

Asia: VN/30511/2023

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

### Lausunnot

#### **Yleiset huomiot**

Akava vastustaa hallituksen esitystä työmarkkinamallin muuttamisesta. Pidämme esitystä tarpeettomana ja ennakoimme sen aiheuttavan epävakautta ja epäselviä tilanteita työmarkkinoilla. Tasa-arvon edistämisen kannalta esitys on huolestuttava ja sisältää merkittäviä riskejä palkkatasa-arvon toteutumiselle.

Akava pitää lisäksi 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.

Esityksen valmistelun puutteiden ja sisällön epäkohtien osalta viittaamme myös palkansaajakeskusjärjestöjen hallituksen esitysluonnokseen liittämään yhteiseen eriävään mielipiteeseen.

#### **Nykytila ja sen arviointi**

Suomessa työehtosopimusjärjestelmä rakentuu sopimuksia neuvottelevista työehtosopimusosapuolista, työriitojen sovittelua varten olevasta valtakunnansovittelija – instituutiosta sekä työehtosopimukseen liittyviä oikeusriitoja ratkaisevasta erityistuomioistuimesta, työtuomioistuimesta. Toimiva työehtosopimusjärjestelmä edellyttää sekä työntekijöiden että työnantajien laajaa järjestäytymistä ja luottamusta osapuolten välillä. Luottamus perustuu yhteiseen tilannekuvaan yleisestä taloustilanteesta sekä riittävästä tiedonsaannista ja kustannuslaskennan läpinäkyvyydestä neuvotteluissa.

Valtakunnansovittelija on instituutio, jonka ensisijainen tehtävä on edistää työmarkkinoiden toimivuutta ja sovittaa työriitoja. Työriitojen sovittelusta annetun lain mukaan valtakunnansovittelijan on pyrittävä yhteistoiminnassa työmarkkinajärjestöjen kanssa edistämään työnantajien sekä työntekijöiden ja virkamiesten sekä niiden järjestöjen välisiä suhteita. Lain muuttaminen ilman työmarkkinajärjestöjen yhteistä näkemystä heikentää edellytyksiä valtakunnansovittelijan lainmukaisten tehtävien hoitamiseen ja osapuolten luottamusta instituution toimintaan. Luottamuksen rapautuminen muodostaisi uhkan instituution riippumattomuudelle ja puolueettomuudelle.

Valtakunnansovittelijalla ja lautakunnalla on oltava aito mahdollisuus alakohtaisten tarpeiden huomioimiseen sovitteluprosessin yhteydessä. Valtakunnansovittelijainstituutio on osa työehtosopimusjärjestelmää, jonka toiminnasta on pyrittävä sopimaan työmarkkinaosapuolten kesken. Näin voidaan tukea kestäväällä tavalla työmarkkinoiden toimintaa. Sovittelijan esitysten lähtökohtana tulisi aina olla riitapuolten omat ehdotukset ja tarjoukset, ei ulkoa käsin määrittyvä ”yleinen linja”.

Hallituksen esityksen nykytilan kuvaus ei kuvaile tai esitä sellaisia työmarkkinoiden toimintaan liittyviä ongelmia, joihin myöhemmin esitettävät muutokset olisivat ratkaisu.

Työmarkkinoiden toimintaa voitaisiin kuitenkin edistää sovittelijantoimea uudistamalla. Esitetyn jäykemmän toiminnan sijasta tarvittaisiin suurempi kokonaisuudistus. Tässä uudistuksessa tulisi ainakin lisätä päätoimisten sovittelijoiden lukumäärää vuoropuhelun ja alakohtaisuuden huomioimiseksi, perustaa sovittelijan toimistoon taloudellista dataa neuvottelujen pohjaksi tuottava yksikkö, säätää sovintoesityksen antamisen pakollisuudesta, sovittelun jatkamispakosta heti hylkäämisen jälkeen, sovintoesitysten julkisuudesta sekä velvollisuudesta yksilöidä riidanaiheet nykyistä paremmin.

