

Lausunto

29.07.2024

Asia: VN/30511/2023

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

Lausunnot

Yleiset huomiot

YTN vastustaa hallituksen esitystä lakimuutokseksi. Pidämme esitystä tarpeettomana ja ennakoimme sen aiheuttavan epävakautta ja epäselviä tilanteita työmarkkinoilla. Ajatus sovittelutoiminnan rajoittamisesta lainsäädännöllä ei ole tarpeellinen ja se on suorastaan haitallista vapaalle alakohtaiselle palkanmuodostukselle. Esitys myös hyvin todennäköisesti heikentää sukupuolten välistä tasa-arvoa.

YTN:n mukaan palkanmuodostuksen tulee perustua alakohtaisuuteen ja eri sopimusalojen tulee aina voida sopia palkoistaan alan kulloinenkin tilanne huomioon ottaen. Myös valtakunnansovittelijan ja sovittelulautakunnan tulee seurata tätä periaatetta ja edistää sovittelutoiminnalla alakohtaista palkanmuodostusta.

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 muun muassa 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 sovittelulautakunnalla 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 lähtökohdana tulisi aina olla riitapuolten omat ehdotukset ja tarjoukset, ei ulkoa käsin määrittyä ”yleinen linja”.

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

YTN:n näkemyksen mukaan työmarkkinoiden toimintaa pitäisi kuitenkin edistää sovittelijantoimea uudistamalla. Hallituksen jäykän esityksen 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, säättää 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 tämä periaate ulotettaisiin koskemaan myös sovittelulautakunnan työtä.

Esitys muuttaisi työmarkkinoiden valtasapainoa työntajien eduksi. Vaikka hallituksen esityksessä toistetaan useasti, etteivät muutokset rajaa osapuolten mahdollisuuksia sopia keskenään palkankorotuksista vapaasti miten tahansa, vaikuttaa muutos tosiasiallisesti koko neuvotteluprosessin ja -tilanteen muodostumiseen.

Tähän kehityskulkuun viittaa 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 täysin mahdollista, ellei suorastaan todennäköistä, että työriidat vaikeutuvat ja pitkittyvät, kun sovittelujärjestelmän mahdollisuuksia niitä sovittella rajoitetaan.

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

YTN 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 tästä 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-arvovaikutusten 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.

Muut toteuttamisvaihtoehdot

Mahdollisen uuden työmarkkinamallin rakentaminen kuuluu työehtosopimuksia solmiville liitoille ja neuvottelujärjestöille, mikään muu taho ei voi tällaista mallia sopia tai sanella näiden puolesta.

Suomalaisen työmarkkinajärjestelmän ensisijaisena kehittämiskohtena tulee olla alakohtaisuuden huomioiminen. Jo pitkään on puhuttu tarpeesta huomioida ala- ja yrityskohtaiset tilanteet ja kehityskulut paremmin, mutta tämä hallituksen 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 ehdotus 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.

Valtakunnansovittelijan toimiston ulkopuolisen henkilön nimeäminen puheenjohtajaksi voi olla hyvinkin perusteltua ja tarpeellista, sillä sovittelulautakunta asetetaan poikkeuksetta tilanteessa, jossa valtakunnansovittelija ei ole omalta osaltaan onnistunut ratkaisemaan työriitaa.

3 § Valtakunnansovittelijan tehtävät

Ks. 1 §.

11 § Sovinnon aikaansaaminen

YTN ei pidä esitettyjä muutoksia tarkoituksenmukaisina tai perusteltuina.

”Yleinen linja” terminä on tulkinnanvarainen ja sen syntymiseen voi liittyä huomattavia, toisistaan poikkeavia näkemyksiä työmarkkinoilla.

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 realistia sovintoehdotuksia.

Esityksessä nostetaan myös esille käsite ”yleinen etu”. Esityksen mukaan ”sovittelijan on kansantalouden ja muun yleisen edun turvaamiseksi meneteltävä sovittelutoimessaan siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuutta vaaranneta”. Tämä ei ole mitenkään selkeää eikä yksiselitteistä. Yleiseen etuun vetoaminen ei millään muotoa välttämättä ohjaa sovittelijaa edellä mainittuun ja ilmeisesti tavoiteltuun yhteiskunnan etuun, vaan useat eri vaikuttimet ja vaikuttajat voivat ohjata sitä täysin vapaasti suuntaan tai toiseen. Kaiken kaikkiaan yleinen etu on niin tilanne- ja kontekstisidonnainen termi, ettei sitä tule YTN:n mukaan käyttää lainsäädännössä laisinkaan eikä ainakaan palkkaratkaisuun liittyen. Näissä tilanteissa edunsaaja on lähes poikkeuksetta jompikumpi työriidan osapuoli.

Esityksessä korostetaan myös kilpailukyvyn huomioimista. Kilpailukykyä tai sen suhdetta nimenomaan työmarkkinariitojen sovitteluun ei määritellä missään tarkasti. Tämä on iso puute, sillä esimerkiksi sille, mitä kilpailukyvyllä kulloinkin tarkoitetaan, ei ole olemassa yleispätevää ja yksiselitteistä määritelmää. Palkkakilpailukyky on toisaalta vain yks kilpailukyvyn osatekijä, etenkin, kun puhutaan suomalaisesta korkean osaamisen taloudesta.

13 § Sovintoehdotus ja sovittelun keskeyttäminen

YTN 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 §

-

Hankamäki Teemu
Ylemmät Toimihenkilöt YTN ry - Teemu Hankamäki