Eduskunnan työ- ja tasa-arvovaliokunnalle

Lausuntopyyntö paikallisesta sopimisesta

Kari Tapiola

Entinen varapääjohtaja, Kansainvälinen työjärjestö, ILO, Geneve

Kuuleminen 9.10.2024

Yleistä

Nykyisen kansantaloustieteen oppi-isä, skotlantilainen Adam Smith käsitteli vuonna 1776 julkaistussa kansakuntien varallisuutta (Wealth of the Nations) koskevassa teoksessaan myös työntekijöiden oikeutta järjestäytyä vastapainoksi työnantajien valta-asemalle. Hänen mielestään heikommassa asemassa olevilla työntekijöillä tulisi olla oikeus liittyä yhteen olosuhteittensa parantamiseksi. Ammatillista järjestäytymisoikeutta puolustivat 1800-luvun alussa erityisesti useat edistyksellisenä pidetyt teollisuusjohtajat, jotka myös vii siihen että "työnantaja yksinään on kuin ammatillinen järjestö". Historiallisesti voidaankin katsoa, että työntekijöiden ja työnantajien yhteistyötä on yleensä pidetty sekä yritysten että niiden työntekijöiden kannalta myönteisenä jas tavoittelemisen arvoisena. Kiistat ja työtaistelut johtuvat tässä perspektiivissä siitä, että tarvittavaa yhteistyökykyä ei ole löytynyt.

Vaikka kansainvälisen työjärjestön ILO :n perustamista 1919 edeltäneillä vuosikymmenillä ensisijaisesti käsiteltiin työntekijäpuolen järjestäytymisoikeutta, uuden järjestön periaatteisiin kirjattiin kummankin osapuolen, siis myös työnantajien, oikeus järjestäytyä vapaasti. Tähän lisäykseen vaikutti tasapuolisuuden tarve, kun päätös oli tehty siitä, että työjärjestö olisi kolmikantainen eikä elin, jossa valtiovallan lisäksi vain järjestäytyneillä työntekijöillä olisi edustus. Vaikka työnantajayhdistyksiä oli olemassa jo ennen ensimmäistä maailmansotaa, kolmikantajärjestö synnytti tarpeen uusien ja myös kansainvälisten työnantajajärjestön perustamisesta. Niiden keskeisiin tehtäviin kuului avustaa ILO :n uuden

työnantajaryhmän jäseniä joskin niillä ei sotien välisinä vuosina ollut mandaattia ohjailla näiden päätöksiä.

Vaikka järjestäytymisoikeus on ILO :n peruskirjan keskeisiä tavoitteita, sitä koskevista kansainvälisistä sopimuksista pystyttiin päättämään vasta toisen maailmansodan jälkeen, kun kolmikantayhteistyö oli jälleen osoittautunut tärkeäksi osaksi liittoutuneiden sodanaikaista strategiaa kotirintamilla. Sodan jälkeen itsenäisten työmarkkinaosapuolten järjestäytynyt osallistuminen oli keskeinen tekijä jälleenrakennuksessa. Samalla sillä on ollut poliittisesti tärkeä merkitys demokratian lujittamisessa erityisesti kylmän sodan vuosina. Tämä tekijä vaikutti siihen, että työnantajat eivät enää vastustaneet kansainvälisten yleissopimusten tekoa. Totalitaariset järjestelmät olivat estäneet vapaiden ammatiyhdistysten lisäksi myös työnantajajärjestöjen itsenäisen toiminnan.

Vuosina 1948 ja 1949 ILO hyväksyi keskeiset järjestäytymisoikeuden yleissopimukset No. 87 ja 98, joista jälkimmäinen erityisesti sääteli kollektiivisen neuvotteluoikeuden perusteista. ILO :n aiempi yritys normien luomiseksi vuonna 1927 oli kaatunut työnantajien vsatimukseen, että järjestäytymisoikeuden rinnalla olisi tunnustettava oikeus olla järjestäytymättä. Tällainen järjestäytymisen ulkopuolinen legitimointi ei ollut työntekijäpuolen hyväksyttävissä, koska se olisi käytännössä nollannut järjestäytymisen merkityksen. (Toinen 1920-luvulla sopimista estänyt tekijä oli Italian vaatimus sen valtiojohtoisen kolmikantajärjestelmän tunnustamisesta.)

Toisen maailmansodan jälkeiset kansainväliset sopimukset tunnustavat järjestäytymisen ensisijaisuuden, vaikka siihen ei työntekijöitä voi pakottaa. Se ei suosi järjestelyjä, joilla luotaisiin ja legitimoitaisiin järjestäytymisen ulkopuolelle jäämisen vaihtoehto. Eräänlaisena kompromissina sopimusten valvontajärjestelmä on tunnustanut, että on tilanteita joissa järjestäytymispakko (closed shop) on hyväksyttävissä sillä ehdolla, että edustavat työntekijä- ja työnantajajärjestöt siitä yhteisesti sopivat.

