

Asia: VN/30511/2023

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

### Lausunnonantajan lausunto

#### **1. Näkemyksenne Suomen työmarkkinamallin kehittämisestä.**

Suomalainen työmarkkinamalli on murrosvaiheessa. Työnantajapuolen päätettyä vuosikymmeniä kestäneen keskitettyjen tulopoliittisten ratkaisujen ajanjakson, ei uudesta mallista ole päästy sopuun ja yritykset sovun saavuttamiseksi ovat olleet vähissä. Nykyinen työmarkkinamalli perustuu liittokohtaiselle työehtosopimuskierrokselle, jota työnantajapuoli kuitenkin määrittää tiukalla omalla koordinaatiollaan.

Työnantajapuolen koordinaatiosta seurannut kustannusvaikutuksiin keskittyvä sopiminen on aiheuttanut tilanteen, jossa työehtojen kehittäminen alakohtaisesti on jäänyt minimiin. Eri aikaan päättyvät työehtosopimuskaudet puolestaan aiheuttavat sen, että monet sopimukset odottavat teknologiateollisuuden työehtosopimusratkaisua. Nykytilannetta ei voi pitää toivottavana.

Valtakunnansovittelijan tehtävä on olennainen osa suomalaista työmarkkinajärjestelmää ja sitä tulee edelleen kehittää, mutta sovittelijan mahdollisuuksien rajoittaminen lailla säätämällä rikkoo järjestelmää, ei vahvista sitä.

Suomalaiseen työmarkkinamalliin kuuluu olennaisena osana myös monet asiat, joihin hallitusohjelman mukaisesti ollaan nyt tekemässä muutoksia. Esimerkkeinä järjestelmätason muutoksista ovat työtaisteluoikeus sekä paikallinen sopiminen. Samoin esimerkiksi yhteistoimintalain soveltamisalarajan muutos sekä neuvotteluaikojen lyhentäminen vaikuttavat olennaisesti työpaikkatasoisen neuvottelutoiminnan laatuun. SAK katsoo, että näitä asioita ei voi käsitellä irrallisena osana palkkamallista, vaan pitäisi tarkastella kokonaisuutta. Mahdolliset muutokset tulisi tehdä tasapainoisesti, ei työntekijän asemaa yksipuolisesti heikentäen.

SAK:n näkemys on, että suomalainen työmarkkinamalli kaipaa raamitusta. Työmarkkinamallin luominen ja siitä sopiminen kuuluu työmarkkinajärjestöjen tehtäviin. Lainsäätäjä voi tukea työmarkkinatoimintaa omilla ratkaisuillaan, mutta palkankorotustason kirjaaminen lakiin ei ole mahdollista eikä järkevää.

Työmarkkinamallin peruseriaatteiden on pohjauduttava solidaariselle palkkapolitiikalle ja palkka- ja sopimuspoliittisille linjauksille, jotka huomioivat riittävästi toimialakohtaisen joustavuuden ja samapalkkaisuustavoitteen edistämisen esimerkiksi euromääräisillä tai sekalinjaisilla palkankorotuksilla. Lisäksi työmarkkinamallin tulee mahdollistaa sellaisten alojen työehtojen kehittämisen, jossa työehdot ovat nykytilanteessa heikot. Tällaisia aloja on sekä olemassa olevien alojen joukossa, mutta erityisesti tämä koskee uusia aloja ja työnteon muotoja, kuten alustavälitteisesti tehtävää työtä. Myös esimerkiksi henkilökohtaisten avustajien työehdot ovat lähtökohtaisesti heikot ja kehittymässä, eikä tällaisille aloille kohdennettuja korkeampia korotuksia tai kustannusvaikutteista työehtojen kehittämistä tule estää lakiin kirjatulla kustannuskatolla.

Toimiva malli edellyttää myös sopimuskausien yhtenäistämistä nykyisestä sekä korkeasti järjestäytyneitä sopijaosapuolia. Suomalainen työmarkkinajärjestelmä perustuu sekä työntekijöiden että työnantajien korkealle järjestäytymisasteelle. Työmarkkinaosapuolten tulisi tunnustaa järjestäytymisen merkitys ja etsiä yhdessä keinoja sen edistämiseksi. Kustannusvaikutusten läpinäkyvyys ja yhteisesti jaettu tieto tilanteesta ovat luottamuksen rakentamisen peruskivi.

