

Asia: VN/30511/2023

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

Lausunnot

Yleiset huomiot

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry ei hyväksy työriitojen sovittelujärjestelmän kehittämistä valmistelleen työryhmän mietinnössä esitettyjä lainsäädännön muutoksia.

Valtakunnansovittelijainstituutio on osa työehtosopimusjärjestelmää, jonka keskeisestä rakenteesta on pyrittävä sopimaan työmarkkinaosapuolten kesken samalla huomioiden myös muut sopimusjärjestelmään olennaisesti liittyvät osa-alueet. Näin voidaan tukea kestäväällä tavalla työmarkkinajärjestelmän toimintaa. Tämä vastaa myös Kansainvälisen työjärjestön ILO:n sopimusten tavoitteita.

SAK:n näkemyksen mukaan valtakunnansovittelijan mahdollisuuksia sovintoehdotusten tekemiseen ei tule rajoittaa lainsäädännöllä.

Asian tausta ja valmistelu

Työryhmän asettamispäätöksen mukaan kolmikantainen työryhmä asetettiin valmistelemaan työriitojen sovittelujärjestelmää koskevia muutoksia vientivetoisen työmarkkinamallin edistämiseksi.

Työryhmän tehtävänä oli laatia mietintö tarvittavista lainsäädäntömuutoksista hallituksen esityksen muotoon. Työryhmän työn taustalla oli seuraava Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmakirjaus: ”Suomen pitkän tähtäimen kilpailukyvyyn vahvistamiseksi hallitus vahvistaa vientivetoista

työmarkkinamallia. Laissa työriitojen sovittelusta säädetään, että palkantarkastusten yleistä linjaa ei voida ylittää valtakunnansovittelijan toimistosta tai sovittelulautakunnan toimesta annettavalla sovintoehdotuksella.”

Työryhmätyöskentelyssä ei noudatettu vakiintuneita kolmikantaisen lainvalmistelun toimintatapoja ja hyvän lainvalmistelun periaatteita ainakaan vaihtoehtoisten sääntelytapojen kartoittamisen, lainvalmistelun ajallisen keston ja asiantuntijakuulemisten näkökulmasta.

Yksityiskohtainen hallitusohjelmakirjaus heikensi lainvalmistelun laatua. Virkakunnalla ei ollut hallitusohjelmakirjauksen vuoksi tosiasiallisia edellytyksiä vaihtoehtoisten järjestämistapojen arviointiin.

Työryhmän toimikausi oli neljän kuukauden mittainen (1.2–31.5.2024), joka oli käytännössä riittämätön aika lainvalmistelulle huomioiden samaan ajankohtaan sijoittuneet useat muut työlainsäädäntöhankkeet.

Palkansaajakeskusjärjestöt SAK ry, STTK ry ja Akava ry esittivät työryhmätyön alussa kuultavia asiantuntijoita kansainvälisistä sopimusvelvoitteista, sääntelyn tosiasiallisista vaikutuksista työriitojen sovitteluun ja työmarkkinoiden toimivuuteen sekä sääntelyn mahdollisista vaikutuksista sukupuolten tasa-arvoon sekä samapalkkaisuusperiaatteen toteutumiseen. Asiantuntijakuulemisia rajoitettiin perustelematta päätöksiä tarkemmin. Kaikkien esitettyjen asiantuntijoiden kuuleminen olisi ollut tärkeää lainsäädännön vaikutusten sekä Suomea sitovien kansainvälisten sopimusvelvoitteiden noudattamisen arvioimiseksi.

Yllä mainittujen tahojen lisäksi palkansaajakeskusjärjestöt esittivät liittojen kuulemista työryhmätyön aikana. Liittojen kuulemisessa olisi kartoitettu osapuolten näkemystä säännösvalmistelun kohteena olevaan kysymykseen sekä ennakoituja vaikutuksia työmarkkinoiden toimivuuteen. Kuuleminen työryhmässä olisi avannut tilannetta huomattavasti paremmin kuin pelkkä kirjallinen kuuleminen lausuntokierroksen aikana. Palkansaajakeskusjärjestöjen pyyntöön ei kuitenkaan suostuttu.

SAK:n näkemyksen mukaan lainvalmistelutyö oli yllä kuvatuin perustein puutteellista.

Nykytila ja sen arviointi

Suomessa työehtosopimusjärjestelmä rakentuu sopimuksia neuvottelevista työehtosopimusosapuolista, työriitojen sovittelua varten olevasta valtakunnansovittelijainstituutiosta 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 menetys muodostaa uhan instituution riippumattomuudelle ja puolueettomuudelle. Kuten mietinnön sivulla 16 todetaan, Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet edellyttävät, että sovittelujärjestelmä toimii asianmukaisesti ja että työriidan osapuolet voivat luottaa siihen.

SAK korostaa, että valtakunnansovittelijalla ja lautakunnalla on oltava aito mahdollisuus alakohtaisten tarpeiden huomioimiseen sovitteluprosessin yhteydessä.

Valtakunnansovittelijainstituutio on osa työehtosopimusjärjestelmää, jonka toiminnasta on pyrittävä sopimaan työmarkkinaosapuolten kesken samalla huomioiden muut sopimusjärjestelmään olennaisesti liittyvät osa-alueet. Näin voidaan tukea kestäväällä tavalla työmarkkinoiden toimintaa. Tämä vastaa Kansainvälisen työjärjestön ILO:n sopimusten tavoitteita.

Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet

Kansainvälinen työjärjestö ILO

Tarkka hallitusohjelman mukainen kirjaus vientimallista olisi Kansainvälisen työjärjestön ILO:n sopimusten vastainen. Mietinnössä todetaan sivulla 16, että Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista on johdettavissa nimenomainen kieltä sitoa lain tasolla välimiesmenettelyn ratkaisu ennalta määrättyihin kriteereihin. Lisäksi mietinnössä todetaan, että kansainvälisistä velvoitteista johtuvat osapuolten luottamusta ja sovittelumenettelyn riippumattomuutta edellyttävät vaatimukset soveltuvat yhtäläisesti sovittelu- ja välimiesmenettelyihin.

Suomi on ILO:n jäsenvaltiona sitoutunut työehtosopimusneuvotteluoikeuden tunnustamiseen. ILO:n yleissopimus 98, jonka Suomi on ratifioinut vuonna 1951, koskee nimenomaisesti näiden oikeuksien tehokasta turvaamista. Lisäksi samaa oikeutta koskevat myös yleissopimukset 87 ja 154, jotka Suomi

on ratifioinut vuosina 1950 ja 1983. Yleissopimukset 87 ja 98 ovat ns. ydinsopimuksia, joiden noudattamiseen Suomi olisi sidottu jo yksinomaan työjärjestön jäsenyyden perusteella.

Ammatillisia järjestäytymisvapauksia koskeva yleissopimus 87 kieltää kaikenlaisen julkisten viranomaisten toiminnan, joka vaikeuttaa ammattiliittojen itsenäisessä harkintavallassa olevaa toimintaa. Kielto käsittää kaikki valtioiden toimenpiteet lainsäädännöstä käytäntöihin, jotka loukkaavat yleissopimuksen mukaisia oikeuksia ja takeita. Yleissopimuksella 98 valtiot veloitetaan turvaamaan vapaaehtoisten työehtosopimusneuvotteluiden toteutumista ja pidättäytymään puuttumasta tai sekaantumasta työehtosopimusneuvotteluihin liittyvään toimintaan. Tässä valossa jo pelkästään pakollisen sovittelumekanismiin olemassaolo olisi suora loukkaus yleissopimuksen 98 kannalta, jos sovittelussa palkankorotusten enimmäismäärä on etukäteen rajoitettu.

Vapaa neuvottelu jäsenistön työehdoista tarkoittaa sitä, että viranomaistahot eivät tällä tavalla puutu neuvotteluiden sisältöön (Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, ILO 2018, kohta 1232). Viranomaisten yksipuolinen puuttuminen neuvotteluihin voi myös johtaa ristiriitaan yleissopimuksen 98 4 artiklan kanssa (Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, ILO 2018, kohta 1290).

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 täysin kiistattomasti se, että julkista valtaa käyttävät viranomaiset eivät puutu esim. ammattiliittojen sisäisten asioiden järjestämiseen ja pidättäytyvät kaikista toimista, jotka tehdään yhden osapuolen kustannuksella. Tämä pätee myös työntekijäryhmien välillä. Käytännössä siis valtion ei tule laatia työehtosopimusjärjestelmää määrittävää lainsäädäntöä, joka suosii yhtä työntekijäryhmää toisen kustannuksella (Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, ILO 2018, kohta 1193).

Valvontakäytännössä tehdään myös selväksi, että yleissopimuksen 98 tulkinnan mukaan vapaaehtoisuuden luonnetta tulisi vaalia, eikä osapuolia voida pakottaa prosessiin millään tavalla (Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, ILO 2018, kohta 1315). Tämä koskee myös valtioiden puuttumista työehtosopimusneuvotteluprosessiin. Hallitusten tulee pidättäytyä kaikista toimista, joilla neuvotteluun tai sen lopputulokseen pyritään vaikuttamaan pakottavalla tavalla, sillä kaikki tällaiset toimet vaikuttavat suoraan itse neuvotteluprosessiin (Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, ILO 2018, kohta 1316). Neuvotteluihin puuttumisesta voidaan ja tulee erottaa työehtosopimusneuvotteluja tukevat mekanismit ja neuvotteluihin kannustaminen. Valtio voi yhdistymisvapauden periaatteita noudattaen tukea ja kannustaa osapuolia työehtosopimusneuvotteluihin (Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, ILO 2018, kohdat 1317–1318).

Yhdistymisvapauskomitean valvontakäytännössä työehtosopimusneuvotteluiden periaatteisiin sidotaan myös neutraalit neuvottelu- ja välitysmenettelymekanismit. Myös näitä mekanismeja koskevat periaatteet ovat suoraviivaisia ja selkeitä, eivätkä salli suurta liikkumavaraa, jolla turvattaisiin vain toisen osapuolen intressejä. Lähtökohtana sovittelulle on se, että jos neuvottelut eivät onnistu erimielisyyksien vuoksi, hallitukset voivat harkita osapuolten kanssa keinoja esteiden voittamiseksi sovittelun tai välitysmenettelyn avulla ja viime kädessä erimielisyyksien jatkuessa riippumattoman molempien osapuolten luottamusta nauttivan elimen avulla (Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, ILO 2018, kohta 1322). Suomessa tämän elimen tehtävää on perinteisesti hoitanut valtakunnansovittelija.

