

Työehdot-osasto/KS/lv

16.10.2024

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
tyv@eduskunta.fi

HE 146/2024 vp

Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK:n lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta HE 146/2024 vp

Pyydettynä lausuntonaan otsikkoasiassa SAK lausuu seuraavaa:

- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry vastustaa esitystä.
- **Esitetyllä lainsäädännöllä vaikutetaan työmarkkinaosapuolten autonomiaan ja sopimusvapauteen sekä sovittelun riippumattomuuteen.**
- Jos esitys etenee lainsäädännöksi, Suomi ottaa tietoisesti merkittävän riskin sitä sitovien kansainvälisoikeudellisten normien rikkomisesta.
- **Tasa-arvoriskit ovat merkittävät eikä näitä ole asiallisesti analysoitu.** Analyysiä ei ole pelkkä ylimalkainen maininta, että Ruotsissa naisten ja miesten väliset palkkaerot ovat kaventuneet vuosien 2000–2020 aikana. Kun Ruotsin tilannetta palkkatasa-arvon suhteen ei ole analysoitu, Ruotsia ei voi käyttää vertailukohteena, kun analysoidaan mahdollisia vaikutuksia palkkatasa-arvon kehitykseen Suomessa.
- Esitys murentaa merkittäväällä tavalla työntekijäpuolen luottamusta sovitteluinstituutiota kohtaan – instituution, jonka pitäisi olla TES-neuvotteluja tukeva riippumaton ja puolueeton toimija.

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

Yleistä

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry vastustaa esitystä.

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.

Valtakunnansovittelijan mahdollisuuksia sovintoehdotusten tekemiseen ei tule rajoittaa lainsäädännöllä. SAK:n mukaan vientimallista ei tule säätää lailla, vaan asian tulee olla jatkossakin työmarkkinaosapuolten sopimusautonomian piirissä. Vain tällä tavoin voidaan turvata Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten tosiasiallinen noudattaminen.

Se tosiasia – että esitetyllä lainsäädännöllä puututaan siihen, mitä periaatteita neuvotteluissa joudutaan noudattamaan ja minkälainen sovittelijan antama sovintoehdotus voi olla – vaikuttaa työmarkkinaosapuolten autonomiaan ja sopimusvapauteen sekä sovittelun

Työehdot-osasto

16.10.2024

riippumattomuuteen. Lainsäädännöstä hyötty epätasapainoisesti toinen neuvotteluosapuoli, eli työntantajapuoli. Tästä kokonaisuudesta syntyy ristiriita ja jännitteinen tila perusoikeuksien ja Suomea sitovien kansainvälisten sopimusvelvoitteiden kanssa.

Jos esitys etenee lainsäädännöksi, Suomi ottaa tietoisesti merkittävän riskin sitä sitovien kansainvälisoikeudellisten normien rikkomisesta. Identtistä tapausta ei ole näissä instansseissa ennen käsitelty. Kaikkien Pohjoismaiden sopimisen ja sovittelun mallit eroavat tästä nyt ehdotetusta, joten niitä ei voida käyttää perusteena tämän lakisääteisen mallin eteenpäin viemiselle. Esimerkiksi Ruotsissa malli pohjautuu työmarkkinaosapuolten sopimukseen – toisin kuin nyt esitetty.

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 sekä osapuolten luottamusta instituution toimintaan. Luottamuksen menetys muodostaa merkittävä uhan instituution riippumattomuudelle ja puolueettomuudelle. Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet edellyttävät, että sovittelujärjestelmä toimii asianmukaisesti ja että työriidan osapuolet voivat luottaa siihen. Sovittelujärjestelmän on oltava riippumaton.

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.

Työehdot-osasto

16.10.2024

Näin voidaan tukea kestäväällä tavalla työmarkkinoiden toimintaa. Tämä vastaa Kansainvälisen työjärjestön ILO:n sopimusten tavoitteita.

Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet

Kansainvälinen työjärjestö ILO

Yleistä

Petteri Orpon hallitusohjelmassa todetaan, että Suomen pitkän tähtäimen kilpailukyvyyn vahvistamiseksi hallitus vahvistaa vientivetoista työmarkkinamallia. Hallitusohjelmassa todetaan myös, että laissa työriitojen sovittelusta säädetään, että palkantarkastusten yleistä linjaa ei voida ylittää valtakunnansovittelijan toimistosta tai sovittelulautakunnan toimesta annettavalla sovintoehdotuksella.

Nyt annetussa esityksessä säännös on kirjattu seuraavaan muotoon: Sovittelijan on kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi meneteltävä sovittelutoimessaan siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuutta vaaranneta. Sovittelijan lisäksi sovittelulautakunta on sidottu säännökseen ja sen tarkoitukseen.

Vaikka säännöksen sanamuoto on muuttunut hallitusohjelmakirjauksen mukaisesta, sen tarkoitus on yhä sama – eli se, ettei palkantarkastusten yleistä linjaa voisi ylittää valtakunnansovittelijan toimistosta tai sovittelulautakunnan toimesta annettavalla sovintoehdotuksella.