SAK pitää tärkeänä, että viennin kustannuskilpailukyvyistä pidetään huolta. Viennillä on Suomessa keskeinen vaikutus elinkeinotoimintaan sekä hyvinvointivaltion rahoitukseen.

Työvoimakustannukset ovat kuitenkin vain yksi osa viennin kilpailukykyä

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

SAK näkee hallitusohjelman kirjauksen erittäin ongelmallisena. Hallitusohjelman epämääräiselle maininnalle ”yleisestä linjasta” on vaikea muodostaa tarkkaa merkitystä. Yleinen linja ei voi muodostua yhden toimialan työehtosopimusratkaisusta, mutta useamman työehtosopimuksen luettelokaan ei ole toimiva ratkaisu. Lisäksi työehtosopimusten kustannusvaikutukset ovat usein tulkinnanvaraisia ja tällä hetkellä esimerkiksi valtakunnansovittelija käyttää Elinkeinoelämän keskusliiton tekemiä kustannuslaskelmia, jolloin puolueeton sovittelutoiminta vaarantuu. Yleistä linjaa ei voi määrittää ainoastaan työnantajapuolen tekemien kustannusvaikutuslaskelmien pohjalta.

Niin sanotun yleisen linjan ajallinen ulottuvuus muodostaa toisen hankalasti tulkittavan kysymyksen. Työehtosopimuksia solmitaan joka vuosi ja pitkin vuotta. Sopimuskausien pituuksien ja päättymisajankohtien eriytyminen tekee yleisen linjan määrittelyn ja sen seuraamisen lähes mahdottomaksi. Yhden tai useamman vientialan työehtosopimusratkaisu ei voi määrittää palkankorotuskattoa pitkälle eteenpäin, tilanteen muuttuessa nopeastikin.

Jos valtakunnansovittelijan tai sovittelulautakunnan mahdollisuuksia hakea työriitaan molempia osapuolia tyydyttävää ratkaisua rajoitetaan lainsäädännöllä, koko sovitteluinstituution merkitys tulee kyseenalaiseksi ja rikkoo siten osaltaan suomalaista työmarkkinamallia.

Jos osapuolet eivät näe sovitteluinstituution toimivan tarkoituksenmukaisella tavalla työriitojen ratkaisemisen tukena, sen legitimitetti heikkenee ja osapuolet hakevat entistä useammin ratkaisua sovittelijan toimiston ulkopuolelta osapuolten yhteisenä ratkaisuna. Tämä saattaa pitkittää työriitoja nykyisestä, eikä työriitojen ja niihin liittyvien työtaistelujen pitkittyminen liene kenenkään etu.

Jos niin sanottu vientivetoinen työmarkkinamalli rakennetaan lainsäädännöllä rajoittamalla valtakunnansovittelijan mahdollisuuksia tehdä kustannustasoltaan poikkeavia ratkaisuja, johtaisi se palkankorotusten ja palkkaerojen jäykistymiseen. Lisäksi yhdessä työnantajapuolen koordinaation ja valtakunnansovittelijan kustannusvaikutuslinjan myötä ylipäättään työehtosopimusten kehittämisen vaikeuteen. Työehtosopimusten merkitys ja ajantasaisuus kärsivät. Tämän pitäisi olla osapuolten yhteinen huoli ja syy hakea joustavuutta ja myös tarvittavaa väljyyttä työmarkkinapöytiin. Toimialakohtaisia tarpeita niin työntekijä- kuin työnantajanäkökulmasta olisi tärkeää voida arvioida, neuvotella ja sopia nykyistä enemmän ja systemaattisemmin.

#### Kansainvälinen työjärjestö ILO

Suomi on ILO:n jäsenvaltiona sitoutunut työehtosopimusneuvottelu-oikeuden tunnustamiseen. ILO:n yleissopimus 98, jonka Suomi on ratifioinut vuonna 1951, koskee nimenomaisesti näiden oikeuksien tehokasta turvaamista. Lisäksi samaa oikeutta koskevat myös yleissopimukset 87 ja 154, jotka Suomi on ratifioinut vuosina 1950 ja 1983. Yleissopimukset 87 ja 98 ovat ns. ydinsopimuksia, joiden noudattamiseen Suomi olisi sidottu jo yksinomaan työjärjestön jäsenyyden perusteella.

