

24.10.2024

Dnro TAS/669/2024

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
Tyvl@eduskunta.fi

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

Tasa-arvovaltuutettu kiittää Työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaa mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja toteaa, että se on jo aiemmin esityksen valmistelun yhteydessä esittänyt huolensa kyseisen ehdotuksen vaikutuksista naisten aseman parantamiseen työelämässä tasa-arvolain tavoitteiden mukaisesti (TAS/365/2024, VN/30511/2023, 11.7.2024)

Esitetyn tavoitteeksi on todettu valtakunnansovittelijan ja sovittelulautakunnan velvollisuus menetellä sovittelutoimessa kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuus vaarannu. Sovittelutehtävässään sovittelija ohjaisi työriidan osapuolia Suomen kilpailukyvyyn ja hyvin toimivan palkanmuodostuksen kannalta tasapainoisiin ratkaisuihin.

Tasa-arvovaltuutettu kiittää siitä, että asian valmistelussa on osin pyritty vastaamaan tasa-arvovaltuutetun kaipaamiin perusteluihin ja huolenaiheisiin.

Tasa-arvovaltuutettu ei silti edelleenkään kannata esityksen voimaansaatamista. Esityksen yhtenä tosiasiallisena seurauksena voidaan yhä pitää sukupuolten välisten palkkaerojen kasvamista työmarkkinoilla. Niin sanotun yleisen linjan mukaan toteutettavat prosenttikorotukset lisäävät naisvaltaisten alojen euromääräisiä palkkaeroja suhteessa ventialoihin.

Tasa-arvovaltuutetun arvio esityksestä keskittyy tasa-arvovaltuutetun toimivallan mukaisesti sukupuolten välisen tosiasiallisen tasa-arvon edistymiseen liittyviin kysymyksiin.

Tasa-arvon edistäminen ehdotetun sovittelujärjestelmän puitteissa

Esitys yhä osin tulkinnanvarainen

Esityksen mukaan valtakunnansovittelijan olisi kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi meneteltävä sovittelutoimissaan siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuutta vaaranneta. Työriitalain säännökset mahdollistavat, että sovittelija esittää työriidan osapuolten vaatimuksiin sellaisia myönnytyksiä ja tasoituksia, joita tarkoituksenmukaisuus ja kohtuus näyttävät edellyttävän. Esitettävällä sääntelyllä sovittelijan velvoitteita täsmennettäisiin kansantalouden kokonaisedun toteutumiseksi. 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.

Esityksen mukaan kansantalouden kokonaisetua sekä työmarkkinoiden ja palkanmuodostuksen toimivuutta edistävien tekijöiden huomiointia sovittelutoiminnassa on tarpeen vakiinnuttaa lain tasolla. Ehdotuksen tarkoituksena ei ole säätää tietyn työmarkkinamallin noudattamisesta.

Esityksessä todetaan, että valmistelussa katsottiin, ettei yleisen linjan muodostavaa sopimuskokonaisuutta voida määritellä lain tasolla yksiselitteisesti ennalta eikä kiinnittää tiettyyn yksittäiseen työehtosopimukseen. Toisaalta esityksessä on todettu, että on tarve täsmentää lainsäädäntöä siitä, että viime vuosien sopimuskiirroksilla on seurattu pääsääntöisesti viestintäalojen päänavausta ja myös valtakunnansovittelija on tätä noudattanut sovittelutoimissaan.

Esityksestä on sen jatkovalmistelun yhteydessä poistettu säädöksestä termi ”yleinen etu”, koska sitä on pidetty tulkinnanvaraisena ja esimerkiksi tasa-arvovaltuutetun mukaan hyvin kapeana, jos sillä viitataan vain kansantaloudellisiin näkökulmiin. Perusteluissa nämä kuitenkin yhä rinnastetaan ja todetaan, että ”kyse olisi ennen kaikkea puiteluontoisesta sääntelystä, jolla veloitetaan ottamaan huomioon kansantalouden kokonaisedun eli yleisen edun kannalta merkittävät näkökohdat sovittelutoiminnassa.”

Esityksessä todetaan, että tarkoituksena ei ole estää ala- ja tehtäväkohtaisten erityispiirteiden huomiointia sovintoehdotuksessa sovittelijan harkitsemalla tavalla. Ehdotuksella ei määriteltäisi sovintoehdotuksen yksityiskohtaista sisältöä. Sovintoehdotuksen sisältö voisi todetusti olla erilainen kuin yleisen linjan muodostanut ratkaisu.