Esityksessä on nyt pyritty perusteluilla säätämiseen hallitusohjelman mukaisen lopputuloksen toteuttamiseksi. Huomioon ottaen hallituksen tahtotila, on ongelmallista, että asia pyritään häivyttämään perustelutekstin epäselvillä virkkeillä ja ilmauksilla.

Hallitusohjelman mukainen kirjaus vientimallista olisi Kansainvälisen työjärjestön ILO:n sopimusten vastainen. Tätä kansainvälisen oikeuden vastaisuutta on esityksessä pyritty kiertämään yleisluontoisemmalla säännösmuotoilulla. Todennäköisesti myös tästä syystä esityksessä on pyritty olemaan sanomatta, mikä sääntelyn tarkoitus ylipäättään on. Tähän on kiinnittänyt huomiota lainsäädännön arviointineuvosto, joka on lausunnossaan todennut seuraavaa:

”Esitysluonnoksessa on perusteltu tarvetta lainmuutokselle, mutta lainmuutos vaikuttaa suhteellisen pieneltä, kun sovittelijan rooli ja liikkumavara vastaisivat pitkälti nykytilaa. **Tämän vuoksi tarve lainmuutokselle jää jossain määrin epäselväksi.**”

Vaikka säännökset ovat nyt yleisluonteisempia kuin alkuperäinen hallitusohjelman mukainen kirjaus, on erittäin mahdollista, että luettuna yhdessä perustelujan kanssa – ne muodostuvat Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten vastaisiksi alla selostettujen perusteiden vuoksi.

Työehdot-osasto

16.10.2024

Jos säännökset tosiasialla sitovat sovittelijan ratkaisua ennalta ilman työmarkkinaosapuolten yhteisymmärrystä asiasta – on hyvin todennäköistä, että Suomi rikkoo sitä sitovia kansainvälisiä sopimuksia. Huomionarvoista on myös mainita, 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 työmarkkinaosapuolten autonomiaa ja sopimusvapautta rajoittavia.

Käytäntöä

Esityksessäkin on sivulla 20 todettu, että Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista on johdettavissa nimenomainen kielto sitoa lain tasolla välimiesmenettelyn ratkaisu ennalta määrättyihin kriteereihin. Esityksessä on todettu, että kansainvälisistä velvoitteista johtuvat osapuolten luottamusta ja sovittelumenettelyn riippumattomuutta edellyttävät vaatimukset soveltuvat yhtäläisesti sovittelu- ja välimiesmenettelyihin. Koska nämä periaatteet soveltuvat yhtäläisesti sekä sovitteluun että välimiesmenettelyyn, on harhaanjohtavaa sanoa, ettei ILOn asiantuntijakomitean ja myös Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean välimiesmenettelyä koskevat kannanotot olisi millään tapaa rinnastettavissa esityksessä ehdotettaviin muutoksiin.

Suomi on ILOn jäsenvaltiona sitoutunut työehtosopimusneuvottelu-oikeuden tunnustamiseen. ILOn 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. Sopimuksia täydentävät ILOn suositukset no 92 ja 163. Lisäksi asiaan liittyy olennaisilta osin ILOn yleissopimus 151, joka koskee julkisen sektorin järjestäytymisoikeuden suojelua ja palvelussuhteen ehtojen määräämismenettelyä. Suomi on ratifioinut yleissopimuksen vuonna 1980.

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 sovittelumekanismin

Työehdot-osasto

16.10.2024

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 tulkin 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

Työehdot-osasto

16.10.2024

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 yhteensovitettavissa 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).

Yhdistymisvapauskomitea on 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)). Näin ollen sääntely, millä tosiasiaassa vaikutetaan palkkojen suuruuteen, ei ole ILO:n yleissopimusten 87 ja 98 kanssa yhteensopivalla tavalla mahdollista.

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. **Nyt käytännössä hallitus pyrkii esityksellä nimenomaan tähän lopputulokseen.**

Työehdot-osasto

16.10.2024

ILO:n yleissopimuksen no 151 artiklassa 8 on todettu seuraava sovitteluinstituutiosta:

”Palvelussuhteen ehtoja määrittäessä syntyvät riidat on pyrittävä ratkaisemaan, sen mukaan kuin on sopivaa maan olosuhteiden kannalta, osapuolten välisin neuvotteluin taikka – osapuolten välisen luottamuksen varmistamiseksi – **riippumatonta ja puolueetonta menettelyä käyttäen**, kuten välitystä, sovittelua ja välimiesmenettelyä”

Vapaa ja vapaaehtoinen neuvottelu sekä osapuolten autonomia ovat TES-järjestelmän keskiössä ja ILO:n merkittävimpiä periaatteita. Sovittelujärjestelmän neutraliteetti sekä osapuolten luottamus järjestelmää kohtaan ovat avainasemassa järjestelmän toimivuuden kannalta (ks. International Labour Conference 81st Session – General Survey of 1994, Freedom of Association and Collective Bargaining, kohta 247). Kuten yleissopimuksenkin artiklassa 8 todetaan, sovittelujärjestelmän pitää olla **riippumatonta ja puolueetonta**. Esityksessä ei ole analysoitu sopimusta 151 ja sen toteutumista nyt esitetyn sääntelyn valossa lähestulkoon lainkaan. Tämä on erittäin ongelmallista huomioon ottaen asian olennainen merkitys.

