

11.10.2024

Demokratia- ja julkisoikeusosasto  
Julkisoikeusyksikkö  
LsN Niklas Vainio

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

## HE 146/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on varannut oikeusministeriölle tilaisuuden antaa lausunto otsikon asiasta. Esitys perustuu hallitusohjelmakirjaukseen. Oikeusministeriö ei ole lausunut asiasta sen valmisteluvaiheessa. Koska valtiosääntöä koskevat kysymykset tulevat käsitellyksi eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnossa, tässä lausunnossa esitetään joitain huomioita niistä lähtökohdista, jotka oikeusministeriön käsityksen mukaan tulisi ottaa huomioon esityksen arvioinnissa.

### Sovittelun riippumattomuus

Esitys on merkityksellinen erityisesti perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvatun ammatillisen yhdistymisvapauden kannalta. Ammatillinen yhdistymisvapaus saa sisältönsä pitkälti kansainvälisistä sopimuksista ja erityisesti ILO:n yleissopimuksista ja ammatilliseen yhdistymisvapauteen liittyy olennaisena osana kollektiivisten sopijaosapuolten oikeus kollektiivisiin neuvotteluihin ja vapaus solmia työehtosopimuksia. Perustuslakivaliokunta on ammatillista järjestäytymisvapautta arvioidessaan viitannut Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin (PeVL 9/2024 vp, kappale 6). Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin lukeutuu vaatimus siitä, että rajoitus ei saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (PeVL 25/1994 vp, s. 5/II). Perustuslain 13 §:n 2 momentin osalta perustuslain esitöissä viitataan Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan ja kolmeen ILO:n järjestäytymisoikeutta koskevaan yleissopimukseen (sopimukset 87, 98 ja 151; HE 309/1993 vp, s. 61/I).

Hallituksen esityksessä on kuvattu kansainvälisistä sopimuksista seuraavia velvoitteita. Esityksen mukaan Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden johdosta valtion on edistettävä kollektiivista neuvottelumenettelyä ja työehtosopimusten aikaansaamista esimerkiksi valtiollisen sovittelujärjestelmän välityksellä. Sovittelujärjestelmän tulee olla riippumaton ja toimia asianmukaisesti, jotta osapuolten luottamus siihen voidaan taata.

#### Postiosoite

#### Postadress

Oikeusministeriö  
PL 25  
FI-00023 Valtioneuvosto  
Finland

#### Käyntiosoite

#### Besöksadress

Meritullinkatu 10  
00170 Helsinki  
Finland

#### Puhelin

#### Telefon

0295 16001  
Internat.  
+358 295 16001

#### Faksi

#### Fax

09 160 67730  
Internat.  
+358 9 160 67730

#### S-posti, internet

#### E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi  
www.oikeusministerio.fi  
www.justitieministeriet.fi

Laissa ei ole nimenomaisesti säädetty sovittelujärjestelmän riippumattomuudesta, joskin lain 6 §:n mukaan sovittelijan esteellisyydestä on voimassa, mitä tuomarin esteellisyydestä on säädetty.

Esityksen mukaan työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain 11 §:ään lisättäisiin uusi 2 momentti, jonka mukaan sovittelijan on kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi meneteltävä sovittelutoimessaan siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuutta vaaranneta.

Esityksen perusteluiden mukaan kansantalouden kokonaisedun turvaaminen tarkoittaisi, että työriidan osapuolten vaatimusten ohella sovittelijan tulisi sovittelutoimessaan huomioida *kansantalouden kantokykyyn ja Suomen kilpailukyvyyn säilymiseen* vaikuttavat tekijät (korostus lisätty). Siten ehdotuksella täsmennettäisiin voimassa olevassa 11 §:ssä tarkoitettua sovittelijan toimivaltaa esittää ”tarkoituksenmukaisuuden ja kohtuuden kannalta tarpeellisia tasoituksia ja myönnytyksiä”.

Sovittelussa on kyse työmarkkinajärjestöjen, siis yksityisten osapuolten, välisen riidan sovittelusta. Työriitalain 1 §:n mukaan valtakunnansovittelijan virka on perustettu *työmarkkinoiden toimivuuden edistämiseksi ja työriitojen sovittelua* varten. Sovittelijan tehtävään sisältyy siten jo alun perin tietynlainen julkisen intressin edistäminen. Keskeinen arvioitava kysymys kuitenkin on, muuttaako ehdotettu laajennus sovittelijan roolia siten, että kansainvälisten velvoitteiden edellyttämä sovittelun riippumattomuus vaarantuu. Voimassa olevan työriitalain 11 §:n mukaan sovittelijan on otettava sovintoehdotuksensa huomioon ”tarkoituksenmukaisuus” ja ”kohtuus”, joihin käsitteinä ei liity samalla tavoin suoraa julkista intressiä kuin uuteen käsitteeseen ”kansantalouden kokonaisuus”.