Ajatuksena tällaisen mekanismin olemassaololle on se, että puolueeton ja riippumaton kolmas osapuoli voi riittää murtamaan mahdollisen pattitilanteen, jota osapuolet eivät voi ratkaista itse (Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, ILO 2018, kohta 1323). Vaikka tällaiset ja muut sovittelua koskevat menettelyt voivat helpottaa neuvotteluja ja edistää työehtosopimustoimintaa, näiden tulisi ehdottomasti taata osapuolten autonomia (Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, ILO 2018, kohta 1324). Osapuolten välisiä riitoja ratkaisevien elinten tulisi olla riippumattomia ja osallistumisen tapahtua vapaaehtoisuuden pohjalta (Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, ILO 2018, kohta 1325). Sen sijaan periaatteiden kanssa ei ole yhteensopivissa se, että julkisille viranomaisille annettaisiin valtuudet puuttua neuvotteluihin hallituksen talous- ja sosiaalipoliittisten näkemysten edistämiseksi (Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, ILO 2018, kohta 1326).

Edellä esitetyn perusteella on jo mahdollista tehdä johtopäätös siitä, että työriitalain muuttamista koskevan hallitusohjelmakirjauksen sisällyttäminen sellaisenaan lakiin ei ole ILO:n yleissopimusten 87 ja 98 kanssa yhteensopivalla tavalla mahdollista. Yhdistymisvapauskomitea on myös suoraan todennut, että lainsäädäntö, jolla annetaan ministeriölle valtuudet säätää työehtosopimuksissa noudatettavien palkkojen suuruudesta, on yleissopimuksen 98 vastaista (Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association 2018 s. 242 kohta 1299 ja Report No 400, October 2022 Case No 3415 (Belgia)).

Suomella on myös yleissopimukseen 154 perustuva velvoite edistää työehtosopimusneuvotteluja. Sopimus edellyttää lisäksi, että työriitojen sovitteluelimet ja -tavat suunnitellaan sellaiseksi, että ne luonteeltaan edistävät kollektiivisten neuvotteluiden käyttöä. Yhdistymisvapauskomitea on todennut, että työtaisteluoikeuden käyttämiseen liittyvien sovittelumekanismien tulee olla täysin riippumattomia, eikä näiden lopputuloksia voida määritellä ennalta lainsäädännön asettamilla kriteereillä (Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, ILO 2018, kohta 823 tapausviittauksineen). Sovintoehdotuksen enimmäismäärää rajoittavat säännökset ovat vastoin näitä periaatteita. Jos säännösteksti yhdessä perustelujen kanssa aiheuttaa vastaavanlaisen vaikutuksen, voi myös tämä olla vastoin kyseisiä periaatteita.

SAK kiinnittää huomiota siihen, että vaikka sovittelija voi jossain määrin ottaa huomioon toiminnassaan niin sanottua yleistä etua, lainsäädäntö ei kuitenkaan voi olla sillä tavalla de facto

rajoittavaa, että se tosiasiallisesti sitoisi sovittelijan tai sovittelulautakunnan kädet ennakolta. Tämä koskee myös tilannetta, jossa vaikutukset aiheutuvat lainsäädännön ja lainsäädännön perustelujen yhteisvaikutuksesta – koska tällöin vaikutukset ovat tosiasiallisesti osapuolten autonomiaa ja sopimusvapautta rajoittavia.

Tasa-arvo ja ILO:n yleissopimus no 100

Suomi on ratifioinut ILO:n yleissopimuksen nro 100 (samanarvoisesta työstä miehille ja naisille maksettava sama palkka, 1951). Yleissopimus velvoittaa sopimuksen ratifioineita valtioita edistämään samapalkkaisuutta. Edistämisen osalta valtion vastuu koskee julkisen sektorin lisäksi myös yksityistä sektoria. Samapalkkaisuusperiaatteen edistämisen ja toteuttamisen kannalta on ehdottoman tärkeää, että työmarkkinoiden sopimusjärjestelmä ei betonoi olemassa olevia palkkaeroja. Tällainen sääntely voi myös olla ristiriidassa ILO:n yleissopimuksen nro 100 samapalkkaisuuden edistämistä koskevan veloitteen kanssa, sekä myös muiden Suomea sitovien tasa-arvovelvoitteiden kanssa.

Mietinnössä ei ole kuvattu kansallista tasa-arvosääntelyä tai sen mahdollisia vaikutuksia valtakunnansovittelijan virkatoimintaan käytännössä lainkaan. Työmarkkinat ovat Suomessa eriytyneet hyvin voimakkaasti sukupuolen mukaan. Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston mukaan vuonna 2021 tasa-ammateissa työskentelevien osuus oli kymmenen prosenttia palkansaajista. Tasa-ammattit ovat ammatteja, joissa on vähintään 40 prosenttia sekä naisia että miehiä. Samaan aikaan sukupuolten välinen palkkaero on noin 16 % luokkaa, joka on enemmän kuin EU maissa keskimäärin. Valtakunnansovittelijan toiminnan rajaaminen heikentäisi tilannetta vielä entisestään koska mahdollisuudet palkkaerojen umpeen kuromiseksi heikkenisivät. Palkkojen jälkeenjääneisyys lisääntyy sekä palkkauksen rakenteellisten kysymysten vuoksi että naisten keskimäärin matalampien palkkojen ja prosentuaalisten palkankorotusten vuoksi.