Sovittelujärjestelmän pitäisi olla TES-neuvotteluja tukeva mekanismi. Tämä tarkoitus ei toteudu, jos sen merkitys toisen osapuolen silmissä rapautuu ja luottamus järjestelmää sekä sen riippumattomuutta kohtaan murenee (ks. esim. työntekijäpuolen – eli toisen neuvotteluosapuolen – lausuntopalaute).

ILO:n vuoden 2013 General Surveyssä kohdassa 438 on todettu sovittelujärjestelmän riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen liittyen seuraavaa:

”The Committee emphasizes, however, that whether a system or dispute settlement body can guarantee **the impartial and independent settlement of disputes, in accordance with Article 8 of Convention No. 151, depends on its capacity to ensure the confidence of the parties in practice**. The Committee therefore underlines the fact that a system that provides for conciliation, mediation or arbitration bodies that are administrative in nature and composition for the settlement of disputes (over interests) in connection with collective bargaining in the public service, does not meet the requirements of the Convention with regard to the independence and impartiality of procedures and their ability to ensure the confidence of the parties.”

Kuten edellä mainitusta käy ilmi, sovittelujärjestelmän itsenäinen asema on sidottu siihen, että se nauttii osapuolten luottamusta. Nyt olemme tilanteessa, jossa palkansaajapuoli yhtenäisesti vastustaa esitystä. Lisäksi palkansaajajärjestöt ovat tuoneet selkeästi ja yhtenäisesti esiin sen, että

Työehdot-osasto

16.10.2024

lakimuutos rapauttaa luottamusta järjestelmää ja sovitteluinstituutiota kohtaan. Jos lakimuutos toteutetaan, sopimusjärjestelmän toisella osapuolella ei ole jatkossa sellaista luottamusta sovitteluinstituutiota kohtaan, jonka myötä sovitteluinstituution voitaisiin katsoa täyttävän ILO:n yleissopimuksen no 151 edellyttämät **riippumattomuuden ja puolueettomuuden** vaatimukset.

EU-oikeus EU-oikeuden osalta esityksessä olisi tullut kiinnittää enemmän huomiota EU:n perusoikeuskirjaan ja sen tulkintaan ja siihen miltä nämä vaikuttavat nyt annetun esityksen kanssa. Analyysi tältä osin on puutteellinen.

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 tulkitsemista 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

Työehdot-osasto

16.10.2024

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.

Työehtosopimusneuvotteluoikeutta 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 on ristiriidassa Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten ja EU-oikeuden kanssa. Epämääräisellä ja epäselvällä sanamuotoilulla on pyritty tätä kiertämään esityksessä. Sääntelyn tarkoitus on kuitenkin selvä, kun huomioidaan hallittuohjelman kirjaus ja se, miksi lakihanke on ylipäättään käynnistetty. Jos tosiasialliset vaikutukset siten ovat edellä kuvatulla tavalla toimintaa rajoittavia, muodostuu ristiriita EU-oikeuden sekä ILO:n sopimusten kanssa.

E

uroopan neuvoston uudistettu sosiaalinen peruskirja

Velvollisuus edistää vapaaehtoisia neuvotteluita perustuu myös Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan, joka on Suomessa voimassa myös lain tasolla. Vapaaehtoisten neuvotteluiden osana edellytettävä asianmukainen sovittelumenettely ei toteudu, jos sovittelun keinoin säädetään yksipuolisesta rajoituksesta palkankorotusesityksiin.

Työehdot-osasto

16.10.2024

Perusoikeuskirjan 5 artiklassa säädetään järjestäytymisoikeudesta ja 6 artiklassa kollektiivisesta neuvotteluoikeudesta. Peruskirjan 6 artikla velvoittaa sopimusvaltiota sovittelumenettelyn ja/tai välimiesmenettelyn perustamiseen. Esityksen ehdotukset vaikuttavat toisen neuvotteluosapuolen – eli erityisesti työntekijäpuolen – näkemykseen sovittelijan riippumattomuudesta ja näin rapauttaa luottamusta järjestelmää kohtaan. Hallituksen de facto tavoitteena on sitoa sovittelijan sekä sovittelulautakunnan toimintaa ennalta määritellyillä kriteereillä. Artiklassa 6 mukaan jäsenvaltioiden edistää asianmukaisen sovittelumenettelyn ja vapaaehtoisen välitysmenettelyn luomista ja käyttöä työriitojen selvittämisessä. Huomioon ottaen Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean ratkaisukäytäntö, on vähintäänkin kyseenalaista, että nyt annetussa esityksessä artiklan mukainen asianmukaisuus toteutuu.

