

Asia: VN/30511/2023

## **Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta**

### Lausunnot

#### **Yleiset huomiot**

AKI-liitot ry vastustaa hallituksen esitystä työmarkkinamallin muuttamisesta. Esitys on haitallinen työmarkkinoiden neuvottelujärjestelmän vakauden kannalta ja omiaan pitkittämään työriitojen ratkaisua, koska sillä puututaan työmarkkinoiden sopimusautonomiaan. Esityksen tosiasiallisena tarkoituksena on estää valtakunnansovittelijaa johdattamasta työriitaosapuolia pääsemään sellaiseen sovintoratkaisuun, jossa palkankorotukset olisivat enemmän kuin muilla aloilla keskimäärin. Koska valtakunnansovittelijan toimivallan rajaaminen on tämän vuoksi omiaan pitkittämään työriitoja ja lisäksi vinoutunut työnantajapuolen etujen hyväksi, ei esitystä voida pitää millään muotoa hyväksyttävänä.

Edellä mainitun vuoksi valtakunnansovittelijan toimivallan rajoittaminen heikentäisi työriitojen sovitteluinstituutiota ja olisi omiaan lisäämään työtaisteluja. Katsomme, että valtakunnansovittelijan mahdollisuuksia sovintoehdotusten tekemiseen ei tule rajoittaa lainsäädännöllä. Valtakunnansovittelijalla ja sovittelulautakunnalla on oltava aito mahdollisuus alakohtaisten tarpeiden huomioimiseen sovitteluprosessin yhteydessä.

AKI-liitot ry yhtyy palkansaajakeskusjärjestöjen eriävissä mielipiteessä esitettyyn analyysiin lakiluonnoksen ongelmallisesta suhteesta Suomea sitovaan kansainväliseen sääntelyyn. Lakiesityksen esikuvana toiminut Ruotsin työmarkkinamalli perustuu maan työmarkkinaosapuolten pitkäaikaiseen neuvottelutoimintaan ja yhteiseen kehitystyöhön. Ruotsin työmarkkinamallia ei ole luotu lakivalmistelulla, kuten Suomessa nyt ollaan tekemässä. Mikäli Suomeen halutaan Ruotsin esimerkin mukainen yleinen työmarkkinamalli, se on toteutettava neuvotteluteitse niin, että kaikki työmarkkinaosapuolet voivat sen hyväksyä.

Yhdymme myös valtioneuvoston oikeuskanslerin lausunnossaan esittämään tarpeeseen analysoida tarkemmin esityksen yhteensopivuutta Suomea sitovien kansainvälisten sopimuksen sekä Euroopan unionin sääntelyn kanssa. Esitetyistä perusteluista ei ole mahdollista vakuuttua, että esitetty sääntely olisi yhteensopiva Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden ja/tai EU-oikeuden kanssa. Pidämme välttämättömänä lakiesityksen saattamista perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi, mikäli esitystä ylipäätään on syytä antaa.

AKI-liitot ry pitää lain voimaantulon ajankohtaa huonosti harkittuna huomioiden, että työehtosopimuksista neuvotellaan syksyn 2024 ja kevään 2025 aikana. Uuden, merkittävän sääntelyn voimaan tulo kesken neuvottelukierroksen häiritsisi neuvottelua ja vaarantaisi osaltaan sujuvan sopimuskierron edellytyksiä.

### **Nykytila ja sen arviointi**

AKI-liitot ry katsoo, ettei nykyinen sovittelujärjestelmä toimi aina tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Tämä ei kuitenkaan johdu siitä, että sovitteluinstituutio yleisesti ottaen johtaisi kansantalouden kannalta liian suuriin palkankorotuksiin, jotka nyt tulisi estää lainsäädännöllä. Ongelmat sovitteluinstituution toiminnassa johtuvat ennen muuta yhteisesti hyväksytyyn taloudellisen informaatiopohjan puuttumisesta sekä valtakunnansovittelijanviraston resurssien vähyydestä. Katsomme, että sovittelijantointa tulisi esitetyn sijaan kehittää sen suuntaisesti, miten Akava vuonna 2021 on esittänyt, ks. <https://akava.fi/yleinen/sovittelujarjestelman-uudistaminen/>

