
PROTESTIN RAJAT

Poliittiset lakot tarvitsevat tarkemman tulkinnan

SEPPÖ KOSKINEN

Oikeustieteen tohtori, valtiotieteen kandidaatti **Seppo Koskinen**
toimii Turun yliopiston työoikeuden professorina.

- Suomessa poliittisiin lakkoihin suhtaudutaan poikkeuksellisen sallivasti. Vallitseva työoikeudellinen tulkinta määrittelee poliittisen lakon lailliseksi, jos se ei liity työehtosopimukseen.
- Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa on pidetty hyväksyttävänä kestoltaan korkeintaan muutaman tunnin spontaaneja protestilakkoja. Saksassa ja Britanniassa poliittiset lakot ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä, koska työn-antaja ei voi vastata niiden vaatimuksiin.
- Poliittista lakkoilua voitaisiin Suomessa vähentää muuttamalla joko nykyistä yksioikoista oikeustulkintaa tai tiukentamalla lainsäädäntöä.
- Työtuomioistuin voisi poliittisia lakkoja tulkitessaan painottaa sitä, menettääkö työehtosopimus merkityksensä työrauhan turvaajana.
- Poliittinen lakko olisi kielletty, jos se kohdistuu työehtosopimukseen kokonaisuudessaan. Tällöin myös poliittisen lakon osapuoleksi ilman omaa syytään joutunut työnantaja voisi hakea yleisestä tuomioistuinta korvausta kärsimistään vahingoista.
- Vaihtoehtoisesti työehtosopimuslakiin voidaan lisätä säädös, jonka mukaan lakon tulee kohdistua asioihin, joista työnantaja ja työntekijä voivat keskenään sopia.

Veturimiesten liitto pysäytti elokuussa 2017 junaliikenteen yli vuorokaudeksi, kun liikenne- ja viestintäministeriö kertoi keinoista, joilla rautateiden henkilöliikenne avataan kilpailulle. Veturinkuljettajat ilmoittivat osoittavansa mieltä Juha Sipilän (kesk.) hallituksen liikenne- ja omistajapolitiikkaa vastaan.

Muut kuljetusliitot osoittivat tukensa veturinkuljettajien lakolle ja ilmoittivat olevansa valmiita päättämään toimista, joilla liikenne- ja viestintäministeriö sekä hallitus saadaan luopumaan suunnitelmistaan. Tässä rintamassa olivat Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto, Posti- ja Logistiikka-alan Unioni, Suomen Merimies-Unioni, Ilmailualan Unioni, Suomen Lentoemäntä- ja Stuerttiyhdistys, Raideammattilaisten Yhteisjärjestö, Rautatievirkamiesliitto ja Suomen Lennonjohtajien Yhdistys.

Veturinkuljettajien lakko ei ole ainoa laatuaan. Varovaisesti arvioiden lakkoja, joissa on ollut ainakin jossain määrin poliittinen motiivi on 2000-luvulla järjestetty 1–2 vuodessa.

Viralliset työtaistelutilastot eivät kerro poliittisten lakkojen määrää, sillä lakkoa ei voida luokitella poliittiseksi pelkästään sillä perusteella, että työntekijäjärjestö ilmoittaa lakolle poliittisen syyn. Viime vuosina poliittisia lakkoja on myös puntaroitu aiempaa useammin työtuomioistuimessa (ks. lisää sivun alalaidasta).

Työoikeudellisesti poliittinen työtaistelu on toimi, joka kohdistetaan työmarkkinavastapuolen sijasta johonkin poliittiseen elimeen ja toteutetaan lopettamalla työnteko työpaikalla. Yleensä poliittisilla lakoilla pyritään vaikuttamaan eduskuntaan, valtioneuvostoon, kunnanvaltuustoon tai muihin poliittisiin toimijoihin.

Tästä syystä niitä myös arvostellaan: poliittisten lakkojen vaikutukset kohdistuvat suoraan työnantajiin, jotka eivät voi vaikuttaa mielenilmauksen taustalla olevaan syyhyn. On vaikea ymmärtää sitä, miksi esimerkiksi hallitusta vastaan osoitetaan mieltä työaikana. Työntekijöillä on kuitenkin normaalit demokraattiset oikeudet ilmaista poliittiset mielipiteensä työajan ulkopuolella.

Arvostelusta huolimatta poliittiset lakot tulkitaan meillä yleensä työoikeudellisesti sallituiksi, toisin kuin monissa muissa Euroopan maissa

ja Pohjoismaisissa työmarkkinajärjestelmissäkin. Tämä salliva linja on meillä ollut yllättävän vallitseva sekä oikeuskirjallisuudessa että oikeuskäytännössä jo yli 50 vuotta.

TULKINNAN PITKÄ LINJA

Poliittisten lakkojen laillisuuden arviointi nojaa kahteen toisiinsa liittyvään perustaan: kohdistuuko poliittinen lakko työnantajan ja työntekijän väliseen työehtosopimukseen ja rikkooko poliittinen lakko työehtosopimuslain työrauhavelvollisuutta.

Työehtosopimuksella pyritään turvaamaan sekä työntekijöiden vähimmäistyöehdot että työrauha sopimuskauden ajaksi. Työrauhavelvollisuus on legaalisti säännelty työehtosopimuslain 8. pykälässä vain kieltämällä tietynlaiset työtaistelutoimet.¹ Työehtosopimusjärjestelmässä tulkinnan työtaistelun laillisuudesta tekee työtuomioistuin.