Huomionarvoista on myös mainita, että perusoikeuskirjan 4 artikla sisältää määräyksiä oikeudesta kohtuulliseen palkkaan. Artiklan 3 kohdan mukaan varmistaakseen, että oikeutta kohtuulliseen palkkaan voidaan käyttää tehokkaalla tavalla, sopimuspuolet sitoutuvat tunnustamaan, että miehillä ja naisilla on oikeus samaan palkkaan samanarvoisesta työstä. Lisäksi perusoikeuskirjan 20 artiklan c kohdan mukaan varmistaakseen, että oikeutta tasa-arvoisiin mahdollisuuksiin ja tasa-arvoiseen kohteluun työhön ja ammattiin liittyvissä kysymyksissä ilman sukupuoleen perustuvaa syrjintää voidaan käyttää tehokkaalla tavalla, sopimuspuolet sitoutuvat tunnustamaan kyseisen oikeuden ja ryhtymään asianmukaisiin toimenpiteisiin varmistaakseen kyseisen oikeuden soveltamisen ja edistääkseen sitä työehtojen ja työolojen, palkkaus mukaan lukien, osalta.

Lakisääteisen vientimalli on malli, josta työmarkkinaosapuolilla ei ole yhteistä konsensusta. Käytännössä tasa-arvon edistämisen näkökohdista ei ole siten yhteistä näkemystä tai sopimusta. Tämä huomioon ottaen hallituksen lakisääteiseen malliin liittyy muiden ongelmien lisäksi merkittävät tasa-arvoriskit. Esitys on siten äärimmäisen ongelmallinen suhteessa Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan, eikä esityksessä tai sen valmistelussa ole huomioitu perusoikeuskirjan määräyksiä asiallisella tavalla – huomiointi on ollut käytännössä näennäistä. Eri artikloja on lähinnä vain lueteltu ilman niiden asiallista analysointia.

Euroopan ihmisoikeussopimus

Ammatillinen järjestäytymisvapaus on suojattu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan osana. Oikeus työehtosopimusneuvotteluihin on 11 artiklan olennaisen, ns. ydinalueeseen kuuluvan suojan piirissä. Tähän oikeuteen ei saa kohdistua muita rajoituksia kuin niitä, jotka täyttävät 11.2 artiklan tiukat edellytykset. Sovittelijan tosiasiallisen toimivallan rajaamista koskevat taloudelliset perusteet eivät täytä näitä määritelmiä.

Työehdot-osasto

16.10.2024

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (KP-sopimus)

Esityksestä on jäänyt mainitsematta kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus eli KP-sopimus. KP-sopimus sisältää säännöksiä muun muassa yhdistymisvapaudesta. Sopimus on tullut Suomen osalta voimaan vuonna 1976.

KP-sopimuksen 22 artiklassa on todettu, että jokaisella on oikeus yhdistymisvapauteen muiden kanssa, mikä käsittää myös oikeuden muodostaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa suojelemiseksi.

Sopimuksen mukaan tämän oikeuden käyttämiselle ei saa asettaa muita rajoituksia kuin ne, jotka on säädetty lailla ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden tahi yleisen järjestyksen ("ordre public") takia taikka terveydenhoidon tai moraalin tahi muiden oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. Tämä artikla ei estä laillisten rajoitusten asettamista asevoimiin ja poliisiin kuuluviin nähden heidän käyttäessään tätä oikeutta.

Lisäksi 22 artiklassa todetaan, että mikään tässä artiklassa ei oikeuta Kansainvälisen työjärjestön vuonna 1948 hyväksymän ammatillista järjestymisvapautta ja ammatillisen järjestymisoikeuden suojelua koskevan yleissopimuksen sopimuspuolia ryhtymään lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin, jotka loukkaisivat, tai soveltamaan lakia tavalla, joka saattaisi loukata yleissopimuksessa myönnettyä turvaa.

KP-sopimusta ja sen rajoitusperusteita ei ole avattu, saati analysoitu esityksessä lainkaan. Tämä on merkittävä puute huomioon ottaen esityksen kansainvälisoikeudelliset ja niiden rikkomisen riskit. Käytännössä KP-sopimuksen mukaiset rajoitusedellytykset ovat hyvin tiukat, ja eikä esityksessä ole esitetty, miten esitys suhteutuu näihin tiukkoihin rajoitusedellytyksiin.

ILO:n yleissopimus nro 100 sekä vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon

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

Työehdot-osasto

16.10.2024

yleissopimuksen nro 100 samapalkkaisuuden edistämistä koskevan veloitteen kanssa, sekä myös muiden Suomea sitovien tasa-arvovelvoitteiden kanssa.

Esityksessä on kuvattu kansallista tasa-arvosääntelyä tai sen mahdollisia vaikutuksia valtakunnansovittelijan virkatoimintaan vaillinaisesti. **Tämä voi johtua muun muassa siitä, että ministeriö ei suostunut palkansaajapuolen pyyntöön kuulla tasa-arvoasiantuntijoita valmistelun aikana. Tämä näkyy myös valitettavasti vaillinaisessa tasa-arvovaikutusten arvioinnissa.** Ministeriö ei antanut minkäänlaisia perusteita kieltäytymiselle.