#### **2.1.3 Palkanmuodostusjärjestelmä**

Esityksen keskeisin ongelma on kyseenalainen oletus työmarkkinoilla noudatettavasta jonkinlaisesta yleisestä palkankorotuslinjasta. Ensinnäkään kaikilla sopimusaloilla ei yleestikään sovita samoista palkankorotuksista. Tämä johtuu siitä, että sopimuksissa sovitut palkankorotusprosentit poikkeavat toisistaan eri aloilla, ja lisäksi eri aloilla sovelletaan eri pituisia sopimuskausia ja näiden sisällä poikkeavia palkankorotusajankohtia. Joillakin aloilla korotukset maksetaan kokonaan yleiskorotuksina, toisilla osittain työnantajan kohdentamina mutta kuitenkin pysyvinä korotuksina, ja joillakin aloilla korotukset voivat olla osittain kertapalkkioluonteisia.

Toiseksi työehto- ja virkaehtosopimusten päättymisajankohdat ovat jo nyt hajautuneet yli puolen vuoden ajalle. Mikäli ajallinen eriytyminen jatkuu, ei ole enää mahdollista erottaa, milloin yksi neuvottelukierros päättyy ja milloin toinen alkaa. Sopimuskausien nykyinen ajallinen sijoittuminen on perua TUPO-ajalta, jolloin alakohtaiset neuvottelut käytiin välittömästi työmarkkinakeskusjärjestöjen saavuttaman raamiratkaisun jälkeen. Kun liittokierrokseen on siirrytty enemmän tai vähemmän pysyvästi, sopimuskausien päättymisen eriytyminen jatkunee niin, että palkankorotusten sopiminen ei ole enää jäsennettävissä parin vuoden välein toistuviksi neuvottelukierroksiksi.

Kolmanneksi on kyseenalaistettava lähtökohta, että ”yleinen linja” muodostuisi joidenkin tiettyjen alojen sopimusratkaisuista. Käytännössä se, että jokin linja on yleinen, edellyttää, että mainittua ratkaisua on seurattu laajalti. Pelkästään yhden alan ns. päänavausratkaisu tai muutaman alan samankaltainen sopimusratkaisu ei vielä muodosta mitään ”yleistä linjaa”, kun suurimman osan muista sopimusaloista palkantarkistukset ovat vielä sopimatta.

Esityksen s. 8 kuvaus siitä, että vuosien 2017–2021 liittotason neuvottelukierroksilla muut alat olisivat seuranneet ”melko tarkasti viennin päänavausta” on paitsi suppea yleistys myös totuudenvastainen. Esityksen perusteluissa tulisi jokaisen neuvottelukierroksen osalta erikseen kuvata väitettyä yleistä linjaa ja siitä sovittuja poikkeamia, jotta esitystä voitaisiin pitää uskottavasti valmisteltuna. Tämän jälkeen perusteluissa tulisi arvioida, millä neuvottelukierroksilla mahdollisesti on muodostunut jokin yleinen linja ja millä ei.

### 2.3 Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet

Viittaamme tältä osin palkansaajakeskusjärjestöjen 30.5.2024 päivättyyn eriävään mielipiteeseen, jossa on kattavasti todettu, miltä osin hallituksen esitysluonnos on puutteellinen. Katsomme, että esitys ei ole annettavissa eduskunnalle ilman eriävässä mielipiteessä mainittuja korjauksia ja täydennyksiä.

### **Yleisperustelut luvut 3–6**

AKI-liitot ry katsoo, että esitys muuttaisi työmarkkinoiden valtatasapainoa työntajien eduksi. Vaikka hallituksen esityksessä toistetaan useasti, etteivät muutokset rajaa osapuolten mahdollisuuksia sopia keskenään palkankorotuksista mitä tahansa, vaikuttaa muutos tosiasiallisesti koko neuvottelutilanteen muodostumiseen. Tämä on todettu myös vaikutusarvioinnissa, joiden mukaan ”esitetyn muutoksen voidaan tulkita lisäävän vähäisessä määrin Suomen palkanmuodostusjärjestelmän koordinaation astetta”. Jotta palkkakoordinaation liitetyt myönteiset taloudelliset vaikutukset ylipäättään toteutuisivat, tämä merkitsisi puuttumista palkkaneuvotteluiden dynamiikkaan yleisemmin eikä ainoastaan sovittelijan tekemien ehdotusten kautta.

