

Asia: VN/30511/2023

Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö vientivetoista työmarkkinamallia ja sovittelujärjestelmän kehittämistä koskevista hallitusohjelmakirjauksista

Lausunnonantajan lausunto

1. Näkemyksenne Suomen työmarkkinamallin kehittämisestä.

Näkemyksemme on, että Suomen työmarkkinoilla on saavutettu parhaat tulokset silloin, kun työmarkkinaosapuolet ovat kehittäneet työelämää, työehtoja ja toimialojen palkkausta keskinäisen luottamuksen ja yhdessä sovittujen sääntöjen puitteissa. Tilanne on ollut tämänkaltainen, on sitten ollut kyseessä ns. kaksikanta-, kolmikanta- tai nelikantavalmistelu/sopiminen. Sopimisen käytännöt ja mallit ovat taanneet työelämän pitkäjänteisen ja harkitun kehittämisen riippumatta siitä, ovatko kyseessä olleet työpaikka-, ala-, ja/tai valtakunnalliset ratkaisut. Työmarkkinamallia tuleekin näkemyksemme mukaan jatkokehittää tältä työmarkkinaosapuolten sopimisen mallin pohjalta.

Näkemyksemme on, että suomalaisen työmarkkinajärjestelmän ensisijaisena kehittämiskohteenä on alakohtaisuuden huomioiminen. Työehtojen ja palkkauksen tulisi perustua ensisijaisesti kunkin alan tilanteeseen ja kehitykseen. Kaikkien alojen sitominen vientialojen päänavaajaratkaisuun ei voi olla sopimusjärjestelmän kannalta tavoiteltavaa tai toivottavaa. Tällainen järjestelmä estäisi myös olennaisesti sopimusten laadullista (tekstien) kehittämistä, erityisesti merkittävien uusien avausten osalta. Näin tapahtuisi erityisesti niissä tapauksissa mitä suuremmasta kustannusvaikutuksesta kirjauksessa olisi kysymys.

Toisena tärkeänä kehittämiskohteenä näemme sovittelujärjestelmän kehittämisen. Työriitojen sovittelulle tulee taata puolueeton sovitteluinstituutio, jonka resursseja ja menettelytapoja tulee tarkastella uudelleen. Myös ennakkolliseen tai ns. vapaaehtoiseen sovitteluun tulee panostaa edelleen ja järjestelmästä tulee luoda helppo matalan kynnyksen menettely jo siinä vaiheessa, kun työriita ei vielä ole aktualisoitunut.

Sovittelujärjestelmän oheen tulee luoda niin ikään puolueeton taloudellista dataa tuottava taho, jonka näkemyksiin ja analyysiin kukin sopimusosapuoli voi neuvottelujen taloudelliset tulokulmansa perustaa. Myös tämä edellyttää sovittelijatoiminnon lisäresursointia, mutta vähentää toisaalta resurssitarvetta sopimusosapuolien taholla.

Katsomme myös, että suomalaisen oikeus- ja työelämäkäytännön valossa neuvottelut uudesta työmarkkinamallista kuuluvat työehtosopimuksia solmiville liitoille ja neuvottelujärjestöille. Vientimallin vieminen lainsäädäntöön aiheuttaa neuvottelutoiminnan voimakkaan politisoitumisen

ja vaarantaa sopimusyhteiskunnan ja sopimusvapauden toteutumisen sekä työoikeuden kantavan periaatteen – heikomman osapuolen suojelun periaatteen toteutumisen.

2. Näkemyksenne hallitusohjelmakirjauksesta, jonka mukaan: ”Laisa työriitojen sovittelusta säädetään, että palkantarkastusten yleistä linjaa ei voida ylittää valtakunnansovittelijan toimistosta tai sovittelulautakunnan toimesta annettavalla sovintoehdotuksella”.

Lainsäädäntö voi velvoittaa sovitteluun, mutta ei pakottaa osapuolia sovintoon. Työriidan osapuolilla on velvollisuus osallistua sovitteluun ja antaa sovittelijalle tämän tarvitsemat tiedot työriidan sovittelua varten, mutta osapuolet päättävät kuitenkin lopulta itse sovinnon hyväksymisestä.

Valtakunnansovittelijan sovittelutoiminnan sitominen tiettyyn palkantarkastustasoon rapauttaa instituution merkityksen ja tekee valtakunnansovittelijan tehtävän näin ollen tarpeettomaksi. Lisäksi se todennäköisesti lisää työrauhahäiriöitä erityisesti niillä aloilla, joiden tilanne eroaa ns. yleisestä linjasta.

