreettisessa keskustelussa laista ja moraalista on olennaista normin sitovuus. Mikä ei ole lailla kielletty, ei silti ole eettisesti hyväksyttävää ja siinä mielessä sallittua. Tällä viitataan siihen, että lain ohella on moraalisia ja eettisiä velvoitteita, jotka ovat eriasteisesti varsinkin yksilötasolla velvoittavia ilman lain edustamaa pakkoa. Moraalisia ohjeita on tietysti syytä esittää, mutta muut kuin suoraan lakiin perustuvat velvoitteet voivat saada legitiimiytensä vain siitä, että ne nojaavat sellaisiin oikeusperiaatteisiin, jotka on laajalti hyväksytty ja saavat institutionaalista tukea. Oikeusperiaate velvoittaa heikommin tulkintaohjeena ja vahvimmillaan oikeussääntönä eli normina. Oikeusperiaatteisiin verrattuna hyvä tapa on kuitenkin epämääräinen ja häilyvä käsite. Sen sisältö on kullekin yksilölle erilainen ja se muuttuu ajasta toiseen. Oikeusperiaatteiksi-kin esitetään kevyesti erilaisia lauseita, joiden pätevyyttä ei tarvitse perustella.²⁶⁷

Hyvä tapa riippuu kulloisestakin subjektista, ja tavat vaihtelevat eri aikoina ja eri paikoissa. Sikäli kuin joku toiminta tai teko on virallisesti eli julkisen vallan määrittelemänä leimattu hyvän tavan vastaiseksi, se on yleensä pian kriminalisoitu. Tästä hyvänä esimerkkinä on järjestyslaki, jossa on pitkälle yksilöity erilaiset teot, jotka ovat hyvän tavan vastaisia. Aikaisemmin sääntely oli jätetty kuntien järjestyssääntöjen varaan, mutta kun kunnat eivät voi säätää rangaistuksia, piti saada järjestyslaki estämään meluamista, uhkaamista, päihdyttävien aineiden käyttöä yleisellä paikalla ja muuta häiritsevää ja säädylisyyttä loukkaavaa käytöstä. Säättämisen jälkeen ne ovatkin lainvastaisia tekoja eivätkä vain hyvän tavan vastaisia. Lain vastaisena kielletty teko on tarkasti määriteltävä, vaikka ratkaisu kussakin tapauksessa aina vaatiikin tulkintaa. Sen sijaan pelkkä hyvän tavan vastaisuus on mielivaltainen ja epämääräinen kriteeri.

Eri asia on tietyillä elinkeinoaloilla muotoutunut ammattikäytäntö, josta käytetään yhä enenevissä määrin nimitystä ”tapa”, kuten esimerkiksi hyvä asianajotapa, hyvä tilintarkastustapa ja hyvä perintätapa. Ammattien ja professioiden vakiintuneet säännöt ja eettiset normit ovat eri asia kuin väljä kaiken kattava

²⁶⁵ Esim. Erme 1999 s. 108 ja 269.

²⁶⁶ Teoksessa Rissanen 1999 on lukuisia elinkeinotoimintaan liittyviä eri ammattialojen hyvän tavan luonnehdintoja.

²⁶⁷ Tähti 1999 s. 563–64; vrt. Koivisto 2011b s. 391–392: hallinto-oikeudenkin alalla hyvän tavan käsite on epämääräinen ja mahdollistaa sen sisällön jatkuvan laajentamisen yhä uusien vaatimuksin.

yleinen ”hyvä tapa”. Eri alojen ammatinharjoittamista koskevat ohjeet on pyritty yksilöimään täsmällisesti ja ne nauttivat suurta hyväksyntää alan toimijoiden keskuudessa. On myös eri alojen lautakuntia ratkomassa näitä ammattieettisiä kysymyksiä, kuten yksityis sektorilla julkisen sanan neuvosto ja vakuutusalan kuluttajaneuvosto sekä julkisoikeudelliset kirjanpitölautakunta, tilintarkastuslautakunta ja asianajajaliiton valvontalautakunta, vain joitakin mainitakseni. Eri ammattikuntien sisäiset säännöt saavat siis sekä institutionaalista tukea että laajaa hyväksyntää säätelyn piiriin kuuluvalla alalla. Sen sijaan ei ole mitään lautakuntaa ratkomassa yleisesti, mikä kussakin tilanteessa on yleisen hyvän tavan vastaista. Korkeimman oikeudenkaan tehtäviin ei lain mukaan kuulu toimiminen hyvien tapojen edistäjänä. Yleisestä hyvästä tavasta ei ole julkaistu sääntöjä, eikä ole selvitetty, kuinka suuri kannatus kullakin yksittäisellä tavalla olisi kansan keskuudessa. Hyvä tapa on yhä vain päättäjien mahdollisesti subjektiivisen harkinnan perustelu. Mielivaltaista tulkintaa ehkäisee kuitenkin oikeudellisten lauseiden ja lainkäytön julkisen perustelemisen vaatimus. Se ohjaa ainakin jossain määrin päätösten sisältöä yleisesti hyväksyttiin suuntaan.

Hyvän tavan vaatimukseen työtaistelujen yhteydessä on jo vuonna 1927 viitannut *Toivo Kivimäki*, joka varoitteli nojautumista hyvän tavan käsitteeseen kevytmielisesti. Teko on hyvän tavan vastainen vain, jos varmasti voidaan sanoa, että teko ”loukkaa kaikkien oikein ja kohtuullisesti ajattelevien ihmisten oikeudentuntoa”. Etenkään lakkoja ja sympatialakkoja ei ole mahdollista merkitä ”epäsäädyllisyyden leimalla”.²⁶⁸

Toinen esitetty kriteeri ”oikeudenvastaisuus” oli aikoinaan vahingonkorvausoikeudessa keskustelun aiheena. Työoikeuden asiantuntijat ovat vedonneet hyvän tavan ohella nimenomaan vahingonkorvausvastuuseen perustellessaan saartojen ja boikottien oikeudenvastaisuutta.²⁶⁹ Jos oikeudenvastaiseksi leimataan toiminta, josta voi aiheutua vahingonkorvausvastuu, joudutaan kehäpäätelmään: vahingonkorvausvastuuhun perustuu juuri siihen, että on toimittu jossain suhteessa oikeudenvastaisesti.²⁷⁰ Hyvä tapa perustellaan yleisellä järjestyksellä ja yleinen järjestys taas tarpeella noudattaa hyviä tapoja.

Oikeudenvastaisuusoppia ovat käytännössä ensin soveltaneet tuomioistuimet eräissä työntekijöiden työtaisteluja ja muita painostustoimia koskeneissa ratkaisuisaan. Ratkaisuja ei ole monta ja nekin ovat erimielisiä. Vahingonkorvausvaatimukset on sitä paitsi kaikissa tapauksissa yhtä lukuun ottamatta hylätty. Ratkaisuisa on arvioitu työntekijöiden oikeuksia suhteessa työnantajien oikeuksiin. Kysymyksessä on toimintaoikeuksien rajoittaminen ja omistusoikeuden suojele. Korkein oikeus on muutaman kerran turvautunut hyvän tavan käsitteeseen, kun sopivaa lakia ei ole ollut. Mielestäni suomalaisesta oikeudesta ei

²⁶⁸ Kivimäki 1927 s. 67–69.

²⁶⁹ Ks. esim. Kairinen 2001 s. 414; Tiitinen 1988 s. 104.

²⁷⁰ Bruun 1984 s. 882–883.

ole tarkasti pääteltävissä, mistä hyvän tavan nostaminen yhtä päteväksi normiksi kuin säädetty laki alun perin on peräisin. Todennäköisesti käsite juontaa juurensa aivan erilaisista oloista kuin nykyinen yhteiskunta.

Yleistä työrauhavelvollisuutta sivuavia oikeustapauksia on vain muutama ja nekin on annettu hajanaisesti pitkän ajan kuluessa erilaisissa tilanteissa. Niissä ei mainita lainkaan yleisen työrauhavelvollisuuden käsitettä ennen jäljempänä selostettavaa vuoden 2006 hovioikeusratkaisua, jossa jo viitataan työoikeudellisiin kirjoituksiinkin eräänlaisina oikeuslähteinä.

Ostosaarron laillisuutta eräässä työntekijän työ sopimuksen irtisanomista koskevassa tutkittu vahingonkorvausjutussa on ensimmäisen kerran 1980-luvulla.²⁷¹ Alemmissa asteissa työntekijän irtisanomisen vuoksi ostosaarron järjestänyt alueellinen ammattiyhdistysten yhteenliittymä oli tuomittu vahingonkorvauksiin uusikaupunkilaiselle yritykselle, koska ostosaarto katsottiin oikeudenvastaiseksi. Tuomiossaan KKO katsoi, että ostosaarto oli ”hyvän tavan vastainen”. Sillä oli joukkotoimin puututtu yrityksen elinkeinotoimintaan sekä yrityksen ja työntekijän väliseen riitaan. Vahingonkorvausvaatimus kuitenkin hylättiin, koska myös työnantaja oli toiminut moitittavasti. Tuomio ei perustunut mihinkään lakiin, vaan KKO:n näkemykseen, jonka mukaan hyvän tavan vastaisuus merkitsee oikeudenvastaisuutta ja oikeuttaa periaatteessa myös vahingonkorvaukseen. Ratkaisua arvosteli voimakkaasti aikoinaan mm. *Hannu Tapani Klami*, joka totesi tuomion olevan ristiriidassa sananvapauden kanssa. Hänen mukaansa ” – – henkilö, joka kehottaa toista sellaiseen sopimuskäyttäytymiseen, johon tällä lain mukaan on valintaoikeus, ei voi myöskään syyllistyä oikeuden vastaiseen menettelyyn eikä toiminnan kollektiivinen luonne vaikuta asiaan.”²⁷²

Vuonna 1999 antamassaan ratkaisussa KKO on myös arvioinut ostosaartoa. Useat ammattiyhdistykset olivat julistaneet lappeenrantalaisen hotellin ostosaartoon sillä perusteella, että se käytti alihankkijana siivousalan yritystä, joka ei ollut suostunut noudattamaan painostuksen toimeenpanijoiden edustaman alan työehtosopimusta. Tässä tapauksessa KKO katsoi, että ostosaarto ei ollut lain tai hyvän tavan vastainen.²⁷³

Hotelliyritys vaati vahingonkorvausta liikevaihdon alenemisesta, joka johtui sen mukaan oikeudenvastaisesta boikotista. Kanne perustettiin vahingonkorvauslain 5:1 §:ään, jonka mukaan varallisuusvahinkoa voidaan määrätä korvattavaksi, jos vahinko johtuu rikoksesta tai muuten on erittäin painavia syitä.

²⁷¹ KKO 1983 II 187.

²⁷² Klami 1984 s. 174 ja 175.

²⁷³ KKO 1999: 39.

Käräjäoikeus hylkäsi kanteen todeten, että Suomessa henkilöt saavat itse päättää, solmivatko he sopimuksen jonkun kanssa. Sopimuksen tekemisestä saa kieltäytyä syytä ilmoittamatta. Saa myös tuoda julki, kenen kanssa haluaa sopimuksia, sillä edellytyksellä, että perustelut eivät ole syrjiviä tai virheellisiä. Ostosaarto ei siten ollut hyvän tavan vastainen tai oikeudenvastainen. Erityisen painavia syitä vahingonkorvaukseenkaan ei siten ollut.

Helsingin HO arvioi, että painostuskeinona ostosaarto saattoi ”yleisestä toimintavapaudesta huolimatta olla hyvän tavan vastainen riippuen siitä, olivatko toimenpiteen tavoitteet ja käytettävät menettelytavat hyväksyttävissä tai ei”. Tämä on oikeastaan kehäpäättelmä ja tarkoittaa vain, että hovioikeus ei hyväksy sellaista menettelyä, jota se pitää hyvän tavan vastaisena. Hovioikeus katsoi, että vastaajien menettely oli hyvän tavan vastainen, koska se rajoitti kantajan sopimusvapautta. Siitä seuraisi vahingonkorvausvastuu, mutta koska nyt ei ollut olemassa erityisen painavia syitä, hovioikeus pysytti käräjäoikeuden tuomion. Yksi jäsen katsoi menettelyn niin moitittavaksi, että myös vahingonkorvausta olisi pitänyt tuomita arvioidut 300.000 markkaa.

Korkein oikeus totesi, että riidan taustalla oli myös kysymys eri työehtosopimusalojen rajankäynnistä, koska alihankkijayhtiö noudatti kiinteistöalan työehtosopimusta ja vastaajayhdistykset hotelli- ja ravintola-alan työehtosopimusta. Viimeksi mainitun alan sopimusten saamiseksi vallitseviksi oli painostustoimenpiteeksi valittu niiden yritysten saarto, jotka käyttivät alihankintana toisen alan yrityksiä. Saarto oli pantu toimeen myös lehti-ilmoituksin. Korkein oikeus totesi, että ostosaarto voi olla kielletty, jos se on lainvastainen. Lähtökohtaisesti saarto on yleisestä toimintavapaudesta johtuen muutoin sallittu. Viitaten aikaisempiin tuomioihin katsottiin, että saarto voi olla hyvän tavan vastainen ja siis oikeudenvastainen, jolloin se voi johtaa myös korvausvastuuseen. Arvioinnissa on otettava huomioon sekä tavoite että toteuttamistapa. Toisaalta saarron luonteeseen kuuluu vaikuttaminen vastapuolen taloudelliseen asemaan.

Korkein oikeus totesi myös, että saarron yhteydessä ei esitetty vääriä tietoja taikka muuten turvauduttu lainvastaisiin tai epäasiallisiin menettelytapoihin. Saartoa ei toteutettu tavoitteen saavuttamiseen nähden liiallisilla toimenpiteillä. Vastaajayhdistykset eivät siis menettelleet lain tai hyvän tavan vastaisesti. Hovioikeuden tuomio jäi lopulliseksi.

Lopputuloksena oli yleisen toimintavapauden ja sananvapauden kannalta myönteinen. Sopimusvapautta käyttämällä ei myöskään katsottu loukatun toisen sopimusvapautta. Perustuslain mukaisena ei voisi pitää tulkintaa, jonka mukaan pidäytyminen sopimuksesta yrityksen kanssa voisi olla kiellettyä sillä perusteella, että se aiheuttaa rajoituksia yrityksen mahdollisuuksiin tehdä muita sopimuksia.

Tuomio jättää kuitenkin aihetta epäilyihin. Ensinnäkin sillä vakiinnutetaan näkemystä, että hyvä tapa on lain veroinen normi. Tässä ei ole kysymys tavanomaisesta oikeudesta, OK 1:11 §:n mainitsemasta maan tavasta oikeusläh-

teenä, vaan subjektiivisesta käsityksestä siitä, mikä tapa on hyvä. Tapaoikeuskin on oikeuslähteenä jo lain mukaan toissijainen kirjoitettuun lakiin nähden, minkä lisäksi se on muutenkin väistytvä jäänne.²⁷⁴ Sillä on kuitenkin merkitystä säädettyyn lakiin jäävien aukkojen täyttämisessä silloin, kun nojaututaan yhteisöllisiin käytäntöihin tai esimerkiksi ammatilliseen yhteisymmärrykseen. Mistään tällaisesta ei ostosaarron yhteydessä ole kysymys.

Korkeimman oikeuden perustelussa viitataan vielä siihen, että ostosaarron yhteydessä ei esitetty väärää tietoa tai muutenkaan turvauduttu lainvastaisiin tai epäasiallisiin menettelytapoihin. Näin varmaan olikin, mutta vaikka olisikin esitetty virheellisiä tietoja tai jopa valheita painostuksen yhteydessä, olisiko se merkinnyt lainvastaista tekoa? Tälle ei ole laillisia perusteita, koska rikoslaissa tai muussa laissa ei ole kielletty sinänsä edes perättömän lausuman antamista. Se tulee kielletyksi ja rangaistavaksi vasta, kun sillä esimerkiksi harhautetaan ja hankitaan taloudellista hyötyä taikka jos sen esittää todistaja oikeudessa.

Perusteluissa mennään vielä yhdessä suhteessa ohi lain. Perusteluna esitetään, että ammattiyhdistysten toimenpiteet eivät olleet liiallisia tavoitteen saavuttamiseen nähden. Tämä jättää arvostelun sijaa sikäli, että tuomioistuimen asia ei ole tutkia kysymystä painostustoiminnan riittävästä tehokkuudesta sen paremmin työmarkkinoilla kuin muussakaan yhdistystoiminnassa.

Merenkulussa on käytössä omanlaatusensa painostus, laivojen saarto satamaan. Se tarkoittaa sitä, että laivan lähtö estetään. Estäminen tapahtuu niin, että alusta ei lastata, siihen ei toimiteta muonitusta ja muuta varustusta, sitä ei luotata eikä siis päästetä lähtemään. Tavallisimmin perusteena on, että laivaväen palkat ja muut työehdot eivät täytä kansainvälisiä normeja tai että palkat on jätetty maksamatta. Suomen merimiesten ammattiliitto aloittaa saartotoimet ja pyytää siihen apua satama-, kuljetus- ja muilta aloilta. Suomessa laiva yleensä pystytään saartamaan ja koska kysymyksessä ovat suuret taloudelliset edut, saarto on myös tehokas keino ulkomaistenkin merimiesten työolojen saamiseksi asianmukaisiksi. Tästäkään painostuskeinosta, kuten ostosaarrostakaan, ei ole lainsäädäntöä muualla kuin työehtosopimuslaissa. Se koskee vain työehtosopimukseen sidottuja osapuolia eikä siis yleensä ulkomaisia varustamoja. Saartotapauksiin on kuitenkin kehittynyt merenkulkualalla omaa käytäntöään ja sopimuksia, joihin liittyy myös kansainvälisesti hyväksytyjä työehtoja.

Laivojen saartaminen on ollut eräissä tapauksissa KKO:n tutkittavana. Vuonna 1982 ammattijärjestöt julistivat erään kauppialuksen saartoon Mäntyluodon satamassa miehistön palkkaosavien perimiseksi. Alus oli kuitenkin jo myyty pakkohuutokaupalla uudelle omistajalle, joka ei lain mukaan ollut vastuussa entisen omistajan aikana syntyneistä saatavista. Raastuvanoikeus hyväksyi järjestöjä vastaan ajetun kanteen sillä perusteella, että omistuksen siirtymisen jälkeen saartoa oli pidettävä paitsi kohtuuttomana myös työtais-

²⁷⁴ Ks. esim. Tuori 2000 s. 6 ja 175.

telutoimenpiteen väärinkäyttämisenä. Järjestöt velvoitettiin heti peruuttamaan saarto ja sallimaan aluksen miehittäminen ja lähtö satamasta. Hovioikeus ei muuttanut päätöstä.

Järjestöt valittivat korkeimpaan oikeuteen vaatien merimieslain (423/1978) 57 §:n mukaisia palkkasaatavia ja korvauksia, liikkeen luovutuksen johdosta uudelta omistajalta. Korkein oikeus päätti, että uusi omistaja ei ole vastuussa palkoista pakkohuutokauppaan perustuvan saannon jälkeen, joten hovioikeuden tuomiota ei muutettu.²⁷⁵ Perusteluissa todettiin, että saarto on yleisestä toimintavapaudesta johtuen sinänsä oikeudenmukainen. Tavoitteista ja keinoista jää riippumaan, onko painostuskeino hyväksyttävissä vai ei. Jos tavoite on hyvän tavan vastainen ja siten oikeusjärjestyksen kannalta moitittava, painostustointa ei ole oikeutta panna toimeen. Hakijajärjestöt olivat joukko-toimin yrittäneet pakottaa uuden omistajan maksamaan niille saatavia, joiden suorittamisesta yhtiö ei ollut lain mukaan vastuussa. Tämä oli hyvän tavan vastaista.

Eri mieltä oli oikeusneuvos *Olavi Heinonen*, joka katsoi, että konkurssiin joutuneen työnantajan työmaan saarto palkkasaatavien turvaamiseksi on työmarkkinakäytännössä tunnettu keino, eikä sitä sinänsä voi pitää oikeudenvastaisena. Työntekijöiden kannalta oli epäolennaista, millä tavalla heidän työpaikkanaan ollut laiva siirtyi uudelle omistajalle. Kysymyksessä ei ollut työoikeudellisten säännösten eikä rikoslain kieltämä toimenpide. Ilman kiinteämpiä ja selkeämpiä perusteita tuntui kohtuuttomalta edellyttää, että järjestöt olisivat voineet todeta saarron muuttuneen oikeudenvastaiseksi sinä päivänä, jona omistusoikeus siirtyi. Pelkästään epämääräisen yleisen oikeusperiaatteen perusteella Heinonen ei pitänyt saartoa oikeudenvastaisena.

Omassa kannassaan oikeusneuvos *Leivonen* katsoi saarron merkitsevän uuden omistajayhtiön pakottamista joukkotoimin maksamaan saatavia, joita laivaväellä ei tältä yhtiöltä ollut työsuhteiden jo päätyttyä ennen omistuksen siirtymistä. Saarto oli siis oikeudenvastainen.

Kaksi vuotta myöhemmin korkein oikeus vahvisti samanlaisen kannan kahdessa alusten saartoa koskeneessa jutussa. Toisen omistajan painostamista pidettiin oikeudenvastaisena, mutta saarretun laivan oman väen palkkoja voitiin vaatia myös saarron avulla. Samalla vahvistettiin tulkintaa, että saarto on kielletty vain jos sen tavoite on hyvän tavan vastainen ja siten tai muulla perusteella oikeusjärjestyksen kannalta moitittava.²⁷⁶ Kannetta ajettiin myös oikeustoimilain 31 §:n nojalla eli oikeudenvastaisen painostuksen perusteella, koska kantajapuoli oli jo suostunut alkuperäisiin vaatimuksiin.

Ratkaisujen yhteydessä mainittiin myös pakottaminen. Olisiko saarto jossain tilanteessa tulkittavissa RL 25:8 §:n mukaisena pakottamisena? Pakottamisen tunnusmerkkejä ovat ensinnäkin oikeudettomuus ja toiseksi väkivallalla tai uh-

²⁷⁵ KKO 1985 II 118, 3.7.1985.

²⁷⁶ KKO 1987: 86, 30.9.1987.

kauksella pakottaminen. Tällaisena lainkohta ei luontevasti sovellu järjestön tai muun joukon painostukseen, jolla haetaan oman vahvan vakaumuksen mukaan oikeutettuja tavoitteita. Jos tavoitteet sitten osoittautuvat sellaisiksi, että painostuksen kohde ei ole velvollinen lain ehkä tulkinnanvaraisenkin säännöksen mukaan niitä täyttämään, olisi keinotekoista konstruoida painostuksen toimeenpanijoille tahallisuus oikeudettomien vaatimusten suhteen. Väkivalta ja uhkaaminen ovat yhdistysten toiminnalle vieraita, ellei sitten esimerkiksi uhkausta lailliseen työtaisteluun ryhtymisestä yritetä saada rikosoikeudellisen pakottamisen muottiin. Toisaalta jos esimerkiksi lakolla vaaditaan palkankorotuksia, onko tämä vaatimus oikeudeton, koska työnantajalla ei tietenkään lain mukaan ole velvollisuutta korottaa palkkoja. Rikosoikeudellinen pakottaminen on syytä tulkita ahtaasti ja jättää se yksilötason rikokseksi.

Vuonna 2000 ratkaistiin laivayhtiön kieltämiskanne, jolla vaadittiin ammattiliittoja lopettamaan rahtilaivan saarto kahden miljoonan markan sakon uhalla. Merimiesten ja satamatyöläisten liitot olivat lopettaneet virolaisen yhtiön omistaman laivan lastaamisen Helsingissä, minkä lisäksi laivareitin toisessa päässä Aarhusissa toteutettiin sama saarto. Laivan kulkua ei estetty. Yhtiö katsoi, että sen elinkeinovapautta loukattiin niin selvästi, että turvaamistoimi oli oikeutettu. Käräjäoikeus hylkäsi kanteen toteamalla, että ammattiliitolla oli oikeus vaatia työehtosopimusta myös työtaistelua käyttämällä. Tuomiossa lausuttiin, että turvaamistoimi merkitsisi pääasian ratkaisua eräänlaisena pakkotäytäntöönpanona. Vaatimukselle ei ollut perusteita etenkään, kun otettiin huomioon työtaisteluoikeuden perusoikeusluonne. Ylemmät astet pysyttivät tuomion. Korkein oikeus totesi, että kieltäminen sinänsä on mahdollista OK 7:3 §:n nojalla, mutta laissa ei ole rajoitettu tällaisia työtaisteluita. Saarto ei ollut myöskään oikeuden tai hyvän tavan vastainen taikka kohtuuton toteuttamistapansa, päämääränsä tai seuraamuksiensa johdosta. Tässäkin tapauksessa jätettiin avoimeksi tulkinta, että jossain toisessa tilanteessa hyvän tavan vastaisuus tai kohtuuttomuus voisi johtaa työtaistelun kieltämiseen. Yleistä työrauhavelvollisuutta ei mainittu tuomiossa.²⁷⁷

Uudehkoa käytäntöä edustaa Helsingin hovioikeuden lainvoimainen tuomio²⁷⁸, jossa niin ikään hylättiin ammattiyhdistystä vastaan esitetty vahingonkorvausvaatimus. Perusteluna oli, että yhdistyksen käsittelysaarrossa ei ollut toimittu selvästi ”oikeuden- ja hyvän tavan vastaisella tavalla”. Kysymyksessä oli kahdessa Helsingin satamassa toimenpantu käsittelysaarto, jossa ahtaajat kieltäytyivät käsittelemästä kantajayhtiön kuorma-autojen lasteja. Kanne perustui vahingonkorvauslakiin ja osin rikoslain pakottamista koskevaan lainkohtaan, RL 25:8 §:ään. Alioikeus tuomitsi yhdistyksen maksamaan vahingonkorvauksia lähes 200.000 euroa. Perusteluna oli, että saarto oli toimeenpantu hyvän tavan vastaisesti, kun työnantajalle ei ilmoitettu etukäteen eikä otettu selvää kantajayhtiön asioista. Kyseessä oli siten ”hyvän tavan vastainen lakkokäyttäytyminen”. Käräjäoikeus vetosi jopa ”hyvään työ-

²⁷⁷ KKO 2000: 94.

²⁷⁸ Nro 1420, 15.5.2006.

taistelutapaan” muun muassa perustelulla, että työtaistelu sen mielestä on lopetettava viimeistään silloin, kun se on havaittu lain tai työehtosopimuksen vastaiseksi. Sen sijaan kantajayhtiö eli työnantaja oli toiminut ”hyvän lakkotavan” mukaisesti eikä antanut aiheutta työtaisteluun. Alioikeuden perusteluissa on korkeimman oikeuden ratkaisuihin verrattuna uutta, että se löysi oikeuslähteeksi myös ”hyvän lakkotavan” ilmeisesti jonkinlaisena varsinaisen hyvän tavan alalajina.

Hovioikeus katsoi, että saarto ei ollut yleisen työrauhavelvoitteen vastainen, koska menettelytavat eivät olleet hyvän tavan vastaisia. Ratkaisu nojautuu edellä kerrottuihin korkeimman oikeuden tuomioihin sekä oikeuskirjallisuuteen. Hovioikeuden perusteluna oli myös, että työtaistelulla ei pyritty Suomen oikeusjärjestyksen vastaisiin päämääriin, vaan vaikuttamaan työriitaan. Kanne siis hylättiin, mutta jälleen viitattiin teoriaan, jonka mukaan kanne olisi voitu hyväksyä, jos olisi toimittu selvästi hyvän tavan vastaisesti ja myös, jos omistusoikeutta olisi loukattu pysyvämmiin.

Korkein oikeus ja hovioikeus eivät ole perustelleet ratkaisujaan lain säännöksin. Ne ovat selvästikin nojautuneet T. M. Kivimäen vuonna 1927 esittämiin saksalaisesta käsitelainopista omaksuttuihin oppeihin siitä, mikä on työntekijöille (”työvelvollisille”) sopivaa käytöstä. Tämä näkyy jaottelussa hyvän tavan vastaisiin tavoitteisiin ja keinoihin. Näiden oppien mukaan tavoite saisi olla vain palkkojen korottaminen; esimerkiksi poliittinen lakko olisi hyvän tavan vastainen. Viittaukset väärin tietojen käyttämiseen ovat suoraan Kivimäeltä, samoin kuin vaatimus, että työtaistelun tehon pitää olla suhteessa tavoiteltuun päämäärään.²⁷⁹

Keskeiset kannanotot työoikeudellisessa kirjallisuudessa ovat toistensa kaltaisia ja kirjoittajat viittaavat toistensa kirjoituksiin. Näin teoria näennäisesti vahvistuu ja saa yleistä hyväksyntää työoikeudellisen kirjallisuuden piirissä. Professori *Seppo Koskisen* mukaan pysyvä (yleinen) työrauhavelvoite on ”oikeuskäytännössä luotu velvoite, jonka mukaan eräät oikeudenvastaiset ja hyvän tavan vastaiset työtaistelutoimenpiteet voivat johtaa vahingonkorvaukseen.”²⁸⁰ Lisäksi hän on esittänyt, että työtaistelut voidaan kieltää, jos ne sisältävät työtaisteluoikeuden selvän väärinkäyttämisen Tästä on kysymys silloin, kun 1) toisen oikeusasemaa on loukattu perusteettomasti, 2) oikeudellisia keinoja ei ole kunnioitettu riidan ratkaisemiseksi, 3) työtaistelu on hyvän tavan vastainen ja 4) oikeutta on ”muuten väärinkäytetty”.²⁸¹ Väitteitä ei ole sinänsä perusteltu, mutta ainakin osittain ne juontavat korkeimman oikeuden

²⁷⁹ Kivimäki 1927 s. 3 ja 66–67; Vrt. Bruun 1984 s. 884: ”Pienenkin tavoitteen toteuttamiseksi on sallittua ryhtyä laajaan työtaisteluun.” Nytemmin 11.12.2007 EYT on lausunnossaan (tapaus C-438/05) omaksunut suhteellisuuspriaatteen silloin kun on kysymys EU:n oikeuden soveltamisesta. Tätä Suomen Merimies-Uniönin tapausta on eritelty edellä luvussa III.4.4.2.

²⁸⁰ Koskinen 1992 s. XII.

²⁸¹ Koskinen 2000 s. 8.

ratkaisuista, joissa avoimia käsitteitä ei ole määritelty. Käsitteet perusteeton loukkaus, hyvä tapa ja oikeudellisten keinojen kunnioittaminen eivät ole täsmällisiä. Oikeudellisten keinojen käyttämismahdollisuus ei ole oikeuskäytännössä ollut esteenä painostustoimille esimerkiksi erääntyneiden saatavien perimiseksi.²⁸² Eräänlainen päätelmä on lauseessa ”Työtaisteluoikeuden väärinkäyttämistä on kysymys jos – – oikeutta on muuten väärinkäytetty” eli 4)-kohdassa. Keskeinen väite kuuluu: ”Yleisiin periaatteisiin nojaavassa argumentoinnissa työtaistelut voidaan katsoa oikeudenvastaisiksi, jos ne sisältävät työtaisteluoikeuden selvän väärinkäyttämisen.”²⁸³ Oikeuden käyttäminen väärin on kaiken kaikkiaan vaikea kysymys. Se pitäisi pystyä erottamaan tarkasti oikeuden käyttämisestä oikein.²⁸⁴

Perustelut eivät ole vakuuttavia. Yleisistä oikeusperiaatteista olisi kysymys, jos olisi näyttöä periaatteen saamasta institutionaalisesta tuesta ja yleisestä hyväksytyydestä.²⁸⁵ Näennäispäätelmät ovat usein havaittavissa kirjoitusten ilmauksista. Lainopillisessa kirjallisuudessa on kauan käytetty ilmausta ”on pidettävä” ikään kuin argumenttina väitteen puolesta. Ilmaus ”voidaan katsoa” on samantapainen, joskin se on tulkittavissa myös havainnoksi esitetystä mielipiteistä.²⁸⁶ Oikeudenvastaisuus sen sijaan on kyllä täsmennettävissä, kun sillä tarkoitetaan sääntöjen ja voimassa olevien oikeusperiaatteiden vastaisuutta. Jos kysymyksessä ei ole lain vastainen käyttäytyminen, tuomiota ei saa perustaa tuomarin mahdollisesti omaksumalle käsitykselle siitä, mikä kulloinkin on hyvän tavan mukaista.

Hyvä tapa ei ole yleiskäsite, joka kattaisi koko oikeusjärjestyksen. Se voi päteä vain erikseen säädettyinä jollain oikeuden lohkolla.²⁸⁷ Oikeusperiaatteita pidetään kirjallisuudessa optimointikäskyinä.²⁸⁸ Tähän yhtyen voi kysyä, minkälaisen toiminnan optimointiin hyvä tapa käsklee. Ilmeisesti se voisi olla vain käsky mahdollisimman hyvään käytökseen.

Yleisen työrauhavelvollisuuden olemassaoloa on perusteltu myös tavanomaisena oikeutena.²⁸⁹ Edellä mainittujen liiketapojen ja eri alojen ammattieetististen ohjeiden lisäksi tavanomaisella oikeudella ei kuitenkaan ole nykyään

²⁸² Esim. jo TT 113/1980; samoin Ruotsissa, ks. Schmidt 1969 s. 207–208. Ruotsissa vanhentuneen saatavan perimistä tai rahallisen hyvityksen vaatimista sopimuslain mukaan voidaan pitää kiellettyinä pakottamisena.

²⁸³ Koskinen, ed. viittaus ja 1992 s. 104.

²⁸⁴ Oikeuksien väärinkäytöstä yleisesti luvussa III 9.2.

²⁸⁵ Siltala 2003 s. 312; Siltala 2004 s. 52 ja 369–370.

²⁸⁶ Siltala 2003 s. 481–483, jossa käsitellään rationaalista perusteltavuutta ja näennäispäätelmiä. Sanonnat edustavat samanlaista katsomusta kuin Siltalan oraakkeliarviointi, etenkin kun oma mielipide häivytetään passiivilla.

²⁸⁷ Neuvonen 2006 s. 417 ja 419; Tolonen 2003 s. 151.

²⁸⁸ Esim. Alexy 1994 s. 75–76.

²⁸⁹ Koskinen 2000 s. 27.

merkitystä oikeuslähteenä.²⁹⁰ Hyvää tapaa on muinoin kyllä pidetty oikeuslähteenä²⁹¹, mutta nykyään se on selkeästi rajattavissa vain eri ammattialojen sääntöihin, jotka nauttivat hyväksyntää tietyn profession piirissä. Tavanomainen oikeus on eri asia kuin moraalisiin arvoihin nojaava hyvä tapa. Hyvän tavan käsitteellä voi nykyään olla merkitystä lähinnä tulkintaa ohjaavina ”reaalisina argumentteina”. Tällaisten tulkintaohjeiden hyväksyminen riippuu suuresti siitä, minkä tasoista toimintaoikeutta ollaan rajoittamassa. Perusoikeusmyönteinen tulkinta edellyttää, että ainakaan poliittisiin perusoikeuksiin ei kajota tällaisiin perustein. Esimerkiksi mauttomia, raakoja ja jopa valheita sisältäviä kirjoja ja elokuvia saa julkaista (ja julkaistaan), vaikka sisältö olisi suuren yleisön mielestä hyvän tavan vastaista.

Suomen työoikeudellista doktriinia kuvaa *Kari-Pekka Tiitisen* käsitys, että ”ainakin” työmarkkinajärjestöjä koskien ”yleisen työrauhavelvollisuuden” täytyy olla melkoisen suppea. Muiden yhteisöjen oikeus painostustoimiin voisi tämän mukaan olla siis aivan eri tavalla rajoitettu. Tiitinen näyttää olevan sitä mieltä, että muita yhteisöjä kuin työmarkkinajärjestöjä voitaisiin rajoittaa ”oikeudenvastaisuusperusteella” tiukemmin. Tämä perustuu kollektiivisen työoikeuden keskeisille periaatteille, lähinnä työtaisteluvapaudelle sekä hyvityssakkojen oikeuspoliittisille tavoitteille.²⁹² Tähän voi huomauttaa, että vain työmarkkinajärjestöt ovat itse sitoutuneet työrauhavelvollisuuteen tekemällä työehtosopimuksia. Sellaiset yhteisöt, jotka eivät hyväksy työehtosopimuksia, ovat tästäkin rajoituksesta vapaita. Ei ole johdonmukaista rajoittaa niiden toimintaoikeuksia vain sillä perusteella, että ne eivät tee eivätkä ehkä edes pyri tekemään työrahasopimuksia työnantajien kanssa. Mielestäni sellaisilla yhteisöillä, jotka eivät ole sitoutuneet – vastikkeellisin – sopimuksin vallitsevaan työmarkkinajärjestelmään, pitää olla laajemmat toimintaoikeudet kuin esimerkiksi työehtosopimukseen sitoutuneilla ammattiliitoilla.

Toistaiseksi on haluttu kieltää vain passiivista työrauhavelvollisuutta vastaa-va toiminta työntekijöiltä ja heidän yhdistyksiltään. Toisin sanoen on vaadittu pidättäytymistä hyvän tavan vastaiseksi leimatusta toiminnasta. Pidemmälle menisi, jos vaadittaisiin sekä työntekijäyhdistyksiltä että muilta yhdistyksiltä myös aktiivista työrauhavelvollisuutta eli riittävää toimintaa jäsentensä ja alayhdistystensä estämiseksi ryhtymästä mihinkään painostustoimiin. Tällainen yksityisille toimijoille säädetty valvontavelvollisuus on jyrkässä ristiriidassa demokraattisen oikeusvaltion johtavien periaatteiden kanssa.

²⁹⁰ Siltala 2003 s. 273–274; Tolonen 2003 s. 126–147: tapaoikeus on ”sitovuuden tunnetta”; Tuori 2000 s. 6; Neuvonen 2006 s. 430–431.

²⁹¹ Kivimäki – Ylöstalo 1973 s. 119 ja 6.

²⁹² Tiitinen 1988 s. 112 ja alav. 163.

4.7.4 Päätelmiä demokratian ja perusoikeuksien valossa

Työrauhavelvollisuus merkitsee perusoikeuksien rajoittamista. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä määriteltiin perusteellisesti edellytykset, joilla perusoikeuksia voidaan rajoittaa. Osaan perusoikeuksista on mahdollisuus säätää rajoituksia, joita perustuslakivaliokunta luokitteli seitsemään eri kategoriaan.²⁹³ Näistä on tässä yhteydessä erityisesti otettava tarkasteluun seuraavat:

1. Lailla säätämisen vaatimus. Rajoitusten on perustuttava eduskunnan säätämään lakiin. Tältä osin lainsäädäntövallan delegoiminen on kielletty. Voimme siis kysyä, täyttääkö hyvän tavan vastaisuuden ottaminen tuomion perusteeksi tämän ehdon. Kielteinen vastaus on ainoa mahdollinen.
2. Tarkkarajaisuusvaatimus. Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön pitää ilmetä laista. Epämääräinen hyvän tavan vastaisuus ei täytä tätäkään ehtoa.
3. Hyväksyttävyysoikeusvaatimus. Rajoitusten pitää olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia. Esimerkiksi yksityisen, kuten osakeyhtiön, painavaan intressi ei riitä perusteeksi.

Päätelmäni on, että Suomessa ei ole pätevästi voimassa mitään yleistä työrauhavelvollisuutta eikä demokraattisessa oikeusvaltiossa voikaan olla. Kysymyksessä on eräänlainen myytti, joka juontuu muutamasta korkeimman oikeuden ratkaisusta ja eräästä artikkelista työoikeudellisen yhdistyksen vuosikirjassa.²⁹⁴ Sittemmin aihetta on käsitelty monien asiantuntijoiden kirjoituksissa ja käsite on perusteettomasti saanut jalansijaa. Alun perin, 1980-luvulla, yleisellä työrauhavelvollisuudella ei ollut varsinaisesti institutionaalista tukea paria oikeustapausta lukuun ottamatta. Mielestäni nykyinenkään tuki ei ole riittävää. Hyvän tavan vaatimusta ei voi nostaa lain, etenkin perustuslain yläpuolelle. Teorian kannattajat ovat joutuneet turvautumaan kehäpäätelmiin. Tulkintojen oikeudellisuutta ei ole kyetty säilyttämään.

Ensimmäisessä asiaa käsitelleessä kirjoituksessa kannanotto oli huomattavan varauksellinen: ”Ilmeistä, ehken selvääkin, on, että tällainen kielto (”oikeudenvastaisen” työtaistelutoimenpiteen kielto) sisältyy Suomen oikeusjärjestykseen”.²⁹⁵

Vaikka hyvän tavan vastainen käytös olisi kiellettyä, yleisen työrauhavelvollisuuden käsitettä ei siltikään tarvittaisi. Kaikki toimintahan olisi samalla perusteella kiellettyä eikä vain työtaistelu. Käsite toimiikin käytännössä vain

²⁹³ PeVM 25/1994 – HE 309/1993 vp s. 6.

²⁹⁴ Tiitinen 1988.

²⁹⁵ Tiitinen 1988 s. 104. Lainausmerkit sanassa oikeudenvastainen ovat alkuperäisessä tekstissä.

työnantajien intressissä. Vahingonkorvausvastuu edellyttää oikeudenvastaista aiheuttamista, eikä laillisin toimin aiheutettu vahinko johda korvausvastuuseen.²⁹⁶ Vaikka vahingonkorvausvastuu olisikin olemassa jossain lain tai menettelytapasääntöjen vastaisessa työtaistelutilanteessa, sekään ei edellyttäisi mitään erityisen yleisen työrauhavelvollisuuden käsitettä taikka periaatetta.

Asiaan liittyy myös demokraattisen oikeusvaltion kannalta suuria ongelmia. Oikeusvaltion ensimmäinen ja välttämätön periaate on ilmaistu PL 2 §:ssä: julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Jos hyvä tapa olisi voimassa lain veroisena normina, tuomioistuimet olisivat velvollisia ja oikeutettuja kieltämään kaikenlaisia tekemisiä. Käytäntö joutuisi voimakkaaseen ristiriitaan vallitsevan valtiosääntöajattelun kanssa, ja edessä olisi totalitaarinen yhteiskunta, valvonta ja konformismi. Keskeistä olisi valtion edun korostaminen: toiminta tapahtuu valtiossa ja valtiota varten. Kaikki toiminta olisi tarkoin säännelty. Tehostein varmistettuna järjestelmä alkaisi muistuttaa fasismia, jonka määrittelemistä ilman historiallisia kiinnekohtia kartetaan yleisesti.²⁹⁷

Hyvän tavan korottaminen lain rinnalle johtaisi kestäättömiin tilanteisiin oikeusvaltion ja perustuslain kannalta. Tuomioistuinten ohella muutkin viranomaiset olisivat velvollisia estämään hyvän tavan vastaisen toiminnan harkintansa mukaan. Lain ja perustuslain säännökset saisivat väistyä sen mukaan, miten viranomaiset niitä punnitsisivat hyvän tavan vaa'alla. Kun YJT:kin määräytyy hyvän tavan käsityksen mukaan, hyvän tavan vastaisen toiminnan estäminen kuuluisi poliisilain 1:1 §:n mukaan myös poliisille. Kun yleinen työrauhavelvollisuus tarkoittaa hyvän tavan vastaisen työtaistelun kieltämistä, poliisin velvollisuus olisi estää tällainen toiminta, ja näin poliisikin osallistuisi työriitojen ratkaisemiseen.

²⁹⁶ Esim. Saxen 1975 s. 40. Täysin vallitseva oppi on, että laillinen toiminta esimerkiksi yrittäjänsä saamiseksi tai ympäristön (vähäinen) pilaaminen eivät johda vahingonkorvausvastuuseen.

²⁹⁷ Sundström 2007 s. 268–269; vrt. myös Kelsen 1945 s. 303.

