

Asia: VN/30511/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

1. Näkemyksenne Suomen työmarkkinamallin kehittämisestä.

Suomalaisilla työmarkkinoilla on saatu paras tulos, kun osapuolet ovat kehittäneet työehtoja ja alan palkkausta keskinäisen luottamuksen ja yhdessä sovittujen sääntöjen puitteissa. Neuvottelut uudesta työmarkkinamallista kuuluvat sopimuksia solmiville liitoille ja neuvottelujärjestöille. Vientimallin vieminen lainsäädäntöön aiheuttaisi neuvottelutoiminnan politisoitumisen.

Suomalaisen työmarkkinajärjestelmän ensisijaisena kehittämiskohteena on alakohtaisuuden huomioiminen. Työehtojen ja palkkauksen tulisi perustua ensisijaisesti kunkin alan tilanteeseen ja kehitykseen.

Uuden työmarkkinamallin on otettava huomioon sekä julkisen että yksityissektorin tarpeet. Mallin on myös tuettava työ- ja virkaehtosopimusten laadullista kehittämistä ja otettava huomioon sekä yksityisen että julkisen sektorin oikeudenmukainen, koulutusta, työn vaatavuutta ja osaamista vastaava palkka- ja ansiokehitys.

Työmarkkinamallin kehittämisen lisäksi tarvitaan sovittelujärjestelmän uudistamista. Sovittelijan resursseja on lisättävä ja toimivaltaa tarkistettava osana kokonaisuutta. Yhteisen talouden tilannekuvan muodostamiseksi tulisi sovittelijatoimiston yhteyteen perustaa puolueeton talousyksikkö, jonka tehtävänä on tuottaa talous-, palkka- ja ansiokehityslaskentaa pohjustamaan yhteistä kuvaa taloudesta sekä kokonaisuutena että eri sektoreilla ja toimialoilla.

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

Valtiovallan ei tule puuttua vapaaseen palkanmuodostukseen lainsäädännöllä.

Valtakunnansovittelijan käsien sitominen tiettyyn palkantarkastustasoon murtaa instituution

merkityksen ja tekee valtakunnansovittelijan tehtävän tarpeettomaksi. Lisäksi se todennäköisesti lisää työrauhahäiriöitä.

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

Vientivetoisen työmarkkinamalin kirjaaminen lakiin ei korjaa julkisen ja julkisrahoitteen sektorin laahaavaa ansiokehitystä. Se saattaisi vaikeuttaa myös julkisen sektorin lakisääteisten palveluiden toteuttamista pahentamalla työvoimapulaa ja osaavan työvoiman saatavuutta kriittisillä julkisen sektorin aloilla.

Suomen valtio 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 Suomen on pakko huolehtia siitä seuraavien veloitteiden täyttämistä Suomen lainsäädännössä.

Vähimmäispalkkadirektiivi 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. 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 työehtosopimusneuvottelu-oikeuden käyttöön ja neuvotteluihin. Sovittelua ei saa sitoa sellaisiin etukäteen määrättyihin sopimuksen lopputulosta koskeviin tasoihin, joilla tehdään tyhjäksi riidan osapuolten vapaus neuvotella ja määrittää ehtonsa itse. Sovittelun ei pidä vaikeuttaa pieni- ja keskituloisten pyrkimystä kiertää palkkaeroja kiinni yleistä palkankorotuslinjaa korkeammilla korotuksilla.

Kansainvälisen työjärjestön ILO:n ammatillisia järjestäytymisvapauksia koskevan yleissopimuksen 87 artiklassa 8.2 kielletään valtiota säätämään tai soveltamaan 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 on ammattiliiton ydintoimintaa. Valtakunnansovittelija on julkinen viranomainen, eikä lakiin siten voida säätää kieltoa sisällyttää sovintoehdotukseen riidan osapuolena olevan järjestön päättämän toimintalinjan mukaisia palkankorotusesityksiä. Tällainen työriidan sovittelu

olisi ammattiliiton toiminnan vaikeuttamista viranomaistahon toimesta, ja sellaisen sääntelyn ILO:n yleissopimus 87 kieltää yksiselitteisesti.

Suomi on ratifioinut ILO:n yleissopimuksen 98 koskien työntekijöiden ammatillista järjestäytymisoikeutta ja kollektiivista neuvottelu-oikeutta. Tuon 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 mitä palkankorotusesityksiä työtaistelun uhan alla ammattijärjestön on tosiasiasa järkevää esittää neuvotteluissa ja sovittelussa. Silloin sovittelun rajauksilla tosiasiasa vaikutettaisiin jo ammattiliittojen tavoitteiden asettamiseen eli toimintaan, eikä tämä 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 asettamisessa.

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 itse asettamin ehdoin, on neuvottelu-oikeuden käyttöä haittaava sovittelu, 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 siis 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.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen artiklan 11 määräys ammatillisesta järjestäytymisvapaudesta on myös relevantti asian kannalta. Suomi on sidottu myös tähän sopimukseen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien 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 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.