Suomi on velvollinen noudattamaan EU-oikeutta ja kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia. Euroopan unionin perusoikeuskirjan artiklassa 28 taataan työntekijöiden ja heidän järjestöjensä oikeus kollektiivisesti neuvotella ja sopia työehdoista työehtosopimuksilla. EU:n tuore vähimmäispalkkadirektiivi (2022/2041) velvoittaa jäsenvaltioita eri tavoin edistämään työehtosopimustoimintaa vähimmäispalkkojen määrittelyssä. Direktiivin kahden vuoden mittainen täytäntöönpano-aika on kesken, ja sen puitteissa Suomi on velvollinen huolehtimaan direktiivistä seuraavien velvoitteiden täyttämistä Suomen lainsäädännössä.

Vähimmäispalkkadirektiivi velvoittaa jäsenmaita vahvistamaan ja kehittämään työmarkkinaosapuolten valmiuksia osallistua palkkaneuvotteluihin. Direktiivin artiklassa 4 on säädetty velvollisuus kunnioittaa työntekijöiden täysimääräistä oikeutta työehtosopimusneuvotteluihin. Jäsenvaltiolla on myös velvollisuus varmistua työmarkkinaosapuolten tosiasiallisesta mahdollisuudesta osallistua palkanmääritykseen. Direktiivin mukaan jäsenvaltion velvollisuutena on huolehtia työehtosopimusneuvottelujärjestelmästä, joka mahdollistaa kohtuullisen elintason samalla, kun kiinnitetään erityistä huomiota pieni- ja keskituloisiin ryhmiin ja mahdollistetaan tähtääminen ylöspäin suuntautuvaan palkkojen lähentymiseen. Kyse on vapaudesta neuvotella ja sopia työehtosopimuksella alempien palkkojen korottamisesta enemmän kuin muiden palkkojen. Kysymys on nimenomaan työehtosopimuksella neuvottelemis- ja sopimusoikeuden suojelusta palkkoja määritettäessä.

Valtakunnansovittelija on valtion virkamies ja sovittelu on virkatoimintaa, joka vaikuttaa olennaisesti työehtosopimusneuvottelu-oikeuden käyttöön, neuvotteluihin ja sopimusratkaisuun. Sovittelua ei saa sitoa sellaisiin etukäteen määrättyihin sopimuksen lopputulosta koskeviin tasoihin, joilla tehdään tyhjäksi riidan osapuolten vapaus neuvotella ja määrittää ehtonsa itse. Kiellettyä on tehdä sovittelusta myöskään sellaista, että se vaikeuttaa pieni- ja keskituloisten pyrkimystä kirii palkkaeroja kiinni yleistä palkankorotuslinjaa korkeammilla korotuksilla.

Kansainvälisen työjärjestön ILO:n ammatillisia järjestäytymisvapauksia koskevan yleissopimuksen 87 artiklassa 8.2 kielletään valtiota säätämästä tai soveltamasta maan lainsäädäntöä siten, että se loukkaisi kyseisen sopimuksen mukaisia takeita. Suojan kohteena on myös sopimuksen artiklassa 3.1 suojattu työmarkkinajärjestöjen oikeus vapaasti järjestää toimintansa ja laatia toimintaohjelmansa.

Sopimuksen artiklassa 3.2 kielletään nimenomaisesti julkisten viranomaisten kaikenlainen toiminta, joka vaikeuttaa ammattiliittojen itsenäisessä harkintavallassa olevaa toimintaa.

Palkankorotustavoitteiden asettaminen ja jäsenten kannalta hyväksyttävän palkankorotustason määrittäminen ovat ammattiliiton ydintoimintaa.

Koska valtakunnansovittelija on julkinen viranomainen, ei lakiin voida säätää kieltoa sisällyttää sovintoehdotukseen riidan osapuolena olevan järjestön päättämän toimintalinjan mukaisia palkankorotusesityksiä. Tällainen työriidan sovittelu olisi ammattiliiton toiminnan vaikeuttamista viranomaistahon toimesta. Tällaisen sääntelyn ILO:n yleissopimuksen 87 artikla kieltää yksiselitteisesti.

