



21.10.2024

OKV/2519/22/2024

OKV/2519/22/2024-OKV-3

Viite:

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausuntopyyntö 16.10.2024

Asia:

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

Taustaa

Oikeuskansleri antoi esitysluonnoksen lausuntokierroksen yhteydessä esityksestä lausuntonsa ([OKV/1486/21/2024](#)). Lisäksi oikeuskansleri on perustuslain 108 §:n 1 momenttiin ja 111 §:n 2 momenttiin perustuvassa valtioneuvoston yleisistunnon laillisuusvalvonnassa tarkastanut hallituksen esityksen ([OKV/1939/23/2024](#)). Valtioneuvoston yleisistunnossa 3.10.2024 oikeuskansleri esitti vielä valtioneuvoston esittelijälle kysymyksiä. Vastauksen saatuaan oikeuskansleri käytti valtioneuvoston yleisistunnossa puheenvuoron todeten, ettei esitykseen sisältynyt sellaisia oikeudellisia ongelmia, jotka estäisivät viemästä esitystä eduskuntaan. Silti hallituksen esitystä ei voida pitää ongelmattomana. Oikeuskansleri painotti, että esityksestä tarvitaan perustuslakivaliokunnan huolellinen arvio.

Oikeuskanslerin mukaan hallituksen esitys avaa Suomessa uudenlaisen lainsäädäntökäytännön, jota ei ole aikaisemmin myöskään perustuslakivaliokunnassa valtiosääntöisesti arvioitu. Taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävä palkanmuodostus ja työmarkkinoiden toimivuus sekä kansantalouden kokonaisuus ja kilpailukyky sekä julkisen talouden kestävyys ovat valtiosäännön näkökulmasta hyväksyttäviä ja painaviakin päämääriä. Ehdotus ja sen edustama sääntelymalli ovat kuitenkin jännitteisessä suhteessa perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvatun ammatillisen yhdistymisvapauden kanssa, ILO:n sääntelyn, EU:n perusoikeuskirjan 28 artiklan sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan kanssa.

Esityksellä puututtaisiin ainakin epäsuorasti sovittelijan riippumattomuuteen ja tasapuolisuuteen ja vaikutettaisiin sitä kautta myös osapuolten sopimusvapauteen.

Lainsäädäntömalli ja sääntelytekniikka

Kotimaisessa järjestelmässämme ja varsin vakiintuneessa sääntelytraditiossa on lähtökohtaisesti suhtauduttu pidättyväisesti siihen, että poliittisella ohjauksella taikka lainsäädännöllä puututaan työmarkkinoiden toimintaan. Useat työehtoihin, työaikaan, työsuhteisiin ja palkkaukseen liittyvät kysymykset on jätetty tietoisesti työmarkkinaosapuolten sopimusvapauden alaan niin, että niistä sovitaan työehtosopimuksissa. Kollektiivisen työoikeuden alalla valtiovallan rooli on suhtautua osapuoliin puolueettomasti pariteetti-ideologian mukaisesti. Vaikka talous- ja yhteiskuntapolitiikka kuuluu valtiovalle ja viime kädessä perustuslain 2 §:n 1 momentin säännöksen mukaisesti ylimpänä valtioelimenä toimivalle eduskunnalle, työehtosopimus- ja palkkapolitiikasta päättäminen kuuluu lähtökohtaisesti työmarkkinajärjestöille. Tällä kollektiivisen työoikeuden alalla pääsäännöt johdetaan yleisestä velvoiteoikeudesta, ei eduskunnan erityislainsäädännöstä.

Yleisen velvoiteoikeudellisen sääntelyn tunnuspiirteinä voidaan pitää yleisluonteisuutta ja avoimuutta sopimuskäytäntöjen kehittymiselle yhteiskunnan eri sektoreiden kehityksen mukaisesti. Kollektiivisen työoikeuden alalla työoikeudessa tarkoitettu pariteetti-ideologia palautuu ammatillista järjestäytymisvapautta koskevaan perustuslain 13 §:n ja vastaaviin Euroopan unionin perusoikeuskirjan perusoikeusartikloihin sekä niihin liittyviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja niiden tulkintakäytäntöön.

Eduskunnan valiokunnat ovat suhtautuneet pidättyväisesti työmarkkinoiden vapauden alueeseen, eivätkä ole usein ottaneet kantaa siihen, missä rajoissa valtio voi puuttua työmarkkinoiden toimintaan lainsäädäntöteitse. Esimerkiksi perustuslakivaliokunta on lausunut pääasiassa työtaisteluoikeudesta (ks. esim. [PeVL 9/2024 vp](#)). Perustuslakivaliokunta ei ole arvioinut valtiollisen sovittelujärjestelmän asemaa kollektiivisen neuvotteluoikeuden edistämisessä. Siksi perustuslakivaliokunnan käytännöstä ei ole saataville erityisen paljon merkittäviä oikeuslähteitä ja valtiosääntöoikeudellisia argumentteja.