5 Poliittinen työtaistelu

5.1 POLIITTINEN TOIMINTA TYÖTAISTELUNA DEMOKRAATTISESSA OIKEUSVALTIOSSA

Kollektiivisen työoikeuden oppien mukaan poliittiset työtaistelut ovat sallittuja. Niitä eivät koske työoikeudessa omaksutut rajoitusperusteet. Valtiosääntöoikeudessa on toisinaan asetettu kyseenalaiseksi poliittisten lakkojen ja muun työtaistelun sekä hyväksytyys (empiirinen legitiimiys) että hyväksyttävyyys (normatiivinen legitiimiys).²⁹⁸ Siviilioikeudessa asiaa on lähestytty myös kilpailulainsäädännön näkökulmasta ja päädytty toisinaan leimaamaan poliittiset työtaistelut hyvän tavan vastaisiksi. Lisäksi on oletettu, että kaikenlainen boikotti on ”luvallinen” vain ammatillisten etujen saavuttamiseksi. Poliittisen lakon ohella myös maatalouslakko olisi kielletty. Hyvän tavan vastainen toiminta voisi johtaa jopa sitä harjoittavan yhdistyksen lakkauttamiseen.²⁹⁹ Käsitys ei vastaa nykyistä perusoikeusajattelua, vaan pohjautuu ennen toista maailmansotaa ja sen aikana Suomessa vallinneeseen järjestelmään. Nykyisen tulkintalinjan mukaan ei ole hyväksyttävissä yhdistysten lakkauttaminen silläkään perusteella, että ne ovat järjestäneet laittomia työtaisteluja, puhumattakaan lailla säätelemättömistä poliittisista työtaistelutoimista. Poliittisia työtaisteluja on pidetty vapaana kansalaistoimintana, joka on ilmaus terveestä demokratiasta.³⁰⁰ Näkemys on luonteva kansalaisyhteiskunnan toiminnan kannalta silloin, kun kysymyksessä on kommunikatiivinen toiminta.

Poliittisetkin työtaistelut ovat käytännössä olleet ammattiyhdistysten järjestämiä, vaikka taustalla voi olla poliittisen puolueen aloite. Käytännössä työtaisteluilla on vaadittu sosiaalipoliittisia tai muita työntekijöiden taloudelliseen asemaan vaikuttavia päätöksiä. Tavoitteet ovat liittyneet eläketurvaan, työttömyysturvaan ja verotukseen. Työmarkkinajärjestelmässä kritiikki on kohdistettu siihen, että työtaistelussa taloudellista vahinkoa aiheutetaan yrityksille, vaikka ne eivät säädä lakeja. Onko esimerkiksi poliittinen lakko sellainen painostustoimi, joka olisi aina kielletty ja ehkä keinotekoisen yleisen työrauhavelvollisuuden vastainen, koska siinä painostetaan välittömästi työnantajia sellaiseen, mihin ne eivät ole velvollisia? Tähän voi todeta, että vastaavasti yritykset voivat painostaa valtiota uhkaamalla siirtää toimintansa maihin, joissa verotus ja työnantajamaksut ovat alhaisempia tai joissa työnantajalla on paremmat mahdolli-

²⁹⁸ Jaottelu Tuorilta 2000 s. 261.

²⁹⁹ Kivimäki – Ylöstalo 1973 s. 119–120.

³⁰⁰ Koskinen Seppo 1985 s. 217.

suudet käyttää isännänvaltaansa.³⁰¹ Tällaisissa työnantajien toimissa ensisijainen kärsijä on työntekijä, joka hänkään ei voi suoraan määrätä lain sisällöstä.

Työtuomioistuimen käytännössä on toisinaan todettu, että työtaistelutoimet ovat olleet puhtaasti poliittisia, joten ammattiyhdistyksiä ei ole tuomittu hyvi-tyssakkoon työrauhavelvollisuuden rikkomisesta. Kysymyksessä on yleensä ollut valtakunnallinen laaja mielenosoituslakko, joka on kestänyt vain lyhyen ajan. Tapauksissa on aina ollut enemmän mielenosoituksen kuin työnantaja-puolen taivuttamisen piirteitä.³⁰² Aina ei ole kysymys pelkästä mielenosoituk-sesta, vaan esimerkiksi työtaistelun ajankohta voi merkitä suoraa painostusta. Tästä esimerkkinä on tapaus, jossa julkisen alan työntekijäliitto vastusti valtion omistamien yhtiöiden yksityistämistä. Lakko ajoitettiin samaan aikaan kuin eduskunnan käsittelyssä oli valtuuksien antaminen osakkeiden myymiseksi. Työnantajapuolen kanne hylättiin, koska työtaistelu oli poliittinen, eikä se koh-distunut työnantajiin tässä ominaisuudessaan.

Varsinaista poliittista toimintaa on valtion politiikkaan ja valtasuhteisiin koh-distettu painostus. Radikaalein esimerkki Suomen historiassa on vuoden 1905 suurlakko, joka liittyi huomattavaan vallankumoukselliseen liikehdintään koko Venäjällä. Tsaari joutui myönnetyksiin, vaikka ylin hallitusvalta jäikin tsaarin johtamalle eliitille. Poliittisen lakko- ja mielenosoitusliikkeen ansiosta Suo-meen saatiin vuonna 1906 eduskunta ja yleiset vaalit. Vallan siirto säädyiltä ja varakkaalta kansanosalta jatkui vuonna 1917, kun yleislakon ansiosta kunnal-lisvaaleissa poistettiin varallisuussensus ja äänioikeudesta tuli yleinen ja yhtä-läinen.

Politiikasta ja valtionvastaisesta toiminnasta puhuttiin paljon 1940-luvun lo-pun lakkoliikkeiden yhteydessä ja jonkinlaista myyttiä kapinaliikkeestä on levi-telty muistelmakirjallisuudessa näihin päiviin asti. Sodan jälkeen maassa oli pitkään hinta- ja palkkasäännöstely, joten selvästi palkkaliikkeinä syntyneet la-kot voitiin leimata poliittisiksi, koska ne kohdistuivat välillisesti julkisen vallan määräyksiin. Myöhemmin, 1970-luvulta alkaen, poliittinen työtaistelu on toisi-naan liittynyt ulkopoliitiikkaan. Esimerkiksi Etelä-Afrikan ja Chilen diktatuu-rien tuotteita boikotoitiin myös tuotannossa.

³⁰¹ Vuonna 2009 tuli julkisessa keskustelussa esille, että Nokia Oyj oli painostanut viranomai-sia lisäämään työnantajan oikeutta valvoa työntekijöiden sähköpostiviestintää. Eduskunta hyväk-syi hallituksen esityksestä (HE 48/2008 vp) sähköisen viestinnän tietosuojalain (516/2004), jolla oikeuksia lisättiin vastoin valtiosääntöoikeuden asiantuntijoiden laajaa vastustusta.

³⁰² Esim. TT 87/1986: Puuliiton liittokokous päätti yhden päivän lakosta liiton järjestämis-aloilla mielenosoituksena työllisyyspolitiikkaa vastaan. Lakko todettiin poliittiseksi (äänin 4–2), koska se ei suoraan liittynyt omien työehtojen muuttamiseen. Oikeudenkäyntikuluja ei kuiten-kaan tuomittu työnantajaliiton maksettaviksi. Tapauksessa TT 94/2010 oli kysymyksessä työnsei-saus vastalauseena hallituksen esitykselle valtionyhtiön osakkeiden myymisestä yksityisille. Lakko järjestettiin samana päivänä kuin eduskunnalle esitettiin asiaa koskeva lisätalousarvio. Sama-an aikaan yhtiössä oli lomautuksia ja yhteistoimintaneuvotteluja työvoiman vähentämisestä. Lakko todettiin poliittiseksi ja työrauhakanne hylättiin.

Jos eduskuntaan kohdistuva painostus lain muuttamiseksi tai säätämiseksi tapahtuu pitkäaikaisen yleislakon avulla, kysymyksessä voi olla poliittinen ja jopa perustuslaillinen kriisi. Sekin on ratkaistava demokraattisen oikeusvaltion periaatteita noudattaen perusoikeuksista tinkimättä. Voimakaskaan painostustoiminta ei sinänsä merkitse katuparlamenttia tai ”väkivaltaisten keinojen käyttämistä”.³⁰³ Poliittinen yleislakko on yksi voimakkaimmista laillisista toimintamuodoista. Sitä ei koskaan käytetä kevytmielisesti, ja siihen liittyy aina suuria uhrauksia myös toimijoilta. Se on ennen kaikkea mielenosoitus ja kansanliike, joka pannaan toimeen yleislakon muodossa.

Poliittista toimintaa organisoivat puolueet ja lisäksi monet vapaat poliittiset yhdistykset. Jos poliittiset yhdistykset kehottavat järjestämään tai järjestävät itse työpaikoilla työtaistelutoimia, niitä on arvioitava myös perustuslain 7 §:n ja 2 § 2 momentin valossa toimintaoikeuksien käyttämisenä ja yhteiskunnallisiin oloihin vaikuttamisena. Toiminta ei varsinaisissa poliittisissa työtaisteluissa liity ollenkaan työehtosopimus- tai työmarkkinatoimintaan. Poliittiseen lakkoon osallistuvien työsuhteturva on arvioitava jossain määrin eri kriteerein kuin edunvalvontatyötaisteluissa. Vaikka toiminta on laillista, työstä poissaolo merkitsee työ sopimuksen rikkomista. Osallistuminen työtaisteluun on ollut irtisanomisperusteena kielletty vuodesta 1970. Työsuhteen päättymisen mahdollisuus ennen vuoden 1970 työ sopimuslakia ei kuitenkaan ollut este työtaistelujen järjestämiselle. Yksityisen osallistujan asemaa pitää tarkastella sopimusoikeudellisesti ja ottaen huomioon työoikeudelliset näkökohdat. Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa irtisanomissuojalla ei ole samanlaista merkitystä, joskin PL 18 § 3 momentin suora sovellettavuus ja poliittisten perusoikeuksien horisontaalivaikutus on otettava huomioon työntekijän asemaan vaikuttavina. Poliittista työtaistelua järjestävien toimintaa voi ajatella rajoitettavaksi rikoslailla, jolloin on luonnollisesti noudatettava perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiä.

Kun työtaistelulla on poliittisia tavoitteita, korostuu kysymys eri oikeuksien ristiriitatilanteista tai jopa kollisiosta. Kun kamppaillaan edunvalvonnan kentällä eli taloudellisista eduista, toiminta on säännelty työ- ja virkaehtosopimusjärjestelmällä sekä työriitojen sovittelusäännöstellä yksityiskohtaisesti. Työtaisteluvapauden rajoitukset liittyvät sopimusjärjestelmään ja valtion työrauhaa edistäviin säännöksiin, joilla on säännelty menettelytapoja. Kun työtaistelulla tavoitellaan valtion painostamista hallituksen vaihtamiseen tai lain muuttamiseen, työtaistelu kohdistuu silloinkin ensi kädessä työnantajaan. Työtaistelu rajoittaa eri tavoin työnantajan, yleensä yhtiön, oikeuksia. Millä perusteilla työtaisteluvapaus on rajoitettavissa tällaisissa perusoikeuksien kollisiotilanteissa? Työmarkkinajärjestelmän ulkopuolella vain rikoslaki on selkeä ja tarkkarajaisesti määritelty oikeuslähde. Työtaisteluvapauden ala jää siis työrauhajärjestelmän

³⁰³ Kastari 1974 s. 13; vrt. Dahrendorf 1962 s. 101.

(ja siihen liittyvän virkamiehiä koskevan erityisen rajoitussäännösten) ja rikoslain väliin.

Edellä olen systematisoinut työtaisteluvapautta yleisesti demokraattisen oikeusvaltion tunnusmerkkinä. Työtaisteluvapautteen edunvalvonnassa eli työmarkkinoilla on demokraattisessa yhteiskunnassa hyväksyttävissä rajoituksia ennen kaikkea työehtosopimuslain mukaisella työrauhavelvollisuudella. Tässä yhteydessä on mielenkiintoista, että julkinen valta ei ole katsonut tarpeelliseksi säätää vastaavanlaista järjestelmää muuhun edunvalvontaan, kuten esimerkiksi maataloustuotannon edunvalvontajärjestelmään.

Tällä alueella yksi voimakkaimmista painostuskeinoista on maataloustuotteiden luovutuskielto, ”luovutuslakko”. Se tarkoittaa maataloustuottajien kollektiivisesti järjestämää saartoa, jolla estetään elintarvikkeiden saaminen markkinoille. Tarkoitus voi olla esimerkiksi vaikuttaminen maataloustukiin ja tuottajaintahintojen muodostumiseen tai myös puhtaasti poliittisiin asioihin. Kirjallisuudessa on tässä yhteydessä viitattu vain edellä erittelemääni hyvän tavan vastaisuuteen ja katsottu luovutuslakon olevan epätervettä kilpailua ja siten kiellettyä. Samalla perusteella haluttiin aikoinaan totaalisesti kieltää hyvän tavan vastaiset lakot ja sen myötä myös poliittiset lakot ”luvattomina”.³⁰⁴ Yrittäjien, kuten viljelijöiden ja kalastajien, protestit ovat yleisiä etenkin Länsi-Euroopassa. Julkisuudessa niistä puhutaan usein työtaisteluina, vaikka kysymyksessä on yksityisyrittäjien suora toiminta, jolla estetään liikenne ja työnteko. Se on ulkoparlamentaarisista aktivismista, ei työtaistelutoimintaa.

Oikeusvaltion toteutumisen kannalta tärkeintä työtaisteluvapauden käyttämisestä on painostus, joka ei liity työmarkkinatoimintaan tai muuhun edunvalvontaan, vaan pelkääseen politiikkaan. Kun demokraattiseen oikeusvaltioon kuuluu sekä demokraattisesti valittu ja kansansuvereniteettiin nojaava valtiokoneisto että laajat perusoikeudet, mikä osa poliittisella työtaisteluvapaudella PL 7 §:n valossa on demokraattisten toimintaoikeuksien ilmentäjänä? Samalla nousee kysymys, miksi työehtoihin liittyviä työtaisteluja säädellään eri tavoin kuin poliittisia työtaisteluja. Nähdäkseni vastaus on löydettävissä talousjärjestelmän tarpeista. Tuotannolle on välttämätöntä, että työvoiman samoin kuin muidenkin tuotannontekijöiden saatavuuden turvaamiseksi on tehokas järjestelmä, jonka tukena on sekä joustava neuvottelujärjestelmä että tarvittaessa riittävät tehosteet. Samalla järjestelmästä hyöttyy myös työntekijäpuoli, koska sopimuksiin saadaan joukkotoiminnan kautta sellaisia ehtoja, joita yksittäiset työntekijät eivät yksin saisi. Poliittisessa toiminnassa menettelysäännöt ja seuraamusjärjestelmäkin ovat erilaiset. Yhtenä syynä erilaisuuteen on, että politiikassa ei ole ainakaan välittömästi ratkaistavana tuotannon toimivuus. Tämän

³⁰⁴ Kivimäki – Ylöstalo 1973 s. 120. Kirjoittajien mielestä yhdistyslain säännös hyvän tavan vastaisesti toimivista yhdistyksistä antaisi oikeuden lakkauttaa tällaista toimintaa eli maatalouslakkoja järjestävät yhdistykset samoin kuin työntekijäyhdistyksetkin.

vuoksi poliittinen työtaistelu on syytä pyrkiä erottamaan työmarkkinatoimintaan kuuluvasta edunvalvonnasta.

Työtaistelun tekevät poliittiseksi sille asetetut tavoitteet sekä painostuskohde. Tavoitteet liittyvät julkisen vallan tehtäviin, kuten valtion talouspolitiikan ja sosiaalipolitiikan sisältöön tai valtio-oikeudelliseen lainsäädäntöön. Jos työtaistelulla vaaditaan valtiolta tai muulta julkisyhteisöltä tietynlaisia toimia, kuten lainsäädäntöä tai hallituksen päätöksiä, kysymyksessä on poliittinen työtaistelu. Tällaisia työtaisteluja on jaoteltu kirjallisuudessa sen mukaan, onko kysymyksessä poliittinen mielenosoitus (protest strikes) vai suoranainen pakottaminen (coercive strikes). Jälkimmäistä pidetään kirjallisuudessa laajalti kiellettynä demokraattisessa järjestelmässä.³⁰⁵ Vaalit ovat vaikuttamista varten, joten valtion tahdonmuodostukseen ei saa puuttua ammattiyhdistystoiminnallaan. Suomessa PL 2 § 1 momentin mukaan valtiovalta kuuluu kansalle, ja sen edustajaksi on säädetty eduskunta. Tämä on valtio- ja oikeusjärjestyksen johtava periaate, joka on kaikessa yleisluonteisuudessaan viimeinen raja, jota painostus, sen paremmin taloudellinen valtakoneisto kuin kansalaistoimintakaan, ei saa ylittää demokraattisessa oikeusvaltiossa. Viimeisen rajan vetäminen jää käytännössä poliitikkojen päätettäväksi kussakin tilanteessa. Valtiosääntöoikeuden edustajat voivat esittää lain tulkinnan vain vallitsevan järjestelmän kontekstissa, vaikka kysymyksessä olisi vallan uudelleenjärjestely.

Poliittiset työtaistelut voidaan jakaa kahteen kategoriaan sen mukaan, liittyvätkö vaatimukset ainakin välillisesti työtaisteluun osallistuvien työehtoihin tai muihin taloudellisiin etuihin vai onko kysymyksessä puhtaasti poliittinen tavoite. Edelliseen ryhmään kuuluvat painostusliikkeet eli *poliittisluonteiset työtaistelut*, joilla pyritään esimerkiksi eläketurvan ja työttömyysturvan parantamiseen, työaikalain muuttamiseen ja työpaikkojen olojen kehittämiseen. Tällaiset poliittisetkin työtaistelut ovat ILO:n sopimusten ja ESP:n suojan piirissä, vaikka yleisesti poliittisia lakkoja ei ole näissä sopimuksissa eikä EU:n perusoikeuskirjassa tarkoitettu.³⁰⁶

³⁰⁵ Novitz 2003 s. 64; Nikisch 1959 s. 137–138 ja 151–153, jonka mukaan raja tulee vastaan siinä vaiheessa, kun elinkeinotoiminta estetään eli työtaistelun kestolla on merkitystä myös mielenosoituslakoissa. Saksassa, toisin kuin Suomessa, on säädetty rikoslailla, että lainsäätäjän pakottaminen johonkin päätökseen on kielletty (Parlamentsnötigung). Mielenosoituslakoissa ei ole tarkoitus pakottaa valtiovaltaa, joten ne on sallittu. Pakottaminen on tulkittu suppeasti eikä lakkoa sinänsä voi pitää väkivaltana, ks. Schumann 1987 s. 182 ja 216–217. Poliittisissa lakkoissa mieliteenvapaudella on ratkaiseva merkitys intressien vertailussa. Vasta vallan siirtyminen valituilta elimiltä merkitsisi sellaista voimankäyttöä, joka on kiellettyä; Bieback 1987 s. 341–344.

³⁰⁶ Däubler 1987b s. 104; Uggerud 1997 s. 165; Herzfeld Olsson 2003 s. 153, jossa korostetaan, että liityntä työehtoihin ei saa olla vain näennäinen; Betten 1993 s. 117–118; Digest 481, 482. EU:n perusoikeuskirjan 28 artikla koskee vain eturistiriitoja, joina ei pidetä poliittisia riitoja. Uutena kategoriana on mainittu EU:n tasolla vielä ”välillisesti poliittiset” lakot, joilla painostetaan neuvostoa hyväksymään EU:n tasolla tehtyjä työmarkkinaratkaisuja. Perusoikeuskirjan 28 artikla ei suojaa tällaisiakaan painostustoimia, ks. Sagan 2008 s. 344.

Puhtaasti poliittisia työtaisteluja puolestaan ovat esimerkiksi lakot, joiden avulla vaaditaan uusia vaaleja.³⁰⁷ Lisäksi tällaisia vaatimuksia voivat olla ministerien ja virkamiesten erottaminen tai nimittäminen, rikoslain muuttaminen tai määrärahojen lisääminen peruskouluopetukseen. Selvän eron tekeminen puhtaasti poliittisen ja poliittisluonteisen työtaistelun välillä on mahdotonta, koska tavoiteltujen poliittisten muutosten on lähes aina osoitettavissa vaikuttavan myös sosiaalisiin ja taloudellisiin oloihin. Esimerkkeinä on mainittu lakisääteinen irtisanomissuoja, koulutus, terveys ja sosiaaliturva.³⁰⁸ Toisaalta kaikki työtaistelut sisältävät myös poliittisia piirteitä, etenkin jos ne jatkuvat pitkään. Loppujen lopuksi ne kohdistuvat valtion taloudelliseen strategiaan.³⁰⁹

Jaottelulla ei ole paljon käytännöllistä merkitystä Suomessa, koska rajoittavaa lainsäädäntöä on vain työehtosopimuksiin kohdistuvasta painostuksesta. Laissa ei mainita poliittista lakkoa eikä myötätuntolakkoakaan.³¹⁰ Kun laissa ja työehtosopimuksissa usein on säännelty samoja asioita ja erityisesti työsuhteisiin liittyviä ehtoja, tulee poliittinenkin työtaistelu usein arvioitavaksi myös työtuomioistuimessa. Jos työehtosopimuksessa on vaikka vain lakiviittaus, työtuomioistuin on usein päättänyt, että viitattu laki on osa työehtosopimusta ja siten työrauhavelvollisuuden piirissä. Asia on toinen, jos kysymyksessä on vain informatiivinen sopimusmääräys. Vaatimukset eivät työrauhajärjestelmän mukaan saisi osaksikaan kohdistua työehtosopimukseen. Historiallisina kuvaavina esimerkkeinä on mainittu vuoden 1949 lakot, joilla vaadittiin palkkasäännösten purkamista valtioneuvoston päätöksin. Työtuomioistuin katsoi lakkojen kohdistuneen työehtosopimuksen palkkamääräyksiin³¹¹. Tähän sivujuonteeseen ei ole syytä tässä luvussa mennä pitemmälle.

Tonia Novitz on jaotellut poliittiset työtaistelut kolmeen kategoriaan. Yksi laji on painostus, jolla järkytetään työn ja pääoman välistä tasapainoa. Työtaistelu voi tällöin olla osoitus ”teollisen demokratian” käyttämisestä, kun puututaan työnantajan päätöksiin. Toinen laji on kysymyksessä, kun ideologisin syin rajoitetaan työnantajan omaksumaa yrityspoliittista päätösvaltaa. Kysymyksessä voivat olla ympäristölliset syyt ja työnantajan liikekumppaneista määrääminen. Kolmantena luokkana on varsinainen poliittinen aktio valtiota kohtaan sen politiikan muuttamiseksi.³¹² Novitzin mukaan poliittinen lakko on joissakin tapauksissa puolusteltavissa myös vallankumouksellisena toimintana. Kysymyksessä voi olla autoritäärisen hallituksen vastustaminen, jolloin työtaistelun jär-

³⁰⁷ Aaltonen 1998 s. 6.

³⁰⁸ Novitz 2003 s. 56.

³⁰⁹ Novitz 2003 s. 85; Schumann 1987 s. 166.

³¹⁰ Repo 1996 s. 28.

³¹¹ Sarkko 1969 s. 322. Siitä huolimatta vuosien 1948 ja 1949 lakot on laajalti leimattu poliittisiksi, mikä ei perustu historiallisiin lähteisiin, vaan kaunokirjallisuuteen. Ks. esim. Saari 2007 s. 67, jossa puolustellaan jopa poliisin aseenkäyttöä.

³¹² Novitz 2003 s. 56–57.

jestäjät ottavat kantaa ja määrittelevät, onko hallitus niin epädemokraattinen, että sen kaataminen työtaistelulla olisi oikeutettua. Täysin poissuljettu poliittinen työtaistelu ei ole demokraattisessakaan valtiossa. Perusteluna on, että edustuksellinen demokratia ei välttämättä ole riittävä, joten sitä pitää täydentää osallistuvalla demokratialla, joka on työtaistelun yksi ulottuvuus.³¹³

Yhtenä poliittisen työtaistelun lajina on mielestäni pidettävä myös painostusta, jolla vastustetaan tai kannatetaan työnantajan omaksumaa poliittista tai yrittäjäluonteista linjaa. Kysymyksessä ei aina ole välittömästi julkiseen valtaan vaikuttaminen, mutta välillisesti on kysymys nimenomaan sekä yrityksen että julkisen vallan politiikasta. Yrityksetkin ovat etenkin liittojensa välityksellä osa poliittista järjestelmää.³¹⁴

Käytännössä työtaisteluja on käytetty poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi aikoinaan muun muassa merenkulkualalla. Esimerkkinä työsuhte-etuihin liittyvästä työtaistelusta voi mainita vuoden 1949 merityöaikalakia koskevan selkkauksen. Eduskunta oli jo hyväksynyt lain muutoksen, jota ammattiliitto Suomen Merimies-Unioni (SM-U) ei hyväksynyt. Laki äänestettiin kuitenkin lepäämään pian käytyjen eduskuntavaalien jälkeisten valtiopäivien käsiteltäväksi. SM-U:n lakkouhkaus sitten riitti torjumaan lain, ja eduskunta mukautui ammattiliiton vaatimuksiin. Painostus katsottiin lailliseksi eikä siitä aiheutunut muita seuraamuksia kuin katkeraa arvostelua ulkoparlamentaarisesta voiman käytöstä.³¹⁵

Puhtaasti poliittinen riita syntyi vuosina 1953–1955. Hallitus oli päättänyt alistaa (lakkojen estämistarkoituksessa) jäänmurtaajat puolustushallinnon alaisuuteen ja myönsi armeijalle määrärahan jäänmurtaajien miehittämiseen sotilashenkilöillä. SM-U ei hyväksynyt merimiesten alistamista sotilaskomentoon ja monien vaiheiden jälkeen hankkeesta luovuttiin. Eräänlaisena kompromissina sotilaat eli laivaston asiaankuuluvat upseerit saivat kuitenkin oikeuden osallistua koulutustarkoituksessa jäänmurtaajien työhön ilman määräysvaltaa. Uhkana oli, että kauppalaiivat eivät olisi seuranneet sotilaiden ohjaamia jäänmurtaajia. Laivaliikenne olisi olennaisesti estynyt.³¹⁶

Työtaistelu voi vaatimuksiltaan kohdistua myös tuomiovaltaan, jolloin tuomioistuinta on tarkoitus painostaa tietynlaiseen ratkaisuun. Tässä ei ole kysymys niinkään poliittisesta työtaistelusta, vaan valtion epäpoliittisen laitoksen painostamisesta. Työtaistelu voi olla silti myös poliittinen, jos tuomioistuimen ratkaisuun halutaan vaikuttaa poliittisessa oikeudenkäynnissä. Jos yleinen tuomioistuin käsittelee kannetta lakkoon tai mielenosoitukseen osallistuneita vas-

³¹³ Novitz 2003 s. 62–63.

³¹⁴ Vrt. kuit. Nikisch 1959 s. 89. Nikischin mukaan työnantajan poliittiseen asenteeseen kohdistuvat työtaistelut eivät ole poliittisia, mutta hän ei katso tarpeelliseksi muodostaa näitä varten omaa kategoriaansa.

³¹⁵ Wälläri 1967 s.190.

³¹⁶ Wälläri 1967 s. 195–200.

taan, kysymyksessä voi olla esimerkiksi rikosasia, jossa henkilöitä syytetään virkamiehen vastustamisesta, niskoittelusta tai mellakasta. Tällaisiin oikeudenkäynteihin liittyvät työtaistelut ovat olleet nimenomaan mielenosoituksia. Varsinainen tarkoitus ei ole ollut tietynlaisen tuomion saaminen painostuksen avulla, vaan mielen osoittaminen vääräksi koettua lakia vastaan. Mielenosoituksia on järjestetty niin, että ne ovat tapahtuneet työaikana, mutta varsinainen tarkoitus ei ole ollut painostus suoraan tuomioistuinta kohtaan. Suomessa on ollut oikeudenkäynteihin liittyviä työtaisteluja mm. vuoden 1956 yleislakon kapinasyytteitä käsiteltäessä ja työtuomioistuimen sekä Lahden raastuvanoikeuden käsitellessä Mallasjuoma Oy:n lakkojen ja ostosarttojen seuraamuksia.³¹⁷

Poliittiset työtaistelut ovat lähes aina luonteeltaan mielenosoituksia. Tämä johtuu käytännössä jo siitä, että painostusvaikutus ei muuhun riitä.³¹⁸ Edellä kerrotut merenkulun esimerkit liittyvät ajanjaksoon, jolloin laivaliikenteellä oli suhteellisesti merkittävämpi asema kuin nykyään. Toisaalta ammattiyhdistysten toiminta on muuttunut niin, että avainalojen ratkaisevaa merkitystä painostuksessa ei korporatiivisessa järjestelmässä käytetä hyväksi.

Valtiosääntöoikeudellisesti ei ole merkitystä sillä, painostetaanko julkista valtaa työstä kieltäytymällä vai vapaa-aikana järjestetyillä mielenosoituksilla. Kysymyksessä on vain painostuksen teho. Sekä lakko että suuri mielenosoitus voivat lamaannuttaa hallintoelimet pelkän laajuutensa ja kestonsa takia.³¹⁹

Poliittisen työtaistelun oikeutusta arvioitaessa on jo lähtökohtaisesti kysyttävä, miksi näitä työtaisteluja halutaan rajoittaa. Vieläkin yleisemmin voi kysyä, miksi lähes kaiken toiminnan pitäisi olla sääntelyn, rajoitusten ja kieltojen kohteena. Kun poliittinen painostustoiminta jää selvästi työoikeuden ulkopuolelle, sitä eivät koske työraahasäädökset. Niitä on arvioitava julkisoikeuden näkökulmasta.³²⁰ Joissakin yhteyksissä on ilman lakiin perustuvia perusteluja esitetty poliittisten työtaistelujen rajoittamista ajallisesti. On puhuttu vain muutaman tunnin tai ainakin alle yhden vuorokauden ajasta. Kauemmin jatkuva poliittinen työtaistelu olisi kiellettävä. Lähinnä on oltu huolestuneita siitä, miten mielenosoituslakko yleensä soveltuu maamme demokraattis-parlamentaariseen järjestelmään.³²¹ *Niklas Bruun* on eurooppalaiseen käytäntöön viitaten todennut, että poliittinen lakko on osa vapaata mielipiteen ilmaisemista. Suomessa vallitseva käsitys on ollut, että poliittinen lakko on laillinen myös pitkään jatkuvana. Ruotsin käytäntöön vedoten on arveltu myös, että poliittiset lakot eivät saisi kestää kuinka pitkään tahansa. Kun mielipide on ilmaistu ja painostus on jonkin aikaa (”en tid”) vaikuttanut, töiden pitäisi taas jatkua.³²² Ruotsissa on esitetty

³¹⁷ Vm. ks. Mattila 2005 s. 191 ss.

³¹⁸ Sarkko 1969 s. 323.

³¹⁹ Bernstein 1907 s. 101–102.

³²⁰ Sipponen 2009 s. 478.

³²¹ Sipponen 2009 s. 479.

³²² Bruun, ”Är en ’politisk strejk’ laglig?”, *Hufvudstadsbladet* 18.5.1993; vrt. Nikisch 1959 s.

mielipiteitä, joiden mukaan vain pari tuntia kestävä kotimainen poliittinen työtaistelu on hyväksyttävissä, jos se on selvästi protesti valtiopäivien tai kunnallisvaltuuston päätöksiä vastaan. Mielipide tukeutuu AD:n sikäläiseen tuomioon vuonna 1984.³²³

Suomessa perimmäisenä säännöksenä voinee pitää tässä yhteydessä PL 2 § 1 momenttia, jonka mukaan valta kuuluu kansalle, jota edustaa eduskunta. Poliittista valtaa ei saa käyttää muu kuin eduskunta lailla säädetyissä rajoissa. Vaikea yleisempi kysymys tietysti on, voiko valtaa jakaa eri sektoreihin niin, että esimerkiksi taloudellinen valta ei kuulu kansalle. Lisäksi on huomattava, että pitkään työtaistelu ei sinänsä tarkoita valtiollisen vallan anastamista. Myös talouselämän johdon harjoittamaa painostusta valtion politiikan muuttamiseksi on vaikea arvioida. Suurten yhtiöiden painostus esimerkiksi verolakien muuttamiseksi voi olla varsin voimakasta. Yritykset voivat uhata investointiensa muuttamisella tai toiminnan supistamisella. Tällainenkin toiminta on hahmotettavissa poliittiseksi työtaisteluksi, eräänlaiseksi työsuluksi. Poliittisella työsululla valtioon kohdistetaan painostusta, jossa uhkana on verotulojen menettäminen ja työllisyyden heikkeneminen.

Suomessa ei ole olemassa säännöksiä, joilla olisi rajoitettu poliittisia lakkoja niiden keston suhteen. Voidaan puhua ”mielenosoitusta pidemmistä” työtaisteluista, joita sääntelee ja rajoittaa ”oikeusjärjestys muilta osiltaan, kuten yleislakon aikana”.³²⁴ Tällainen puhe kuulostaa pahaenteiseltä, koska siinä viitataan ymmärtääkseni julkisen vallan suoraan toimintaan työtaisteluun osallistuvia vastaan. Muulla tavoin maininta oikeusjärjestyksen nimeltä mainitsemattomista ”osista” ei ole käsitettävissä. Mielestäni työtaistelun keston rajoittaminen ilman kirjoitetun lain säännöksiä avaisi mahdollisuuden rajoittaa työtaisteluvapautta muullakin perusteella. Työtaistelut voitaisiin rajoittaa esimerkiksi vain tietyille alueille ja aloille. Osallistujamäärään, työtaistelun ajankohtaan, menetelmiin, julkisuuteen tai muuhun tekijään voitaisiin niin ikään kehittää rajoituksia, jotka johtaisivat niin suuriin työtaisteluvapauden rajoituksiin, että perusoikeusjärjestelmä olisi olennaisesti vajaa. Rajoitukset ovat verrattavissa koontumisvapauden rajoittamiseen poliisin määrätessä mielenosoituksen selkälaiseen paikkaan ja aikaan, että sillä ei ole mitään tehoa.

Rajoitusesitykset ovat ilmaus keskustelussa vallitsevasta näkökulmasta tai jopa roolista. Työtaistelun järjestävät ovat joko vastapuolen tai ainakin ulkopuolisten edustajia. Heidän toimintansa saattaa vaarantaa hallintokoneiston toimivuutta, joten siihen on löydettävä rajoituksia. Jos asiaa tarkasteltaisiin toimijoiden eli työtaistelun järjestäjien näkökulmasta, huomattaisiin, että kysymykses-

89, jossa katsotaan ilman perusteita, että mielenosoituslakon pitäisi aina olla etukäteen rajattu.

³²³ Schmidt 1997 s. 269; Göransson 1988 s. 360. Ulkomaisiin kohteisiin kohdistuvat poliittiset työtaistelut ovat Ruotsissa helpommin hyväksyttävissä eräänlaisena osallistumisena työväenliikkeen kansainväliseen solidaarisuuteen.

³²⁴ Sipponen 2009 s. 480, jossa hän viittaa Kastarin kirjoituksiin vuodelta 1957.

sä on vapaa kansalaistoiminta, jota ei saisi rajoittaa ilman selkeitä laillisia kriteereitä. Työtaistelun järjestäjät toimivat vastuullisesti ja osaavat itsekkin rajoittaa toimintansa sellaiseksi, että elintärkeät toiminnot eivät vaarannu. Työtaisteluun osallistujat eivät ole vain epämääräistä massaa, joka olisi pelkkä rajoitusten ja kieltojen kohde. Edellä mainituin perustein myös poliittisten työtaistelujen rajoittamiseen pitää suhtautua varoen. Rajoituksia voidaan säätää kansainvälisten sopimusten mukaisin kriteerein. Tällöin on kysymys väestön vähimmäispalvelujen turvaamisesta, kuten terveydenhuollosta ja rikollisuuden estämisestä. Työntekijöihin verrattuna työnantajia suojaa niiden oikeus irtisanoa työsopimuksia ja muukin omistusoikeuteen perustuva valta.

Suomen oikeusjärjestyksen ymmärtämiseksi poliittista työtaisteluvapautta on syytä tarkastella myös eurooppalaista taustaa vasten. Euroopan valtioiden oikeusjärjestyksiä on jossain määrin vertailtu myös suhteessa työtaisteluvapauden säätelyyn. Mielenkiintoista on etenkin vertailu, joka koskee poliittisia työtaisteluita. Suomessa erityisesti sympatiatyötaistelujen säätelyä on vertaillut *Juri Aaltonen*. Hänen mukaansa on selvästi erotettavissa neljä ryhmää: Etelä-Euroopan valtiot, Pohjoismaat, Keski-Euroopan valtiot ja saarivaltiot (tarkoitetaan vain Irlantia ja Isoa-Britanniaa).³²⁵

Etelä-Euroopan maissa, Espanjassa, Kreikassa, Italiassa, Portugalissa ja Ranskassa, lakko-oikeus on mainittu perustuslaissa yksilölle kuuluvana oikeutena. Perusteluna yksilön lakko-oikeudelle ovat myös sekä ESP 6 artikla että EIS 11 artikla, jotka koskevat työntekijöitä eivätkä vain ammattiyhdistyksiä.³²⁶

Pohjoismaissa tyypillistä on työtaisteluvapauden liittäminen työehtosopimusjärjestelmään ja sopimukseen legaalisesti liitettyyn relatiiviseen työrauhavelvollisuuteen. Työtaisteluvapaus ei rajoitu vain lakkoihin, vaan muutkin työtaistelun lajit ovat sallittuja.

Keski-Euroopan maat, Alankomaat, Belgia, Itävalta, Luxemburg ja Saksa, ovat hajanainen ryhmä. Belgiassa ei ole lainkaan työrauhavelvollisuutta toisin kuin muissa tämän ryhmän maissa. Työtaisteluvapaus ei myöskään perustu kirjoitettuun lakiin. Oikeuskäytännössä sen katsotaan olevan jokaisen yksilön oikeus ja koskevan myös poliittisia työtaisteluita.³²⁷

Irlannissa ja Isossa-Britanniassa kenelläkään ei ole laissa turvattua työtaistelu-oikeutta, vaan järjestelmä perustuu niin sanotulle koskemattomuusperiaatteelle. Osittainkin työnteosta kieltäytyminen on aina sopimusrikkomus, ja sitä joko suojataan tai ei suojata erilaisilla sanktioilla. Lakkojen järjestämistä on vaikeutettu monimutkaisin menettelytapasäännöin, kuten monilla ennakkoilmoituksilla ja jäsenäänestyksissä todetuilla määräenemmistöillä. Käytän-

³²⁵ Aaltonen 1998 s. 199–206.

³²⁶ Aaltonen 1998 s. 199; Fahlbeck 2007 s. 38; Däubler 2006 s. 321. Bruun – Mikkola – Muona 2011 s. 120, 146, 151 ja 160.

³²⁷ Sagan 2008 s. 45; Bruun – Mikkola – Muona 2011 s. 108; Dorsemont 2010 s. 13.

nössä työtaisteluvapaus ei ole laillisesti suojattu. Työntekijöillä ei ole oikeutta palata työhönsä lakon jälkeen, ja palkka voidaan osittaisissa työtaisteluissa pidättää kokonaan.³²⁸ Lailla on puututtu myös ILO:n sopimusten takaamaan ammattiyhdistysten autonomiaan.

Tarkoitukseni on luoda tässä erikseen vain lyhyt katsaus muutaman suomalaisia kiinnostavan valtion suhtautumiseen poliittisiin työtaisteluihin. Nojautun tarkastelussani vain kirjallisuuteen, enkä itse ole tehnyt vertailevaa tutkimusta.

Ruotsista on jonkin verran ristiriitaisia tietoja. Perustuslain mukaan ammattiliitoilla on oikeus järjestää työtaisteluja. Tästä on dogmaattisesti päädytty päätelemään, että muilla kuin ammattiyhdistyksillä ei olisi lainkaan työtaisteluvapautta.³²⁹ Tämän mukaan siis olisi kiellettyä kaikki, mikä ei ole perustuslaissa sallittua. Samalla logiikalla on katsottu, että poliittiset työtaistelut ovat Ruotsissa kiellettyjä. Kieltoa kuitenkin pehmentää, että tuomioistuimet sallivat poliittiset työtaistelut ns. solidaarisuuden osoituksina ja lyhytaikaisina mielenosoituksina.³³⁰ Ruotsissa katsotaan, että puhtaasti poliittiset työtaistelut voivat olla työsopimuksen rikkomista. Jos päätös työtaistelusta on tehty järjestössä, kysymys ei kuitenkaan ole oman työsopimuksen rikkomisesta.³³¹ Kun virkamiehiltä on erikseen kielletty poliittiset lakot, jotka kohdistuvat kotimaiseen politiikkaan³³², ei nähdäkseni voi päätellä, että poliittiset työtaistelut olisivat aina tai edes yleisesti kiellettyjä.

Ruotsissa oikeustila on samanlainen kuin Suomessa eli tuomioistuinten vallassa on tulkita, onko rikos- tai valtiosääntöoikeudellisia normeja laillisesti olemassa.³³³ Ruotsalaisessa kirjallisuudessa on katsottu, että poliittiset työtaistelut voi leimata luvattomiksi, jos ne kestävät pitkään ja siten ”menettävät protesti- ja mielenosoitusluonteensa”.³³⁴ Muualta on yritetty löytää lisää rajoituksia, kuten että vain ammattiyhdistyksillä olisi koko Skandinaviassa oikeus järjestää lakkoja ja vain kollektiivisten sopimusten aikaansaamiseksi.³³⁵ Väitteelle ei ole mitään perusteita.

Myös *Norjassa* on pääsääntönä, että työtaisteluvapaus tunnustetaan lainsäädännössä eturistiriitojen ratkaisukeinona. Työtaistelun ei tarvitse olla sosiaaliadekvaatti eikä myöskään vain viimeinen keino. Lyhytaikaiset poliittiset mielenosoitukset, kuten 24 tunnin yleislakko vastalauseena viranomaisten talouspolitiikkaa vastaan, katsotaan kuuluvan ILO:n sopimusten suojaaman toiminnan alueelle. Puhtaasti poliittiset työtaistelut eivät nauti kansainvälisten sopi-

³²⁸ Repo 1996 s. 30; Aaltonen 1998 s. 205; Sagan 2008 s. 47.

³²⁹ Jacobs 1998 s. 467; Bruun – Mikkola – Muona 2011 s. 73, vrt. s. 96.

³³⁰ Jacobs 1998 s. 471; Glavå 2001 s. 180; Göransson 1988 s. 360.

³³¹ Göransson 1988 s. 360.

³³² Adlercreutz 1986 s. 101.

³³³ Glavå 2001 s. 179; Fahlbeck 2007 s. 10–11.

³³⁴ Schmidt 1997 s. 268.

³³⁵ Jacobs 1998 s. 467.

musten suoja, mutta sopimukset eivät kiellä niitä ja poliittiset työtaistelut ovat sinänsä Norjassa aina sallittuja.³³⁶ Norjan pakkosovintomenettelyä on arvosteltu mm. ESP:n 6 artiklan vastaiseksi.³³⁷

Tanskassa poliittiset työtaistelut eivät ole sallittuja, mikä perustuu sikäläisessä järjestelmässä työtuomioistuimen käytäntöön, jossa ne on katsottu työehtosopimusten vastaisiksi. Työtaistelujen pitää olla ammattiin liittyviä (af arbejdsmæssige eller anden faglig art). Poliittiset mielenosoituksetkaan eivät Tanskan järjestelmässä ole sallittuja. Lyhytkestoisista mielenosoituksista ei kuitenkaan sakoteta, jos niillä on kohtuulliset perustelut. Kysymyksessä on kohtuusharkinta, jossa lieventävien syiden vuoksi jätetään seuraamus tuomitsematta.³³⁸ Poliittisia työtaisteluja kohdellaan siis samalla tavalla kuin muitakin silloin kun työrauhavelvollisuus on sopimusten perusteella voimassa. Usein niihin ei vain puututa, koska ne ovat lyhytaikaisia. Esimerkiksi Etelä-Afrikan apartheidin vastaisista mielenosoituslakoista tuomittiin ammattiyhdistyksille sakkoja.³³⁹

Tanskassa työtaistelun tarkoituksen pitää olla ”sallittu” eli liittyä työehtoihin, mikä perustuu tavanomaiseen oikeuteen. Työehtosopimukset merkitsevät korostetusti työrauhan miltei absoluuttista turvaamista. Poliittiset työtaistelut tulkitaan Tanskassa kielletyiksi, koska työn rauhallinen sujuminen estyy.³⁴⁰ Tanskassa eduskuntaan kohdistuva hyökkäys (angrebet) on rikoslailla kielletty, jos se kohdistuu turvallisuuteen tai vapauteen. Rikoslailla on säädetty törkeästä pakottamisesta, mutta ei siitä, että kansalaiset pyrkivät vaikuttamaan Folкетинgetiin lakoilla ja mielenosoituksilla. Rajana on siis väkivallan käyttö, kuten rynnäkö parlamenttiin. Julkisrauhan rikkomisena on kielletty esimerkiksi len-tolehtisten heittäminen, kuten Suomessakin.³⁴¹

Saksassa työtaisteluvapaus on johdettavissa GG 9 artiklan järjestäytymisoi-keudesta.³⁴² Työtaistelut edunvalvonnan välineinä on turvattu myös nimenomaisesti GG 9 artiklan 3)- kohdassa: työ- ja taloudellisia ehtoja puolustavia ja edis-täviä työtaisteluja vastaan ei saa kohdistaa toimia, jotka perustuvat ase- ja työ-velvollisuuteen (artikla 12a), yleisen turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitämi-seen sekä luonnonkatastrofeihin ja onnettomuuksiin liittyviin velvollisuuksiin

³³⁶ Evju 1982 s. 5; Jarass-Pierrot 2006 s. 270; Bruun – Mikkola – Muona 2011 s. 73.

