

Kari Tapioia

ILO:n varapääjohtaja 1996 – 2010.

Lakko-oikeuden rajoittamisesta

Perusteluissaan hallitus viittaa Kansainvälisen työjärjestön ILO:n vahvistamaan yleissopimusten ja suositusten soveltamiskäytäntöön, jolla on keskeinen merkitys kun arvioidaan missä määrin esitetyt lainmuutokset sopivat Suomen hyväksymien kansainvälisten sopimusten puitteisiin. Tästä näkökohdasta katsoen esitykset ovat ongelmallisia. Ainakin osittain ne ovat ristiriidassa järjestäytymisoikeutta koskevien kansainvälisten sopimusten kanssa.

Suomi on ratifioinut ILO:n kyseiset yleissopimukset ja tähän asti myös noudattanut niiden soveltamisesta annettuja tulkintoja. Hallituksella on velvollisuus antaa tiedoksi raporttinsa työmarkkinaosapuolille. Konsensusta on lujittanut se, että kolmikantainen kansallinen ILO neuvottelukunta on pyrkinyt säännöllisesti laatimaan kaikkien osapuolten hyväksymän yhteisen raportin. Työmarkkinaosapuolilla on oikeus saattaa omat arvionsa myös suoraan ILO:n tiedoksi ja käsittelyyn, ja ne voivat tehdä valituksia jos ne katsovat, että sopimuksia ja niiden luomaa käytäntöä on hallituksen toimesta rikottu.

Kansainvälisen työjärjestön tulkinnat on ilmaistu sopimusten ja suositusten valvontaa suorittavan asiantuntijakomitean (CEARC) raporteissa vuotuiselle ILO:n työkonferenssille ja konferenssin asianomaisen kolmikantaisen komitean (CAS) johtopäätöksissä ja suosituksissa, jotka konferenssi muodollisesti hyväksyy. Keskeisiä ovat myös ILO:n hallintoneuvostolle raportoivan järjestäytymisoikeutta koskevia valituksia käsittelevän komitean (CFA) johtopäätökset ja suositukset. Näiden elinten tulkinnoista muodostuva käytäntö velvoittaa kaikkia sopimukset ratifioineita ILO:n jäsenvaltioita. Järjestäytymisoikeuden osalta niin Euroopan Unionin kuin monien kansainvälisten järjestöjen päätökset perustuvat ILO:n normeihin ja niiden tulkintaan. ILO:n ensisijainen mandaatti on yleisesti tunnustettu.

Suomi kuuluu niihin harvoihin maihin, joiden järjestäytymisoikeuksien noudattamisessa ei ole ilmennyt sellaisia ongelmia, joista olisi syntynyt tarvetta käsitellä ILO:n valvontajärjestelmässä. Tässä suhteessa Suomi on ollut pohjoismaissa ja Euroopassa yleensä poikkeus. Ruotsin, Tanskan, Norjan ja Islannin lainsäädännön soveltamisesta on toistuvasti tehty huomautuksia ja valituksia. Niiden pohjalta tehdyt päätökset ja suositukset ovat johtaneet kussakin maassa lainsäädännön ja käytännön tarkitustuksiin ja muutoksiin.

Ainoa Suomea koskeva valitus ILO:lle tehtiin 1920-luvun alussa, jolloin Ruotsin ja Suomen työntekijäjärjestöt kiinnittivät huomiota siihen, että sisällissodan jälkeisiä poliittisesti radikaalien järjestöjen kieltoja ulotettiin myös ammatillisiin järjestöihin. ILO:n valvontajärjestelmä ei silloin vielä ollut jäsentynyt eikä järjestäytymisoikeutta koskevia yleissopimuksia ollut olemassa. ILO kuitenkin lähetti asiantuntijan Suomeen raportoimaan tilanteesta, joka oli jo ratkennut kotimaisten oikeusviranomaisten päätösten ja työsopimuslain hyväksymisen kautta. ILO ei siten joutunut ottamaan suoraan kantaa poliittisten ja ammatillisten järjestöjen erilaisiin rooleihin Suomessa. Toisin sanoen kotimaisin voimin ratkaistiin ongelma, johon ILO on joutunut usein ottamaan kantaa eri puolilla maailmaa.

