

Asia: VN/30511/2023

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

Lausunnot

Yleiset huomiot

Tasa-arvovaltuutettu ei miltään osin kannata ehdotettuja muutoksia. Hallituksen esityksen julkilausuttu tarkoitus on edistää palkanmuodostuksen ja työmarkkinoiden toimivuutta sekä suotuisaa talous- ja työllisyyskehitystä. Esityksellä pyritään vahvistamaan lain tasolla valtakunnansovittelijan ja sovittelulautakunnan sitoutuminen niin kutsutun vientivetoiseen työmarkkinamalliin. Esityksen tosiasiallinen vaikutus olisi kuitenkin sukupuolten välisten palkkaerojen kasvaminen työmarkkinoilla.

Suomessa työmarkkinat ja alat ovat jakautuneet sukupuolen mukaan naisten ja miesten aloiksi. Sukupuolten palkkaerot ovat Suomessa suuremmat kuin Euroopassa keskimäärin ja erityisesti nais- ja miesenemmistöisten alojen välillä. Naisenemmistöisten alojen yleislinjan ylittävät palkankorotukset olisivat välttämätön työkalu samapalkkaisuuden saavuttamiseksi. Samapalkkaisuudessa on kysymys perus- ja ihmisoikeudesta. Valtion on kannettava vastuunsa samapalkkaisuuden tosiasiallisesta toteutumisesta.

Ehdotettu sääntely ei ainoastaan betonoisi nykyisiä sukupuolten välisiä palkkaeroja, vaan myös kasvattaisi niitä entisestään. Sopimusratkaisujen ”yleinen linja” on määrittynyt prosentuaalisena kustannusvaikutuksena. Näin prosentuaalisesti samansuuruinen kustannusten korotus korkeamman ja matalamman palkkatason aloilla johtaa tosiasiallisesti euromääräisten palkkaerojen kasvuun alojen välillä. Näin jokainen prosenttiperus-teinen palkankorotuskierros tulee kasvattamaan sukupuolten välistä palkkaeroa miesenemmistöisten alojen palkkojen ollessa suurempia.

Kokonaisuudessaan hallituksen esitystä on pidettävä perustuslain ja tasa-arvolain tavoitteiden vastaisena. Perustuslain 6 §:n 4 momentin mukaan sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä. Velvoite täsmentää julkiselle vallalle perustuslain 22 §:ssä asetettua yleistä perusoikeuksien turvaamisvelvoitetta. Tasa-arvolain tarkoituksena on sen 1 § mukaisesti parantaa naisten asemaa erityisesti työ-elämässä. Tasa-arvolain 4 §:ssä on puolestaan

asetettu tarkempi velvoite kaikille viranomaisille edistää tasa-arvon toteutumista, mikä velvoittaa myös valtakunnansovittelijaa ja sovintolautakuntaa.

Viranomaisia koskee laaja sukupuolten tasa-arvon edistämisvelvollisuus. Valtakunnansovittelijan ja sovittelulautakunnan tulee tehtävässään huomioida lainsäädännön velvoite samasta ja samanarvoisesta työstä maksettavasta samasta palkasta. Niitä koskee myös velvoite vertailla alojen palkkausta myös työehtosopimusten välillä. Lain perusteluista on käytävä ilmi, millä tavoin sukupuolten tasa-arvo ja samapalkkaisuuden edistämisvelvoite tulee huomioitavaksi lain toimeenpanossa ja valtakunnansovittelijan työssä. Nämä asiat puuttuvat lain perusteluista.

Tasa-arvolaki velvoittaa lisäksi jokaista työnantajaa edistämään tavoitteellisesti sukupuolten välistä tasa-arvoa. Ei voi ajatella, että työnantajat vapautuisivat tasa-arvolain velvoitteista ja erityisesti lain tarkoituksen edistämisestä järjestäytyessään kollektiivisesti neuvottelemaan työehdoista työnantajaliittona.

Esitys rakentuu niin kutsutun ”yleisen edun” turvaamisen ympärille. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan käsite rajoitetaan kuitenkin puhtaasti taloudellisiin tekijöihin. Tasa-arvovaltuutetun näkemyksen mukaan ”yleistä etua” ei voida määritellä vain kapeasta kansantalouden näkökulmasta ottamatta huomioon perusoikeuksia ja tasa-arvon tosiasiallista edistymistä työmarkkinoilla.