Mietinnössä esitetyn mallin sijaan Suomessa tulisi pyrkiä edistämään palkkatasa-arvoa ja kehittämään tähän liittyen myös palkkatilastointia.

EU-oikeus

EU-oikeuden osalta mietinnössä olisi tullut kiinnittää enemmän huomiota EU:n perusoikeuskirjaan ja sen tulkintaan. SEUT 151 artikla viittaa Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan, jonka tavoitteena on vapaan, ilman ylärajaa toimivan työehtosopimusjärjestelmän edistäminen.

Työehtosopimustoimintaa koskee EU:n perusoikeuskirjan 28 artikla. Suomella on perusoikeuskirjan artiklan 51 perusteella EU:n jäsenvaltiona velvollisuus kunnioittaa perusoikeuskirjassa säädettyjä oikeuksia, noudattaa perusoikeuskirjan sisältämiä periaatteita ja edistää niiden soveltamista Suomessa. Perusoikeuskirjan 28 artiklan mukaan työntekijöillä ja työnantajilla tai näiden järjestöillä on unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti oikeus asianmukaisilla tasoilla neuvotella ja tehdä työ- ja virkaehtosopimuksia sekä oikeus ryhtyä eturistiriitatilanteissa etujensa puolustamiseksi työtaistelutoimiin, lakko mukaan lukien.

Perusoikeuskirjan soveltamisalalla työehtosopimusoikeuden sääntely saa Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan etusijan suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön tai käytäntöön (asia 6/64 Costa v ENEL). Työehtosopimusten yhteydessä tämä on jo konkretisoitunut tuomiossa C-271/08 komissio v Saksa, (tuomion kohta 43). Siinä EU:n perusoikeuskirja syrjäytti Saksan perustuslain järjestäytymisvapauden sääntelyssä. Siten perusoikeuskirjan 28 artiklan sanamuoto, jonka mukaan neuvottelu-oikeutta toteutetaan ”kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti”, ei muodosta oikeutta olla noudattamatta sitä, miten neuvottelu-oikeuden sisältö ja tulkinta on unionin oikeuden mukaan.

EU:n perusoikeuskirjan 52.3 ja 53 artiklat edellyttävät 28 artiklan perusoikeuden tulkittamista yhdenmukaisesti paitsi Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa, myös kaikkien unionin jäsenvaltioiden ratifioimien ILO:n yleissopimusten 87 ja 98 mukaisesti. Näin ollen ILO:n yleissopimusten 87 ja 98 valvontakäytäntö on myös osa unionin oikeutta silloin, kun tulkitaan perusoikeuskirjan 28 artiklan neuvottelu-, sopimis- ja työtaisteluoikeuden sisältöä.

EU-oikeus siten edellyttää jäsenvaltioita vähimmäispalkkadirektiivin (2022/2041) muodossa eri tavoin edistämään työehtosopimustoimintaa vähimmäispalkkojen määrittelyssä. Se 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.

Työehtosopimusneuvottelu-oikeutta koskevan EU-oikeuden tulkinnassa on otettava erottamattomasti huomioon perusoikeuskirjan 28 artikla ja tätä koskeva EUT:n ennakkoratkaisukäytäntö, mutta niin ikään myös perusoikeuskirjan 53 artiklan mukaisesti ILO:n yleissopimusten sisältö.

Toisin sanottuna EU-oikeus edellyttää, että työehtosopimustoiminnan määrittelyssä ja tulkinnassa otetaan huomioon myös ILO:n sopimusten työehtosopimustoimintaa koskevat periaatteet.

Huomionarvoista on, että riittäviä vähimmäispalkkoja koskevan direktiivin 4 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on edistettävä vähimmäispalkkojen määrittämistä työehtosopimuksilla. Komissio toteaa tilannekuvassaan, että maissa, joissa työehtosopimusten kattavuus on korkeampi, on vähemmän matalapalkkaisia työntekijöitä ja vähimmäispalkat ovat korkeampia. Siksi vähimmäispalkkadirektiivin tavoite on edistää työmarkkinaosapuolten asemaa palkanmuodostuksessa ja edellytyksiä neuvotella ja sopia palkoista työehtosopimuksin. Suomi on sidottu direktiivin työehtosopimustoimintaa koskeviin periaatteisiin.

Yllä kerrotun vuoksi valtakunnansovittelijan ja sovittelulautakunnan toiminnan tosiasiallinen rajoittaminen voisi olla ristiriidassa Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten ja EU-oikeuden kanssa.

Tasa-arvo ja ILO:n yleissopimus no 100

Suomi on ratifioinut ILO:n yleissopimuksen nro 100 (samanarvoisesta työstä miehille ja naisille maksettava sama palkka, 1951). Yleissopimus velvoittaa sopimuksen ratifioineita valtioita edistämään samapalkkaisuutta. Edistämisen osalta valtion vastuu koskee julkisen sektorin lisäksi myös yksityistä sektoria. Samapalkkaisuusperiaatteen edistämisen ja toteuttamisen kannalta on ehdottoman tärkeää, että työmarkkinoiden sopimusjärjestelmä ei betonoi olemassa olevia palkkaeroja. Tällainen sääntely voi myös olla ristiriidassa ILO:n yleissopimuksen nro 100 samapalkkaisuuden edistämistä koskevan veloitteen kanssa, sekä myös muiden Suomea sitovien tasa-arvovelvoitteiden kanssa.