Esityksessä pidetään mahdollisena, että työriitojen neuvottelukustannukset vähenevät esitettyjen muutosten myötä. Tälle ei esitetä mitään perusteluja. AKI-liitot ry pitää todennäköisempänä sitä, että työriitojen sovittelu vaikeutuu ja työtaistelut pitkittyvät esitettyjen muutosten myötä. Tämä johtuu yhtäältä siitä, että valtakunnansovittelijalla ei esitetyn muutoksen jälkeen enää ole tosiasiallisia mahdollisuuksia sovinnon edistämiseen, etenkin sellaisessa tilanteessa, jossa palkankorotusta koskeva riita ylittää valtakunnansovittelijan tulkinnan ”yleisen linjan” olemassaolosta. Toisaalta juuri tämän seikan vuoksi sovitteluinstituution puolueettomuus ja uskottavuus heikkenevät, jolloin on mahdollista, että sovittelun tuottamiin hyötyihin ei uskota ja siihen osallistutaan vain muodon vuoksi. Esimerkiksi kunta-alan vuoden 2022 työriita olisi pitkittänyt merkittävästi, ellei sovittelulautakunta olisi pystynyt muodostamaan sellaista sovintoesitystä, joka kelpasi niin työnantaja- kuin työntekijäpuolellekin.

Kiinnitämme huomiota myös hallituksen esityksen sisältämään arvioon, että lakimuutos saattaisi ajaa liittoja hakemaan sovittelupalveluja kolmansien osapuolten kautta. Tällainen mahdollinen kehityskulku johtaisi valtakunnansovittelijan roolin pienenemiseen, emmekä pidä tätä kehityskulkua järkevänä.

#### Muut toteuttamisvaihtoehdot

Mahdollisen uuden työmarkkinamallin rakentaminen kuuluu työehtosopimuksia solmiville liitoille ja neuvottelujärjestöille. Mikään muu taho ei voi tällaista mallia sopia tai sanella näiden puolesta.

Palkanmuodostuksen tulisi perustua alakohtaisuuteen ja eri sopimusalojen tulisi voida sopia palkoistaan alan tilanne huomioiden. Jo pitkään on puhuttu tarpeesta huomioida ala- ja yrityskohtaiset tilanteet ja kehityskulut paremmin, mutta tämä esitys vie toiseen suuntaan.

Ehdotettava sääntely ei ole tavoitteidensa mukaisesti aikaa kestävä, sillä se ei nauti työmarkkinaosapuolten yhteistä hyväksyntää ja johtaa todennäköisesti myös työriitalain kautta tapahtuvan sääntelyn politisoitumiseen. Esityksen keskeinen epäkohta on se, ettei se sisällä mahdollisuutta järjestöjen keskenään sopimien palkanmuodostusperiaatteiden soveltamiseen. Nämä tulisi tuoda esille perusteluissa nykyistä asianmukaisemmin.

## Pykälät ja säännöskohtaiset perustelut

### **1 § *Lain tarkoitus ja soveltamisala***

AKI-liitot ry katsoo, että sovittelulautakunnan puheenjohtajana tulisi voida toimia myös muu henkilö kuin valtakunnansovittelija tai tämän määräämä sivutoiminen sovittelija. Sovittelulautakunnan puheenjohtajuuden rajaaminen joko valtakunnansovittelijaan tai sivutoimiseen sovittelijaan ei ole perusteltu eikä järkevä. Sovittelulautakunta asetetaan tyypillisesti sellaisessa tilanteessa, jossa valtakunnansovittelija tai sivutoiminen sovittelija on epäonnistunut sovittelutoimessaan. Tämän vuoksi valtakunnansovittelijan puolueettomuus ja riippumattomuus lautakunnan nimeämisesityksen tekijänä tulee kyseenalaistaa. Työ- ja elinkeinoministeriöllä on oltava riittävä harkintavalta siinä, nimeääkö se valtakunnansovittelijan tai sivutoimisen sovittelijan sovittelulautakunnan jäseneksi.

### **3 § *Valtakunnansovittelijan tehtävät***

AKI-liitot ry katsoo, että sovittelulautakunnan puheenjohtajana tulisi voida toimia myös muu henkilö kuin valtakunnansovittelija tai tämän määräämä sivutoiminen sovittelija. Sovittelulautakunnan puheenjohtajuuden rajaaminen joko valtakunnansovittelijaan tai sivutoimiseen sovittelijaan ei ole perusteltu eikä järkevä. Sovittelulautakunta asetetaan tyypillisesti sellaisessa tilanteessa, jossa valtakunnansovittelija tai sivutoiminen sovittelija on epäonnistunut sovittelutoimessaan. Tämän vuoksi valtakunnansovittelijan puolueettomuus ja riippumattomuus lautakunnan nimeämisesityksen tekijänä tulee kyseenalaistaa. Työ- ja elinkeinoministeriöllä on oltava riittävä harkintavalta siinä, nimeääkö se valtakunnansovittelijan tai sivutoimisen sovittelijan sovittelulautakunnan jäseneksi.