Tasa-arvovaltuutettu toteaa, että esityksen johtopäätökset koskien perus- ja ihmisoikeuksia ja kansainvälistä sääntelyä ovat suppeita. Mikäli hallitus vie esityksen eduskunnan käsiteltäväksi, pitää tasa-arvovaltuutettu välttämättömänä, että esityksessä otetaan huomioon tarkemmin kansainvälisen ja EU-tason sääntelyn velvoitteet ja niistä saatu lausuntopalautte. Tällöin esitystä on kehitettävä paitsi järjestäytymisoikeuden niin myös tasa-arvon ja perus- ja ihmisoikeuksien heikentämisen kiellon näkökulmasta. Esitykseen on välttämätöntä myös lisätä kannanotto siitä, että esitys tulee arvioida perustuslakivaliokunnassa.

Nykytila ja sen arviointi

-

Yleisperustelut luvut 3–6

Esityksen sukupuolivaikutuksia koskevaa osiota on pidettävä valitettavan suppeana. Esityksessä lähinnä todetaan, että koska työmarkkinat ovat niin segregoituneet, on kaikilla työmarkkinauudistuksilla sukupuolivaikutuksia. Esityksessä ei kuitenkaan arvioida sitä, mitä nämä vaikutukset käsillä ole-van lain osalta olisivat – ja ovatko ne hyväksyttävissä tavoiteltuihin päämääriin pyrittäessä.

Esityksessä toistetaan, että sen tarkoituksena on vain viedä vakiintunut käytäntö lainsäädäntöön. Jää epäselväksi tunnistetaanko siinä työmarkkinamallin, segregoituneiden työmarkkinoiden ja sukupuolten palkkaerojen yhteys. Ehdotettu sääntely ei edesauta työmarkkinoitamme jäykistävän ja työn tarjontaa kaventavan segregaaation purkua.

Ehdotettua uudistusta on perusteltu niin kutsutulla Ruotsin mallilla. On huomattava, että Ruotsin malli ei kuitenkaan tarkoita joustamattomuutta. Vaikka Ruotsissa teollisuusaloilla on vahva rooli paikallisessa paikanmuodostuksessa, voidaan niin kutsutusta yleisestä linjata poiketa – ja näin on tehty muun muassa kunnallisilla sopimuksilla, jotka käytännössä koskevat nimenomaan

naisenemmistöisiä aloja. Olisi ollut toivottavaa, että esityk-sessä olisi käyty läpi Ruotsin mallin sukupuolivaikutuksia.

Esityksessä todetaan lyhyesti, että ehdotettu säännös voisi johtaa siihen, että neuvottelevat osapuolet laativat sopimuksen sovittelujärjestelmän ulkopuolella. Vaihtoehtoisesti säännös voi merkitä jonkinlaisen uuden neuvottelujärjestelmän syntymistä. Osapuolet voivat myös sovittelutilanteessa sopia yleistä palkankorotuslinjaa korkeammista palkoista, kun se tapahtuu ilman sovittelijan riitatilanteeseen tuomaa esitystä. Näitä lyhyesti esiteltyjä vaihtoehtoja ei voida pitää tosiasiallisina keinoina naisvaltaisten alojen aseman parantamiseen.

Mikäli naisvaltaisten alojen yleistä linjaa korkeampiin palkankorotuksiin olisi mahdollista päästä vain sovittelujärjestelmän ulkopuolella, järjestelmä ei tosiasiallisesti olisi kaikkien alojen käytettävissä. Paine välttää sovittelijalle joutuminen rajaisi käytännössä lakon uhan käyttämisen nais-
enemmistöisiltä aloilta, sillä lakon uhka johtaa automaattisesti valtakunnansovittelijan väliintuloon. Tämä vaikeuttaisi naisenemmistöisten, esimerkiksi työvoimapulasta kärsivien sote-alojen työehtojen kehittämistä.

Ehdotuksella on myös muita kielteisiä vaikutuksia tasa-arvon edistymiseen. Ehdotus on omiaan heikentämään osapuolten luottamusta sopimusjärjestelmään ja samalla sovittelujärjestelmän toimivuutta. Tältä osin esitys näyttäisi olevan ristiriidassa sen tavoitteeksi asetetun työmarkkinoiden vakauden ja toimivuuden tavoitteiden kanssa. Yleinen epävarmuus työmarkkinoilla heikentää toimia naisten aseman parantamiseksi työelämässä.