Esityksessä kansantalouden kokonaisuutta määritellään varsin pitkällisesti. Perusteluissa muun muassa todetaan, että sovittelijan olisi pyrittävä hakemaan ehdotuksissaan tasapainoa palkansaajien myönteisen ansiokehityksen ja ostovoiman sekä työllisyyden ja tuottavuuden kasvun turvaamisen välillä siten, että sovitteluratkaisuista ei aiheutuisi häiriötä tuleviin työmarkkinaneuvotteluihin. Perusteluiden mukaan sovittelutoiminnan tulee tukea kansantalouden kokonaisuutta ja työmarkkinoiden toimivuuden kannalta keskeistä palkanmuodostusta. Näistä periaatteista ja työmarkkinoilla muodostuneesta käytännöstä poikkeavat ratkaisut voisivat johtaa kansantalouden kokonaisedun toteutumisesta heikentävään hinta-palkkakierteen syntymiseen ja Suomen kustannuskilpailukyvyyn heikkenemiseen. Toimiva palkanmuodostus on yksi keskeisistä Suomen kilpailukyvyyn osatekijöistä. Perusteluiden mukaan sovittelijan olisi otettava nämä tekijät sovittelutoimessaan huomioon.

Sovittelijalla olisi siis virkavastuuseen sidottu velvollisuus ottaa huomioon näkökohtia, joita ainakin osin voi luonnehtia talouspoliittisiksi. Tässä tilanteessa sovittelija voi olla velvollinen painottamaan näkökohtia, jotka ovat käytännössä yhteneviä toisen sopijapuolen, käytännössä työnantajapuolen, intressien kanssa. Esitystä olisi syytä arvioida tarkemmin tältä osin ottaen huomioon sovittelun riippumattomuutta korostavat kansainväliset velvoitteet.

## Sääntelytekniikka

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Ehdotettu työriitalain 11 §:n 2 momentti tulisi siksi pyrkiä muotoilemaan tavalla, joka ei jätä epäselväksi

sovittelijan tehtävään liittyviä keskeisiä oikeudellisia reunaehtoja. Ehdotuksen mukaan 2 momenttiin lisättäisiin uusia käsitteitä kuten ”kansantalouden kokonaisedun turvaaminen”. Säännöksen sisältyisi myös tavoitteena, että palkanmuodostus *toimii mahdollisimman hyvin* ja että työmarkkinoiden *toimivuutta* ei vaaranneta. Säännökseen sisällytetyt kriteerit ovat luonteeltaan jossain määrin arvosidonnaisia – arvio palkanmuodostuksen tai työmarkkinoiden toimivuudesta voi olla erilainen siitä riippuen, katsotaanko asiaa työntekijän palkkatason vai kansantalouden näkökulmasta. Sovittelijan virkavastuukin huomioiden esitettyä säännöstä ei siten voi pitää kovin täsmällisenä.

Esityksessä ehdotettua sääntelyratkaisua on perusteltu siten, että ILO:n velvoitteiden näkökulmasta sovittelijan riippumattomuuden takaaminen puoltaa yleisen tason sääntelyä ja velvoitteiden kanssa ristiriitaisena voidaan nähdä sääntely, jolla sovittelun lopputulos määriteltäisiin ennalta tiukoin kriteerein. Esityksen mukaan näistä velvoitteista johdun laissa voidaan määrittää lähinnä yleisellä tasolla tekijöitä, joita sovittelutoiminnassa olisi pyrittävä ottamaan huomioon.

Tämä on sinänsä sovittelun riippumattomuuden turvaamisen näkökulmasta perusteltu lähtökohta. Perustuslain 2 §:n 3 momenttiinkin palautuva hyvän lainsäädäntötavan lähtökohta kuitenkin on, että normin sisällön tulee olennaisilta osin ilmetä tai olla palautettavissa säädöstekstiin (ns. perusteluilla säätämisen kielto). Tästä syystä on ongelmallista, että niin suuri osa säännökselle ajatellusta normisisällöstä ilmenee vain säännöksen perusteluista, eikä ole lainkaan selvää, että säännös saa nyt sen sisällön, mitä sille ilmeisesti on perustelujen kautta tarkoitettu antaa. Säädösteksti vaikuttaisi siis mahdollistavan väljemmän tulkinnan sovittelussa huomioitavista seikoista kuin säännöksen perustelujen perusteella näyttäisi.