Tämä ainoa Suomea koskeva ennakkotapaus lienee myös myötävaikuttanut siihen, että valituksia ILO:lle ei myöhemminkään ole tehty. Kun 1990-luvun alussa Esko Ahon hallitus esitti nuorisotyöttömyyden lieventämiseksi poikkeuksia työehtosopimusten määrittelemään vähimmäispalkkatasoon, keskustelussa olleet ehdotukset pysähtyivät ILO:n sopimusten tulkintojen asettamille rajoille.

Tätä taustaa vasten on hämmästyttävää, että nykyisen hallituksen ehdotukset ovat avoimesti ristiriidassa ILO:n hyväksymän käytännön kanssa. Tämä myönnetään suoraan ehdotusten perusteissa, kuten seuraavat ILO:n tulkintoja koskevat lainaukset osoittavat:

- «Lakko-oikeutta ei ole rajattu koskemaan vain kollektiivisopimusten solmimiseen tähtääviä tilanteita. Työntekijöillä ja heidän järjestöillään tulee olla mahdollisuus ilmaista tyytymättömyyttään laajemminkin sellaisissa kysymyksissä, joilla on vaikutusta jäsenistön taloudellisiin ja sosiaalisiin etuihin.»

- «Myötätuntolakot ovat työtaistelumuoto, joka on tunnustettu valvontaelinten käytännössä sallituksi edellyttäen, että tuettava alkuperäinen lakko on laillinen. Yhdistymisvapauskomitean mukaan myötätunto-/sympatialakkojen yleinen kieltä voi johtaa väärinkäyttöihin. Myötätuntotyötaisteluihin tulevat sovellettaviksi lakko-oikeuden yleiset periaatteet ja lakko-oikeuden kieltä tai rajoittamista koskeva valvontakäytäntö.»
- «Lainsäädännössä asetettu mielenilmausta koskeva aikarajoitus ei ole perusteltu, ja se voi tehdä tämän oikeuden käytännössä toimimattomaksi.»
- «Lakko-oikeuden rajoittamisen perusteena ei pidä vedota taloudellisiin näkökohtiin.»

Poliittisen lakon määritelmää ILO ei tunne tavalla, joka vastaisi hallituksen esitystä. ILO ei ole asettanut erityyppisiä työtaisteluja kategorioihin, joiden välillä olisi merkittäviä eroja. Puhtaasti poliittinen lakko jää ILO:n sopimusten suojan ulkopuolelle, jos ammatillinen järjestö sellaisen käynnistää. Usein toistettu ILO:n kanta on, että vaikka ammatilliset järjestöt saavat ryhtyä toimiin jäsentensä taloudellisten ja sosiaalisten etujen puolustamiseksi, ne eivät saa omaksua poliittisille puolueille kuuluvaa roolia. Kaikkiin lakkoihin, joiden tavoitteet koskevat ammatillisten järjestöjen jäsenten taloudellista ja sosiaalista asemaa, sovelletaan samoja periaatteita.

Hallituksen perusteluissa todetaan, että myötätuntotyötaistelun «voidaan kuitenkin katsoa olevan eräällä tavalla työtaisteluoikeuden liitännäinen osa, joten sen rajoittamisessa on enemmän liikkumavaraa asettaa rajoituksia kuin työehtosopimusten solmimistarkoituksessa omaa työnantajaa kohtaan järjestetyn työtaistelun osalta». ILO:n tulkinnat eivät tällaista liikkumavaraa tunnista.

Hallituksen perusteluissa todetaan, että «ILO:n tulkintakäytännössä otetaan huomioon myös se, miten tärkeä joku teollisuuden ala on kansallisesti. Esimerkiksi satamien tärkeys Suomen olosuhteissa voitaisiin siten huomioida arvioitaessa vähimmäispalvelujen vaatimuksen asettamista.» Satamiin ja ulkomaankauppaan viitataan esityksessä toistuvasti. Tämä antaa ymmärtää, että esitykset perustuvat samaan filosofiaan kuin ehdotettu malli vientialojen palkankorotusten

asettamisesta yleisen palkkakehityksen katoksi. Nyt tehdyt ehdotukset näyttäisivät liittyvän olennaisesti tähän laajempaan työmarkkinoiden ja sopimustoiminnan kehittämiseen koskevaan kokonaisuuteen, joten niiden ratkaiseminen erillisenä vaikuttaa oudolta. Tämä johtaa ajattelemaan, että työtaistelujen rajoittamista koskevilla päätöksillä halutaan etukäteen vaikuttaa myöhempään laajempaan neuvotteluprosessiin.

