Eduskunnan työ- ja tasa-arvovaliokunnalle

Lausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain ja työaikalain 2 ja 19 pykälien muuttamisesta

Kari Tapiola
Kansainvàlisen työjärjestön (ILO) entinen varapääjohtaja

Yleistä

Etäisyydeltä katsoen ei voi olla havaitsematta, että Suomessa on käynnissä hallitusohjelmaan perustuva prosessi, joka askeleittain lisää työelämää ja sen perusoikeuksia koskevia rajoituksia eri lakeja koskevien muutosten kautta. Erillisinä otettuina nämä muutokset saattavat vaikuttaa vähäisiltä työelämän suhteita vain ajoittain seuraavan suuren yleisön silmissä. Kuitenkin niiden kumuloituva vaikutus lisää ensisijaisesti työntekijöitä ja näitä edustavia järjestöjä koskevia rajoituksia. Tämä ei voi olla johtamatta kysymään, onko päämääränä muuttaa kolmikantaisuuteen ja työmarkkinaosapuolten aitoon yhteistyöhön perustavaa tasapainoa yhä enemmän tyontekijäosapuolen oikeuksien ja etujen vastaiseksi.

Vuonna 2024 nämä muutokset koskivat “poliittisiksi” katsottujen lakkojen rajoittamista, työntekijöiden osallistumista paikalliseen työehtoja koskevaan sopimusmenettelyihin ja valtakunnansovittelijalle asetettua lisävelvollisuutta rajoittaa välitysehdotuksia vientialojen työehtosopimusten puitteisiin. Hallituksen esityksessä 14/2025 eduskunnalle tehdyt ja perin yksityiskohtaiset ehdotukset suojelu- ja hätätyön rajoittamisesta kuuluvat samaan sarjaan. Syntyy väistämättä sellainen kuva, että kyseessä on eräänlainen salamitaktiikka, jolla viipaloidaan työntekijöille kuuluvia oikeuksia pala palalta. Jossakin

vaiheessa vaikutus viime kädessä on samanlainen kuin jos muutoksia olisi toteutettu laajemman ja yhtenäisemmän “reformin” kautta.

Laajamittaisen uudistuksen tekeminen olisi kuitenkin edellyttänyt perusteellisempaa neuvottelua ja yhteistyötä työmarkkinoiden osapuolten kanssa. Hallituksen johtopäätös ilmeisesti on, että kokonaisvaltaisemman uudistuksen toteuttaminen osapuolten hyväksymällä tavalla ei lyhyellä aikavälillä ole mahdollista.

Kaikkien edellä mainittujen lakiesitysten kohdalla halitus on selvittänyt niihin liittyvät kansainväliset velvoitteet, mukaan lukien Kansainvälisen työjärjestön ILO:n ratifioituja sopimuksia koskevat ja kolmikantaisesti hyväksytyt johtopäätökset. Yhteisenä piirteenä näissä selvityksissä on, että muutosehdotusten ei katsota olevan vastoin ILO:n johtopäätöksiä ja suosituksia. Tarkemmin katsottuna tämä ei välttämättä pidä paikkaansa, ja eräitä ILO:n määrittelemiä reunaehtoja ei ole otettu huomioon. Tämä koskee erityisesti osapuolten keskinäisen neuvottelun ensisijaisuutta yksipuolisiin tai viranomaisten, puolueettomien välityselinten ja tuomioistuimien tekemiin ratkaisuihin nähden.

Suojelutyö

Hallituksen esityksen mukaan lakiin lisättäisiin laaja luettelo niistä toimialoista, joilla olennaisia palveluja koskevien rajoitusten lisäksi suojelutyön käyttöä voitaisiin perustella. Tämä perustuu siihen myös kansainvälisten säännösten tunnustamaan periaatteeseen, että vähimmäispalvelujen takaaminen ihmisten hengen, terveyden ja turvallisuuden varmistamiseksi on hyväksyttävä vaihtoehto täysimittaiselle työtaistelulle. Esityksen päämääränä on laatia lain tasolla “tyhjentävä” luettelo töistä, joihin voidaan velvoittaa lakon aikana joko yhteisestä sopimuksesta tai tuomioistuimen tai puolueettoman välityselimen perusteella (HE s. 82). Nämä työt ja toimialat on tiivistetty 11 kohtaan. Tuloksena syntynyt heterogeeninen lista kuitenkin vaikuttaa oudolta, varsinkin kun nykyisessä lainsäädännössä vastaavanlaista luetteloa ei ole. Tarkoitus että luettelo olisi kattava ei välttämättä tämän listan kautta toteudu.