## **Yleisperustelut luvut 3–6**

Hallituksen esityksellä pyrittäisiin toteuttamaan lain tasolla niin sanotun palkantarkistusten yleisen linjan noudattaminen, ja ulotettaisiin tämä periaate koskemaan myös sovittelulautakunnan työtä.

Esitys muuttaisi työmarkkinoiden valtasapainoa työntajien eduksi. Vaikka hallituksen esityksessä toistetaan useasti, etteivät muutokset rajaa osapuolten mahdollisuuksia sopia keskenään palkankorotuksista mitä tahansa, vaikuttaa muutos tosiasiallisesti koko neuvottelutilanteen muodostumiseen.

Samaan viitaa esityksessä arvioidut taloudelliset vaikutukset. Hallituksen esityksen 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, mutta tätä arviota ei varsinaisesti perustella. On myös mahdollista, että työriidat vaikeutuvat ja pitkittyvät, kun sovittelujärjestelmän mahdollisuuksia sovittaa niitä rajoitetaan. Tällöin myös neuvottelukustannukset kasvavat.

Samoin syntyy merkittävä riski työehtosopimuskierrosten ja palkankorotustasojen politisoitumisesta. Kun lainsäädännöllä pyritään rajaamaan erityisesti julkista sektoria koskevia palkankorotuksia etukäteen, syntyy todennäköisesti kiivas keskustelu lain muutostarpeista ja siitä, mille tasolle palkankorotusten tulisi asettua. Nämä keskustelut laajenisivat yhä selkeämmin eduskuntaan, onhan se vastuussa lakien säätämisestä.

On valitettavaa, että esityksessä ei pystytä arvioimaan lakimuutosten vaikutuksia työriitojen määrään edes laadullisesti. Todetaan, että vaikutus voi olla työriitojen määrää lisäävä tai vähentävä. Herää kysymys, miksi sääntelyä tehdään näin yksipuolisesti. Akava on esittänyt omia ehdotuksiaan työriitalain uudistamiseksi tavalla, joka lisäisi sovittelun ennakoitavuutta ja systemaattisuutta. Myös puolueettoman palkkatilastoinnin yhteinen kehittäminen ja hyödyntäminen osana sovittelutoimintaa vähentäisi tulkintaerimielisyyksiä ja lisäisi läpinäkyvyyttä. Näillä tavoin työriitojen sinänsä jo nyt vähäistä määrää saataisiin uskottavammin edelleen vähentymään.

Akava kiinnittää huomiota hallituksen esityksen sisältämään arvioon, että lakimuutos saattaisi ajaa liittoja hakemaan sovittelupalveluja kolmansien osapuolten kautta. Tämä on varmasti mahdollista, ja vastaisi Ruotsissa aikojen saatossa muodostuneeseen käytäntöön, jossa myös sovittelutoimi on pitkälti työehtosopimusosapuolten omiin sopimuskäytäntöihin nojaava. Tällainen kehityskulku johtaisi valtakunnansovittelijan roolin pienentymiseen ja jää epäselväksi onko tämä valmistelun aikana vakavasti huomioitu skenaario vai irrallinen spekulatio.

Osaltaan samaa kehityskulkua tukee se, jos ja kun luottamus sovittelutoimen puolueettomuuteen vaarantuu. Esitetty sääntely ei kerro pyrkimyksestä uudistaa lainsäädäntöä tavalla, jossa tasapainoisesti huomioitaisiin työriidan kummankin osapuolen intressejä.

Valtakunnansovittelija hoitaa virkaansa Suomessa hyvin pienin resurssein. Ei ole kohtuullista tästäkään näkökulmasta ajatella, että hän sen lisäksi että keskittyy itse työriidan sovitteluun ja ratkaisuun vielä pystyisi arvioimaan esityksensä vaikutukset kansantalouteen, kilpailukykyyn ja julkiseen talouteen, kuten yleisestä linjasta poikkeamisen yhteydessä esitetään.

Hallitus perustelee esitystä tasa-arvo vaikutusten osalta nurinkurisesti siten, että tasa-arvolain tavoitteiden ei voitaisi tulkita estävän esityksen eteenpäinviemistä. Käytännössä esitys vaikeuttaa sukupuolten välisten palkkaerojen kaventamista Suomessa, mutta tätä ei haluta esityksessä tuoda julki.

