

Asia: VN/30511/2023

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

Lausunnot

Yleiset huomiot

Valtakunnansovittelija on jo aiemmissa lausunnoissaan todennut, että työmarkkinamallista sopiminen on työmarkkinajärjestöjen tehtävä. On valitettavaa, että työmarkkinajärjestöillä ei ole ollut edellytyksiä sopia mallista keskenään useista yrityksistä huolimatta. Osapuolten kykenemättömyys sopia näin keskeisestä, kaikkia sopimusjärjestelmässä mukana olevia liittoja koskevasta asiasta kertoo huolestuttavaa kieltä työmarkkinakentän jakautuneisuudesta sekä työelämässä tapahtuvien muutosten aiheuttamista yhteiskunnallisista jännitteistä. Näitä jännitteitä tulisi pyrkiä purkamaan kaikin mahdollisin keinoin.

On huomattavaa, että kaikissa muissa pohjoismaissa työmarkkinoiden osapuolet ovat itse sopineet mallista ja kehittäneet sitä vuosien kuluessa. Keskusjärjestöjen myötävaikutuksella liittojen kesken tapahtuva sopiminen vaikuttaa olevan muissa pohjoismaissa vakaammalla pohjalla kuin Suomessa. Pohjoismainen toimivan yhteistyön kulttuuri näyttää kantavan naapurimaissa myös työmarkkinaolosuhteiden muuttuessa.

Hallitus on pitänyt ovea auki osapuolten yhteisille toimille koko hallituskauden ajan ja on todennut, että lainsäädäntötie on vasta toissijainen menettelytapa työmarkkinamallin vakiinnuttamiseksi. Mallin periaatteiden kirjaamista lainsäädäntöön pidettiin etukäteen erittäin vaikeana. Haasteisiin nähden nyt ehdotettu lainsäädäntö onnistuu tavoitteissaan kohtuullisen hyvin. Osa perustelutekstien muotoiluista on hieman epämääräisiä ja tulkinnanvaraisia, mutta ehdotetut lain muutokset eivät merkittävästi heikennä sovittelutoiminnan edellytyksiä tai muuta jo useita vuosikymmeniä sovittelussa noudatettuja periaatteita.

Sovittelijat pitävät ehdotettujen säännöstekstien tämänhetkistä yleisluonteista tekstimuotoilua suhteellisen hyvänä. Ehdotettujen perustelujen muotoilussa sen sijaan on jonkin verran toivomisen varaa, koska tekstissä käytetään osittain tulkinnanvaraisia käsitteitä, joita ei juurikaan avata. Sovittelijat eivät pidä tarpeellisena kiristää tekstimuotoilua 11 ja 13 §:n perustelujen osalta, kuten jotkin lausunnon antajat esittävät. Jos lakiehdotuksessa käytännössä estetään kaikenlainen harkinnan- ja liikkumavara, sovittelijat toteavat sovittelun käyvän erittäin vaikeaksi ja joissakin

tapauksissa jopa mahdottomaksi. Lainsäädännön pitäisi myös elää ajassa ja toimia mahdollisesti kehittyvissä olosuhteissa, joten tekstien kiinnittäminen vain tällä hetkellä vallitsevaan tilanteeseen olisi lyhytnäköistä.

Valtakunnansovittelija toimii virkavastuulla ja liian jäykkä sääntelykehikko saattaa johtaa toiminnan jäykistymiseen tai jopa siihen, että sovittelun lopputulokseen tyytymätön osapuoli turvautuu laillisuusvalvontaan. Sovittelijat ovat pääosin osapuolilta saatujen sopimusalaan koskevien tietojen varassa. Monien tietojen merkitystä on alan ulkopuolisten mahdotonta arvioida eikä tietojen todenperäisyyttä ole sovittelijan toimiston vaatimattomien resurssien ja tiukan prosessiaikataulun johdosta mahdollista tarkistaa. Tästäkin syystä sovittelijat kannattavat yleisluonteista sääntelyä, joka jättää riidan sovittelijalle riittävästi tilaa ja harkinnanvaraa kussakin työriitatapauksessa.

Nykytila ja sen arviointi

Kuten hallituksen esityksen perusteluissakin todetaan, sovittelijat ovat katsoneet olevansa sidottuja työmarkkinoilla syntyneeseen yleiseen linjaan jo 1960-luvulta lähtien. Sovintoehdotuksilla yksittäisissäkin työriidoissa on pyritty tukemaan työrauhaa koko työmarkkinakentässä. Jo nykyisessä lakitekstissä on tämäntyyppistä toimintaa tukevaa sanoitusta: sovittelijan on ehdotettava sellaisia myönnytyksiä ja tasoituksia, mitä tarkoituksenmukaisuus ja kohtuus näyttävät vaativan. Yleisestä linjasta poikkeavilla ratkaisuilla on säännönmukaisesti ollut heijastusvaikutuksia työmarkkinakentässä, mikä on pitkittänyt neuvotteluja ja vaikeuttanut ratkaisujen syntymistä muilla aloilla ja joissakin tapauksissa synnyttänyt taloudelle haitallista palkkakilpailua. Tästä näkökulmasta nyt ehdotettu lain muutos ei muuta jo aiemmin noudatettuja sovittelukäytäntöjä.