³³⁷ Esim. Harris – Darcy 2001 s. 108; Norjassa pakkosovinnolla on pitkät perinteet ja ammat-tiyhdistysliike (LO) on myös hyväksynyt järjestelmän jo vuonna 1907. Vuonna 1917 syndikalistit ja vallankumoukselliset yrittivät muuttaa keskusjärjestön kantaa tuloksetta. Ks. Andersen 1965 s. 73–74, 117.

³³⁸ Jacobsen 1987 s. 271–272 ja 484–486.

³³⁹ Nielsen 1990 s. 117.

³⁴⁰ Källström – Sigeman 1990 s. 51–53; Jacobsen 1987 s. 318. Käytännössä poliittiset työtais-telut sallitaan lyhyinä mielenosoituksina, jos tarkoitus on ”järjevä”, ks. Bruun – Mikkola – Muo-na 2011 s. 73.

³⁴¹ Greve 1999 s. 191–192.

³⁴² Deinert 2010 s. 53.

(artikla 35.2 ja 3) taikka poliisin poikkeusvaltuuksiin vapaan demokraattisen järjestyksen jouduttua vaaranalaiseksi (artikla 87a.4 ja 91).

Suomessakin keskustelussa Saksan kirjallisuudessa on korostettu, että poliittiset työtaistelut eivät nauti perustuslain nimenomaisesti mainittua suojaa samalla tavalla kuin varsinaiset työntekijäin taloudellisiin etuihin liittyvät työtaistelut. Rajoituksia on voitu oikeuskäytännössä määrätä jopa niin, että poliittiset työtaistelut ovat käytännössä aina kiellettyjä, samoin kuin muiden kuin vastuunsa tuntevien ammattiyhdistysten päättämät lakot. Saksassa perustuslain suojaamat työtaistelut merkitsevät poikkeusta siinä mielessä, että GG art. 9.3:lla oikeutetaan sopimusrikkomus, joka lakko aina on ilman työsopimuksen irtisanomista.³⁴³ Tähän liittyen Saksassa työtaistelutoimilta vaaditaan suhteellisuutta tavoitteisiin nähden, minkä lisäksi ne ovat sallittuja vain ultima rationa.³⁴⁴ Varoituslakot ovat silti sallittuja neuvottelujen vauhdittamiseksi. Niiden tehtävä on osoittaa voimaa ja edistää neuvotteluprosessia. Kun perustuslaki ei nimenomaan kiellä poliittisia lakkoja, Saksassakin on mahdollista hyväksyä mielenosoituslakko valtiosäännön mukaisena ulkoparlamentaarisen tahdon ilmaisuna. Pakottamislakko (Erzwingungsstreik) ja mielenosoituslakko (Demonstrationsstreik) on tarpeen erottaa toisistaan, koska edellinen on vallitsevan käsityksen mukaan kielletty julkisen vallan pakottamisena, kun taas jälkimmäinen nauttii perustuslain suojaa.³⁴⁵ Poliittinen mielenosoituslakko valtiota vastaan on sallittu, mutta työnantajaa vastaan laitton. Pakottamislakko myös valtiota vastaan on laitton.³⁴⁶ Valtiosääntöoikeudellinen vastarintaoikeus hyväksytään kuitenkin perustuslain puolustamiseksi.³⁴⁷

Saksa on ollut monessa asiassa Suomen esikuva, joten saksalainen keskustelu ansaitsee tässä pienen yhteenvedon. Oikeuskirjallisuudessa on kaksi erilaista linjaa suhteessa poliittisiin ja poliittisluonteisiin työtaisteluihin. Toista voi nimittää työtuomioistuinlinjaksi, jonka olennaiset piirteet on esitetty edellä. Se on muodostunut vain työtuomioistuinten, joista korkeimpana Bundesarbeitsgericht (BAG), käytännössä. Se edustaa pitkälle vietyjä rajoituksia ja nojautuu staattiseen työoikeudelliseen doktriiniin työtaistelujen sitomisesta tiettyihin kaavoihin. Se pyrkii kieltämään muut kuin ammattiyhdistysten toimeenpanemat työtaistelut ja työsuhteen ehtoihin liittyvät työtaistelut. Tämän linjan mukaan poliittiset työtaistelut ovat yleensä aina laittomia. Työtaisteluja saavat jär-

³⁴³ Gamillscheg 1993 s. 21 ja 22.

³⁴⁴ Kunz – Thiel 1986 s. 515; Fahlbeck 2007 s. 34; Kissel 2002 s. 320–323 ja 340–342. Perusteluna ultima ratio -vaatimukselle on vahingon välttäminen. Tarkoitus on suojata sekä vastapuolta että ulkopuolisia. Deinert 2010 s. 67–68.

³⁴⁵ Göransson 1988 s. 140–141.

³⁴⁶ Tilch – Arloth 2001 s. 3275.

³⁴⁷ Bleckmann 1989 s. 844; Tilch – Arloth 2001 s. 3275 (Widerstandsrecht, GG art. 20); Kissel 2002 s. 236.

jestää vain ammattiyhdistykset, joten ns. villit lakot ovat aina kiellettyjä, koska vain ”vastuulliset toimijat” saavat järjestää painostustoimia.³⁴⁸

Saksassa on varsin kattava työ- ja sosiaalipoliittinen lainsäädäntö, joten työehtosopimuksia ei tarvita siinä määrin kuin monissa Euroopan valtioissa. Lisäksi siellä on vakiintunut ammattiyhdistysmonopoli ilman kilpailua ja kattava työrauhavelvollisuus. Työtuomioistuinjärjestelmä on Saksassa vielä selvemmin kuin Suomessa mukana korporatiivisessa kehityksessä, mikä ilmenee vapaiden, itsenäisten työtaistelujen kieltämisenä työtuomioistuinten käytännössä. Ammattiyhdistykset katsotaan talousjärjestelmän vakauden vuoksi tarpeellisiksi, ja niiden tehtävänä on järjestelmän ylläpitäminen ja säilyttäminen. Ammattiyhdistyksille on käytännössä annettu työtaistelumonopoli. Korkeimman työtuomioistuimen BAG:n lausuman kannan mukaan lakko on ”terävä ase”, jota ei saa antaa henkilöille, joista ei ole takeita, että he käyttävät oikeuttaan vain puolustettavissa olevassa laajuudessa. Ammattiyhdistykset ovat tässä suhteessa luotettavia, joten BAG ilman nimenomaista lakia on hyväksynyt lakko-oikeuden vain niille. Ammattiyhdistyksillä on nähty olevan rooli talousjärjestelmää ylläpitävänä voimana.³⁴⁹ Tämä on todennäköinen syy sille, että järjestelmän ohittaviin työtaisteluihin suhtaudutaan kielteisesti, jopa periaatteella ”mikä ei ole sallittua, on kiellettyä”. Saksan järjestelmää onkin moitittu mm. ILO:n periaatteiden vastaiseksi, koska poliittisluonteisia lakkoja, virkamiesten lakkoja ja rauhallisia suoran toiminnan muotoja ei hyväksytä. Saksassa monet sellaiset toimintamuodot ovat kiellettyjä, jotka muualla ovat sallittuja.³⁵⁰

Toista linjaa edustaa valtiosääntöoikeudellinen suunta. Linja ei hyväksy BAG:n edustamaa tuomarioikeutta. Sen mukaan GG 9 artikla suojaa myös poliittisluonteisia työtaisteluja turvatessaan toiminnan taloudellisten ja työehtojen edistämiseksi. Taloudelliset edut eivät riipu vain työnantajista, vaan myös valtion politiikasta. Lisäksi erityisesti poliittinen lakko mielenosoituksena on perusteltavissa sananvapaudella, jolle on punninnassa annettava huomattava painoarvo. Mielenosoitus lakon muodossa on historiallisesti kehittynyt taisteluväline, joka nauttii GG 9 artiklan suojaa.³⁵¹ Myös myötätuntotyötaistelut ovat perusteltavissa perustuslain sanamuodolla. GG 9 artikla ei myöskään rajoita työtaisteluvapautta muilta kuin ammattiyhdistyksiltä. Sen sanamuodon mukaan *jokaisella* on oikeus artiklassa mainittuun toimintaan. Ammattiyhdistysten lak-

³⁴⁸ Däubler 1987a s. 69; Gamillschegg 1993 s. 19, Kittner 2005 s. 682; Ales 2010 s. 246; Deiner 2010 s. 55, 62.

³⁴⁹ Jacobs 1998 s. 471 (tosin Jacobsin mielestä poliittiset lakot ovat kaikkialla kiellettyjä); Aaltonen 1998 s. 187; Fahlbeck 2007 s. 34; Gamillschegg 1993 s. 19; Bleckmann 1989 s. 843–844; Kissel 2002 s. 235–236 ja 244; Däubler 1987b s. 127, 132.

³⁵⁰ Kittner 2005 s. 621.

³⁵¹ Schumann 1987 s. 171; 181–182. Ks. myös Bruun – Mikkola – Muona 2011 s. 129; ESP:n valvontaelin, Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea, on huomauttanut Saksaa ESP:n vastaisesta käytännöstä.

monopolille ei ole perustuslaillista tukea. Monopoli liittyy vain niille annettuun rooliin talousjärjestelmän kannattajana, integraatiotehtävään. Perusoikeus lakkoon ei ole vain tariffiautonomian liite, eikä työehtosopimus ole pelkkä tariffisopimus. Kansainväliset sopimukset, kuten ESP 6 artikla, suojaavat muitakin työntekijäjärjestöjä kuin ammattiyhdistyksiä. Myös ad hoc -organisaatioilla on sama oikeus, minkä onkin tarpeen työehtosopimusjärjestelmän oligarkiasuuntaisen kehityksen torjumiseksi.³⁵² Myöskään suhteellisuusperiaate ja sen osana ultima ratio -vaatimus eivät perustu perustuslakiin. Periaatteet ja arviointikriteeritkin ovat epäselviä. Suhteellisuusperiaate edellyttäisi ainakin seuraavia vahinkojen ja hyötyjen arvioita:

- mitä vahinkoa aiheutetaan
- mille oikeushyville vahinkoa koituu
- mitä seuraamuksia työnantajalle ja ulkopuolisille aiheutuu
- onko kysymyksessä oleva työtaistelumuoto tarpeellinen ja omiaan tavoitteiden saavuttamiseksi
- mikä etusijajärjestys eri tekijöille on kussakin tilanteessa annettava.³⁵³

Itävallassa on samantapainen suhtautuminen poliittisiin työtaisteluihin kuin Saksassa. Poliittiset työtaistelut ovat vallitsevan käsityksen mukaan oikeudenvastaisia. Tämä perustuu valtiosäännön määräämään valtioelinten tahdonmuodostukseen. Sitä ei saa alistaa painostukselle taloudellisin taistelukeinoin. Kielto suojaa myös työnantajaa, joka ei edes voi täyttää esitettyjä poliittisia vaatimuksia.³⁵⁴ Kuitenkin lyhyihin mielenosoitusluonteisiin lakkoihin voidaan suhtautua toisin.³⁵⁵

Italiassa ja *Ranskassa* työntekijöiden työtaisteluvapaus (lakko-oikeus) on yksilön perusoikeus, joka on mainittu perustuslaissa, vastoin kuin työnantajien työtaisteluvapaus (sulkuoikeus). Työrauhavelvollisuutta ei tunneta. Ranskassa työehtosopimuksen osapuolilla eli sen allekirjoittajilla on vain heikko velvollisuus välttää sopimuksen loukkaamista. Työehtosopimuksellakaan ei voi kieltää työtaisteluja.³⁵⁶ Italiassa kaikki poliittiset lakot, paitsi perustuslaillisen järjestyksen kumoamiseen tähtäävät, ovat sallittuja. Poliittisia lakkoja onkin paljon ilman, että ammattiyhdistykset olisivat niissä mukana. Lakko-oikeus on osa poliittista osallistumista ja edustuksellista demokratiaa.³⁵⁷ Italiassa lakko-oikeus

³⁵² Däubler 1987b s. 132–133; Colneric 1987 s. 424–425; Däubler 2006 s. 329 ja 314; Schumann 1987 s. 132–135, 177.

³⁵³ Bieback 1987 s. 301; Schumann 1987 s. 159.

³⁵⁴ Strasser 1984 s. 160. Itävallassa on ollut työtaisteluvapaus käytännössä ilman säännöksiä jo vuodesta 1870, ks. Bruun – Mikkola – Muona 2011 s. 112.

³⁵⁵ Strasser 1984 s. 145.

³⁵⁶ Rojot 2004 s. 127–128.

³⁵⁷ Fahlbeck 2007 s. 40; Jacobs 1998 s. 472; Kittner 2005 s. 652; Bruun – Mikkola – Muona 2011 s. 151; Ales 2010 s. 244.

on ollut 1960-luvulta asti työntekijöiden absoluuttinen perusoikeus, myös ulkopuolisia vastaan käytettynä. Lakko on siis oikeutettu myös tukitoimena ja poliittisena painostuksena. Lakko-oikeutta pidetään välineenä sellaisten ”sosiaalisten ja taloudellisten esteiden poistamiseksi, jotka voivat estää työntekijöiden täyden osallistumisen maan poliittiseen elämään”.³⁵⁸

Ranskassa ainakaan teoriassa puhtaasti poliittiset lakot eivät nauti perustuslain suojaa, vaan ne on esitetty oikeuden väärinkäyttönä, mistä tosin ei ole selvää oikeuskäytäntöä. Lisäksi hallitusta tukevat poliittiset lakot ovat sallittuja.³⁵⁹ Myös poliittisluonteiset lakot ovat sallittuja. Kun poliittisiin työtaisteluihin useimmiten liittyy myös työntekijöiden etuihin vaikuttavia lainsäädännöllisiä vaatimuksia, työtaistelut ovat käytännössä aina sallittuja. Kun lakko-oikeus näissä maissa on yksilön perusoikeus, niin sanotut villit lakot ovat aina sallittuja. Myöskään sosiaaliadekvanssia tai suhteellisuutta keinojen ja tavoitteiden välillä ei edellytetä. Lakko on jokaisen oikeus riippumatta ammattiyhdistyksistä, lakon kestosta ja laajuudesta tai sovittelusta.³⁶⁰ Ranskalle on tyypillistä pluralismi myös ammattiyhdistysliikkeessä, jossa on monia suuntauksia anarkosyndikalisteista kristillisiin. Myös perustason yhdistykset ovat itsenäisiä ja päättävät lakoistakin itsenäisesti – ja ilmoittavat niistä harkintansa mukaan liittotasolle. Ammattiyhdistyskeskukset eivät ole johto- vaan koordinointielimiä ja sellaisina demokratian ilmentymiä.³⁶¹

Anglosaksisissa maissa oikeustila poikkeaa suuresti Länsi-Euroopan perustuslaillisista demokratioista. Lakko mielletään esiteollisen ajan perinnöksi. Tuolloin kaikenlainen niskoittelu työtaisteluna katsottiin eräänlaiseksi rikolliseksi salaliitoksi. Isossa-Britanniassa ei ole positiivista oikeutta lakkoon, mutta negatiivinen oikeus on eli common law’n mukainen jonkinlainen suoja valtion puuttumista vastaan. Työntekijät tosin voidaan aina irtisanoa sopimusrikkomuksen takia, eikä paluuoikeuttakaan ole.³⁶² Vain työmarkkinariidat voivat olla työtaistelun kohteina. Poliittiset tai hallituksen vastaiset työtaistelut ovat aina kiellettyjä.³⁶³

Yhteenvetona eurooppalaisista järjestelmistä voidaan todeta, että puhtaasti poliittiset lakot mielletään usein luvattomiksi, vaikka varsinaista kieltävää lakia ei ole. Sen sijaan poliittisluonteiset lakot, joilla vaaditaan parannuksia työntekijöiden asemaan julkiselta vallalta, ovat kaikkialla sallittuja. Tämä on luonnollista, koska tällainen oikeus on vallitsevasti katsottu sekä ILO:n sopimusten, etenkin sopimuksen numero 87, että ESP:n sisällöksi. Euroopassa katsotaan, että TSS-sopimuksen 8 artiklan mukaisen työtaisteluvapauden kannalta pakkoso-

³⁵⁸ Ales – Gaeta – Orlandini 2010 s. 82–83 ja 88–89.

³⁵⁹ Despax – Rojot 1987 s. 295.

³⁶⁰ Fahlbeck 2007 s. 38; Laulom 2010 s. 33–34 ja 36.

³⁶¹ Europäisches Gewerkschaftsinstitut 1990 s. 59–60.

³⁶² Fahlbeck 2007 s. 44; Anderman 1992 s. 307; Novitz 2010a s. 174–176.

³⁶³ Anderman 1992 s. 271.

vintoa ei voi hyväksyä ainakaan, kun se lähenee tosiasiallista työtaistelukieltoa. Samoin ns. villien lakkojen kielto ja määräenemmistön vaatiminen lakkopää-töksille on sopimuksen vastaista.³⁶⁴ Tältä kannalta Norjan, Saksan ja Ison-Britannian järjestelmät ovat ongelmallisia, ja lisäksi oikeuskäytäntöä voi arvostella perustellusti demokraattisen oikeusvaltion taustaa vasten. Kieltoja asetetaan ilman kirjoitettua lakia. Norja ja Tanska ovat saaneet huomautuksia valvontaelimiltä.³⁶⁵ EU:n perusoikeuskirja lisää painetta turvata työtaisteluvapaus koko Länsi-Euroopassa samoilla kriteereillä.

Työtaisteluja, joilla pyritään pakolla alistamaan valtion perustuslaillinen tahdonmuodostus, on vain joissakin maissa pohdittu valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta. En ole havainnut mitään yhtenevää linjaa tältä osin.

5.2 TYÖTAISTELU JULKISEN VALLAN VASTAISENA TAI SITÄ TUKEVANA TOIMINTANA

Poliittisen työtaistelun yhteydessä on kysymys julkiseen valtaan kohdistuvan painostuksen soveltumisesta demokraattiseen päätöksentekoon. Erikseen on vielä analysoitavissa varsinainen valtiota vastaan suuntautuva toiminta. Analogisesti kysymys on myös valtiota tukevasta toiminnasta sen vastustajia vastaan. Valtionvastaisella toiminnalla tarkoitetaan *Hidénin* mukaan oikeusjärjestyksessä kielletyllä tavalla tapahtuvaa toimintaa valtiollisen järjestyksen muuttamiseksi.³⁶⁶ Määritelmä on perin laaja ja väljä. Väljyyttä voi perustella sillä, että valtionvastaista on se, minkä valtio ja oikeusjärjestys tiettyinä aikoina sellaiseksi leimaavat. Valtionvastaiseen toimintaan liittyvät säännökset ovat sanamuodoltaan yleisluonteisia, jotta niitä voidaan soveltaa tarpeen mukaan muuttuvissa oloissa. Mitä konkreettisempi ja välittömämpi vaara valtiolliselle järjestykselle tai ”yhteiskuntarauhalle” on, sitä painavampi on valtion suojautumistarve. Pelkät ”puheet ja toiveet” eivät paina tässä arvioinnissa.³⁶⁷ Samaa tarkoittaen on aikoinaan todettu, että rikos valtiota vastaan alkaa siinä, missä sana muuttuu teoksi.³⁶⁸ Nykyaika on tuonut rikoslakiin uusia rikostyyppisiä, jotka liittyvät usein uskonnollisten ja kansallisten ääriliikkeiden torjuntaan, jolloin puhutaan terrorismista. Tätäkään käsitettä ei ole kyetty rajaamaan, vaan terrorismiksi leimataan helposti kaikenlainen julkisvallan pakottaminen tekemään jotain tai pidät-

³⁶⁴ Herzfeld Olsson 2003 s. 243.

³⁶⁵ Ks. edellä luku 4.5; Herzfeld Olsson 2003 s. 286; Sulkunen 2000 s. 533, 537–540.

³⁶⁶ Hidén 1983 s. 211. Hidénin mukaan määritelmään sisältyy myös toiminta valtion ulkoista turvallisuutta vastaan.

³⁶⁷ Hidén 1983 s. 211 ja 217.

³⁶⁸ Hentunen 1932 s. 29. Ks. myös Hentunen s. 9, 42, 115–116. Hän katsoo, että suojeluobjekti ei ole valtio, vaan valtaa käyttävät poliittiset puolueet ja poliitikot.

tymään jostain.³⁶⁹ Olennainen kriteeri on tietysti väkivallan käyttö. Poliittisessa kielenkäytössä voidaan toisinaan väkivallaksi leimata rauhanomainenkin ulkoparlamentaarinen toiminta.³⁷⁰

Ulkoparlamentaarinen toiminta vaihtelee tavoitteiltaan, keinoiltaan ja subjekteiltaan laajasti. Edellä mainitsin taloudellisen vallan monista painostusmahdollisuuksista. Mutta myös kansalaistoiminta, aktivismi, voi saada ja ottaa käyttöönsä erilaisia hyväksyttäviä ja ei-hyväksyttäviä menetelmiä. Olennainen ero on suhteessa väkivaltaan. Jos toiminnassa käytetään ihmisiin kohdistuvaa väkivaltaa tai sillä uhkaamista, kysymyksessä ei ole demokraattiseen oikeusvaltioon kuuluva osallistuminen tai toiminta.

Esimerkiksi lapuanliike oli tässä suhteessa demokratian vastainen puolue. Se käytti väkivaltaa eri mieltä olevia ja myös kansanedustajia vastaan. Se lannisti valtion johdon suostumaan väkivaltaisilla uhkauksilla tavoittelemiinsa lainmuutoksiin. Sillä oli apunaan aseistettuja joukkoja. Myös tavoitteet olivat epädemokraattisia ja nykyajattelun mukaan ihmisoikeuksien vastaisia, koska tarkoitus oli estää opposition toiminta ja mielipiteiden ilmaisu. Verrattuna työtaisteluun ulkoparlamentaarisena toimintana, on tehtävissä selvä ero lapuanliikkeen kaltaisiin menettelyihin. Työtaistelu ei ole väkivaltaista toimintaa eikä sillä uhkaamista. Työtaistelulla voidaan aiheuttaa taloudellista vahinkoa, mutta keinona ei ole ihmisten uhkaaminen väkivallalla. Jos työtaistelu aiheuttaa välillisesti vaaraa ihmisten tai eläinten terveydelle, demokratiassa on hyväksyttävä oikein mitoitettut rajoitukset. Valtion kannalta tämä ei ole ongelmallista, vaikka käytännön tilanteet aiheuttavatkin vaikeita punnintoja perusoikeuksien välillä.

Kun tarkastellaan ulkoparlamentaarisen toiminnan tavoitteita, näyttää väkivaltaisen ja väkivallattoman liikkeen ero vähemmän olennaiselta kuin keinoja vertailtaessa. Kummallakin toimintalinjalla voidaan tavoitella demokratian laajentamista tai kaventamista. Poliittinen työtaistelu valtiojärjestyksen muuttamiseksi väkivallattomana painostuksena edellyttää onnistuakseen laajaa osallistumista, käytännössä jonkinasteista yleislakkoa. Kun laajaan työtaisteluun osallistuu mahdollisesti kansan enemmistö, tavoitteena voi tuskin olla toimintavapauksien rajoittaminen ja kieltäminen. Todennäköisempi tavoite on demokratiaa uhkaavien toimien estäminen. Se voi merkitä perustuslain puolustamistaakin. Sen sijaan väkivaltainen liike tuskin voi tavoitella demokratian laajentamista, vaikka esimerkiksi juuri lapuanliike julkilausumiensa mukaan tähtäsi isänmaan ja vapauden varjelemiseen.

³⁶⁹ Härkönen 2006 s. 217.

³⁷⁰ Häikiö 1974 s. 56. Hovioikeudenneuvos ja perustuslakivaliokunnan jäsen Häikiö moitti valtiosääntökomitean jäseniä Antero Jyränkiä ja Esko Riepulaa ”väkivallan, ainakin lakkojen, marssien ja selkkausten” hyväksymisestä valtiosäännön muuttamiseksi. Hän viittasi myös puolustusvoimien velvollisuuteen turvata valtion sisäinen järjestys. Vrt. Dahrendorf 1962 s. 258, 101.

Valtionvastainen toiminta voi olla sellaista toimintaa, jota ei ole kriminalisoitu. Jos valtiojärjestyksen muuttamiseen pyritään laillista tietä, ei kysymyksessä ole myöskään poliisiasia.³⁷¹ Mielestäni valtionvastaista toimintaa ei pidä yhdistää oikeusjärjestyksen kieltämiin menettelytapoihin. Valtionvastaista poliittista ohjelmia voi esittää lakia rikkomatta. Hidénin määritelmä on sidottu ”kielletyllä tavalla” tapahtuvaan toimintaan, mikä helposti johtaa toiminnan samastamiseen valtiorikokseen. Tätä ei ilmeisesti ole tarkoitettu, koska ilmaus ”kielletty tapa” on väljempi kuin rikokseksi määritelty teko. Tähän liittyen on todettu, että tuomioistuimetkin mukautuvat poliittisen paineen edessä, jos valta on liian keskittynyt, ja toisaalta poliittiset rikokset ovat aina valtaapitävien määrittelemiä ja tulkitsemia.³⁷²

Työtaisteluvapauttakin voi käyttää valtionvastaiseen toimintaan. Painostus voi kohdistua suoraan estämisenä julkisen vallan toimintaan esimerkiksi niin, että jotkin toiminnot lopetetaan työnseisauksella tai joukkoihtisanoutumisella. Valtionvastaiseksi toiminta voi muuttua, jos estetään keskeisten valtioelinten toiminta ja päätösvalta ja jos tarkoituskin on julkisen vallan toiminnan estäminen. Jos tavoitteena on saada muutoksia valtiojärjestykseen, esimerkiksi valtion väkivaltamonopolin syrjäyttämiseksi, kysymyksessä on valtionvastainen ja valtakumouksellinen työtaistelu.

Valtionvastainen toiminta ei sinänsä ole kiellettyä, kuten edellä totesin. Mielenosoitusten esittäminen valtiota vastaan yleisesti tai erikseen vallitsevaa järjestelmää vastaan on sananvapauden käyttämistä ja osa politiikkaa. Mielenosoituslakko on yksi tapa tehdä tällaista politiikkaa. Mielenosoitukset työtaistelunaakaan eivät merkitse lainvastaista pakottamista. Valtiojärjestystä vastaan suunnattua yleislakkoakaan ei ole yleensä voitu eikä haluttu ehdottomasti kieltää.³⁷³

Poliittisten lakkojen laillisuutta ja lainvastaisuutta on aikoinaan käsitellyt *Paavo Kastari* artikkelissaan valtiotieteellisen yhdistyksen vuosikirjassa.³⁷⁴ Vaikka hänen sanomansa on jo vuodelta 1957, se on yhä yksi harvoista tätä kysymystä käsitelleistä valtio-oikeudellisista puheenvuoroista. Sitä on aiheellista eritellä tässä joiltakin osin. Pääväite on, että vuoden 1956 yleislakko oli selvästi perustuslain sekä hengen että kirjaimen vastainen. Lakkoa ei saa käyttää väkivaltaan tarkoituksiin. Jo vuoden 1917 yleislakko oli törkeää perustuslain vastaista painostusta eduskuntaa, senaattia ja kunnallisia viranomaisia kohtaan. Vuoden 1917 lakollahan vaadittiin 8 tunnin työpäivää, valtalain voimassapitämistä ja kunnallisen äänioikeuden hyväksymistä kaikille. Yleislakko on Kastarin käsityksen mukaan tyypillinen syndikalismiin liittyvä keino.

³⁷¹ Nikula 1983 s. 179

³⁷² Kekkonen 2003 s. 108, 113, 114 ja 117.

³⁷³ Kastari 1957 s. 53–54.

³⁷⁴ Kastari 1957. Kysymyksessä on vuoden 1956 yleislakon jälkimainingeissa laadittu artikkeli ”Yleislakko ja perustuslaki”.

Vaatimuksia saa esittää ja painostaakin saa, mutta suoranainen pakottaminen on lainvastaista.

Vuonna 1956 valtio joutui Kastarin mukaan taipumaan, kun mm. budjetti järkkäyi ja kansalaisvapauksia loukattiin ”kuten aina yleislakoissa”. Lakkovahdientien toiminta rikkoi liikkumisvapautta ja muuta henkilökohtaista vapautta sekä kunnian suoja. Tässä Kastari omaksui tavallaan tulkinnan, jota sittemmin on nimitetty horisontaalivaikutukseksi, jolla tarkoitetaan perusoikeuksien ulottumista yksityisten välisiin suhteisiin. Valtio antoi tosiasiaassa lakkovahdeille valtuuksia valvoa bensiinin jakelua antaessaan asiaa koskevan suosituksen, joka vastasi sopimusta. Valtion alistuminen tähän perustui Kastarin mielestä hätäoikeuteen. Säännöstely ja lakkovahdientien valtuudet olisivat edellyttäneet lainsäädäntöä, mutta nyt valtio pakotettiin suostumaan myönnetyksiin ilman lakia. Jos yleislakko olisi lopulta tehty täydelliseksi, olisi voinut syntyä todellinen vallankumous. Lakon ulkopuolellahan oli paljon toimintoja, kuten tehtaiden lämmitys. Perustuslain vastaisuus ilmeni 1) siinä, että lakko kohdistui olennaisesti kansantulon jakamiskysymykseen, jonka ratkaiseminen ”nykyisen suunnitelmatalouden aikana” kuuluu valtioelimille ja 2) kansalaisvapauksien summittaisena ja vakavana loukkaamisena (mm. polttoaineiden säännöstely). Yleislakolla on oma normijärjestyksensä, joka voi törmätä valtion oikeusjärjestykseen.

Kastarin olennainen kysymys on, mitä merkitsee yleislakon toteaminen perustuslain vastaiseksi. Vastauksena hän esittää ensin, että se tuskin lisäisi lakkoa tai lakkolaisia vastaan suoranaisia ja välittömiä oikeudellisia pakotteita. Toiseksi rikoslaki on neutraali: parlamentaarista pakottamista ei ole erityisesti kriminalisoitu. Hänen johtopäätöksensä onkin lähinnä poliittinen. Julistamalla yleislakko laittomaksi voitaisiin saada sosiaalidemokraatit eri kannalle kuin äärimmäinen vasemmisto.³⁷⁵

Jälkeenpäin arvioituna Kastarin puheenvuoro näyttää kovin ylimitoitetulta. Yleislakolla vuonna 1956 ei tietenkään ollut mitään kumouksellisia tavoitteita, vaan kysymyksessä oli 12 markan palkankorotusvaatimus, joka oli yhteensopimaton valtion säännöstelypolitiikan kanssa. Kastari tosin katsoi yleislakon nimenomaan poliittiseksi. Vallankumousta tuskin olisi niissä oloissa syntynyt, kun ei ollut sen toimeenpanijoita. SAK:n lakko oli heikosti johdettu eikä siihen liittynyt keskusjärjestön johtamaa poliittista toimintaa. Yleislakon muuttamisesta poliittiseksi on syytetty etenkin kommunisteja (tässä yhteydessä sekä SKDL:n että SKP:n kannattajia), jotka yhdistivät lakkoon mielenosoitukset ja tehokkaan lakkovartiointin. Tämä tapahtui kontrolloidusti ja Supokin totesi mellakointiin syylliseksi SAK:n johdon eikä kommunisteja. Poliittisen ulottu-

³⁷⁵ Kastari 1957 s. 56–68; myös Mertanen leimaa yleislakon poliittiseksi kapinoinniksi. Eräät poliitikot vaativat lakon jatkuessa jopa sotaväen käyttämistä lakkolaisia vastaan, ks. Mertanen 2004 s. 128, 286.

vuoden yleislakkoon toi valtio muun muassa poliisin osallistumisella politiikointiin ja urkintaan.³⁷⁶

Jonkinlainen kaksoisvalta minimikoossa syntyi bensiinin jakelussa. Lakko-toimikunnat valvoivat, että polttoaineita ei mennyt lakonalaisiin töihin. Bensasodaksi nimetty konflikti johti siihen, että valtioneuvosto antoi suosituksen, jolla kehoitettiin jakeluyhtiöitä supistamaan bensiinin myyntiä puoleen normaalis-ta taajaväkisillä alueilla. Asiasta oli sovittu keskusjärjestöjen kanssa. Samalla sovittiin, että lakkovahtit eivät enää vaadi ostolupia bensiinin ostajilta. Sopimus ei pitänyt, ja bensasota alkoi uudestaan lakon loppuvaiheessa, jolloin poliisikin alkoi terästää valmiuttaan.³⁷⁷ Valtio ei suoraan alistunut bensiinin myynnin rajoituksiin, mutta suositustakin pidettiin alistumisena lakkolaisten vaatimuk-siin. Sen sijaan valtion budjetin horjuminen on keinotekoinen selitys lakon lain-vastaisuudelle. Kysymyksessä oli vain välillinen vaikutus, joka voi aiheutua monistakin yksityisen liike-elämän toimista esimerkiksi ulkomaankaupan ja pääomien sijoittautumisen yhteydessä. Lakkovahtien toiminta saattoi joissakin tapauksissa rajoittaa lakkoon osallistumattomien työntekijöiden kulkemista työpaikalle, mistä käytiin lakon jälkeen monia rikosoikeudenkäyntejä. Rikosni-mikkeinä oli mm. vapaudenriisto, virkamiehen vastustaminen, pakottaminen, yleisen rauhan häiritseminen (ilmeisesti kunnallisen poliisijärjestyksen mukai-nen rike), vahingonteko, virkavallan anastaminen ja kotirauhan rikkominen.

Sen sijaan kunniaa tuskin loukattiin pelkästään sillä, että tehtaiden porteille lähetettiin lakkovahteja seuraamaan työhön menijöitä. Tärkein johtopäätös, joka edelleenkin on pätevä, koskee pakottamista. Kun kysymyksessä ei ole ri-koslaissa tarkoitettu pakottaminen omine tunnusmerkkeineen, eduskunnan pai-nostaminen jää ilman seuraamuksia. Vaikka se julistettaisiin perustuslain hen-gen ja kirjaimen vastaiseksi, pelkästään yleislakosta ei voi tulla rangaistusseu-raamuksia.

Mainittakoon, että vuoden 1956 yleislakon alkaessa alkoi myös melko vähäl-le teholle jäänyt MTK:n luovutuslakko. Keskusjärjestö yritti estää elintarvik-keiden pääsyn markkinoille. Luovutuslakko kesti vain kolme päivää, kun maan-viljelijät saivat vaatimansa tuet. Kysymyksessä oli selvä poliittinen painostus, johon ei ole toistaiseksi puututtu oikeuskirjallisuudessa.

Toisen maailmansodan päättyminen merkitsi käännettä myös suhtautumises-sa julkisen vallan vastustamiseen työtaistelun avulla. Aikaisemmin oli tavallista rikosoikeudellinen arviointi. Lakko saatettiin tulkita pakottamiseksi ja heitteil-lejätöksi.³⁷⁸ Rauhan tultua rikosoikeudellinen arviointi on kohdistunut lähinnä

³⁷⁶ Mertanen 2004 s. 36, 214–215, 337.

³⁷⁷ Mertanen 2004 s. 143–144 ja 213 ss. Hallituksen suositus ja keskusjärjestöjen kanssa laa-dittu sopimus ovat Mertanen teoksen liitteinä s. 358 ja 359.

³⁷⁸ Koskinen 1989 s. 115.

poikkeuksellisiin tekoihin työtaistelun yhteydessä, jolloin kysymyksessä on yksityisen henkilön käyttäytyminen.

Toimintaa on aina voitu kieltää tietysti rikoslailta ja virkamiesten päätöksillä. Lakot yritettiin yleisesti kriminalisoida jo vuonna 1899. Tuolloin katsottiin, että lakko on sinänsä oikeutettu, kunhan työntekijät eivät riko työsopimuksiaan. Lakko merkitsi siis vielä siihen aikaan työsopimusten irtisanomista. Jo 1890-luvulla oli pyrkimystä siirtyä järjestölakkoihin tavanomaisten ja tehottomina pidettyjen itsenäisten paikallisten lakkojen sijaan. Alkuvaiheessa perustettiin erityisiä lakkoliittoja omine ohjesääntöineen.³⁷⁹

Rikosoikeuden nykyiset tiukat tulkintasäännöt varmistavat, että säättely ei ole ristiriidassa perusoikeuksien kanssa. Perusoikeusajattelun ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vaikutus ovat tulleet rikosoikeuteenkin. Kullakin perusoikeudella on ydinalue, jonka turvaamaa toimintaa ei saa säätää rangaistavaksi tavallisella lailla. Esimerkiksi puolue- tai ammatillista yhdistystoimintaa ei saa säätää rangaistavaksi.³⁸⁰ Perusoikeuksien käyttöön liittyviä kriminalisointeja koskevat samat kriteerit kuin yleensäkin perusoikeuksien rajoittamista.

Yhdistyksen toiminta poliittisena yleislakkona voi äärimmillään saada seläiset mittasuhteet, että tekoa voitaisiin tarkastella valtiorikoksena. Viime vuosina etenkin länsimaaisessa mediassa on hyväksytty lakon ja mielenosoitusten käyttäminen EU:n ulkopuolella hallitusten syrjäyttämiseksi ja jopa suora toiminta myös parlamentin syrjäyttämiseksi. Normaalisti esimerkiksi lakko, jolla vaaditaan perustuslain muuttamista, ei ole laitton. Yhteiskunnallinen vaikuttaminen tässäkin muodossaan on turvattu.³⁸¹ Jos toimintaan liittyy elintarvikehuollon, energiahuollon ja liikenteen tyrehtyttäminen, kysymyksessä voi *Ari-Matti Nuutilan* mielestä olla vallankumouksellinen työtaistelu. Rangaistavuuden raja on kuitenkin erittäin korkealla, koska RL 13:1 § ei ole tarkoitettu rajoittamaan työtaisteluvapautta.³⁸² Tässä mainittu Nuutilan esittämä vallankumouksellisen työtaistelun määritelmä on mielestäni virheellinen. Olennaista on, mitä työtaistelulla tavoitellaan, eikä se, mitä keinoja ja kuinka voimakkaasti käytetään. Toisaalta tietysti on niin, että laaja ”tyrehtyttäminen” johtaa työtaistelun politisoimiseen ja sitä kautta ehkä jopa kumouksellisuuteen. Mutta vallankumoukselliseen työtaisteluun on aina liityttävä poliittinen, valtiojärjestyksen muuttamiseen tähtäävä tarkoitus.

³⁷⁹ Mattila 1969 s. 252 ja 258. Mattila viittaa K. J. Ståhlbergin virittämään lehdistökeskusteluun.

³⁸⁰ Viljanen 2001 s. 317–318. Rikoslain sidottuudesta perusoikeussäännöksiin ks. myös esim. PeVL 20/2002 vp s. 2–3 ja PL 22 §:n merkityksestä sekä rangaistavuudelle että rangaistuksen ankaruudelle HE 330/2010 vp s. 23.

³⁸¹ Nuutila 1999a s. 289.

³⁸² Nuutila em. s. 289–290. ILO:n periaatteiden mukaan laajakaan liikenteen, kuten rautatieliikenteen, sähkön tai tietoliikenteen, pysäyttäminen ei sinänsä merkitse sellaista hätätilaa, joka oikeuttaisi työtaistelun kieltämiseen, ks. Digest 530, 575.

Verrattuna kansalaistottelemattomuuteen vallankumouksellinen toiminta on sitä, että oikeusjärjestys menettää empiirisen legitiimiytensä. Vallankumous on onnistunut vasta sitten, kun uudet justifikaatioperiaatteet ovat laajasti kerrostuneet oikeuden syvärakenteeseen.³⁸³ Vallankumouksellinen työtaistelu merkitsee oikeusjärjestyksen korvaamista uudella oikeusjärjestyksellä, joka voi aikanaan saada oman legitiimiytensä.

Todellisia vallankumouksellisia työtaisteluita ovat laajat yleislakot, joihin liittyy voimakas mielenosoitus. Esimerkkinä voi mainita Saksan vuoden 1918 yleislakon marraskuun vallankumouksen yhteydessä. Lakkoilu jatkui koko vuoden 1918, mikä johti sitten imperiumin kumoamiseen ja tasavallan perustamiseen vuoden 1919 tammikuussa. Vuonna 1920 tasavalta yritettiin kumota ja pystyttää sotilasdiktatuuri. Tästä kapinaliikkeestä käytetään sen johtajan mukaan nimitystä Kapp-Putsch. Hallitus joutui jo pakenemaan, mutta yli 12 miljoonan työntekijän poliittinen lakko teki vallankaappauksen tyhjäksi ja kaappaajat eli sikäläinen suojeluskunta (Freikorps) ja kapinalliset armeijan yksiköt palasivat kasarmeihinsa. Tasavallan ja perustuslain pysyminen voimassa oli ratkaisevasti yleislakon ansiota, vaikka se kesti vain viisi päivää.³⁸⁴

Vuoden 1920 tilannetta on selvittänyt uudemmassa kirjallisuudessa *Michael Kittner*. Kaappauksen johdossa oli maapäivien ylijohtajan, valtakunnankansleriksi kaavaillut Wolfgang Kappin kanssa kenraali Walther von Lüttwitz, ja kapinahanketta olisikin oikeampi nimittää Kapp-Lüttwitz-Putschiksi. Tausalla olivat levottomat olot, ja erityisesti puolustusministeri Gustav Nosken johdolla yritettiin nujertaa työväen liikehdintää ja murtaa lakkoja. Myös Nosken sanotaan olleen mukana kaappauksessa. Ulkonaisesti näkyvin manööveri oli 6000 sotilaan marssi Berliiniin ja sen miehittäminen 13.3.1920. Armeijan johto kieltäytyi vastarinnasta ”omia” vastaan, mutta kaikki ammattijärjestöt yhtyivät Vapaiden ammattiyhdistysten yleislakkokehotukseen, paitsi kristilliset. Työnantajapiirit kemian alaa lukuun ottamatta rahoittivat kaappausta. Kemian alan työnantajat jopa hyväksyivät yleislakon vastarintana. Lüttwitzin joukot ryhtyivät välittömästi rikkuritoimiin. Valtakunnankansleriksi julistautunut Kapp uhkasi kuolemanrangaistuksella kansantalouden kannalta tärkeiden laitosten ammattiyhdistysjohtajia. Yleislakko jatkui vielä kaappauksen loputtua, koska Berliini oli edelleen sotilaiden miehittämä. Lisäksi esitettiin uusia vaatimuksia, kuten:

- Nosken erottaminen
- ammattiyhdistysliikkeelle ratkaisuvalla uuden hallituksen muodostamisessa
- taloudellisen ja sosiaalipoliittisen lainsäädännön uudistaminen.

³⁸³ Tuori 2000 s. 282.

³⁸⁴ Münther-Elfner 2005 s. 239–240; Anderle ym. 1973 s. 689; Europäisches Gewerkschaftsinstitut 1984 s. 4. Kaappaus päättyi väkivallattomasti, vaikka aseellisia yhteenottoja olikin alueellisesti. Sekä suojeluskunnat että Die rote Ruhr-Armee vetäytyivät kaappaajien luovutettua ja johtaja Wolfgang Kappin lähdettyä maasta.

