



Lausunto

15.10.2024

VN/1/2024
VN/1/2024-TEM-109

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Asiantuntijalausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta (HE 146/2024 vp)

Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annettua lakia (420/1962), jäljempänä työriitalaki. Esitys työriitojen sovittelujärjestelmän kehittämisestä perustuu pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan. Hallituksen ensisijaisena pyrkimyksenä on ollut ehdotuksen tavoitteiden toteuttaminen työmarkkinaosapuolten keskinäisellä sopimuksella. Sopimusta työmarkkinamallista ei kuitenkaan ole syntynyt. Ehdotus ei estä työmarkkinaosapuolia sopimasta palkanmuodostuksen periaatteista tulevaisuudessa.

Ehdotuksessa on kyse kansantalouden kokonaisedun turvaamisesta valtiollisessa sovittelu-toiminnassa eli sillä tavoitellaan yleisen edun toteutumista. Kyse ei ole työriidan kumman-kaan osapuolen etujen yksipuolisesta edistämisestä. Sovittelutoiminnassa syntyneet ratkai-sut vaikuttavat välittömästi palkanmuodostukseen toimivuuteen ja heijastuvat vientisektorin yritysten kustannuskilpailukykyyn. Vientisektorin menestymisellä on olennainen merkitys Suomen taloudelle ja julkisen sektorin rahoituksen turvaamiselle.

Ehdotuksella pyritään siihen, että valtiollinen sovittelutoiminta tukisi myönteistä työllisyyske-hitystä. Alojen välinen palkkakilpailu, ja toinen toistaan korkeammat palkantarkistukset voivat johtaa palkansaajan ostovoimaa heikentävään hinta-palkkakierteeseen ja työllistämiskyn-nyksen nousuun. Näitä haitallisia vaikutuksia ehdotuksella pyritään torjumaan.

Työriitalain tulkinnanvarainen sääntely on säilynyt lähes muuttumattomana 1960-luvulta läh-tien, vaikka työmarkkinat ja Suomen asema globaalissa kilpailussa ovat nykyisin toisenlaiset. Ehdotuksella täsmennettäisiin sovittelijan lakiin perustuvaa toimivaltaa esittää työriidan osa-puolten ehdotuksiin tarkoituksenmukaisuuden ja kohtuuden edellyttämiä myönnytyksiä ja ta-soituksia. Lain tulkinnanvaraisuus voi aiheuttaa työmarkkinoilla epätietoisuutta siitä, seura-taanko sovittelutoiminnassa työmarkkinoilla muodostuneita käytänteitä. Epätietoisuus sovit-telussa noudatetuista periaatteista voi lisätä työtaisteluiden määrää.

Ehdotuksella varmistetaan, että kansantalouden kokonaisuus ja palkanmuodostuksen toimi-vuus huomioitaisiin valtiollisessa sovittelutoiminnassa jatkossakin. Tähän mennessä näiden

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Työ- ja elinkeinoministeriö

PL 32
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Aleksanterinkatu 4
Helsinki

Puhelin
Telefon
Telephone

0295 16001
+358 295 16001

Faksi
Fax
Fax

09 1606 2160
+358 9 1606 2160

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

kirjaamo.tem@gov.fi
www.tem.fi

tekijöiden huomioiminen on nojannut lähinnä valtakunnansovittelijoiden käytäntöön. Ehdotuksella valtakunnansovittelijan nykyisin noudattamat periaatteet ulotettaisiin myös sovittelulautakunnan toimintaan.

Keskeiset ehdotukset

Työriitalaissa ehdotetaan säädettäväksi sovittelijan velvollisuudesta menetellä sovittelutoimessaan kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuus vaarannu. Tätä velvoitetta sovittelijan olisi noudatettava myös sovintoehdotusta antaessaan.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että valtakunnansovittelija tai hänen määräämänsä sovittelija toimisi sovittelulautakunnan puheenjohtajana. Työriitalain säännöksiä sovintoehdotuksen antamisesta sovellettaisiin myös sovittelulautakunnan antamaan sovintoehdotukseen. Valtiossissa sovittelutoiminnassa noudatettaisiin siten jatkossa yhdenmukaista menettelyä.

