

Asia: VN/30511/2023

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

Lausunnot

Yleiset huomiot

Teollisuusliitto ei voi tukea lakiesitystä esitettyssä muodossa.

Merkittävin syy kielteiselle suhtautumiselle on sovittelijan roolin rajoittaminen. Sitä myötä myös työmarkkinaosapuolten vapaa sopimusoikeus tosiasiallisesti rajoittuu. Sovittelijainstituution roolia tulisi kehittää suuntaan, jossa se vahvistaa ja kehittää sopimusjärjestelmää.

Esitettyssä muodossa sovittelijan toimintamahdollisuuksia rajataan työnantajalle edullisella tavalla. Samalla pahimmillaan estetään parhaan mahdollisen tuloksen aikaansaaminen. Toteutuessaan laki-luonnos heikentää merkittävästi työnantajan halua löytää työmarkkinakiistaan itsenäisesti paras ratkaisu. Työmarkkinahäiriöt saattavat lisääntyä, kun työnantajapuoli voi turvautua uuteen lainsäädäntöön, eikä sovittelijalla ole työkaluja ratkaista kiistaa.

Tämä tarkoittaa myös sitä, että suomalaista työmarkkinajärjestelmää viedään päinvastaiseen suuntaan kuin eurooppalainen tai pohjoismainen työmarkkinamalli on. Suunta on ristiriidassa Euroopan unionin perussopimusten ja ILO:n sopimusten kanssa.

Teollisuusliitto haluaa korostaa, että työmarkkinaosapuolten sopimusautonomia ja työntekijöiden järjestäytymisvapaus eivät ole asioita, joiden osalta tulisi pyrkiä vain minimi- ja vähimmäistasoon. Toimivien työmarkkinoiden osalta tulisi päinvastoin pyrkiä vahvistamaan osapuolten autonomiaa ja itse-näistä sopimusoikeutta.

Teollisuusliitto katsoo, että lakiesityksessä kirjatut tavoitteet toteutuisivat paremmin kehittämällä työ-markkinaosapuolten vuoropuhelua, vahvistamalla sopimisen kulttuuria sekä työmarkkinaosapuolten luottamusta. Nyt valmisteltu malli ja lakiesitys eivät edistä edellä mainittuja tavoitteita. Hallituksen politiikka, jossa se toistuvasti tuo työnantajalle edullisia ja yksipuolisesti valmisteltuja esityksiä, estää työmarkkinaosapuolten välillä tapahtuvan vuoropuhelun ja kehittämistyön.

Nykytila ja sen arviointi

ILO

ILO:n jäsenvaltiona Suomi on sitoutunut erinäisiin yleissopimuksiin. ILO:n yleissopimukset 87 (SopS 45/1949), 98 (SopS 32/1951) ja 154 (SopS 71/1983) velvoittavat Suomea turvaamaan tehokkaasti työ-ehtosopimusneuvottelu-oikeuden ja tunnustamaan sen.

ILO:n yleissopimus 87 liittyy ammatilliseen järjestäytymisvapauteen ja ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojeluun. Yleissopimus kieltää julkisten viranomaisten toiminnan, joka vaikeuttaa ammattiliittojen itsenäisessä harkintavallassa olevaa toimintaa. Kielto koskee kaikkea toimintaa, kuten valtion lainsäädäntötoimia tai käytäntöjä. Kiellon osalta keskeistä on, että kielletyllä toiminnalla loukataan yleissopimuksessa turvattuja oikeuksia ja takeita.

Yleissopimus 98 puolestaan liittyy järjestäytymisoikeuden ja kollektiivisen neuvottelu-oikeuden periaatteiden soveltamiseen. Sopimus velvoittaa valtioita turvaamaan vapaaehtoisten työehtosopimusneuvotteluiden toteutumisen ja pidättäytymään puuttumasta tai sekaantumasta työehtosopimusneuvotteluihin liittyvään toimintaan. Yhdistymisvapauteen kuuluu olennaisena osana oikeus neuvotella vapaaasti työehtoista eikä viranomaisten tule rajoittaa kyseistä oikeutta. (Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, ILO 2018, kohta 1232) Ne toimet, joilla viranomaiset yksipuolisesti rajoittavat neuvoteltavissa olevien asioiden soveltamisalaa, ovat usein ristiriidassa yleissopimuksen 98 kanssa. (Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, ILO 2018, kohta 1290) Mikäli palkankorotusten enimmäismäärää rajoitetaan sovittelussa valtion toimesta, ei kyse ole enää vapaista neuvotteluista. Toisin sanoen rajoittamalla palkankorotusten enimmäismäärää, viranomaiset puuttuvat neuvotteluiden sisältöön, mikä on ongelmallista yleissopimuksen 98 näkökulmasta.