Ammattiyhdistysten johto vaati sosialisointia ja kunnollista sosiaaliturvaa tietoisena siitä, että vaatimukset merkitsivät välttämättä puuttumista parlamentaarisen koneiston toimintaan. Kysymyksessä olivat siis paitsi poliittiset myös valtiosääntöoikeudelliset tavoitteet. Silti lakko leimattiin vasta Saksan liittotasavallan perustamisen jälkeen poliittiseksi ja siten oikeudenvastaiseksi. Tilanne ratkesi kompromissiin 20.3. ja lakko lopetettiin. Sen aikana Ruhrin alueen työläiset olivat aseistautuneet ja alueella jatkui jonkin aikaa eräänlainen sisällissota Ruhrin punaisen armeijan ja valtion sotajoukkojen kesken. Lakon loputtua hallitus ei suostunut edes lakkolaisten avustusvaatimuksiin eniten kärsineille lakkolaisten perheille. Sosiaalidemokraatit hävisivät seuraavat vaalit ja joutuivat ulos hallituksesta, Noske mukaan lukien. Poliittisen yleislakon merkitys oli ratkaiseva, koska sen avulla torjuttiin sotilaskaappaus ja puhdas oikeistohallitus, joka olisi saattanut saada ulkovaltioidenkin hyväksynnän.³⁸⁵

Luonnollisesti myös Venäjän vuosien 1905 ja 1917 vallankumouksiin liittyi voimakas lakkoliike. Suomessaakin sekä vuoden 1905 että vuoden 1917 yleislakot olivat poliittisia ja vallankumouksellisiakin. Järjestäjinä oli ammattiyhdistysten lisäksi poliittisia järjestöjä. Tavoitteita olivat yleinen äänioikeus, kokoon-tumis- ja yhdistymisvapaus sekä painovapaus.³⁸⁶ Työtaistelu yhdessä laajemman mielenosoituksen kanssa on nykyäänkin usein käytössä poliittisissa kriiseissä.

Poliittisissa työtaisteluissa perimmäinen kysymys on valtiollisen vallan monopoliasema. Demokratiassa ei ole hyväksyttävää, että valtio pakotetaan toimimaan vastoin oman päätöksentekojärjestelmänsä tuottamaa politiikkaa ja lainsäädäntöä. Esimerkiksi Saksassa ja Itävallassa on tätä kysymystä pohdittu josain määrin.³⁸⁷ Suomessa keskustelua on käyty lähinnä vuoden 1956 yleislakon jälkimainingeissa poliitikkojen kesken. Toistuvasti on muistutettu siitä, että valtiovaltaa ei saa pakottaa. Tämä voi tarkoittaa vain väkivaltaista pakottamista. Järjestelmän säilyttämiseksi järjestetty suora toiminta (vastustamisoikeus, *Widerstandsrecht*) valtion asioihin vaikuttamiseksi on katsottu helpommin hyväksyttäväksi kuin järjestelmän muuttamiseen tähtäävä.³⁸⁸ Esimerkiksi edellä kerrotun Kapp-Putschin kaltaisissa tilanteissa ei varmaan ole epäilystä voimakkaankaan poliittisen työtaistelun oikeutuksesta, koska sillä suojataan voimassa olevaa perustuslakia.³⁸⁹

³⁸⁵ Kittner 2005 s. 420–429.

³⁸⁶ Ks. esim. Zetterberg 1986 s. 319–320; Kim 1978 s. 30 ss; Salomaa 1955 s. 121–122.

³⁸⁷ Gamillscheg 1983 s. 19; Strasser 1984 s. 160.

³⁸⁸ Kalima 1973 s. 8.

³⁸⁹ Kapp-Putschin vastaista lakkoa on aikanaan vähätelty mm. väittämällä, ettei se ollut poliittinen lakko, koska se ei kohdistunut julkiseen valtaan, ks. Nikisch 1959 s. 139. Nähdäkseni se kyllä kohdistui julkiseen valtaan tukemalla laillista järjestystä. Lakko oli tunnuksiltaan täysin poliittinen. Saksassa on nimenomaisesti omaksuttu jokaiselle kuuluva ylilaillinen vastarintaoikeus. Tästä on otettu säännös perustuslain GG 20 artiklan 4. kohtaan, jonka mukaan jokaisella saksalaisella on oikeus vastarintaan jokaista kohtaan, joka pyrkii syrjäyttämään perustuslaillisen järjestyksen.

Myös itsepuolustuksena laittomia toimia vastaan ei poliittisessa työtaistelussa ole mielestäni mitään moitittavaa. Laittomia toimia tässä voivat olla paitsi yksitysten myös viranomaisten suoraan toimintaan sisältyvät teot, joita voi torjua vain suoralla toiminnalla perusoikeuksien puolustamiseksi. Suomen valtiosääntöoikeudessa ei hyväksytty ylilaisillisia oikeuttamisperusteita, kuten hätätilaoikeutta, jonka nojalla hallitus voisi järjestelmän puolustamiseksi syrjäyttää perusoikeuksia. Sen sijaan vastarintaoikeutta ei ole paljon käsitelty. Sisällissodan aikana Kansanvaltuuskunta esitti valtiosääntöön myös vastarintaoikeutta, oikeastaan vieläkin pitemmälle menevää kansanjoukkojen oikeutta syrjäyttää väärin toimiva hallitus ja eduskuntakin. Valtiosääntöehdotuksen 43 §:ssä ehdotettiin:

Jos niin uskomatonta tapahtuisi, että itse Kansaneduskunnan enemmistö julkenisi syrjäyttää koko tämän Valtiosäännön tahi ilmeisesti tahallaan rikkoa tässä perustuslaissa olevia määräyksiä saadakseen aikaan harvainvaltaisen järjestyksen maassa, niin kansa nousee ja hajottakoon sen eduskunnan sekä pitäköön huolen, että kolmen kuukauden sisällä toimitetaan uudet Valtiosäännön mukaiset kansanedustajain vaalit.

Näissä vaaleissa valitut kansanedustajat kokoontukoot valtiopäiville yhden kuukauden sisällä ja ensi tehtäväkseen antakoot kansalle kukin allekirjoittamansa juhlallisen vakuutuksen, jossa sanotaan:

”Ellen kansanäänestyksessä hyväksytyn Valtiosäännön mukaista kansan valtaa uskollisesti edusta, olen kansan tuomion ansaitseva”.

Esityksen taustalta voi löytää yhtymäkohtia Ranskan vuonna 1789 alkaneen porvarillisen vallankumouksen linjauksiin. Oikeus vastarintaan sortoa vastaan katsottiin Ranskan vuoden 1793 perustuslain aikoina seuraukseksi muista ihmisoikeuksista. Kansan ja kansanosan pyhä velvollisuus oli nousta kapinaan, jos hallitus loukkaa kansan oikeuksia.³⁹⁰

Vuonna 1970 *Lars D. Eriksson* ja *Heikki Karapuu* esittivät luonnoksessaan uudeksi perustuslaiksi vastaavanlaista säännöstä, jonka mukaan ”– jos muuten korkeimman vallan käyttö tapahtuu kansan tahdon vastaisesti niin, ettei siihen voi tämän perussäännön nojalla saada oikaisua, silloin nousee kansa ja järjestäköön uudelleen vallan käytön maassaan”.³⁹¹

Ehdotusten tarkoittamissa tilanteissa suuri ongelma on, kuka on oikeutettu määrittelemään valtiojohdon toiminnan lainvastaiseksi. Jos hyväksytään vastarintaoikeus, pitää hyväksyä myös vastarinnan käyttäjän valtuutus tehdä päätöksiä. Vaikka kysymyksessä ei olisi vallankumouksellinen tilanne eli pyrkimys ja konkreettinen mahdollisuus uuden valtiosäännön voimaansaattamiseen, oikeuden perustana on ”kansan valtiosääntöä luovana valtana”, ja kansan tahtoa tulkitsee suve-

³⁹⁰ Viljanen 1988 s. 30.

³⁹¹ Eriksson – Karapuu 1970 s. 119.

reeni itse.³⁹² Tämä ajatus pohjautuu *Carl Schmittin* teoriaan, jonka mukaan kysymyksessä ei tällaisissa tilanteissa ole oikeudellinen vaan tosiasiallinen prosessi, jonka lopputulos määrää uuden tai vanhan valtiosäännön voimassaolon. Päätöksenteon subjektilla on päätöksenteon sisällöstä erillinen itsenäinen merkitys. Kompetenssikysymyksiin ei voi vastata viittaamalla päätöksen materiaaliseen sisältöön.³⁹³ Tässä yhteydessä ei ole syytä mennä syvemmälle kysymykseen vastarintaoikeuden subjekteista. Aihe on oma tutkimuskohteensa ja vie laajaan valtiopoliittiseen pohdintaan vallasta, etujoukosta ja legitimiudesta.

Mielestäni vastarintaoikeuden hyväksyminen johtaa hyväksymään myös hallituksen vastaisen vastarinnan, jos lähdetään siitä, että perustuslain puolustaminen on sallittua vastarintaa. Hallituskin virkakoneistoinen voi toimia perustuslain vastaisesti, jolloin toimintaoikeudet sen torjumiseksi kuuluvat jokaiselle. Vastarinnan käsite johtaa helposti yhdistämään siihen suoran toiminnan, jossa työtaistelutoiminnalla on epäilemättä huomattava osansa. Väkivallan käyttö muuna kuin itsepuolustuksena ei vastarinnassakaan ole hyväksyttävissä, joten sitäkin merkittävämpää on mielenosoitusvapaus ja siihen liittyvä painostus. Hallitukseen kohdistuvia painostustoimia on perusteltu toimintana totalitaarisia hallituksia vastaan, mutta toisaalta pidetään hyväksyttävänä työtaistelua myös länsimaiden ”demokraattisia” hallituksia vastaan.³⁹⁴ Mikään hallitus ei ole täysin hyvä tai täysin paha.

Vain jos keinot ovat kiellettyjä, työtaistelu voi muuttua valtiorikokseksi. Valankumouksellinen työtaistelu ei kuitenkaan edellytä kiellettyjen keinojen käyttämistä. Laillinen ja maltillinen toiminta voi sekin johtaa vallan muutoksiin. Rikoslain tarkoitus on estää väkivaltainen vallankaappaus tai sisällissota, ei työtaistelua. Aika ajoin on kuitenkin yritetty leimata esimerkiksi yleislakko väkivallaksi.³⁹⁵

Toiminnasta lakkojen yhteydessä, oikeastaan niiden aikana, on Suomessa tuomittu satoja mielenosoittajia ja lakkovahteja kuritushuoneeseen ja vankeuteen mm. kapinasta ja virkamiehen väkivaltaisesta vastustamisesta – ja jopa mielenilmauksista poliisia vastaan.³⁹⁶ Yksittäisten tekijöiden toiminta on esimerkiksi vuosien 1948, 1949 ja 1956 lakkojen yhteydessä katsottu rikoslain mukaan rangaistavaksi. Rikoskelpoisten henkilöiden rikokset eivät kuitenkaan tee lakkoa rikokseksi, vaikka tekijät olisivatkin mukana työtaistelussa.

³⁹² Tuori 1997 s. 20; vrt myös Husa 2002 s. 79; Viljanen 1988 s. 236: ollakseen suvereeni kansa ei voi lopullisesti luovuttaa valtaansa.

³⁹³ Schmitt 1979 s. 79–81.

³⁹⁴ Novitz 2006 s. 57.

³⁹⁵ Kastari 1974 s. 13. Kitkerässä valtiosääntöuudistuksen vastaisessa pamfletissaan Kastari lisäksi huomauttaa s. 24, että sosiaaliset perusoikeudet perustuvat ”Stalinin perustuslakiin” vuodelta 1936. Kastarin julistus on myös lausuntona Toisen valtiosääntökomitean mietinnössä KM 1975: 88

³⁹⁶ Ks. KKO 3307/1951, 20.12.1951 rikosasiassa syyttäjä vastassa Mäkinen. Rouva Mäkinen oli paheksunut ratsupoliisien piisvoja Arabian tehtaan lähellä ja hänet tuomittiin vankeuteen. KKO pysytti tuomion, mutta muutti vankeuden ehdolliseksi.

6 Myötätuntotyötaistelusta

Poliittisen työtaistelun ohella myötätuntotyötaistelut eli sympatiatyötaistelut menevät osin tavanomaisen edunvalvonnan ulkopuolelle. Niitä on usein säännelty eri tavalla kuin varsinaista työtaisteluvapautta ammatillisen järjestäytymisen osana. Monissa valtioissa niitä on rajoitettu voimakkaasti, ja Suomessakin on aika ajoin keskustelua niiden oikeutuksesta. Myötätuntotyötaistelu tarkoittaa painostusta, jolla tuetaan ulkopuolista työtaistelua tai muunlaista liikettä, esimerkiksi palkankorotusvaatimuksia tai irtisanomisten peruuttamisvaatimusta. Painostus kohdistuu välittömästi ”omaan” työnantajaan, mutta vaikutusta pyritään saamaan aikaan oman työpaikan ulkopuolella, välillisesti. Tässä suhteessa on kysymyksessä samankaltainen toiminta kuin poliittisissa työtaisteluissa. Tarkoitus ei ole kuitenkaan vaikuttaa julkiseen valtaan, vaan toiseen työnantajayritykseen tai -laitokseen, mikä voi tapahtua esimerkiksi työnantaja-järjestön välityksellä niin, että työnantajat joutuvat painostamaan toisiaan. Kohde voi olla kotimaassa tai ulkomailla, kuten poliittisissakin työtaisteluissa.

Suomessa ei ole lainsäädäntöä sympatiatoimista, mutta oikeuskäytännössä ja kirjallisuudessa on muodostunut lähes vakiintunutta doktriinia. Työoikeudessa on vallalla käsitys, jonka mukaan sen paremmin työehtosopimuslain mukainen työrauhavelvollisuus kuin työriitalain mukainen sovittelukaan eivät koske myötätuntotyötaisteluja. Työrauhavelvollisuus TEhtol 8 §:n sanamuodon mukaan ei ulotu työtaisteluun, joka ei kohdistu omalla sopimusallalla voimassa olevaan työehtosopimukseen. Tällä perusteella poliittiset työtaistelut katsotaan työoikeudessa aina sallituiksi. Sen sijaan myötätuntotyötaistelujen rajoittamiseksi on kirjallisuudessa ja työtuomioistuimen käytännössä kehitelty ulkomaisten esikuvien mukainen malli, jonka mukaan kiellettyä on sellainen painostus, jolla tuetaan lainvastaista työtaistelua. Tällaisen työtaistelun katsotaan kohdistuvan omaan työehtosopimukseen ”kokonaisuudessaan”, mikä on jo sanamuodoltaan työrauhajärjestelmän kokonaisuudessa outo perustelu. Työtuomioistuimen tulkinta perustuu (oikeus)poliittiseen, työrauhajärjestelmää suojaavaan tendensiin. Tarkoitus on estää työtaistelujen tehostuminen niin, että järjestöt voisivat tukea toisiaan ”ristiin”.³⁹⁷ Kysymys tuettavan työtaistelun lainvastaisuudesta ei useinkaan ole selvitettävissä, ellei asiasta ole lainvoimaista tuomiota.

Esimerkiksi ILO:n valvontakäytännössä sympatiatoimet on yleisesti hyväksytty.³⁹⁸ Kansainvälisten sopimusten suojaama lakko-oikeus ei kuitenkaan

³⁹⁷ Suviranta 1983 s. 8. Perusteluna on vain työrauhajärjestelmän suojaaminen eli poliittinen peruste.

³⁹⁸ Digest 486.

yleensä koske poliittisia tai myötätuntotyötaisteluja. Uusimmasta sääntelystä on esimerkkinä EU:n perusoikeuskirjan 28 artiklan mukainen lakko-oikeus, jonka sanamuoto viittaa selvästi työntekijöiden omien etujensa puolesta käytävään työtaisteluun: ”– ryhtyä etujensa puolustamiseksi yhteistoimiin –”. Sanaan ”etu” liitetty omistusliite viittaa siihen, että muiden kuin omien etujen puolustaminen jää tämän artiklan ulkopuolelle. Kantaa voi perustella myös sillä oikeuspoliittisella argumentilla, että myötätuntotyötaistelussa ei ole kysymys osapuolten voimatasapainon turvaamisesta, kun painostus tulee työriidassa olevan työpaikan ulkopuolelta ja kohdistuu välittömästi ulkopuolisen yritykseen.³⁹⁹

Toisaalta on huomautettu, että myötätuntotoimet ovat osa yhtenäistä ammatit yhdistysliikettä, jossa historiallisista syistä vallitse solidaarisuusperiaate.⁴⁰⁰ Tässä mielessä vaihtoehtoinen tulkinta myös EU:n perusoikeuskirjan 28 artiklan sisällöksi voisi olla, että työntekijöiden edut katsotaan laajasti yhteisiksi. Sanan ”etujensa” voisi siis jossain tilanteessa tulkita tarkoittavan eri työnantajien palveluksessa ja jopa eri valtioissa olevien työntekijöiden yhteisiä etuja. Solidaarisuuden ilmaiseminen voi olla tällaisissa tilanteissa myös sananvapauden ulottuvuus. Myötätuntotyötaisteluun ei liity välttämättä pyrkimys primääri-konfliktin osapuolen konkreettiseen taivuttamiseen taloudellisella, vaan henkiselä painostuksella.

Valtiosääntöoikeudellisesti myötätuntotyötaistelu on lähtökohtaisesti aina sallittua toimintaa. Kun toiminta kohdistuu yksityisiin yrityksiin, rajoituksia voisi säätää sellaisiin tapauksiin, joissa loukataan yritysten omistajien perusoikeutta elinkeinon harjoittamiseen. Myötätuntotyötaistelun tarkoitus on aina tukea toisen työpaikan työntekijöitä tai mielenosoituksena muutakin ulkopuolista toimintaa, joten sitä on lähes mahdoton laillisesti estää ilman että puututtaisiin yleiseen toimintavapauteen.

³⁹⁹ Sagan 2008 s. 168–170.

⁴⁰⁰ Bieback 1987 s. 320–321.

7 Virkamiesten työtaisteluvapaudesta

Virkamiehet ovat pitkään olleet eri asemassa kuin työntekijät. Ero liittyy sekä yksilötason sääntelyyn että kollektiiviseen toimintaan. Virkamies edustaa valtion julkista vallankäyttöä. Valtion virkamiehet ja vastaavasti kuntien ja seurakuntien viranhaltijat ovat alkuperäiseltä asemaltaan muiden kansalaisten yläpuolella julkisoikeudellisen palvelussuhteen osapuolina. Tämä ilmenee muun muassa siinä, että he voivat virkatehtävissään antaa sitovia ja täytäntöönpanokelpoisia päätöksiä ja määräyksiä. Vastaavasti on katsottu, että kaikkia koskee ”yleinen kuuliaisuus- ja tottelevaisuusvelvollisuus”, vaikka yleistä rangaistusta ei olekaan säädetty kaikkien virkamiesten määräysten noudattamattomuudesta.⁴⁰¹

Kun virkasuhde on julkisoikeudellinen, se ei perustu sopimukseen. Virkasuhde syntyy hallinnollisella päätöksellä virkamiehen annettua siihen suostumuksensa. Perinteistä virkamiehen asemaa kuvastaa myös käsitys virkamiehen palkkauksesta (ei ”palkasta”). Se maksetaan kuukausittain etukäteen. Se ei ole vastike tehdystä työstä, vaan valtion määrärahaan perustuva tuki virkamiehelle, jotta tämä kykenisi hoitamaan virkavelvollisuuksiaan. Aikoinaan virkamiehet olivat lähes erottamattomia silloinkin, kun työntekijöitä sai vapaasti irtisanoa.

Virkamiesten asema ja rooli on muuttunut radikaalisti ja lähestynyt yksityisoikeudellisessa työsuhteessa olevien työntekijöiden asemaa. Tämä on luonnollista jo sen takia, että virkamiehet eivät useinkaan edusta julkisen vallan käyttöä. Samoissa tehtävissä saattaa olla rinnakkain virkamies ja työntekijä. Jos valtio haluaa pitää voimassa rajan erityisen kuuliaisuusvelvollisuuden sitoman virkamiehen ja työntekijän välillä, virkasuhteet olisi tiukasti rajoitettava vain tosiasiasa julkista valtaa käyttäviin henkilöihin. Näin ei ole menetelty, mikä heijastuu myös virkamiesten työtaisteluvapauteen.

Ennen vuoden 1970 virkaehtosopimuslakeja virkamiehillä ei ollut ollenkaan oikeutta työtaistelujen järjestämiseen, vaan työstä kieltäytyminen oli virkarikos. Tosin hakusaarto katsottiin lailliseksi, koska siinä ei ole kysymys virkavelvollisuuksien rikkomisesta vaan uusien virkasuhteiden estämisestä. Joukkoirtisanoutuminen oli myös käytössä, mutta sitä ei aina mielletty painostustoimeksi, vaan se käsitettiin lopulliseksi irtisanoutumiseksi irtisanomisaikaa noudattaen. Nykyisellään virkamiestenkin joukkoirtisanoutuminen ymmärretään työtaisteluksi, jos tarkoitus on kiistan loputtua jatkaa virkasuhteita. Työsulku valtiotyön-

⁴⁰¹ Bruun – Mäenpää – Tuori 1995 s. 50–54, 125–126 ja 144; Merikoski 1974 s. 50.

antajan työtaisteluna katsottiin valtiolle sopimattomaksi, koska se on aina risti-riidassa valtion julkishallinnon periaatteiden kanssa.⁴⁰²

Olennainen käänne tapahtui vuonna 1970, kun valtion virkaehtosopimuslaki (VEhtoL, 664/1970)) ja kunnallinen virkaehtosopimuslaki (669/1970) tulivat voimaan lähes identtisinä. Suurin osa virkamiehistä sai lakko-oikeuden, vaikkakin monin tavoin rajoitettuna. Julkisyhteisöille säädettiin samalla pariteetti-periaatteen mukaisesti oikeus työsulkuun (laissa käytetään muotoa työnsulku). Näin virkamiesten asemassa siirryttiin sopimusvapauden mukaiseen tilaan samalla, kun virkamieslakosta tuli hyväksytty käyttäytymismuoto.⁴⁰³ Virkariidatkin tulivat työriitojen sovittelulain piiriin. Julkiselle sektorille tunnustettiin ja hyväksyttiin työmarkkinajärjestelmä, ja virkaehtosopimukset tulivat virkamies- ja työnantajayhteisöjen välineiksi. Virkaehtosopimusten tulkinta- ja rikkomisasiat lisättiin työtuomioistuimen toimivaltaan.

Tätä taustaa vasten voi kysyä, miksi edelleen tarvitaan erikseen virkamiehiä ja työntekijöitä koskevat järjestelmät ja säännöt. Virkasuhteiden ehdot ovat käytännössä samantapaiset kuin yksityisen sektorin työehdot työaikoineen, vuosilomineen, palkkataulukoineen, palvelusvuosilisineen, sairausajan etuineen sekä luottamusmie- ja neuvottelujärjestelmineen. Myös yhteistoimintamenettely on samanlainen, vaikka erillisiin lakeihin nojautuva. Olennainen ero on siinä, että julkisoikeudellinen työnantaja ei tavoittele yritysvoittoa, kuten suuri osa yksityispuolen työnantajista. Kollektiivisten sopimusten kustannusvaikutusten mitoittaminen on tämän vuoksi erilaista. Tämäkin ero on alkanut käytännössä hälvetä, kun sekä julkiset että yksityiset työnantajajärjestöt omaksuvat samat tavoitteet. Tulopolitiikan kokonaisuudessa verot ovat aina mukana sopimuksia harkittaessa. Veroilla rahoitetaan virkamiesten palkat, mutta samalla ne ovat yhtenä kustannustekijänä yksityisellä sektorilla työnantaja- ja työntekijäpuolella. Näillä näkymin voisi olla perusteltua työehto- ja virkaehtosopimusjärjestelmien yhdistäminen. Virkamiesoikeuden näkökulmasta erillistä säätelyä tarvitaan vain sille osalle virkamiehistä, joka käyttää julkista valtaa valtion ytimessä eli ylin valtionjohto sekä ylimmät sotilas- ja poliisiviranomaiset, samoin kuin julkista työnantajaa neuvotteluissa edustavat virkamiehet.

Virkamiesten työtaisteluvapautta koskevat monet lailliset rajoitukset. Työsuhteisilla on laajempi työtaisteluvälineistö. Yhteistä kummallekin työntekijäryhmälle on, että voimassa olevaan virka- tai työehtosopimukseen ei saa kohdistaa mitään työtaistelutoimia. Sekä virkamiesten että työntekijöiden yhdistyksiä koskee ns. relatiivinen työrauhavelvollisuus. Ne eivät saa ryhtyä työtaisteluun sopimuksen muuttamiseksi tai tulkitsemiseksi tietyllä tavalla taikka siihen perustuvien vaatimusten ajamiseksi. Erona työsopimussuhteisiin on, että virkamiehiä sitoo VEhtoL 9 §:n mukaan yksilöllinen työrauhavelvollisuus,

⁴⁰² Merikoski 1974 s. 255.

⁴⁰³ Saraviita 1971 s. 620–621.

mutta TEhtoL 8 § ei sido yksittäistä työntekijää. Virkaehtosopimusjärjestelmään kuuluu merkittävänä säännöstelynä ns. pääsopimus. Vaikka virkamiesjärjestö olisi irtautunut alan virkaehtosopimuksesta, sen keskusjärjestö voi saada aikaan työrauhavelvollisuuden vaikka vastoin jäsenjärjestönsä tahtoa sopimalla keskusjärjestötasolla pääsopimuksen kesken työtaistelun. Näin menetteli SAK poliisilakon aikana vuonna 1976 poliisijärjestön ollessa sen alajärjestö.⁴⁰⁴

Tärkeimmät erot virkamiesten ja työntekijöiden asemassa työtaisteluja järjestettäessä liittyvät sekä keinoihin, tavoitteisiin että toimijoihin.

Keskeinen lainkohta työtaisteluja järjestettäessä on VEhtoL 8 §. Virkamiehiltä ovat kiellettyjä kaikki muut työtaistelun lajit kuin lakko. Se tarkoittaa, että painostuksena voi käyttää vain omien virkatehtäviensä täydellistä lopettamista. Virkamies voi jäädä työpaikalleen tekemättä mitään virkatyötä, mutta työnantaja voi tietysti kieltää sen. Kiellettyjä työtaistelumuotoja ovat mm. joukkokirtisanoutuminen, joukkoeronpyyntö, ylityökielto ja ”italialainen lakko”.⁴⁰⁵ Yksityisellä puolella työtaisteluna voidaan käyttää monia osittaisia painostuskeinoja, kuten ylityökieltoa, työn jarrutusta, käsittelysaartoa ja osittaisia lakkoja. Työsopimussuhteissa on mahdollista järjestää painostusta mahdollisimman vähin uhrauksin, mutta samalla tehokkaasti.

Virkamiehilläkin on edelleen oikeus myös hakusaarron julistamiseen, koska se ei merkitse virkavelvollisuuksien rikkomista. Saarron aikana virkatyö jatkuu, mutta avoimiin virkoihin ei tule hakemuksia. Joukkokirtisanoutuminen on kiellettyä työtaisteluna, mutta jos tarkoitus onkin jättää virka lopullisesti yksissä tuumin, ei kysymyksessä ole työtaistelu tavanomaisessa mielessä. Lisäksi virkamiehet voivat painostustarkoituksessa kieltäytyä ottamasta vastaan sivutöitä. Myös osallistuminen viran ulkopuolella erilaisiin boikotteihin eli saartoihin on sallittua, kunhan se ei kohdistu virkaehtosopimukseen.

Virkamieslakolla voi vaatia vain sellaisia asioita, joista voidaan sopia virkaehtosopimuksella. Muilta osin virkamiehillä on *pysyvä työrauhavelvollisuus*, joka ei ole riippuvainen virkaehtosopimuksen voimassaolosta. Erityisesti VEhtoL 2 §:ssä mainittuja vaatimuksia ei saa tukea painostuksella. Niitä ovat kelpoisuusehdot, virkaylennysperusteet, virkamiesten velvollisuudet ja kurinpito. Lisäksi kiellettyjä kohteita ovat eläkkeet ja virkasuhdeasuntojen vuokrat. Työnantajan kannalta ne ovat lainsäädännön alaan kuuluvia kohteita eivätkä siis sovittavissa. Esimerkkinä pysyvän työrauhavelvollisuuden sisällöstä on lennonjohtajien työtaistelu, jolla vaadittiin työnantajaa luopumaan kahden lennonvarmistuskeskuksen lopettamisesta. Työtaistelulla pyrittiin virkakoneiston muuttamiseen, joten yhdistys tuomittiin hyvityssakkoon VEhtoL 8 § 2 nojalla.⁴⁰⁶

⁴⁰⁴ TT 16/1976; Nousiainen – Takala 1978 s. 29.

⁴⁰⁵ Rytkölä 1972 s. 51–53; Tiitinen 1983 s. 244–246.

⁴⁰⁶ TT 143/2009.

Virkamiesten asemassa on huomattava ero verrattuna yksityissektoriin myös siinä, että virkamiesten poliittiset lakot samoin kuin myötätuntolakot ovat kiellettyjä.⁴⁰⁷ Vaatimusten pitää olla sopimuksenvaraisia asioita. Pysyvä työrauhavelvollisuus koskee kaikkia virkamiehiä jäsenyydestä riippumatta.

Työsuhteisilla ei ole varsinaisesti laillisia rajoituksia edellä mainitun relativisen työrauhavelvollisuuden lisäksi. Myös toisen työtaistelun tukeminen esimerkiksi lakolla tai käsittelysaarrolla, kuten maksuvälinesaarrolla, on sallittua.

Virkamiehet saavat osallistua vain virkamiesyhdistyksen päättämään lakoon.⁴⁰⁸ Sen sijaan työntekijöillä on oikeus järjestää työtaisteluja itsenäisestikin. Usein tässä yhteydessä puhutaan niin sanotuista villeistä lakoista. Termi ei ole korrekti, mutta kansainvälisestäikin vakiintunut (wilder Streik, wild cat strike). Suomessa ei ole mitään pakkojäsenyyttä ammattiyhdistyksissä eikä mitään lupajärjestelmää, joten sanonta ei ole yhteensopiva Suomen oikeusjärjestyksen kanssa. Se on oikeastaan järjestöjen johdon määräysvaltaa korostava ja työntekijöiden oikeuksia vähättelevä sisäpiirin termi. Suomessa työtaisteluvapaus kuuluu periaatteessa samanlaisena jokaiselle. Kaikilla on myös oikeus perustaa ammattiyhdistyksiä ja virkamiesyhdistyksiä.

Yksittäisen virkamiehen asema lakon aikana poikkeaa työntekijän asemasta. Työehtosopimukseen sidottuja yhdistyksiä voidaan tuomita työtuomioistuimessa hyvityssakkoon, mutta yksittäistä työntekijää ei. Sen sijaan virkamies voidaan tuomita henkilökohtaiseen hyvityssakkoon virkaehtosopimuksen rikkomisesta. Yksittäisillä virkamiehillä on lain mukaan työrauhavelvollisuus, mutta laissa ei ole säädetty hyvityssakkoseuraamusta työrauhavelvollisuuden rikkomisesta yksittäiselle virkamiehelle, vaan ainoastaan virkamiesyhdistyksille VEhtoL 19 §:n mukaan. Virkaehtosopimukseen voidaan kuitenkin VEhtoL 9 §:n mukaan sisällyttää työrauhalausekkeita, joilla työrauhavelvollisuutta laajennetaan. Tällaisten sopimusmääräysten avulla myös yksittäiset virkamiehet on saatava tuomittaviksi hyvityssakkoon, koska työtaistelu on tällöin myös virkaehtosopimuksen rikkomista, josta hyvityssakkoa voidaan lainkin mukaan tuomita.⁴⁰⁹

Virkamiehelläkään ei ole velvollisuutta tehdä lakossa olevan työtä (neutraLiteettioikeus), mutta hän on velvollinen tekemään suojelutyötä. Se tarkoittaa VEhtoL 11 § 2 mom. mukaan, että lakkoon kuulumaton virkamies voidaan velvoittaa omien tehtäviensä lisäksi hoitamaan tehtäviä, jotka ovat välttämättömiä hengen tai terveyden vaarantumisen estämiseksi ja sellaisen omaisuuden suoje-

⁴⁰⁷ Ks. esim. Koskinen – Kulla 2005 s. 203.

⁴⁰⁸ Tällainen rajoitus on kansainvälisten sopimusten vastainen, mutta esimerkiksi ESP:n valvontaelin, asiantuntijakomitea, ei ole pitänyt Suomen lakia varsinaisena rikkomuksena, koska virkamiesyhdistyksiä saa vapaasti perustaa ja sitä kautta lakko-oikeuskin on kaikkien ulottuvilla. ks. edellä III.4.4.4.

⁴⁰⁹ Virkamiehiä on tuomittu hyvityssakkoon monissa työtuomioistuimen tuomioissa, esimerkiksi TT 15/1998, TT 74/1997 ja TT 48/1995.

lemiseksi, joka työtaistelun johdosta vaarantuu. Myös lakossa oleva virkamies saa tehdä suojelutyötä.

Työriitojen sovittelusta annettu laki (TRiitaL, 420/1962) velvoittaa työnseisauksen osapuolet osallistumaan sovitteluun, mikä ei tarkoita pakkosovintoa. Aiottu työnseisaus voidaan työministeriön päätöksellä kieltää enintään 14 vuorokauden ajaksi, jos lakko (tai työnantajapuolen työsulku) kohdistuu yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin tai vahingoittaa yleistä etua. Virkamieslakkoa voidaan lisäksi lykätä vielä seitsemällä vuorokaudella erityisistä syistä. Ministeriön tulkinta on ollut varsin laava. Yhteiskuntavaarallisten lakkojen välttämiseksi on lisäksi perustettu erityinen virkariitalautakunta, joka voi antaa suosituksia.

Perustuslaissa ei ole nykyään säännöksiä erityisesti virkamieslakkoa koskevasta lainsäädäntömenettelystä. Lainsäätäjä voi puuttua samalla tavalla kaikkien työntekijäryhmien työtaisteluvapauteen, perustuslain ja ihmisoikeussopimusten rajoissa. Toisinaan on korostettu poikkeuslain tarpeellisuutta erityisesti puolustusvoimien henkilökunnan ja poliisien työtaisteluja vastaan ”itsepuolustusena”, jos valtakunnan sisäisen järjestyksen ylläpito vaarantuu.⁴¹⁰

Edellä olen käsitellyt työtaisteluvapauden perustuslaillista suojaa erittelemättä virkamiesten asemaa tässä yhteydessä. Sen jälkeen, kun virkaehtosopimuslait tulivat osaksi kollektiivisen työoikeuden järjestelmää, ei ole nähdäkseni perusteita kohdella virkamiesten työtaisteluja PL 13 §:ää sovellettaessa ja tulkittaessa eri tavalla kuin varsinaisilla työmarkkinoilla toimivien työntekijöiden työtaisteluvapautta.

Virkamiesten asemaan liittyi ennen nykyistä perustuslakia kuitenkin yksi liisäpiirre, joka ansaitsee tulla tässä yhteydessä esitetyksi. Virkaehtosopimuslakien yhteydessä lisättiin valtiopäiväjärjestykseen VJ 66 § 8. kohtaan viimeisenä keinona virkamieslakon estämiseksi mahdollisuus säätää erityisiä lakeja virkamieslakon kieltämiseksi, kun sovittelut ja lautakunnan suositukset eivät ole riittäneet. Lisätyn säännöksen mukaan lakiesityksen lepäämäänjättämissäännöstö ei koskenut esityksiä laiksi virkamieslakon kieltämiseksi silloin, kun se oli omiaan saattamaan yhteiskunnan turvallisuuden tai yksityisen kansalaisen hengen tai terveyden suojelemiseksi välttämättömät toiminnot vakavaan häiriötilaan. Lainsäädäntöön tuli VJ 66 §:n muutoksen myötä tavallaan uusi säännöstyyppe. *Ilkka Saraviita* totesi loogisena päätelmänään, että virkamieslakko sai lainmuutoksella perustuslain suojan. Perustuslakiin otettiin maininta virkamiesten työtaistelusta, joten sen kumoaminen edellyttäisi perustuslain säätämisjärjestystä. Jos virkaehtosopimuslait kumottaisiin, VJ 66 § 8. kohdalle ei jäisi mitään sisältöä. Näin ollen pääosa virkamiesten työtaistelutoimenpiteistä nauttii perustuslain suojaa. Lakko ei Saraviidan mukaan mahdollisesti kuulu

⁴¹⁰ Modeen 1976 s. 89.

samaan kategoriaan; valtiopäiväjärjestyksen muutoksella oli tarkoitus mahdollistaa vain lakon kieltäminen lailla.⁴¹¹

Mielestäni perustuslain uudistamisen jälkeen ei ole perusteltua arvioida virkamiesten ja työntekijöiden työtaisteluvapautta eri kriteerein. Molemmilla henkilöryhmillä on samanlainen ja yhdenvertainen PL 7 ja 13 §:ään perustuva asema. PL 6 §:n yhdenvertaisuusperiaate johtaa yleisemminkin kysymykseen työtaitekevien luokittelun oikeudenmukaisuudesta sen perusteella, onko työnantaja yksityisellä vai julkisella alalla toimiva. Liberaaliin demokraattiseen yhteiskuntaan kuuluu tyypillisesti myös julkisessa palveluksessa olevien työtaisteluvapaus.⁴¹² Valtion palveluksessa olevien henkilöiden luokittelu työntekijöihin ja virkamiehiin rajoittaa perusteettomasti virkamiesten oikeutta sekä edunvalvontaan että poliittiseen painostustoimintaan.

⁴¹¹ Saraviita 1971 s. 629.

⁴¹² Pernthaler 1986 s. 367.

8 Kriisilainsäädäntö

Demokraattisessakin yhteiskunnassa voi tulla tilanteita, joissa toimintaoikeuksien väliaikainen rajoittaminen on hyväksyttävää. Rajoitukset voivat kohdistua sekä päätöksentekoon että perusoikeuksiin. Päätöksentekoa voidaan siirtää vaaleilla valituilta elimiltä hallintokoneistolle mahdollisimman nopean ja tehokkaan toiminnan turvaamiseksi julkisessa hallinnossa mm. valtakunnan koskemattomuuden, oikeusjärjestyksen ja väestön toimeentulon varmistamiseksi. Perusoikeuksiin voidaan kajota keskeisten toimintojen turvaamiseksi. Normaalioleista poikkeavan tilanteen edellyttämästä säätelystä käytetään kriisilakien ohella nimitystä poikkeusolojen lainsäädäntö, mikä kuvaa hyvin tällaisten rajoitusten poikkeusluonnetta.

Suomessa ei ole pitkään aikaan hyväksytty ns. hätäoikeuteen perustuvaa, vallassa olevan hallinnon ylilallista oikeutta poiketa normaalista päätöksentekomenettelystä ja rajoittaa perusoikeuksia yhteiskunnan olemassaolon jouduttua uhanalaiseksi esimerkiksi sodan tai kapinan aikana. Kansainvälisten sopimustenkin mukaan hallituksilla on mahdollisuus poikkeustoimiin ilman demokraattista päätöksentekoa, mutta Suomessa edellytetään perusoikeuksien rajoittamiseksi nimenomaista lainsäädäntöä. Tästä on nimenomaan säädetty PL 23 §:ssä, jonka mukaan rajoituksista voidaan säätää vain lailla.⁴¹³

Poikkeusoloja varten on kaksi lakia, vuodelta 2011 uudistettuna oleva valmiuslaki (1552/2011), joka korvasi vanhan samannimisen lain (1080/1991) ja vuodelta 1991 oleva puolustustilalaki (1083/1991). Kumpikin on säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä.⁴¹⁴ Näistä edellinen koskee lievempää ja helpommin voimaansaatettavaa valmiustilaa ja jälkimmäinen järeämpää ja vakavampaan uhkaan liittyvää puolustustilaa.

Valmiuslain 3 §:n mukaisia poikkeusoloja ovat paitsi aseellisiin konflikteihin liittyvät, myös väestön toimeentuloon tai talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava uhka sekä erityisen vakava suuronnettomuus tai vaarallinen tartuntatauti. Puolustustilan voimaansaataminen tulee puolustustilalain 1 §:n mukaan mahdolliseksi Suomen kohdistuvan sodan aikana sekä siihen rinnastettavissa vakavasti yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavissa sisäisissä, väkivaltaisissa levottomuuksissa, joilla pyritään kumoamaan tai muuttamaan perustuslain mukainen valtiojärjestys.

⁴¹³ Saraviita 2000 s. 182–185. Esimerkiksi Norjassa on natsihistorian ja pakolaishallinnon taustalta tärkeää hyväksyä hätäoikeusteoria; ks. Andenæs 1994 s. 537–548.

⁴¹⁴ Hallitus esitti valmiuslain säätämistä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, mutta perustuslakivaliokunta katsoi, että aukkoteoria ei sovellu tähän tilanteeseen ja edellytti PL 73 § 1 momentin mukaista säätämisyjärjestyttä, ks. PeVM 6/2009 vp valiokunnan lausunto.

Tässä yhteydessä ei ole tarpeen selostaa poikkeustilan voimaansaattamiseen liittyviä menettelytapoja muuten kuin toteamalla päätösvallan valmiustilasta olevan ensisijaisesti valtioneuvostolla ja puolustustilasta tasavallan presidentillä. Niiden antamat soveltamisasetukset on välittömästi saatettava eduskunnan päätettäväksi.⁴¹⁵ Tärkeämpää on tarkastella perusoikeuksien kohtelua valmiustilassa ja puolustustilassa. Huomionarvoista on kuitenkin, että valmiustila ei ole oikeutettu esimerkiksi sisäisten levottomuuksien, kuten kapinan perusteella. Vanhempaan poikkeustilainsäädäntöön sisältyi kapinakin, mutta nyt valmiustilaa ei voi perustella esimerkiksi suurtyöttömyydellä, työtaistelulla, mellakalla tai kapinalla.⁴¹⁶ Puolustustila taas voidaan julistaa myös sisäisistä syistä. Tässä on nähty ristiriita, koska sisäiset levottomuudet oikeuttavat saattamaan voimaan puolustustilan, vaikka kriisilainsäädännön mukaan ensisijaisesti pitäisi käyttää lievempiä keinoja.⁴¹⁷

Vuoden 2012 maaliskuun perustuslain muutoksen tarkoitus on helpottaa PL 23 §:n mukaista perusoikeuksien rajoittamista poikkeusoloissa. Valtioneuvostolle kuuluu valta säätää asetuksella tilapäisiä poikkeuksia perusoikeuksiin kansakuntaa vakavasti uhkaavien poikkeusolojen aikana. Lailla on kuitenkin säädettävä poikkeuksien perusteista. Yksinomaan taloudelliset kriisitilanteet eivät täytä hätätilakriteerejä. PL 23 §:n aikaisempi sanamuoto edellytti aseelliseen hyökkäykseen rinnastettavaa tilannetta, joten uusi määrittely antaa lisää harkintavaltaa valtioneuvostolle.⁴¹⁸ Uusi muotoilu ohjasi luonnollisesti valmiuslain jatkovalmistelua.

Valmiuslain muutosta valmisteltiin pitkään, ja vuonna 2005 valmistui Valmiuslakitoimikunnan mietintö. Mietinnössä esitettiin väljennyksiä poikkeusolojen määrittelyyn. Tavoitteena oli helpottaa hätätilan julistamista, merkittävimmän valmiuslain 3 § 3. kohdan laajennuksella.⁴¹⁹ Aikaisemmin valmiustilan soveltamisedellytys liittyi kansainvälisen vaihdannan häiriöihin ja siitä johtuvaan polttoaineiden, muun energian sekä raaka-aineiden ja muiden tavaroiden tuonnin vaikeutumiseen. Yhtenä poikkeusolojen kriteerinä oli, että tämä vaikeutuminen aiheuttaa vakavaa uhkaa väestön toimeentulolle tai maan talouselämän perusteille. Tämän tilalle esitettiin uuteen lakiin säädettyä yleisluontoista kriteeriä, jonka mukaan poikkeusoloihin luetaan ”väestön toimeentulon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot

⁴¹⁵ Todettakoon, että aikaisempi valmiuslaki oli säädetty ennen vuoden 1995 perusoikeuus uudistusta. Siinä delegoitiin lainsäädäntövaltaa hallitukselle, joten laki ei ollut nykyisen perustuslain mukainen. Perusoikeuksien rajoittaminen on mahdollista vain lailla. Tämä oli yksi tärkeä syy lain uudistamistarpeelle; ks. Valmiuslakikomitean välimietintö KM 2004:1 s. 27–28.

⁴¹⁶ Buure-Häggglund 2002 s. 72–73.

⁴¹⁷ Buure-Häggglund 2002 s. 73.

⁴¹⁸ HE 60/2010 vp s. 28 ja 36.