Mietinnössä ei ole kuvattu kansallista tasa-arvosääntelyä tai sen mahdollisia vaikutuksia valtakunnansovittelijan virkatoimintaan käytännössä lainkaan. Työmarkkinat ovat Suomessa eriytyneet hyvin voimakkaasti sukupuolen mukaan. Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston mukaan vuonna 2021 tasa-ammateissa työskentelevien osuus oli kymmenen prosenttia palkansaajista. Tasa-ammattit ovat ammatteja, joissa on vähintään 40 prosenttia sekä naisia että miehiä. Samaan aikaan sukupuolten välinen palkkaero on noin 16 % luokkaa, joka on enemmän kuin EU maissa keskimäärin. Valtakunnansovittelijan toiminnan rajaaminen heikentäisi tilannetta vielä entisestään koska mahdollisuudet palkkaerojen umpeen kuromiseksi heikkenisivät. Palkkojen jälkeenyys lisääntyy sekä palkkauksen rakenteellisten kysymysten vuoksi että naisten keskimäärin matalampien palkkojen ja prosentuaalisten palkankorotusten vuoksi.

Mietinnössä esitetyn mallin sijaan Suomessa tulisi pyrkiä edistämään palkkatasa-arvoa ja kehittämään tähän liittyen myös palkkatilastointia.

EU-oikeus

EU-oikeuden osalta mietinnössä olisi tullut kiinnittää enemmän huomiota EU:n perusoikeuskirjaan ja sen tulkintaan. SEUT 151 artikla viittaa Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan, jonka tavoitteena on vapaan, ilman ylärajaa toimivan työehtosopimusjärjestelmän edistäminen.

Työehtosopimustoimintaa koskee EU:n perusoikeuskirjan 28 artikla. Suomella on perusoikeuskirjan artiklan 51 perusteella EU:n jäsenvaltiona velvollisuus kunnioittaa perusoikeuskirjassa säädettyjä oikeuksia, noudattaa perusoikeuskirjan sisältämiä periaatteita ja edistää niiden soveltamista Suomessa. Perusoikeuskirjan 28 artiklan mukaan työntekijöillä ja työnantajilla tai näiden järjestöillä on unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti oikeus asianmukaisilla tasoilla neuvotella ja tehdä työ- ja virkaehtosopimuksia sekä oikeus ryhtyä eturistiriitilanteissa etujensa puolustamiseksi työtaistelutoimiin, lakko mukaan lukien.

Perusoikeuskirjan soveltamisalalla työehtosopimusoikeuden sääntely saa Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan etusijan suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön tai käytäntöön (asia 6/64 Costa v ENEL). Työehtosopimusten yhteydessä tämä on jo konkretisoitunut

tuomiossa C-271/08 komissio v Saksa, (tuomion kohta 43). Siinä EU:n perusoikeuskirja syrjäytti Saksan perustuslain järjestäytymisvapauden sääntelyssä. Siten perusoikeuskirjan 28 artiklan sanamuoto, jonka mukaan neuvottelu-oikeutta toteutetaan ”kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti”, ei muodosta oikeutta olla noudattamatta sitä, miten neuvottelu-oikeuden sisältö ja tulkinta on unionin oikeuden mukaan.

EU:n perusoikeuskirjan 52.3 ja 53 artiklat edellyttävät 28 artiklan perusoikeuden tulkittamista yhdenmukaisesti paitsi Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa, myös kaikkien unionin jäsenvaltioiden ratifioimien ILO:n yleissopimusten 87 ja 98 mukaisesti. Näin ollen ILO:n yleissopimusten 87 ja 98 valvontakäytäntö on myös osa unionin oikeutta silloin, kun tulkitaan perusoikeuskirjan 28 artiklan neuvottelu-, sopimis- ja työtaisteluoikeuden sisältöä.

EU oikeus siten edellyttää jäsenvaltioita vähimmäispalkkadirektiivin (2022/2041) muodossa eri tavoin edistämään työehtosopimustoimintaa vähimmäispalkkojen määrittelyssä. Se 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.

Työehtosopimusneuvottelu-oikeutta koskevan EU-oikeuden tulkinnassa on otettava erottamattomasti huomioon perusoikeuskirjan 28 artikla ja tätä koskeva EUT:n ennakkoratkaisukäytäntö, mutta niin ikään myös perusoikeuskirjan 53 artiklan mukaisesti ILO:n yleissopimusten sisältö.

Toisin sanottuna EU-oikeus edellyttää, että työehtosopimustoiminnan määrittelyssä ja tulkinnassa otetaan huomioon myös ILO:n sopimusten työehtosopimustoimintaa koskevat periaatteet.