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

Paras malli olisi, kun jokainen työehtosopimusala neuvottelisi ja sopisi palkankorotuksensa ja työehtonsa alan omasta tilanteesta ja tarpeista lähtien. Kysymys 2a) myös ohittaa olennaisimman asian, eli miten vientivetoinen ratkaisu syntyy, mikä on ns. päänaavaus?

Jäykkä vientivetoinen työmarkkinamalli ei sovellu sellaisenaan kaikille sopimusaloille, vaan joustavuus on mahdollistettava. Lisäksi alakohtaiset rakennemuutokset ja työehtosopimusten kehittäminen pitää pystyä ottaa huomioon. Vientivetoisessa mallissa lähtökohta voisi olla, että se ala, jolla jommankumman osapuolen mielestä on muista poikkeavia kehittämistarpeita, toisi tarpeen esille erikseen määritetyssä aikataulussa. Tarpeen esiintuonnissa pitäisi esittää perustelut ja laskelmat, johon tarve perustuu. Muiden osapuolten tulisi tähän perustellusti ottaa kantaa ja määritellyn kokoonpanon sen jälkeen hyväksyä tai hylätä esitys.

Hyvinvointivaltio kamppailee monilla yhteiskunnan kriittisillä aloilla pito- ja vetovoimahaasteiden kanssa erityisesti julkisella ja julkisrahoitteisella sektorilla. Vientivetoisen mallin pitää joustaa niin, että alakohtaiset tarpeet mm. työvoiman saatavuuden ja oikeudenmukaisen ansiokehityksen varmistamiseksi ovat mahdollisia. Alakohtaisen ansiokehityksen jälkeenyys tulee ottaa huomioon työmarkkinamallissa. Lisäksi alakohtaiset rakennemuutokset ja työ- ja virkaehtosopimusten kehittäminen pitää pystyä ottaa sopimusratkaisuissa huomioon.

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

Neuvottelut uudesta työmarkkinamallista kuuluvat liitoille ja neuvottelujärjestöille. Neuvotteluihin tulee osallistua keskeiset julkista ja julkisrahoitteista kuin yksityistä sektoria edustavia liittoja. Neuvotteluille on annettava riittävästi aikaa, sillä uuden työmarkkinamallin rakentaminen ei synny hetkessä ja sitä on tarkoituksenmukaista rakentaa vaiheittain.

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)?

Vapaaehtoista sovittelua on tarpeen edelleen kehittää. Työriitalakin 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.

Vapaaehtoistakin sovittelua kehitetään parhaiten laajentamalla sovittelijainstituution toimintaedellytyksiä (kts. kohta 5.) ja säätämällä siitä, että sovittelijalla on velvollisuus pitää osapuoliin yhteyttä sopimuskausien aikana. Tätä vahvistaisi myös velvollisuus toimittaa neuvottelutavoitteet ja mahdolliset ennakoitavat riidan aiheet sovittelijalle.

TES-rajariitojen ratkaiseminen liittojen keskinäisessä konsiliaatiomenettelyssä:

Lainsäädännön keinovalikoima sovitteluun on riittävä. Sen rinnalle ei tarvita vapaaehtoisuuteen perustuvia sovittelujärjestelmiä kuten keskusjärjestöjen konsiliaatiomenettelyjä.

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 edistämisessä ja työriitojen sovittelussa?

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 luo painetta sekä sovittelutoiminnalle että neuvotteluosapuolille hakea ratkaisua.

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

Lakisääteinen vientimalli tekisi valtakunnansovittelijan tehtävän tarpeettomaksi. Neuvotteluprosessit venyisivät todennäköisesti pidemmäksi ja työrauhahäiriöiden määrä todennäköisesti kasvaisi.

Keskeisimmät työriitalain kehittämiskohteet:

- Sovittelumenettelyyn liittyvää prosessia ja aikatauluja täsmennetään siten, että laissa säädetään määräajat 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 vaativuuteen ja sen edellyttämään osaamiseen nähden oikeudenmukaiseen palkkakehitykseen liittyvät seikat.
- Laissa säädetään, että sovittelumenettelyssä on mahdollista solmia uusi työehtosopimus sovintoehdotuksella.

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?

Sovittelujärjestelmää tulee uudistaa siten, että toimialakohtainen tilanne ja olosuhteet otetaan nykyistä paremmin huomioon työ- ja virkaehtosopimusten neuvottelujen ja sovittelun tueksi. Laaja ja yhteinen tilannekuva talouden tilasta sekä asianomaisen alan talous- ja palkkakehitystilastoista on tarpeen ja se lisää molemminpuolista ymmärrystä sekä auttaa neuvottelujen etenemistä.

Tärkein toimenpide yhteisen talouden tilannekuvan muodostamiseksi on perustaa sovittelijatoimiston yhteyteen puolueeton talousyksikkö, jonka tehtävänä on tuottaa talous-, palkka- ja ansiokehityslaskentaa pohjustamaan yhteistä kuvaa taloudesta sekä kokonaisuutena että eri sektoreilla ja toimialoilla.

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

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.

Meklin Jaana
Suomen Lakimiesliitto - Finlands Juristförbund ry