## **11 § Sovinnon aikaansaaminen**

AKI-liitot ry ei pidä esitettyjä muutoksia tarkoituksenmukaisina tai perusteltuina. Käsite ”yleinen linja” on tulkinnanvarainen (ks. kohta Nykytila ja sen arviointi edellä).

Vastaava epämääräisyys ja tulkinnanvaraisuus koskee käsitettä yleinen etu, joka on määritelty suppeasti vain palkanmuodostusta koskevaksi. Yleisen edun voidaan perustellusti katsoa pitävän sisällään myös esimerkiksi yhdenvertaisuuden, samapalkkaisuuden ja työvoiman saatavuuden teemat, jotka tulisi lisätä säännöstekstiin.

On myös mahdollista, että työriita tapahtuu esimerkiksi sellaisella toimialalla, jossa palkanmaksuvara on keskimääräistä parempi ja jossa palkankorotusriitaa jo lähtökohtaisesti käydään ”yleistä linjaa” korkeammalla tasolla. Tällöin esitetyt muutokset estävät sovittelijaa tekemästä realistia sovintoehdotuksia.

AKI-liitot ry katsoo, että palkankorotuksista tulee jatkossakin sopia alakohtaisesti. Vastustamme pykälän muuttamista esitetyllä tavalla. Lainsäätäjän ei tule puuttua työmarkkinoiden sopimusautonomiaan.

Mikäli 11 §:ää muutetaan esitetyn mukaisesti, olisi sillä merkittäviä vaikutuksia sovittelutoimen hoitamiseen. Edellä kuvattu epämääräisyys johtaisi siihen, että sovittelija ei voisi tosiasiallisesti johtaa osapuolia sovintoon tehokkaimmalla mahdollisella tavalla, koska puutteellisesti määritellyt velvoitteet voivat johtaa syytteisiin virkavelvollisuuksien rikkomisesta. Tällä tosiseikalla on todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia saada valtakunnansovittelijan virkaan päteviä hakijoita.

Kiinnitämme huomiota myös siihen, että säännös saa varsinaisen sisältönsä hallituksen esityksen perusteluista. Tätä ei voida missään nimessä pitää kestäväenä lainvalmisteluna. Mikäli esitetystä asiasta ei voida säätää itse säännöstekstissä, on säädösvalmistelusta syytä luopua.

## **13 § Sovintoehdotus ja sovittelun keskeyttäminen**

AKI-liitot ry katsoo, että viittaussäännös 11 §:ään on tarpeeton ja että sovintoehdotuksen sisältö määrittyy 11 §:än kautta jo muutoinkin. Katsomme, että pykälää ei tule muuttaa.

## **5 §**

AKI-liitot ry ei kannata sovittelulautakunnan jäsenten nimeämismenettelyn sitomista valtakunnansovittelijan esitykseen. Sovittelulautakunta asetetaan tyyppillisesti sellaisessa tilanteessa, jossa valtakunnansovittelija tai sivutoiminen sovittelija on epäonnistunut sovittelutoimessaan. Tämän vuoksi valtakunnansovittelijan puolueettomuus ja riippumattomuus lautakunnan nimeämisesityksen tekijänä tulee kyseenalaistaa. Työ- ja elinkeinoministeriöllä on oltava riittävä harkintavalta siinä, keitä se nimeää sovittelulautakuntaan. Katsomme, että 5 §:ään esitetyt muutokset on jätettävä tekemättä.

## 6 §

AKI-liitot ry katsoo, ettei 6 §:ää tulisi kumota. Mikäli esitysluonnoksen mukaisesti sovittelulautakunnan puheenjohtajana toimisi sivutoiminen sovittelija, valtakunnansovittelijalla ei olisi velvollisuutta avustaa sovittelulautakuntaa. Emme pidä tätä perusteltuna emmekä järkevänä.

Junni Jussi  
AKI-liitot ry