Jo nyt työriitalain 1 §:ssä todetaan, että valtakunnansovittelijan tehtävänä on työriitojen ratkaisemisen lisäksi edistää työmarkkinoiden toimivuutta. Tämä on tarkoittanut myös työmarkkinoiden dynamiikan huomioimista ja sen estämistä, että yksittäisissä riidoissa tehtäisiin sovintoehdotuksia, jotka saattaisivat vaikuttaa kielteisesti koko työmarkkinakentän toimivuuteen. Tähän harkintaan on sisältynyt alan yhteiskunnallisen merkityksen ja verkottuneisuuden arviointia, kustannuskyvyn, kilpailukyvyn, tuottavuuden kasvattamisen mahdollisuuksien sekä työllisyysvaikutusten arviointia sovittelijoiden käytettävissä olevien tietojen valossa. Joillakin aloilla tietoa on käytettävissä enemmän, toisilla taas vähemmän. Kaikki tieto ei ole julkista ja myös tämä tulee ottaa huomioon.

Koska yhteisymmärrykseen ns. Suomen työmarkkinamallista ei ole päästy työnantaja ja työntekijöitä edustavien järjestöjen ja liittojen kesken, Elinkeinoelämän keskusliittoon järjestäytyneet yksityisen sektorin työnantajaliitot ovat koordinoineet viime vuosina yksipuolisesti erittäin voimakkaasti neuvottelutoimintaa liittojen kesken. Sovittelijoille on ilmoitettu hyvin selvästi, etteivät työnantajaliitot suostu tekemään avoimella sektorilla kilpailutilanteessa toimivilla ventialoilla tehtyä päänavausratkaisua ylittäviä palkkaratkaisuja. Työnantajaliittojen tiukka koordinaatio on sitonut sovittelijoiden käsiä aikaisempia vuosia enemmän myös sovittelussa, koska sovittelijoiden ei ole kannattanut tehdä päänavausratkaisun ylittäviä sovintoehdotuksia, jotka automaattisesti hylättäisiin työnantajaliittojen hallinnossa. Koordinointia on myös palkansaajapuolella: päänavausratkaisun tason alittavat sovintoehdotukset taas vastaavasti todennäköisesti hylättäisiin palkansaajaliittojen hallinnoissa.

Ehdotuksessa on tarkasteltu työriitojen sovittelua sekä kansainvälisten sopimusten että muiden pohjoismaiden järjestelmien näkökulmasta. Ruotsia koskevaa osuutta (5.2.1.) olisi hyvä täydentää kuvaamalla myös osapuolten keskinäisiä riitojen sovittelujärjestelmiä, jotka ovat ensisijaisia instansseja työriitojen sovitteluprosessissa. Esimerkiksi teollisuussopimuksessa (Industriavtal) on luotu osapuolten oma sovittelujärjestelmä, jossa osapuolet valitsevat ryhmän puolueettomia puheenjohtajia (OpO eli Opartisk Ordförande), jotka ovat käytettävissä neuvottelujen edistämistä ja sovittelua varten. Ruotsin sovittelulaitos Medlingsinstitutet ei puutu työriitaan, jos osapuolilla on olemassa keskinäinen sovittelumenettely tai jos osapuolet eivät sitä pyydä. Valtaosa Ruotsin työriidoista sovitellaan jo sopimusosapuolten välisissä menettelyissä ja riidat päätyvät Medlingsinstitutetin käsittelyyn vasta, jos osapuolet eivät pääse omassa menettelyssään ratkaisuun. Medlingsinstitutetin mukaan vuonna 2023 oli yhteensä 14 rekisteröityä sopimusta (lähde: Medlingsinstitutetin vuosikertomus 2023). Osapuolten oman järjestelmän olemassaolo myös selittää osittain sitä, miksi Medlingsinstitutetin käsittelyyn tulee suhteessa merkittävästi vähemmän työtaisteluita kuin vaikka Suomessa.