Suomi on ratifioinut ILO:n yleissopimuksen 98 koskien työntekijöiden ammatillista järjestäytymisoikeutta ja kollektiivista neuvottelu-oikeutta. Tämän sopimuksen artiklassa 2 on Suomea koskeva velvollisuus järjestää ammattijärjestöille tyydyttävä suojelu vastapuolen aiheuttamalta kaikenlaiselta sekaantumiselta ammattiliiton toimintaan. Kun valtiolla on velvollisuus huolehtia tällaisesta suojasta ammattiliiton vastapuolen harjoittamaa sekaantumista vastaan, on itsestään selvää, että valtio ei itse saa säätää viranomaismenettelyjä, jotka vaikuttaisivat jo niihin lähtökohtiin, millaisia palkankorotusesityksiä ammattijärjestön on tosiasiallisesti järkevää esittää neuvotteluissa ja/tai sovittelussa. Tällaisilla sovittelun rajauksilla tosiasiallisesti vaikuttaisiin jo ammattiliittojen tavoitteiden asettamiseen eli ammattiliiton ydintoimintaan, mikä ei ole sallittua.

ILO:n yleissopimuksen 98 artiklassa 4 velvoitetaan valtiota ryhtymään tarpeellisiin toimiin sellaisten menettelytapojen kehittämiseksi ja käyttämiseksi, jotka tukevat vapaaehtoisia työehtosopimusneuvotteluita. Olennaista säännöksessä on neuvotteluilta edellytetty vapaaehtoisuus ja velvoite valtiolle tukea tuota vapaaehtoisuutta, joka sisältää vapauden myös palkankorotustavoitteiden ja hyväksyttävän palkankorotustason asettamiseen.

ILO:n yleissopimuksessa 154 on Suomea sitovia määräyksiä liittyen työehtojen kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistämiseen. Sen artiklassa 5.1 on valtiota koskeva velvoite ryhtyä kansallisten olosuhteiden mukaisiin toimenpiteisiin kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistämiseksi ja 5.2 artiklan e-kohdassa edellytetään, että työriitojen sovitteluelimet ja -tavat on suunniteltava sellaisiksi, että ne osaltaan edistävät kollektiivisen neuvottelumenettelyn käyttöä. Sovittelua ei siis saa säätää sellaiseksi, että se osaltaan heikentää kollektiivisen neuvottelu-oikeuden sisältöä tai sen käyttämisen mahdollisuuksia. Hallitusohjelmakirjauksessa esitetty sovittelu, jossa tehdään mahdottomaksi sovittelun kautta saada aikaan sopimus osapuolten itse asettamien ehtojen, on neuvottelu-oikeuden käyttöä haittaava toimenpide, jonka ILO:n sopimus 154 kieltää.

Suomea niin ikään sitovan Euroopan sosiaalisen peruskirjan artiklassa 6 on valtiota koskeva velvollisuus edistää työnantajien ja työntekijöiden välistä vapaaehtoista neuvottelujärjestelmää sekä velvoite edistää asianmukaisen sovittelumenettelyn luomista ja käyttöä työriitojen selvittämisessä. Sovittelulla on peruskirjan asettama asiallisuutta koskeva vaatimus. Hallitusohjelmakirjauksessa esitetyn muutoksen jälkeen sovittelu ei olisi enää asiallista, koska siinä olisi rajattu soviteltavaa asia toispuolisesti, vain työntekijöiden kannalta neuvottelu- ja sopimismahdollisuuksia heikentäen.

Asiassa tulee huomioida myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen artiklan 11 määräys ammatillisesta järjestäytymisvapaudesta. Suomi on sidottu myös tähän sopimukseen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin käsittelee tuon sopimuksen tulkintaa koskevat tapaukset. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut käytännössään ihmisoikeussopimukseen sidotun valtion olevan velvollinen huolehtimaan muun ohella siitä, että ammattiliittojen mahdollisuuksia kollektiivisten

sopimusten kautta parantaa jäsentensä työehtoja ja asemaa työpaikalla ei tosiasiallisesti heikennetä tai vaikeuteta.

Hallituksen aikomus vahvistaa vientivetoista työmarkkinamallia työriitalakia muuttamalla on kiistattomasti ristiriidassa Suomea velvoittavien kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Työmarkkinaosapuolten sopimusautonomiaan ei tule puuttua hallitusohjelmassa esitetyllä tavalla. Työntekijän suojeluperiaatteen ja politiikasta riippumattoman työ- ja virkaehtosopimustoiminnan toteutuminen Suomessa on varmistettava jatkovalmistelussa ja lainsäädäntöhankkeesta lakiin kirjatun palkankorotuskaton osalta on luovuttava jo oikeusvaltionäkökulmastakin käsin.

2 a). Millä tavoin vientivetoisessa mallissa voitaisiin kohdentaa palkankorotuksia sellaisille aloille tai sellaisiin tehtäviin, joissa on palkkauksen kehittämistarpeita?

Suomen Farmasialiitto viittaa tältä osin neuvottelujärjestöjen YTN ja Juko lausuntoihin asiassa.