⁴¹⁹ KM 2005:2 s. 61.

olennaisesti vaarantuvat”. Muutosta perusteltiin vain esimerkiksi tietoteknisten tai logististen järjestelmien toimivuuden vakavalla horjumisella, joten uhka ei välttämättä liity raaka-aineiden saatavuuteen.⁴²⁰

Vaikka uusi sanamuoto valmiuslain 3 §:ssä on kovin yleinen ja tulkinnanvarainen, on erikseen todettu, että taloudellinen kriisi ei lainkohdassa tarkoita tavanomaisia taloudellisia laskukausia eikä myöskään työtaistelutoimia.⁴²¹

Valmiustilan aikana perusoikeuksia voidaan rajoittaa jossain määrin. Sanan-, kokoontumis-, mielenosoitus- ja yhdistymisvapautta ei tämän lain nojalla saa rajoittaa muulloin kuin maahan kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen ja sodan aikana. Henkilökohtaista vapautta voidaan rajoittaa vain säätämällä työvelvollisuus.

Valmiuslain 94 § 1 momentissa on säädetty yleisestä työvelvollisuudesta, joka koskee vain valmiuslain 3 § 1. ja 2. kohdassa mainituin syin eli aseellisen konfliktin johdosta julistettua valmiustilaa. Jos työvälistyspakko ja irtisanomisoikeuden rajoittaminen eivät riitä turvaamaan työvoimaa valmiuslain tarkoituksen toteuttamiseksi, jokainen Suomessa asuva 18–68-vuotias on velvollinen tekemään lain tarkoituksen kannalta välttämätöntä työtä työvoimaviranomaisten määräyksestä.

Valmiuslain 94 § 2 momentin mukaan työvoimaviranomainen voi lisäksi 3 § 4. kohdassa mainituissa poikkeusoloissa määrätä terveydenhuollon alalla toimivia, alan koulutuksen saaneita tai alalle muuten sopivia 18–68-vuotiaita henkilöitä tekemään lain tarkoituksen toteuttamiseksi välttämätöntä työtä terveydenhuollossa. Työvelvollisuus edellyttää siis erityisen vakavaa suuronnettomuutta, sen välitöntä jälkitilaa tai vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavaa, hyvin laajalle levinnyttä vaarallista tartuntatautia. Säännösten on kiinnostavaa verrata edellä esitettyyn vuoden 2007 TEHY:n työtaistelua koskevaan tilanteeseen. Valmiuslaki on säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä ja sen voimaantulo on sidottu vakaviin vaara- ja uhkatilanteisiin. Vuoden 2007 laki säädettiin tavallisena lakina tilanteessa, jossa maassa ei ollut suuronnettomuutta tai vaarallista tartuntatautiepidemiaa.

Työvelvollisuuden rikkomisesta on seurauksena rangaistus. Uutta valmiuslakia valmisteltaessa on korostettu yleisen työvelvollisuuden merkitystä puuttumisena PL 7 § 1 momentin mukaiseen henkilökohtaiseen vapauteen, minkä lisäksi työvelvollisuuden säätämällä on liityntä sopimusvapauteen.⁴²²

⁴²⁰ KM 2005:2 s. 45; HE 3/2008 vp yksityiskohtaiset perustelut 3 §.

⁴²¹ Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto TyVL 5/2008 vp – HE 3/2008 vp; PeVL 6/2009 vp – HE 3/2008 vp s. 4; PeVM 9/2010 vp – HE 60/2010 vp s. 10 ”laajakaan työtaistelutoimenpide” ei ole peruste poikkeustilan julistamiselle.

⁴²² PeVL 6/2009 vp – HE 3/2008 vp s. 11. Valiokunta vaati huomattavaa tarkennusta työvelvollisuuden laajuuteen ja kestoon. Esityksen katsottiin vastaavan kansainvälisten sopimusten vaatimuksia.

Työtaisteluvapautta ei saa rajoittaa valmiuslain nojalla. Edes puolustustilan aikana ei pelkästään kriisilainsäädännön nojalla saa rajoittaa työtaisteluvapautta. Jos rajoituksia katsotaan tarvittavan, on säädettävä erillislakeja.⁴²³

Puolustustilalain 2. luku antaa viranomaisille, etenkin poliisille, huomattavat oikeudet puuttua perusoikeuksiin. Rajoitukset voivat koskea liikkumisvapautta, kokoontumis- ja yhdistymisvapautta sekä sananvapautta. Yhdistysten toiminta voidaan estää ja henkilöitä voidaan ottaa kiinni ja sulkea turvasäilöön, jos valtakunnan turvallisuus sitä edellyttää. Tältä osin laki muistuttaa paljon toisen maailmansodan aikana voimassa ollutta tasavallan suojelulakia, joskaan esimerkiksi kiihotustoimintaa ei mainita. Työtaisteluvapaus voi puolustustilan aikana tosiasiallisesti vaarantua mainittujen viranomaisvaltuuksien vuoksi. Perusoikeuksien rajoitukset on tosin luonnollisesti sidottu puolustustilalain tarkoituksen toteuttamiseen.

⁴²³

Buure-Hägglund 2002 s. 110 ja 163.

9 Perusoikeuksien kollisiosta työtaistelutilanteissa

Eri subjektien oikeudet ja perusoikeudetkin joutuvat käytännössä jatkuvasti keskenään ristiriitaan. Se ei sinänsä merkitse sitä, että perustuslaki olisi aukollinen.⁴²⁴ Valtiosääntöoikeuden on vain annettava ohjeita ristiriitatilanteiden ratkaisemiseksi. Kun kysymyksessä usein on perusoikeuksien taustalla olevien periaatteiden yhteensovittaminen, kysymyksessä on niiden punninta yhteensovivasti demokraattisen oikeusvaltion toimintana.

9.1 OIKEUKSIEN JOUTUMINEN RISTIRIITAAN

Olen sivunnut kysymystä toimintaoikeuksien joutumisesta ristiriitaan toisten perusoikeuksien kanssa. Tässä yhteydessä on tapana puhua perusoikeuksien kollisiosta.

Perusoikeuksien joutuessa keskenään ristiriitaan oikeudellinen ratkaisu on löydettävä oikeuksia määrittävien sääntöjen keskinäisellä tulkinnalla ja oikeudellisten periaatteiden arvosidonnaisella punninnalla.⁴²⁵ Ristiriitatilanteet on otettu horisontaalisesti huomioon lainsäädännöllä, joka suojaa perusoikeuksien käyttämistä. Tärkeimpänä on rikoslaki, jolla on turvattu yhdenvertaisuutta, kokoontumisoikeutta ja sananvapautta. Toimintaoikeuksien kannalta keskeinen lainkohta on RL 14:5 §, jolla on kielletty poliittisten toimintavapauksien loukkaaminen. Poliittisia toimintavapauksia ovat ennen kaikkea mielipiteen ilmaisuvapaus ja oikeus osallistua yhdistystoimintaan. Työsopimuslaissa on säädetty irtisanomissuojasta rajoittamalla työsopimusten päättämistä poliittisin perustein tai työtaistelutoimiin osallistumisen perusteella. Kokoontumislaille on puolestaan yksityiskohtaisesti turvattu kokoontumisvapautta.

Perusoikeuksien kollisiotilanteita ei ole kuitenkaan täydellisesti säännelty kirjoitetulla lailla. Työtaisteluvapaus on siinä mielessä erikoinen oikeus, että varsinkin lakon muodossa se välttämättä aina rajoittaa toisten oikeuksien käyttämistä. Tyypillinen esimerkki on lakko, jolla estetään elinkeinon harjoittaminen osittain tai kokonaan. Tähän liittyen on toisaalta huomautettu, että elinkeinovapauskin on kehitetty täyttämään oikeusaukkoja ja senkin sisältö vaihtelee eri aikoina.⁴²⁶ Eri yhteyksissä on oltu huolestuneita siitä, että lakko voi johtaa

⁴²⁴ Bethge 1977 s. 9.

⁴²⁵ Alexy 1994 s. 79; intresseihin liittyvä perusoikeuksien punnintasääntö s. 145–154.

⁴²⁶ Nikisch 1959 s. 117–119.

yrityksen konkurssiin ja pois markkinoilta. Tällaista lakkoa on pidetty hyvän tavan vastaisena.⁴²⁷ Aikoinaan on yritetty leimata kielletyksi esimerkiksi lakko, jolla tähdätään koston, työnantajan liikkeen tuhoamiseen tai muuhun ”yhteiskunnallisesti moitittavaan päämäärään”.⁴²⁸ Perusoikeuksia rajoitettaessa on kuitenkin aina otettava huomioon, että toisen perusoikeuden turvaaminen ei yksin riitä rajoitusperusteeksi, vaan kaikkien rajoitusperusteiden pitää olla samanlaisesti olemassa.⁴²⁹ Ilman rikosoikeudellista säätelyä lakkoa ei voi leimata laittomaksi, vaikka sillä esimerkiksi poliittisista tai yrityksen toimintaan liittyvistä muista syistä tosiasiallisesti lopetetaan yrityksen toiminta. Kostokaan ei ole kielletty, jos sen toteuttamiseen ei käytetä laissa kiellettyjä keinoja. Kosto on usein käyttäytymisen motiivina, mutta muissa yhteyksissä sitä ei ole pyritty kieltämään lailla tai sen tulkinnalla. Kosta ja siihen verrattavaa ilkeyttä on mahdollista rajoittaa, mutta tasapuolisuus edellyttää rajoituksia harkittaessa muunkin toiminnan kuin vain työntekijöiden työtaistelun rajoittamista samassa mitassa. Kohtuuttomia sopimuksia voidaan kohtuullistaa, ja samantapaista kohtuullistamista on tuotavissa muuhunkin toimintaan, kun tavoitteena pidetään yksilön vapauden säilyttäminen.

Työntekijöiden työtaisteluvapauden käyttäminen mielletään usein *omistusoikeuden* rajoitukseksi. Yrityksen tai laitoksen omistaja ei voi työtaistelun johdosta käyttää omaisuuttaan toiminta-ajatuksen mukaisesti. Selvimpänä tämä näkyy teollisuudessa ja muussa tuotannossa, jossa yrityksen tavoittelema taloudellinen voitto vaarantuu ja myöhentyy tuotannon keskeytysten takia. Omistusoikeus koskee vain tuotantovälineitä, joten omistajan vapaus niiden käyttämiseen ei kuitenkaan esty, vaikka työntekijät lopettavat oman työnsä. Omistaja voi vapaasti hankkia uutta työvoimaa, joskin työmarkkinariidoissa on ILO:n suositusten mukaan kiellettyä ulkopuolisten työhön halukkaiden värväminen lakolaisten tekemiin töihin. Mielestäni tässä ei ole varsinaisesti kysymyksessä ollekaan oikeuksien kollision, koska omaisuuden suoja pysyy ennallaan ja täytенä lakonkin aikana. Omistajan oikeudellinen vapaus ei vähene työtaistelun johdosta.⁴³⁰

Myös ulkopuolisten *liikkumisvapaus* heikentyy joissakin työtaistelutilanteissa. Esimerkiksi kuljetusalan lakoissa on kuitenkin nähdäkseni kysymys samantyyppisestä estymisestä kuin omistusoikeuden käyttämisessä. Auton, laivan, junan,

⁴²⁷ Ks. esim. Bruun 2008 s. 474; vrt. Kissel 2002 s. 325–326.

⁴²⁸ Hakulinen 1965 s. 273. Hakulisen teesit liittyvät edellä selostettuun teoriaan hyvän tavan vastaisista työtaistelutoimista. Hakulinen pitää kiellettynä välineenä lakossa myös ”valheellisia tai kiihottavia esityksiä”. Samoin ennen Hakulista Nikisch 1959 s. 100, jossa erityisesti boikotit katsotaan sellaisiksi toimiksi, joilla voi tähdätä yrityksen taloudelliseen tuhoamiseen. Siihen verrattuna tavallinen lakko on vain tietyn ajan kestävä. Boikotti voi olla rangaistus tai kosto ja siksi hyvän tavan vastainen.

⁴²⁹ Viljanen 2001 s. 61.

⁴³⁰ Oikeudellisesta vapaudesta ks. Karapuu 1999a s. 80–81.

lentokoneen tai muun kulkuneuvon kuljettajan lakko ei estä ketään liikkumasta omilla kulkuvälineillään paikasta toiseen. Myös palvelujen vähimmäistason määrittely kuljetuspalveluissa on keinotekoista PL 9 §:n mukaisen liikkumisvapauden tarkastelussa.

Sananvapaus on usein ollut tarkastelussa työtaistelujen yhteydessä. Viestintävälineiden käyttö voidaan estää tehokkaasti työntekijöiden lakolla ja myös työnantajien työsululla. Kenenkään yksityisen henkilön velvollisuus ei ole kuitenkaan tukea toisen mahdollisuuksia mielipiteidensä ilmaisemiseen. Julkisella vallalla tällainen edistämisvelvollisuus on, mikä liittyy käytännössä valtion hallitsemiin viestimiin.

Esimerkiksi Norjassa ja Saksassa on kuitenkin tendenssiä työtaisteluvapauden rajoittamiseen kirjapainoissa, sanomalehdissä ja muissa ilmaisuvapauden käyttövälineissä. *Andenæs* on ottanut Norjan järjestelmässä kantaa kysymykseen, onko lakko tai boikotti esimerkiksi poliittisen julkaisun painotalossa hyväksyttävä. Kysymyksessä voi olla ilmaisuvapauden tosiasiallinen loukkaus tietynlaisten mielipiteiden estämiseksi. Valtio ei voi kuitenkaan puuttua siihen muuten kuin itse lakkoa säätelevien normien mukaan. Jos tarkoitus on estää perustuslaillista ilmaisuvapautta, painostus on voitu katsoa laittomaksi.⁴³¹

Myös Saksassa on perusteltu lakko-oikeuden väistymistä ilmaisuvapauden edestä esimerkiksi lehtien julkaisutoiminnassa tai kirkossa. Jos työtaistelu on työehtoihin liittyvä painostustoimi, kysymys ei ole kollisiosta tässä tarkoitettussa mielessä. Jos työtaistelulla on tarkoitus estää tietynlaiset mielipiteet eli rajoittaa sananvapautta, vastassa ovat perusoikeudet, joita on tässä törmäystilanteessa punnittava. Punninnassakin on aina säilytettävä ydinalueen koskemattomuus.⁴³²

Jos työtaisteluvapautta rajoitetaan epämääräisin ja epätäsmällisin perustein, lähestytään edellä selostettuja hyvän tavan vastaisina arvioituja saartotilanteita. Mielestäni Suomessa lakkoa esimerkiksi lehtitalossa tai kirjapainossa ei voi pääsääntöisesti säätää kielletyksi sillä perusteella, että jonkun mielipiteen levittäminen hankaloituu. Selvää on, että ilman laintasoista rajoitusta ei työtaisteluvapautta voi laillisesti estää tällä perusteella. Tällainen lakko ja muu painostus on sekin paitsi työtaisteluoikeuteen myös muihin perusoikeuksiin nojautuvaa toimintaa. Se ei myöskään kokonaan ja lopullisesti estä julkaisutoimintaa. Toisaalta kirjapainon omistaja voi vastaavasti tehokkaasti estää mielipiteiden esittämisen kirjapainonsa tuotteissa omistusoikeutensa nojalla ilman, että se voitaisiin pakottaa julkaisemaan mielipiteitä, joita se ei hyväksy. Mielestäni tässä on vaara ajautua syrjintään mielipiteiden sisällön perusteella. Työtaisteluvapauden

⁴³¹ Andenæs 1994 s. 405: ”– ha et rettstridig formål og derfor være ulovlig.”

⁴³² Bieback 1987 s. 359, 407 ja 409–410.

rajoittamista ei voi hyväksyä sillä perusteella, että jonkun mielipide on parempi kuin lakkolaisten mielipide.

Ongelmallisempia ovat tilanteet, joissa ulkopuolisten oikeudet vaarantuvat tai vähenevät työtaistelun johdosta. *Oikeus turvallisuuteen* on säädetty PL 7 §:ssä. Valtion velvollisuus on taata maassa oleville turva väkivaltaa ja muutakin loukkaamista vastaan. Työtaistelu voi vaarantaa tämän velvollisuuden toteutuksen. Selvintä vaarantaminen on tilanteissa, joissa turvallisuudesta vastaavat viranomaiset, kuten pelastuslaitosten, poliisin ja rajavartioston henkilökunta, ovat keskeyttäneet työnsä. Työn keskeytys voi aiheuttaa liikenne- ja paloturvallisuuden vähenemistä ja rikollisuuden lisääntymistä. Työtaisteluvapauden rajoittaminen tällaisissa tapauksissa on sekä PL 22 §:n että kansainvälisten sopimusten mukaan oikeutettua. Rajoitukset on kussakin tilanteessa mitoitettava vaaran konkreettisuuden ja vakavuuden mukaan. Ne voivat perustua vain lakiin, jonka säätämässä perusoikeuksien kaikki rajoitusedellytykset otetaan huomioon.

Oikeus sosiaaliturvaan ja terveydenhoitoon on taattu PL 19 §:n mukaisena perusoikeutena. Tämän perusoikeuden turvaamisessa oltaneen lähimpänä kansainvälisten sopimusten edellyttämän palvelujen vähimmäistason turvaamisvelvollisuutta. Työtaisteluvapaus saa sopimusten mukaan väistyä kansakuntaa uhkaavan hädän torjumiseksi. Tällainen hätä tai vaara voi olla ydinvoimaonnettomuus, tartuntaepidemia tai luonnonkatastrofi. Vaikeita punnintatilanteita ovat tilanteet, joissa joudutaan harkitsemaan terveydenhoitoalan työtaistelun rajoittamista. Harkinta on tehtävä kussakin tapauksessa saatavien luotettavien tietojen perusteella, ja lopulta on tukeuduttava kvantitatiivisiin arvioihin.

Sivistykselliset oikeudet on turvattu PL 16 §:n mukaisesti. Opetusalan työtaistelussa tämä oikeus vähenee, kun oppilaat saavat vähemmän ohjausta opinnoissaan. Oppiminen ei ole kuitenkaan yksin opettajien varassa, joten opetusalan työtaistelu on vain pitkien lakkojen aikana hahmotettavissa perusoikeuden estymiseksi. Jos näin käy, valtio voi ryhtyä toimiin vähimmäistason turvaamiseksi. Erityisesti tämä koskee PL 16 § 1 momentin mukaista perusopetusta. Erikoisia tilanteita voi tulla esimerkiksi ylioppilas- tai päättökuulustelujen aikaan. Perusoikeusmielessä tutkintotodistuksen saaminen juuri tietyssä päivänä ei ole kuitenkaan sellainen etu, joka voisi syrjäyttää opetushenkilöstön työtaisteluvapauden.

Myös PL 21 §:n mukainen *oikeus oikeusturvaan* voi vaarantua. Työtaistelu on myös tuomarien ja muun oikeuslaitoksen henkilökunnan oikeus. Kun jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä, oikeudellisia ratkaisuja tekevien työtaisteluvapaus voi pitkittyessään tulla punnittavaksi tämän perusoikeuden kanssa.

Eri yhteyksissä on jo käsitelty PL 18 §:n mukaista *oikeutta työhön ja elinkeinovapautta*. Työtaistelu ei saa estää työhön halukkaiden oikeutta ansaita elantonsa työllä. Ammattiyhdistysten säännöt voivat kieltää lakonalaiseen työhön menemisen, mutta seurauksena voi olla vain yhdistyksestä erottaminen. Sään-

nöillä ei tietenkään voi rajoittaa perusoikeutta. Sen sijaan elinkeinon vapaus on ongelmallisempi. Se tuskin voi olla voimakkaampi kuin työtaisteluvapaus siinä mielessä, että kenenkään velvollisuus ei ole tukea toisen elinkeinoa esimerkiksi tarjoamalla työvoimaansa sen käytettäväksi.

Työtaistelu voi jopa estää toisten *työtaisteluvapautta*. Tällaisia tilanteita voi teoriassa tulla, kun samoilla työaloilla on rinnakkaisia järjestöjä ja työntekijäryhmiä. Kilpailevien työtaistelujen tavoitteet voivat silloin olla erilaiset. Jos yksi järjestö aloittaa työtaistelun, toisen järjestön mahdollisuudet omien tavoitteidensa läpiviemiseen voivat heikentyä. Todennäköisesti käytännön punninta johtaisi jonkinlaiseen aikaprioriteettiratkaisuun.

Eräänlainen kollisio on kysymyksessä myös silloin, kun työtaistelu asettaa kohteensa, kuten eri yritykset tai työntekijät, erilaiseen asemaan. Lakko tai työsulku on useimmiten rajattu niin, että vain järjestäytynyt kenttä on osallisena. Onko kysymyksessä PL 6 §:n mukaisen *yhdenvertaisuuden* loukkaus, jos työtaistelu kohdistetaan vain työmarkkinajärjestön jäseniin? Perustuslaki asettaa velvollisuuden yhdenvertaiseen kohteluun lain edessä eli siis julkisoikeudellisissa suhteissa. Yhdenvertaisuus on kuitenkin saanut huomattavan horisontaalisen vahvistuksen yhdenvertaisuuslain säätämisen myötä. Yhdenvertaisuuslain 2 §:n mukaan lakia sovelletaan sekä yksityisessä että julkisessa toiminnassa muun muassa silloin, kun kysymyksessä on ammatin tai elinkeinon harjoittamisen edellytykset tai jäsenyys tai toiminta työntekijä- ja työnantajajärjestöissä. Syrjintäkielto koskee yhdenvertaisuuslain 6 §:n nojalla myös asettamista epäsuotuisampaan asemaan jäsenyyden perusteella, vaikka jäsenyyttä ei tässä lainkohdassa mainitakaan, kuten TSL 2:2 §:ssä.

Työntekijäpuolen näkökulmasta on luontevaa työmarkkinatoimintaa, että työtaistelu kohdistetaan työnantajaliiton keskeisiin jäsenyrityksiin mahdollisimman tehokkaan painostuksen aikaansaamiseksi. Tarkoitus on saada työnantajaliitto sopimaan uudesta työehtosopimuksesta. Tässä ei ole kysymys syrjinnästä, koska työnantajaliittoon kuuluvia ei aseteta huonompaan asemaan kielletyin perustein. Liittoon kuulumattomia ei suosita sen perusteella, että ne eivät ole jäseniä. Liittoon kuulumattomat saavat paremman aseman sen vuoksi, että ne ovat työriidan kannalta ulkopuolisia. Sen sijaan työtaistelun rajoittaminen tiettyihin yrityksiin niiden edustaman poliittisen mielipiteen tai etnisen taustan vuoksi voisi merkitä syrjintää.⁴³³

Sama pätee työnantajapuolen työtaisteluihin. Työsulku voi olla syrjivää, jos sillä painostetaan mielipiteen tai alkuperän perusteella valittuja työntekijöitä. Jos kysymyksessä on työmarkkinajärjestöjen välinen riita, työsulku voidaan kohdistaa työriidan johdosta vastapuoleen eli ammattiliiton jäseniin ja jättää työsulun ulkopuolelle ne, jotka eivät ole osapuolena olevan yhdistyksen jäse-

⁴³³ Ks. HE 44/2003 vp, yksityiskohtaiset perustelut 2 §. Työtaistelua ei mainita mutta ei suljeta poiskaan lain soveltamisesta.

niä. Tällaista erottelua voisi pitää syrjivänä, jos kysymyksessä olisi työntekijöiden painostaminen eroamaan ammattiliitosta.

Asiaa voi tarkastella myös tariffiautonomian ja valtion neutraliteettiperiaatteen taustaa vasten. Valtio on jättänyt tietyn alueen järjestöjen sopimisen varaan eikä puutu välittömästi työmarkkinajärjestöjen välisiin kiistoihin. Olennaista arvioinnissa on puolin ja toisin painostustoiminnan tarkoitus. Syrjivänä perusteena voi tuskin pitää painostuksen kohdistamista työmarkkinavastapuoleen, vaikka samalla järjestäytymättömät työnantajat ja työntekijät saavat ehkä paremman aseman ulkopuolisina.⁴³⁴ Yksi näkökohta on, että työmarkkinajärjestöt ovat taistelujärjestöjä, joten liittyminen järjestöön merkitsee osallisuutta työtaisteluihin, joihin luonnollisesti voi liittyä myös vastapuolen toimia.

Kollisiotilanne voi syntyä myös ostosaarron yhteydessä, jossa on poliittiset tai yrityksen toimintalinjaan liittyvät syyt. Jos yhdistys aloittaa tällaisen saarron, se ei tietenkään velvoita kaikkia kuluttajia noudattamaan sitä. Mutta jos siitä tulee tehokas, yritys joutuu mukautumaan vaatimuksiin tai lopettamaan toimintansa. Verrattuna kilpailevan yrityksen kampanjointiin tässä ei ole periaatteellista eroa. Kummassakin kampanjassa voi olla vaatimuksena sama, kuten esimerkiksi tietynlaisten tavaroiden tuonnin lopettaminen. Elinkeino toimintaa on vain säännelty pitemmälle kilpailua varjelevin säännöksin, mutta perusoikeuksien käyttämisenä toiminta on samanlaista. Vastaava tilanne syntyy, jos työntekijät aloittavat poliittisen lakon, josta muodostuu tehokas. Yrityksen konkurssiin voi johtaa sekin, että lakon taustalla on puhtaasti palkankorotusvaatimus. Jos se on yrityksen kannalta liian suuri, mutta työntekijät eivät suostu työskentelemään ilman korotusta, edessä on yrityksen lopettaminen.

Pyrkimyksiä myös työmarkkinalakkojen estämiseen kohtuullisuusperusteella jopa mittavia uhkasakkoja käyttämällä kesken aloitetun työtaistelun esiintyy toisinaan etenkin kuljetusalalla, kuten satamalakkojen yhteydessä.⁴³⁵ Jos palkkavaatimusten kohtuuttomuus ja työtaistelun aiheuttamat laskelmalliset taloudelliset vahingot hyväksyttäisiin työtaistelun kieltämisperusteiksi, tuomioistuimet joutuisivat työmarkkinaosapuolen asemaan määräämään, mikä palkka on riittävä mistäkin työstä. Ostosaarto puolestaan merkitsee sananvapauden käyttämistä, joten sen painoarvo on olennaisesti suurempi kuin yrityksen intressi saada taloudellista tulosta.

⁴³⁴ Tällainen tilanne oli marraskuussa 2011 pankkialan työriidassa. Työnantajajärjestö julisti työsulkuun alan ammattiliiton jäsenet. Muut saivat päätöksen mukaan jatkaa työtään normaalisti. Työnantajaliiton mielestä sillä ei ollut riitaa järjestäytymättömien työntekijöiden kanssa, kun taas ammattiliitto oli uhannut työtaistelulla. Työntekijäpuoli piti menettelyä ammattiyhdistyksen jäseniin kohdistuvana syrjintänä. Asia on ollut julkisuudessa sanomalehtitietona, Helsingin sanomat 15.11.2011 s. A9. Työtaisteluista luovuttiin puolin ja toisin, joten kysymys tällaisen rajoitetun työsulun laillisuudesta ei tullut tällä kertaa oikeudellisten ratkaisujen kohteeksi.

⁴³⁵ Esim. KKO 2000: 94, jossa kieltokanne ja uhkasakkovaatimus hylättiin.

Työtaistelu on lähes aina jonkinasteinen haitta sekä vastapuolen että ulkopuolisten oikeuksien käyttämiselle. Keskustelussa on usein esillä terveydenhoito, liikenne ja elintarvikehuolto. Kollisiotilanteita arvioitaessa on pidettävä mielessä myös syy-yhteys. Esimerkiksi henkilökuljetusten estyminen lakon takia heijastuu moniin toimintoihin välillisesti. Itse työtaistelu ei silti ole välttämättä syy jonkun toisen oikeuksien rajoittumiseen. Jos työtaistelu hyväksytään syyksi esimerkiksi sellaisessa tapauksessa, että tietty lääkäri ei ole päässyt matkustamaan tietyn potilaan luokse, kysymyksessä on niin etäinen syy-yhteys, että työtaistelua ei sen vuoksi voi kieltää. Lisäksi punninnassa on tärkeää, että työtaisteluvapauden ydinaluetta ei loukata. Erilaisten tärkeidenkin intressien hyväksyminen työtaistelun kieltämiseksi voi johtaa siihen, että työtaisteluvapaus perusoikeutena menettää merkityksensä. Niin käy, jos sitä ei voi enää järkevästi ja tehokkaasti panna toimeen. Rajoituksissa on otettava myös yhdenvertaisuus huomioon.

9.2 OIKEUKSIEN VÄÄRINKÄYTTÖ

Oikeuksien kollisiotilanteisiin liittyy kysymys oikeuksien väärinkäytöstä. Työtaisteluvapauttakin voi käyttää väärin, jolloin sitä voidaan yleisten rajoitusedellytysten puitteissa rajoittaa. Edellä luvussa III.4.7 yleistä työrauhavelvollisuutta koskevan teorian yhteydessä viittasin pyrkimykseen kieltää työtaisteluvapaus oikeuden väärinkäyttönä, jos siihen liittyy hyvän tavan vastaisuus. Väärinkäytön kieltö osoittautui ongelmalliseksi, koska ensin pitäisi määritellä oikeuksien ”oikeinkäyttö”. Ilman sitä oikeuksien kovertaminen jatkuisi, koska käytäntö tuo jatkuvasti perustelua rajoittamiselle. Rajoittamisperusteet ovat taustaltaan enimmäkseen taloudellisia, kuten kilpailukykyyn liittyviä.

Perusoikeuksien ja yleensäkin oikeuksien joutuminen keskenään ristiriitaan on jokapäiväinen ja eriaisteisia ratkaisuja vaativa ilmiö. Yksityisten toimijoiden välisissä suhteissa on aina ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia, kuten sopimusvapauttakin, rajoittavia tekijöitä. Rajoituksia kohdistuu usein esimerkiksi omaisuuden ja yksityisyyden suojaan.⁴³⁶ Tavallisista kollisioista on erotettavissa oikeuksien väärinkäyttö. Erona on, että väärinkäytöllä tarkoitetaan sellaista oikeuksien käyttämistä ja vapauksien nauttimista, jonka tarkoitus ainakin pääasiassa on vain toisten oikeuksien ja vapauksien häirintä tai estäminen. Šikaanina siviilioikeudessa tunnettu käsite on tyypillisesti oman toimintavapauden käyttämistä niin, että aiheutetaan haittaa tai vahinkoa toiselle. Käsitteeseen liittyy tahallisuus. Oikeuksiaan voi vapaasti käyttää esimerkiksi elinkeinotoiminnassa myös niin, että siitä tosiasiaa aiheutuu vahinkoa ulkopuoliselle, vaikka toiminta ei silti ole yleisesti kiellettyä pidettyä šikaania. Puhuttaessa

⁴³⁶ Clapham 2006 s. 529.

väärinkäytöstä on perusoikeusmyönteisen tulkinnan kannalta oltava tarkka. Jos vääryyttä tulkitsee ja määrittelee joku muu kuin lainsäätäjät tai muu julkisen vallan käyttäjä, on nähdäkseni syytä olla erityisen valppaana. Mikä on toiselle vääryyttä, voi toiselle olla suurta oikeudenmukaisuutta.

Oikeuksien käyttäminen toisen vahingoittamiseksi on ollut oikeudellisten pohdintojen kohteena pitkään. Ranskan vallankumouksen aikaan asia kiteytettiin osuvasti: ”Vapaus koostuu vallasta tehdä kaikki se, mikä ei vahingoita muita: jokaisen luonnollisten oikeuksien käyttämisellä ei siten ole muita rajoja kuin ne, jotka takaavat että muut yhteiskunnan jäsenet nauttivat näitä samoja oikeuksia –.”⁴³⁷ Yleisenä oikeusperiaatteena on pitkään pidetty sekä yksityisoikeudessa että julkisoikeudessa, että oikeuden väärinkäyttö on joissakin tilanteissa kiellettyä toimintaa.⁴³⁸ Suomessa on tässä yhteydessä aina tapana viitata eräistä naapuruussuhteista annetun lain (26/1920) 13 §:ssä säädettyyn oikeuden väärinkäytön kieltoon sekä kilpailulainsäädäntöön. Käsitemme onkin tuttu siviilioikeudesta, kuten varallisuus- ja oikeudellisista oikeustoimista annetun lain (228/1929) tulkinnosta. Sopimusvapautta ei saa käyttää toisen vahingoksi niin, että yhteisön kunnia- ja moraaliteettiperiaatteita loukataan.⁴³⁹ Vaikka varsinaisen šikaanin kieltäminen on yleinen oikeusperiaate, se on Suomessa vahvistettu kirjoitetulla lailla, kuten lainsäädäntöperinne vaatii. Käytännön tilanteissa on harvinaista pyrkiä soveltamaan tätä periaatetta ilman kirjoitetun lain tukea. Yleisen työrauhavollisuuden perusteluksi on esitetty väärinkäyttöön liittyviä ajatuksia, mutta kirjallisuudessa viitataan tällöinkin työtaistelukiellon tueksi vain hyvän tavan vastaisuuteen ilman, että olisi tukeuduttu tahallisen kiusanteon kieltoon. On tosin puhuttu jopa ”järjestötoiminnan väärinkäytöstä”, jonka kieltämiselle on yritetty hakea oikeutusta ILO:n sopimuksista. Taustalla on käsitys, jonka mukaan järjestöillä on velvollisuus pitää taloudellisten ja sosiaalisten etujen valvomisen.⁴⁴⁰ Kysymyksessä on pelkästään poliittinen mielipide ilman normatiivista tukea.

Kansainvälisten sopimusten ja ILO:nkin suositusten yhteydessä on huomattava, että sopimusten tarkoitus ei ole määrätä kielletyksi sellaista toimintaa, jota sopimuksessa ei erikseen mainita. Esimerkiksi ILO:n sopimukseen ei voi vedota ns. puhtaasti poliittisen työtaistelun tueksi, mutta se ei tarkoita poliittisen työtaisteluvapauden kieltämistä. Suomen perustuslaki on kansainvälisistä sopimuksista huolimatta voimassa, ja siihen voi vedota muissakin työtaistelutilanteissa kuin vain taloudellisia etuja koskevissa riidoissa.

⁴³⁷ Ranskan ihmisoikeuksien julistus vuodelta 1789, 4 artikla; lainattu tähän Mikko Hoikan väitöskirjasta hänen suomentamanaan. Ks. Hoikka 2009 s. 279.

⁴³⁸ Hakulinen 1965 s. 273: jos oikeutta on käytetty tarkoitukseen jota ”on pidettävä hylättävänä”; Kivimäki – Ylöstalo 1973 s. 427, jossa puhutaan ”kiusamielisestä” oikeuden käyttämisestä; Saksan perustuslaista vastaavasti Bettermann 1976 s. 11–12.

⁴³⁹ Viinikka-Monahan 1994 s. 1104.

⁴⁴⁰ Vihma 1986 s. 57–58.

Oikeuden väärinkäytön kiellolla on merkitystä lähinnä vahingonkorvausvastuuta ratkaistaessa.⁴⁴¹ Valtiosääntöoikeudellisesti kysymyksessä ei ole niinkään taloudellinen hyvitys, vaan perusoikeuksien keskinäinen vertailu ja etusijan määrittäminen lainsäädännössä sekä viranomaisten ratkaisuihin. Suomessa ei ole valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa juurikaan käsitelty erikseen perusoikeuksien väärinkäyttöä. Saksa on ollut monessa suhteessa esimerkkinä, joten tässä voi viitata joihinkin kommentteihin saksalaisesta perustuslain tulkinnasta, joka on tässä suhteessa yksityiskohtaisempi ja ankarampi kuin Suomen laki. Saksan GG sisältää nimenomaisia kieltoja perusoikeuksien käyttämiselle.

Saksan perustuslain GG:n 2 artiklassa mainitaan jokaiselle kuuluva yleinen toimintavapaus, jolla ei saa loukata toisten oikeuksia ja jota ei saa käyttää vastoin valtiosääntöistä järjestystä eikä tapaoikeutta (Sittengesetz). Perustuslakiin sisältyy šikaanin kiello. Sen on katsottu olevan yleisenä oikeusperiaatteena ja siten oikeusjärjestyksen osana voimassa sekä yksityis- että julkisoikeudessa.⁴⁴² Kansalais- ja poliittisten oikeuksien käyttäminen valtiota vastaan on kielletty GG 18 artiklassa, jonka mukaan perusoikeuksiansa väärinkäyttäjät menettävät perusoikeutensa. Mielipiteen-, lehdistön-, kokoontumis-, yhdistymisvapauden sekä posti- ja lennätinsalaisuuden väärinkäyttäminen vapaata demokraattista perusjärjestystä vastaan johtaa näiden oikeuksien menettämiseen. Artiklasta on johdettu lause: ”Ei vapautta vapauden vastustajille”, mikä on käytännössä merkinnyt puolueiden lakkauttamisia ja virkakieltoja. GG 9 artiklassa nimenomaisesti säädettyä jokaiselle kuuluvaa työtaisteluvapautta on tulkittu jopa niinkin ahtaasti, että poliittinen työtaistelu olisi oikeuden väärinkäyttöä, koska perustuslaissa taataan vain työehtoihin ja taloudellisiin etuihin liittyvät työtaistelut.⁴⁴³ Vastaavasti työ- ja elinkeinovapauden turvaamiseksi säädetty sosiaalipuoli ei ole tarkoitettu niille, jotka vain haluavat loismaisesti laiskotella.

Väärinkäytön kielloa pidetään kirjoittamattomana valtiosääntöoikeudellisena periaatteena. Sillä tarkoitetaan vain sellaista toimintaa, joka on vastoin kysymyksessä olevan oikeuden ratio legis, eikä siis mitään tahansa väärinkäyttöä. Tulkintaohjeena on siis pitäytyminen lainsäätäjän tarkoitukseen, kun se on säättänyt perusoikeuksista. Esimerkiksi sananvapauden tarkoitus ei ole suojata valheiden levittämistä. Yleinen järjestys ja turvallisuus oikeuttaa perusoikeuksien rajoittamiseen, samoin kuin poliisille kuuluva *yleistoimivalta*. Sellaiset puolueet, jotka valtiosääntöuomioistuin katsoo vapaan demokraattisen yhteiskunnan tai liittotasavallan vastaisiksi, ovat valtiosääntövastaisia ja niiden toiminta voidaan GG 21 artiklan mukaan lailla estää.⁴⁴⁴ Edellä kerrottu on tässä yhteydessä osoituksena keskusteluteemoista. En ole seurannut Saksan uudempaa keskustelua tai linjauksia näissä kysymyksissä.

⁴⁴¹ Ks. esim. Routamo – Hoppu 1988 s. 48–49; Hakulinen 1965 s. 273.

⁴⁴² Bettermann 1976 s. 11–12.

⁴⁴³ Bettermann 1976 s. 13; kannanotto on yhtenevä BAG:n tulkintakäytännön kanssa.

⁴⁴⁴ Bettermann 1976 s. 15, 19–20; erityisesti Saksan GG:n tulkinnassa mainitaan oikeuskäytännöstä johtuen lakkokiellosta sairaaloissa ja sanomalehdissä, ks. Jarass – Pierroth 2006 s. 275.

Nimenomainen oikeuksien väärinkäyttöä koskeva määräys on EIS 17 artiklassa, jonka mukaan sopimusta ei saa käyttää perusteluna sellaiselle toiminnalle, jonka tarkoitus on tehdä tyhjäksi jokin yleissopimuksessa tunnustettu oikeus tai vapaus tai rajoittaa sitä enemmän kuin sopimuksessa on sallittu. Artikla on mahdollistanut poliittisen argumentaation tuleminen myös EIT:n ratkaisuihin. Jo YK:n ihmisoikeuksien julistuksessa on väärinkäyttöä koskeva 29 artikla, jonka mukaan julistuksessa mainittuja oikeuksia ja vapauksia ei missään tapauksessa saa käyttää vastoin YK:n päämääriä ja periaatteita. Julistuksen 30 artiklassa todetaan edelleen, että mitään julistuksessa ei saa tulkita niin, että valtio, ryhmä tai yksityinen henkilö voisi sen perusteella katsoa oikeudekseen tehdä sellaista, mikä voisi hävittää julistuksessa määrättyjä oikeuksia ja vapauksia. Oikeudet ja vapaudet eivät tietenkään ole absoluuttisia, ja niitä on soveltamistilanteissa aina arvioitava suhteessa toisten vapauksiin ja oikeuksiin.

Väärinkäytön kieltäminen EIS 17 artiklassa antaa valtioille mahdollisuuden laisäädännöllä rajoittaa sellaista toimintaa, jonka tarkoitus on suuntautua EIS:n määräyksiä vastaan. Artiklaa on käytetty poliittisiin tarkoituksiin, kuten Saksan Liittotasavallassa kommunistisen puolueen kieltämiseen ja virkakieltoihin.⁴⁴⁵ Saksan kommunistisen puolueen (KPD) kieltämisen ja lakkauttamisen yhteydessä Saksan perustuslakituomioistuimessa ja kirjallisuudessa on ylistetty liittotasavallan luonnetta paitsi vapaana myös sosiaalisena oikeusvaltiona, jossa yhteiskuntaluokkien väliset ristiriidat sovitellaan kompromisseina.

⁴⁴⁵ Tapauksessa KPD v. Saksan liittotasavalta (250/57) EIT hyväksyi Saksan tuomioistuinten päätökset, joilla lakkautettiin Saksan kommunistinen puolue KPD ja sen omaisuus takavarikoitiin. Saksan perustuslakituomioistuimen perustelu oli, että KPD oli vapaan ja demokraattisen yhteiskunnan vastainen yhdistys, koska sen päätöslausumissa mainittiin termit ”proletaarinen valankumous” ja ”proletariaatin diktatuuri”. Erityisesti jälkimmäinen sanapari tulkittiin demokration vastaiseksi, joten EIS 17 artiklan mukaan yhdistymisvapaus puolueen toiminnan sallimiseksi merkitsi oikeuden väärinkäyttöä. Proletariaatin diktatuuri on valtio-opillinen termi, jolla marxilaisessa kirjallisuudessa tarkoitetaan enemmistön eli työväenluokan valtaa. Teorian mukaan valtio on aina diktatuuri, joko vähemmistön eli porvariston tai enemmistön eli työväenluokan herruutta. Proletariaatin diktatuuri on välivaihe siirryttäessä luokattomaan yhteiskuntaan, jossa valtiokin häviää entisessä merkityksessään. Ks. esim. Engels 1970 s. 167–168 ja Uljanov 1945 s. 26. Samoin Abrahamsson – Broström 1980 s. 168, jossa todetaan, että marxilaisessa teoriassa diktatuuri ja demokratia eivät ole toistensa vastakohtia. Proletariaatin diktatuuri tarkoittaa enemmistönä olevan työväenluokan valtaa eikä pienen etujoukon. EIT takertui sanaan diktatuuri, joka tietysti yleisessä kielenkäytössä on demokration vastakohta, mutta valtioteoreettisessa keskustelussa varsin laaja käsite, joka ei sinänsä tarkoita väkivaltaa. Mainittakoon, että Suomessa SKP otti saman vuoden ohjelmaansa myös sanonnan proletariaatin diktatuuri, joka sitten 1960-luvun lopulla poistettiin. SKP oli tällä ohjelmallaan jopa hallituspuolue, eikä sen lakkauttamista katsottu tarpeelliseksi demokraattisessa yhteiskunnassa. Virkakiellot on hyväksytty seuraamukseksi KPD:n toiminnan julkisesta hyväksymisestä, ks. EIT X,Y und Z vs. Saksan liittotasavalta (277/57) ja EIT Gasenapp vs. Saksan liittotasavalta (9228/80), jossa käsityönopettaja Julia Gasenappin viran jatkaminen estettiin, koska hän oli ilmaissut kannattavansa puoluetta, vaikka ei ollut sen jäsen. Hän oli perustelujen mukaan asunut samassa talossa kuin eräät militantit.