Jotkut yksilöidyt kohdat, kuten Suomen alueellista koskemattomuutta (HE ehdotus kohta 5) ja valtion ylintä päätöksentekoa (kohta 6) koskevat ehdotukset ovat luonteeltaan sellaisia, että niiden tulkinnanvaraisuudesta tuskin nousee kysymyksiä. Ympäristövahinkojen torjumisesta tuskin vallitsee erimielisyyttä. Maanpuolustus jää työlainsäädännön ulkopuolelle joka tapauksessa, ja rajavartionnin vähimmäistarpeet tuskin ovat kyseenalaisia. Jo vuoden 1986 virkamieslakon kokemusten seurauksena sovittiin tasavallan presidentin kanslian henkilöstön rajaamisesta työtaistelutoimien ulkopuolelle, mikä silloisten sopimusten lisäksi on vahvistettu lainsäädännön kautta. Elinkeinotoiminnassa olennaisten koneiden ylläpidosta (kohta 2) ei liene erimielisyyttä, sillä työtaistelun tarkoituksena tuskin voi olla niiden rapistuminen.

Enemmän tulkinnanvaraa sisältyy kohtiin 3 (ympäristövahinkoja), 5 (energia-, lämpö- ja lääkehuolto) ja 10 (digitaalisen maksuliikenteen toimivuus ja kàteisen rahan saatavuus). Oleellinen kysymys on, miten järkevää ja hyödyllistä on luetteloida potentiaalisia uhkatilanteita tällä tavoin sen sijaan, että keskityttäisiin niiden yhteisiin tekijöihin – ihmisten hengen, terveyden ja turvallisuuden vaarantumiseen toimialasta riippumatta – ja tästä mahdollisesti johtuvien vahinkojen välttämiseen.

ILO:n valvontakoneisto on varsin yksityiskohtaisesti tarkasteltu kategorioita, joissa on päädytty turvautumaan suojelutyöhön ilman että työtaistelu olisi järjestäytymisoikeuden periaatteiden vastaista. ILO:n johtopäätösten pohjalta laadittu luettelo on varsin yksityiskohtainen kuvatessaan esille nousseita tilanteita, joiden on katsottu joko olevan järjestäytymisoikeuden periaatteiden mukaisia tai sen vastaisia. ILO:n tulkintojen mukaan oleellisiin palveluihin kuuluvat sairaalat, sähkön ja veden jalkelu, puhelinpalvelut, poliisi ja asevoimat, paloturvallisuus ja kouluruoan jakelu. Aloja, jotka eivät ole suppeassa merkityksessä oleellisia mutta joissa on mahdollista vaatia vähimmäistyötä ovat mm. saariston lautta- ja laivaliikenne, satamat, rautatiekuljetukset, metroliikenne, rautateillä tapahtuvat tavara- ja henkilökuljetukset, postipalvelut, pankkitoiminta ja polttoaineen jakelu, säänvalvonta ilmaturvallisuuden vuoksi, eläinten suojelu ja koulutuspalvelut kestoltaan pitkäaikaisen lakon aikana. Luettelo sellaisista toimialoista, joita ei voi pitää oleellisia, on pitkä. Siihen kuuluvat radio ja televisio, pankki- ja vakuutuspalvelut, tavaratalot ja huvipuistot, majoituspalvelut, maatalous, alkoholi- ja tupakkamonopolit, kivennäisveden pullotus, lentokoneiden korjaustyöt, hissipalvelut, apteekit, leipomot ja olutpanimot.

ILO:n päätösten pohjalta koottu lista on epätasainen eikä sen sisältämiä toimintoja voi pitää yhteismitallisina. Tämä heijastaa sitä tosiasiaa, että ILO:n tulkintakäytäntö hallintoneuvoston kolmikantaisessa järjestäytymisoikeuskomiteassa (CFA) on muodostunut yksittäisten tapausten pohjalta.

Huomionarvoista on, että monet kohdat koskevat yhtä useampaa kategoriaa (satamat, polttoaineen jakelu, posti- ja pankkipalvelut) eli tilanteesta riippuen työsuorituksen merkitys ihmisten henkeen ja terveyteen ja yleiseen turvallisuuteen vaihtelee. Samalla toimialalla ilmenevä tarve voi olla laadultaan pakottava, ja siten hyväksyttävissä, tai vähäinen, yksittäisestä tilanteesta riippuen.

Koska esityksen odotus (s. 44) on, että se pitemmällä aikavälillä vähentää suojelutyöstä johtuvia riitaisuuksia, olisi ollut suotavaa, että perusteluissa olisi tarkemmin selvitetty ongelman todellista laajuutta. Sen sijaan esitys toteaa, että suurimmalla osalla toimialoista uudella lainsäädännöllä ei olisi vaikutusta, koska niillä vallitsee nykyinen, keskinäiseen sopimiseen perustuva käytäntö. Esityksessä kuitenkin yksilöidään toimialoja, joilla kokemusten valossa ei näyttäisi olevan täsmällisemmän lainsäädännön tarvetta.

Esityksessä tedetaan, että siitä annettujen lausuntojen mukaan sekä työnantaja- että työntekijäjärjestöt ovat kiinnittäneet keskinäisessä tiedonsaannissa ilmenneisiin puutteisiin. Työnantajat katsovat saavansa tietoa työtaistelun rajoista vain myöhäisessä vaiheessa, kun taas työntekijöiden järjestöt katsovat, että työnantajat eivät aina anna kaikkea päätösten tekoon tarvittavaa tietoa. Tästä huolimatta verratessaan ehdotusta nykytilanteeseen esitys toteaa, että ilmentyneissä tapauksilla ei ole ollut olennaista vaikutusta julkiseen talouteen eikä niiden johdosta yrityksillä ole katsottu olleen ongelmia tai epäselvyyksiä (HE s. 43) Suojatyön käyttöön liittyvistä erimielisyyksistä ei siten katsota olleen merkittävää vaikutusta työnantajayritysten toimintaan. Siitä huolimatta halitus katsoo, että työntekijöiden yhdistysten pitäisi “nykyistä tarkemmin” valvoa välttämättömien toimintojen turvaamista.

