

Minna Ahtiainen

17.10.2024

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
TyV@eduskunta.fi

Kirjallinen asiantuntijalausunto TyV 18.10.2024 klo 11.00

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

- STTK:n näkemyksen mukaan valtakunnansovittelijan mahdollisuuksia sovintoehdotusten tekemiseen ei tule rajoittaa lainsäädännöllä. Työmarkkinoiden sopimusjärjestelmän keskeisen sisällön on perustuttava työmarkkinaosapuolten väliseen sopimiseen
- Työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttaminen muuttaa työehtosopimusneuvottelujen dynamiikkaa, rapauttaa luottamusta valtakunnansovittelijainstituution toiminnan puolueettomuuteen ja tasapuolisuuteen sekä lisää riskejä pitkittyville työmarkkinahäiriöille.
- Muutos heikentää edellytyksiä palkkatasa-arvon edistämiseksi työmarkkinoilla.

Yleistä

STTK viittaa palkansaajakeskusjärjestöjen (SAK, STTK, AKAVA) yhteiseen eriävään mielipiteeseen työriitojen sovittelujärjestelmän kehittämistä valmistelleen työryhmän mietinnöstä ja täydentää sitä seuraavin huomioin.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi sovittelijan veloitteesta huomioida sovittelutoimessaan kansantalouden ja työmarkkinoiden toimivuuden kannalta kestävä palkanmuodostus. Työriitojen sovittelusta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi yleisluontoinen säännös, jolla tuodaan lain tasolle periaatteet, joita valtakunnansovittelija on lakiesityksen perustelujen mukaan sovittelutoimessaan noudattanut tähänkin asti.

Ammatillinen järjestäytymisvapaus ja siihen erottamattomana osana kuuluva oikeus valtiovaltaan nähden vapaisiin ja riippumattomiin työehtoneuvotteluihin ja -sopimiseen on turvattu perusoikeutena Suomen perustuslaissa ja EU-oikeudessa EU:n perusoikeuskirjassa.

Minna Ahtiainen

17.10.2024

Hallituksen esityksessä asetutaan tukemaan ongelmallisella tavalla työnantajien pitkäaikaisia tavoitteita sovintoehdotusten tason rajaamisesta pääosin kansantaloudellisin perustein.

Perustuslain yhdistymisvapaus, EU:n perusoikeuskirja ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset kuitenkin edellyttävät, että valtiovalta suhtautuu työmarkkinaosapuolten neuvotteluihin puolueettomasti ja tasapuolisesti. Lakiesityksessä ei ole arvioitu uuden sääntelyn vaikutuksia tämän nk. pariteettiperiaate toteutumiseen työmarkkinoilla jatkossa.

Lakiesityksen 11§:n mukaan valtakunnansovittelijan on kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi meneteltävä sovittelutoimessaan siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuutta vaaranneta. Säännöksen tosiasiallista sisältöä täsmennetään huomattavan paljon lakiesityksen perusteluissa. Lainsäädäntötekniikka, jossa pykälän keskeinen sisältö ei käy riittävän selkeästi ilmi lain säännöksistä vaan jäsentyy enemmänkin perusteluiden kautta, on lainsäädännön laadun ja perusoikeuksien toteutumisen kannalta ongelmallinen. Selvää myös on, että säännöksen täsmällisempi ja tarkkarajaisempi muotoilu aiheuttaisi ongelman kansainvälisten sopimusten kanssa. Valtakunnansovittelijan edellytyksiä sovintoehdotuksen antamiseen ei tule rajoittaa lainsäädännöllä eikä sen perusteluilla.

Kansainväliset ihmisoikeussopimukset turvaavat työmarkkinaosapuolten sopimusautonomiata ja työehtosopimusneuvotteluita

Suomi on Kansainvälisen työjärjestön ILO:n jäsenvaltiona sitoutunut työehtosopimusneuvottelu-oikeuden 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 velvoitetaan turvaamaan vapaaehtoisten työehtosopimusneuvotteluiden toteutumista ja pidättäytymään puuttumasta tai sekaantumasta työehtosopimusneuvotteluihin liittyvään toimintaan.

ILO:n yhdistymisvapausvapauskomitean käytännössä on arvioitu vapaiden ja vapaaehtoisten neuvottelujen periaatteita. Valvontakäytännössä korostetaan neuvotteluosapuolten sopimusautonomiata.

Minna Ahtiainen

17.10.2024

Valvontakäytännössä todetaan yleissopimuksen 98 tulkinnan mukaan, että vapaaehtoisuutta on vaalittava eikä osapuolia voida pakottaa neuvotteluprosessiin miltään osin.

Suomella on myös yleissopimukseen 154 perustuva velvoite edistää työehtosopimusneuvotteluja. Sopimus edellyttää, 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).