Sopimusten valvontajärjestelmä koostuu vuotuisen työkonferenssin sopimusten soveltamista käsittelevän komitean (CAS) sopimus- ja maakohtaisista päätöksistä, joita valmistelee riippumaton asiantuntijakomitea (CEARC) sekä ILO :n hallintoneuvoston alaisen

järjestäytymisoikeuksia koskevan komitean (CFA) päätöksistä sille tehdyille valituksille (complaints). Lisäksi ILO :n hallintoneuvosto voi käsitellä peruskirjan artikla 24 nojalla myös järjestäytymisoikeutta koskevia huomautuksia (representations), ja erityisen vakavissa tapauksissa (kuten Puola 1980-luvulla, Myanmar kahdesti, ja Valko-Venäjä) voidaan asettaa riippumaton tutkimuskomissio, jonka päätökset ovat sitovia. Niiden noudattamatta jättäminen on Myanmarin ja Valko-Venäjän kohdalla johtanut peruskirjan artikla 33:n käyttöön, joka antaa ILO :lle lisäoikeuksia painostamaan sopimusten noudattamista.

Vaikka järjestäytymiseen ei voi pakottaa, yleissopimuksen No. 98 artikla 4 velvoittaa valtioita kunnioittamaan ja tukemaan järjestäytymistä ja kollektiivista neuvottelutoimintaa. Kun Uuden Seelannin työlainsäädäntöä liberalisoitiin 1990-luvun alussa, oikeus sopimiseen työntekijöiden puolesta ulotettiin erilaisille ei-ammatillisille järjestöille. Seurauksena oli kollektiivisopimusten tuntuva vähentyminen, millä perusteella ILO :n CFA totesi, että laki oli sopimuksen 98 artikla 4 :n vastainen. Seuraavien valtakunnallisten vaalien jälkeen lainsäädäntöä korjattiin vastaamaan ILO :n periaatteita.

Hallitoksen esitys on ristiriidassa ILO :n kansainvälisten sopimusten takaaman sopimusautonomian kanssa

Pidän historiallista perspektiiviä välttämättömänä, jotta kävisi selväksi miten keskeisistä oikeuksista on kysymys kun puututaan – kuten hallituksen esitys myöntää – ammatilliseen yhdistymisvapauteen perustuvaan sopimusautonomiaan. Sopimusautonomian kulmakivi on työntekijöiden ja työnantajien vapaaehtoinen järjestäytyminen ja keskinäisen sopiminen siitä, miten ja minkälaisin sopimuksin työehdoista sovitaan ja millä tavoin sopimusten noudattamista valvotaan. Työpaikoilla valittujen työntekijöiden edustajien tulee olla riippumattomian työantajista eivtätkä työantajat saa eri syistä ja tavoin tukea tiettyjä työntekijäryhmiä.

Työehtosopimusten tasostä ILO :n normit eivät aseta mitään tasoa etusijalle, eivätkä ne myöskään suhtaudu epäilevästi sen paremmin paikalliseen kuin liittokohtaiseen tai valtakunnalliseen sopimiseen. Kollektiivista neuvottelutoimintaa koskevan ydinsopimuksen No. 98 ja sen tulkintojen mukaan lailla tai hallinnollisilla päätöksillä ei tule määrätä neuvottelujen tasoa. Jos osapuolet eivät pääse yhteisymmärrykseen neuvottelujen tasosta, ne voivat kääntyä riippumattoman elimen puoleen,

mutta tällaisen elimen tulee olla todella itsenäinen valtiovaltaan ja neuvotteluosapuoliin nähden. Kieltäytyminen neuvotteluista jollakin tasolla, kuten toimialakohtaisesti, ei sinänsä ole järjestäytymisoikeuden periaatteiden vastaista, mutta tämän tai minkään muunkaan tason neuvotteluja ei tule lailla sen paremmin määrätä kuin kieltää. Neuvottelujen taso tulee jättää osapuolten vapaaehtoisesti yhdessä päätettäväksi. Alemman tason sopimukset voivat olla molemmille osapuolille edullisempia, mutta niillä ei nimenomaan tule heikentää korkeammalla tasolla tehtyjen sopimusten velvoitteita.