Tasa-arvovaltuutettu painottaa, että on välttämätöntä, että neuvottelevilla osapuolilla on säännöksen ja sen perustelujen myötä riittävä ymmärrys siitä, missä määrin sovittelujärjestelmässä tosiasiallisesti on mahdollista poiketa ”yleisestä linjasta” ja miten tämä yleinen linja määrittyy, kun sitä

esityksessä ei nimenomaisesti ole haluttu sitoa tiettyihin työehtosopimuksiin (ns. vientimalli). Esitys jättää kuitenkin yhä epäselväksi sen kuinka laaja harkintavalta on ja kuinka laajasti annettu esitys voi lopulta poiketa ns. yleisestä linjasta sekä missä määrin sovittelun avulla syntyneessä työehtosopimuksessa voidaan huomioida samapalkkaisuuden edistämisen velvollisuus ja muu sukupuolten tasa-arvon edistäminen.

Viranomaisen velvollisuus edistää tasa-arvoa

Samapalkkaisuudessa on kysymys perus- ja ihmisoikeudesta. Valtion on kannettava vastuunsa samapalkkaisuuden tosiasiallisesta toteutumisesta ja kansainvälisten velvoitteiden toteutumisesta. Viranomaisille asetettu velvoite edistää tasa-arvon toteutumista koskee valtakunnansovittelijaa ja sovintolautakuntaa. Sovittelijoiden tulee tehtävässään huomioida lainsäädännössä asetettu velvoite samasta ja samanarvoisesta työstä maksettavasta samasta palkasta sekä muu sukupuolten välisen tasa-arvon tosiasiallinen edistyminen.

Tasa-arvovaltuutettu pitää hyvänä, että esitystä on tältä osin vielä tarkennettu. Tasa-arvovaltuutettu on aiemmin edellyttänyt, että lain perusteluista tulisi käydä ilmi, millä tavoin sukupuolten tasa-arvo ja samapalkkaisuuden edistämisvelvoite huomioidaan lain toimeenpanossa ja valtakunnansovittelijan työssä.

Esitetty muutos täsmentäisi siinä todetusti sovittelijan toimivaltaa esittää ”tarkoituksenmukaisuuden ja kohtuuden” kannalta tarpeellisia myönnytyksiä ja tasoituksia. Esityksessä todetaan, että ”Nykykäytäntöä vastaavasti sovittelijan harkinnassa olisi, kuinka yksittäiseen työriitaan löydetään erilaisia ratkaisuja, joissa huomioidaan kansantalouden kokonaisuus, työmarkkinoilla muodostuneet käytänteet sekä ala- ja tehtäväkohtaiset erityistarpeet.” Lisäksi todetaan, että ”sovittelijan harkintavallan turvaaminen jättäisi sovittelijalle myös tilaa huomioida viranomaisille asetettu velvoite edistää tasa-arvon toteutumista.”

Esityksen mukaan sovittelijalle jätettävä harkintavalta mahdollistaa samapalkkaisuutta ja sukupuolten tasa-arvoa edistävät ratkaisut osana sovintoehdotuksen kokonaisuutta. Samapalkkaisuutta voitaisiin edistää esimerkiksi palkantarkistusten kohdentamisella tehtäviin, joissa on erityisiä palkkauksen kehittämistarpeita. Tasa-arvon toteutumista on mahdollista edistää myös niin sanottuja tekstikysymyksiä, kuten perhevapaisiin liittyviä määräyksiä, kehittämällä.

Esitys toteaa lisäksi, että laissa ei määriteltäisi esimerkiksi sitä, miten palkantarkistusten ja muiden kustannusvaikutteisten tekstimuutosten osuuk-sien tulisi jakautua keskenään yksittäisessä sovintoehdotuksessa, tehtäisiinkö palkantarkistukset prosenttiperusteisina korotuksina tai

kohdennettaisiinko suurempia palkantarkistuksia tiettyihin tehtävä- ja palkkaluokkiin. Sääntelyn puitteissa olisi mahdollista toteuttaa niin ikään erilaisia palkkarakenteiden uudistuksia. Ehdotuksella ei myöskään estettäisi työmarkkinaosapuolia sopimasta keskenään esimerkiksi siitä, kuinka alojen välisen palkkatasa-arvon toteutuminen huomioidaan palkkaratkaisuissa.

Tasa-arvovaltuutettu pitää tärkeänä, että nämä seikat on tuotu lain perusteluihin. Tärkeää on myös niiden huomioiminen myös todellisuudessa sovittelutoiminnassa huomioon.

Tasa-arvovaltuutettu kiinnittää huomiota siihen, että vaarana on kuitenkin ns. ”yleisen linjan”, käytännössä ns. vientimallin seuraaminen muissa sopimusratkaisuissa esimerkiksi niin, että palkankorotukset toteutetaan yhä lähtökohtaisesti prosenttiperusteisesti.