Esityksen mukaan suojelutyön toteuttamisessa ei ole ilmennyt erityisiä ongelmia. Menettelytavat ovat vakiintuneita, ja neuvottelut työtaisteuin rajoista ovat yleisiä (HE s. 36). Koska suojelutyön tarpeen tunnustetaan

olevan tapauskohtainen, on aiheellista kysyä miten järkevää on lain tasolla määritellä aloja, joilla sitä voidaan edellyttää. Nyt tehtävä luettelointi voi myös jättää sääntelyn ulkopuolelle tulevaisuudessa mahdollisesti hyvinkin merkittäviä aloja, kuten kulkutaudit, hybridiovaikuttaminen, keinoälyn käytön laajentuminen ja kyberturvallisuus.

Kun minimipalvelu määritelmän mukaan ylittää tiukasti määriteltyjen oleellisten palvelujen rajat (*essential services in the minimum sense*), on enemmän kuin selvää että niiden laajudesta tulisi tiedottaa riittävästi ja ajoissa. Varmin keino niiden toteuttamiselle on niitä koskeva osapuolten keskeinen sopiminen. Tällaisen sopimisen ensisijaisuus tulisi korostua huomattavasti enemmän kaikissa suojelutyötä koskevissa säännöksissä.

Hätätyö

Erityinen ongelma muodostuu hätätyön sisällyttämisestä lakiin, jonka päämääränä on selvittää työtaistelutilanteesta johtuvien toimien laajuus ja luonne. ILO:n hyväksymiin periaatteisiin ei sisälly mitään sellaista, jonka mukaan työtaistelu estäisi todellisen hätätyön teettämistä, mutta työtaistelu ei voi olla hätätyöhön soveltuva perustelu.

ILO:n johtopäätökset myöntävät, että pitkäkestoinen lakko saattaa johtaa tilanteeseen, jossa suojelutyon tarve syntyy tai laajenee. Periaatteessa tämä on mahdollista millä toimialalla tahansa, koska hätätyön tarvetta ei määritelmän mukaisesti voida ennakoida.

Ongelmallista ylipäänsä on, että hätätyö on hallituksen esityksessä tuotu yhteen työtaistelun kanssa. ILO:n mukaan ennalta arvaamattomassa hätätilanteessa kaikki lakot voidaan kieltää. Kysymyksessä silloin on akuutti kansallinen hätätilanne, hirmumyrsky, haaksirikko, ympäristövahinko, tulipalo, maanjäristys, tsunami tms. Tarve ei ole ennakoitavissa. Lakko ei estä hätätyön teettämistä, mutta se ei voi olla hätätyön peruste. Mikäli laki antaa ymmärtää, että hätätyö voi tulla kysymykseen työtaistelun seurauksena, työnantaja voisi esimerkiksi laiminlyödä omat velvollisuutensa ja antaa tilanteen kehittyä pisteeseen, jossa hätätilanteen julistaminen ja siitä johtuvat työnantajien yksipuoliset toimet kävisivät perustelluiksi.

Edellä mainituista syistä olisi suotavaa olla käsittelemättä hätätyötä lakiehdotuksen esittämällä tavalla.

Työnantajien toimenpiteiden vaikutus

ILO:n tulkintakäytännön mukaisesti työnantajilla tulisi työntekijöiden järjestöjen tavoin olla oikeus protestilakkoihin tai toimenpiteisiin, joita voidaan rajoittaa vain sellaisissa elintärkeissä palveluissa, joissa vähimmäispalvelut voidaan määrätä toteutettaviksi (*Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association, Sixth edition, ILO 2028*, kohta 764). Myös vähimmäispalveluja mahdollisesti edellyttäviä aloja luetellessaan ILO viittaa (e.m. *compilation,* kohta 860) työsulun mahdollisiin vaikutuksiin. Työnantajalla tulee olla oikeus protestilakkoihin tai muihin toimiin, joita voidaan rajoittaa ainoastaan oleellisten palvelujen osalta, joita varten vähimmäistyö voidaan saattaa voimaan.

Tasapuolisuus edellyttäisi, että jos lainsäädäntöä täsmennetään, sen tulisi yhtäläisesti kohdistua työnantajien työtaistelutoimiin. Työnantajien toimeenpanema työsulku ohitetaan hallituksen esityksessä (s. 60) varsin kevyesti, vaikka esitys toteaa oikeuskanslerin kiinnittäneen siihen huomiota. Seurauksena on vakava tasapainon puute, jota ei myöskään tue tosiasioihin perustuva tilannearvio.

Geneve, 30.3.2025