Saksalaisesta oikeuskirjallisuudesta voi tiivistelmänä esittää seuraavan julistuksenomaisen katkelman. Ihmisarvo on ylin arvo vapaassa demokratiassa, jossa valtion harjoittama kansalaisten sorto on poissuljettu. ”Kommunistinen käsite” sorto (Unterdrückung) on järjestelmälle täysin vieras. Myös kansalaisten keskinäinen hyväksikäyttö on vapaaseen demokratiaan sopimatonta. Palkkatyö on taloudellinen tosiasia, mutta se ei saa johtaa riistoon ja riittämättömään palkkaan. Vapaassa demokratiassa kaikille ”suhteellisen järkeville” mielipiteille annetaan mahdollisuus tulla esiin, mutta järjestelmän syrjäyttämistä vaatimuksia ei hyväksytä.⁴⁴⁶ Perustuslakituomioistuimen ratkaisu KPD:n tapauksessa oli sikäli erikoinen, että tuomio ei perustunut kenenkään yksityisen henkilön konkreettisiin tekoihin, vaan teot olivat luonteeltaan yleisiä. Todistelukin poikkesi normaalista oikeudenkäynnistä. Se perustui marxilais-leniniläisen teorian tulkintaan ja oli yli 300 sivun mittainen.⁴⁴⁷

Kylmän sodan päätyttyä EIT:n kanta on muuttunut, ja 1990-luvulla on katsottu, että saksan ja ranskan kielen lehtorin erottaminen virasta hänen oltuaan uuden kommunistipuolueen DKP:n ehdokkaana vaaleissa ei ollut EIS:n mukainen.⁴⁴⁸

Tulkittaessa EIS 17 artiklaa on lisäksi huomattava, että sen nojalla voidaan toimintaoikeuksia rajoittaa vain, jos oikeuksiin vetoamisen ja sopimuksenvastaisten tarkoituksien välillä on suora yhteys. Esimerkkinä voi olla painovapauden käyttäminen rotuvihan edistämiseen.⁴⁴⁹ Jos yleissopimuksen katsotaan turvaavan myös työtaisteluvapautta, sitä voitaisiin rajoittaa tämän sopimuksen mukaan esimerkiksi silloin, kun työtaistelulla tavoitellaan nimenomaan jonkin sopimuksella turvatun oikeuden estämistä. Se edellyttää kuitenkin lainsäädäntöä, jossa jouduttaisiin ongelmallisiin sääntelyihin. Esimerkiksi jos lakolla pyritään estämään yrittäjän oikeus harjoittaa elinkeinoaan, lakko voitaisiin jossain tapauksessa katsoa oikeuden väärinkäytöksi. Tilanne olisi varsin monisyinen, koska lakko estää aina ainakin tilapäisesti elinkeinon harjoittamista, mikä on lakon tarkoituksin. Oikeuden väärinkäytöstä puhuttaessa on kysymys siitä, mikä on oikeuttaan käyttävän todellinen tarkoitus. Tämä avaa ja on avannut väylän myös poliittiselle argumentoinnille. Oikeuksien väärinkäytön kieltö on myös EU:n perusoikeuskirjan 54 artiklassa samoin sanamuodoin kuin EIS 17 artik-

⁴⁴⁶ Ellwein 1965 s. 471–474.

⁴⁴⁷ Grimm 1976 s. 57–58.

⁴⁴⁸ Tapaus Vogt v. Saksan liittotasavalta 17851/91. Uudempaa käytäntöä on EIT United Communist Party of Turkey vs. Turkki (133/1996, 30.1.1998, jossa kohdassa 54 todetaan, että puolueen nimi ”kommunistinen” ei oikeuta sen lakkauttamiseen). Turkin lain mukaan kommunistinen ideologia on tosin kielletty, mutta puolue on hyväksynyt pluralismin ja vapaan osallistumisen politiikkaan ja on siten erilainen kuin Saksan vanha KPD. Turkki oli näin ollen rikkonut EIS 11 artiklaa kieltäessään puolueen. Ks. myös Merrils – Robertsson 2001 s. 214, jossa linjan muutosta perustellaan selkeästi poliittisin perustein, kuten ”kommunismien loppumisella” ja ehdotetaan, että 17 artiklaa voitaisiin nyt alkaa käyttää poliittisen kumouksellisuuden sijasta esimerkiksi rasismia vastaan. Saksan virkakieltojärjestelmä, Berufsverbot, on ollut myös ILO:n valvontaelinten tutkittavana syrjintänä poliittisten mielipiteiden takia; ks. Sulkunen 1986 s. 119–131.

⁴⁴⁹ Pellonpää 2005 s. 555.

lassa. Perusoikeuskirjan 28 artiklassa on nimenomainen määräys oikeudesta yhteistoimiin, lakko mukaan lukien. Perusoikeuskirjan 54 artikla tullee merkittävään asemaan EUT:n käytännössä työtaisteluvapautta rajoitettaessa.

Suomessa järjestelmä ei ole yhtä ahdas kuin Saksassa. Toimintavapaudelle ei ole samassa määrin haettu yleisiä estämismahdollisuuksia, ja esimerkiksi poliisin yleistoimivaltaa ei meillä ole. Työtaisteluoikeuden väärinkäytöksi on edelleen toisinaan yritetty leimata myös palkankorotusvaatimuksen väärä mitoittaminen, esimerkiksi suuremman palkan vaatiminen lähetetyille työntekijöille kuin asemamaan työntekijöillä on.⁴⁵⁰ Väärinkäytön kriteeriksi ei kuitenkaan voi loogisesti asettaa sitä, että työntekijät ovat muualta maahan lähetettyjä. Yleensä palkankorotusvaatimukset merkitsevät tietysti aikaisempien palkkojen ylittämistä, joten samalla perusteella voisi julistaa kaikki työtaistelut väärinkäytöksi. Jos oikeuksien väärinkäyttöä koskeva teoria saisi jalansijaa perusoikeuksia rajoitettaessa, huolellisesti laadittu oppi perusoikeuksien yleisistä rajoittamisellisytyksistä menettäisi vastaavasti merkitystään ja joutuisi väistymään subjektiivisten arvoarvostelmien edestä. Kaikkialla ei yrityksen toiminnan lopettamiseen tarkoitettuja työtaistelutoimia (Vernichtungsstreik)⁴⁵¹ pidetä ollenkaan työtaisteluna. Mielestäni tällaista erottelua ei voi loogisesti perustella. Lakko, jolla yritys ajetaan pois markkinoilta jollain alueella, on vain niin tehokas, että vaikutukset näyttävät ”lopullisilta”.

Kun toiminta- ja työtaisteluvapaus pyritään kieltämään kirjoittamattomilla säännöillä, on huomattava, että se on osa politiikan oikeudellistamista. Se on esiaste verrattuna varsinaisen säännöstämiseen lailla. Poliitiikan oikeudellistuminen voi esiintyä yhteiskunnallisten tavoitteiden pukemisena oikeusnormin tai säännöshedotuksen asuun tai päätösvallan antamisena tuomioistuimelle taikka sitä muistuttaville elimille. Lisäksi se näkyy poliittisen ajattelun legalisoimisena ”superideologiaksi”, jota ei edes tunnusteta poliittiseksi ideologiaksi.⁴⁵²

⁴⁵⁰ Ks. Hellsten 2008 s. 39.

⁴⁵¹ Strasser 1984 s. 136.

⁴⁵² Jyränki 1986 s. 2.

10 Työtaisteluvapaus osallistumisoikeutena

Työtaisteluvapaus yhtenä toimintaoikeutena ja sen ohella osallistumisoikeutena on olennainen osa demokratiaa. Mikään vapailla vaaleillakaan valittu kansanedustuslaitos ja sen valitsema hallinto eivät voi korvata perusoikeuksia ja niihin nojaavaa toimintavapautta. Perusoikeudet ovat lähtöisin luonnollisesti säädetystä laista, mutta tukeutuvat pitkän ajan kuluessa monien lainsäätäjien aikana muodostuneisiin periaatteisiin. Demokratian toteutumisessa on tärkeää myös, että toimintavapautta käytetään. Vasta konkreettisten tilanteiden myötä perusoikeudet saavat välttämättömän institutionaalisen tuen sekä yleisen hyväksynnän. Jos perusoikeuksia ei käytetä, niiden merkitys jää kevyeksi.

Työtaisteluvapaus on perusoikeus siinä missä muutkin. Sen rajoittaminen merkitsee henkilökohtaisen vapauden rajoittamista. Rajoitusten on kestettävä yleisten rajoitusedellytysten testi. Lisäksi työtaistelu lähes poikkeuksetta on yhdistys eli tietyn päämäärän saavuttamiseksi muodostettu yhteisö, joka käyttää sopimiaan menetelmiä, työtaistelutoimia, päämäärän saavuttamiseksi. Yhdistysmisvapaus ulottuu myös näihin yhteisöihin.

Työtaistelu ei ole itsetarkoitus, vaan väline. Se on tavoitteellista toimintaa. Tämän välineen käyttämisellä voi olla kahdenlaisia tavoitteita. Tavoitteena voi olla taloudellinen etu, kuten työehtosopimuksen aikaansaaminen. Tavoite voi olla myös yhteiskunnallinen, välittömiin etuihin liittymätön. Tällöin työtaisteluvapauden turvaaminen on yksi keino turvata osallistumista yhteiskunnallisen päätöksentekoon erityisesti asioissa, jotka koskevat työntekijöiden asemaa. Työtaisteluvapaudella on myös sananvapausulottuvuus. Työtaisteluvapautta onkin tarkasteltu sananvapauden, yhdistymisvapauden ja pakkotyön kiellon näkökulmasta. Työtaisteluvapaus on tässä yhteydessä nähtävissä välttämättömänä demokraattiselle osallistumiselle sekä työpaikalla että yhteiskunnassa.⁴⁵³ Sillä on tärkeä osansa myös sananvapausulottuvuutensa takia, osallistumisena yhteiskunnan päätöksentekoon. Tämä puoli korostuu poliittisissa mielenosoitus-työtaisteluissa.

Jos kysymyksessä on puhtaasti poliittinen työtaistelu, työntekijöiden on esimerkiksi Italiassa katsottu harjoittavan poliittista vapauttaan eikä varsinaisesti ole kysymys lakko-oikeuden käyttämisestä. Työtaistelu voi silti merkitä sopimusrikkomusta, joka voi aiheuttaa korvausvastuunkin. Esimerkiksi Italiassa varsinainen laillisesti valitun hallituksen kumoaminen työtaistelun avulla voi olla rikos. Vuonna 2004 *Corte di Cassazione* päätti kuitenkin, että myös poliittiseen lakkoon osallistuminen on perustuslain takaaman oikeuden käyttämistä.

⁴⁵³ Novitz 2006 s. 36, 40.

Sellaiseen toimintaan osallistuvaan työntekijään ei saa kohdistaa mitään seuraamuksia, ja työnantaja voi joutua vastuuseen tämän kiellon rikkomisesta. Kysymyksessä onkin osallistuminen poliittiseen elämään, joka on kaikkien oikeus ja samalla itsehallinnon ilmaus. Liittyessään yhteiskunnallisiin tavoitteisiin työtaisteluvapaus on perusteltavissa yleisemminkin yhdeksi perustuslaissa useissa kohdin säädetyn kansalaisyhteiskunnan osallistumisoikeuden muodoksi ja samalla eräänlaiseksi itsehallinnon ilmaukseksi.⁴⁵⁴

Demokraattisena osallistumisoikeutena työtaisteluvapaus on korostetummin yksilön kuin kollektiivin oikeus. Poliittinen työtaistelu on usein nähty hajottavana tekijänä, mutta se voi olla myös demokratiaa laajentava prosessi helpottaessaan osallistumista. Jos työtaistelulla muutetaan yrityksissä pääoman ja työn tasapainoa, se voi merkitä teollisen demokratian, työpaikkademokratian laajentumista esimerkiksi työolojen ja tuotannon järjestämisessä. Osallistuminen yhteiskunnallisiin päätöksiin korostuu työtaisteluissa, joissa vaaditaan muutoksia yrityksen ympäristöpolitiikkaan tai liikekumppanien valintaan eettisin perustein. Näissä yhteyksissä työtaistelu voi saada kansalaistottelemattomuuden piirteitä, jos eettisin ja moraalisin syin toimitaan työrauhavelvollisuuden vastaisesti. Työtaistelu voi olla vastuullisen kansalaisen toimintaa, jota ei aina voi rajata työajan ulkopuolelle.⁴⁵⁵

Suomen valtiosäännön johtava periaate on ilmaistu PL 2 §:ssä. Sen toisessa momentissa on säädetty, että kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja ympäristönsä kehittämiseen. Osallistuminen ja vaikuttaminen ovat tässä säännöksessä samanarvoisessa asemassa. Osallistuminen merkitsee vähimmillään mukana olemista, mahdollisesti passiivisenakin yksilönä, äänestäjänä tai äänestämättä jättävänä. Vaikuttaminen taas on aktiivista toimintaa. Vaikuttamista voi harjoittaa myös joukkoliikkeenä. Työtaisteluvapaus toimintaoikeutena on nähtävissä tärkeänä osana PL 14 §:n ja PL 20 § 2:n mukaista osallistumista ja vaikuttamista yhteiskunnalliseen toimintaan sekä elinympäristöön. Myös PL 22 §:n mukainen turvaamisvelvollisuus koskee työtaisteluvapautta. Rikoslain säännökset turvaavat kokouksia ja ammattiyhdistys-oikeuksia, mikä monissa tilanteissa edesauttaa työtaisteluvapaudenkin käyttämistä. Turvaamistehtävän ohella julkisella vallalla on PL 14 §:n mukainen edistämismääräysvelvollisuus. Se on otettava huomioon aina, kun työtaistelu on välineenä

⁴⁵⁴ Bieback 1987 s. 341–342; Ales – Gaeta – Orlandini 2010 s. 82–83 ja 88–89; Ben-Israel 1994 s. 12–13; Italiassa poliittiset työtaistelut on sallittu, ja lakkoja pidetään työntekijöiden puolustuskeinona sekä osallistumisoikeutena, jolla vaikutetaan myös julkisen vallan toimintaan. Samoin Bruun – Mikkola – Muona 2011 s. 151. Vrt. Veneziani 2006 s. 328: Italiassa on esitetty myös, että puhtaasti poliittinen lakko hallituksen painostamiseksi voi olla perustuslakituomioistuimen tulkinnassa laitton. Työtaistelun on katsottu olevan tarkoitettu työntekijöiden etujen puolustamiseen, mutta tähän kuuluvat myös poliittiset tavoitteet. Työtaisteluvapaus ulottuu ainakin perusoikeuskirjassa mainittujen oikeuksien puolustamiseen. Däubler 1987b s. 75: itsehallintouloottuvuus näkyy kollektiivisena keskusteluna ilman työnantajan määräämisvaltaa.

⁴⁵⁵ Novitz 2006 s. 56–57 ja 61.

yhteiskunnallisessa osallistumisessa ja poliittiseen päätöksentekoon vaikuttamisessa.

Osallistumisesta ja myötämääräämisestä puhutaan sekä hallinnossa että työpaikoilla useimmiten siinä mielessä, että sovittuja menetelmiä käyttäen ollaan mukana vaikuttamassa päätöksentekoon. Osallistuminen voi tällaisissa tilanteissa johtaa henkilökohtaisen vapauden rajoituksiin, kun päädytään enemmistöpäätöksiin.⁴⁵⁶ Työtaistelu yhteiskunnallisena osallistumisena tarkoittaa osallistumista keskusteluun tavallista voimakkaammalla ilmaisulla. Poliitikassa se ei johda yksilöiden sitomiseen niihin ratkaisuihin, joihin painostuksella on vaikutettu. Asia on toisin työehtosopimuskamppailussa, jossa tulokset näkyvät sitovina sopimusmääräyksinä.

Työtaisteluvapautta on sanottu myös uudentyyppiseksi (subjektiiviseksi) oikeudeksi. Se on kommunikaatio-oikeus, jonka käyttämiseen osallistuu useita henkilöitä. Kommunikatiivinen puoli toteutuu myös käytännön tilanteissa lakolaisten kesken ja suhteessa ulkopuolisiin sekä työtaisteluun osallistumattomiin työntekijöihin.⁴⁵⁷

⁴⁵⁶ Bethge 1977 s. 139. Bethge ei tosin hyväksy sen paremmin osallistumista kuin demokraatisoimistakaan oikeudellisiksi termeiksi eikä edes käsitteiksi, s. 137.

⁴⁵⁷ Däubler 1987b s. 137–138; Wolter 1987 s. 246–247.

OSA IV

PÄÄTELMÄT

1 Toimintaoikeudet demokraattisessa yhteiskunnassa

Demokraattisen oikeusvaltion perusedellytys kansansuvereniteetin ohella on toimiva kansalaisyhteiskunta. Se merkitsee kommunikatiivisen vallan rakentamista, vapaata keskustelua ja vaikuttamista päätöksentekoon. Se merkitsee myös enemmistödiktatuurin torjumista, mikä on demokratian kannalta sitä suurempi ongelma, mitä vähäisemmäksi jäävät parlamenttivaalien vaihtoehdot ja äänestysaktiivisuus. Suomen valtion virallinen ohjelma on, että osallistumista yhteiskunnalliseen toimintaan pitää lisätä. Samaan aikaan viranomaiset lisäävät voimavarojaan päinvastaisen kehityksen tueksi. Tämä näkyy esimerkiksi poliisin voimavarojen suuntaamisena juuri spontaaneja liikkeitä vastaan. Virallisen tavoitteen ja käytännön välillä näkyy olevan ristiriitä. Päätöksenteko etääntyy entisestään kansalaisyhteiskunnasta ja siirtyy poliittisten eliittien ja osaksi valtiokoneistoa tulleiden korporaatioiden käsiin.¹

Kansalaisyhteiskunnan toimijoina ovat lehdistö ja muu media, poliittiset järjestöt, etujärjestöt ja yhä tärkeämpinä vapaat yhdistykset ja kansalaisliikkeet. Olen määritellyt yhdistyksen yhteenliittymäksi yhteisen päämäärän tavoittelemiseksi. Se voi perustua kirjoittamattomiin sääntöihin, sen jäsenkunta voi vaihdella ja se voi kokoontua ilman perinteisiä kokouksia, myös sosiaalisessa mediassa, esimerkiksi tietoverkossa, tekstiviestien avulla ja muilla sähköisillä viestimillä. En näe oikeutusta pyrkimyksille määrätä yhdistyksille erityisiä kaavoja tai sabloneja sen paremmin organisaation kuin toimintatapojen suhteen.

Toimintaoikeudet olen määritellyt yleisesti yksilöiden ja kollektiivisten toimijoiden vapaudeksi kenenkään estämättä vaikuttaa yhteiskuntaan ja ympäristöön. Suppeammassa merkityksessä voi puhua yhdistysten painostusoikeudesta. Tällä tarkoitan yksilöiden oikeutta yksin tai yhdessä toimeenpanna painostustoimia päättäjiä kohtaan. Käytännössä tätä oikeutta käyttävät yksilöt yhdessä, jolloin toiminta on kollektiivista ja siten vaikuttavampaa. Olen eritellyt eri painostuskeinoja ja rajoja niiden hyväksyttävyydelle. Demokraattisen oikeusvaltion edellytys ovat laajat painostusoikeudet siinä mielessä, että vapaalle keskustelulle ja aloitteille tulee myös käytännön mahdollisuuksia vaikuttaa päätöksiin. Tässä yhteydessä voi puhua eräänlaisesta punnintasäännöstä: mitä laajemmat oikeudet ja myös mahdollisuudet osallistumiseen ovat, sitä lähempänä valtio on demokraattisen oikeusvaltion ihannetta. Lehdistön omistus on keskittynyt ja valtionkin ohjaama media edustaa taloudellista ja osin hallinnollista val-

¹ Kehitystä ovat analysoineet monet valtiotieteilijät, mm. Ruostetsaari 2003 s. 316–317.

taa. Tämän vuoksi kansalaisjärjestöillä pitää olla muita tehokkaita menetelmiä. Näitä menetelmiä ovat kokoontumiset, mielenosoitukset, kampanjat ja työtaistelut. Toimintaoikeuksia joudutaan jatkuvasti tulkitsemaan ja punnitsemaan suhteessa muihin oikeuksiin. Tässä tulee vastaan valtion ytimen, hallintokoneiston, arvoihin ja politiikkaan perustuva valinta. Mikä arvo kulloinkin on tärkeä, riippuu aina myös päätöksentekijän omista taustoista.

Valtiosääntöoikeudessa on vuoden 1995 käänteen jälkeen lisääntynyt keskustelu ja tutkimus, jossa perus- ja ihmisoikeudet ovat alati mukana. Demokraattisen valtion tärkeäksi osaksi katsotaan yleisesti, että monissa kansainvälisissä sopimuksissa ja perustuslaissa lueteltuja perustavaa laatua olevia oikeuksia kunnioitetaan ja niiden loukkaamattomuus myös taataan. Uusimpana perusoikeusluettelona on EU:n perusoikeuskirjaan sisältyvä luettelo. Olen pitäytynyt tässä tutkimuksessa pääosin Suomen perusoikeuksiin, joista säädettäessä otettiin monipuolisesti huomioon kaikki kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Mitä pitemmälle tullaan ajankohtaiseen säätelyyn, sitä enemmän on otettava huomioon kansainvälisten sopimusten ja hallintoelinten vaikutus Suomen oikeuteen.

Perustuslain poliittisia oikeuksia koskevat kohdat ovat yleisluonteisuudestaan huolimatta riittävä perusta toimintaoikeuksille. Tässä huomionarvoinen on EIT:n omaksuma käsitys oikeuksien ulottumisesta myös yhdistyksiin sekä tilapäisiin ja vapaamuotoisiin kollektiiveihin.

Perustuslakia alemmanasteisten säännösten ja määräysten sopiminen demokratiakäsitykseen herättää kuitenkin epäilyksiä. Lainsäädäntöä ja sen perusoikeusmyönteisyyttä valvotaan huolellisesti, ja etenkin perustuslakivaliokunnan osa on Suomessa merkittävä. Sen kautta myös valtiosääntöoikeustieteen ja vaikutusvaltaisten yhdistysten edustajat pääsevät vaikuttamaan painotuksiin. Muillakin valiokunnilla on merkitystä samalla tavalla. Tästä on myönteisiä esimerkkejä, kuten selostamani metsänhakkuun estämisen kriminalisointia koskevan metsälain muutoksen yhteydessä luvussa 5.1.2. Kansanedustajien aloite tähtäsi kokoontumisoikeuden rajoittamiseen kevyin perustein. Tuloksena keskustelun jälkeen oli, että kokoontumista tai pelkkää ”häirintää” ei kielletä, vaan ainoastaan metsätyön estäminen. Perustuslakivaliokunnan asema on kuitenkin kiperissä tulkintatilanteissa ongelmallinen, koska se koostuu puoluepolitiikoista, jotka ovat enemmistöltään sitoutuneet hallituksen politiikkaan ja ohjelmaan. Se on poliittinen elin.

Lain tulkinnassa on paljon harmaata aluetta, mikä johtuu siitä, ettei lainvalmistelussa voida ottaa kaikkia toimintatapoja huomioon. Lainkäyttö demokraattisessa valtiossa on paitsi lakiin myös vallitseviin arvoihin sidottua päätösvaltaa. Perusoikeusmyönteinen tulkinta on yleisenä ohjeena ollut jo pitkään hyväksytty useampia tulkintavaihtoehtoja tarjoavissa tilanteissa. Perusoikeus-

myönteisen tulkinnan on arvioitu lisääntyneen jo pian perusoikeusuudistuksen jälkeen ainakin korkeimmissa tuomioistuimissa.²

Toimintaoikeuksiin kuuluu mielipiteen ilmaisun lisäksi myös oikeus painostustoimiin. Yksi edelläkävijä on ollut ILO, jonka sopimuksissa on omaksuttu oikeus järjestäytymiseen ja työtaistelutoimiin jo vuonna 1948.³ Lisäksi YK:n TSS-sopimuksen 8 artiklassa mainitaan nimenomaisesti lakko-oikeus samoin kuin ESP 6 artiklassa sekä EU:n perusoikeuskirjan 28 artiklassa. Lakko-sanaa on näissä yhteyksissä käytetty tarkoittamaan kaikkea työtaistelutoimintaa, vaikka lakko on vain yksi työtaistelun laji. Painostustoiminnan hyväksyminen työmarkkinasuhteissa on ilmaus luokkaristiriitojen käsittämisestä ei-antagonistiseksi eli sellaisiksi, joista voidaan päästä sopimukseen ja joita voidaan sovittaa. Tämä sittemmin dahrendorfilaiseksi ristiriitateoriaksi nimitetty käsitys johtaa siihen päätelmään, että neuvotteluosapuolten pitää olla riippumattomia ja yhtä vahvoja aidon sopimuksen saavuttamiseksi. Tämä taas edellyttää, että työntekijäpuolella on käytettävissään joukkomittainen painostus, jotta saavutetaan voimien tasapaino.⁴

Muussakin yhdistystoiminnassa kuin ammattiyhdistysliikkeessä pätee sama. Ollakseen uskottava ja saadaksen mielipiteensä kuuluviin ilman joukkoviestimien omistustakin yhdistysten toimintaoikeuksiin on katsottava kuuluvan myös painostusoikeuden.⁵ Työtaisteluun verrattuna muu painostustoiminta on vähemmän tehokasta, mutta ei vailla merkitystä.

Yleiseen toimintavapauteen kuuluu yhtenä osana sopimusvapaus. Sopimusvapauden olennainen osa on negatiivinen sopimusvapaus eli jokaisella oleva päätösvalta olla sopimatta ja kieltäytyä tekemästä. Tätä perusoikeuttaan jokainen voi käyttää yhdessä toisten yksilöiden kanssa, jolloin kysymyksessä on saarto. Liittyessään työn tekemiseen saarto on työtaisteluvapauden käyttämistä.

1.1 TOIMINTAOIKEUKSIEN MERKITYS JA TOTEUTUMINEN

Yksilön ja yhteisön toimintaoikeus valtiosääntöisenä käsitteenä muodostuu keskeisistä poliittisista perusoikeuksista. Demokraattinen oikeusvaltio edellyt-

² Saraviita 2000 s. 179.

³ Sopimus nro 87, joka koskee ammatillista järjestäytymisvapautta ja ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelua, (SopS 45/1949). Ns. lakko-oikeutta ei mainita nimenomaisesti, mutta sen on katsottu sisältyvän järjestäytymisvapauteen. Ks. esim. Vihma 1986 s. 59 ja Sulkunen 2000 s. 510–518.

⁴ Dahrendorf 1969 s. 290–300; Suviranta 1997 s. 225.

⁵ Ks. myös Colman 1975 s. 24: ilman neuvotteluasemaa olevien yhdistysten ja painostusryhmien kanssa ei tarvitse neuvotella.

tää kansalaisyhteiskuntaa.⁶ Kansalaisyhteiskunta taas edustaa ja ”kantaa” poliittista ja oikeudellista kulttuuria.⁷ Toimintaoikeudet ovat jo määritelmällisesti demokraattisen oikeusvaltion olennainen osa. Toimintavapauden myötä myös työtaisteluvapaus on välttämätön osa demokraattista päätöksentekoprosessia. Toimintavapauden ja erityisesti työtaisteluvapauden rajoja käytäessä perimmäinen kysymys on, millä kriteereillä toiminta on sellaista, jonka valtio voi kieltää.

Inhimillisellä toiminnalla on yleensä tavoite, mikä merkitsee muutokseen pyrkimistä. Välineiden käyttäminen tavoitteiden saavuttamiseksi on juuri toimintavapauden käyttämistä. Se tapahtuu sekä oikeudellisessa että poliittisessa voimakentässä. Eri suuntiin vievinä vektoreina ovat yksilön vapaus ja valtion pakkokoneisto. Samaa kamppailua kuvaa kommunikatiivisen ja hallinnollisen vallan välinen jännite. Valtio on enemmän tai vähemmän demokraattinen myös sen mukaan, pääsevätkö yksilöt esittämään mielipiteensä yhteiskunnallisista asioista – ja millä tavalla ja teholla.

Yhtenä toimintavapauden ulottuvuutena olen tarkastellut myös kansalaistotelemattomuutta. Silloin, kun se on perusteltavissa demokraattisen yhteiskunnan periaatteilla, on väkivallattomien, vaikka laittomienkin keinojen käyttämistä kohdeltava eri tavalla kuin rikoksia, joilla pyritään heikentämään demokraattisia arvoja. Tällaisia rikoksia ovat esimerkiksi lahjonta ja taloudellinen rikollisuus. Tähän mennessä ei ole kiinnitetty huomiota siihen, että myös työtaistelu voi olla verrattavissa kansalaistotelemattomuuteen. Näissä tilanteissa kansalaistotelemattomuus kohdistuu julkiseen valtaan välillisesti, esimerkiksi, kun kieltäydytään ydinjätteiden kuljetuksista yksityisissä kuljetusalan yrityksissä. Myös käsittelysaarto ympäristöpoliittisissa kiistoissa tai ihmisoikeuksien puolustamiseksi on nähtävissä myös poliittisena työtaisteluna.

Toimintaoikeuksien toteutumisen suhteen Suomessa on esitettävissä huomattavaa kritiikkiä. Kysymys on siitä, onko PL 22 §:n mukainen perusoikeuksien turvaamis- ja edistämismääräys täytetty asianmukaisesti. Sen ohella kysymys koskee muitakin perustuslaissa säädettyjä turvaamis- ja edistämistehtäviä, joita ovat PL 2 § 2 momentin mukainen yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen ja PL 14 § 4 momentin mukainen julkisen vallan velvollisuus edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa päätöksentekoon. Turvaamis- ja edistämistehtävien tarkoitus on turvata perusoikeuksia myös aineellisesti, tehdä niiden käyttäminen mahdolliseksi.⁸ Samansuuntainen on KokL 4 §:n mukainen kaikkien viranomaisten velvollisuus edistää kokoontumisvapauden käyttämistä turvaamalla oikeus kokoontua ilman ulkopuolista häiriötä ja luomalla edellytyksiä yleisten kokousten järjestämiselle.

⁶ Tuori 2002 s. 208.

⁷ Tuori 1990 s. 269.

⁸ HE 309/1993 vp s. 74.

Lainsäädäntötasolla yhdistysten ja yksilöiden oikeudet vastaavat pääosin demokraattisen oikeusvaltion vaatimuksia. Erityisesti perusoikeuksien rajoittamisperusteiden erittely lainvalmistelussa ja kirjallisuudessa⁹ on ollut merkittävä lisätuki lainsäädännön yhä perusoikeusmyönteisemmälle kehitykselle.

Siirryttäessä lain säätämisestä *lain tulkintaan* asia muuttuu epävarmemmaksi, eikä perusoikeusmyönteisyys useinkaan ole argumentaatioissa mukana. Tässä yhteydessä palaan vielä pariin tulkintakysymykseen.

Yhdistyslain 43 §:n mukaan yhdistys voidaan tuomioistuimen päätöksellä lakkauttaa, jos se toimii olennaisesti vastoin lakia tai hyviä tapoja. Yhdistyslain säätämisen jälkeen muuttunut perusoikeusajattelu edellyttää lainkohdan entistä tiukempaa tulkintaa. Tarkkarajaisuusvaatimus edellyttää, että hyvän tavan vastaisuutta ei enää voi panna lakkauttamisen syyksi. Mielestäni näin epämääräinen kriteeri on menettänyt sitovuutensa vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen myötä. Pelkkä lainvastainen toimintakaan ei riitä, edes olennaisena. Perusoikeusmyönteinen arvio johtaa siihen, että on myös otettava huomioon, minkälaista lakia on rikottu. Vaikka esimerkiksi kirjanpitolakia tai tilintarkastuslakia olisi jatkuvasti ja olennaisesti rikottu ilman taloudellista hyötyä, ei lakkauttamisedellytyksiä ole. Mielestäni yhdistyslain 43 § on joutunut osittain ristiriitaan sitä uudemman perustuslain kanssa, joten sen täytyy väistyä. Lainvastaisuudelta voi edellyttää tärkeiden oikeuksien loukkaamista, kuten perusoikeuksien rikkomista. Olennaisuusvaatimus liittyy myös lain suojaamien arvojen ja intressien tärkeyteen. Rikollisjärjestöistä on säädetty erikseen, joten vasta lainvastaisuuden ylttäessä toimintaan rikollisjärjestönä ovat täysin pitävät ja varmat perusteet olemassa yhdistyksen lakkauttamiselle. Muuhun lainvastaisuuteen on suhtauduttava pidättyvästi lakkauttamisperusteena.

Poliisi voi KokL 21 §:n mukaan määrätä kokouksen päättymään, jos kokousta järjestettäessä toimitaan olennaisesti lain vastaisesti. Ilmeisesti hallituksen esityksestä on kirjallisuuteen kulkeutunut tulkinta, jonka mukaan myös yleisesti lain nojalla annettujen viranomaisten määräysten vastainen toiminta oikeuttaisi lopettamaan kokouksen.¹⁰ Lakitekstissä mainitaan vain lainvastaisesti toimiminen, joten jos kokoontumisvapaus voitaisiin estää mihin tahansa lakiin perustuvien määräysten rikkomisena, tulkinta olisi perusoikeusvastainen ja ristiriidassa lain sanamuodon kanssa. Se ei sovi perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen. Asialla on huomattava merkitys kokoontumisoikeuden turvaamisessa. Jos kokous voidaan määrätä päättymään, voidaan sen jälkeen kokouspaikalle jäävä joukko poliisitoimin hajottaa myös erittäin tulkinnanvaraisen ja määrittelemättä jääneen yleisen järjestyksen vaarantumisen perusteella. Mielestäni

⁹ Keskeisesti Viljanen 2001 kokonaisuudessaan ja lisäksi monet muut, kuten Jyränki 2000 s. 294–295 ja Länsineva 2002 s. 294–295.

¹⁰ HE 145/1998 vp s. 33: ”– rikotaan olennaisesti kokoontumislain tai muiden lakien säännöksiä tai niiden nojalla annettuja määräyksiä”; Pohjolainen – Majuri 2000 s. 226.

lainkohdan oikea tulkinta on, että kokous voidaan määrätä päättymään vain koontumislaisissa nimenomaan mainituilla perusteilla eli jos siitä aiheutuu välitöntä vaaraa ihmisten turvallisuudelle, omaisuudelle tai ympäristölle taikka jos kokousta järjestettäessä toimitaan olennaisesti lain vastaisesti.

Lainkäytössä on tämän tutkimuksen yhteydessä tullut esiin useita tulkintoja, jotka eivät ole perusoikeusmyönteisiä ja jotka antavat aihetta arvosteluun demokraattisen oikeusvaltion näkökulmasta. Erittelemistäni korkeimman oikeuden tuomioista ilmenee ensinnäkin rikoslain tulkinnassa turvautumista analogiaan tietyn päätöksen aikaansaamiseksi.¹¹ Lisäksi ilmeni, että lain puuttuessa on perusoikeuksien kaventamiselle haettu perusteluja vetoamalla hyvän tavan vastaisuuteen, mikä on selkeästi rajoitusperusteiden vastainen argumentti.¹²

Kansalaistottelemattomuustapaukset eivät ole saaneet ainakaan lievempää kohtelua kuin tavanomainen rikollisuus.¹³ Rajoitukset ovat kohdistuneet työnteekijäjärjestöihin ja erilaisiin vaihtoehtoliikkeisiin, mutta eivät talouselämän johtoon. Tähän vaikuttanee se, että tuomioistuimet eivät itse pääätä, minkälaisia kanteita niiden ratkaistaviksi tuodaan. Valituslupajärjestelmä mahdollistaa josain määrin tutkittaviksi otettavien juttujen valitsemisen. Ongelmana on, että KKO:n ei tarvitse perustella päätöksiään valituslupahakemusten hylkäämisestä. Toisaalta voi lisäksi kysyä, miten Suomen tuomarien toiminnan arvioinnissa olisi sovellettavissa amerikkalaisittain pyrkimys näyttää ulospäin tasapuoliselta, vaikka voimavaroja käytetään enemmän ideologisesti tietynlaiseen ratkaisuun pääsemiseksi.¹⁴ Kysymykseen vastaaminen vaatii syvällistä tutkimusta tuomioistuinten ratkaisujen perusteluista, mikä jää myöhemmin tehtäväksi. Tässä yhteydessä on aihetta mainita myös syyttäjille suodusta laajasta harkintavallasta. Syyttämättä jättäminen voi perustua jopa siihen, että syyttäjä arvioi tulossa olevan vain lievän rangaistuksen. Syyttäjät käyttävät tuomioistuimille kuuluvaa valtaa. Esitutinnan aloittaminen ja lopettaminen on niin ikään paljon poliisin harkinnassa, mikä ei etenkään perusoikeusrikkomuksissa ole hyväksyttävää.

Selostetuissa KKO:n oikeustapauksissa, etenkin mielenosoituksia koskevis-
sa, on olennaisesti mukana oikeudellisia intressejä koskevaa argumentointia, intressidiskurssia. Tämä näkyy perusteluissa eri oikeuksia ja myös intressejä punnittaessa. Tarkasteleman KKO:n ratkaisut ovat monesti äänestyspäätöksiä, joissa voi erityisen hyvin havaita oikeudellisia intressejä koskevaa keskustelua

¹¹ Ks. tapaukset KKO 2003: 84 (kotirauhan rikkominen), KKO 2002: 91 (hallinnan loukkaaminen), alioikeuden ja hovioikeuden ratkaisut, jotka osin muuttuivat jutussa KKO 1999: 2573 (julkisrauhan rikkominen kokoontumalla, yhtiön kunnianloukkaus, painotuotteiden takavarikko).

¹² KKO 1983 II 187 (ostosaarto), KKO 1999: 39 (ostosaarto), KKO 1985 II 118 ja KKO 1987 II 86 (aluksen saarto satamaan), KKO 2000: 94 (käsitteleysaarto).

¹³ KKO 2002: 91 (julkisrauha, niskoittelu), KKO 2003: 128 (matkustuskielto).

¹⁴ Kennedy 1997 s. 182–187.

ja väittelyäkin. Juuri tällainen diskurssi on väylä, jota pitkin politiikka tulee mukaan oikeudelliseen argumentointiin.¹⁵

Työtuomioistuimen käytäntö on oma maailmansa, mikä johtuu siitä, että sen tuomioista ei voi valittaa, ja se on tavallaan kontrollin yläpuolella. Työtuomioistuimessa on myös vakiintunut finalistinen tulkintatapa työrauhakanteiden tutkimisessa. Räikeimpänä esimerkkinä ovat työntekijäjärjestöjen tuomitseminen ns. piilevien eli olemattomien määräysten vastaisesta painostuksesta hyvityssakkoihin.¹⁶ Työtuomioistuin on omaksunut oman työrauhanorminsa, jonka mukaan pääsääntöisesti kaikki työtaistelutoimet ovat laittomia, vaikka TEhtöL 8 §:n mukaan kiellettyjä ovat vain työehtosopimukseen kohdistuvat työtaistelutoimenpiteet. Vallitsevan tulkintadoktriinin mukaan poikkeusta yleisestä säännöstä olisi tulkittava suppeasti. Yleinen sääntö on perustuslakiin perustuva työtaisteluvapaus, josta työrauhavelvollisuus on poikkeus.

Hallintopäätöksissä ja -käytännössä esiintyy eniten perusoikeuksien syrjäyttämistä ja jopa tietoista perusoikeuksien rajoittamis- ja estämispyrkimystä. Eniten arvostelun sijaa on poliisin toiminnassa. En ole tutkimusekonomisista syistä voinut laajentaa tutkimusta sinänsä äärimmäisen mielenkiintoiseen, enemmänkin hallintotieteelliseen, kysymykseen poliisin suoran toiminnan menetelmistä ja perusteluista. Tämän vuoksi olen eritellyt hallintomenettelyä ylimpien laillisuusvalvojen käytännön valossa, minkä ohella olen satunnaisesti viitannut käytyyn lehdistökeskusteluun ja silminnäkijöiden kertomuksiin.

Ennen yhteenvetoa kanteluasioista esitettäköön muutama huomio Suomen poliisista. Nojaudun tässä vain poliisiprofession omaan aineistoon menemättä laajoihin sosiologisiin tutkimuksiin.¹⁷ Ilman varsinaista virkakieltoa perinne on sellainen, että poliisiin rekrytoituu voimakkaasti järjestelmään sitoutuneita eli siten myös poliittisesti suuntautuneita henkilöitä, ja poliisin esiintymisessä korostuu vaihtoehtoisten elämänmuotojen vastustaminen ja kovien menetelmien hyväksyminen ristiriitojen ratkaisemisessa.¹⁸

Poliisiammattikorkeakoulun toiminta on valtion hallintotoimintaa ja siten perustuslaillisten toimeksiantojen yksi kohde. Opetuksessa käytettävässä kirjallisuudessa on kuitenkin jo vähäisellä tarkastelulla havaittavissa vakavasti otettavia puutteita ja virheitä, jotka ohjaavat poliisin toimintaa perusoikeuksia kaventavaan suuntaan erityisesti, kun on kysymys demokratian ytimeen kuulu-

¹⁵ Eriksson 1999 s. 69.

¹⁶ Ks. esim. TT 80/1986 äänin 4–2: ”Lakko onkin työtuomioistuimen mielestä kohdistunut kuntien ja kuntainliittojen tuntipalkkaisia työntekijöitä koskevan työehtosopimuksen ja irtisanomista ja lomautusta koskevan työehtosopimuksen määräyksiin työnantajan työjohto-oikeudesta ja oikeudesta irtisanoa työntekijä, vaikka niitä ei olekaan nimenomaan työehtosopimuksissa mainittu”.

¹⁷ Saari 2004 on artikkelissaan selostanut alan kirjallisuutta ja tutkimuksia, samoin Korander 2004, erityisesti s. 8–11.

¹⁸ Saari 2004 s. 39; 41.

vista poliittisista perusoikeuksista. Tältä osin koulutus ei täytä turvaamis- ja edistämismvelvollisuutta.

Poliisilain keskeisessä kommentaarissa näkyy kielteinen suhtautuminen kokoontumis- ja mielenosoitusvapauteen eräissä kohdin. Liikenteen etu suhteessa kokoontumisvapauteen korostuu, ja sillä tarkoitetaan ilmeisesti vain moottoriajoneuvoja. Perusoikeuden kanssa samanarvoisena intressinä pidetään yleistä järjestystä. Kokouksen ja mielenosoituksen osanottajien yleiselle järjestykselle aiheuttaman häiriön estäminen on yhtä tärkeä intressi kuin kokoontumisvapaus.¹⁹ Painotus ei ole perusoikeusmyönteinen eikä PL 22 §:n mukaiselle turvaamis- ja edistämismvelvollisuudelle anneta arvoa.

Poliisikoulun oppikirjassa puhutaan väkijoukon hajottamisen yhteydessä väkijoukon spontaanista kokoontumisesta ja ”laittomasta” mielenosoituksesta.²⁰ Mielenosoitus voi olla tietyt laiton, kuten kokouskin siinä mielessä, että se muodostuu väkivaltaiseksi tai on tarkoitettukin tekemään rikoksia. Toisaalta silloin onkin puhuttava rikosten estämisestä ja selvittämisestä eikä mielenosoituksesta. Kun laittomuutta ei millään tavalla selitetä, on aihetta epäillä opetuksen sisällöksi, että pelkkä ilmoituksen laiminlyönti tekisi mielenosoituksesta laitton.

Sisäasiainministeriön julkaisussa on omaksuttu pitkälti konformistinen käsitys yleisestä järjestyksestä. Epäjärjestys luo rappeutumista, josta taas seuraa rikollisuutta. Järjestyslakia valvovan on harkittava yksittäistapauksissa, vaarantaako teko yleistä järjestystä yhteiskunnan yleisten käsitysten mukaan. Valvojan omien käsitysten tulee vastata näitä yleisiä käsityksiä.²¹ Tämän mukaan siis on auktoritatiivisesti määriteltävissä, mikä on yhteiskunnan yleinen käsitys. Poliisin on omaksuttava sama käsitys. Kun enemmistön käsitys yleisestä järjestyksestä vaihtelee ajoittain, valvojien pitää muuttaa käsitystään vastaavasti. Ajatuskulkua ei ole aihetta tässä jatkaa. Ongelmaksi jää yhtä kaikki, että yleinen järjestys epämääräisyydestään huolimatta on lainsäädännössä ja etenkin hallinnossa hyväksytty vapauksia rajoittavaksi perusteeksi. Yleistä järjestystä ei ole kyetty määrittelemään, joten käsitteelle ei voi demokraattisessa oikeusvaltiossa antaa painoa toimintaoikeuksien estämisessä. Eri asia on, että säännösten taustalla voi eettisten ja poliittisten tavoitteiden joukossa olla myös pyrkimystä yleisen järjestyksen aikaansaamiseen kansainvälisten sopimusten tarkoittamassa mielessä.

Sisäasiainministeriön julkaisemassa poliisin joukkojenhallintaoppikirjassa on lukuisia kohtia, joista ilmenee perusoikeuksien turvaamis- ja edistämismvelvollisuuden vastainen asenne. Kokoontunut väki on ”vastapuoli”, johon pitää suhtautua taktisesti oikein ja tarvittaessa odottaa toimenpiteisiin ryhtymisen

¹⁹ Helminen – Kuusimäki – Salminen 1999 s. 89 ja 91.