Ensinnäkin poliittiset lakot sallivan linjauksen taustalla on se, että lakko-oikeutta ei ole määritelty lainsäädännössä tarkasti. Kiellettyjä ovat vain ne lakot, jotka kohdistuvat työnantajan ja työntekijöiden väliseen työehtosopimukseen ja rikkovat työehtosopimuslain työrauhavelvollisuutta.²

Työtaistelun tulee aina jotenkin liittyä työsuhteisiin. Työtaisteluhan toteutetaan lopettamalla työnteko eli työsuhteessa käyttäydytään toisin kuin työehtosopimuksessa edellytetään.

Työehtosopimuslaki ei kuitenkaan aseta laillisen työtaistelun ehdoksi ammatillista tarkoitusta. Jotta työtaistelu olisi kielletty, sen pitäisi kohdistua oman työehtosopimuksen yksittäiseen määräykseen tai työehtosopimukseen kokonaisuudessaan.

Poliittiset lakot salliva tulkintalinja korostaa sitä, että poliittisella työtaistelulla ei saa edes välillisesti pyrkiä vaikuttamaan omaan työehtosopimukseen³. Lakon poliittinen syy tulee voida selvästi todentaa, ja lakolla tulee olla välitön ajallinen yhteys poliittiseen päätöksentekoon.

Työtuomioistuin on esimerkiksi katsonut lailliseksi sellaisen ammatiliiton järjestämän työnseisauksen, jolla vastustettiin hallituksen edus-

kunnalle esittämää valtion omistamien osakkeiden myyntivaltuuksien hyväksymistä. Työnseisaus pantiin toimeen kyseisissä yhtiöissä samana päivänä, jona asiaa koskeva lisätalousarvio oli annettu eduskunnalle. Samoihin aikoihin yhtiöissä oli käynnissä lomautuksia ja niihin liittyviä yhteistoimintaneuvotteluja. Työtuomioistuin arvioi, ettei ammattiliiton tavoitteena ollut painostaa työnantajapuolta työehtosopimuksen piiriin kuuluvissa kysymyksissä vaan tarkoituksena oli pyrkiä vaikuttamaan valtioelinten poliittiseen päätöksentekoon. Näin työnseisauksella ei tuomioistuimen mukaan rikottu työrauhavelvollisuutta.⁴

Laissa työrauhavelvollisuus on määritelmällisesti suppea.

Rajanveto-ongelmia aiheuttavat erityisesti sellaiset poliittiset työtaistelut, joilla pyritään vaikuttamaan esimerkiksi sosiaalipolitiikkaa koskeviin asioihin. Poliittisiin päätöksentekijöihin suunnattuina niiden pääkohde on usein kuitenkin poliittinen, ja oman aseman puolustaminen vain välillistä.⁵

Toinen kantava periaate poliittisten lakkojen laillisuuden arviointiin tulee työehtosopimuslain työrauha-käsitteestä. Työehtosopimuslaissa työrauhavelvollisuus on määritelmällisesti suppea: se koskee vain työehtosopimuslakiin tai työehtosopimukseen kohdistuvia työtaisteluja.

Työrauhavelvollisuus ei määräydy sen mukaan, minkälaisia vaikutuksia työnseisauksella on vastapuolelle tai ulkopuolisille. Laissa ei ole säädetty nimenomaista velvollisuutta välttää yhteiskuntavaarallista työtaistelua. Yksityisellä sektorilla ei myöskään ole yleistä velvollisuutta tehdä suojelutyötä.

Poliittiset lakot salliva linja nojaa siis lakko-oikeuden tarkastelun yleisluontoisuuteen ja toisaalta kielletyn työtaistelun suppeaan tarkasteluun työehtosopimuksen yksittäiseen määräykseen kohdistumisen näkökulmasta. Tämä tulkintalinja on syntynyt vähäisen asiaa koskevan

ENTISTÄ USEAMMIN TYÖTUOMIOISTUIMESSA

Poliittisten lakkojen käsittely työtuomioistuimessa on lisääntynyt merkittävästi 2010-luvulla.

Kaikkiaan työtuomioistuin on 1970-luvulta nykypäivään käsitellyt 38 ratkaisussa työtaistelua, joka siihen ryhtyneen työntekijäjärjestön mielestä on ollut poliittinen. Näistä tapauksista valtaosa eli 28 on käsitelty 2000-luvulla ja jopa 16 vuosina 2010–2017.

Sinällään työtuomioistuimen ratkaisujen määrästä ei voida päätellä poliittisiksi väitettyjen lakkojen lukumäärää, koska selviä poliittisia lakkoja ei yleensä viedä oikeuden ratkottavaksi. Tapausten määrän kasvu liittyyneen kuitenkin siihen, että hallituspolitiikassa vasemmistolla ei enää ole ollut aikaisemman kaltaista merkitystä. Ammattiliitoissa politiikan sisälön koetaan muuttuneen työntekijäkielteisemmäksi.

Ennen vuotta 2000 poliittisiksi ilmoitettuja työtaisteluita käsiteltiin työtuomioistuimessa vain 10 ratkaisussa. Esimerkiksi 1970-luvulla työtaistelun mahdollista poliittisuutta luonnetta käsiteltiin työtuomioistuimessa ainoastaan 2 tapauksessa.

