

Eduskunnan työ- ja tasa-arvovaliokunnalle 10.4.2024 kokousta varten

Pyydetty lausunto ILO :n sopimusten tulkintakäytännöstä

Kari Tapiola

ILO :n varapääjohtaja 1996 – 2010

Valiokunta on pyytänyt tarkempaa tietoa siitä, miten ILO:n sopimusten valvonta toimii järjestäytymisoikeutta ja kollektiivista neuvottelutoimintaa koskevien sopimusten (yleissopimukset No. 87 ja 98) ja periaatteiden osalta.

Säännöllinen valvonta

Ratifioiduista työelämän perusoikeuksia koskevista sopimuksista (*fundamental Conventions*) hallituksen tulee raportoida joka kolmas vuosi. Raporttien määräaika on 1. syyskuuta. Raportit toimitetaan ILO :n sopimuksien ja suositusten soveltamista käsittelevälle asiantuntijakomitealle (*Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, CEACR*). Tämä 25 riippumattoman juristin komitea tarkastelee raportteja marras-joulukuussa pitämässään vuotuisessa kokouksessaan ja esittää johtopäätöksensä ja suosituksensa omassa raportissaan, joka julkaistaan seuraavan vuoden Kansainväliselle työkonferenssille yleensä helmikuussa.

Peruskirjan mukaan hallituksen on annettava raporttinsa tiedoksi työnantaja- ja työntekijäjärjestöille. Nämä voivat liittää siihen omat huomautuksensa (*observations*). Ne voivat myös suoraan toimittaa huomautuksia ILO :lle. Ne voivat tehdä tämän myös säännöllisen vuosiraportoinnin ulkopuolelta jos ne katsovat tilanteen edellyttävän nopeampaa käsittelyä.

Työmarkkinaosapuolten raportointikauden ulkopuolella tapahtuvat huomautukset toimitetaan ILO:sta hallituksen tiedoksi ja siltä pyydetään vastausta. Asiantuntijakomitea käsittelee silloin huomautusta yhdessä hallituksen vastauksen kanssa ja tekee johtopäätöksiä ja suosituksia.

Asiantuntijakomitean raportti käsitellään yleensä kesäkuussa pidettävän vuotuisen kolmikantaisen työkonferenssin sopimusten ja suositusten

soveltamista tarkastelevassa komiteassa (*Committee on the Application of Standards, CAS*). Komitea valitsee yksityiskohtaiseen keskusteluun 25 maata. Päätöksen tästä tekevät komitean työntekijä- ja työnantajaryhmät keskenään sopimallaan tavalla. Joissakin tapauksissa jo asiantuntijakomitea on suositellut konferenssissa käytävää keskustelua. Näin muodostuvalle listalle päätyneitä maita pyydetään selvittämään tilannetta komitean täysistunnossa, jossa käytävään erityiseen keskusteluun osallistuvat hallitusten, työntekijöiden ja työnantajien edustajat. Komitea hyväksyy kustakin tapauksesta johtopäätöksensä ja suosituksensa. Varsin yleisesti komitea suosittelee jatkotoimia, joista pyydetään raportoimaan joko säännöllisen raportointijakson puitteissa tai nopeammin, esim. asiantuntijakomitean seuraavaa raporttia varten. Jatkotoimet riippuvat sen jälkeen siitä, miten asiantuntijakomitea ja konferenssi arvioivat tilanteen kehittyneen. Joitakin tapauksia on käsitelty useiden vuosien ajan. Prosessin päätyminen yleensä edellyttää sitä, että asiantuntijakomitea ja konferenssikomitea ilmaisevat sopivalla tavalla tyytyväisyytensä saavutettuihin ratkaisuihin.

Yleensä ensimmäinen käsittely ei jää viimeiseksi, vaan tapauksen käsittelyä jatketaan kunnes ongelman voidaan todeta tulleen ratkaistuksi. Kysymys on yleissopimuksista, joista joka tapauksessa on raportoitava joka kolmas vuosi

Komitean suositukset koskevat yleensä lainsäädännön muutoksia tai tarkistuksia ja/tai kolmikantaista yhteistyötä havaittujen ongelmien ratkaisemiseksi. Yhä yleisemmin komitea on suositellut ILO :n asiantuntija-avun käyttämistä ja teknistä yhteistyötä. Joissakin tapauksissa komitea on suositellut jatkotoimia ILO :n kautta. Tämä on voinut myös merkitä ILO :n lähettämiä korkean tason kolmikantaisia valtuuskuntia mutta myös erittäin vakavassa tapauksessa riippumattoman tutkimuskomission asettamista.