Järjestäytymisvapauteen kuuluu myös se, ettei julkisten tahojen tule puuttua esimerkiksi ammattiliittojen sisäisiin asioihin tai suosia yhtä ryhmää. (Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, ILO 2018, kohta 1193) Näin ollen esimerkiksi lainsäädännöllä ei voida säätää sellaisia työehtosopimusjärjestelmistä, jossa suositaan yhtä työntekijäryhmää toisen kustannuksella.

Valvontakäytännössä korostetaan erityisesti työehtosopimusneuvotteluiden vapaaehtoista luonnetta. Erilaiset pakottavat toimet, jotka vähentävät vapaaehtoisuutta, ovat kiellettyjä. (Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, ILO 2018, kohta 1315) Hallituksen ei tule puuttua pakottavin keinoin työehtosopimusneuvotteluihin, koska se tarkoittaisi neuvottelujen luonteen muuttamista. Toisin sanoen neuvottelut eivät olisi enää täysin vapaaehtoisia. (Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, ILO 2018, kohta 1316) Julkisten viranomaisten tulisikin pidättäytyä puuttumasta neuvotteluprosessiin aiheuttomasti. Sen sijaan kannustaminen työehtosopimusneuvotteluiden käymiseen ja niiden tukeminen muutoin olisi sallittua. (Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, ILO 2018, kohdat 1317–1318) Näin ollen vaikuttaa siltä, että suunnitellut toimet ovat vastoin ILO:n yhdistymisvapauskomitean valvontakäytäntöä.

Siinä tapauksessa, etteivät osapuolet pääse yhteisymmärrykseen työehtosopimusneuvotteluissa, hallituksen tulisi yhdessä osapuolten kanssa pyrkiä löytämään ratkaisu ensiksi sovittelu- tai välimiesprosessissa ja mikäli erimielisyydet jatkuvat, niin riippumattomassa elimessä. (Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, ILO 2018, kohta 1322) Suomessa tällaisena itsenäisenä elimenä, johon osapuolet luottavat on toiminut valtakunnansovittelija.

Syy riippumattoman ja itsenäisen elimen hyödyntämiseen on se, että joskus tällainen toimija voi riittää ratkaisemaan osapuolten välillä hiertävän erimielisyyden. (Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, ILO 2018, kohta 1323) Vaikka erilaiset sovintoa tukevat menettelyt voivat helpottaa neuvotteluja ja edistää työehtosopimustoimintaa, tulee neuvotteluosapuolten autonomia edelleen turvata. (Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, ILO 2018, kohta 1324) Riidanratkaisuelinten tulee olla riippumattomia ja niihin turvautumisen on oltava täysin vapaaehtoista. (Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, ILO 2018, kohta 1325)

Valvontakäytännössä on vielä erikseen otettu kantaa hallituksen talous- ja sosiaalipoliittisten intressien huomioimiseen. Julkisten viranomaisten ei tule esimerkiksi puuttua neuvotteluihin edistääkseen omia intressejään. Sen sijaan osapuolet voisivat ottaa kyseiset intressit huomioon vapaaehtoisesti. Eli myös talous- ja sosiaalipoliittisten intressien huomioon ottamisen tulee perustua vapaaehtoisuuteen eikä paktoon. (Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, ILO 2018, kohta 1326)

Lisäksi Yhdistymisvapauskomitean mukaan sellainen lainsäädäntö, jolla oikeutetaan ministeri säätämään työehtosopimuksissa noudatettavien palkkojen suuruudesta, on yleissopimuksen 98 vastainen. (Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, ILO 2018, kohta 1299)

Näin ollen on selvää, ettei työriitalain muuttaminen hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti ole ILO:n yleissopimusten 87 ja 98 mukaista.

Yleissopimus 154 on kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistämistä koskeva sopimus. Kyseinen sopimus velvoittaa Suomea edistämään työehtosopimusneuvotteluja ja suunnittelemaan työriitojen sovitteluelimet ja -tavat kollektiivisten neuvotteluiden käyttöä edistäviksi. Yhdistymisvapauskomitea on vielä erikseen todennut, että työtaisteluoikeuden käyttämiseen liittyen sovitteluelimien tulee olla riippumattomia osapuolten luottamuksen takia eikä lainsäädännöllisin kriteerein voida etukäteen määrittää sovittelun lopputuloksia. (Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, ILO 2018, kohta 823) Ehdotetut enimmäismäärät ovat vastoin mainittua yleissopimusta, sillä niillä tosiasiallisesti vaikutetaan sovittelun lopputulokseen.

Mikäli lainsäädännöllä tosiasiallisesti rajoitetaan sovittelijan tai sovittelulautakunnan mahdollisuuksia, on menettely vähintäänkin vastoin mainittuja ILO:n yleissopimuksia – erityisesti neuvotteluiden vapaaehtoisen luonteen, neuvotteluelimien riippumattomuuden ja julkisten tahojen puuttumattomuuden vaarantuessa. Merkitystä ei sinänsä ole sillä aiheutuvatko rajoitukset ja seuraukset suoraan säännös-tasolta vai säännöksen ja tämän perusteluiden yhteisvaikutuksesta.