Toteamme lisäksi, että katsomme erityisen tärkeäksi sen, että naisvaltaisilla aloilla, joilla palkat ovat alhaisemmat muun muassa alan sukupuolirakenteesta johtuen, tulee olla kaikissa malleissa mahdollisuudet kuroa umpeen tätä perusteetonta palkkaeroa. Tämä koskee myös Suomen Farmasialiiton neuvottelemaa farmaseuttista henkilöstöä koskevaa työehtosopimusta.

3. Millaisessa menettelyssä työmarkkinaosapuolten yhteistä hyväksyntää nauttiva työmarkkinamalli olisi mahdollista valmistella?

Näkemyksemme on, että neuvottelut uudesta työmarkkinamallista kuuluvat liitoille ja neuvottelujärjestöille. Neuvotteluille tulee antaa riittävästi aikaa, sillä uuden työmarkkinamallin rakentaminen ei synny hetkessä.

4. Onko työriitojen sovittelusta annettuun lakiin perustuvaa vapaaehtoista sovittelua tarpeellista kehittää? Voidaanko lakisääteisen sovittelujärjestelmän rinnalla kehittää liittojen keskinäistä sovittelujärjestelmää esimerkiksi työehtosopimusten rajariitojen ratkaisemiseksi (keskusjärjestöjen välinen/sisäinen konsiliaatio, vrt. vastaava menettely Ruotsissa)?

Työriitalain kehittämistarpeet:

Vapaaehtoisen sovittelun lisäksi myös varsinaista sovittelua tulisi kehittää. Sovintomenettelyn kulusta on säädetty laissa hyvin yleisellä tasolla, mikä ei edistä joutuisaa sovittelua ja neuvotteluratkaisuun pääsemistä. Täsmällisemmin säädetty sovitteluprosessi loisi painetta sekä sovittelutoiminnalle että neuvotteluosapuolille ratkaisun löytämiseksi.

Esitämme seuraavassa keskeisiä kehittämiskohteita:

- Sovittelumenettelyyn liittyvää prosessia ja aikatauluja täsmennetään siten, että laissa säädetään määrääjat sovittelun aloittamiseen, sovitteluprosessin kulkuun sekä pakollisen sovintoehdotuksen antamiseen.
- Sovittelija ei ole sidottu rajoittamaan sovintoehdotuksen sisältöä muiden jo tehtyjen sopimusten sisällön perusteella.

- Sovintoehdotuksen antaminen on pakollista tiettyyn määräaikaan mennessä, vaikka osapuolet eivät ole lähentyneet toisiaan.
- Osapuolet toimittavat neuvottelutavoitteensa sovittelijalle laissa säädettyyn määräaikaan mennessä ennen työrauhan päättymistä.
- Sovintoehdotus on julkinen, kun osapuolet ovat esittäneet sovintoehdotukseen kantansa. Tämä vauhdittaa puolin ja toisin neuvotteluja ja ratkaisuun pääsemistä.
- Mikäli osapuoli tai osapuolet eivät hyväksy sovintoehdotusta, sovittelua jatketaan viipymättä. Sovintoehdotus on pakollinen tiettyyn määräaikaan mennessä myös jatkettun sovittelun jälkeen.
- Sovittelijalla on velvollisuus antaa sovintoehdotus ottaen huomioon yleinen taloustilanne, mutta erityisesti kyseisen toimialan tilanne sekä työn vaatavuuteen ja sen edellyttämään osaamiseen nähden oikeudenmukaiseen palkkakehitykseen liittyvät seikat.
- Laissa säädetään, että sovittelumenettelyssä on mahdollista solmia uusi työehtosopimus sovintoehdotuksella.

Vapaaehtoinen sovittelu:

Työriitalain viimeisin uudistus on tullut voimaan 1.3.2023. Uudistuksessa vapaaehtoinen sovittelu tuli osaksi sovittelujärjestelmän keinovalikoimaa. Lisäksi sovittelun mahdollisuuksia laajennettiin ja sovitteluun menevien osapuolten velvollisuuksia täsmennettiin.

Sovittelija voi ottaa soviteltavaksi joko yhden osapuolen tai osapuolten yhteisestä pyynnöstä työriidan, vaikka siihen ei liittyisikään työtaistelua tai työrauhan vaarantumisen uhkaa. Sovittelun aloittaminen ja päättäminen ovat sovittelijan harkinnassa ja prosessi voidaan käynnistää, jos kumpikin osapuoli siihen suostuu. Tämä pitäisi kuitenkin muuttaa niin, että vapaaehtoinen sovittelu käynnistyy aina, jos jompikumpi osapuolista sitä pyytää. Muilta osin vapaaehtoisen sovittelun uudistukset ovat niin tuoreita, että niiden vaikutuksia vapaaehtoiseen sovitteluun on vaikea arvioida.