Ehdotus koskee vain valtakunnansovittelijaa, sivutoimisia sovittelijoita ja sovittelulautakuntaa. Ehdotuksessa ei ole kyse työmarkkinamallista säätämisestä. Ehdotettua sääntelyä ei sovelleta työmarkkinaosapuolten keskinäisissä työehtosopimusneuvotteluissa eikä sillä rajoiteta työmarkkinaosapuolten sopimusvapautta. Ehdotuksessa ei ole kyse siitä, että työehtosopimusosapuolet olisivat velvollisia noudattamaan työehtosopimuksissaan tiettyä palkka- ja muiden määräysten kustannustasoa eikä sillä aseta työehtosopimusosapuolia sitovaa palkantarkistusten ylärajaa. Sovittelijan tai sovittelulautakunnan antama sovintoehdotus ei ole työriidan osapuolia oikeudellisesti sitova.

Työriitojen sovittelu ja sovintoehdotuksen antaminen

Nykytila

Valtaosa työehtosopimusneuvotteluista käydään osapuolten kesken ilman sovittelua. Työriidan sovittelu käynnistyy pääsääntöisesti työnseisausilmoituksen antamisesta. Lisäksi määrättyä sovittelutehtävää varten voidaan työ- ja elinkeinoministeriön päätöksellä asettaa sovittelulautakunta. Sovittelulautakuntia on toistaiseksi asetettu hyvin harvoin eikä niille ole muodostunut vakiintuneita käytänteitä.

Sovittelu etenee ensisijaisesti siten, että työriidan osapuolet käyvät keskinäistä neuvotteluaan sovittelijan johdolla. Sovittelijankin johdolla tapahtuvissa neuvotteluissa osapuolet voivat jatkossakin päätyä haluamaansa ratkaisuun. Jos työriidan osapuolet eivät keskinäisissä neuvotteluissaan pääse sovintoon, sovittelija voi antaa kirjallisen sovintoehdotuksen.

Voimassa olevan työriitalain mukaisesti valtakunnansovittelijan tehtävänä on työriitojen sovittelun lisäksi työmarkkinoiden toimivuuden edistäminen. Tätä tehtävää sovittelijat ovat toteuttaneet sovittelutoimessaan muun muassa seuraamalla työmarkkinoilla muodostuneita käytänteitä, kuten työmarkkinoiden yleistä linjaa. Jos sovittelussa ei huomioitaisi yleistä ratkaisulinjaa, olisi hyvin todennäköistä, että työtaisteluita olisi selvästi nykyistä enemmän. Neuvottelut todennäköisesti päättyisivät nykyistä useammin sovitteluun, jossa pyrittäisiin hakemaan muita aloja korkeampia palkankorotuksia. Tällainen tilanne lisäisi todennäköisyyttä hinta-palkkakierteen syntymiseen ja olisi kestävä sekä talouden että sovittelujärjestelmän toimivuuden kannalta.

Työriitojen sovittelussa on noudatettu myös niin sanottua päänavaajaratkaisun suojelun periaatetta. Jos näin ei meneteltäisi, päänavaajaratkaisun aikaansaaminen olisi vielä nykyistään hankalampaa, koska sopimusosapuolilla ei olisi mitään varmuutta myöhemmissä neuvotteluissa noudatetusta tasosta.

Sovittelijan noudattamalla käytännöllä on siis ollut ennaltaehkäisevä ja työmarkkinoiden toimintaa edistävä sekä kansantalouden kokonaisetua tukeva vaikutus. Edellä mainituista syistä vastaavia periaatteita on perusteltua noudattaa myös sovittelulautakunnassa.

Ehdotukset sovittelujärjestelmän kehittämisestä

Sovittelijan olisi ehdotuksen mukaan kannustettava työriidan osapuolia hakemaan neuvotteluratkaisua, joka tukee kansantalouden kokonaisedun ja työmarkkinoiden toimivuuden kannalta kestäväää palkanmuodostusta. Sovittelijan olisi pyrittävä hakemaan ehdotuksissaan tasapainoa palkansaajien myönteisen ansiokehityksen ja ostovoiman sekä työllisyyden ja tuotavuuden kasvun turvaamisen välillä siten, että sovitteluratkaisuista ei aiheutuisi häiriötä tuleviin työmarkkinaneuvotteluihin.