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:n 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.

Sukupuolten tasa-arvon osalta on viitattu Ruotsiin ja Ruotsin tilanteen kehitykseen. **Esityksessä ei ole kuitenkaan asiallisella tavalla arvioitu ensinnäkään ehdotetun mallin ja Ruotsin mallin eroja. Esityksessä ei myöskään ole esitetty asiallista analyysiä siitä, miten Ruotsin ja Suomen tilanne ylipäättään eroaa.** Tähän on kiinnittänyt huomiota esimerkiksi Lainsäädännön arviointineuvosto lausunnossaan. Arviointineuvosto on todennut seuraavat asiat lausunnossaan:

ii) Esityksessä tulee kirkastaa Ruotsin palkanmuodostusjärjestelmän ja Suomeen ehdotetun järjestelmän eroja. Lisäksi tulee arvioida Ruotsista saatuja kokemuksia ja peilata niitä ehdotettuun Suomen järjestelmään.

iii) Esitysluonnoksessa on tuotu esiin olennaisia näkökohtia sukupuolten palkkaeroja arvioitaessa. Esityksessä tulee kuvata, onko esityksellä mahdollisesti vaikutuksia palkkatasa-arvon kehittymiseen Suomessa.

Vaikka lausunnon jälkeen esitykseen on sivumäärällisesti lisätty perustelutekstiä, ei esityksessä ole analysoitu edellä mainittuja seikkoja asian vaatimalla tarkkuudella.

Asiassa ei muun muassa ole huomioitu tutkimuksia Ruotsin palkkatasa-arvon kehityksestä suhteessa TES-järjestelmään. Ruotsissa sovitteluinstituutti tekee vuosittain analyysyjä palkkatasa-arvon

Työehdot-osasto

16.10.2024

kehityksestä ja eri vuosina selvitykset voivat koskea tiettyjä spesifejä teemoja.

Vuonna 2015 teemana oli TES-järjestelmä ja sen suhde palkkatasa-arvon kehitykseen (ks. [Sweden: New research on the gender pay gap | European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions \(europa.eu\)](#) sekä [Lönebildning och jämställdhet - Medlingsinstitutet \(mi.se\)](#)).

Selvityksessä sovittelijainstituutti on löytänyt kaksi syytä pienenevälle palkkaerolle. Nämä ovat seuraavat:

- 1) naisten palkat ovat nousseet enemmän kuin miesten; ja
- 2) työvoiman koostumus on muuttunut.

Selvityksen mukaan noin 30 % palkkaeron kaventumisesta on johtunut palkankorotuksien vaikutuksesta, kun taas työvoiman koostumuksen vaikutus eron kaventumiseen on 60 %–70 %.

Selvityksessä on todettu, että työehtosopimuksissa, joissa on suuri osuus naisia, palkankorotukset ovat olleet korkeampia kuin teollisuussopimuksen asettama 'merkki'. Esimerkiksi vuonna 2007 palkankorotus ovat olleet 1,1–1,6 prosenttiyksikköä korkeampia kuin merkki ja näitä seuraavina kolmena vuonna 0,4–0,7 prosenttiyksikköä korkeampia.

Tämän lisäksi Ruotsin sovitteluinstituutti on tutkinut niin kutsuttujen numerottomien sopimuksien vaikutusta palkkaeron kehitykseen. Sovitteluinstituutin tulokset eivät tukeneet hypoteesia, jossa yksi tietty sopimusmuoto olisi toista parempi sukupuolten palkkaeron kaventamisessa. Toisin sanoen numerottomilla sopimuksilla ei ollut vaikutusta palkkaeron pienentymiseen. Tutkimuksessa huomattiin, että kaikissa sopimusmuodoissa on ammatteja, joissa on sekä suurempia että pienempiä palkankorotuksia. Suurempia eroja löytyi sopimustyyppien sisällä kuin niiden välillä.

Ruotsin sovitteluinstituutti on tehnyt vuonna 2017 selvityksen siitä, millaisia suhteellisia palkkamutoksia eri ammateissa on tapahtunut Ruotsin työmarkkinoilla vuosina 2014–2017. Lisäksi sovitteluinstituutin tehtävänä oli analysoida tuloksia tasa-arvonäkökulmasta ([Yrke lön och kön - Medlingsinstitutet \(mi.se\)](#)).