Pykälät ja säännökohtaiset perustelut

1 § *Lain tarkoitus ja soveltamisala*

-

3 § *Valtakunnansovittelijan tehtävät*

-

11 § *Sovinnon aikaansaaminen*

Esityksen mukaan sovinnon aikaansaamisessa sovittelijajohtoisesti olisi kyse periaatteesta, jota sovittelijat ovat käytännössä ilman nimenomaista säännöstäkin noudattaneet sovittelutoiminnassaan. Tästä näkökulmasta on ylipäänsä kyseenalaista, onko erillisen lain säätämiseksi tarvetta.

Tasa-arvovaltuutettu korostaa, että valtakunnansovittelijan ja sovittelulautakunnan toimivaltaa ei tule rajata siten, ettei naisvaltaisten alojen yleislinjaa korkeampia palkankorotuksia voisi ehdottaa myös valtakunnansovittelija. Säännöksestä ja sen perusteluista ei myöskään ole riittävällä tavalla luettavissa se, miten valtakunnansovittelija tulisi jatkossa toimi-maan ja miltä osin lailla on tarkoitus muuttaa vallitsevaa käytäntöä.

Esitys rakentuu niin kutsutun ”yleisen edun” turvaamisen ympärille. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan käsite rajoitetaan kuitenkin puhtaasti taloudellisiin tekijöihin. Tasa-arvovaltuutetun näkemyksen mukaan ”yleistä etua” ei voida määritellä vain kapeasta

kansantalouden näkökulmasta ottamatta huomioon perusoikeuksia ja tasa-arvon tosiasiallista edistymistä työmarkkinoilla.

Esityksessä puhutaan kestävästä ratkaisusta, mutta kestäväksi ei voida pitää sitä, jos sukupuolten välisiä palkkaeroja ei korjata. Yleisessä edussa on välttämätöntä huomioida myös muun muassa hyvinvointinäkökulmat, tasa-arvon edistyminen ja perusoikeuksien huomioiminen. Tasa-arvovaltuutettu korostaa, että syrjivät rakenteet eivät palvele myöskään kansantalouden etua.

13 § *Sovintoehdotus ja sovittelun keskeyttäminen*

Mikäli hallitus edistää asiaa ja vie ehdotuksen eduskunnan käsiteltäväksi, tulisi esityksestä käydä riittävällä tavalla ilmi sovittelijan toimivallan ja ”liikkumavaran” laajuus sekä sen vaikutukset sukupuolten tasa-arvolle.

Tasa-arvovaltuutetun mukaan esityksessä jää hyvin epätarkaksi se, miltä osin sovittelijalla tai sovittelulautakunnalla olisi ”liikkumavaraa”. Liikkumavaran määrittelyn osalta ja sen vaikutuksia arvioitaessa olisi selvennettävä yksityiskohtaisemmin, mitä se käytännössä tulisi tarkoittamaan ja millä tavoin esitys poikkeisi nykytilasta. On välttämätöntä, että neuvottelevilla osapuolilla on säännöksen ja sen perustelujen myötä riittävä ymmärrys siitä, missä määrin sovittelujärjestelmässä tosiasiallisesti on mahdollista toimia sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi.

Esityksen mukaan sovittelutoimintaa rajaa työmarkkinoiden toimivuus, kansantalouden kantokyky, kilpailukyky sekä julkisen talouden kestävyys. Tasa-arvovaltuutettu toteaa, että nämä käsitteet ovat laajoja ja monitulkintaisia. Samoin työmarkkinoiden ”joustavuuden lisääntyminen” voi käytännössä tarkoittaa muun muassa työn ja perhe-elämän yhteensovittamisen vaikeutumista, mikä puolestaan olisi heikennys työmarkkinoiden saavutettavuuden, työn vetovoiman ja tasa-arvon osalta sekä toimia vastoin tasa-arvolain mukaista työnantajia koskevaa tasa-arvon edistämisvelvoitetta.

5 §

-

6 §

-

Hiltunen Rainer
Tasa-arvovaltuutettu

Vilches Suvi
Tasa-arvovaltuutetun toimisto