ILO:n tulkintakäytännön mukaan taloudelliset ja kaupalliset näkökohdat eivät ole hyväksyttäviä perusteluja lakkojen rajoittamiselle. Rajoitukset ovat mahdollisia kriisitilanteissa ja niiltä osin kuin lakko vaarantaa yhteiskunnan olennaiset toiminnat ja uhkaavat kansalaisten henkeä ja turvallisuutta. Kuten perusteluissa todetaan, ILO katsoo että «yhdistämällä lakkotoimien rajoitukset kauppaan ja kauppaan puuttumiseen voitaisiin estää monia laillisia lakkotoimia».

Mietinnössä todetaan, että ILO:n määrittelemä käytäntö ottaa myös maa- ja työalakohtaiset tosiasiat ja näkemykset huomioon. Muutoin ei voisi olla, koska ILO:ssa käsiteltävät tapaukset ovat aina maakohtaisia. Paikallisten olosuhteiden huomioon ottaminen ei kuitenkaan merkitse sitä, että ne voisivat antaa oikeuden sopimusten määräyksistä poikkeamiseen. Kokonaista toimialaa koskevat poikkeukset eivät yleensä ole hyväksyttäviä. Mietinnön perusteluissakin todetaan esimerkkiluontoisesti, että vaikka lennonjohto voidaan luokitella lakon ulkopuolelle rajattavaksi oleelliseksi palveluksi, sama ei koske polttoaineen jakelua tai muita lentoliikennettä koskevia toimintoja.

Mietintö myöntää, että poliittisia työtaisteluja Suomessa on varsin harvoin. Työtaisteluja koskevat tilastot eivät anna luotettavaa tietoa siitä, missä määrin työtaisteluissa menetetyt päivät johtuvat erilaisista lakkomuodoista. Mietintö toteaa, että vuotta 2018 lukuunottamatta «poliittisten työtaistelujen vuoksi menetettyjen työpäivien määrä on ollut vähäinen». Ainakin tällä hetkellä ongelmat, joihin uusia rajoituksia halutaan kohdistaa, ovat siis verraten vaatimattomia. Esityksestä ei käy ilmi, miksi niiden seuraukset oikeuttaisivat juuri nyt lainsäädännölliset rajoitukset. Mietintö ei myöskään pysty vastaamaan kysymykseen siitä, mikä näiden rajoitusten konkreettinen hyöty työllisyyden ja talouden näkökulmasta olisi.

Korotetuilla lakkosakoilla luonnollisesti pyritään vähentämään sellaisten työtaistelujen määrää, jotka todennäköisesti tulisivat tuomituiksi laittomiksi. Poliittisiksi määriteltyjä ja myötätuntolakkoja koskevat

ehdotukset kuitenkin tähtäävät työtaistelujen rajaamiseen ennalta ehkäisevin toimin. Selvää ei ole, millä perustein näitä rajoituksia voidaan soveltaa ennen kuin asianmukaisen juridinen ja riippumaton viranomainen pystyy päättämään niiden laillisuudesta. Mikäli neuvottelukäytäntöä merkittävästi hajautetaan, kasvaa työtaistelutoimiin turvautumisen potentiaali vaikeasti ennakoitavalla tavalla. Erilaisten lakkokategorioiden yksilöimistä on vaikeaa soveltaa, ja ne aiheuttavat varsinkin työntekijäpuolella epävarmuutta, jonka seurauksena toimista päättäminen vaikeutuu. Jos muutosehdotusten tarkoitus on ollut selventää käytäntöä, seuraukset todennäköisesti pikemminkin ovat päinvastaisia.