Kansallinen sääntely koskien työriitojen sovittelun riippumattomuutta

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, sovittelutoiminnan riippumattomuusvaatimusta arvioitaessa on huomioitava perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentti. Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään saa asettaa eri asemaan säännöksessä lueteltujen tai muiden henkilöön liittyvien syiden perusteella. Henkilöön liittyvä syy on esimerkiksi ammatilliseen yhdistystoimintaan osallistuminen (HE 309/1993 vp, s. 44). Perustuslain 21 §:n mukaiseen oikeusturva perusoikeuteen pohjautuvat muun muassa hallintolain (434/2003) 6 §:n yleiset hallinnon oikeusperiaatteet sekä niihin lukeutuvat viranomaisen tasapuolisuuden ja puolueettomuuden vaatimukset, joita on noudatettava myös sovittelutoiminnassa.

Esitetty lainmuutos asettaa eri henkilöryhmiä (vientialat/muut alat) erilaiseen asemaan suhteessa toisiinsa työriitojen sovittelussa, joka on ongelmallista valtiovallan tasapuolisuuden ja puolueettomuuden näkökulmasta. Myös riskit työriitojen pitkittymiselle lisääntyvät ja luottamus valtakunnansovittelija -instituution riippumattomuuteen voi rapautua.

Hallituksen esityksessä ei huomioida riittävästi lakiesityksen tosiasiallisia työmarkkinavaikutuksia

Suomessa työriitojen sovitteluun on osallistuttava, mikäli osapuoli on jättänyt työtaisteluilmoituksen ja valtakunnansovittelija kutsuu sovitteluun (laki työriitojen sovittelusta 7–10§). Hallituksen esityksessä valtakunnansovittelijan edellytyksiä sovintoehdotuksen antamiseen pyritään rajaamaan lainsäädännöllä ja sen perusteluilla siten, ettei yleistä linjaa voida sovintoehdotuksella jatkossa enää ylittää. Tällöin työnantajapuoli tietäisi etukäteen, minkälainen sovintoehdotus pakkosovitteluprosessista tulee, eikä sillä siten ole kannusteita sopia aikaisemminkaan neuvotteluprosessin aikana mitään muuta. Asiaa kuvataan hallituksen esityksessä toteamalla, että palkkakustannusten ennustettavuus lisääntyy (4.2.2.2 vaikutukset työnantajiin s. 24).

Minna Ahtiainen

17.10.2024

Vaikka osapuolet voivat periaatteessa sopia mitä tahansa keskinäisissä neuvotteluissaan, on selvää, että esitettävä lainsäädäntö muuttaa neuvottelujen dynamiikkaa ratkaisevasti.

Esitetty lainmuutos rapauttaa luottamusta valtakunnansovittelija -instituution toimintaan ja puolueettomuuteen työriitojen sovittelussa.

Sovittelijan puolueettomuuden rapautuminen koskee sekä yksityisiä että julkisia työ - ja virkaehtosopimusaloja. Mikäli neuvotteluissa ajaudutaan tilanteeseen, jossa neuvotteluja joudutaan vauhdittamaan työtaisteluilmoituksen jättämisellä, tästä seuraa työriitalain mukainen pakkosovittelu.

Erityisen suurta sovittelun puolueettomuuden rapautuminen on julkisen sektorin palvelussuhteita soviteltaessa, joissa myös muut sovittelussa käsiteltävät palvelussuhteen ehdot kuin palkankorotusten suuruudet ovat suorassa yhteydessä julkisyhteisöjen työnantajakuluihin eli julkiseen talouteen, jota sovittelijan tehtävä olisi suojata.

Valtakunnansovittelijan virkavastuu, tiedonsaanti ja tasa-arvon edistämisvelvoite

Valtakunnansovittelijan toimintaedellytyksiin ja virkavastuuseen liittyviä kysymyksiä on käsitelty lakiesityksessä puutteellisesti. Vaikka valtakunnansovittelijan edellytetään perustelujen mukaan seuraavan ventialojen linjaa sovinto-ehdotuksissaan, valtakunnansovittelijalle ei säädetä tiedonsaantioikeutta yleisen linjan muodostavien sopimusten yksityiskohtaisesta sisällöstä ja eri tes-kirjausten kustannusvaikutuksista. Tämä on ongelmallista virkavastuun näkökulmasta, mikäli sovintoesityksiä ei voida perustaa yleistä linjaa määrittävien sopimusten täsmällisiin tietoihin. Lisäksi se on ongelmallista eri henkilöryhmien tasapuolisen kohtelun näkökulmasta (ventialat/muut alat).