5. Näkemyksenne työriitojen sovitteluinstituutioon kuuluvien toimijoiden (valtakunnansovittelija, sivutoimiset sovittelijat, sovittelulautakunta) merkityksestä ja roolista neuvotteluratkaisuun pääsemisessä ja työrauhan ylläpitämisessä. Kuinka lakisääteinen vientimalli vaikuttaisi sovitteluinstituutioon rooliin työmarkkinoiden toimivuuden edistämisessä ja työriitojen sovittelussa?

Sovitteluinstituutioon rooli on merkittävä osa sopimus- ja neuvottelujärjestelmää. Erityisen tärkeä rooli sillä on jumiutuneessa neuvottelutilanteessa. Työmarkkinaosapuolten arvostus sovitteluinstituutiota kohtaan edellyttää luottamusta sovitteluinstituutioon sekä sitä, että valtakunnansovittelija kykenee sovittelussaan ottamaan huomioon niin kansantalouden kuin toimialakohtaisen tilanteen ja tarpeet.

Katsomme, että lakisääteinen vientimalli tekisi valtakunnansovittelijan tehtävän tarpeettomaksi. Muutoksen myötä myös neuvotteluprosessit venyisivät pidemmiksi ja työrauhahäiriöiden määrä todennäköisesti kasvaisi.

6. Tulisiko sovittelun tueksi ja työmarkkinajärjestöjen yhteisen tilannekuvan muodostamiseksi edistää toimenpiteitä, joilla tuotetaan objektiivista tietoa työmarkkinoista, makrotaloudellisesta kehityksestä ja toimialakohtaisista olosuhteista? Jos kyllä, mitä nämä toimenpiteet voisivat olla?

Katsomme, että sovittelujärjestelmää tulee uudistaa siten, että toimialakohtainen tilanne ja olosuhteet otetaan nykyistä paremmin huomioon työ- ja virkaehtosopimusten neuvotteluissa ja sovittelun tukena. Laaja ja yhteinen tilannekuva talouden tilasta sekä asianomaisen alan talous- ja palkkakehitystilastoista on tarpeen ja se lisää sopijapuolten yhteistä ymmärrystä sekä tukee neuvottelujen etenemistä.

Näemme tärkeimmäksi toimenpiteeksi yhteisen talouden tilannekuvan muodostamisessa sen, että sovittelijatoimiston yhteyteen perustetaan puolueeton talousyksikkö, jonka tehtävänä on tuottaa talous-, palkka- ja ansiokehityslaskentaa muodostamaan yhteistä kuvaa taloudesta sekä kokonaisuutena että eri sektoreilla ja toimialoilla.

Yhteisen puolueettoman talouden tilannekuvan turvaamiseksi osapuolille tulisi asettaa velvollisuus toimittaa oman sopimusalansa tai toimialansa talous- ja palkkakehitystilastoja sovittelijalle. Sovittelijatoimiston yhteydestä saatavia taloustietoja käytettäisiin neuvottelun pohjana.

Talousyksikkö vahvistaisi sovittelijainstituutiota muutoinkin, koska sovittelija voisi käyttää sen asiantuntemusta hyväkseen ja lasketuttaa erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen kustannusvaikutuksia. Tämä antaisi lisää mahdollisuuksia sovittaa ja ratkaista työriitoja.

Samalla voitaisiin ratkaista yksityisen sektorin palkkatilastointiongelma. Tällä hetkellä ei ole olemassa puolueetonta palkkatilastointia, vaan sekä työnantajien että palkansaajien tilastoja, jotka ovat omalta osaltaan laadukkaita, mutta niissä on keräystavasta johtuen puutteita. Sovittelijatoimiston talousyksikkö voisi hoitaa tätä tehtävää ja palkkatilastojen koordinointia, vaikka tilastointitehtävä annettaisiinkin esimerkiksi Tilastokeskukselle.

7. Muut mahdolliset kommentit.

Työmarkkinoiden kehittämiseen tarvitaan avointa ja luottamuksellista keskustelua. Työmarkkinamallin rakentaminen keskeisten liittojen ja neuvottelujärjestöjen kesken on tarpeen ja tälle tulee antaa riittävästi aikaa, jotta siihen myös sitoudutaan laajasti.

Hälikkä Minna
Suomen Farmasialiitto ry - Työmarkkinajohtaja Minna Hälikkä