Vain 9 ratkaisussa kaikista 38 ratkaisusta työtuomioistuin on katsonut, että työtaistelu oli luonteeltaan poliittinen ja sallittu. Lisäksi näistä 9 päätöksestä 3 tapausta liittyi samaan tapahtumaan eli viime keväänä kehysriihen aikoihin Pirkanmaalla järjestettyihin työtaisteluihin. Puhtaasti poliittiseksi tulkittuja ja hyväksyttäviä lakkoja työtuomioistuimessa on siis ollut viidellä vuosikymmenellä vain 7 kappaletta (TT 2017:142-144, TT 2010-94, TT 2003-50, TT 1994-7, TT 1986-87, TT 1985-128 ja TT 1973-58).

Työtuomioistuin on päätöksissään arvioinut, että valtaosa sen käsitellyissä olleista poliittisiksi väitetyistä lakoista on ollut laittomia. Niiden on tulkittu mahdollisesta poliittisuudesta huolimatta kohdistuvan myös työehtosopimukseen.

Kaikkiaan 29 päätöksessä työtuomioistuin on katsonut poliittiseksi väitetyn lakon kielletyksi sillä perustella, että se kohdistui työtaisteluun ryhtyneen omaan työehtosopimukseen. Vuodesta 2000 tällaiseen tuomioon on päädytty 23 päätöksessä.

oikeuskirjallisuuden perusteella, mutta päätynyt vallitsevaksi ja yli vuosikymmeniä kestäväksi linjaksi.

Tulkintalinjan määritteli pääasiassa Kaarlo Sarkko, joka toimi 1970- ja 1980-luvuilla valtakunnansovittelijana, Helsingin yliopiston työoikeuden professorina ja työtuomioistuimen presidenttinä. Samoilla linjoilla ovat oikeuskirjallisuudessa olleet aikaisemmin myös Helsingin yliopiston työoikeuden professorina toiminut Arvo Sipilä ja oikeustieteen tohtori Jorma Vuorio.

Jossakin määrin toisenlaista lähestymistapaa on edustanut lähinnä julkisoikeuden professorina aikoinaan toiminut Kauko Sipponen. Sipposen mukaan poliittisia lakkoja tuli arvioida mielipidevapauksien näkökulmasta.⁶

KAKSI VAIHTOEHTOISTA LÄHESTYMISTAPAA

Perinteinen poliittisten lakkojen laillisuuden tulkinta on oikeudellisesti yksioikoinen, ja siksi helposti kyseenalaistettavissa.

Ensinnäkin poliittiset lakot salliva työoikeudellinen tarkastelu voidaan haastaa arvioimalla uudelleen sitä, mihin poliittinen lakko kohdistuu. Jos poliittista lakkoa ylipäätään tulkitaan työehtosopimuslain ja työehtosopimusten nojalla, on perusteltua pohtia, kohdistuuko lakko työehtosopimukseen kokonaisuudessaan. Sen sijaan, että arvioitaisiin lakon kohdistumista yhteen työehtosopimuksen kohtaan, tulisi arvioida sen kohdistumista työehtosopimukseen kokonaisuudessaan.

Jos poliittinen lakko katsotaan työehtosopimukseen kokonaisuudessaan kohdistuvaksi, se on työehtosopimuslain mukaan kielletty. Työoikeudellisessa tulkinnassa tämän kieltonormin merkitys on tähän asti ollut vähäinen.⁷

Työehtosopimukseen kokonaisuudessaan kohdistuvaksi on katsottu ensinnäkin sellainen myötätuntotyötaistelu, jolla tuetaan työehtosopimuslain kieltämää työtaistelua⁸. Työtaistelu voi kohdistua työehtosopimukseen kokonaisuudessaan myös muutoin myötätunnon osoittamista koskevassa tilanteessa⁹.

Työehtosopimukseen kokonaisuudessaan kohdistumista on käsitelty tuomioistuimessa eräissä muissakin tilanteissa. Näistä tuomioista käy ilmi, että työtaistelulta on vaadittu erittäin suurta ”kantavuutta” tai haitallisuutta, ennen kuin sen katsotaan kohdistuvan työehtosopimukseen kokonaisuudessaan.¹⁰ Työtaistelu voi kohdistua työehtosopimukseen kokonaisuudessaan, jos työehtosopimus sen johdosta menettää merkityksensä työrauhan turvaajana.¹¹

Jos poliittisten lakkojen arviointikriteerinä käytetään työehtosopimukseen kokonaisuudessaan kohdistumista, ainakin osa niistä tulisi kielletyiksi. Todennäköisimmin kiellettäisiin pitkäkestoiset poliittiset lakot.

Samalla voitaisiin estää osapuolia kiertämästä laissa säädettyä suppeaa työrauhavelvollisuutta suuntaamalla työtaistelu poliittiseen päätäjään. Tällaisella työtaistelun kohdistumisen arvioinnilla voisi siis olla merkittävä rooli työrauhan turvaamisessa, kun työtaistelut verkostoituvat ja moninaistuvat.

Poliittinen lakko ei pohjimmiltaan ole työtaistelutoimi.

Työtaistelun todellisen tarkoituksen piilottaminen poliittisen vaatimuksen taakse – ja sitä kautta laittoman lakkoilun leiman välttäminen – oli yleistä ainakin 1970- ja 1980-luvuilla, jolloin lakkoja myös järjestettiin nykyistä enemmän. Etenkin lakkovilkkaalla 1970-luvulla poliittisia työnseisauksia pidettiin aiheesta kuin aiheesta, esimerkiksi Vietnamin sodan takia.