Vakava ja/tai toistuva sopimusrikkomus voi myös johtaa siihen, että komitea suosittelee erityistä kriittistä mainintaa (*special paragraph*).

Yhteenvedonomaaisesti voidaan todeta, että alkusysäys sekä säännölliselle että nopeutetulle käsittelylle asiantuntijakomiteassa ja, mahdollisesti, konferenssissa tulee yleensä työntekijäpuolelta, joskin eräitä pitkäaikaisia työnantajien esittämiä ongelmia on myös tarkasteltu. Komiteoissa kiinnitetään erityistä huomiota tulkinnoille, joita esille nostetuista asioista

on aikaisemmin tehty. Monet johtopäätökset perustuvat tähän tulkintakäytäntöön.

Esimerkiksi kun Isossa Britanniassa kiellettiin 1980-luvulla työntekijöiden järjestöllinen toiminta kansallisessa turvallisuuspalvelussa, asiaa käsiteltiin toistakymmentä vuotta sekä asiantuntijakomiteassa että työkonferenssin komiteassa toistuvasti kunnes lainsäädäntöä muutettiin.

Käsittelyaika riippuu säännöllisestä raportointiajasta tai siitä, miten asiantuntijakomitea suhtautuu määräpäivään 1.9. mennessä tehtyihin työmarkkinaosapuolten huomautuksiin. Joissakin vakaviksi katsotuissa tapauksissa määrääjoista on käytännössä jonkin verran joustettu. Asiantuntijakomitean raportti julkistuu helmikuussa seuraavaa, kesäkuussa pidettävää konferenssia varten.

Erityismenettelyt

Järjestäytymisoikeuden ja kollektiivisen neuvottelutoiminnan periaatteiden mahdollisia rikkomuksia käsitellään myös ILO :n hallintoneuvoston alaisessa järjestäytymisoikeuskomiteassa (*Committee on Freedom of Association, CFA*). Tämä 9 varsinaisen ja 9 varajäsenen komitea on kolmikantainen ja koostuu hallintoneuvoston jäsenistä ; sen istunnot ovat suljettuja, ja johtopäätökset ja suositukset tehdään konsensuspohjalta. Komitea kokoontuu kolme kertaa vuodessa (yleensä maaliskuu-, touko-/kesä- ja loka-/marraskuussa) ennen ILO :n hallintoneuvoston kokousta, joka käsittelee ja hyväksyy raportin. Prosessin käynnistää yleensä työntekijöitä tai työnantajia edustavan järjestyksen valitus, joka voi koskea myös sellaisten maiden hallituksia, jotka eivät ole ratifioineet järjestäytymistä ja kollektiivista neuvottelutoimintaa koskevia yleissopimuksia. Konkreettista tapausta (ml. lainsäädäntöä) koskeva valitus saatetaan hallituksen tietoon ja vastattavaksi. Komitea käsittelee tapausta valituksen ja hallituksen vastauksen pohjalta. Mikäli hallitus ei vastaa, yleensä kolmannella kerralla komitea tekee johtopäätöksensä ja suosituksensa yksinomaan valituksen pohjalta.

Valitusten tulee koskea hallitusten velvollisuuksia lakien tai periaatteiden toteuttamisesta. Jos ne perustuvat yksittäisten työnantajien toimiin, kohteena ovat myös viranomaiset., joiden velvollisuus on valvoa että ne noudattavat lakeja ja säännöksiä.

Komitea käsittelee tapauksia yksinomaan kirjallisten valitusten ja vastausten pohjalta. Johtopäätöksissään ja suosituksissaan se pääsääntöisesti seuraa omaksumaansa tulkintakäytäntöä, usein viittaamalla aikaisempiin tapauksiin. Sen johtopäätökset ovat myös täsmentäneet aikaisempia tulkintoja uusien tilanteiden valossa. Komitea voi suositella lainsäädännön tai käytännön tarkistamista ja muuttamista. Se voi myös ehdottaa kolmikantaisia toimia kansallisesti tai suositella ILO :n avustusta, mukaan lukien ILO :n toimistosta tulevista tai sen kanssa yhteistyössä olevista asiantuntijoista koostuvien valtuuskuntien lähettämistä esille nousseiden kysymysten selvittämiseksi.