Selvityksessä on todettu, että palkkaeron pienentymiseen on vaikuttanut muun muassa suhteellisen korkea palkkakehitys naisvaltaisissa akateemisissa ammateissa sekä naisten osuuden kasvaminen tällaisilla aloilla. Lisäksi naisten osuus oli vähentynyt niillä ammattialoilla, joilla on ollut heikko palkkakehitys, ja miesten osuus niissä on kasvanut. Kyse on ollut ammateista, joissa vaaditaan lyhyempää koulutusta sekä hallinto- ja

Työehdot-osasto

16.10.2024

asiakaspalveluammateissa (ks. selvityksen sivu 32). Huomionarvoista tässä yhteydessä on mainita, että Suomessa segregaaion purkautuminen eli alojen sukupuolittumisen lieventyminen on tapahtunut vain muutamilla aloilla. Segregaation purkautuminen on tapahtunut Suomessa lähinnä siten, että naiset ovat siirtyneet koulutustason nousun myötä tietyille aiemmin miesvaltaisille aloille, kuten juristeiksi ja lääkäreiksi. Samaa ilmiötä ei ole tapahtunut Suomessa – toisin kuin Ruotsissa – toiseen suuntaan, eli siten, että miehiä olisi siirtynyt suuressa määrin naisvaltaisille matalapalkka-aloille. Tähän voi mahdollisesti olla vaikuttaneet muun muassa Suomen ja Ruotsin erot demografioissa. Esimerkiksi maahanmuuttajataustaisten ihmisten määrällä on voinut olla vaikutuksia tässä kehityksessä (ks. esim. seuraavat [Sex and Ethnic Segregation in the 1980 Swedish Labour Market - Taria-Liisa Leinio, 1988 \(sagepub.com\)](#), [The making of ethnic segregation in the labor market -Evidence from a field experiment. IFAU working paper 2023:13, 1 \(europa.eu\)](#)). Ilmiö on nähtävillä myös Suomessa, mutta Suomessa maahanmuuttajataustaisia ihmisiä on väestöstä alle 10 prosenttia. Ruotsissa luku on 27 prosenttia – ks. s. 8 [18-2018-Toisen+asteen+ammattilisten+koulutusvalintojen+sukupuolittuminen+ja+nuorten+epätyypilliset+valinnat.pdf \(tietokayttoon.fi\)](#)).

Erikseen todettakoon, että Ruotsin sovitteluinstituutin selvityksen mukaan erityisen matalaa palkkakehitys on ollut seuraavissa ammateissa: **siivoojat, ravintola- ja keittiöapulaiset sekä hallinto- ja asiakaspalveluammatit** (ks. esim. selvityksen sivu 30). Kyse on siis ammateista, jotka ovat jo valmiiksi niin kutsuttuja matalapalkka-aloja.

Esimerkiksi yllä kuvattuja seikkoja – sekä eroja Suomen ja Ruotsin tilanteessa ei ole millään muotoa analysoitu hallituksen esityksessä. Perusoikeuksiin puuttuvassa asiassa ei riitä pelkkä maininta siitä, että Ruotsissa naisten ja miesten väliset palkkaerot ovat kaventuneet vuosien 2000–2020 aikana (HE:n s. 30). Pelkkä ylimalkainen maininta ei ole analyysi. Yksin asian maininta ei nimittäin kerro, miksi palkkaero on pienentynyt. Syitä tälle on kerrottu tässä lausunnossa ylempänä. Kun Ruotsin tilannetta palkkatasa-arvon suhteen ei ole millään muotoa analysoitu, Ruotsia ei voi myöskään käyttää vertailukohteena, kun analysoidaan mahdollisia vaikutuksia palkkatasa-arvon kehitykseen Suomessa.

Ruotsissa on myös poikettu ylöspäin 'merkistä' ja tällä on ollut positiivista vaikutusta palkkaerojen pienentymiseen Ruotsissa. Nyt annetussa hallituksen esityksessä on puolestaan todettu, että sovittelijalla on sovittelumenettelyn luonteesta johtuen tosiasiasa varsin rajatut mahdollisuudet edistää etenkin alojen välistä palkkatasa-arvoa (s. 30). Huomioon ottaen Ruotsin kehitys, tämä ei käytännössä pidä paikkaansa.

Työehdot-osasto

16.10.2024

Hallituksen esityksessä ei myöskään selkeästi sanota, voidaanko Ruotsissakin tehtyjä 'merkin' ylittämisiä tehdä myös Suomessa. Tämä on äärimmäisen ongelmallista tasa-arvon kehittymisen kannalta. Ei ole myöskään kestävä ratkaisu, että Suomessa naisvaltaiset alat joutuisivat hakemaan ratkaisunsa sovittelujärjestelmän ulkopuolella. Tällainen malli ei olisi millään muotoa Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten mukainen.

Lisäksi huomionarvoista on mainita, että palkkatilastointi sekä palkkatilastointi palkkatasa-arvon näkökulmasta ovat Ruotsin sovitteluinstituutin virallisia tehtäviä. Ruotsissa sovittelijantoimisto julkaisee vuosittain raportin palkkatasa-arvon kehityksestä. Vastaavaa vuosittaista raportointia ei tee Suomessa yksikään julkinen viranomainen. Esityksessä ei ole myöskään kaavailtu Suomen sovitteluinstituutiolle – tai millekään muullekaan taholle – palkkatasa-arvon kehityksen seuraamista. Tämä on yksi monista merkittävistä eroista Ruotsin ja esityksessä kaavaillun Suomen järjestelmän välillä. Esityksessä esitetyn mallin sijasta Suomessakin tulisi pyrkiä edistämään palkkatasa-arvoa ja kehittämään tähän liittyen objektiivista palkkatilastointia.