Nykyisen käsityksen mukaan kansantalouden kokonaisedun toteutumisesta tukee se, että sovittelutoiminnassa annetaan riittävä arvo kansainväliselle kilpailulle alttiina olevan alan päänavaajaratkaisulle. Tämä tukee työmarkkinoiden toimivuutta ja sitä kautta koko taloudellisen järjestelmän kestävyyttä. Yritysten kansainvälinen kustannuskilpailukyky on ratkaisevaa suomalaisen yhteiskunnan menestymisen ja julkisen talouden kantokyvyn kannalta. Tarpeeksi vahvana pidettävän alan päänavaajaratkaisusta poikkeaminen voi johtaa kansantalouden kokonaisedun kannalta haitalliseen kehitykseen ja lisätä välittömästi työriitojen määrää. Työmarkkinoiden ja palkanmuodostuksen toimivuutta puolestaan edellä selostetulla tavalla edistää se, että sovittelutoiminnassa otetaan huomioon työmarkkinoilla muodostuneet käytänteet, kuten työmarkkinoiden yleinen linja. Työmarkkinoiden yleinen linja on muodostunut ja muodostuu jatkossakin työmarkkinoilla.

Viimesijaisena keinona työriidan sopimiseksi sovittelija voi esittää työriidan osapuolille kirjallisen sovintoehdotuksen.

Sovintoehdotus on kokonaisuus, jonka lähtökohtana ovat työriidan kummankin osapuolen vaatimukset. Lisäksi sovittelija esittää osapuolten vaatimuksiin tarkoituksenmukaisuuden ja kohtuuden edellyttämiä myönnytyksiä ja tasoituksia. Ehdotuksella täsmennettäisiin sovittelijan toimivaltaa tarkoituksenmukaisuus- ja kohtuusharkinnassa yleistä etua turvaavan tavoitteen toteutumiseksi. Sovittelijan olisi ehdotuksen mukaan noudatettava velvoitetta kansantalouden kokonaisedun sekä työmarkkinoiden ja palkanmuodostuksen toimivuuden turvaamisesta myös sovintoehdotusta antaessaan. Ehdotuksessa määritellään yleisellä tasolla seikkoja, joita vallitsevan käsityksen mukaan sovintoehdotuksessa on tarpeen ottaa huomioon näiden tavoitteiden edistämiseksi.

Sovintoehdotuksella on aina heijastevaikutuksia eri alojen neuvottelutilanteeseen ja työmarkkinoiden toimintaan. Siksi on oleellista, että sovintoehdotuksessa huomioidaan myös sen vaikutukset palkanmuodostuksen toimivuuteen ja kansantalouden kokonaiseen ottaamalla huomioon muun muassa työmarkkinoiden yleinen linja ja päänavaajana toimineen alan ratkaisun merkitys. Sovittelijan harkintavaltaa sovintoehdotuksen antamisessa rajoittavat käytännössä työriidan kummankin osapuolen vaatimukset sekä työmarkkinoilla muodostuneiden käytänteiden huomioon ottaminen.

Esitys ei estä sovittelijaa ehdottamasta ratkaisuja, joilla ala- ja tehtäväkohtaisia tarpeita voidaan huomioida. Sovittelijan olisi otettava ehdotuksissaan tasapainoisella tavalla huomioon myös palkansaajien myönteinen ansiokehitys ja ostovoiman turvaaminen. Kyse on työriidan osapuolten vaatimusten yhteensovittamisesta siten, ettei sovintoehdotus vaaranna kansantalouden kokonaisetua eikä työmarkkinoiden ja palkanmuodostuksen toimivuutta.

Sovittelijan tai sovittelulautakunnan antama sovintoehdotus ei sido työriidan osapuolia. Sovintoehdotus on täysin vapaasti työriidan osapuolten hyväksyttävissä tai hylättävissä.

Ehdotus ei poikkea käytänteistä, joita valtakunnansovittelijan sovittelutoimessa ja muutoinkin työmarkkinoilla on pääsääntöisesti jo pitkään noudatettu. Ehdotuksen mukaan myös sovittelulautakunnan olisi noudatettava sovintoehdotusta koskevaa sääntelyä. Sovittelulautakuntaa koskevat ehdotukset olisivat muutos nykytilaan nähden.

Työmarkkinaosapuolten sopimus palkanmuodostuksen periaatteista (ns. Suomen malli)

Ehdotus ei estä työmarkkinaosapuolia sopimasta palkanmuodostuksen periaatteista. Sovittelijan olisi otettava sovintoehdotuksessa huomioon palkanmuodostuksen periaatteet, jotka

pohjautuvat työmarkkinoilla laajaa hyväksyntää nauttivaan sopimukseen työmarkkinamallista ja siten tukevat palkanmuodostuksen toimivuutta ja kansantalouden kokonaisedun toteutumista.

Katariina Jämsén
Erityisasiantuntija
Työ- ja elinkeinoministeriö