Huomionarvoista on, että riittäviä vähimmäispalkkoja koskevan direktiivin 4 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on edistettävä vähimmäispalkkojen määrittämistä työehtosopimuksilla. Komissio toteaa tilannekuvassaan, että maissa, joissa työehtosopimusten kattavuus on korkeampi, on vähemmän matalapalkkaisia työntekijöitä ja vähimmäispalkat ovat korkeampia. Siksi vähimmäispalkkadirektiivin tavoite on edistää työmarkkinaosapuolten asemaa palkanmuodostuksessa ja edellytyksiä neuvotella ja sopia palkoista työehtosopimuksin. Suomi on sidottu direktiivin työehtosopimustoimintaa koskeviin periaatteisiin.

Yllä kerrotun vuoksi valtakunnansovittelijan ja sovittelulautakunnan toiminnan tosiasiallinen rajoittaminen voisi olla ristiriidassa Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten ja EU-oikeuden kanssa.

Yleisperustelut luvut 3–6

Ehdotukset ja niiden vaikutukset

Mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi säännöstä, jossa todetaan, että sovittelijan on kansantalouden ja muun yleisen edun turvaamiseksi meneteltävä sovittelutoimessaan siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuutta vaaranneta. Työriitojen sovittelusta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi yleisluontoinen säännös, jolla tuodaan lain tasolle periaatteet, joita valtakunnansovittelija on sovittelutoimessaan noudattanut tähänkin asti. Varsinaista tarvetta esitetyn kaltaiselle sääntelylle ei siis ole.

Mietinnössä on kuvattu esitetyn sääntelyn vaikutuksia esimerkiksi sovittelujärjestelmään ja palkanmuodostukseen sekä työnantajiin, mutta vaikutuksia työntekijöihin ja erityisesti vaikutuksia suomalaiseen työmarkkinajärjestelmään ei ole kuvattu lainkaan.

Puuttamalla työmarkkinajärjestöjen sopimusautonomiaan ja sen olennaisena osana olevan sovitteluinstituution toimintaan sovittelutyössä lainsäädännön keinoin, vaarannetaan koko sopimustoimintaan perustuva työmarkkinajärjestelmä. Työlainsäädännön politisoituminen ja altistuminen poliittisen ilmapiirin muutoksille voi aiheuttaa epävakautta työmarkkinoille ja sitä kautta koko kansantalouteen.

Vaikka mietinnössä todetaan, että tarkoituksena on vain tuoda lain tasolle sovittelutoimessa noudatetut periaatteet, sen vaikutukset ja tulevaisuuden soveltamiskäytäntö voivat kuitenkin muodostua arvaamattomiksi. Erityisesti riskit sukupuolten palkkatasa-arvon kehittymiselle ovat suuret, jos palkkauksen epätasa-arvoon liittyvät korjausmahdollisuudet heikkenevät.

Sovittelulautakunnan merkitys erityisen vaikeiden työriitojen ratkomisessa voi heikentyä, kun sovittelulautakunnan kokoonpanoa säännellään ja se sidotaan tiukemmin osaksi valtakunnansovittelijan sovittelutoimintaa.

Yleisesti ottaen esitetylle lakimuutokselle ei voida osoittaa selkeää tarvetta eikä sen vaikutuksia ole pystytty kestäväällä tavalla arvioimaan.

Muut toteuttamisvaihtoehdot

SAK:n mukaan vientimallista ei tule säätää lailla, vaan asian tulisi olla työmarkkinaosapuolten sopimusautonomian piirissä.

Jos laki tulee esitetyssä muodossa voimaan, pitäisi siihen sisällyttää säännös, joka jättäisi työmarkkinaosapuolille kuitenkin mahdollisuuden sopia työmarkkinamallista myöhemmin ja siten ohittaa työriitalakiin esitetyt muutokset.

Työryhmätyön aikana kävi selväksi, että sovittelulautakunnan kokoonpanoa ei tulisi tiukasti rajata. Joissain tilanteissa voi olla perusteltua, että työriidan sovittelussa olleen valtakunnansovittelijan tai sivutoimisen sovittelijan voi olla tarpeen jäädä sovittelulautakunnan kokoonpanon ulkopuolelle, työriidan tuloksellisen ratkaisun helpottamiseksi. Toisaalta, joissain tilanteissa voi sen sijaan olla tarpeen, että työriita jo aiemmin sovitellut valtakunnansovittelija tai sivutoiminen sovittelija olisi mukana sovittelulautakunnassa, jotta kaikki riidan sovittelussa aiemmin esille tullut tieto siirtyisi myös sovittelulautakunnan työhön. Olisi siis perusteltua jättää sovittelulautakunnan kokoonpano tapauskohtaisesti harkittavaksi. Lisäksi sovittelujärjestelmän toimintaa tulisi kehittää ennakoitavuutta lisäten ja yhteistä palkkatietopohjaa kehittämällä.

Valtakunnansovittelijan tiedonsaantioikeuksia työehtosopimusratkaisuihin liittyen on myös parannettava.

Lisäksi SAK kiinnittää huomiota siihen, että esimerkiksi Ruotsissa sovitteluinstituutilla on työriitojen sovittelua laajempi työelämän asiantuntijatehtävä. Siellä toiminnan painopiste on ennakoivassa työssä ja työelämän sekä työmarkkinaosapuolten palvelemisessa. Tämän toteuttamiseksi yksi instituutin keskeisistä tehtävistä on vastata palkkatilastoinnista ja samapalkkaisuuden raportoinnista. Vastaavan tapainen ennakoiva tukeminen ja yhteisen tietopohjan vahvistaminen voisi ehkäistä konflikteja ennakolta myös Suomessa.