Ammatillisia järjestäytymisvapauksia koskeva yleissopimus 87 kieltää kaikenlaisen julkisten viranomaisten toiminnan, joka vaikeuttaa ammattiliittojen itsenäisessä harkintavallassa olevaa toimintaa. Kielto käsittää kaikki valtioiden toimenpiteet lainsäädännöstä käytäntöihin, jotka loukkaavat yleissopimuksen mukaisia oikeuksia ja takeita. Yleissopimuksella 98 valtiot veloitetaan turvaamaan vapaaehtoisten työehtosopimusneuvotteluiden toteutumista ja pidättäytymään puuttumasta tai sekaantumasta työehtosopimusneuvotteluihin liittyvään toimintaan. Tässä valossa jo pelkästään pakollisen sovittelumekanismien olemassaolo olisi suora loukkaus yleissopimuksen 98 kannalta, jos sovittelussa palkankorotusten enimmäismäärä on etukäteen rajoitettu. Vapaa neuvottelu jäsenistön työehdoista tarkoittaa sitä, että viranomaistahot eivät tällä tavalla puutu neuvotteluiden sisältöön (Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, ILO 2018, kohta 1232). Viranomaisten yksipuolinen puuttuminen neuvotteluihin on herkästi ristiriidassa yleissopimuksen 98 4 artiklan kanssa (Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, ILO 2018, kohta 1290).

ILO:n yhdistymisvapauskomitean (CFA) valvontakäytännössä käsitellään hyvin laajalti kysymystä siitä, mitä vapaiden ja vapaaehtoisten neuvotteluiden periaatteet tarkoittavat. Näiden periaatteiden ydinsisältö on hyvin yksiselitteisesti neuvotteluosapuolten täydessä autonomiassa, joka valtioiden tulee turvata. Järjestäytymisvapauden keskeiseen sisältöön kuuluu täysin kiistattomasti se, että julkista valtaa käyttävät viranomaiset eivät puutu esim. ammattiliittojen sisäisten asioiden järjestämiseen ja pidättäytyvät kaikista toimista, jotka tehdään yhden osapuolen kustannuksella. Tämä pätee myös työntekijäryhmien välillä. Eli toisin sanottuna, valtiovallalla ei ole mandaattia laatia työehtosopimusjärjestelmää määrittävää lainsäädäntöä, joka suosii yhtä työntekijäryhmää toisen kustannuksella (Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, ILO 2018, kohta 1193).

Valvontakäytännössä tehdään selväksi, että yleissopimuksen 98 tulkinta tarkoittaa sitä, että vapaaehtoisuuden luonnetta tulisi vaalia eikä osapuolia voida pakottaa prosessiin millään tavalla (Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, ILO 2018, kohta 1315). Tämä koskee myös valtioiden puuttumista työehtosopimusneuvotteluprosessiin. Hallitusten tulee pidättäytyä kaikista toimista, joilla neuvotteluun tai sen lopputulokseen pyritään vaikuttamaan pakottavalla tavalla, sillä kaikki tällaiset toimet vaikuttavat suoraan itse neuvotteluprosessiin (Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, ILO 2018, kohta 1316). Neuvotteluihin puuttumisesta voidaan ja tulee erottaa työehtosopimusneuvotteluja tukevat mekanismit ja neuvotteluihin kannustaminen. Valtio voi yhdistymisvapauden periaatteita noudattaen tukea ja kannustaa osapuolia työehtosopimusneuvotteluihin (Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, ILO 2018, kohdat 1317–1318).

Yhdistymisvapauskomitean valvontakäytännössä työehtosopimusneuvotteluiden periaatteisiin sidotaan myös neutraalit neuvottelu- ja välitysmenettelymekanismit. Myös näitä mekanismeja koskevat periaatteet ovat suoraviivaisia ja selkeitä, eivätkä salli suurta liikkumavaraa, jolla turvattaisiin vain toisen osapuolen intressejä. Lähtökohtana sovittelulle on se, että jos neuvottelut eivät onnistu erimielisyyksien vuoksi, hallitukset voivat harkita osapuolten kanssa keinoja esteiden voittamiseksi sovittelun tai välitysmenettelyn avulla ja viime kädessä erimielisyyksien jatkuessa riippumattoman molempien osapuolten luottamusta nauttivan elimen avulla (Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, ILO 2018, kohta 1322). Suomessa tämän elimen tehtävää on perinteisesti toteuttanut valtakunnansovittelija.