Pykälät ja säännöskohtaiset perustelut

1 § *Lain tarkoitus ja soveltamisala*

Pykälään on tarkoitus lisätä säännös siitä, että sovittelulautakunnan puheenjohtajana toimii joko valtakunnansovittelija tai hänen määräämänsä sivutoiminen sovittelija. Valtakunnansovittelijan toimisto pitää tätä hyvänä uudistuksena, koska on tärkeää, että kaikessa sovittelutoiminnassa sovitteluun osallistuvilla on laaja-alainen käsitys työmarkkinoilla vallitsevasta kokonaistilanteesta ja kattavat tiedot jo tehdyistä työmarkkinaratkaisuksista ja niiden vaikutuksista.

Sovittelulautakunta on erottamaton osa sovittelutoimea ja suomalaista työmarkkinajärjestelmää. Lautakunnan toiminta ei voi olla muusta työmarkkinakentästä irrallista toimintaa. Lautakunnan toiminnassa on syytä noudattaa samoja periaatteita kuin muussa sovittelutoiminnassa. Olennaista on myös se, että lautakunnan toimintaa ohjaavalla puheenjohtajalla on syvällistä työmarkkina- ja sovitteluosaamista ja hän katsoo myös työmarkkinoiden ja sovittelutoimen kokonaiskuvaa työmarkkinoiden toimivuuden näkökulmasta. Valtakunnansovittelijan tai sovittelijan keskeinen rooli lautakunnan työssä takaa myös sen, että tieto aiemmista sovitteluprosessin vaiheista siirtyy lautakunnalle ja sen jäsenille, mikä sujuvoittaa, nopeuttaa ja tehostaa sovitteluprosessia.

3 § *Valtakunnansovittelijan tehtävät*

Ks. vastaus 1 §:n osalta.

11 § *Sovinnon aikaansaaminen*

Lain uuden 11 §:n 2 momentin mukaan sovittelijan on meneteltävä kansantalouden ja muun yleisen edun turvaamiseksi siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuutta vaaranneta. Säännös on varsin yleisluonteinen, mutta käytettyjä käsitteitä on pyritty selittämään perustelutekstissä. Perusteluissa on avattu sitä, mitä kansantalouden ja yleisen edun turvaamisella tarkoitetaan. Perustelujen puolella on myös otettu kantaa palkanmuodostuksen

toimivuuteen toteamalla, että sitä edistäisi yleisen linjan mukaisten palkantarkistusten ja kustannusvaikutusten huomioiminen. Palkanmuodostuksen toimivuus on käsite, joka on myös Ruotsin lainsäädännössä otettu kuvaamaan Medlingsinstitutetin toimintaa (välfungerande lönebildning).

Perustelutekstissä todetaan, että sovittelussa olisi otettava huomioon yleinen linja, kun sen katsotaan syntyneen. Tekstin mukaan yleisen linjan syntymistä osoittaisi muun muassa se, että muut alat ovat seuranneet ratkaisuisaan tietyn merkittävän, kuten päänavaajana toimineen alan kustannusvaikutusta. Yleisen linjan syntymistä ja sen toteamista koskeva perusteluteksti jättää avoimeksi joitakin kysymyksiä. Nykyisin ei ole ollut juurikaan epäselvyyttä siitä, milloin yleinen linja on syntynyt. Linjan on katsottu muodostuneen silloin kun merkittävällä sopimusosalalla on tehty ns. neuvottelukierroksen päänavaajaratkaisu. Viime vuosikymmeninä päänavaajaratkaisu on tullut kansainväliselle kilpailulle alttiin vientiteollisuuden merkittävästä sopimusosalalta ja tälle käytännölle on olemassa selkeät perusteet. Nyt perustelutekstistä saa sen käsityksen, että yleisen linjan katsotaan muodostuneen vasta kun muilta aloilta tulee sellaisia ratkaisuja, jotka seuraavat tasoltaan päänavaajaratkaisua. Sovittelun kannalta tällainen epätietoisuus siitä, tunnustetaanko päänavaajaratkaisu yleisesti vai ei ja onko yleinen linja muodostunut vai ei, on ongelmallinen. Tämän osalta olisi hyvä käydä jatkokeskustelua työmarkkinaosapuolten kesken ja mahdollisesti täydentää ja täsmentää tekstiä tämän keskustelun pohjalta.

Valtakunnansovittelijan toimisto on samaa mieltä siitä, että yleinen linja voi perustua vain valtakunnallisiin työehtosopimuksiin. Yrityskohtaisia sopimuksia koskevissa työriidoissa ratkaisua haetaan yrityksen omista lähtökohdista ja useat sopimuskokonaisuuden syntyyn liittyvät tiedot ja sopimusten sisältö eivät ole julkista tietoa.