ILO :n järjestelmä hyväksyy sekä tilanteet, joissa yksi edustava järjestö on sopimusosapuolena ja tekee sopimuksen koko henkilöstön puolesta että sellaiset järjestelmät, joissa on useampia ammatillisia järjestöjä, jotka kukin tekevät sopimuksen omien jäsentensä puolesta. Eri järjestöihin kuuluvat työntekijäryhmät (kuten toimihenkilöt) ovat enimmäkseen omien sopimustensa kattamia. Perusedellytys on, että kaikki ryhmät ovat riippumattomia sekä työnantajista että julkisesta vallasta, ja molempien on oltava neutraaleja niihin nähden. ILO :n valvontajärjestelmä kiinnittää huomiota siihen, että työnantaja tai valtiovalta ei saa käyttää keinoja, joilla jotakin järjestöä suositaan.

Hallituksen esitys on myös ILO:n sopimuksen No. 135 vastainen

Ammatillisten järjestöjen edustajien asemaa työpaikoilla käsittelee myös ILO :n perussopimus No. 135, joka selvittää ammatillisesti järjestäytyneiden työntekijöiden edustajien asemaa ja oikeuksia. Sopimus ottaa huomioon sen, että kaikilla työpaikoilla ei ole valittua työntekijäedustajaa (luottamushenkilöä). Se pitää mahdollisena sitä, että tällaisissa tapauksissa työntekijät valitsevat oman edustajansa käymään neuvotteluja työnantajan kanssa. ILO :n sopimus kuitenkin yksiselitteisesti toteaa, että tällainen edustaja ei voi omaksua itselleen tehtäviä, jotka kuuluvat ammatilliselle järjestölle. Logiikan mukaisesti kysymys on poikkeustapauksesta tilanteessa, jossa lainsäädäntö ja käytäntö muuten pyrkivät edistämään ammatillista järjestäytymistä ja sen mukaista sopimustoimintaa. Niinikään kollektiivista neuvottelutoimintaa koskeva ILO :n suositus No. 91 viittaa järjestäytymättömien työntekijöiden edustajiin vain siinä tapauksessa, että ammatillista järjestöä ei ole. Siellä, missä ammatillisia järjestöjä on, niitä ei tule syrjäyttää tai ohittaa. Lisäksi järjestäytymättömien työntekijöiden valitseman luottamushenkilöiden

olemassa olon ei tule heikentää ammatillisten järjestöjen valitsemien edustajien (eli käytännössä luottamusmiesten) asemaa.

On ehkä hyödyllistä muistuttaa yleissopimuksen No. 135 syntyhistoriasta- Kysymys työntekijöiden edustuksesta työpaikoilla tuli esille 1950-luvulla, kun Neuvostoliitto oli liittynyt ILO :n jäseneksi. Sen ja muiden sosialististen maiden työntekijäedustajat ehdottivat yleiskokoukselle päätöslauselmaa työntekijöiden asemasta työpaikoilla. Sosialistisissa maissa työntekijöiden järjestäytyminen oli käytännössä pakollista, ja paikallisilla ammatillisilla järjestöillä oli laajat oikeudet (ja velvollisuus) huolehtia työntekijöiden hyvinvoinnista. Kun päätöslausumaehdotus tuli ILO :n yleiskokouksen käsittelyyn, länsimaiden työntekijäedustajat lisäsivät siihen ammatillisten järjestöjen poliittisen riippumattomuuden periaatteen kaikilla tasoilla. Sosialististen maiden ammatilliset järjestöt tunnetusti olivat kaikilla tasoilla riippuvaisia kommunististen puolueiden päätöksistä. Lisäksi kylmän sodan vuosina sosialististen maiden ammattijärjestöt pyrkivät useissa länsimaissa lisäämään kommunististen puolueiden vaikutusvaltaa nimenomaan paikallisella tasolla, mistä myös Suomen ammattiyhdistyskentässä on runsaasti kokemusta. Kun päätöslauselmaan lisättiin vapaan ammattiyhdistystoiminnan ensisijaisuus, sen alkuperäiset esittäjät äänestivät sitä vastaan.

Tämän keskustelun kannustama valmistelutyö kuitenkin jatkui 1960-luvulla asiantuntijatasolla, ja sopimus No. 135 hyväksyttiin vuonna 1971. Sen laatimisen erityisenä piirteenä oli, että itse sopimustekstin luonnoksen neuvottelivat työntekijöiden ja työnantajien valtuutetut keskenään. Työmarkkinaosapuolet halusivat varmistaa, että sopimusautonomiaan ei millään tasolla puututa.