Ajatuksena tällaisen mekanismin olemassaololle on se, että puolueeton ja riippumaton kolmas osapuoli voi riittää murtamaan mahdollisen pattitilanteen, jota osapuolet eivät voi ratkaista itse (Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, ILO 2018, kohta 1323). Vaikka tällaiset ja muut sovittelua koskevat menettelyt voivat helpottaa neuvotteluja ja edistää työehtosopimustoimintaa, näiden tulisi ehdottomasti taata osapuolten autonomia (Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, ILO 2018, kohta 1324). Osapuolten välisiä riitoja ratkaisevien elinten tulisi olla riippumattomia ja osallistumisen tapahtua vapaaehtoisuuden pohjalta (Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, ILO 2018, kohta 1325). Sen sijaan periaatteiden kanssa ei millään tavalla istu yhteen se, että julkisille viranomaisille annetaan valtuudet puuttua neuvotteluihin hallituksen talous- ja sosiaalipoliittisten näkemysten

edistämiseksi (Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, ILO 2018, kohta 1326).

Edellä esitetyn perusteella on jo mahdollista tehdä johtopäätös siitä, että nyt esitettävän vientimallin toteuttaminen lainsäädännöllä ei ole ILO:n yleissopimusten 87 ja 98 kanssa yhteensopivalla tavalla mahdollista. Tämän lisäksi on syytä mainita, että yhdistymisvapauskomitea on myös suoraan todennut, että lainsäädäntö, jolla annetaan ministeriölle valtuudet säätää työehtosopimuksissa noudatettavien palkkojen suuruudesta, on yleissopimuksen 98 vastaista. Komitean tässä tapauksessa käsittelemät tilanteet ovat käytännössä analogisia nyt ehdotettavan lakisääteisen vientimallin kanssa (Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association 2018 s. 242 kohta 1299 ja Report No 400, October 2022 Case No 3415 (Belgia)).

Lisäksi Suomella on yleissopimuksen 154 perustuva velvoite edistää työehtosopimusneuvotteluja. Sopimuksella edellytetään lisäksi, että työriitojen sovitteluelimet ja -tavat on suunniteltu sellaiseksi, että ne luonteeltaan edistävät kollektiivisten neuvotteluiden käyttöä. Yhdistymisvapauskomitea on todennut, että työtaisteluoikeuden käyttämiseen liittyvien sovittelumekanismien tulee olla täysin riippumattomia, eikä näiden lopputuloksia voida määritellä ennalta lainsäädännön asettamilla kriteereillä (Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, ILO 2018, kohta 823 tapausviittauksineen). Sovittelun enimmäismäärän asettava lainsäädäntö on täysin vastoin näitä periaatteita.

#### Euroopan neuvosto

Velvollisuus edistää vapaaehtoisia neuvotteluita perustuu myös Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan, joka on Suomessa voimassa myös lain tasolla. Vapaaehtoisten neuvotteluiden osana edellytettävä asianmukainen sovittelumenettely ei toteudu, jos sovittelun keinoin säädetään yksipuolisesta rajoituksesta palkankorotusesityksiin.

Ammatillinen järjestäytymisvapaus on suojattu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan osana. Oikeus työehtosopimusneuvotteluihin on 11 artiklan olennaisen, ns. ydinalueeseen kuuluvan suojan piirissä. Tähän oikeuteen ei saa kohdistua muita rajoituksia kuin niitä, jotka täyttävät 11.2 artiklan tiukat edellytykset. Sovittelijan toimivallan rajaamista koskevat taloudelliset perusteet eivät täytä näitä määritelmiä.

#### EU-oikeus

EU-oikeuden osalta olennaisin huomio asiassa tulee kiinnittää EU:n perusoikeuskirjaan, jolla on SEUT 6 artiklan mukaisesti sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla. Lisäksi on myös hyvä tiedostaa, että SEUT 151 artiklan mukaiset tavoitteet ovat osa unionin toimintaa, joka puolestaan määrittää myös sen, mitä työehtosopimustoiminnan ja/tai työmarkkinaosapuolten välisen vuoropuhelun edistämisellä tarkoitetaan. SEUT 151 artikla viittaa edellä mainittuun Euroopan

sosiaaliseen peruskirjaan ja sen tavoitteena on vapaan, ilman ylärajaa toimivan työehtosopimusjärjestelmän edistäminen.