Tämän lisäksi sääntely voi olla ristiriidassa myös ILO:n yleissopimuksen 100 (SopS 9/1963) sekä muiden tasa-arvovelvoitteiden kanssa. Suomen ratifioiman ILO:n yleissopimuksen 100 aiheena on samanarvoisesta työstä miehille ja naisille maksettava sama palkka. Sopimus velvoittaa valtioita edistämään samapalkkaisuutta niin julkisella kuin myös yksityisellä sektorilla. Ehdotusten seurauksena uhkana on se, että nykyiset palkkaerot jäävät pysyviksi, jolloin samapalkkaisuuden edistäminen rapautuu.

EU

SEUT 151 artiklassa on viitattu Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan, jonka yhtenä tavoitteena on nimenomaan vapaan työehtosopimusjärjestelmän turvaaminen. Tähän tavoitteeseen liittyy se, ettei työehtosopimusjärjestelmälle ole asetettu ylärajaa.

EU:n oikeuden ensisijaisuusperiaatteen mukaan unionin oikeus saa etusijan kansalliseen lainsäädäntöön (jopa perustuslakiin) nähden. Periaate on muodostunut alun perin Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisukäytännössä (asia 6/64 Costa v. ENEL). Siitä syystä EU-oikeuteen tulisi kiinnittää erityistä huomiota.

EU:n perusoikeuskirjan osalta huomiota tulisi kiinnittää erityisesti 28 artiklaan, joka koskee mm. neuvotteluoikeutta. Kyseisen artiklan mukaan työntekijöillä ja työnantajilla tai näiden järjestöillä on unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti oikeus asianmukaisilla

ta-soilla neuvotella ja tehdä työ- ja virkaehtosopimuksia sekä oikeus ryhtyä eturistiriitatilanteissa etujen-sa puolustamiseksi työtaistelutoimiin, lakko mukaan lukien. EU:n oikeuden ensisijaisuusperiaatteen myötä artikla ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kansallisella lainsäädännöllä ja käytännöillä voitaisiin syrjäyttää unionin oikeus.

Esimerkiksi järjestäytymisvapautteen liittyen tuomiossa C-271/08 komissio v. Saksa EU:n perusoikeuskirja syrjäytti kansallisen perustuslain. Tuomiossa nimenomaisesti todettiin, että artiklan 28 mukaista oikeutta on käytettävä unionin oikeuden mukaisesti (C-271/08 komissio v. Saksa, kohta 43).

EU:n perusoikeuskirjan 52.3 ja 53 artiklan myötä 28 artiklaa tulee tulkita myös esimerkiksi sellaisten kansainvälisten yleissopimusten mukaisesti, joiden osapuolina kaikki jäsenvaltiot ovat. Kaikki jäsenvaltiot ovat ratifioineet ILO:n yleissopimukset 87 ja 98. Tämän seurauksena kyseisiä sopimuksia koskeva valvontakäytäntö tulee ottaa huomioon myös EU:n perusoikeuskirjan 28 artiklaa tulkittaessa eli ILO:n yleissopimusten merkitys korostuu.

Myös EU-oikeudessa palkkojen määrittäminen on ajankohtainen teema vähimmäispalkkadirektiivin (2022/2041) myötä. Direktiivistä seuraa jäsenmaille velvoite edistää työehtosopimusneuvotteluja pal-kannääritykseen liittyen. Toisin sanoen jäsenmaiden on vaikutettava positiivisesti työmarkkinaosa-puolten valmiuksiin ja mahdollisuuteen osallistua palkkaneuvotteluihin.

Direktiivin 4 artiklasta seuraa se, että jäsenvaltioiden on muun muassa kannustettava työmarkkina-osapuolia rakentaviin, merkityksellisiin ja tietoon perustuviin palkkaneuvotteluihin tasavertaisina. Lisäksi työntekijöiden täysimääräistä oikeutta työehtosopimusneuvotteluihin on kunnioitettava. Suunnitellut muutokset ovatkin vastoin direktiiviä, sillä ne heikentävät työntekijöiden mahdollisuuksia vaikuttaa heitä koskeviin työehtoihin.

Mikäli valtakunnansovittelijan ja sovittelulautakunnan toimintaa rajoitetaan, voi se olla vastoin EU-oikeutta sekä niitä kansainvälisiä sopimuksia, joihin Suomi on sitoutunut.

Yleisperustelut luvut 3–6

-

Pykälät ja säännöskohtaiset perustelut

1 § *Lain tarkoitus ja soveltamisala*

-

3 § Valtakunnansovittelijan tehtävät

-

11 § Sovinnon aikaansaaminen

-

13 § Sovintoehdotus ja sovittelun keskeyttäminen

-

5 §

-

6 §

-

Koikkalainen Mikko
Teollisuusliitto ry.