Lähtökohtaisesti hallitus voi kotimaisen valtiosääntömme mukaan ehdottaa eduskunnalle säädettäväksi myös sellaisia lakeja, jotka ulottavat lainsäädännön uusille alueille. Silloin hallituksen esitykseen on kuitenkin sisällytettävä perusteellinen vaikutusarvio myös siitä, mihin tämänkaltaisen uusi avaus voisi tulevaisuudessa johtaa. On epäselvää, mitä vaikutuksia ehdotetulla lainsäädännöllä on työmarkkinoiden toimintaan. Hallituksen esitysluonnoksesta annetun lausuntopalautteen perusteella vaikuttaa siltä, että osapuolilla on hyvin erilaisia käsityksiä siitä, mihin ehdotettu lainsäädäntö voisi johtaa.

Kollektiivisesta työoikeudesta ja erityisesti sovittelutoiminnasta säätämällä on se mahdollinen vaikutus, että eri hallitukset ja eri eduskunnat vuorollaan lisäävät ja muuttavat sovittelulle asetettavia vaatimuksia. Jos nyt säädetään kansantalouden kannalta kestävästä palkanmuodostuksesta, voisi jokin toisenlainen eduskunnan enemmistö säätää sovittelun tavoitteeksi palkansaajien ostovoiman tasapuolisen parantamisen ja palkkaerojen kaventamisen. Vaarana on, että vaalikausittain sovittelulle asetetaan erilaisia tavoitteita. Tämä ei edistä kansainvälisissä normeissa tarkoitettulla tavalla kollektiivista neuvottelutoimintaa ja työmarkkinoiden toimivuutta.

Hallituksen esitystä on kutsuttu vientimalliksi ja esityksen perusteluissa viitataan useaan otteeseen vientialoihin. Ehdotettujen pykälien muotoilu on selvästi neutraalimpi. Voidaan pitää yleisesti epätydyttävänä sääntelytekniikkaa, jossa lainsäädännön tarkoitus kirjoitetaan pykälien sijaan perusteluihin.

Hallituksen esityksessä todetaan, että ehdotettu lainsäädäntö vastaa nykytilaa, erityisesti sovittelutoiminnan käytäntöjä. Jos nykytila on jo sellainen, mistä on tarkoitus säätää, voidaan kysyä, mihin lainsäädäntöä tarvitaan. Hallituksen esityksessä jää epäselväksi, onko – ja kuinka laajasti – ehdotetulla lainsäädännöllä kuitenkin tarkoitus tuoda sovittelutoimintaan sisällöllisesti uusia elementtejä ja missä määrin kyse on sovittelijan harkintavallan rajaamisesta aikaisemmin pääsääntöisesti noudatettuun käytäntöön ja erityisesti työmarkkinoiden yleisen linjan seuraamiseen.

Sovittelutoiminnan riippumattomuus

Ehdotuksella muutettaisiin sovittelijaa koskevaa sääntelyä niin, että lain työriitojen sovittelusta 11 §:ään lisättäisiin momentti. Sen mukaan sovittelijan on kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi meneteltävä sovittelutoimessaan siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuutta vaaranneta. Sääntely saattaa johtaa vaarantamaan sovittelijan puolueettomuutta ja riippumattomuutta riippuen siitä, mitä tarkoitetaan kansantalouden kokonaisedun turvaamisella, palkanmuodostuksen toimimisella ja työmarkkinoiden toimivuudella.

Hallituksen esityksen pykäläkohtaisista perusteluista selviää, että ehdotuksella vahvistettaisiin lain tasolla palkantarkistusten yleisen linjan huomioimista sovittelumenettelyssä. Vaikuttaa ilmeiseltä, että sovittelijan vapautta tarjota sovitteluratkaisua rajoitettaisiin. Sinänsä pyrkimystä noudattaa johdonmukaista ja yleistä linjaa voidaan pitää oikeudellisesti ja myös työmarkkinoiden toimintaedellytysten ja yleisen tasapuolisuuden kannalta perusteltuna.

Edelleen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan kuitenkin, että kansantalouden edun turvaamisella tarkoitettaisiin sitä, että sovittelijan tulisi sovittelutoimessaan kiinnittää huomiota

siihen, ettei kansantalouden kantokykyä ja kilpailukykyä vaaranneta sovittelutoiminnassa syntyneillä ratkaisulla. Lisäksi todetaan, että sovittelijan olisi kannustettava osapuolia hakemaan neuvotteluratkaisua, joka tukee kestäväää palkanmuodostusta. Nähdäkseni nämä perustelut saattavat ohjata tulkintaa siihen suuntaan, että sovittelijan olisi toiminnassaan otettava vahvemmin huomioon palkanmaksajien kuin palkansaajien näkemykset, taikka kiinnittää huomio yleisen linjan ohella nimenomaan tiettyjen työmarkkinasektoreiden työnantajien ja työntekijöiden kysymyksiin.

Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa olennaisia lähtökohtia ovat PL 13 § ja EU:n perusoikeuskirjan 28 artikla, joka kiinnittyy Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan ja ILO:n sopimuksiin, jotka ovat Suomea velvoittavia kansainvälisiä ihmisoikeusnormeja. Niissä, ja varsinkin ILO:n ammatillista järjestäytymisvapautta koskevassa soveltamiskäytännössä, korostetaan pidättyvää puuttumista yleisten talouspoliittisten tavoitteiden ja yleisen edun nimissä työmarkkinoiden kollektiiviosapuolten neuvottelutoimintaan. Siten sovittelua koskevaa lainsäädäntöä koskee korotettu tasapuolisuuden vaatimus, joka on johdettavissa kollektiivisten sopimuspuolten autonomiasta ja kollektiivisesta neuvotteluoikeudesta.

Sinänsä lienee kansantaloudellisesti perusteltu lähtökohta, että varsinkin kansainväliselle ja kotimaiselle kilpailulle avoimella sektorilla on suuri merkitys koko kansantalouden ja kansakunnan taloudellisen hyvinvoinnin edellytysten luojana ja että talouden yleinen kantokyky määrittää myös raamit julkisten palveluiden ja erilaisten julkisen vallan rahoittamien perus- ja muiden oikeuksien turvaamiselle. Siten on perusteltua selvittää kansantalouden kantokykyyn liittyvät seikat neuvottelu- ja sovittelutoiminnassa ja antaa niille painoa. Kysymys sen sijaan on, voivatko ne yksistään lakiin perustuen ohjata neuvotteluja, tai varsinkaan sovittelutoimintaa, vai pitäisikö sovittelussa jättää harkintavaltaa ottaa huomioon ehdotettua säännöstöä laajemmin myös alakohtaisia ongelmia. Tasapuolisuus ja viime kädessä yhdenvertaisuus edellyttävät, että eri sektoreita ja työnantajien ja palkansaajien ryhmiä kohdellaan myös toimialojen välillä tasapuolisesti etenkin lailla tehtävässä sääntelyssä.

Tasa-arvonäkökohdat

Tasa-arvovaltuutettu ei ole lausunnossaan kannattanut ehdotettuja muutoksia, vaan todennut esityksen tosiasialliseksi vaikutukseksi sukupuolten välisten palkkaerojen kasvamisen työmarkkinoilla. Hallituksen esitykseen sisältyy arvio ehdotusten tasa-arvovaikutuksista. Perusteluissa myönnetään, että ehdotus ei edistäisi sukupuolten välistä tasa-arvoa. Esityksessä tiedostetaan, että palkkojen nousu keskeisillä ventialoilla nostaa miesten palkkoja enemmän kuin naisten. Hallituksen esitykseen ei kuitenkaan sisälly ratkaisua sille, miten tämä ongelma ehdotetussa mallissa ratkaistaisiin, eikä täysin vakuuttavaa perustelua sille, miksi lainsäädäntö tästä huolimatta on välttämätöntä. Ehdotus on jännitteisessä suhteessa perustuslain 6 §:n kanssa.

Tasa-arvonäkökohtia punnittaessa on tarpeen samalla ottaa huomioon sekin, että valtiollisessa sovittelussa voidaan vain rajoitetusti ottaa huomioon tasa-arvonäkökohdat, vaikka tasa-arvon edistäminen yleisesti ottaen voidaan johtaa perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteesta ja 22 §:n mukaisesti perusoikeuksien turvaamisen ja edistämisen velvoitteesta johtuvaksi kaikkea valtiollista toimintaa yleisesti koskevaksi tavoitteeksi. Tasa-arvon kannalta tärkeimpiä kysymyksiä on kuitenkin työmarkkinoiden varsin voimakas eriytyminen sukupuolen mukaan eri palkkatasoille sijoittuviin aloihin.

Hallituksen esityksessä verrataan ehdotusta Ruotsissa omaksuttuun malliin, mutta se eroaa monilta osin nyt ehdotetusta lainsäädännöstä. On huomattavaa muun muassa, että Ruotsin Medlingsinstitutet tuottaa tietoa myös tasa-arvon toteutumisesta eli kokonaisuudessa sovitteluinstituutti ohjaa laajasti hyvin toimivaan palkanmuodostukseen.

Yhteenveto

Sovittelun puolueettomuuden ja työmarkkinaosapuolten kollektiivisen sopimusautonomian suojaamiseksi sekä työmarkkinoiden toimivuuden ja luottamuksen kannalta on perusteltua suhtautua nyt ja tulevaisuudessa pidättyvästi sovittelun sisältöä koskevaan sääntelyyn.

Esittelijäneuvos

Susanna Lindroos-Hovinheimo