²⁰ Rantanen 2003 s. 107.

²¹ Luntiala 2003 s. 6–7.

kannalta otollisempaa aikaa.²² Väkijoukon kokoontuminen voi olla ”luvaton”, mutta sitä ei pidä provosoida järjestyshäiriöihin.²³ Mikäli isompi järjestyshäiriö tai mielenosoitus on ”uhkaamassa”, ennalta ehkäisevänä toimenpiteenä voidaan käyttää tarpeellisen kaluston ja miehityksen varaamista.²⁴ Mielenosoitus samastetaan täysin järjestyshäiriöön ja se pitää ennalta estää. Jouha-tilanteessa ennalta estäviä keinoja ovat tilaisuuden taltiointi videolla, läsnä olevien ”rauhhoittaminen”, aitaaminen, köysieristykset, kadun sulkeminen ja voiman näyttäminen.²⁵ Joukkojenhallinnan oppikirjassa ei selvitetä, mitä joukkojen hallinta tarkoittaa; puhutaan vain yleisen järjestyksen ja turvallisuuden säilyttämisestä. Jonkinlaista kuvaa ”hallinnasta” saa kuitenkin ennalta estävän toiminnan yhteydessä. Tilaisuus voidaan siirtää paikkaan, jossa sitä on helpompi hallita, tapahtumapaikka voidaan eristää ja sulkea. Hallinta merkinnee käytännössä, että poliisi valvoo yksilöitä tehokkaasti, eristää mielenosoituksia ja yrittää vähentää niiden vaikutusta. Esityksessä korostetaan henkilötietojen esittämismahdollisuutta, kunhan poliisilla vain on meneillään virkatehtävä, joksi kelpaa myös yleisen järjestyksen ylläpitäminen kokouksessa. Jos henkilö ei anna tietoja, hänet voidaan ottaa kiinni.²⁶ Henkilötietojen vaatiminen on toisinaan poliisin eräänlainen rangaisustoimi.

Samasta oppikirjasta voi erikseen mainita vielä kielteisen asenteen työnteekijöiden laillisia painostustoimia kohtaan. Esimerkkinä henkilön kiinniottamisesta hänen oman turvallisuutensa vuoksi esitetään keksitty tilanne, jossa lakkoon osallistumaton työhön menijä täytyy ottaa turvasäilöön väkijoukon väkivaltaisuuden takia.²⁷ Poliisin asennetta ohjataan kielteiseksi työtaistelua kohtaan, jonka annetaan ymmärtää olevan väkivallan käyttöä.

Poliisin valtuuksia on lisätty vähä vähältä. Mahdollisuuksia salaisiin pakkokeinoihin, kuten salakuunteluun ja tarkkailuun, on lisätty jatkuvasti. Epävirallisen yhdistystoiminnan kannalta merkittävä projekti oli salassa tehty Jouha-joukkojen perustaminen 1990-luvulla.²⁸ Hanketta voi arvostella ainakin siinä mielessä, ettei suuria joukkokokouksia eikä etenkin mielenosoituksia edes järjestetä paljoakaan verrattuna aikoihin, jolloin oli vain tavallinen poliisi. Uusi piirre on yleisen järjestyksen turvaaminen jo ennakolta. Jos on aihetta epäillä jonkun vaarantavan sitä, hänet otetaan etukäteen tarkkailuun tai säilöön eli esitetään mielipiteen ilmaiseminen siltä varalta, että järjestys ei säily. Väkijoukko-

²² Lahti 1997 s. 15.

²³ Lahti 1997 s. 25.

²⁴ Lahti 1997 s. 26.

²⁵ Lahti 1997 s. 26–27.

²⁶ Lahti 1997 s. 92; 115.

²⁷ Lahti 1997 s. 93–94. Lakon piiriin kuuluvaan työhön menijöistä käytetään nimitystä ”lakorikikuri” lainausmerkeissä.

²⁸ Ks. Saari 2007 s. 81–82. Salaisessa valmistelussa uusi yksikkö oli ensin mellakkapoliisi ”MELPO”, mutta sitten nimi muutettiin vähemmän negatiivisia tunteita herättäväksi arveltuun ”JOUHAAN”.

jen hillitsemisen edistynein muoto on hillitä joukkoja jo ennen niiden kokoon-
tumista. Yhteenotoilla pelottelu ja uhkien luominen sekä kritidoijien hillintä en-
nen kuin he ehtivät avata suutaan saattavat olla taas ajan henki.²⁹ On jo kysytty,
kenen etuja kritiikin hillinnässä ajetaan ja miksi ollaan huolissaan joistakin sa-
doista mielenosoittajista, jotka eivät ”pysy raameissa”.³⁰ Samaa sarjaa kuu-
luu Suomen oloissa ennen perin outo ilmiö, poliisin ja armeijan eräänlainen so-
tatarjoituksiin liittynyt kriisiharjoitus, jossa hätäantunut poliisi pyysi virka-
apua puolustusvoimilta mielenosoituksen hallitsemiseksi Nokia-yhtiön pää-
konttorin edessä.³¹ Sotaväen käyttäminen mielenosoitusta vastaan tai sillä pe-
lottelu ei vastanne PL 22 §:n velvollisuutta edistää perusoikeuksia. Edellä ku-
vattu toiminta heikentää demokraattista oikeusvaltiota ja vahvistaa hallinnollis-
ta valtaa.

On arveltu, että suomalainen konsensuskulttuuri ei ole vielä tottunut muualla
jo arkipäiväiseen protestointiin, kuten talonvaltauksiin, katujen sulkemisiin tai
lippujen polttamisiin.³² Näyttää siltä, että julkinen valta ei lähiaikoina ole tottu-
massakaan siihen.

Laillisuusvalvonta on erityisen tärkeää välittömässä hallinnossa. Kantelu
ylimmille laillisuusvalvoille on lähes ainoa käyttökelpoinen keino oikeustur-
van hakemiseen tilanteissa, joissa kirjallisia hallintopäätöksiä ei anneta, vaan
toimitaan. Suuri osa kanteluista koskee poliisin toimintaa. Kantelut eivät yleensä
johda mihinkään seuraamuksiin, vaikka poliisin todettaisiin syyllistyneen
toimintaoikeuksien ja siten myös perusoikeuksien loukkaamiseen. Mahdolliset
EOA:n tai OKA:n päätökset ovat ankarimmillaan huomautus eräänlaisena seu-
raamuksena tai laillisuusvalvojan kannan saattaminen asianomaisten virka-
miesten tietoon, mikä ei ole seuraamus vaan ohje vastaisen varalle. Kehitys on
kulkenut lievempään, poliisia ymmärtävämpään suuntaan.³³ Kun perusoikeudet
ja etenkin poliittiset perusoikeudet ovat keskeisessä asemassa demokratiassa, ei
ole hyväksyttävää, että viranomaisten sallitaan rikkovan juuri näitä sääntöjä.
Selostamissani tapauksissa on eräitä, joissa sananvapauden käyttäminen on es-
tetty nimenomaan sanoman sisällön vuoksi. Johtopäätökseni on, että yksityis-

²⁹ Lundbom 2004 s. 30; ks. myös AOA:n selvitys Smash Asem -mielenosoituksen hajottami-
sesta 9.9.2006 Dnro 1836/2/07.

³⁰ Lundbom 2004 s. 31–32.

³¹ Tapahtumasta myös tiedotettiin laajasti. Tässä esimerkiksi Kansan uutiset 16.6.2004: Esa
Mäkinen, ”Sotilaat mielenosoittajien kimpussa”. Myös vuonna 2009 järjestettiin sotaharjoitus,
jossa aseistettuja joukkoja käytettiin mielenosoituksen hillitsemiseksi, joten voidaan kysyä, onko
puolustushallinnon tehtäviin hallinnollisilla päätöksillä lisätty mielenosoitusten torjuminen.

³² Villanen 2004 s. 13.

³³ Viitanen 1999 s. 104; 120–121. Vuosina 1996 ja 1997 syytteitä poliisia vastaan ei nostettu
lainkaan ja huomautuksetkin vähenivät. Ks. s. 138, jossa todetaan silloisen EOA:n vähättelevän
perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksia. Ks. myös Uotila 2001 s. 38, jonka mukaan huomautusten
määrä on tasaisesti laskenut ja EOA:n reaktioiden painopiste on vuosina 1989–1999 siirtynyt kä-
sitysten antamiseen ja huomion kiinnittämiseen viranomaisten toiminnassa. Syytteitä ei tänäkään
aikana nostettu yhtään. Käytäntö jatkuu samanlaisena.

ten toimijoiden ja yhdistysten toimintaoikeudet eivät ole toteutuneet siinä määrin kuin demokraattisessa oikeusvaltiossa on edellytettävä. Järjestelmä ei puutu perusoikeuksien loukkaamiseen, vaikka virallinen valtiosääntöoikeudellinen ja lainsäädäntötason doktriini korostaa perusoikeuksia ja niiden turvaamista kaikessa julkisen vallan käytössä.

1.2 TYÖTAISTELUVAPAAUS TOIMINTAOIKEUTENA

Nykyisen oikeusjärjestyksen vallitessa työtaisteluvapaudella on jo selkeästi perusoikeuden asema. Väite on tullut perustelluksi demokraattisen oikeusvaltion periaatteilla sekä Suomen perustuslain ja kansainvälisten sopimusten teksteillä ja tulkinnolla niin oikeuskirjallisuudessa kuin oikeuskäytännössä. Päätelmäni sekä systematisoinnin että tulkinnan perusteella on, että työtaisteluvapaus on olennainen osa demokraattista oikeusvaltiota. Se on lähtökohtaisesti yksilön vapaus, ja tukeutuu sellaisena samaan perustaan kuin sopimusvapaus. Työtaistelu on useimmiten jonkinasteista negatiivisen sopimusvapauden käyttämistä. Esimerkiksi lakko on kieltäytymistä työnteosta ja siten ainakin osittain kieltäytymistä sopimuksesta ja sen mukaisista suorituksista.

Työtaisteluvapauden perusta on henkilökohtainen vapaus, josta on säädetty PL 7 §:ssä. Vain työmarkkinoihin ja edunvalvontaan liittyessään työtaisteluvapaus on johdettavissa PL 13 §:stä. Työmarkkinoihin ja edunvalvontaan kuuluvat myös ns. poliittisluonteiset työtaistelut, joilla vaaditaan julkista valtaa toimiin työntekijöiden taloudellisten ja sosiaalisten olojen parantamiseksi. Tällaiset poliittiset työtaistelut nauttivat myös kansainvälisten sopimusten mukaista suojaa. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset turvaavat myös työntekijöiden subjektiivisen työtaisteluoikeuden suhteessa työnantajiin, millä tarkoitetaan ainakin jonkinasteista suojaa työnantajan reagointia vastaan.

Työtaisteluvapaus on perusteltavissa perusoikeudeksi samassa mielessä kuin sopimusvapaus eli osana PL 7 §:n mukaista henkilökohtaista vapautta. Se ei ole vain muista perusoikeuksista muodostettu klusteri, vaikka sen yhteydessä käytetään monia perusoikeuksia, kuten sananvapautta, yhdistymis- ja kokoontumisvapautta ja liikkumisvapautta.

Suomen ja monien muidenkin valtioiden valtiosäännössä on näennäisesti eräänlainen aukko. Työtaisteluvapaudesta on säädetty vain edunvalvontaa tarkoittaen. Suomessa myös edunvalvontaan liittyvä työtaisteluvapaus on ilman kirjoitettua lakia johdettu perustuslaista ottamalla samalla huomioon ihmisoikeussopimusten periaatteet. Työtaistelun käyttäminen muunlaisena osallistumisena ja vaikuttamisena eli poliittisena toimintana on jätetty nimenomaisesti säätelemättä kirjoitetussa laissa.

Työtaisteluvapaus on jokaiselle kuuluva oikeus. Jos toimintaa rajoitetaan esimerkiksi sopimusoikeudellisin perustein, se ei muuta toiminnan luonnetta va-

pauden käyttämisenä valtiosääntöoikeudellisessa mielessä. Yksityisoikeudellisesti kielletty (sopimuksen vastainen) toiminta voi olla julkisoikeudellisesti sallittua. Työtaistelu voi tähdätä taloudellisten etujen sijasta tai ohella muihin tavoitteisiin, jolloin korostuu sen luonne yhtenä yleisen toimintavapauden osana. Työtaisteluvapauden käyttäminen on yksi tapa osallistua kansalaisyhteiskunnan toimintaan.

Tässä yhteydessä olen päätenyt tarkistamaan työoikeudellisessa kirjallisuudessa ja käytännössä vallitsevaa työtaistelun käsittettä. Mielestäni käsite pitää puhdistaa siihen patinoituneesta työrauhavelvollisuuden ylikorostuksesta. Työtaistelun käsitteessä olennaista on menetelmä eikä tavoite, johon menetelmällä pyritään.

Työtaistelutoiminta liittyy vain työ- tai virkasuhteessa toimimiseen ja merkitsee vähintään yrityksen tai laitoksen sellaisen toiminnan häirintää, jossa käytetään työvoimaa. Kun työntekijät yksin tai joukolla toimivat vapaa-aikanaan työpaikan ulkopuolella, kysymyksessä ei ole työtaistelutoiminta vaan muu aktivismi. Tyypillinen esimerkki on ostosaarto. Jos työpaikan työntekijät osallistuvat ostosaarron järjestämiseen ”omaa” työnantajaansa vastaan, he eivät toimi siinä työntekijöinä, vaan kuluttajina. Työoikeudellinen käytäntö on madaltanut työntekijän olennoksi, jolla on vain yksi rooli, TSL 3:1 §:n mukainen kuuliaisuusvelvollisuuden alaisen työntekijän rooli. Jos ostosaarron tavoitteena on painostaa työnantajayhtiötä muuttamaan esimerkiksi ympäristöpolitiikkaansa tai pitämään työpaikat kotimaassa, työtuomioistuimen mielestä toiminta kohdistuu työnantajan työnjohto- ja valvontaoikeuteen. Työnjohto-oikeuden taas on katsottu työtuomioistuimen käytännössä aina olevan osa työehtosopimusta, jollei kirjoitettuna niin ainakin piilevänä. Tämän keinotekoisen konstruktion avulla voidaan siis tuomita hyvityssakkoja siitä, että ammattiosaston jäsenet ovat mukana kansalaisliikkeissä vaatimassa tuotannon pitämistä isänmaassa tai ympäristön suojelemista kemikaaleilta. Tämän tulkintalinjan jatkaminen vaarantaa olennaisesti työntekijöiden ja kaikkien muidenkin perusoikeuksia, kuten sanan- ja kokoontumisvapautta.

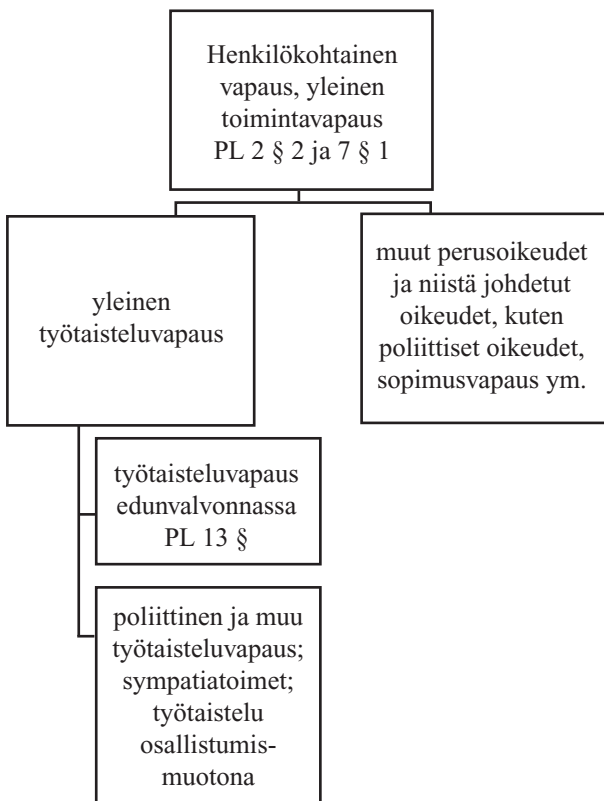
2 Yleinen työtaisteluvapaus

Tässä yhteydessä on määriteltävissä *yleisen työtaisteluvapauden* käsite. Ilmaisu on sopiva kuvaamaan yleisen toimintavapauden yhtä osaa eli toimintaa työ- ja virkasuhteissa. Päätelmäni on, että työtaisteluvapaus on pääsääntö, ja siihen tehtävät rajoitukset ovat poikkeuksia. Yritykset rajoittaa yleistä työtaisteluvapautta ”yleisen järjestyksen ja turvallisuuden” tai ”hyvien tapojen vastaisuuden” perusteella eivät ole hyväksyttäviä demokraattisessa oikeusvaltiossa. Rajoitusten pitää perustua kirjoitettuun lakiin ja täyttää muutkin yleiset rajoitus-edellytykset. Luvussa III.4.7 kritisoimani teoria yleisestä työrauhavelvollisuudesta on kehitelty poliittisista tarkoituksenmukaisuussyistä tukemaan työnantajien etuja. Teoria seisoo päällään. Kun se käännetään jaloilleen, huomataan, että yleinen työtaisteluvapaus on lähtökohta eikä mitään yleistä työrauhavelvollisuutta ole. Vastaavasti ei ole ”yleistä mielenosoituskieltoa”, vaikka tietynlaiset mielenosoitukset ovatkin kiellettyjä esimerkiksi turvallisuussyistä. Missä tahansa ja miten tahansa ei saa kokoontua, mutta silti yleinen kokoontumisvapaus on pääsääntö, eikä yleistä kokoontumiskieltoa ole niin kauan kuin voimme määritellä yhteiskunnan ja valtion demokraattiseksi. Lähtökohta on, että yksilöllä on sama oikeus toimia yksin ja yhdessä toisten kanssa. Kun yksilö saa kieltäytyä työstä vapaasti haluamillaan perusteilla, se oikeus on myös yksilöllä yhdessä.³⁴

Yleistä työtaisteluvapautta kuvaa seuraava kaavio:

³⁴

Novitz 2003 s. 67–68.



Kaavio 6. Yleinen työtaisteluvapaus.

2.1 POLIITTINEN TYÖTAISTELU

Työtaisteluvapauden käyttäminen valtiollisiin tarkoituksiin tai laajemmin julkisoikeudelliseen vaikuttamiseen on alue, jota ei ole paljon selvitetty ainakaan oikeudellisessa tutkimuksessa ja kirjallisuudessa.

Poliittisia työtaisteluja ei demokratiassa voi yleisesti kieltää. Vaikka poliittiset työtaistelut estettäisiin esimerkiksi poikkeuslailla ja pakkokeinoin, jää viimeisenä peruuttamattomana oikeutena jokaiselle työläiselle poliittisten muutosten aikaansaamiseksi oikeus yhdessä muiden työntekijöiden kanssa irtisanoutua työ- tai virkasuhteestaan ja olla palaamatta siihen. Kriisilainsäädäntö mahdollistaa joitakin rajoituksia. Jos valmiustila ei ole voimassa, irtisanoutuminen poliittisin perustein on demokraattisessa oikeusvaltiossa jokaiselle kuuluva oikeus ja samalla eräänlainen ultima ratio, kun arvioidaan laillisia painos-

tuskeinoja oikeusjärjestyksen muuttamiseksi. Sen estäminen on mahdollista vain diktatuurin pakkovallalla.

Yleisesti voidaan kysyä, minkälaiset keinot ovat politiikassa hyväksyttäviä. Käytettävissä olevia keinoja ovat puheet, kirjoitukset, mielenosoitukset ja ehkä voimakkaimpana työtaistelu, jopa poliittinen yleislakko. Toisaalta erityisesti pääomakeskittymien käytettävissä on sellaisia keinoja kuin raha (puoluetuet, rahoitus), uhkaukset yritysten ja investointien siirtämisestä ulkomaille, lomautukset ja työsulku. Vain työntekijäpuolen toimintaa on pyritty rajoittamaan myös lain tulkinnalla. Yritysten vapaata liikkumista ja sijoittautumista ei ole pyritty rajoittamaan ennen EU:n sääätelyäkään tulkitsemalla yritysten toimia työtaisteluksi tai hyvän tavan vastaisiksi teoiksi.

Sekä työnantajat että työntekijät saavat demokraattisessa oikeusvaltiossa lopettaa työskentelynsä pyrkiäkseen vaikuttamaan poliittisen ja oikeudellisen järjestelmän muuttamiseksi. Työntekijät saavat lopettaa työnteon tai vaihtaa työpaikkaa, ja työnantajat saavat samoista syistä lopettaa yrityksensä tai siirtää sen muualle.

Ulkoparlamentaarinen painostus on historian saatossa ollut myös väkivaltaista, kuten itsenäisessä Suomessa vuosina 1918–1944. Verrattuna poliittisiin päätöselimiin ja yksittäisiin poliitikoihin kohdistuvaan väkivaltaan tai sillä uhkaamiseen on tehtävissä selvä ja jyrkkä ero verrattuna työtaisteluun. Työtaistelu on väkivallaton toimintaa. Voimakkaimmillaan työtaistelu yleislakkona on sekin vain työstä kieltäytymistä.

Tärkein päätelmäni on, että demokraattisen oikeusvaltion olennainen ominaisuus on laajojen perusoikeuksien ohella myös poliittinen työtaisteluvapaus. Rajoitukset ovat hyväksyttäviä vain siinä määrin kuin perusoikeuksia voidaan rajoittaa. Rajankäynnissä on siis määriteltävä demokraattinen oikeusvaltio (luvuissa I.1.2. ja II.1.2.) sekä poliittinen työtaistelu (luvussa III.5).

Oikeudellisessa keskustelussa on jäänyt avoimeksi kysymys työtaisteluvapauden käyttämisestä vaikuttamisessa politiikkaan, julkisen vallan tahdonmuodostukseen. Sekä kotimaisessa että eurooppalaisessa kirjallisuudessa on alustavasti pyritty hakemaan rajoituksia työtaisteluvapauden kieltämiselle politiikan välineenä. Lähtökohta näyttää monesti olleen, että sitä on jollain tavalla rajoitettava, mutta oikeusvaltion puitteissa on vaikea löytää muita kuin poliittisia perusteluja kieltämiselle.

Kun valtiovaltaan vaikuttaminen työtaistelun keinoin hyväksytään, on ongelmaksi nähty, että valtio ei voisi jatkaa toimintaansa valitsijoiden enemmistön tahdon mukaisesti. Pienet avainryhmätkin voisivat määrätä politiikan sisällön. Käsitys perustuu pitkälti edustuksellisen demokratian malliin. Pluralistiset teorialat taas perustuvat osallistuvaan demokratiaan. Tässä mielessä on pidetty parempana, että etujärjestöt, jotka joka tapauksessa osallistuvat politiikkaan, ovat samassa asemassa. Sekä työnantaja- että työntekijäjärjestöjen vaikuttaminen politiikkaan on tehtävä julkiseksi ja yhdenvertaiseksi. Työnantajilla on monia

omistukseen perustuvia painostusmahdollisuuksia, jotka ovat yleisesti hyväksyttyjä.³⁵ Tasapainovaatimus oikeuttaa työntekijöiden vaikuttamisen myös työtaistelulla. Demokratian kannalta julkisen keskustelun mahdollisuus ja voimakaskin esiintyminen kaikissa politiikan kysymyksissä on välttämätöntä.

Puhtaasti poliittinen työtaistelu on toisinaan haluttu rajata työtaistelun käsitteen ulkopuolelle.³⁶ Vain eturistiriidoissa esiintyvä painostus voisi olla työtaistelua, jolloin olisi selvä vastakkainasettelu työn teettäjän ja sen tekijän välillä. Tällainen käsitys on epälooginen, koska sama lakko voisi sen mukaan olla sekä työtaistelu että ei-työtaistelu. Toiminnalla on usein sekä taloudellisen eturistiriidan ratkaisemistavoite että laajempia poliittisia tavoitteita, joita on mahdoton aina erottaa.³⁷ Tuomioistuin olisi tämän teorian mukaan käsitteen määrittelijä, ja määrittely tapahtuisi kussakin tapauksessa uudestaan työtaistelun tavoitteiden perusteella. Itse työtaistelun käsite muuttuisi jatkuvasti.

Demokraattisessa oikeusvaltiossa on yleinen työtaisteluvapaus, jolla on sekä taloudellinen että poliittinen ulottuvuutensa. Sille voidaan säätää rajoituksia, jotka liittyvät työmarkkinoiden kaupankäyntiin eli sopimusoikeuteen, johon kollektiivinen työoikeuskin pääasiassa on luokiteltavissa. Muiden kuin kollektiivisiin sopimuksiin perustuvien rajoitusten pitää olla välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa.

Yleisen työtaisteluvapauden ydinsisältö on oikeus kieltäytyä yhteistyöstä, kuten palkkatyöstä. Tämä oikeus koskee myös toimintaa yhteiskuntajärjestyksen muuttamiseksi siltä osin, kuin se ei toimijan mielestä ole hyväksyttävä. Tämä on jokaisen yksilön vapaus ja oikeus. Jos työhön pakottaminen olisi lailista, kysymyksessä ei olisi demokraattinen järjestelmä, vaan diktatuuri. Sopimusoikeudellisesti työntekijöitä ja järjestöjä voidaan velvoittaa suorituksiin, mutta julkisoikeudellisesti asia on toinen. Yksityisoikeudellisista velvollisuuksistaan työntekijä ja virkamies, myös yhdessä toisten kanssa, voi vapautua lopettamalla palvelusuhteensa esimerkiksi irtisanoutumalla. Valtiosääntöoikeudellisesti ei ole merkitystä sillä teoreettisella kysymyksellä, onko lopulliseksi tarkoitettu joukkoirtisanoutuminen työtaistelua vai ei. Työtaistelu eroaa muusta poliittisesta liikehännästä lähinnä siinä, että työsuhteensa jatkuessa työstä kieltäytyessään työntekijä tulee samalla useimmiten rikkoneeksi työsopimustaan. Irtisanoutumistapauksissa ei sen sijaan ole sopimusrikkomusta. Poliittisena työtaisteluna se on aina yksi toimintaoikeuksien ja henkilökohtaisen vapauden käyttämisen muoto, ja sellaisena se on myös hyväksyttävä. Tähän voi lisätä, että muu aktivismi kuin työtaistelu, kuten ostosaarto, on politiikan keinona samoin aina sallittua demokraattisessa oikeusvaltiossa.

³⁵ Novitz 2003 s. 63.

³⁶ Näin esimerkiksi Niklas Bruunin lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle 15.4.2010 s. 2: ”Jotta se olisi työtaistelutoimenpide, sillä tulee ajaa sellaisia vaatimuksia, jotka liittyvät työolosuhteisiin.”

³⁷ Novitz 2003 s. 229.

2.2 TYÖMARKKINATOIMINTA

Työehtosopimusjärjestelmä on laajasti hyväksytty ikään kuin omana erityisalueenaan yleisen oikeusjärjestyksen sisällä. Työehtosopimuksia solmineita järjestöjä ei ole kuitenkaan perustuslain tasolla valtuutettu säätämään normeja, joilla sidottaisiin henkilöitä eriasteisten järjestöelinten sopimiin työehtoihin ja velvoitteisiin. Suomessa tariffiautonomia perustuu työehtosopimuslakiin, joka on säädetty tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Yksi yleisen työtaisteluvapauden osa on luonnollisesti oikeus markkinatalouden tulonjakokamppailun tärkeään välineeseen, työnantajia (ja vastaavasti työntekijöitä) vastaan kohdistettuun painostukseen työehtojen muuttamiseksi. Ei ole mitään valtiosääntöoikeudellista estettä sille, että työntekijät yksin tai yhdessä yrittävät painostaa työnantajaansa myönnätyksiin työsuhteen ehdoista. Rajana voi pitää rikoslakia, mutta nykyisen perusoikeusajattelun mukaan rikoslakikin on asetettava perusoikeuksien rajoittamisedellytystestiin. Rikoslain tavoitteet ovat yhdensuuntaiset toimintavapauksien laajentamisen kanssa. Rikoslain ensisijainen tehtävä on turvata perusoikeudet ja osallistumismahdollisuudet.

Työehtosopimusjärjestelmä on kapitalistisen tuotantojärjestelmän luomus, jolla työmarkkinat on saatu kohtalaisen hyvin toimiviksi etenkin teollisessa yhteiskunnassa. Järjestelmän erikoisuus valtiosääntöoikeuden kannalta on, että yritysten ja yhdistysten edustajat sopivat kollektiivisesti yhdistyksen jäsenten – nykyään jopa yhdistyksiin kuulumattomien – työsuhteiden ehdoista. Järjestöjen johtajilla on legaalinen valtuutus sopia jäsenten puolesta heidän työsopimuksiinsa tulevista muutoksista. Työehtosopimusten olennainen merkitys on toisaalta, että ne ovat rauhansopimuksia.

Työehtosopimusjärjestelmälle, kuten markkinoille yleensäkin, on ominaista, että työmarkkinaosapuolet kehittävät omia tapojaan ja kirjoittamattomia sääntöjään. Työtaisteluillekin on ilman oikeudellisia perusteita asetettu vaatimus hyvän tavan noudattamisesta, millä on luotu huomattavaa epävarmuutta perusoikeuksien käyttämiselle. Tähän liittyen on vaadittu esimerkiksi, että yritystä ei saa kaataa työtaistelulla. Muualla, kuten Saksassa, on menty niinkin pitkälle, että on yritetty kieltää työtaistelu, jos taloudellinen tilanne on sellainen, että on vaara yhtiön kaatumiselle. Vaatimukset eivät saisi olla ”ylimitoitettuja”.³⁸ Oikeuksien väärinkäyttämiseen vetoamalla oikeustieteeseen voi tulla argumentointia, joka on vain taloudellista tai poliittista. Tällä logiikalla tuomioistuimet olisivat paikkoja, joissa sanellaan työsuhteen ehdot ja palkatkin.

Tässä yhteydessä voi esittää vielä pari esimerkkiä järjestöjen vallan laajentumisesta. Työsopimuslain uudistamisen jälkeen työoikeuskirjallisuudessa omak-

³⁸ Nikisch 1959 s. 140–141; Kissel 2002 s. 326.

suttiin laajalti käsitys järjestön valitseman luottamusmiehen vallasta edustaa niitäkin, jotka eivät ole järjestön jäseniä. Tätä korporatistista kantaa ovat ajaneet sekä työnantajien että työntekijöiden järjestöt.³⁹ Työaikalain 10 § ja 11 § 3 antavat kuvaavan esimerkin työlainsäädäntöön vähä vähältä lisääntyneestä järjestöjen ”norminasettamisvallasta”. Lainkohtien mukaan järjestön edustaja voi tehdä järjestäytymättömän työnantajan kanssa kaikkia työntekijöitä koskevan sopimuksen säännöllisen työajan järjestelyistä. Yksittäisellä työntekijällä on kuitenkin kahden päivän kuluessa tehtävällä ilmoituksella oikeus pitää entinen työaikansa. Oikeaa sääntelyä olisi, että ensin on edes jonkinlainen valtuutus ja vasta sitten voi tehdä valtuuttajaa sitovan sopimuksen. Samantapainen järjestely on myös yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain 61 § 3 momentti, jonka mukaan työnantaja saa poiketa lainsäännöksistä työehtosopimuksen nojalla niin, että poikkeaminen koskee myös järjestöihin kuulumattomia.

Vallan säätäminen työmarkkinajärjestöille on ongelmallista. Työehtosopimuksia on alettu pitää jopa oikeuslähteinä, mikä ei perustu hyväksyttävään oikeuslähteoppiin. Työehtosopimukset laaditaan ja sovitaan täysin erilaisin menettelyin kuin demokraattisen valtion lait. Järjestöt ovat yhdistyksiä, joissa päätökset tehdään ilman julkista kontrollia enemmistöpäätöksin sellaisissa päätöselimissä, jotka on valittu moniportaisesti mitä erilaisimmin säännöin ja sisäisin ei-julkisin sopimuksin.

39

Hölttä 2003 s. 49–55.

3 Työtaisteluvapauden rajat

3.1 TYÖRAUHAJÄRJESTELMÄ

Työmarkkinajärjestöillä on työ- ja virkaehtolainsäädäntöön perustuva valtuutus saada työehtosopimuksen hyväksymisellä aikaan ammattiosastoja sitova sekä aktiivinen että passiivinen työrauhavelvollisuus. Muodollisesti työrauhavelvollisuus ei ulotu yksityisellä sektorilla yksittäisiin työntekijöihin, mikä oli lainsäätäjän tietoinen valinta vuonna 1946.⁴⁰ Perusoikeuksien välillisen suojan mukaisesti yhteisöön kohdistuvat rajoitukset ovat samalla rajoituksia yhteisön jäseniä kohtaan. Käytännössä työntekijän asema on sekä työsopimuslain muutoksella että oikeuskäytännöllä tehty sellaiseksi, että osallistuminen työtaisteluun vaarantaa työsuhteen jatkumisen.

Ylätason sopimuksin ei voida pätevästi sopia työrauhavelvollisuudestaan siinä laajuudessa, että yksityiset työntekijät velvoitettaisiin toimimaan työrauhan ylläpitäjinä. Työehtosopimusjärjestelmä perustuu vapaaehtoiseen jäsenyyteen työmarkkinajärjestöissä. Jos ammattiyhdistys ei liity sellaiseen liittoon, joka tekee työehtosopimuksen, se ei ole sidottu työrauhavelvollisuuteen. Sama koskee liitosta eronneita tai erotettuja alayhdistyksiä. Mutta jos esimerkiksi vaikka vain yhdellä työpaikalla toimiva ammattiosasto tekee työnantajan kanssa sopimuksen, jolla sovitaan jäsenten työehdoista, kysymyksessä on työehtosopimus, johon lain mukaan liittyy työrauhavelvollisuus. Edellytyksenä on TEhtol 1 §:n mukaan vain, että yhdistys on rekisteröity ja sen tarkoitus on toimia työsuhteessa olevien etujen ajamiseksi. Nimitys ammattiosasto tarkoittaa juuri tällaisia yhdistyksiä. Työrauhavelvollisuuden välttämiseksi työtaistelu, jolla ajetaan parannuksia työehtoihin, on järjestettävä niin, että toimeenpanijana on muu yhdistys kuin TEhtol 8 §:n ja VEhtol 9 §:n mukaan sidottu jäsenyhdistys.

Työrauhavelvollisuuden perusteena olevan TEhtol 8 §:n perustuslainmukaisuutta voi problematisoida sillä perusteella, että lainkohdalla annetaan yksityiselle yhdistykselle valtuus asettaa sanktioin vahvistettuja velvollisuuksia yhdistyksille ja sitä kautta yksilöille. Perustuslakivaliokunta on tosin hyväksynyt työehtosopimusjärjestelmän olemassaolon järjestöjen oman sopimusvapauden ilmauksena. Valtio on jättänyt työelämäksi mainitun alueen suurelta osin työmarkkinajärjestöjen tariffiautonomian varaan. Tätä taustaa vasten sekä työelämän että normimääräyksen käsitettä on tulkittava suppeasti alkuperäisen tarkoituksensa rajoissa.

⁴⁰ Bruun 1979 s. 266–267.

Työrauhavelvollisuuden tarkoituksenmukaisuudestakin voi olla monta mieltä. Järjestelmän tarpeellisuus on yleensä perusteltu vain työnantajien ja talouselämän kannalta. Työrauhavelvollisuuden tarkoitus on hillitä työntekijöiden toimintaa tulonjakokamppailussa. Tarkoitus on vaikeuttaa työntekijöiden painostustoimintaa, vaikka laki muodollisesti koskee myös työnantajien työtaistelutoimia. Työehtosopimusjärjestelmää kokonaisuudessaan ei ole aikanaan sitä luotaessa otettu valtiosääntöoikeudelliseen tarkasteluun.

Työrauhajärjestelmä on hyväksyttävissä vain siinä määrin, kuin järjestöjen jäsenet ovat antaneet valtuutuksen toimintaoikeuksiensa rajoittamiseen. Pelkkä jäsenyys yhdistyksessä ei ole riittävän selkeä tahdonilmaisu ainakaan perusoikeuksista luopumiseksi. Perusoikeusjärjestelmään ja sopimusvapauteen soveltuisi parhaiten periaate, että sopimus sitoo vain sen tehnyttä. Ennen vuotta 1946 työrauhavelvollisuus sitoikin vain työehtosopimukseen osallisia eli allekirjoittajia. Eri asia on, että 1930-luvulla jopa kriminalisoinneilla laajennettiin poliittisista syistä työrauhavelvollisuus yksilöihinkin.⁴¹ Yksilön vapaus on nykyjärjestelmässä laajempi työsuhteissa kuin virkasuhteissa, joissa on myös yksilötason seuraamuksia.

Erityisesti myötätuntotyötaistelutoimia käsiteltäessä ja tuomittaessa on paljastunut selvästi poliittinen argumentointi. Vaatimus työtaistelun kieltämisestä, jos sen tarkoitus on tukea niin sanotusti laitonta työtaistelua, on perusteltu oikeuskirjallisuudessa vain poliittisin syin. Lakia tukitoiminnan kieltämisestä ei ole, ja mahdollinen rajoittaminen olisi mahdollista vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä sekä kansainvälisten sopimusten rajoissa. Käytännössä on kehitelty oppi, jonka mukaan kielletyn työtaistelun tukeminen johtaisi työmarkkinoiden häiriintymisen. Työntekijät voisivat jopa tukea toisiaan ”ristiin” ja vaarantaa systeemin⁴². Perustelu on poliittinen. Tässä doktriinissa työntekijät edustavat kielteisiä arvoja, joten heidän toimintansa pitää estää.

3.2 TYÖTAISTELUVAPAUDEN MUU RAJOITTAMINEN

Valtiosääntöoikeudellisesti kiinnostavin alue on se kenttä, jolla kamppaillaan julkisesta vallasta ja pakon käyttämisestä. Tämän alueen tarkastelussa keskeinen instrumentti on perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten muodostama testi (luku II.2.3.)

⁴¹ Bruun 1979 s. 266–267.

⁴² Suviranta 1983 s. 8.

3.2.1 Paluu perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin

Yleiset rajoitusedellytykset on loogisesti esitetty ja eritelty vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä ja sen jälkeen julkaistussa kirjallisuudessa. Pалаan tässä vielä rajoitusperusteiden luetteloon. Päätelmiäni tukevat erityisesti seuraavat rajoitusedellytysten määrittelyt:

- *lailla säätämisen vaatimus*. Työtaisteluvapautta on pyritty ennen perusoikeusreformia ja sen jälkeen kaventamaan muilla kuin kirjoitettuun lakiin nojaavilla perusteilla. Rajoitusperusteella tarkoitetaan tässä nimenomaan eduskuntalakia.⁴³
- *täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus*. Tarkkarajaisuutta estää pyrkimys jättää työtaistelun käsite kokonaan määrittelemättä. Lainsäädännössä työtaisteluvapauskin on tietoisesti määritelty vain negatiivisesti.
- *rajoitusperusteen hyväksyttävyyys*. Etenkin työoikeudessa on vallannut alaa korporatiivisten rakenteiden hyväksyminen, jonka yhtenä tavoitteena on työrauhavelvollisuuden absolutisoiminen ja työtaistelun merkityksen ohittaminen kansalaisyhteiskunnan osallistumismuotona. Pyrkimys ei ole demokratian kanssa yhteensopiva henkilökohtaisen vapauden ja perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta.
- *oikeusturvavaatimus*. Työtaisteluja kohdellaan oikeuskäytännössä niin, että edes hyvityssakolla rangaistut eivät voi hakea muutosta tuomioihin. Muutoksenhakuoikeus on olennainen osa oikeusturva-edellytystä.⁴⁴ Nykyisellään oikeusturvakeinoja on vain yksityisen työsopimuksen tasolla tilanteissa, joissa työntekijän työsuhte lopetetaan työtaistelun vuoksi.
- *ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisvaatimus*. Työntekijöiden työtaisteluvapautta käsiteltäessä ei ole annettu riittävää painoa EIS 4 artiklan ja muiden kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaiselle pakkotyön ja pakollisen työn kiellolle, joka on tarkoin rajattu. Paitsi edunvalvontatoimintaa myös poliittisia työtaisteluja tukevat osaltaan ILO:n sopimus nro 87 ja ESP 6 artikla.⁴⁵

⁴³ Viljanen 2001 s. 65–66 ja 71.

⁴⁴ Viljanen 2001 s. 251–252.

⁴⁵ Sulkunen 2000 s. 518–519, (ILO:n sopimus nro 87 kattaa mm. hallituksen talous- ja sosiaalipolitiikkaa vastustavat protestilakot) ja 531 (ESP 6 art. mukaan tavoitteen ei tarvitse olla vain työehtosopimuksen aikaansaaminen); Aaltonen 1998 s. 7. Ks. myös Jacobs 1995 s. 472: talous- ja sosiaalipolitiikkaan kohdistuvat poliittiset lakot ovat nimenomaisesti sallittuja laajasti Länsi-Euroopassa, kuten Alankomaissa, Espanjassa, Italiassa ja Ranskassa. Italiassa kaikki poliittiset lakot ovat sallittuja, elleivät ne tähtää perustuslaillisen järjestelmän kumoamiseen.

3.2.2 Erityisesti poliittisten työtaistelujen rajoittamisesta

Kun julkisen vallan tahdonmuodostus kuuluu eduskunnalle ja muille valtion organisaatioille, onko perustuslain vastaista loukata tai häiritä tätä valtamonopolia työtaistelutoimin. Kysymys on viime kädessä siitä, saako julkista valtaa pakottaa tekemään vaaditunlaisia päätöksiä. Pakko on määritelty rikoslaissa, jossa tarkoitetaan väkivallalla tai uhkauksella pakottamista. Parlamentaarisesta pakottamisesta rikoslaki ei koske, ja politiikassa voidaanakin herkästi puhua pakottamisesta milloin milläkin taloudellisella painotuksella. Sen sijaan yksittäistä virkamiestä vastaan suunnattuna poliittinen työtaistelu voi jossain tilanteessa täyttää rikoksenkin tunnusmerkit. Rikoslaissa säännelty toiminta ei kuitenkaan kuulu erityisesti poliittisen työtaistelun yhteyteen, vaan mihin tahansa kärjistyneeseen kokoontumiseen. Sama koskee myös RL 16:9 §:n mukaista virkavallan anastamista, jossa esimerkiksi lakkotoimikunta esiintyy tietoisesti väärin perustein virkavallan haltijana.⁴⁶

Valtiosääntöoikeudellisesti kysymys onkin siitä, missä määrin lainsäädännöllä voidaan asettaa rajoituksia poliittiselle toiminnalle. Jos poliittiset työtaistelut kielletään säätämällä rangaistuksia niihin osallistuneille ja määräämällä uhkasakkoja työhön pakottamiseksi, on harkittava yhdenvertaisuuden nimissä myös muun poliittisen painostuksen kuin työtaistelun rajoittamista.⁴⁷ Yritysten ja elinkeinojärjestöjen vero- ja sosiaalipoliittiset vaatimukset voivat nekin merkitä julkisen vallan pakottamista tietynsuuntaiseen päätöksentekoon. Lomautukset ja irtisanomiset voivat niin ikään olla painostustoimintaa julkista valtaa vastaan. Yhdenvertaisuus voi edellyttää myös muiden tuotantontekijöiden kuin työvoiman säännöstelyä samassa mitassa.

Oikeuksien väärinkäyttö voidaan kieltää lailla, kuten kansainväliset ihmis- oikeussopimukset edellyttävät. Siinäkin on otettava huomioon perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.

Työoikeuden piirissä on kansainvälisiin hajanaisiin esimerkkeihin vedoten haettu poliittisten työtaistelun rajoittamiselle jonkinlaista hyväksyntää, mutta ilman Suomen lain tukea. Lähtökohtana näkyy keskusteluissa yleensä olevan, että rajoituksia pitää saada, ja perustelut on haettava vaikka oikeusjärjestyksen ulkopuolelta ”reaalisista argumenteista”. Mielestäni poliittiset työtaistelut kuuluvat demokratiaan. Korostetusti tämä ilmenee sellaisissa tilanteissa, joissa työtaistelulla tavoitellaan perusoikeuksien säilyttämistä tai laajentamista. Erityisen

⁴⁶ Vrt. Mertanen 2004 s. 125. ILO:n periaatteiden mukaan työtaisteluvapauden rajoittaminen ei ole sen sopimusten vastaista, jos kysymyksessä on vallankaappauksen ”kulissi”, Digest 529. Tällaiset tapaukset ovat ILO:n toimivallan ulkopuolella.