Toinen vaihtoehtoinen lähestymistapa poliittisiin lakkoihin nousee sen puntaroimisesta, onko niitä lainkaan perusteltua tarkastella suhteessa työehtosopimuslakiin ja työehtosopimuksiin. Miksi työntekijöille tulisi työajalla sallia työnteon keskeyttävät poliittiset mielenilmaukset, vaikka ne eivät mitenkään liity työehtosopimukseen ja työnantajaan?

Tässä näkökulmassa korostuu se, että poliittinen lakko ei pohjimmiltaan ole työtaistelutoimi, koska se ei liity siihen ryhtyneiden työsuhteisiin. Siksi tällaista toimea ei tulisi arvioida lainkaan työehtosopimuslakiin perustuen, koska se on luonteeltaan mielipiteen ilmaus ja kuuluu tätä koskevan sääntelyn piiriin.

Tämä lähestymistapa johtaa sen arvioimiseen, onko työntekijöiden sallittua keskeyttää työnsä perusteilla, joilla ei ole yhteyttä työsuhteeseen. Tämä on myös laajempi eurooppalainen tapa arvioida poliittisia lakkoja.

MUUALLA VALTAOSIN KIELLETTYJÄ

Eurooppalaisessa lainsäädännössä poliittisiin lakkoihin suhtaudutaan kielteisemmin kuin Suomessa. Useimmissa EU-valtioissa puhtaasti poliittiset lakot on kielletty tai niitä on ainakin olennaisesti rajoitettu sillä perusteella, että ne eivät ole ratkaistavissa työnantajan ja työntekijöiden välillä. Poliittisessa lakossa ei katsota olevan kyse työnantajan ja työntekijöiden välisestä eturistiriidasta.

Suomalainen tulkintalinja poliittisiin lakkoihin on myös muiden Pohjoismaiden lainsäädäntöön verrattuna sallivampi, sillä kaikissa muissa pohjoismaissa poliittiset lakot ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä¹². Perinteisesti Suomen lakko-oikeuden tilaa ja muutostarvetta on arvioitu nimenomaan suhteessa oikeusjärjestelmältään ja työlainsäädännöltään meille läheisiin muihin pohjoismaihin.

Ruotsissa poliittiset työtaistelut ovat olleet hyvin harvinaisia. Ruotsin työtuomioistuin on arvioinut poliittisia työtaisteluita siten, että niiden tulee olla lyhytaikaisia ja protestiluonteisia. Työtuomioistuin on katsonut lailliseksi esimerkiksi kahden tunnin protestin, jolla vastustettiin satamatöitä koskevaa EU:n direktiiviä. Laittomaksi työtuomioistuin on katsonut esimerkiksi järjestön poliittisista syistä yritystä vastaan aloittaman boikotin, koska se oli voimassa lähtökohtaisesti määräämättömän ajan.¹³

Myös Norjassa on lähdetty siitä, että poliittisen lakon on oltava lyhytkestoinen.¹⁴ Tanskassa poliittiset työtaistelut ovat lähtökohtaisesti kiel-

lettyjä. Se kuitenkin olla sallittu lyhytaikaisena mielenilmaisuna, jos sillä on kohtuullinen työsuhteiden näkökulmasta ymmärrettävä syy, eikä se ole osa systemaattista työntekijöiden toimintaa vaan luonteeltaan spontaani.¹⁵

Euroopassa on myös joitakin muita maita, joissa poliittiset työtaistelut ovat pääsääntöisesti kiellettyjä, mutta tietyin edellytyksin ja rajoituksin sallittuja. Näihin maihin kuuluvat esimerkiksi Ranska, Belgia ja Italia.¹⁶

Ranskassa poliittiset lakot voivat poikkeuksellisesti olla laillisia, jos niillä on työsuhteeseen liittyviä tarkoituksia. Tällaiset lakot voivat liittyä esimerkiksi sosiaaliturvaan tai eläkkeisiin.¹⁷

Belgiassa poliittinen lakko on sallittu, jos se koskee työsuhdetta koskevia asioita. Italiassa sallitaan poliittiset lakot, joilla ei pyritä korvaamaan perustuslaillisesti valittua demokraattista järjestelmää.

Saksassa poliittiset lakot ovat kiellettyjä. Perusteena on se, että poliittisia tavoitteita ei voida saavuttaa kollektiivisopimuksilla, eikä työnantaja voi vastata poliittisiin vaatimuksiin.¹⁸

Myös Britanniassa poliittiset lakot ovat kiellettyjä. Laillisen työtaistelun tulee olla ”trade dispute” eli ratkaistavissa työnantajan ja hänen työntekijöitään edustavan ammattijärjestön välillä.¹⁹

KUVIO TYÖOIKEUDELLINEN SUHTAUTUMINEN POLIITTISIIN TYÖTAISTELUIHIN KESKEISISSÄ EU-MAISSA

LÄHTEET: EVJU (2008), KAIRINEN YM. (2012), WARNECK (2007).

Poliittiset lakot kielletty	Poliittiset lakot sallittu	
	Rajoitetusti	Täysin
Saksa Britannia Hollanti Espanja Kreikka	Ruotsi Tanska Norja Ranska Belgia Italia	Suomi

Samalla perusteella poliittiset lakot on kielletty myös Hollannissa. Myös Espanjassa ja Kreikassa poliittiset lakot ovat kiellettyjä, vaikka niitä käytännössä järjestetäänkin.²⁰

EI VELVOITETTA KANSAINVÄLISISTÄ SOPIMUKSISTA

Myöskään kansainvälisten sopimusten suoja lakko-oikeudelle ei kata poliittisia lakkoja. Kansainvälisissä sopimuksissa lakko-oikeus suojataan vain eturistiriitatilanteissa ja oman edun puolustamiseksi.