Kyseistä tavoitetta toteutetaan mm. nyt implementointivaiheessa olevan vähimmäispalkkadirektiivin avulla. Kyseisen direktiivin 4 artikla asettaa jäsenvaltioiden veloitteeksi edistää vähimmäispalkkojen määrittämistä työehtosopimuksilla. Suomi on sidottu direktiivin työehtosopimustoimintaa koskeviin periaatteisiin, eikä Suomessa ole käytössä lakisääteistä vähimmäispalkkaa.

Työehtosopimustoimintaa koskee EU:n perusoikeuskirjan 28 artikla. Suomen on perusoikeuskirjan artiklan 51 perusteella EU:n jäsenvaltiona velvollisuus kunnioittaa perusoikeuskirjassa säädettyjä oikeuksia, noudattaa perusoikeuskirjan sisältämiä periaatteita ja edistää niiden soveltamista Suomessa. Työehtosopimusten solmimista ja sopimusten asemaa koskee perusoikeuskirjan 28 artikla, jonka mukaan työntekijöillä ja työnantajilla tai näiden järjestöillä on unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti oikeus asianmukaisilla tasoilla neuvotella ja tehdä työ- ja virkaehtosopimuksia sekä oikeus ryhtyä eturistiriitatilanteissa etujensa puolustamiseksi työtaistelutoimiin, lakko mukaan lukien. Valtakunnansovittelija sovittelee lakko- ja työsulku-uhan tilanteissa näitä EU:n oikeuden alaan kuuluvien neuvotteluoikeuksien käyttämistä, ja vielä siten että sovitteluun osallistuminen on pakollista, joten sovittelutoimintaan esitetyt lakisääteiset rajoitukset liittyvät erottamattomasti perusoikeuskirjan 28 artiklan soveltamisen alaan.

Perusoikeuskirjan soveltamisalalla työehtosopimusoikeuden sääntely saa Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan etusijan suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön tai käytäntöön (asia 6/64 Costa v ENEL). Työehtosopimusten yhteydessä tämä on jo konkretisoitunut tuomiossa C-271/08 komissio v Saksa, (tuomion kohta 43). Siinä EU:n perusoikeuskirja syrjäytti Saksan perustuslain järjestäytymisvapauden sääntelyssä. Siten perusoikeuskirjan 28 artiklan sanamuoto, jonka mukaan neuvotteluoikeutta toteutetaan ”kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti”, ei muodosta oikeutta olla noudattamatta sitä, miten neuvotteluoikeuden sisältö ja tulkinta on unionin oikeuden mukaan.

EU:n perusoikeuskirjan 52.3 ja 53 artiklat edellyttävät 28 artiklan perusoikeuden tulkitsemista yhdenmukaisesti paitsi Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa, myös kaikkien unionin jäsenvaltioiden ratifioimien ILO:n yleissopimusten 87 ja 98 mukaisesti. Näin ollen ILO:n yleissopimusten 87 ja 98 valvontakäytäntö on myös osa unionin oikeutta silloin, kun tulkitaan perusoikeuskirjan 28 artiklan neuvottelu-, sopimis- ja työtaisteluoikeuden sisältöä.

Eli, toisin sanottuna, EU oikeus edellyttää jäsenvaltioita vähimmäispalkkadirektiivin (2022/2041) muodossa eri tavoin edistämään työehtosopimustoimintaa vähimmäispalkkojen määrittelyssä. Se edellyttää 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.

Työehtosopimusneuvottelu-oikeutta koskevan EU-oikeuden tulkinnassa on otettava erottamattomasti huomioon perusoikeuskirjan 28 artikla ja tätä koskeva EUT:n ennakkoratkaisukäytäntö, mutta niin ikään myös perusoikeuskirjan 53 artiklan mukaisesti ILO:n yleissopimusten sisältö. Toisin sanottuna EU-oikeus edellyttää, että työehtosopimustoiminnan määrittelyssä ja tulkinnassa otetaan huomioon myös ILO-sopimusten työehtosopimustoimintaa koskevat periaatteet. Edellä kuvatulla tavalla valtakunnansovittelijan mandaattia koskevat lakitekniset rajoitteet ovat ristiriidassa paitsi ILO-sopimusten, myös EU-lainsäädännön kanssa.

Valtakunnansovittelijan toimen rajoittaminen nyt ehdotettavalla tavalla on sovittamattomalla tavalla ristiriidassa Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten ja EU-oikeuden kanssa. Tällaista lainsäädäntöä ei voida kestäväällä tavalla toteuttaa.