Suomen ja Ruotsin järjestelmän vertailu

Edellä on kuvattu osin Suomen ja Ruotsin järjestelmän eroja, joita ei ole asiallisesti huomioitu hallituksen esityksessä.

Yksi merkittävimmistä eroista Ruotsin ja ehdotetun Suomen järjestelmän välillä on esityksessäkin todettu tosiasia, eli: Ruotsissa palkanmuodostusmalli eroaa Suomen järjestelmästä siinä, että Suomessa ei ole työmarkkinaosapuolten keskinäistä sopimusta työmarkkinamallista.

Tämä merkittävä ero vaikuttaa asian hyväksyttävyyteen Suomea sekä Ruotsia sitovien kansainvälisten sopimusten valossa.

Lisäksi kuten myös esityksessä todettu on merkittävä riski, että yleisesti hyväksytyn työmarkkinamallin puuttuminen voi aiheuttaa työmarkkinahäiriöitä.

Ruotsissa sovittelijaviranomaisen tehtävänä on kerätä, koota ja tulkita palkanmuodostuksen kannalta tärkeitä tilastoja. Sovittelijaviranomainen Ruotsissa kerää, kokoaa ja tulkitsee siten jo asetuksen nojalla palkkadataa. Suomessa puolestaan palkkatiedot ovat pitkälti työantajapuolen tietoja, joita sovittelija hyödyntää siltä osin, kun se saa niitä käyttöönsä. Mikäli esityksen mukainen malli etenee, tällaista tiedollista epätasapainoa ja tiedon saantiin liittyviä puutteita ei voida pitää miltään osin hyväksyttävänä. Valtakunnansovittelijalla pitäisi olla Suomessakin laajat mahdollisuudet saada käyttöönsä palkkatietoja ja -tilastoja. Tämä tasapuolisen tiedon keräämisen ja -saannin vaatimus on

Työehdot-osasto

16.10.2024

merkittävä seikka huomioon ottaen asian kansainvälisoikeudellinen ja perusoikeusliitännäisyys.

Suhde perustuslakiin

Kuten oikeuskansleri on aiemmassa lausunnossaan todennut, hallituksen esityksellä on vaikutusta sovittelijan riippumattomuuteen sekä perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen. Asia on merkityksellinen osapuolten järjestäytymisvapauden kannalta ja sitä kautta kysymys on perustuslaillisesta perusoikeudesta. Hallituksen esitystä pitää tästä syystä arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa, Suomea velvoittavien kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden lisäksi.

Käytännössä nyt esitetty työmarkkinoihin puuttuminen on ennenkuulumatonta, minkä takia tällaisen lainsäädännön perustuslainmukaisuuden arvioinnista ei ole esimerkkejä. SAK kiinnittää huomiota siihen, että perusoikeusliitännäisenä asiana asiasta ei pitäisi nytkään säätää lailla. Asiassa ei ole annettu asiallisia ja riittäviä perusteita siitä, miksi asiassa tarvitaan näin radikaalia muutosta. Esitys myös politisoi työmarkkinoita ennenkuulumattomalla tavalla. Tällainen politisoituminen voi aiheuttaa hyvin ennalta-arvaamattomia vaikutuksia työmarkkinoille erityisesti pidemmällä aikajänteellä. Tätä ei voida pitää hyväksyttävänä, saati järkevänä etenemistapana.

Erityisesti esityksen perustelutekstit ovat hyvin epämääräisiä ja tulkinnanvaraisia – todennäköisesti tarkoituksellisesti. Lisäksi hallitusohjelman tavoite on pyritty toteuttamaan perusteluilla säätämisen kautta. Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset huomioon ottaen epämääräisiä ja tulkinnanvaraisia ilmaisuja ei voida pitää hyväksyttävänä. Esityksen mukainen sääntely sekä sääntelytapa ovat ylipäätään kyseenalaisia perusoikeuksien sekä kansainvälisten sopimusten valossa.

SAK:n näkemyksen mukaan esityksessä ei ole annettu riittäviä perusteita sille, miksi nyt lainsäädännöllä pitäisi puuttua työmarkkinoiden vapauteen ohjaamalla korostetun tasapuolisuuden vaatimusten piirissä olevaa sovittelua. Esitetty malli puuttuu merkittävällä tavalla työmarkkinajärjestöjen sopimusautonomiaan ja sovitteluinstituution riippumattomuuteen lainsäädännön keinoin. Tätä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena tai hyväksyttävänä ratkaisuna.

Esityksen ehdotuksista ja niiden vaikutuksista

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi säännöstä, jossa todetaan, että sovittelijan on kansantalouden kokonaisedun 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

Työehdot-osasto

16.10.2024

sovittelutoimessaan noudattanut tähänkin asti. Esityksessä ei ole asianmukaisesti ja vakuuttavasti perusteltu tarvetta esitetyn kaltaiselle sääntelylle.