⁴⁷ Esimerkki viranomaisten pyrkimyksistä työtaisteluvapauden murtamiseksi on terveydenhoitoalan työtaistelun yhteydessä esitetty vaatimus, että työtaistelussa olevia voitaisiin pakottaa työhön paitsi uhkasakolla myös ”työpaikalle toimittamisin”; ks. Lapin lääninhallituksen lausunto potilasturvallisuuden varmistamisesityksestä S. 1108 A, LLH-2007-01781/So-3.

tärkeää on oikeus vastarintaan demokraattisten oikeuksien kaventamista vastaan, joskaan Suomen perusoikeusjärjestelmään ei ole otettu nimenomaista vastarintaoikeutta.

Hyvä sääntö on, että valtion elimiä saa painostaa, mutta niitä ei saa korvata. Työtaistelu ei ole väkivaltaista toimintaa, jota voitaisiin demokratiassa rajoittaa vahingontekona tai ”valtiopetoksen valmisteluna”.

4 Näkökohtia de lege ferenda

Tutkimukseni on vääjäämättä päässyt tai joutunut sivuamaan myös poliittisia kysymyksiä, mikä ei tietenkään ole valtiosääntöoikeudessa aina vältettävissä, vaikka pyrittäisiinkin pysyttelemään normatiivisen tutkimuksen kehässä. Jälkipuheena johtopäätöksiini voin esittää muutamia huomioita lainsäädännön muutostarpeista, jotka kytken perusoikeusmyönteiseen ja yksilön vapauten perustuvaan tutkijanpositioon.

Ensinnäkin perustuslakiin tarvitaan selvästi 7 §:n muusta sisällöstä eriytettyinä omana kohtanaan jokaiselle kuuluva henkilökohtainen vapaus, johon voi tukeutua toimintaoikeuksia ja yksityisautonomiää käyttäessään.

Toiseksi nykyisen kaltainen laaja ja ankara työrauhajärjestelmä ei kaikilta osin sovi demokraattiseen järjestelmään. Yhteiskunta oli aivan erilainen nykyistä työrauhakoneistoa rakennettaessa vuonna 1946, puhumattakaan 1920-luvusta. Työehtosopimusjärjestelmän olennainen sisältö on työrauhavelvollisuus, jossa järjestöt on pantu vastuuseen jäsentensä toiminnasta erityisen valvontavelvollisuuden nojalla. Vuonna 1946 taustalla oli jälleenrakentamisen ja sotakorvausten suorittamisen turvaaminen maailmansodan päätyttyä. Kollektiivinen ylätasoinen sopiminen ja vastuu olivat välttämättömiä maan teollistuessa. Työrauhavelvollisuus on ymmärrettävissä juuri teollisen tuotannon turvaamisen keinona. Nykyinen markkinatalous ei edellytä yhtä tiukkoja sääntöjä. Yksilönvapaudellekin pitää antaa enemmän arvoa kuin sodanjälkeisessä politiikassa oli edes mahdollista. Rehelliä etiikkaa mielestäni on, että jokainen vastaa tekemisistään ja sopimuksistaan. Järjestön sopimuksista pitää vastata järjestön itsensä. Ammattiyhdistyksiin verrattuna esimerkiksi maataloustuottajien järjestöjen jäsenet eivät joudu lailliseen vastuuseen mahdollisista rikkomuksista pelkän jäsenyytensä nojalla.

Tässä yhteydessä myös virkamiesten rooli ja kohtelu on problemaattinen. Kun valtaosa virkamiehistä ei käytä julkista (pakko)valtaa eikä neuvotteluissa edusta valtiota työnantajana, ei ole perusteltua säännellä palvelussuhteen ehtoja ja työrauhavelvollisuutta eri tavalla kuin yksityisoikeudellisissa työsuhteissa. Suppeaa johtavien virkamiesten joukkoa varten voisi kansainvälisten sopimusten estämättä säilyttää erilaisen työntekovelvollisuuden.

Muutoksenhaku työtuomioistuimen tuomioihin pitää säätää jo nykyisen perustuslain mukaan. Yhtenä vaihtoehtona asian järjestämiseksi on työ- ja virkaehtosopimusasioiden siirtäminen kokonaisuudessaan yleisiin tuomioistuihin. Ne tutkivat jo nykyisin osaltaan yleissitovien työehtosopimusten tulkintariitoja ja niihin perustuvia vaatimuksia. Niille kuuluu monimutkaisia ja suuressa määrin asiantuntemusta vaativia siviilioikeudellisia riitoja kuin hyvityssakko-

jen määrittäminen tai sopimustekstien tulkinta. Toisena vaihtoehtona voisi olla järjestelmä, jossa työtuomioistuimen tuomioista voisi valittaa esimerkiksi johonkin hovioikeuteen. Kolmas vaihtoehto olisi työtuomioistuimen muuttaminen muutoksenhakuinstanssiksi. Viimeksi mainittu vaihtoehto ei ole käytännössä järkevä, koska olisi vaikeaa eritellä, mistä alioikeuksien tuomioista saa valittaa hovioikeuteen ja mistä työtuomioistuimeen.

Oikeustieteen edustajat ovat vallitsevasti sillä kannalla, että työtaisteluvapaus nauttii jo nyt perustuslain suojaa. Kysymys kuuluukin, onko kansanedustajien enemmistö samaa mieltä ehdotuksista työtaisteluvapauden ja -oikeuden kirjaamisesta perustuslakiin. Mielestäni PL 13 §:ään pitäisi lisätä jo selvyiden vuoksi ja EU:n perusoikeuskirjan mukaisesti maininta työtaisteluvapaudesta sekä yksilöille kuuluvasta työtaisteluoikeudesta. Oikeuden täsmentämiseksi pitäisi samalla viitata perusteluna PL 7 §:n mukaiseen henkilökohtaiseen vapauteen, joka on kaiken toiminnan ja siten myös työtaisteluvapauden perusta. Samaan yhteyteen sopisi poliittisten työtaistelujen ja vastarintaoikeudenkin ottaminen perusoikeusluetteloon. Tämä olisi askel täydempään demokratiaan.

Zusammenfassung

Kalevi Hölttä

DIE HANDLUNGSFREIHEIT UND DIE FREIHEIT DES ARBEITSKAMPFES

Eine verfassungsrechtliche Untersuchung der politischen Grundrechte und der Freiheit des Arbeitskampfes als Grundrecht

Diese Untersuchung hat zum Zweck die Frage zu beantworten, welche die Grenzen und der Umfang der Handlungsfreiheiten und besonders der Freiheit des Arbeitskampfes im Kontext der demokratischen Gesellschaft sind.

Die Studie dehnt sich zur Frage aus, wie die Handlungsfreiheit in der finnischen Staatsverfassung, in der Gesetzgebung und in der Gerichtspraxis gesichert ist. Die Fragen werden mit rechtswissenschaftlichen Methoden beantwortet, mit Interpretierung der geltenden Rechtsnormen und mit einer Analyse der Rechts- und Verwaltungspraxis. Diese Studie ist außer der Interpretationsrechtswissenschaft auch theoretische Rechtswissenschaft, die in diesem Zusammenhang eine Systematisierung der Rechtsnormen und Begriffe bedeutet.

Die Handlungsfreiheiten ermöglichen gesellschaftliche Druck- und andere Aktivitäten der Akteure außerhalb der Parteipolitik wie zum Beispiel das bürgerliche Vereinswesen. Die Subjekte der Handlungsfreiheiten in der staatsbürgerlichen Verfassung und in den außerparlamentarischen Bewegungen, sind die regionalen Vereine, Gewerkschaftsabteilungen und bürgerliche Interessenvereinigungen, die nicht immer als stabile konventionelle Vereinigungen handeln.

Nicht nur die registrierten und damit rechtsfähigen sondern auch die formfreien Vereine sind Vereinigungen. Die Freiheit des Arbeitskampfes wird nicht nur im Zusammenhang des Arbeitsmarkts sondern als weiterer Begriff wahrgenommen. Als rechtswissenschaftliche Quellen gelten Finnlands Gesetze und deren Vorbereitungen, besonders Gutachten und Berichte des Grundgesetzausschusses. Als Quellennachweis dient die Rechtspraxis der finnischen Gerichte, der Organen und des Gerichtshofs der Europäischen Union und besonders des Europäischen Gerichts für Menschenrechte. Die Berichte der IAO haben eine bedeutende Rolle als Quelle. Die Beschlüsse der obersten Behörden der Gesetzmäßigkeitskontrolle der Grund- und Menschenrechte (Justizbeauftragter des Parlaments und Justizkanzler) sind auch ein Teil der Rechtspraxis.

Die politischen Grundrechte bilden einen wesentlichen Inhalt des demokratischen Rechtsstaats. Der demokratische Rechtsstaat beruht sowohl auf die Volkssouveränität als auch auf weite politische Grundrechte, wie auf Versammlungs-, Vereinigungs- und Meinungsfreiheit. Diese Rechte sind auch Voraussetzungen für freie Wahlen. Die bürgerlichen Vereine üben einerseits die diskursive Kontrolle aus. Sie ist notwendig für die Existenz des demokratischen Staats wie auch beim Bestreben, Beschlussfassung zu deliberieren.

Diese wissenschaftliche Studie teilt sich in vier Teile. Der erste Teil enthält Forschungsfragen, Forschungsmethoden und Referenzrahmen. Als Referenzrahmen gilt die westeuropäische Theorie des demokratischen Rechtsstaats, die besonders auf Forschungen von Jürgen Habermas beruht. Der demokratische Rechtsstaat bedeutet in diesem Zusammenhang die Rechtsordnung, in der wenigstens die bei allgemeinen freien Wahlen gewählten Gesetzgebungsorgane existieren. Außerdem werden weitere Grundrechte eingefordert. Im Mittelpunkt stehen Meinungsfreiheit, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit. Grundrechte und Demokratie sind keine Gegensätze sondern Voraussetzungen der freien Willensbildung im demokratischen Rechtsstaat. Die Grundrechte schränken den freien Willen der Bürger nicht ein, obwohl es manchmal so eingeschätzt wird. Die Zwecke der Beiden sind parallel. Teil des Staates ist die administrative Macht, die, mit ökonomischer Macht verbündet, den Korporatismus bedeutet. Die kommunizierende Macht schränkt ihn in unterschiedlichen Weisen ein. Die Staatsbürger nehmen an gesellschaftlichen Beschlüssen durch das Grundrecht teil. Finnlands Grundrecht, Paragraph 2 sichert den Individuen das Recht an der Entwicklung der Gesellschaft und der Umwelt. Von großer Bedeutung ist der Paragraph 14, wo die öffentliche Macht in die Pflicht genommen wird, um den Bürgern Möglichkeiten zu eröffnen, an allgemeinen Beschlüssen Einfluss auszuüben. Der Paragraph 22 sichert den Bürgern die Einhaltung der Grund- und Menschenrechte von Seiten der Behörde. Diese Verpflichtung gilt für alle Behörden, woraus sich eine Erleichterung zur Einhaltung der Grundrechte mit positiver Note ergibt.

Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit sind ebenso wichtig wie die Meinungsfreiheit. Die Haltung der Polizei wird bei der Definition der Meinungsfreiheit berücksichtigt. Davon zeugen auch negative Beispiele hinsichtlich der Grundrechte. Ein eigenes Kapitel behandelt zivilen Ungehorsam, weil deren rechtswissenschaftliche und ethische Analyse Bedeutung in der rechtswissenschaftlichen Literatur hat.

Der Bürger hat Einfluss auf gesellschaftliche Angelegenheiten durch öffentliche Diskussion. Als Druckmittel zur Durchsetzung des Volkswillens können öffentliche Erklärungen, Delegationen, Demonstrationen und Arbeitskämpfe benutzt werden. Der Ausgangspunkt der politischen Grundrechte ist die Meinungsfreiheit, die die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit unterstützen. Die Meinungsfreiheit ist seit langem nicht mehr stark eingeschränkt worden in

Finnland, außer zum Schutz des Privatlebens, der Verbrechungskämpfung wie der Verleumdung und rassistischen Volkshetze.

Die freie Presse, Radio, TV und Netz, die ein wesentlicher Teil der Meinungsfreiheit ist, kann eingeschränkt werden, um Gerichtsverfahren und Akten geheimzuhalten. Die Behörden haben die Möglichkeiten zur Vereinsbildung nach dem II Weltkrieg nicht nennenswert eingeschränkt, außer weniger Ausnahmen. Im finnischen Vereinsgesetz gibt es ein Relikt, vor der Reform der Grundrechte 1995, in dem es verboten ist Vereine zu gründen, die gegen die guten Sitten verstoßen. Der Begriff "Gute Sitte" ist unexakt und beruht auf subjektiver Deutung derselben. Die Einschränkung der Grundrechte liegt auf dieser Grundlage nicht vor. Vor dem II Weltkrieg wurden viele finnische Vereine als staatsgefährdend betrachtet und rund 2000 Vereinigungen wurden aus politischen Gründen aufgelöst und deren Vermögen konfisziert. Die Behörden nutzten ihre Rechte, die durch das Ausnahmegesetz gegeben waren, um linke Vereine und Gewerkschaften aufzulösen. Das allgemeine und gleiche Stimmrecht wurde auch eingeschränkt.

In den letzten Jahren ist die Versammlungsfreiheit vielfach eingeschränkt worden. In der Praxis geht es um die Vorgehensweise der Polizei. Die höchsten Aufsichtsbehörden haben viele Fehler in der Polizeiarbeit gesehen, aber von Maßnahmen abgesehen. Das übliche Argument der Polizei ist, dass die sog. öffentliche Ordnung und Sicherheit der Gefahr ausgesetzt werden, wenn keine Beschränkung der Meinungsfreiheit da ist. Sicherheit ist ein definierbarer Begriff, aber "öffentliche Ordnung" ist mit dem undeutlichen Begriff "gute Sitte" definiert worden. Sowohl der Verstoß gegen die gute Sitte als auch gegen die öffentliche Ordnung sind fadenscheinige Gründe der Verwaltungsbehörden um politischen Einfluss und Aktivität der Bürger einzuschränken. Die Polizei hat mit Festnahmen und anderen Zwangsmaßnahmen praktisch Versammlungen verhindert. Die ausgedehnte Auslegung des Rechts zur Auflösung von Versammlungen hat dazu geführt, dass schon vorher entschieden wird, was die öffentliche Ordnung und Sicherheit gefährdet, falls Versammlungen oder Demonstration erlaubt würden. Weil die Demonstration eher als Recht der Redefreiheit als Versammlungsfreiheit zu betrachten ist, geht es um die Zensur der Meinungen.

Das Recht zum Arbeitskampf hat zwei Bedeutungen. In dieser Arbeit wird sie als allgemeines Recht des Arbeitskampfes definiert, die sich auf die allgemeine Handlungsfreiheit der Staatsverfassung stützt. Der Schutz der Freiheit ist Voraussetzung für ein autonomes Privatleben und der Vertragsfreiheit. Besonders die negative Vertragsfreiheit hat klare Berührungspunkte mit der Freiheit des Arbeitskampfes. Das Gegenteil dieser privaten Freiheit ist die Zwangsarbeit. Gewöhnlich wird der Arbeitskampf auf das Recht der Gewerkschaft begrenzt und als sog. Streikrecht betrachtet. Das Streikrecht ist durch viele internationale Verträge geschützt, die auch ein Teil der finnischen Gesetzgebung

sind, zum Beispiel die Verträge der Internationalen Arbeitsorganisation IAO Nummer 87 und 98, Europäische Menschenrechtskonvention Artikel 11, Charta der Grundrechte der Europäischen Union Artikel 28, Europäische Sozialcharta Artikel 6 und IPWSKR Artikel 8. In der finnischen Rechtsliteratur geht die vorherrschende Meinung davon aus, dass die Freiheit des Arbeitskampfes bei der Interessenvertretung den Schutz des Grundgesetzes beruhend auf Paragraph 13 des Grundgesetzes genießt. Das Recht des Arbeitskampfes wird von dem Paragraph der Organisierungsfreiheit abgeleitet. Der Unterschied des Organisationsrechts gegenüber der gewöhnlichen Vereinigungsfreiheit liegt gerade darin, dass in der Interessenvertretung entweder sichtbare oder zumindest mögliche Druckmittel dabei sind. Im finnischen Grundgesetz wird aus geschichtlichen Gründen das Recht auf Arbeitskampf nicht erwähnt, sondern es wird von dem Paragraph 13 und in dieser Arbeit auch von dem Paragraph 7 abgeleitet.

Zu der allgemeinen Freiheit des Arbeitskampfes gehört die Freiheit des politischen Arbeitskampfes. Der zentrale Punkt der Untersuchung ist, dass die politische Freiheit des Arbeitskampfes unbedingt zu dem demokratischen Rechtsstaat gehört. Sie kann nur durch kriminalgesetzliche Kriterien oder Gesetze, die um die lebenswichtigen Funktionen der Gesellschaft und die Gesundheit der Bevölkerung zu sichern, eingeschränkt werden. Das Strafrecht soll auch "der Einschränkungstest" des Grundrechts untergeordnet werden. Die zu rechtfertigenden Einschränkungen sind Einschränkungen, die als Gesetz gegeben und exakt sind. Diese Einschränkungen sollen mit den internationalen Menschenrechten und dem Grundsatz der Gleichberechtigung zusammenpassen, gesellschaftlich akzeptabel und in richtiger Relation zu dem erstrebten Zweck sein. Ein wesentlicher Teil der Grundrechte, Wesensgehalt, soll immer unantastbar bleiben. Außerdem soll der Rechtsschutz mit Beschwerderecht verknüpft werden.

Die zentrale Folgerung ist, dass ein Teil des demokratischen Rechtsstaats sowohl für die Einzelnen als auch für die Gemeinschaft die erweiterte Handlungsfreiheit und als dessen Teil die Freiheit des Arbeitskampfes ist. Das Recht auf Streiks ist das Grundrecht des Einzelnen, das Individuen zusammen auf Grund der Wirkung ausüben. Als Subjekt der Freiheit des Arbeitskampfes kann ein Verein indirekt oder direkt sein, der den Arbeitskampf organisiert. In der Praxis wird das Recht auf den Arbeitskampf oft als das Recht der Gewerkschaft verstanden (entsprechend dem Recht der Arbeitgeber den Tarifpartner zu drücken). Auf den Arbeitsmärkten geht es um das Recht der Verbände, Druck zu organisieren um Arbeitsbedingungen zu verändern.

In dieser Untersuchung wird der Begriff der allgemeinen Freiheit des Arbeitskampfes begutachtet. Der ist weit allgemeiner und ein ausgiebigeres Recht als das Gewerkschaftsrecht. Die allgemeine Freiheit des Arbeitskampfes ist das Recht um gesellschaftlich zu handeln und zu wirken. Es ist eine Form der Mei-

nungsäußerung. Sie prägt den politischen Arbeitskampf, der charakteristisch für Demonstrationen gegen staatliche Willkür ist. Der Arbeitskampf, auch in der Form vom Generalstreik ist im demokratischen Rechtsstaat auch als Handlung gegen den Staat und für Änderung oder Erhaltung der Gesellschaftsordnung erlaubt.

Der Begriff des Arbeitskampfes hat sich in der arbeitsrechtlichen Praxis besonders in den Urteilen des Arbeitsgerichtes weiter als ursprünglich gemeint ausgeweitet. Die logische Schlussfolgerung ist, dass der Arbeitskampf als Methode und Maßnahme definiert wird. Eine andere Sache sind die Ziele des Arbeitskampfes. Obwohl das Ziel des Arbeitskampfes Änderungen in der Politik des Staates oder des Arbeitsgebers in Fragen der Umgebungs- und Geschäftspolitik ist, kann der als Arbeitskampf definiert werden, wenn der Arbeitsablauf des Arbeitsplatzes gestört wird. Dadurch wird die Auffassung von Wolfgang Däubler, Martin Wesch und anderen deutschen Rechtswissenschaftlern akzeptiert, nach dem der Arbeitskampf "mittels kollektiver Störung des arbeitsvertraglichen Pflichtenprogramms bewirkte Druckausübung" (Wesch S. 23, siehe auch Däubler 1987b S. 62–63) ist. Wenn die Druckausübung nicht mit der Arbeit und dessen Fortgang verbunden ist, wie z.B. der Kaufboykott, geht es nicht um Arbeitskampf, obwohl die Ziele der Aktion mit den Arbeitsbedingungen verbunden sind. Die Arbeiter werden beim Kaufboykott ihre Rechte als Konsumenten nutzen. Die Arbeiter haben viele Rollen, nicht nur der Vollbringer der Arbeit, die unter der Direktionsbefugnis des Arbeitgebers ist. In diesem Zusammenhang wird in der Studie eine kritische Stellung zu der heutigen Praxis des finnischen Arbeitsgerichts genommen, das den Begriff des Arbeitskampfes ausgedehnt hat, um die Arbeitsfriedenspflicht zu erweitern.

Bei der Erörterung der verschiedenen Formen des Arbeitskampfes wurde eine Teilung der Druckausübung ersichtlich, einerseits Druck auf der Arbeit, andererseits außerhalb des Arbeitsplatzes. Erstgenannte Formen des Arbeitskampfes sind Streik, Sitzstreik, Überstunden-stop, Obstruktion, Bummelstreiks und Versammlungen auf der Arbeitsstelle. Zu den letztgenannten Formen gehört vor allem Boykott, damit neue Arbeits- und Beamtenverhältnisse gehemmt werden. Hierzu gehört noch die physische Blockierung der Arbeitsstelle. Das ist oft ziviler Ungehorsam, an dem auch andere als die Arbeiter der Arbeitsstelle teilnehmen können. Ein Beispiel ist die Verhinderung des Datenverkehrs. Die gewaltlosen Arbeitskämpfe sind erlaubt, wenn in den Kollektivverträgen keine beschränkenden Vorschriften zu finden sind. Dasselbe gilt auch für die Streikwachen. Wenn Streikposten in der Nähe des Arbeitsplatzes versammelt sind, soll das Gesetz der Versammlungsfreiheit angewendet werden.

In dieser Untersuchung wird der Begriff abgelehnt, nach dem der Arbeitskampf nach Zielen definiert wird. Nach dieser Auslegung wäre es immer ein Arbeitskampf, wenn durch Druckmaßnahmen Änderungen der Kollektivverträge verlangt werden. So eine Auffassung der Begriffe würde dazu führen, dass

die politischen Arbeitskämpfe gar keine Arbeitskämpfe wären, aber andererseits irgendeine beliebige Druckmaßnahme sowohl während der Arbeitszeit als auch in der Freizeit ein Arbeitskampf wäre, wenn die Ziele mit Arbeitsverhältnissveränderungen verbunden wären. Solche Interpretation der Begriffe führt zur Bestrafung der staatsbürgerlichen Aktivitäten. Beweise dafür gibt es schon in den Beschlüssen des Arbeitsgerichts. Die aus diesen Zielen abgeleitete Definition würde den Gerichten die Machtbefugnis geben, die Aktivitäten der Bürger und Vereine in jedem Fall als Arbeitskampf zu definieren, was immer auch der Zweck ist. Dieselben Aktivitäten könnten gleichzeitig sowohl Arbeitskampf als auch kein Arbeitskampf sein, weil der Arbeitskampf gleichzeitig mehrere verschiedene Ziele haben kann.

Die Schlussfolgerung ist, dass das System des Arbeitsfriedens während der Kollektivverträge im heutigen Umfang nicht zum demokratischen Rechtsstaat passt. Nicht nur die Parteien, die die Arbeitsfriedenspflicht - besonders die aktive Arbeitsfriedenspflicht – vereinbart haben, werden auch Andere auf bestimmte Weise zu handeln verpflichtet, um auf den Arbeitskampf zu verzichten. Der Status der Kollektivverträge ist keine Rechtsnorm, weil der Staat die Gesetzgebung den Arbeitsmarktorganisationen nicht delegiert hat. Die Rolle des Arbeitsgerichts als die einzige Rechtsinstanz in Fragen des Arbeitsfriedens kommt nicht dem Status des gesetzlichen Gerichtsverfahrens entgegen.

In dem *De lege ferenda* – Abschnitt wird vorgeschlagen, die Freiheit des Arbeitskampfes als ausdrückliches Grundrecht in das Grundgesetz einzubeziehen, wie es Brauch in West Europa ist. Das Beschwerderecht gegenüber Urteilen des Arbeitsgerichts soll eingeführt werden.

Der Finnische Juristenverein 2012
ISBN 978-951-855-316-1

Ratkaisuhakemisto

Korkeimpien oikeuksien oikeustapaukset

KKO 1933 nro 542/207, taltio 3120 s. 91
 KKO 1941 II 95 s. 92
 KKO 1951:3307 s. 278
 KKO 1983 II 159 s. 71, 314
 KKO 1983 II 187 s. 243
 KKO 1985 II 118 s. 245–246, 314
 KKO 1987 II 86 s. 246–247, 314
 KKO 1999:39 s. 243, 314
 KKO 1999:2573 s. 96, 314
 KKO 2000:94 s. 247, 296
 KKO 2002:91 s. 71, 314
 KKO 2003:84 s. 72, 314
 KKO 2003:128 s. 71, 314
 KKO 2010:93 s. 162

KHO 2007:71 s. 61

Alemmat oikeusasteet

Helsingin HO nro 6545 (R96/174) s. 98
 Helsingin HO nro 1420, 15.5.2006 s. 247
 Helsingin käräjäoikeuden tuomio nro 6492,
 22.2.2011 (L 09/36752) s. 106

Työtuomioistuim

TT 6/1976 s. 214
 TT 16/1976 s. 283
 TT 92/1977 s. 179
 TT 82/1979 s. 180
 TT 113/1980 s. 249
 TT 64/1983 s. 180
 TT 122/1983 s. 180
 TT 137/1983 s. 180
 TT 80/1986 s. 210, 315
 TT 87/1986 s. 254
 TT 68/1994 s. 182, 211
 TT 69/1994 s. 182
 TT 49/1994 s. 195
 TT 48/1995 s. 284
 TT 19/1997 s. 195

TT 24/1997 s. 195
 TT 74/1997 s. 284
 TT 15/1998 s. 284
 TT 17/1998 s. 154
 TT 105/2007 s. 237
 TT 32/2008 s. 178
 TT 14/2009 s. 181
 TT 143/2009 s. 283
 TT 41/2010 s. 195
 TT 94/2010 s. 254

Ylimpien laillisuusvalvojen päätökset

AOA 981/4/95 s. 115, 133
 AOA 1128/4/96 s. 95
 AOA 1818/4/96 s. 98
 AOK 993/1/97 s. 121
 AOK 1266/1/98 s. 108–109
 EOA 1909/4/00 s. 108
 AOK 1225/1/01 s. 132–133
 AOK 440/1/02 s. 133–134
 AOA:n Selvitys viranomaisten toiminnasta
 Smash Asem -mielenosoituksen yhteydes-
 sä 9.9.2006; ratkaisu 28.11. 2007 (Dnro
 1836/2/07) s. 134–135, 318
 AOA:n lausunto 29.3.2011 (DNro3674/4/09)
 s. 46

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

PeVL 6/1988 vp (HE 64/1988 vp yhdistys-
 laiksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi)
 s. 91
 PeVM 25/1994 vp (HE 309/ 1993 vp
 perustuslakien perusoikeussäännösten
 uudistamiseksi) s. 45, 107, 152, 156, 251
 PeVL 5/1997 vp (HE 261/1996 vp laiksi
 Suomen Pankista) s. 200
 PevL 23/1997 vp (HE 6/1997 vp oikeuden-
 käyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä
 vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaa-

lirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi) s. 46
 PeVL 3/1998 vp (U 61/1997 vp Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (komission väliintulojärjestelmä tiettyjen kaupan esteiden poistamiseksi) s. 220
 PeVM 10/1998 vp (HE 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi) s. 66, 157
 PeVM 13/1998 vp (HE 145/1998 vp kokoon-tumislainsi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi) s. 116, 120, 127
 PeVL 31/1998 vp (HE 76/1998 vp pelastus-toimilainsi) s. 166
 PeVL 44/1998 vp (HE 148/1998 laiksi jär-jestyksenvalvojista) s. 124
 PeVM 1/1999 vp (HE 1/1998 vp; PeVM 10/1998 vp; ehdotus Suomen perustuslainsi) s. 157
 PeVL 5/1999 vp (HE 34/1999 vp laiksi poliisilain muuttamiseksi) s. 46, 126
 PeVL 10/2000 vp (HE 183/1999 vp rikollis-jär-jestön toimintaan osallistumisen sää-tämisestä rangaistavaksi) s. 80
 PeVL 41/2000 vp (HE 157/2000 vp työso-pi-muslainsi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi) s. 63, 66
 PeVL 50/2001 vp (HE 152/2001 vp laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelus-ta ja valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta) s. 66
 PeVL 58/2001 vp (HE 212/2001 vp laiksi lukiolain 18 §:n muuttamisesta) s. 66
 PeVM 12/2002 vp (Hallituksen toimenpide-kertomus vuodelta 2001) s. 66
 PeVM 14/ 2002 vp (HE 54/2002 vp laiksi sananvapauden käyttämisestä joukkovies-tinnässä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi) s. 107
 PeVL 20/ 2002 vp (HE 20/2002 vp laiksi turvallisuuden edistämiseksi yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistami-seksi) s. 125, 136, 140, 274
 PeVL 12/ 2003 vp (PNE 1/ 2003 vp, puhe-miesneuvoston ehdotus laiksi eduskunnan virkamiehistä sekä eduskunnan päätöksik-si eduskunnan kanslian ohjesäännön ja valtion tilintarkastajien johtosäännön muuttamisesta) s. 154, 155, 167, 201

PevL 26/ 2004 vp (HE 81/2004 vp laiksi rikoslain ja kokoon-tumislain muuttamiseksi) s. 123
 PeVL 5/ 2006 (HE 225/ 2004 vp laiksi lastensuojelulain muuttamisesta) s. 213
 PeVL 8/ 2006 vp (HE 203/ 2005 vp elintarvi-ke-turvallisuusviraston perustamisen edellyttämistä muutoksista eräisiin lakeihin) s. 166, 204
 PeVL 10/2006 vp (HE 265/2006 vp laiksi jär-jestyksenvalvojista annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi) s. 124
 PeVL 15/ 2007 vp (HE laiksi potilasturvalli-suuden varmistamisesta terveydenhuollon työtaistelun aikana) s. 155, 202, 205
 PeVL 6/ 2009 vp (HE valmiuslainsi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi) s. 289
 PeVM 9/2010 vp (HE 60/2010 vp Suomen perustuslain muuttamisesta) s. 289
 PeVL 67/2010 vp (HE 224/2010 vp poliisi-lainsi ja siihen liittyviksi laeiksi) s. 125, 126

Hallintoviranomaisten ratkaisut

Länsi-Suomen lääninhallituksen päätös
 12.11.1999 Dnro LSLH-1999-3956/Si-6
 s. 109

Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomiois-tuin EIT

Die Kommunistische Partei Deutschlands vs. Saksan Liittotasavalta, valitus 250/57 s. 300–301
 X, Y ja Z vs. Saksan Liittotasavalta, valitus 277/57 s. 300
 Schmidt ja Dahlström vs. Ruotsi, valitus nro 5589/72 s. 217
 Svenska Lokmannaförbundet vs. Ruotsi, valitus nro 5614/72 s. 217
 Sunday Times vs. Yhdistynyt Kuningaskunta, valitus nro 6538/74, 26.4.1979 s. 36
 Glasenapp vs. Saksan Liittotasavalta, valitus nro 9228/80 s. 300
 Young, James ja Webster vs, Yhdistynyt Kuningaskunta, valitus numero 7601/76 ja 7806/77, 13.8.1981 s. 81

Plattform "Ärzte für das Leben" vs. Itävalta, valitus nro 10126/82 s. 43, 113
 van der Mussele vs. Belgia, 23.11.1983 s. 163
 D.Wilson, The National Union of Journalists ym. vs. Yhdistynyt Kuningaskunta, valitukset nrot 30668/90 ja 3067/96 s. 216
 Vogt vs. Saksan Liittotasavalta, valitus nro 17851/91 s. 301
 Torgny Gustafsson vs. Ruotsi 25.4.1996, valitus nro 15573/89; vuosikirja 1996:637 s. 215
 Federation of Offshore Workers`Trade Unions ym.vs. Norja, valitus nro 38190/97 s. 216
 United Communist Party of Turkey vs. Turkki, valitus nro 133/1996/752/951, 30.1.1998 s. 301
 Verein gegen Tierfabriken Schweiz vs, Sveitsi, valitus nro 24699/94, 28.6.2001 s. 105–106
 Nurettin Aldemirin ym.vs. Turkki, valitukset nrot 32124/02, 32126/02, 32129/02, 32132/02, 32133/02 ja 32138/02 s. 117–118
 Refah Partisi (Hyvinvointipuolue) ym. vs. Turkki, valitukset nrot 41340/98, 41343/98 ja 41344/98, 13.2.2003 s. 93
 Appleby ym. vs. Yhdistynyt Kuningaskunta valitus nro 44306/98, 24.9.2003 s. 34, 44, 114
 Aysun Urcan ym. vs. Turkki, valitukset nrot 23018/04, 23034/04, 23042/04, 23071/04, 23073/04, 23081/04, 23086/04, 23091/04, 23094/04, 23444/04, ja 23676/04 s. 216
 Bukta ym vs. Unkari, valitus nro 25691/04, 17.7.2007 s. 118
 Demir ja Baykara vs. Turkki, valitus nro 34503/97, 12.11.2008 s. 162, 217
 Enerji Yapi-Yol Sen vs. Turkki, valitus nro 68959/01, 21.4.2009 s. 162, 217
 Danilenkov ym. vs Venäjä, valitus nro 67336/01, 30.6.2009 s. 217

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin EYT, nyk. Euroopan unionin tuomioistuin EUT

asia 6/64 (Flaminio Costa v. ENEL) s. 220
 C-112/00 (Eugen Schmidberger Internationale Transporte Planzüge vastassa Itävallan tasavalta) s. 222
 C-265/95 (EY:n komissio vastassa Ranska) s. 219
 C-438/05 (Viking Line vastassa Suomen Merimies-Unioni) s. 222–224
 C-341/05 (Laval un Partneri Ltd vastassa Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan ja Svenska Elektikerförbundet) s. 224–225

Asiahakemisto

Anarkia, anarkismi, anarkosyndikalismi
s. 28, 81, 95, 190, 268

Boikotti, ks. saarto

Demokratia s. 23
- deliberatiivinen demokratia s. 25 ss., 54,
153
- minimidemokratia s. 25, 50, 200

Demokraattinen oikeusvaltio s. 5, 7, 26–35,
39, 70, 99, 135, 159

Direktio-oikeus s. 177, 182, 183–184, 211

Diktatuuri s. 24, 150

Diskursiivinen kontrolli s. 25, 34, 37, 50, 66

Drittwirkung, ks. horisontaalivaikutus

Elinkeinovapaus s. 6, 119, 121, 221, 247,
291, 294

Estäminen s. 75 ss.

- kokouksen s. 128 ss.

- sananvapauden s. 107–108

- yhdistystoiminnan s. 93 ss.

Etujärjestö s. 11, 30, 49 ss., 56, 78

Fasismi s. 52–53, 82, 252

Hakusaarto, ks. saarto

Hallinnollinen valta s. 31, 35

Henkilökohtainen vapaus s. 37, 41, 289, 303,
319, 324, 329

Hidastus ks. jarrutus

Horisontaalivaikutus s. 42–44

Hyvän tavan vastaisuus s. 91, 238, 240–252,
274, 277, 288

Hätätila s. 165–166, 227

Irtisanomissuojat s. 291

Jarrutus s. 72, 186, 191–193, 233, 283

Jokamiehenoikeus s. 93, 115, 125

Jouha-toiminta, -joukot s. 98, 134, 144–145,
317

Joukkokortisanoutuminen s. 191, 202, 220,
271, 281, 283, 324

Järjestyksenvalvoja s. 114, 118, 124–125

Järjestysrikkomus s. 140

Kansalaistoiminta s. 6, 31, 36, 59, 77, 82,
119

Kansalaistottelemattomuus s. 49, 67–73,
104, 122, 149, 194, 195, 275, 304, 312

Kapina s. 254, 260, 275, 277, 278, 287–288

Katuparlamentti s. 140, 255

Kokoontumisrikos s. 118

Kollisio s. 34, 44, 45, 291–297

Kommunikatiivinen valta s. 28, 31, 199

Kommunismi s. 52, 54, 95, 300.

Korporatismi s. 49, 52–59

Lakko s. 188–191

- istumalakko s. 193

- ”italialainen” s. 283

- pistelakko s. 186, 190

- ”villi lakko” s. 266, 268, 269

- v. 1956 yleislakko s. 94, 189, 190, 194,
260, 271–273, 278

yleislakko s. 188–190

Lakko-oikeus s. 149, 150–153, 154, 163

Lakkovartiointi, -vahti s. 118–119, 124, 145

Laval s. 224–225

Luovutuslakko s. 256

Markkinatalous s. 67, 236, 333

Mellakka s. 134–135

Mielenosoitus s. 104, 111–112, 116, 119,
121, 139–143

Muutoksenhakuoikeus s. 212–214

Naamioitumiskielto s. 123

Neutraliteettiperiaate, -oikeus s. 188, 284,
296

Oikeuden väärinkäyttö s. 105

- Omaisuu den suoja s. 75, 83–86, 88, 93, 159, 207
- Osallistumisoikeudet s. 25, 29–31, 39, 303–304
- Painostus s. 99–100
- lajit s. 103–104
 - painostustarkoitus s. 99
 - painostusvaikutus s. 99
- Pakkotyö, pakollinen työ s. 7, 150, 162, 165–166, 203, 206, 303, 329
- Pakottaminen s. 22, 99–100, 166, 257
- rikoslain mukainen s. 71, 81, 207, 247–248, 273
 - parlamentaarinen s. 265, 272, 276, 330
- Perusoikeus
- liikkumiseen s. 16, 27, 41, 44, 53, 76, 88, 119, 206, 272, 290, 292–293
 - työhön s. 6, 39, 88, 95, 294–295
 - perusoikeuksien rajoittamis edellytykset s. 44–49, 255, 302, 325
 - perusoikeuksien turvaamis velvollisuus s. 44, 84, 304
 - perusoikeuksien tärkeysjärjestys s. 39 alav. 82, 205
- Piilevät määräykset s. 210–211, 315, 320
- Poliisi s. 18, 22, 43
- valtuudet s. 46, 76, 109, 116, 120, 125, 127, 129, 130–131, 141
 - yleistoimivalta s. 76, 126, 299, 302
- Professio s. 16, 81, 130, 242, 250, 315
- Puolustustila s. 287–288
- ”Roskaväki” s. 24, 140
- Saarto s. 188, 311
- fyysinen saartaminen s. 193–194
 - hakusaarto s. 179, 185
 - itsenäinen saarto s. 158
 - käsite s. 149–150, 156
 - käsittelysaarto s. 184, 312
 - laivan saarto s. 178, 245–248
 - ostosaarto s. 156, 158, 179–183
- Sananvapaus, toimintaoikeutena s. 101–104
- Smash Asem6 -miel enosoitus s. 134–135
- Sopimusvapaus s. 6, 11, 40–42, 62–63, 157, 159, 182, 191, 202, 235, 298
- negatiivinen sopimusvapaus s. 150, 235, 311
- Suhteellisuusperiaate s. 47, 76, 119, 141, 201, 207, 223–225, 230
- Suojelupoliisi, Supo s. 94–96, 272
- Suojelutyö s. 284–285
- Suora toiminta s. 67, 72, 75, 192, 221, 276
- viranomaisten s. 76, 132
- Säännöstämiskompetenssi s. 58, 64
- Šikaani s. 297–298
- TEHY:n työtaistelu s. 202–208, 289
- Työehtosopimus
- järjestelmä, tariffiautonomia s. 59–61
 - suhteessa valtiosääntöön s. 62–65
 - yleissitovuus s. 53, 60–64, 212, 224, 333
- Työntekijäyhdistys s. 4, 160–161, 196
- Työrauhavelvollisuus s. 5, 58, 159, 181
- aktiivinen ja passiivinen s. 237
 - pysyvä s. 237, 283–284
 - relatiivinen s. 169–170, 208–211
 - yleinen s. 237–240, 249–250
- Työsopimus
- sen rikkominen työtaistelussa s. 192, 196, 208, 229, 255, 263, 265, 274, 324
- Työstä pidättäytyminen s. 158, 176–177
- Työtaistelu
- lajit s. 186–195
 - myötätuntotyötaistelu s. 174, 176, 184, 224–225, 229, 233, 258, 266, 279–281, 284, 328
 - määritelmä s. 169–171, 183–184
 - poliittinen työtaistelu s. 5, 253–262, 270, 275, 299, 303, 304, 322– s. 323, 330
 - poliittisluonteinen työtaistelu s. 6, 227, 257–258, 265–266, 268, 319
 - tunnusmerkit s. 171
 - virkamiesten s. 172, 200, 201, 228, 231–232, 233, 266, 281–286
- Uhkaaminen s. 112, 207, 247, 270, 323
- työtaistelulajina s. 104, 178
- Ulkoparlamentaarinen toiminta s. 7, 50, 51, 52, 200, 256, 259, 265, 270, 323
- Vahingonkorvaus s. 106, 127, 152, 207, 208, 240, 242–243, 247
- Vaikuttaminen s. 3, 7, 27, 34, 49, 56, 75, 99–100, 101, 255, 304–305, 233–323

Vallankumous s. 91, 190, 254, 272, 276, 277
Vallankumouksellinen työtaistelu s. 254,
271, 274–275, 278
Valmiustila s. 287–290
Valtaaminen s. 193
Valtio
- määritelmä s. 21–23
- valtiosääntö s. 22
Valtionvastainen toiminta s. 271
Vastarintaoikeus s. 265, 334
Viking OÜ s. 222–224, 225
Virkaehtosopimus s. 237, 239, 281–282, 284

Yhdenvertaisuus s. 33, 39, 48, 236, 291, 295
Yhdistys
- lakkauttaminen s. 82, 86, 91–93, 253,
300–301, 313
- perustaminen s. 78–79
- yhdistymisvapaus s. 35, 81–82
Yhdistysautonomia s. 85–86, 110, 154
Yksityisautonomia s. 27, 42–43, 140, 157,
159, 333
Yleinen järjestys ja turvallisuus (YJT) s.
125–126, 135–142
Yleinen työtaisteluvapaus s. 321–324

Århusin sopimus s. 44

Työtaisteluvapautta on yleensä tarkasteltu yhteydessä työmarkkinoiden edunvalvontaan, etujärjestöjen painostustoimintana tulojakokamppailussa. Tässä mielessä myös kansainväliset ihmisoikeussopimukset määrittelevät niin sanotun lakko-oikeuden – ja toisinaan myös työsulkuoikeuden – järjestöille kuuluvaksi perustavaa laatua olevaksi oikeudeksi. Tällöin tarkoitetaan nimenomaan lakko-oikeutta, joka on työnantajaan kohdistuva työntekijöiden kollektiivinen toimintaoikeus.

Tässä tutkimuksessa työtaisteluun avataan valtiosääntöoikeudellinen näkökulma. Se tarkoittaa enemmänkin työtaisteluvapauden kuin -oikeuden systematisointia. Työtaisteluvapaus on tässä yhteydessä osa yleistä toimintavapautta muiden perusoikeuksien rinnalla ja lomassa. Tutkimuksessa päädytään yleisen työtaisteluvapauden käsitteeseen, joka on demokraattisessa oikeusvaltiossa ilmaus pääsäännöstä. Työtaisteluvapaus yleisenä toimintavapautena ulottuu myös poliittiseen vaikuttamiseen ja osallistumiseen. Työtaisteluvapaudella on myös sananvapauteen ja perustuslaissa taattuun yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen liittyvä ulottuvuutensa.

Tutkimus jakautuu yleiseen toimintaoikeuksia koskevaan osaan ja erityisesti työtaisteluvapautta koskevaan osaan. Edellisessä käsitellään poliittisia perusoikeuksia, kuten sananvapautta, yhdistymisvapautta ja ennen kaikkea kokoontumis- ja mielenosoitusvapautta. Näiden rajoituksia käsiteltäessä esitetään tulkintasuosituksia sekä arvioidaan viranomaisten, etenkin poliisin toimintaa perusoikeuksien rajoittamisessa. Jälkimmäinen osa keskittyy työtaisteluvapauteen ja sen rajoitusedellytyksiin demokratian oloissa.