Lisäksi SAK kiinnittää huomiota siihen, että Suomi on ratifioinut ILO:n yleissopimuksen nro 100 (samanarvoisesta työstä miehille ja naisille maksettava sama palkka, 1951). Yleissopimus velvoittaa sopimuksen ratifioineita valtioita edistämään samapalkkaisuutta. Edistämisen osalta valtion vastuu koskee julkisen sektorin lisäksi myös yksityistä sektoria. Jos hallitusohjelmakirjaus viedään sellaisenaan lainsäädäntöön, riskinä on palkkaerojen betonointi. Tämä puolestaan olisi ristiriidassa ILO:n yleissopimuksen nro 100 samapalkkaisuuden edistämistä koskevan veloitteen kanssa.

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

Jos vientivetoisesta mallista sovittaisiin osapuolten kesken, voitaisiin osana mallia ottaa huomioon myös erityiset tarpeet palkankorotusten kohdentamisesta. Jos vientivetoinen malli kirjataan hallitusohjelman mukaisesti vain rajoittamalla sovitteluinstituution mahdollisuuksia, on erityisten palkkauksen kehittämistarpeiden huomiointi vaikeampaa tai mahdotonta.

Palkankorotusten erityistarpeet tarkoittavat usein käytännössä matalapalkkaisten ja naisvaltaisten toimialojen jälkeenjääneiden palkkojen korjaamista muita korkeammilla korotuksilla. Tiukka palkkakustannuskoordinaatio aiheuttaa sen, että kaikille aloille tulevat yhtenevät ja pääosin prosentuaaliset palkankorotukset kasvattavat palkkaeroja entisestään. Erojen kuromiseen auttaa toki jo se, että alakohtaisesti pystytään tekemään esimerkiksi euromääräisiä ratkaisuja, mutta jos kustannustaso on tiukasti sidottu, tarkoittaa se käytännössä sitä, että jos alimpia palkkoja korotetaan prosentuaalisesti enemmän, muut saavat puolestaan vähemmän. Kun viime vuosina palkankorotuksilla ei ole voitu turvata edes ostovoiman säilymistä, tarkoittaisi tämä sitä, että osalla ostovoima heikkenisi vielä rajummin, jolloin vaikutukset kansantalouteen olisivat entistä negatiivisempia.

Työmarkkinaosapuolten sopimassa työmarkkinamallissa olisi mahdollista sopia yhteisistä periaatteista esimerkiksi matalapalkkaerien osalta. Poikkeamiselle niin sanotusta yleisestä linjasta olisi mahdollista laatia yhteiset mittarit ja mekanismit. Mallissa tulisi huomioida toimivat mekanismit

samapalkkaisuuden edistämisen näkökulmasta. Kuten kohdassa 2 on mainittu, Suomi on ratifioinut ILO:n yleissopimuksen, joka velvoittaa valtioita samapalkkaisuuden edistämiseen.

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

Työmarkkinaosapuolten yhteistä hyväksyntää nauttiva työmarkkinamalli on saavutettavissa vain osapuolten yhdessä neuvottelemalla ja sopimalla. Tätä edellyttää jo työmarkkinaosapuolten ILO-sopimusten takaama sopimusautonomia ja kollektiivinen neuvotteluoikeus. Neuvottelemalla saatu ratkaisu nauttii suurempaa legitimitettä ja on siten osapuolia sitovampi ja kestävämpi ratkaisu.

Keskustelut palkkamallista katkesivat 13.12.2023. Lähtökohta keskustelulle oli heikko, huolimatta hyvähenkisestä alusta. Hallituksen työelämäheikennykset, työtaisteluoikeuden rajoittaminen ja paikallisen sopimisen laajentaminen eivät kuitenkaan ole palkkamallista irrallisia asioita, vaan ne tulisi neuvotella osana työmarkkinamallia.

Työnantajapuolen peräänkuuluttama siirtyminen kohti pohjoismaista mallia edellyttäisi yhteistä näkemystä siitä, mitkä elementit kuuluvat osaksi pohjoismaista mallia ja millä tavoin uudistuksia voitaisiin tehdä tasapainoisesti, myös työntekijäpuolen asemaa ja vaikuttamismahdollisuuksia parantaen. Työnantajien oikeuksien lisääminen yksipuolisesti työntekijöiden oikeuksien kustannuksella ei edistä työrauhaa.