ILO :n sopimustulkinnan mukaisesti erityisten luottamushenkilöiden valinta neuvotteluihin työnantajien kanssa on mahdollista vain tilanteissa, joissa ammatillista järjestöä ei ole. Vaihtoehdosta ei saa tulla sääntöä, eikä olisi ILO :n sopimusten periaatteiden mukaista luoda luottamusmiesjärjestelmän linjalle jonkinlaista pysyvää « kevytedustusta » ammatiiliittojen ulkopuolisia työntekijöitä varten.

ILO :n sopimusten soveltamista valvovien elinten tulkintakäytäntö lähtee siitä, että silloin kun ammatillinen järjestö on olemassa, työnantajien ei tule tehdä sopimuksia suoraan ammatillisesti järjestäytymättömien henkilöstöryhmien kanssa. Lainsäädännön tulisi huolehtia siitä, että

järjestäytymättömien työntekijäryhmien edustajat eivät ota itselleen ammattiyhdistysliikkeelle kuuluvia tehtäviä. Työpaikkakohtaista sopimista ja yhteistyötä koskevan lainsäädännön tarkoitus täten on edistää järjestäytymistä eikä luoda sille vaihtoehtoja.

Suurin ongelma hallituksen esityksessä koskeekin juuri tätä. Mikäli työpaikalla on luottamusmies, tällä on ensisijainen oikeus käydä neuvotteluja. Järjestelmissä, joissa sitovat työehtosopimukset sovitaan alakohtaisesti, paikallinen neuvotteleminen koskee sen soveltamista ja sen mahdollisesti paikallisesti sovittaviksi jättäneitä kysymyksiä.

Työelämän rakenteiden ja teknologian kehittymisen myötä on luonnollista, että paikallisesti sovittavien järjestelyjen määrä ja myös merkitys kasvaa. Ei kjuitenkaan ole toivottavaa, että tämän kehityksen myötä joko tietoisesti tai sitä tarkoittamatta toimitaan järjestäytymisoikeuden periaatteiden vastaisesti. Paikallisen sopimisen kasvu edellyttää myös suurempaa panostusta työntekijäryhmien osalta sopimusten soveltamiseen ja seurantaan. Suomalaisessa järjestelmässä tämä on perinteisesti kuulunut luottamusmiehen tehtäviin, joita on eri tavoin helpotettu. Jos näitä valtuuksia käyttää luottamusmiehen rinnalla toimiva luottamusvaltuutettu, tai useammat luottamusvaltuutetut, tämä väistämättä heikentää luottamusmiehen ensisijaista vastuuta ja aiheuttaa sekaannusta työpaikkojen sisäisissä suhteissa. Asetelma ei ole omiaan edistämään työpaikkojen suorituskykyä, ja sen kustannukset työnantajalle ovat väistämättä varsin tuntuvia. Tämä koskee erityisesti järjestäytymättömiä työantajia, jotka näin eivät hyödynnä olemassa olevien alakohtaisten tai valtakunnellisten työehtosopimusten antamia mahdollisuuksia.

Hallituksen esitys lisäisi epävarmuutta työpaikoilla ja heikentäisi työntekijöiden järjestöjen oikeuksia

On vähintäänkin epäselvää, miten tällainen hybridijärjestelmä toimisi kaytännössa. Takeita järjestäytymättömien työntekijöiden adustajien valinnan riippumattomuudesta ei ole läheskään samalla tavoin kuin mitä järjestäytyneilla työntekijäryhmillä sopimusautonomian periaatteiden mukaisesti on. Näiden edustajien tarvitsemien resurssien osoittaminen on epäselvää ja saattaa helposti herättää kysymyksen heidän tosiasiallisesta itsenäisyydestään työnantajaan nähden. Sopimusten toteuttamisen erillinen valvonta järjestäytymättömien työntekijöiden osalta jää myös vastausta vaille. On helppo ennakoida, että mikäli tällaista

hybridijärjestelmää yritettäisiin toteuttaa, moni muu ongelma nousisi pintaan.

Lakialoite 26/2023 vp

Valiokunta on myös pyytänyt lausuntoa työntekijöiden tulkintaoikeuden ensisijaisuutta koskevasta lakialoitteesta. ILO :n sopimusten valvontajärjestelmä ei näytä antavan yksiselitteistä vastausta tähän kysymykseen. Selvää kuitenkin on, että sopimusten soveltamista koskevat ongelmat usein havaitaan ensimmäisenä työntekijäpuolella. Mm. työsuojeluvaltuutettujen oikeudesta keskeyttää vaaralliseksi havaitty työprosessi vaikuttaa itsestään selvältä. Tärkeää on, että erimielisyydet tulkinnoista voidaan nopeasti saattaa asianmukaisten prosessien ratkaistaviksi. Työntekijäpuolen edustajien tulkintaoikeus ei olisi ristiriidassa tämän tavoitteen kanssa.