Poliittiset lakot jäävät Kansainvälisen työjärjestön ILO:n tunnustaman lakko-oikeuden ulkopuolelle. ILO:n hyväksymän määritelmän mukaan lakko-oikeuden käyttämisen tulee liittyä työntekijöiden taloudellisten ja sosiaalisten etujen puolustamiseen. Lisäksi sekä ILO:n asiantuntijakomitea että yhdistymisvapauskomitea ovat todenneet, että puhtaasti poliittisista syistä toteutetut lakot eivät ole myöskään yhdistymisvapauden piirissä.²¹

Yhdistyneiden kansakuntien sopimukset, kuten esimerkiksi YK:n yleissopimus taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista²², ovat vahvasti sidonnaisia ILO:n järjestelmään ja siten sen mukaisia.²³

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus²⁴ ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin EIT osaltaan turvaavat kollektiivista neuvottelu-oikeutta ja oikeutta ryhtyä työtaisteluun kollektiivisen neuvottelu-oikeuden mukaisesti. Poliittinen lakko ei ole tällainen työtaistelu, eikä siihen ryhtymistä ei voida arvioida ihmisoikeuskysymyksenä.

EIT on muun muassa katsonut, että myötätuntolakkojen täyskielto ei ole ihmisoikeussopimuksen vastaista. Samalla tavoin voidaan arvioida EIT:n suhtautuvan poliittisiin työtaisteluihin, jos tällainen asia tulisi sen harkittavaksi²⁵.

Euroopan neuvoston sosiaalinen peruskirja ESP ei suojaa oikeutta poliittiseen lakkoon. Peruskirjan 6. artiklan 4. kohdassa suojataan kollektiivista neuvottelu-oikeutta eturistiriitatilanteessa. Poliittisen lakon lainsäädännöllisestä rajoittamisesta ei ole huomautettu peruskirjan tulkinta- ja soveltamiskäytännössä.²⁶

Euroopan unionin perusoikeuskirjakaan ei suojaa poliittisia lakkoja, vaan siinä viitataan eturistiriitatilanteisiin.

Sen 28. artiklan mukaan ”työntekijöillä ja työnantajilla tai näiden järjestöillä on unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti oikeus asianmukaisilla tasoilla neuvotella ja tehdä työ- ja virkaehtosopimuksia sekä oikeus ryhtyä eturistiriitatilanteissa etujensa puolustamiseksi työtaistelutoimiin, lakko mukaan lukien”.²⁷

POLIITTISET PERUSOIKEUDET KUULUVAT TYÖAJAN ULKOPUOLELLE

Kansalaisten perusoikeuksien näkökulmasta poliittinen lakko nojaa yhdistymisvapauteen ja kokoontumisvapauteen. Suomessa poliittiset oikeudet on turvattu perustuslailla, mutta perustuslaissa ei sellaisenaan ole säännöstä työtaisteluvapaudesta.

Suomessa poliittisia lakkoja ei yleensä ole arvioitu poliittisina perusoikeuksina ja siltä kannalta, että kyse on poliittisten oikeuksien käyttämisestä. Muun muassa julkisoikeuden professorina toiminut Kauko Sipponen on ehdottanut, että poliittisia työtaisteluita tulisi arvioida työtaisteluoikeuden sijaan mielenosoitusvapauden ja sitä koskevien sääntöjen perusteella.²⁸

Poliittisiin oikeuksiin kuuluvat muun muassa mielipiteen esittämisvapaus ja kokoontumisvapaus. Työsopimuslain 13. luvussa on säädetty työntekijöiden osalta näihin oikeuksiin liittyvä seuraavasti:

1 § Yhdistymisvapaus: Työnantajalla ja työntekijällä on oikeus kuulua yhdistykseen sekä oikeus osallistua tällaisen yhdistyksen toimintaan. Heillä on myös oikeus perustaa luvallinen yhdistys. Työnantajalla ja työntekijällä on niin ikään vapaus olla kuulumatta edellä tarkoitettuun yhdistykseen. Tämän oikeuden ja vapauden käytön estäminen ja rajoittaminen on kiellettyä. Yhdistymisvapauden vastainen sopimus on mitätön.

2 § Kokoontumisoikeus: Työnantajan on sallittava työntekijöiden ja heidän järjestöjensä käyttää maksutta työnantajan hallinnassa olevia sopivia tiloja taukojen aikana ja työajan ulkopuolella käsitelläkseen työsuhteasioita sekä ammatillisen yhdistyksen toimialaan kuuluvia asioita. Kokoontumisoikeuden käyttö ei saa aiheuttaa haittaa työnantajan toiminnalle.

Yhdistymisvapaus sisältää siis työntekijän oikeuden osallistua yhdistyksensä toimintaan. Tämä oikeus koskee työajan ulkopuolelle sijoittuvaa toimintaa.

Kokoontumisoikeus taas on työsopimuslaissa sallittu rajallisena. Kyse on kokoontumisesta taukojen aikana ja työajan ulkopuolella käsittelemään työsuhteasioita sekä ammatillisen yhdistyksen toimialaan kuuluvia asioita.

Euroopassa poliittiset oikeudet ovat vapaa-ajan oikeuksia.