Ruotsissa ns. teollisuussopimus (industriavtalet) on nimensä mukaisesti sopimus, joka on työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen yhdessä neuvottelemalla ja hyväksymällä. Ruotsin sovitteluinstituution roolia sopimuksen täytäntöönpanossa on vahvistettu asetuksella, mutta sekin on työmarkkinaosapuolten hyväksymällä, ei valtiovallan yksipuolisesti päättämällä.

Pienten, heikosti järjestäytyneiden ja matalapalkkaisten alojen liitoilla tulee olla myös paikkansa työmarkkinamallin rakentamisessa ja palkkatason määrittämisessä, jotta se nauttii riittävän laajaa sitoutumista ja legitimitettä. Tämä toteutuu parhaiten sovittaessa yhdessä palkanmuodostusmallista ja osallistumismahdollisuuksista.

### **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)?**

Työriitojen sovittelusta annettua lakia muutettiin 1.3.2023 voimaan tulleella muutoksella, jossa lisättiin mahdollisuuksia vapaaehtoiseen sovitteluun. Muutoksen valmistelun yhtenä tavoitteena oli tuoda lisää mahdollisuuksia työehtosopimusten rajariitojen ratkaisuun. Lakimuutos valmisteltiin



kolmikantaisesti ja valmistelusta syntynyt mietintö oli yksimielinen. Muutos ei välttämättä tuo lopullista ratkaisua rajariitojen käsittelyyn, mutta antaa joitakin uusia mahdollisuuksia. SAK:n näkemyksen mukaan on syytä ensin seurata, miten jo tehdyt muutokset vaikuttavat käytännössä ennen kuin uusia muutoksia tehdään.

Vähintäänkin osasyynä rajariitoihin on työnantajien työehtosopimusshoppailu, jossa työnantaja vaihtaa työehtosopimuksen toiseen, samalle alalle tehtyyn sopimukseen, jonka kustannukset ovat pienemmät. Työnantajan työehtoihin keskeisesti vaikuttavat päätökset kuten järjestäytymispäätös ja siten työehtosopimuksen vaihtaminen tulisi säätää yhteistoimintalain neuvotteluelvoituksen alaiseksi.

Liittojen keskinäisen sovittelujärjestelmän kehittämiseksi ei liene esteitä. SAK:ssa on sisäisesti luotu konsiliaatiomalli, jota on mahdollista kehittää entisestään. Aiemmin konsiliaatiomenettelystä on ollut sopimus myös työnantaja- ja työntekijäkeskusjärjestöjen kesken. Vastaavan rakentaminen ei liene mahdotonta, mutta edellyttää molempien osapuolien sitoutumista.

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

SAK pitää tärkeänä, että valtakunnansovittelijalla on aito mahdollisuus ottaa alakohtaiset tarpeet huomioon työehtosopimusratkaisuja haettaessa. Luottamus sovitteluinstituutioon on keskeinen osa suomalaista työmarkkinajärjestelmää.

Sovitteluinstituution merkitys on heikentynyt, kun sovittelija on ryhtynyt tukemaan työnantajien tiukkaa kustannuskoordinaatiota. Kustannusvaikutusajatteluun lukkiutuminen on jo vaikeuttanut sovittelua ja ratkaisuun pääsemistä, mutta myös jäädyttänyt työehtojen alakohtaisen kehittämisen monilta osin.

Edellinen 2022–2023 työehtosopimuskierron osoitti, että jo kärjistyneistä ja valtakunnansovittelijalle päätyneistä työriidoista iso osa lopulta sovittiin osapuolten välillä ilman sovintoehdotusta. Jos luottamus sovittelijan mahdollisuuksiin tarjota alakohtaisia ratkaisuja heikkenee, työriidat ja niihin liittyvät työtaistelut tulevat todennäköisesti pitkittymään.

Hallitusohjelman kirjauksen toteutuessa valtakunnansovittelijan mahdollisuudet löytää ratkaisuja vaikeutuvat entisestään. Tällä voi olla merkittäviä vaikutuksia suomalaisen työmarkkinamallin tulevaisuuteen ja sopimisen kulttuurin edistämiseen.