Se, että esitys tosiasiallisesti heikentäisi palkansaajien neuvotteluasemaa rajatessaan työriidan sovitteluun liittyviä vaihtoehtoja, johtaa myös kysymyksiin siitä, voidaanko esitystä pitää Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten mukaisena.

Esimerkiksi ILO:n yhdistymisvapauskomitean (CFA) valvontakäytännössä on käsitelty 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 se, että julkista valtaa käyttävät viranomaiset eivät puutu esim. ammattiliittojen sisäisten asioiden järjestämiseen ja pidättäytyvät kaikista toimista, jotka tehdään yhden osapuolen kustannuksella.

Hallituksen esityksessä todetaan, että ”ehdotus ei käytännössä merkitsisi muutosta nykyisin noudatettuun käytäntöön”. Tämä tulisi ymmärtää ohjeena sille, ettei muutoksia tule tehdä, koska hyvänä pidetyn yleisperiaatteen mukaan asiasta ei tule tarpeettomasti säätää lailla.

## 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.

Hallituksen esityksessä todetaan, että ”ehdotettavan sääntelyn tulee kestää aikaa ja mahdollistaa sovittelijan toimintaedellytykset ja kunkin työriitatilanteen erityispiirteiden huomiointi.” On epäilyksenalaista, onko ehdotettava sääntely ehdotetussakaan muodossaan aikaa kestävä, huomioiden että se ei nauti työmarkkinaosapuolten yhteistä hyväksyntää ja johtaa todennäköisesti myös työriitalain kautta tapahtuvan sääntelyn politisoitumiseen. Esityksessä eräs selkeä epäkohta onkin se, ettei se sisällä mahdollisuutta järjestöjen keskenään sopimien palkanmuodostusperiaatteiden soveltamiseen.

## Pykälät ja säännöskohtaiset perustelut

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

Sovittelulautakunnan puheenjohtajana tulisi voida toimia myös muu henkilö kuin valtakunnansovittelija tai tämän määräämä sivutoiminen sovittelija.

### **3 § Valtakunnansovittelijan tehtävät**

-

### **11 § Sovinnon aikaansaaminen**

Akava ei pidä esitettyjä muutoksia tarkoituksenmukaisina tai perusteltuina. Yleinen linja terminä on tulkinnanvarainen ja sen syntymiseen voi liittyä huomattavia, toisistaan poikkeavia näkemyksiä työmarkkinoilla. Yleinen etu on niin tilanne- ja kontekstisidonnainen termi, ettei sitä lainsäädännössä tulisi käyttää ollenkaan. Tai jos sitä jostain perustellusta syystä halutaan käyttää, niin se tulisi määritellä selkeästi.

Nyt yleinen etu määritellään tavalla, joka jättää työmarkkinoiden toiminnan kannalta oleellisia asioita huomioimatta. Esityksen mukaan esimerkiksi yhdenvertaisuuteen, työvoiman saatavuuteen tai samapalkkaisuuden teemoja ei saisi huomioida osana yleistä etua.

On myös mahdollista, että työriita tapahtuu esimerkiksi sellaisella toimialalla, jossa palkanmaksuvara on keskimääräistä parempi ja jossa palkankorotusriitaa jo lähtökohtaisesti käydään yleistä linjaa korkeammilla tasoilla. Tällöin esitetyt muutokset estävät käytännössä sovittelijaa tekemästä realistisia sovintoehdotuksia.

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

Akava ei pidä esitettyjä muutoksia tarkoituksenmukaisina tai perusteltuina. Erityisesti sovittelijan mahdollisuus poiketa jo itsessään tulkintaeroja aiheuttavasta yleisestä linjasta on epäselvä. Ei ole kohtuullista ajatella, että sovittelijan tulisi arvioida antamiensa esitysten vaikutukset työmarkkinoiden toimivuuteen, kansantalouden kantokykyyn ja kilpailukykyyn sekä julkisen talouden kestävyteen.

**5 §**

-

**6 §**

-

Kopra Ville  
Akava ry