ILO:n tulkintojen mukaan laittomiksi todetuista lakoista säädettävät korvaukset eivät saa olla sellaisia, että ne uhkaavat lakkoon ryhtyneiden järjestöjen taloudellista olemassaoloa. Mietinnön viittaus siihen, että hyvitykset eivät kuitenkaan korvaa lakosta johtuvia menetyksiä johtaa kysymään, olisiko ylipäänsä järkevää ajatella että ne voisivatkaan toimia samalla logiikalla kuin vahingonkorvausvaatimukset. Yksittäisille työntekijöille asetettavat korvausvaatimukset vaikuttavat ensisijaisesti pelottelulta, jolle on vähän perusteita. Mietintö itse toteaa: «Työtuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella ei ole kovin yleistä, että lainvastaiseksi todettuja työtaisteluja jatketaan tuomiosta huolimatta.» Vielä vähemmän todennäköistä on, että yksittäiset työntekijät jatkaisivat työnseisausta siihen osallistuneen järjestön päätöksen vastaisesti

Näytön puutteesta huolimatta hallitus silti pitää ehdotettuja muutoksia välttämättöminä tulevaisuuden varalta. Mahdollisiin mutta tarkemmin määrittelemättömiin yhteiskunnallisiin haasteisiin varautuminen ensisijaisesti työntekijäjärjestöjä koskevien rajoitusten kautta heijastaa varsin yksioikoista näkemystä työmarkkinoista ja yhteiskunnan toiminnasta yleensä. Loogista olisi varautua haasteisiin neuvottelujen ja niiden yhteisen ennakkoinnin eikä yhtä osapuolta koskevien rajoitusten kautta. Mietinnössä heijastuu tietynlainen työntekijäpuolen alamaistaminen, joka ei ole sen paremmin ILO:n perusperiaatteiden kuin Suomen työmarkkinoilla perinteisesti noudatetun yhteistyömallin mukaista.

ILO:n käytäntöä selvittäessään hallituksen perustelut tunnustavat viranomaisten velvollisuuden «viitoittaa tietä työmarkkinaosapuolille niille kuuluvaan vastuuseen palkkojen asettamiseksi työehtosopimuksin. Tämä edellyttää hyvien ratkaisujen tarjoamista sovitteluun ja välimiesmenettelyyn eturistiriitojen ratkaisemiseksi.» Tämä valtiovallan

avustava rooli ei kuitenkaan nyt tehdyissä ehdotuksissa tule millään operatiivisella tavalla esille poliittisiksi katsottujen lakkojen tai myötätuntotyötaistelujen kohdalla.

Tämä passiivinen ja kieltoihin pikemminkin kuin ennalta ehkäiseviin toimiin perustuva asenne heijastuu siihen, että työtaistelujen ilmoitusaikaa esitetään lainvoimaisesti pidennettäväksi seitsemään vuorokauteen. Nykykäytännön mukaiset varoitusaajat ovat lyhempiä ja perustuvat osapuolten sopimuksiin. Aikalisän ottaminen lainsäädännöllisin keinoin selvästi perustuu sille otaksumalle, että sitä tarvitsevat työnantajat tai viranomaiset varautumistaan varten. Loogisempaa olisi perustella odotusaikaa kannustamalla käyttämään sitä ongelmien ratkaisemiseen neuvottelujen ja sovittelun kautta. Työmarkkinamallin kehittämisen tulisi tarjota nykyistä parempia vaihtoehtoja rstkaisujen löytämiselle ennen kuin työntekijäpuoli katsoo joutuvansa turvautumaan viimeiseen käytettävissään olevaan toimenpiteeseen eli lakkoon.

Niin sanotun poliittisen lakon rajaamisella yhteen vuorokauteen ei kansainvälisistä tulkinnoista löydy mitään objektiivisia perusteluja. Tulkintakäytäntö yksiselitteisesti toteaa, että työtaistelun kestolle ei tule asettaa rajoituksia. Valittuun aikarajoitukseen on ehkä vaikuttanut se, että eräässä latinaisten Amerikan maata koskevassa tapauksessa ILO oli katsonut 24 tunnin yleislakon oikeutetuksi. Tässä tapauksessa kuitenkin lakon järjestäjät olivat ennalta rajanneet sen keston lakon kattavuudesta johtuen. ILO:n tekemä johtopäätös olisi todennäköisesti ollut sama, vaikka lakko olisi kestänyt 48 tuntia tai kauemmin.