SAK:n näkemyksen mukaan lainsäätäjän tulee tarjota rakenteita ja tukea työehtosopimusneuvottelujen edistämiseksi, ei rajata niitä. Valtiolla on EU-oikeuden mukaan velvollisuus edistää työehtosopimusosapuolten neuvotteluja.

Sovitteluinstituution roolia on kuitenkin mahdollista kehittää sen nykyisistä lähtökohdista käsin. Esimerkiksi lausuntopyynnön kohdassa 6. kuvatun taloudellisen informaation tuottaminen voitaisiin rakentaa valtakunnansovittelijan toimiston yhteyteen. Myös työrauhalainsäädännön uudistamisen vaikutukset valtakunnansovittelijan toimiston resursseihin tulisi huomioida.

## **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?**

Työmarkkinajärjestöjen yhteinen tilannekuva taloudesta ja työehtomuutosten vaikutuksista tukee sopimusjärjestelmän toimivuutta. Aiemmin keskusjärjestöjen yhteistä talouden tilannekuva muodostettiin Tulo- ja kustannuskehityksen selvitystoimikunnan kautta. Tästä yhteisestä instituutiosta on työnantajien vaatimuksesta luovuttu eikä tilalle ole tullut mitään vastaavaa.

Neuvotteluiden pohjaksi on tarjolla runsaasti riippumattomia talousennusteita, mutta ne eivät yksinään muodosta yhteistä tilannekuva. Yhteisen tilannekuvan muodostaminen edellyttäisi osapuolten yhteistä tekemistä ja sitoutumista. Jos tavoitteena on sektorirajat ylittävä koordinaatio, tilannekuvan muodostaminen pitäisi myös olla yhteinen prosessi, johon osallistuu osapuolet eri toimialoilta ja sektoreilta. Yksi keino tukea tätä tilannekuvan muodostamista olisi vahvistaa valtakunnansovittelijan toimistoa.

Makrotaloutta koskevan tilannekuvan ohella neuvotteluissa tarvitaan yhteistä tilannekuva erilaisten työehtomuutosten kustannusvaikutuksista. Tämä on ollut yksi neuvotteluja vaikeuttava tekijä. Yksi ratkaisu tähän olisi, että valtakunnansovittelijan toimiston yhteyteen rakennetaan kykyä itsenäiseen kustannuslaskentaan. Tällöin kiistatilanteissa osapuolet voisivat turvautua puolueettomaan kustannusvaikutuslaskentaan.

## **7. Muut mahdolliset kommentit.**

Vuoden 2024 alussa on työ- ja elinkeinoministeriössä käynnistymässä myös vähimmäispalkkadirektiivin kansallinen täytäntöönpano. Vähimmäispalkkadirektiivi edellyttää kansalliselta lainsäätäjältä palkanmääritystä koskevan kollektiivisen neuvottelutoiminnan edistämistä. Jäsenvaltioiden on myös parannettava työntekijöiden tosiasiallista pääsyä työehtosopimusten mukaisten vähimmäispalkan suoja koskevien oikeuksien piiriin.

Hallitusohjelman kirjaus koskien lakisääteistä palkankorotustasoa vaikuttaa työehtosopimustoiminnan edistämisvelvollisuuden vastaisesti ja heikentää yksipuolisesti työntekijäpuolen mahdollisuuksia vaikuttaa omiin työehtoihinsa ja palkkaukseensa.

Euroopan komissio teki tammikuussa 2023 aloitteen koskien työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun vahvistamiseksi ja edistämiseksi. Aloitteella komissio osoitti vahvan sitoutumisensa työmarkkinaosapuolten vuoropuheluun EU:n sosiaalisen markkinatalouden ja sen kilpailukyvyn kulmakivenä.

Pääministeri Orpon hallitusohjelma vie Suomea täysin toiseen suuntaan ja hallitusohjelman kirjaus valtakunnansovittelijan mahdollisuuksien lakisääteisestä rajaamisesta on vain yksi, mutta merkittävä esimerkki tästä. Hallitusohjelmaan on kirjattu, että hallitus selvittää keinoja työtaistelujen ennaltaehkäisemiseksi. Hallituksen yksipuoliset työmarkkinauudistukset lisäävät epäluottamusta ja vastakkainasettelua työmarkkinoilla ja siten todennäköisesti lisäävät työrauhahäiriöitä.

Latvatalo Eveliina  
SAK ry - Työehdot-osasto työmarkkinapäällikkö Rami Lindström lakimies  
Samuli Hiilesniemi