Työsopimuslaissa poliittiset oikeudet tai vapaudet on nimenomaisesti säännelty työajan ulkopuolelle kuuluviksi. Työntekijälle ei voi työaikana syntyä suurempaa vapautta toteuttaa poliittisia oikeuksiaan kuin mitä työsopimuslaki sallii. Siksi poliittisia lakkoja ja niihin osallistumista ei voida arvioida perusoikeuksina samalla tavoin kuin normaaleja eturii-tatyötaisteluja.

Euroopassa poliittiset oikeudet ymmärretään työntekijän vapaa-ajan oikeuksiksi. Siksi poliittisten oikeuksien toteuttaminen työaikana katsotaan yleensä kokonaan tai ainakin pääsääntöisesti kielletyksi. Suomessa tällaista lähestymistapaa ei ole noudatettu, vaikka se vallitsee hyväksymissämme kansainvälisissä sopimuksissa ja sitoumuksissa.

Eurooppalaisen ajattelutavan mukaan poliittinen lakko ei saa eikä sen kuulukaan saada sitä suojaa, mikä työnantajan ja työntekijän välisille

MYÖS POLIITTISET YLEISLAKOT KUULUVAT VAPAA-AJALLE

Muissa länsimaissa myös poliittiset yleislakot tulkitaan työajan ulkopuoliseksi poliittiseksi toiminnaksi. Suomessa aihe on ollut juridisesti arka.

Länsimaisissa demokratioissa myös yleislakot on yleensä tulkittu poliittisten oikeuksien kautta. Koska yleislakko perustuu kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen, se tulisi toteuttaa työpaikan ja työajan ulkopuolella niin kuin muutkin poliittiset oikeudet.

Suomessa yleislakon laillisuutta ei juuri ole arvioitu. Kaikkia tai useita ammattialoja koskeva yleislakko pohjimmiltaan on mielletty poliittiseksi toimeksi, joka ei kohdistu voimassaolevaan työehtosopimukseen. Meillä ei ole mitään yleislakkoja koskevaa erityissäätelyä, ja juridisen sääntelyn kannalta aihe on ollut arka.

Työtaistelu voidaan meillä periaatteessa kieltää, jos se on suuruudeltaan ja voimaltaan merkittävä sekä kohdistuu kokonaisuudessaan työehtosopimukseen. Tätä lähestymistapaa ei kuitenkaan ole sovellettu yleislakoon.

Työntekijät pyrkivät yleislakolla kaiken työnteon lamauttamiseen tietyllä seudulla tai koko maassa. Laajasti katsoen yleislakon tavoite voi olla ammatillinen, työntekijöiden etuvaatimuksia tukeva tai poliittinen.

Viimeisin suuri lakkotapahtuma koettiin syyskuussa 2015, kun ammattiliiton järjestivät ”toimintapäivän” Sipilän hallituksen esittämiä työlainsäädännön uudistuksia vastaan. Vuonna 1986 SAK taas käytti kaksipäiväisestä lähes kaikki teollisuusalat kattaneesta lakosta nimitystä yhteislakko.

Aiemmin yleislakoiksi on historian kirjoihin kirjattu kaksi lakkoa: vuoden 1905 suurlakko ja vuoden 1956 yleislakko.

Vuoden 1905 suurlakko ja osin myös marraskuun 1917 yleislakko olivat luonteeltaan poliittisia lakkoja, joilla ajettiin muun muassa äänioikeuden laajentamista ja muita laajoja yhteiskunnallisia tavoitteita.

Vuonna 1956 maaliskuun yleislakko oli sen sijaan perinteisempi työtaistelu. Siinä ammattijärjestöt vaativat työnantajilta marka- ja prosent-

tipohjaisia palkankorotuksia ja myös hintatason alentamista, kun eduskunta oli lakkauttanut hintasäännöstelyn.

Monissa länsimaissa maissa yleislakot ovat demonstratiivisia ja lyhytkestoisia, mutta voivat myös jatkua etukäteen määräämättömän ajan tai kunnes tavoitteet saavutetaan. Tällä vuosikymmenellä yleislakossa on oltu Kreikan lisäksi ainakin Espanjassa, Italiassa, Kyproksella sekä Sloveniasa, Intiassa ja Yhdysvalloissa.

työtaisteluille, työtaisteluoikeudelle ja -vapaudelle, eri oikeuslähteissä annetaan. Näin työtaisteluoikeus perustuu yksiselitteisesti siihen, että kyse on eturistiriidasta työnantajan ja työntekijöiden, käytännössä näiden järjestöjen, välillä.

KAKSI TIETÄ EUROOPPALAISEEN KÄYTÄNTÖÖN

Poliittinen lakko kohdistuu välittömästi työnantajaan, joka menettää tuotannon arvon lakon ajalta. Poliittisen lakon taloudelliset vaikutukset leviävät laajasti niihin arvoketjuihin, joissa yritykset ovat mukana. Siitä aiheutuu haittoja, ongelmia ja kustannuksia sekä yrityksille että yksilöille.

Onko kohtuullista, että kansalaisoikeuksia voidaan harjoittaa tavalla, josta aiheutuu haittoja ja kustannuksia työnantajalle ja muille tahoille, jotka eivät ole työtaistelun kohteina, ilman että kukaan korvaa vahinkoja? Onko oikein, että omaa mielipidettä poliittisiin kysymyksiin ajetaan työvelvoite laiminlyöden?

Edelleen voidaan pohtia onko poliittinen lakkoilu aivan liian helppoa ja voidaanko mielipiteitä ilmaista tehokkaasti työajan ulkopuolella. Onko mielenosoittaminen työajalla mahdollista jollakin vähemmän haittaavalla tavalla? Tällainen on esimerkiksi niin sanottu japanilainen lakko, jossa työntekijät jatkavat työtään, mutta osoittavat mieltä surunauhoilla.