Puuttumalla 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. Lisäksi jo lausuntopalautteen perusteella voidaan todeta, että työntekijäpuolen luottamus järjestelmää ja sovittelijainstituutiota kohtaan tulevat heikkenemään. Huomionarvoista on myös mainita, että soveltamiskäytäntö voi muodostua arvaamattomaksi. 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 kestävällä tavalla arvioimaan.

Muut toteuttamisvaihtoehdot

Vientimallista ei tule säätää lailla, vaan asian tulisi olla työmarkkinaosapuolten sopimusautonomian piirissä.

Jos laki tulee esitetyssä muodossa voimaan, pitäisi siihen sisällyttää selkeä säännös, joka jättäisi työmarkkinaosapuolille mahdollisuuden sopia työmarkkinamallista myöhemmin ja siten ohittaa työriitalakiin esitetyt muutokset. Tällaista lain tai edes asetuksen tasoista säännöstä esityksessä ei ole.

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 kehittäen.

Työehdot-osasto

16.10.2024

Valtakunnansovittelijan tiedonsaantioikeuksia työehtosopimusratkaisuihin liittyen on myös parannettava. 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.

Jos malli toteutetaan Suomessa esityksen kaltaisena, sovittelijan ja sovittelulautakunnan tiedonsaantimahdollisuudet ja -oikeudet ovat käytännössä merkittävällä tavalla puutteellisia, kun huomioidaan, että asiassa korostuu aiempaa selkeämmin sovittelijan ja lautakunnan virkavastuukysymykset. Perusoikeusliitännäisenä asiana tällaista merkittävää tiedollista epätasapainoa ei voida pitää hyväksyttävänä.

Tarkka hallitusohjelman mukainen kirjaus vientimallista olisi 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.

Pykälät ja säännöskohtaiset perustelut**Laki työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä****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 toimessaan työriitalakia.

Työehdot-osasto

16.10.2024

SAK ei ylipäättään kannata mietinnössä esitettyjä lainsäädännön muutoksia. Säännöskohtaan liittyen 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 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 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 kokonaisedun turvaamiseksi meneteltävä sovittelutoimessaan siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuutta vaaranneta.

Säätelyn tarkoituksena on turvata kansantaloutta kokonaisesti. Kansantalouden kokonaisedun turvaaminen tarkoittaisi, että työriidan osapuolten vaatimusten ohella sovittelijan tulisi sovittelutoimessaan huomioida kansantalouden kantokyky ja Suomen kilpailukykyyn vaikuttavat tekijät. Lisäksi säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että valtakunnansovittelijan keskeinen tehtävä on työmarkkinoiden toimivuuden edistäminen. Perustelujen mukaan tätä tehtävää sovittelijat ovat toteuttaneet sovittelutoimessaan muun muassa seuraamalla

Työehdot-osasto

16.10.2024

työmarkkinoilla muodostuneita käytänteitä, **kuten työmarkkinoiden yleistä linjaa.**

Edellä mainitut seikat käytännössä rajoittavat sovittelijan ja myös sovittelulautakunnan ratkaisumahdollisuuksien antoa sekä näin ollen myös murentavat työntekijäpuolen luottamusta instituutiota kohtaan. Valtakunnansovittelijan tai laitakunnan mahdollisuuksia sovintoehdotusten tekemiseen ei tule rajoittaa lainsäädännöllä.

Tarvetta esitetyn kaltaiselle sääntelylle 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. Epäselvyyttä liittyy muun muassa yleisen linjaan, sen määrittelyyn ja erityisesti siihen, onko linjasta poikkeaminen mahdollista.

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

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.

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. Nyt tätä ei ole luettavissa säännöstekstistä tai sen perusteluista.

13 § Sovintoehdotus ja sovittelun keskeyttäminen

Ks. soveltuvien osien edellisiin kohtiin annetut vastaukset ja erityisesti 11 §:n 2 momenttiin liittyen annetut kommentit perusteluineen.

Työehdot-osasto

16.10.2024

Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa käytetään epäselvää terminologiaa ja ilmaisuja, jotka voivat aiheuttaa tulkintaerimielisyyksiä. Huomioon ottaen asian perusoikeusliitännäisyys, tällaista epäselvyyttä ei voida pitää hyväksyttävänä.

Sovittelijan tietojen saanti jätetään esityksessä hyvin avoimeksi ja näin ollen myös puutteelliseksi. On riski, että tämä aiheuttaa merkittäviä erimielisyyksiä, joka puolestaan voi heijastua sopimus- sekä sovittelutoiminnan toimivuuteen. Tämä ei ole myöskään hyväksyttävää huomioon ottaen asian liitännäisyys kansainvälisiin sopimuksiin ja perusoikeuksiin.

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.

Esitys murentaa merkittävällä tavalla työntekijäpuolen luottamusta sovitteluinstituutiota kohtaan – instituution, jonka pitäisi olla TES-neuvotteluja tukeva riippumaton ja puolueeton toimija.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

Katariina Sahlberg
Lakimies