Tapauksia käsitellään kunnes osapuolet päätyvät tyydyttävään ratkaisuun. Komitean raportin johdannossa tarkastellaan vastauksia ja kommentteja aikaisempiin johtopäätöksiin ja suosituksiin. Lisäinformaatio valittavalta osapuolelta voi myös johtaa tapauksen uuteen käsittelyyn. Monet tapaukset ovat olleet ILO :n järjestäytymisoikeuden käsittelyssä vuosien tai jopa vuosikymmenten ajan.

Uuden Seelannin työlainsäädäntöön tehtyjen muutosten todettiin 1990-luvulla vähentäneen kollektiivista neuvottelutoimintaa, ja kyseinen laki muutettiin. Suomea lukuunottamatta muiden Pohjoismaiden lainsäädäntöä ja käytäntöä on käsitelty järjestäytymisoikeuskomiteassa.

Järjestäytymisoikeuskomitean prosessin lisäksi – ja yleensä ennen sitä – työmarkkinaosapuolia edustavat järjestöt voivat pyytää suoraa väliintuloa (*intervention*) ILO :n sihteeristöltä eli kansainväliseltä työtoimistolta. Tällaisia pyyntöjä on esitetty akuuteissa tapauksissa, jotka ovat koskeneet esimerkiksi ammattiyhdistysaktiivien (mutta myös työnantajien johtohenkilöiden) pidätyksiä ja järjestöjen toimintaa koskevia hallinnollisia rajoituksia. Väliintuloa on myös pyydetty merkittävässä lainsäädännön muutoksia koskevissa tilanteissa.

Pyyntö interventiosta ei pohjaudu peruskirjassa säädettyyn menettelyyn vaan ILO :n yleiseen valvollisuuteen avustaa jäsenmaitaan ja niiden työmarkkinajärjestöjä. Tällyinen pyyntö tehdään vapaamuotoisessa kirjeessä ILO :n pääjohtajalle, joka saattaa sen mahdollisten kommenttien kanssa hallitusviranomaisten tietoon. Jatkotoimiin voivat kuulua keskustelut ILO :n ja asianomaisten maan viranomaisten välillä sekä asiantuntijoiden vierailut.

Mm. Viron työlainsäädännöstä käydyt keskustelut ovat johtaneet interventioihin, joiden kautta ongelmat on saatu ratkaistuksi.

ILO :n peruskirjan pykälä 24 tarjoaa mahdollisuuden työmarkkinajärjestöille tehdä esitys (*representation*) ratifioidun sopimuksen rikkomuksesta suoraan hallintoneuvostolle, joka asettaa kolmikantaisen komitean arvioimaan valitusta ja hallituksen vastausta sekä tekemään johtopäätöksiä ja suosituksia. Jos kyseessä on järjestäytymisoikeutta koskeva esitys, se yleensä käsitellään järjestäytymisoikeuskomiteassa.

Peruskirjan pykälän 24 pohjalta tehty esitys on kahdesti johtanut siihen, että Ruotsissa on peruutettu ensimmäisen sairauspäivän karenssi työtapaturmien osalta ILO :n yleissopimuksen vastaisena.

Pitkäkestoinen tai vakava sopimusrikkomus voi johtaa siihen, että ILO :n hallintoneuvosto asettaa riippumattoman, tunnustetuista asiantuntijoista koostuvan tutkimuskomission (normaalisti 3 henkilöä). Sen työ kestää yleensä 1 – 2 vuotta, johon kuuluu tutkintamatka kyseiseen maahan. Tutkimuskomission johtopäätökset ja suositukset ovat lopullisia, ellei niitä kyseenalaisteta kansainvälisessä tuomioistuimessa. Mikäli työkonferenssi katsoo, että tutkimuskomission suosituksia ei ole toteutettu, se voi peruskirjan pykälän 33 pohjalta ryhtyä tarkemmin määrittelemättömiin jatkotoimiin. Tätä on sovellettu sekä Myanmarin että Valko-Venäjään.

Kaikki maat eivät ole suostuneet vastaanottamaan ILO :n tutkimuskomissiota, mikä ei ole estänyt raportin laatimista. Komission ovat vastaanottaneet mm. Valko-Venäjä, Zimbabwe ja Venezuela ; sitä eivät ole hyväksyneet Puola (1980-luvulla) ja Myanmar. Tutkimuskomission vaihtoehdoksi on yhä enenvässä määrin tullut pitkäaikainen tekninen yhteistyö ILO :n ja ko. jäsenmaan välillä (esimerkiksi Uzbekistan, Kolumbia ja Qatar)