Suomen nykyinen, pelkästään työehtosopimukseen kohdistumiseen perustuva, poliittisten lakkojen laillisuuden arviointitapa on jäänne 1970-luvulta, eikä se nykyisellään ole riittävä. On aika hylätä tämä lähestymistapa ja siirtyä noudattamaan eurooppalaista laajempaa arviointitapaa. Poliittisia mielenilmaisuja varten länsimaisissa demokratioissa on omat vakiintuneet muotonsa.

Suomessa tulisi siirtyä yksityisen sektorin poliittisten lakkojen osalta tavanomaiseen eurooppalaiseen ja kansainvälisiin sopimuksia vastaavaan tilanteeseen. Voimme irtaantua perinteisestä arviointitavastamme hylkäämättä Pohjoismaista työmarkkinamallia. Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa poliittinen lakko on pääsääntöisesti kielletty.

Ensimmäinen vaihtoehto on se, että poliittisten lakkojen oikeutusta arvioidaan oikeuskirjallisuudessa ja oikeuskäytännössä uudella tavalla. Poliittisia lakkoja ei tule arvioida vain työehtosopimuksen yksittäiseen määräykseen kohdistumisen näkökulmasta.

Poliittiset lakot tosiasiallisesti kohdistuvat työnantajaan, koska työntekijät eivät tällöin työskentele työpaikalla työaikaansa. Työtuomioistuimen tulisi arvioida poliittisia lakkoja siten, että niihin ryhtyminen saattaa olennaisesti heikentää työehtosopimusta työrauhan turvaajana. Yksittäistapauksellisen harkinnan nojalla tällainen työnteon lopettaminen saattaa kohdistua työehtosopimukseen kokonaisuudessaan ja olla laitton.

Työpaikat eivät ole poliittisten riitojen ratkaisupaikkoja.

Poliittisen lakon osapuoleksi ilman omaa syytään joutuneella työnantajalla tulee myös olla mahdollisuus saada korvausta kärsimistään vahingoista. Työnantaja voisi nostaa kanteen ja tuomioistuim joutuisi ottamaan kantaa siihen, onko työajalla toteutettu lakko ollut työnantajan näkökulmasta oikeudenvastainen ja kohtuuton.

Toinen vaihtoehto on muuttaa lainsäädäntöä, joskin tämä tie on työtaistelukysymyksissä osoittautunut hankalaksi. Palkansaajapuolella pienikin työtaisteluoikeuteen puuttuminen nähdään suurena periaatteellisena kysymyksenä, vaikka kyse olisi vain siitä, että poliittiset mielipiteen ilmaisut tällä uudistuksella ohjattaisiin käytäväksi politiikan areenoilla eikä työaikana työpaikoilla.

Työpaikat eivät ole poliittisten riitojen ratkaisupaikkoja. Työntekijöillä on täydet mahdollisuudet ilmaista poliittiset käsityksensä vapaa-ajalla demokraattisia väyliä hyödyntäen.

Työehtosopimuslakiin voitaisiin lisätä samanlainen säännös kuin mikä on jo nyt valtion ja kuntien virkaehtosopimuslaeissa. Virkamie-

hiltä poliittinen työtaistelu on nimenomaisella lain säännöksellä kielletty. Virkamiesten työtaistelu saa kohdistua vain työnantajan ja virkamiesten, yleensä näiden järjestöjen, välillä sovittaviin asioihin²⁹.

Virkamiesten poliittisesta lakkoilusta on myös tuore työtuomioistuintuomio vuoden 2017 lopulta. Työtuomioistuin tuomitsi palkansaajajärjestö Pardian hyvityssakkoon siitä, ettei se valvonut työrauhavelvoitetta syyskuussa 2015. Tuolloin julkista valtaa käyttäviä virkamiehiä osallistui ammattiliittojen suurmielenosoitukseen, jossa vastustettiin hallituksen työlainsäädäntöehdotuksia.

Olisi selkeintä, jos säädettäisiin, että työtaistelun tulisi kohdistua työnantajan ja työntekijöiden välillä sovittavissa oleviin asioihin eli niin sanottuihin eturiitoihin.

Jos poliittisten lakkojen kieltämistä kokonaan pidetään liian pitkälle menevänä, voitaisiin ainakin todeta, että sallittu poliittinen työtaistelu voi olla vain lyhytaikainen mielipiteenilmaisu. Lyhytaikaisuuden mittarina voisi olla esimerkiksi yksi tunti.