Hallituksen esittämä määräys, jonka mukaan samasta asiasta ei voi ryhtyä toimiin uudelleen tekee työtaistelusta eräänlaisen kertakäyttöohjuksen, jonka jälkeen työntekijäjärjestöllä ei ole enää uusia panoksia. Tämä ei ota huomioon sitä, että työtaistelun jälkeinen tilanne useimmiten elää ja vaatii jatkotoimia. Nämä jatkotoimet voivat olla positiivisia tai negatiivisia, riippuen siitä miten ne toteutuvat käytännössä. Jos toinen osapuoli ei pidä kiinni sitoumuksista, jotka on tehty työtaistelun lopettamiseksi, käydyn työtaistelun tulos mitätöityy mutta työntekijäpuoli on riisuttu aseista.

Työmarkkinoiden toiminnan kannalta oleellinen näkökulma puuttuu esityksestä lähes kokonaan: lakkojen syiden analysointi ja ratkaisukeinojen parantaminen. Työmarkkinamalli elää, eikä nyt tehtyjä esityksiä tulisi tarkastella erillään siihen liittyvistä laajemmista asiasta, eli

palkanmuodostuksen periaatteista ja sopimisen tasosta. Paikallisen ssopimisen lisääntyminen ei välttämättä merkitse paikallisen sovun kasvua. Seuraus voi myös olla paikallisten konfliktien lisääntyminen, ja eri tasoilla käytäviin työtaisteluihin tulisi soveltaa samanlaista käytäntöä. Hajautuminen lisää myös myötätuntolakkojen mahdollisuutta. Samaa tekevät työnantajapuolen rakenteissa tapahtuvat muutokset, mukaan lukien niiden kansainväliset ulottuvuudet. Vaikeudet löytää todellista päättäjää työnantajapuolella voivat pidentää konfliktin kestoa niin, että nyt ehdotetut aikarajat osoittautuvat epärealistisiksi. Käytännössä tämä johtaa tilanteisiin, jossa lakko-oikeuden käyttö evättäisiin työntekijöiltä jo mahdollisen konfliktin alkuvaiheen jälkeen.

Hallituksen esitykset johtavat väistämättä siihen johtopäätökseen, että toteutuessaan nyt ehdotetut määräykset olisivat Suomen hyväksymien kansainvälisten sopimusvelvoitteiden vastaisia. Ne heikentäisivät potentiaalisesti merkittävästi työntekijöiden perusoikeuksien toteutumista. Ne myös muuttaisivat kolmikantaiseen yhteistyöhön perustuvaa tasapainoa työmarkkinoilla. Esitykset perustuvat otaksumaan, että vaalien jälkeen muodostettu hallitus on saanut kansalta mandaatin tämänkaltaisten muutosten tekemiseen. Vaaliohjelmien, hallitusohjelman ja yksittäisten lakiesitysten välillä on usein kuitenkin suuriakin eroavuuksia. Hallituspuolueiden kansanedustajien olisi syytä tarkastella, missä määrin nyt tehdyt ehdotukset vastaavat niitä ohjelmia, joilla ne osallistuivat eduskuntavaaleihin.

Hallitus ilmaisee olevansa huolissaan Suomen maineesta kansainvälisenä kauppakumppanina ja sijoituskohteena. Kysymys kansainvälisestä maineesta on kuitenkin kansainvälistä kauppaa ja investointeja laajempi asia. Siihen kuuluu myös luottamus ratifioitujen kansainvälisten sopimusten noudattamiseen. Kuten on edellä todettu, Euroopan Unionin säännöt perustuvat työelämän osalta ILO:n sopimuksiin. Jos tietoisesti ILO:n tulkintakäytännön vastaisia lakimuutoksia saatetaan voimaan, on täysin mahdollista että uutta käytäntöä joudutaan puimaan kansainvälisellä tasolla. Toistaiseksi Suomi ei ole joutunut näin tekemään, koska se on kunnioittanut lainsäädännössään ja lakien sovellutuksessa kansainvälisiä velvoitteitaan.