Tarkka hallitusohjelman mukainen kirjaus vientimallista olisi SAK:n näkemyksen mukaan Kansainvälisen työjärjestön ILO:n sopimusten vastainen. Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden valossa arvioituna, mitä enemmän lainsäädäntö sitoo sopimusjärjestelmään olennaisena osana kuuluvan valtakunnansovittelijan ja lautakunnan käsiä ennakolta, sitä todennäköisemmin sääntely rikkoo Suomea sitovia velvoitteita. Sääntely ei saa tosiasiallisestakaan muodostua sillä tavalla rajoittavaksi – esimerkiksi säännöstekstin ja perustelujen yhteisvaikutuksesta – että se sitoisi sovittelijan tai sovittelulautakunnan kädet ennakolta. Näillä tulee olla jatkossakin mahdollisuus poiketa niin sanotusta yleisestä linjasta. Tämä pitää selkeästi ilmaista esityksessä. Lainsäädäntömallissa poikkeamismahdollisuudet eivät voi olla vain sellaisia, että liikkumavara on aina ja joka tilanteessa ainoastaan yleisen linjan puitteissa tapahtuvaa.

Asiaan liittyä olennaisena osana myös sovittelijan ja sovittelulautakunnan tiedonsaantimahdollisuudet ja -oikeudet. Jos malli toteutetaan esityksen kaltaisena, sovittelijan ja sovittelulautakunnan tiedonsaantimahdollisuudet ja -oikeudet ovat käytännössä merkittäväällä tavalla puutteellisia, kun huomioidaan, että asiassa korostuu aiempaa selkeämmin virkavastuukysymykset.

Pykälät ja säännöskohtaiset perustelut

1 § *Lain tarkoitus ja soveltamisala*

Työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain (420/1962, työriitalaki) 1 §:n 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi virke sovittelulautakunnan puheenjohtajasta. Ehdotuksen mukaan sovittelulautakunnan puheenjohtajana toimisi joko valtakunnansovittelija tai sivutoiminen sovittelija. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että muutoksella sidottaisiin sovittelulautakunnan toimintaa vahvemmin työriitalain määräyksiin työriitojen sovittelusta, koska valtakunnansovittelija ja sovittelija ovat velvollisia noudattamaan toimensaan työriitalakia.

SAK ei ylipäätään kannata mietinnössä esitettyjä lainsäädännön muutoksia.

Säännöskohtaan liittyen SAK:n näkemyksen mukaan sovittelulautakunnan kokoonpanoa ei tulisi tiukasti rajata ennakolta. Joissain tilanteissa voi olla perusteltua, että työriidan sovittelussa olleen valtakunnansovittelijan tai sivutoimisen sovittelijan voi olla tarpeen jäädä sovittelulautakunnan kokoonpanon ulkopuolelle työriidan tuloksellisen ratkaisun helpottamiseksi. Nyt esitetty täysin sitova sääntely ei ole SAK:n näkemyksen mukaan järkevä ratkaisumalli. Sovittelulautakunnan merkitys erityisen vaikeiden työriitojen ratkomisessa voi heikentyä, kun sovittelulautakunnan kokoonpanoa säännellään ja se sidotaan tiukasti osaksi valtakunnan tai sivutoimisen sovittelijan sovittelutoimintaa. Säännöksen pitäisi mahdollistaa tapauskohtainen harkinta.

3 § *Valtakunnansovittelijan tehtävät*

Mietinnössä esitetään, että pykälän 2 momenttiin lisättäisiin uusi 4 kohta, jonka mukaan valtakunnansovittelijan olisi toimittava tarvittaessa joko itse sovittelulautakunnan puheenjohtajana tai määrättävä sovittelija toimimaan puheenjohtajana.

Kuten aiemmin todettu SAK:n näkemyksen mukaan sovittelulautakunnan kokoonpanoa ei tulisi tiukasti rajata ennakolta. Joissain tilanteissa voi olla perusteltua, että työriidan sovittelussa olleen valtakunnansovittelijan tai sivutoimisen sovittelijan voi olla tarpeen jäädä sovittelulautakunnan kokoonpanon ulkopuolelle työriidan tuloksellisen ratkaisun helpottamiseksi. Nyt esitetty täysin sitova sääntely ei ole SAK:n näkemyksen mukaan järkevä ratkaisumalli. Sovittelulautakunnan merkitys erityisen vaikeiden työriitojen ratkomisessa voi heikentyä, kun sovittelulautakunnan kokoonpanoa säännellään ja se sidotaan tiukasti osaksi valtakunnan tai sivutoimisen sovittelijan sovittelutoimintaa. Tässäkin säännöksessä pitäisi mahdollistaa tapauskohtainen harkinta.

11 § *Sovinnon aikaansaaminen*

Mietinnössä esitetään pykälään uutta 2 momenttia, jonka mukaan sovittelijan on kansantalouden ja muun yleisen edun turvaamiseksi meneteltävä sovittelutoimessaan siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuutta vaaranneta.

Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ehdotettavan säätelyn tarkoituksena on turvata kansantaloutta, yleistä etua ja työmarkkinoiden toimivuutta. Lisäksi säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ehdotuksella vahvistettaisiin lain tasolla palkantarkistusten yleisen linjan huomioimista sovittelumenettelyssä. Kyse on perustelujen mukaan periaatteesta, jota sovittelijat ovat käytännössä ilman nimenomaista säännöstäkin noudattaneet sovittelutoimessaan.

Valtakunnansovittelijan mahdollisuuksia sovintoehdotusten tekemiseen ei tule rajoittaa lainsäädännöllä.

Kuten säännöskohtaisissa perusteluissa käy ilmi, tarvetta esitetyn kaltaiselle säätelylle ei ole. Vaikka mietinnössä todetaan, että tarkoituksena on vain tuoda lain tasolle sovittelutoimessa noudatetut periaatteet, sen vaikutukset ja tulevaisuuden soveltamiskäytäntö voivat kuitenkin muodostua arvaamattomiksi. Säännöksen tuominen lainsäädäntöön voi aiheuttaa työmarkkinoiden ja sovittelutoiminnan epävakautta jo siitä syystä, että käytetty terminologia on epäselvää. Tämä puolestaan voi johtaa tulkintakiistoihin. Terminologista epäselvyyttä liittyy muun muassa yleisen linjaan, sen määrittelyyn ja erityisesti siitä poikkeamiseen.

SAK kiinnittää huomiota siihen, että puuttamalla lainsäädännön keinoin työmarkkinajärjestöjen sopimusautonomiaan ja sen olennaisena osana olevan sovitteluinstituution toimintaan sovittelutyössä, vaarannetaan sopimustoimintaan perustuva työmarkkinajärjestelmä. Työlainsäädännön politisoituminen ja altistuminen poliittisen ilmapiirin muutoksille voi aiheuttaa epävakautta työmarkkinoille ja sitä kautta koko kansantalouteen.

SAK korostaa, että valtakunnansovittelijalla ja lautakunnalla on oltava jatkossakin aito mahdollisuus alakohtaisten tarpeiden huomioimiseen sovitteluprosessin yhteydessä. Asiasta ei voida säätää sillä tavalla, että säännös tosiasiallisesti sitoisi sovittelijan tai liitännäisesti sovittelulautakunnan kädet ennakolta. Tällainen vaikutus voisi olla Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten periaatteiden vastaista. Lisäksi tällainen vaikutus aiheuttaisi riskin sukupuolten palkkatasa-arvon kehittymiselle, jos palkkauksen epätasa-arvoon liittyvät korjausmahdollisuudet tosiasiaassa heikkenevät.

Perusteluissa tulee selkeästi ilmaista, että sekä sovittelijalla että sovittelulautakunnalla on jatkossakin mahdollisuus poiketa niin sanotusta yleisestä linjasta. Lainsäädäntömallissa poikkeamismahdollisuudet eivät voi olla vain sellaisia, että liikkumavara on aina ja joka tilanteessa ainoastaan yleisen linjan puitteissa tapahtuvaa.

13 § Sovintoehdotus ja sovittelun keskeyttäminen

Ks. soveltuvin osin edellisiin kohtiin annetut vastaukset ja erityisesti 11 §:n 2 momenttiin liittyen annetut vastaukset perusteluineen.

Lisäksi SAK kiinnittää ehdotuksen osalta huomiota siihen, että 13 §:n säännöskohtaisista perusteluista ei käy selkeästi ilmi, onko muutosten tarkoitus enemmälti tuoda lain tasolle sovittelutoimessa noudatetut periaatteet – kuten 11 §:n osalta on todettu – vai muuttaa näitä. Säännöskohtaisten perustelujen alussa käytetty ilmaisu ”vahvistettaisiin sovittelijan noudattamaa periaatetta –” ei yksin anna tähän täysin selkeää vastausta. Tässäkin yhteydessä on syytä selkeästi ilmaista, että tarkoitus ei ole muuttaa periaatteita.

SAK kiinnittää huomiota myös siihen, että 13 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa käytetään epäselvää terminologiaa ja ilmaisuja, jotka voivat aiheuttaa tulkintaerimielisyyksiä. Myös sovittelijan tietojen saanti jätetään esityksessä hyvin avoimeksi. On riski, että tämä aiheuttaa merkittäviä erimielisyyksiä, joka puolestaan voi heijastua sopimus- sekä sovittelutoiminnan toimivuuteen. SAK:n näkemyksen mukaan sovittelujärjestelmän toimintaa tulisi kehittää ennakoitavuutta lisäten ja yhteistä palkkatietopohjaa kehittäen. Valtakunnansovittelijan tiedonsaantioikeuksia työehtosopimusratkaisuihin liittyen pitäisi parantaa.

Lopuksi SAK korostaa, että valtakunnansovittelijan tehtävä on olennainen osa suomalaista työmarkkinajärjestelmää ja sitä tulee edelleen kehittää – mutta nyt esitetty valtakunnansovittelijan mahdollisuuksia rajoittava lainsäädäntömalli rikkoo järjestelmää, ei vahvista sitä.

5 §

Ks. soveltuvin osin edellä kohtiin 1 ja 3 § annetut vastaukset perusteluineen.

6 §

Ks. soveltuvin osin edellä kohtiin 1 ja 3 § annetut vastaukset perusteluineen

Latvatalo Eveliina
Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry - Työehdot-osasto lakimies
Katariina Sahlberg