VIITTEET

- 1 TEhtoL, 436/1946.
- 2 Esim. Työtuomioistuimen ratkaisu TT 1988-144.
- 3 TT 1973-58, TT 1985-103, TT 1986-87, TT 1988-136, TT 1992-66, TT 2003-94, TT 2004-24, TT 2004-33, TT 2005-52, TT 2005-69, TT 2006-67, TT 2008-10, TT 2008-13, TT 2008-16, TT 2008-17, TT 2008-18, TT 2008-32, TT 2008-95, TT 2011-128, TT 2011-129, TT 2012-76, TT 2012-111, TT 2013-72, TT 2013-169, TT 2014-137, TT 2015-51, TT 2016-19, TT 2016-126, TT 2017-95 ja TT 2017-126.
- 4 TT 2010:94.
- 5 Kairinen ym. (2012) s. 196.
- 6 Sipponen (2009).
- 7 TT 1979-22, TT 1999-68 ja TT 2002-73.
- 8 Ainoastaan ratkaisussa TT 1994-7 on todettu, että poliittinen työtaistelu ei kohdistunut myöskään työehtosopimukseen kokonaisuudessaan. Tätä kannanottoa ei ratkaisussa mitenkään perusteltu.
- 9 TT 1991-46, vrt. TT 2008-46.
- 10 TT 1964-21, TT 1984-105, TT 1997-11 ja TT 1999-61.
- 11 Esim. TT 1973-88, TT 1994-7, TT 1995-26, TT 1995-71 ja TT 1997-11.
- 12 Warneck (2007) 2007, s. 8, Crooke (2011) s. 5 ja Evju (2008) s. 86.
- 13 Lindberg (2015) s. 150, Kairinen ym. (2012) s. 152 ja Adlercreutz ym. (2010) s. 214.
- 14 Evju (2008) s. 86 ja Sipponen (2010).
- 15 Kairinen ym. (2012) s. 163–165.
- 16 Warneck (2007) 2007, s. 8, Crooke (2011) s. 5 ja Evju (2008) s. 86.16
- 17 Kairinen ym. (2012) s. 180.
- 18 Lindberg ym. (2015) s. 94 ja Kairinen ym. (2012) s. 173.
- 19 Lindberg ym. (2015) s. 127 ja Workers' Liberty (2011) s. 4.
- 20 Lindberg ym. (2015) s.112. Myös sähköpostiviesti Lindberg H. 16.11.2017.
- 21 Kairinen ym. (2012) s. 196. Ks. myös TT 2017:61, jossa todetaan ILO:n sopimuksen turvaavan ammattiyhdistysliikkeelle mahdollisuuden hallituksen sosiaaliseen ja taloudelliseen politiikkaan kohdistuvaan protestilakkoon. Tällaisen lakon tulee olla vain protesti, eikä sen tule pyrkiä murtamaan työrauhaa.
- 22 TSS-sopimus, SopS 6/1976.
- 23 Kairinen ym. (2012) s. 201.
- 24 EIS, 63/1999.
- 25 EIT National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. the United Kingdom, 31045/10, 8.4.2014.
- 26 Kairinen ym. (2012) s. 209.
- 27 Kairinen ym. (2012) s. 211–212.
- 28 Sipponen (2009), Sipponen (2010).
- 29 TT 2017:161: Työtuomioistuin totesi syyskuun 2015 palkansajaajärjestöjen toimintapäivään liittyvässä päätöksessään, että ammattiliiton jäsenten toiminta oli kiellettyä, kun lakkoon osallistui julkista valtaa käyttäviä virkamiehiä. Koska ammattiliitto ei

valvontakirjeestä huolimatta ryhtynyt toimiin työtaistelun estämiseksi, sen katsottiin rikkoneen valtion virkaehtosopimuslakia ja se tuomittiin hyvityssakkoon. Tuomioissa korostettiin samalla, että ammattiliiton jäsenenä olevien valtion palveluksessa olevien työntekijöiden osallistumista poliittiseen mielenilmaisuun ei ole voitu estää. Tuomioistuimien katsoi, että asiassa esitetystä selvityksestä ei kuitenkaan voitu päätellä, että työtaistelu olisi ollut valtion virkaehtosopimuslain 9.§:n tai työehtosopimuslain 8.§:n vastainen. Ks. myös TT 2006:107, TT 2001:65 ja TT 2000:55. Ruotsissakin poliittiset lakot on kielletty julkisen vallan käyttöön liittyvissä tehtävissä. Tanskassa, Saksassa ja Ranskassa poliittiset työtaistelut ovat ylimalkaan lähtökohtaisesti tai kokonaan kiellettyjä, joten niihin ei voida ryhtyä myöskään julkisella sektorilla.

KIRJALLISUUS

- ADLERCREUTZ**, A. ja Nyström, B. (2010). Labour Law in Sweden.
- CROOKE**, S. (2011). "Level up" the right to strike across Europe, Workers' Liberty 2011. <http://www.workersliberty.org/eu-rights>
- EVJU**, S. (2008). The right to strike in Norwegian labour law, *Arbeidsrett*, vol. 5 Nr 2 2008. http://www.uio.no/studier/emner/jus/jus/JUR5512/v11/undervisningsmateriale/Arbeidsrett_2_2008_RightToStrike.pdf
- KAIRINEN**, M., Lamminen, J., Murto, J., Rikkilä, P. ja Uhmavaara, H. (2012). Kollektiivisopimukset ja työrauha. <https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/90581/Kollektiivisopimukset%20ja%20ty%C3%B6rauha.pdf?sequence=2>
- LINDBERG**, H., Karlson, N. ja Grönbäck, J. *Ultima Ratio* (2015). Svenska konfliktregler i ett internationellt perspektiv. iUstus, 2015.
- SIPPONEN**, K. (2009). Työtaisteluoikeus perusoikeutena, teoksessa Puhuri käy, muuttuva suomalainen ja eurooppalainen valtiosääntömme, Edita 2009.
- SIPPONEN**, K. (2010). Avainryhmien työtaistelu – Tanskan ja Norjan mallit, EVA Analyysi 23.3.2010. http://www.eva.fi/wp-content/uploads/2010/03/2605_Analyysi_Sipponen.pdf
- WARNECK**, W. (2007). Strike rules in the EU27 and beyond, Brussels 2007. http://www.asi.is/media/7581/Strike_rules_in_the_EU27.pdf