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 6 §:ssä on säädetty yhdenvertaisuudesta sukupuolten välillä ja sen 4 momentissa nimenomaisesti velvoitteesta sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseen työelämässä ja siinä erityisesti palkkauksessa. Laissa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta säädetään viranomaisen velvollisuudesta edistää tasa-arvoa (4§). Lain mukaan viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä luoda ja vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Erityisesti tulee muuttaa niitä olosuhteita, jotka estävät tasa-arvon toteutumista.

Tasa-arvon edistämisvelvoite koskee myös valtakunnansovittelijaa. Valtakunnansovittelijan velvollisuutta viranomaisena edistää tasa-arvoa käsitellään hallituksen esityksessä hyvin lyhyesti, eikä velvoitteen sisältö suhteessa lakiesityksen ongelmallisiin tasa-arvovaikutuksiin avaudu kunnolla.

Minna Ahtiainen

17.10.2024

Naisten ja miesten väliset palkkaerot ovat merkittävä ja pitkäkestoinen tasa-arvo-ongelma Suomessa. Naisten ja miesten palkkaeroa verrataan usein keskimääräisellä kuukausiansiolla, joka kuvaa kokoaikaisen palkansaajan säännöllisen työajan ansioita. Tällä hetkellä palkkaero on Suomessa keskimäärin noin 16 prosenttia koko työmarkkinoilla, eli naisten keskiansio on noin 84 prosenttia miesten keskiansioista. Palkkaero on Suomessa suurempi kuin EU-maissa keskimäärin. EU:ssa palkkaero on keskimäärin 12,7 prosenttia.

Yksi keskeisimmistä syistä palkkaeroille Suomessa on toimialojen voimakas eriytyminen sukupuolen perusteella. Vain noin kymmenen prosenttia palkansaajista työskentelee tasa-ammateissa, eli sellaisissa ammateissa, joissa sukupuolijakauma on melko tasainen. Tasa-ammateiksi määritellään ammattiryhmät, jossa eri sukupuolta olevien osuudet ovat 40–60 prosenttia.

Jotta naisten ja miesten välinen palkkaero kapenisi, naisten keskipalkkojen pitäisi nousta miesten palkkoja nopeammin. Lainsäädännöllä ei tule estää tai vaikeuttaa palkkatasa-arvon edistämistä työehtosopimusneuvottelutoimintaan erottamattomasti liitetystä pakkosovittelusta.

Toimialojen voimakkaan segregaation vuoksi naisia työskentelee keskimäärin enemmän julkisella sektorilla. Julkisella sektorilla palkkauksessa ei ole käytetty juurikaan sopimuskorotukset ylittäviä palkankorotuksia (nk. liukumia), joita sen sijaan yksityisellä sektorilla käytetään säännöllisesti.

Jos liukumien puutetta ei voida kuroa umpeen korkeammilla korotuksilla, julkisen sektorin palkkaus jää säännöllisesti jälkeen yksityisestä sektorista. Julkisen sektorin useiden eri sopimusten sisäisillä palkankorotusten kohdentamisratkaisilla tätä ongelmaa ei voida ratkaista. Myös pienipalkkaisten alojen tilanne heikkenee, jos palkankorotukset ovat pääosin prosentuaalisia. Nämä lakiesityksen vaikutukset heikentävät edellytyksiä palkkatasa-arvon toteutumiseen yhteiskunnassa. Näiden työmarkkinavaikutusten suhdetta valtakunnansovittelijan virkavelvollisuuteen edistää tasa-arvoa, tulisi arvioida tarkemmin. Myös oikeusturvan takeisiin liittyviä vaihtoehtoja tulisi pohtia laajemmin.

Lopuksi

Valtakunnansovittelijainstituutio on keskeinen osa suomalaista työehtosopimusjärjestelmää. Instituution toimintaa koskevan sääntelyn muuttaminen ilman työmarkkinaosapuolten yhteistä näkemystä, muuttaa työehtosopimusneuvotteluiden dynamiikkaa ja rapauttaa työmarkkinaosapuolten luottamusta instituution toiminnan puolueettomuuteen ja tasapuolisuuteen.

Työmarkkinoiden murrosvaiheelle on tyypillistä, että sopimusratkaisut työmarkkinaneuvottelujen uudesta rakenteesta syntyvät hitaasti.



Minna Ahtiainen

17.10.2024

Muutokseen sopeutuminen ja sopimustasapainon löytäminen työmarkkinaosapuolten kesken vie aikaa. Sopiminen on kuitenkin ainoa kestävä tapa rakentaa toimivaa työmarkkinajärjestelmää, eikä edellytyksiä sopimiselle tule heikentää lainsäädäntöä muuttamalla.

Lisätietoja Minna Ahtiainen, johtaja
minna.ahtiainen@sttk.fi
050 387 7030