13 § *Sovintoehdotus ja sovittelun keskeyttäminen*

Lakiehdotuksessa 13 §:ä on tarkoitus täsmentää siten, että sovittelijan on sovintoehdotusta antaessaan noudatettava edellä 11 §:ssä säädettyä menettelyä. Tämä kirjaus sitoo työmarkkinoiden ja palkanmuodostuksen toimivuuden varmistamista ja näihin liittyvän ja yleisen linjan noudattamista koskevan periaatteen sovintoehdotuksen sisältöön. Perustelutekstissä todetaan, että palkanmuodostuksen toimivuutta heikentäisivät ainakin sellaiset sovintoehdotukset, jotka ylittäisivät yleisen linjan kustannustason ja joilla olisi heijastusvaikutuksia muille sopimusaloille. Näin 13 §:n perusteluissa täydennetään vielä edellä 11 §:ssä käytettyjen käsitteiden sisältöä.

Perustelutekstissä todetaan, että sovittelijan tulisi huomioida yleisen linjan mukainen kustannusvaikutus siinä määrin kuin se on hänen käytettävissään olevien tietojen perusteella mahdollista. Kaikilla aloilla ei ole olemassa kattavia tilastotietoja, joiden perusteella voitaisiin laskea yksittäisen määräyksen muuttamisesta aiheutuva kustannusvaikutus. Sovittelija on aina osapuolilta saatujen tietojen varassa ja tiedot ovat osittain puutteellisia tai epätarkkoja. Tähänkin asti erilaisille tekstimuutoksille on pyritty laskemaan tai arvioimaan kustannusvaikutus, mutta aina se ei ole mahdollista. Sopimusratkaisun kustannusvaikutukseen vaikuttavat tekstimuutosten lisäksi monet asiat, kuten esimerkiksi sopimuskauden pituus, korotusajankohdat ja korotusten suuruus kunakin ajankohtana. Sopimuskokonaisuus syntyy näiden tekijöiden tasapainosta ja ns. yleisen linjan mukaiset sopimusratkaisut saattavat ulkoisesti näyttää hyvinkin erilaisilta johtuen eri elementtien liikkuttelusta. Tämä liikkumavara tulee säilyttää myös tulevien sopimusratkaisujen osalta.

On hyvä, että perusteluissa yksiselitteisesti todetaan, että lakiehdotuksella ei puututa sopimusosapuolten oikeuteen tehdä keskenään sopimuksia, jotka ylittävät tai alittavat yleisen linjan. Nyt esitetty lainsäädäntö ei puutu osapuolten sopimusautonomiaan. Se koskee siis vain sovittelumenettelyä, joka käynnistyy silloin, kun osapuolet eivät itse pääse ratkaisuun ja sopimuksen syntymisen vauhdittamiseksi toinen osapuoli on ilmoittanut työtaistelutoimenpiteestä.

Yleisen linjan ajallista ulottuvuutta koskevaa perustelutekstiä voisi vielä kehittää. Ensin perusteluissa todetaan, ettei ajallista ulottuvuutta ole mahdollista määritellä yksiselitteisesti. Tämä on tilanne esimerkiksi Ruotsissa, jossa ajallista ulottuvuutta ei ole määritelty selkeästi, mutta esimerkiksi Medlingsinstitutet sitoo palkkatasoa ohjaavan linjan sopimuskierroksen käsitteeseen (avtalsrörelse tai avtalsrundan). Kuten Ruotsissa, myös meillä sopimuksia syntyy valtaosan sopimuksia kattavan laajan sopimuskierroksen ulkopuolella eri tahdissa kuin muut sopimukset ja sopimuskierroksen alkua ja loppua on vaikea tarkasti määritellä.

Perustelutekstissä ajallinen ulottuvuus rajataan lähtökohtaisesti yleistä linjaa määrittävän työehtosopimuksen voimassaolon päättymiseen. On kuitenkin huomattava, että sopimuksen päättymisajankohdan ja uuden sopimuksen syntymisajankohdan välillä voi olla useita kuukausia ja jos yleisen linjan katsotaan ”raunneen”, avoimeksi jää, miten silloin pitäisi sovittelussa toimia. On myös selvää, että kulloinkin vallitseva tilanne on asia, joka sovittelijoiden tulee joka tapauksessa huomioida omassa kokonaisharkinnassaan. Viime vuosina on nähty tilanteita, joissa talouteen ja työmarkkinoihin kohdistuu yllättäviä ennalta arvaamattomia ulkoisia shokkeja ja olosuhteet ovat muuttuneet merkittävästi päänavaajaratkaisun syntymishetkestä. Tämä ei kuitenkaan ole aiheuttanut juurikaan ongelmia sovittelutoimessa.

5 §

Ei huomautettavaa.

6 §

Ei huomautettavaa.

Sajavaara Anu
Valtakunnansovittelijan toimisto