Tämä, kuten tasa-arvovaltuutettu on aiemminkin tuonut esiin, ei ainoastaan betonoisi nykyisiä sukupuolten välisiä palkkaeroja, vaan myös kasvat- taisi niitä entisestään. Jos ”yleinen linja” määrittyy prosentuaalisena kus- tannusvaikutuksena, johtaa se tosiasiallisesti euromääräisten palkkaerojen suurempaan kasvuun jokaisella työehtosopimuskierröksellä eri alojen välillä. Näin jokainen prosenttiperusteinen palkankorotuskierrös tulee kasvat- tamaan sukupuolten välistä palkkaeroa miesenemmistöisten alojen palkko- jen ollessa lähtökohtaisesti suurempia.

Tasa-arvovaltuutettu haluaa lisäksi nostaa esiin huolensa ns. ”joustavuuden lisääntymisestä”. Hallituksen esityksen aiemmassa muodossa liikkumavaraa poiketa ns. yleisestä edusta todettiin voitavan hakea joustavuuden avulla ja tällöin olisi ollut mahdollista poiketa yleisen edun mukaisesta ratkaisusta. ”Joustavuuden” lisääntyminen entisestään työehdoissa, esimerkiksi työ- ajassa, voi käytännössä usealla naisvaltaisella toimialalla tarkoittaa muun muassa työn ja perhe-elämän yhteensovittamisen vaikeutumista entises- tään, kohdistuen erityisesti äiteihin. Tällainen sopimusratkaisu olisi vastoin tasa-arvolain tavoitetta työ – ja perhe-elämän yhteensovittamisesta.

Työehtosopimusosapuolten roolista tasa-arvon edistämiseksi

Sovittelijalle jätettävä harkintavalta mahdollistaa esityksen mukaan suku- puolten tasa-arvoa edistävät ratkaisut osana sovintoehdotuksen kokonai- suutta. Esityksessä painotetaan toisaalta sitä, että sovittelijalla on tosiasi- assa varsin rajatut mahdollisuudet edistää etenkin alojen välistä palkka- tasa-arvoa. Jos osapuolet eivät vaatimuksissaan kiinnitä huomiota tasa-ar- von edistämiseen, sovittelijalla ei tosiasiassa juurikaan ole keinoja siihen.

Kuitenkin myös sovittelijan olisi toimessaan muistettava sille viranomai- sena asetettu velvoite edistää tasa-arvon toteutumista. On perusteltua kat- soa, että sovittelijan tulisi kiinnittää osapuolten huomiota tasa-arvokysy- myksiin osin viranpuolesta, siinä laajuudessa kuin mahdollista.

Tasa-arvovaltuutettu painottaa tältä osin myös työehtosopimusosapuolten roolia osaltaan tasa-arvon edistämisessä. Tasa-arvolaisia ei aseteta suoraan työmarkkinajärjestöille velvollisuutta edistää tasa-arvoa. Tasa-arvolaki velvoittaa kuitenkin jokaista työnantajaa edistämään tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sukupuolten välistä tasa-arvoa. Ei voi ajatella, että työnantajat vapautuisivat tasa-arvolain velvoitteista ja erityisesti lain tarkoituksen edistämisestä järjestäytyessään kollektiivisesti neuvottelemaan työehdoista työnantajaliittona.

Työehtoneuvotteluissa ja osana sovittelua tulisi näin kiinnittää huomioita kunkin alan erityispiirteisiin kuten esityksen mukaan on mahdollista ja huomioida että lakiesityksessä ei nimenomaisesti todeta luodun tiettyä työmarkkinamallia tai kiinnitetä sovintoehdotusta tiettyjen alojen sopimusten monistamiseen (ns. vientimalli) vaan yleisemmin yleiseen linjaan. Laki tai sen perustelut eivät edellytä suoraan esimerkiksi palkankorotusten toteuttamista prosenttiperusteisesti.

Tasa-arvovaltuutettu painottaa lisäksi osaltaan, että olisi keskeistä, että työehtosopimusosapuolet neuvottelujen kaikissa vaiheissa virka- ja työehtosopimusten esityksiä valmistellessaan, tehdessään ja lopullista sopimusta solmiessaan sitoutuisivat tarkistamaan esityksen sukupuolivaikutukset (Työehtosopimusten sukupuolivaikutukset samapalkkaisuuden näkökulmasta -tutkimushanke, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2023:35, s. 162).

Tasa-arvon edistäminen ehdotetun sovittelujärjestelmän ulkopuolella

Esitystä on perusteltu laajasti sillä, että siinä esitetty muutos ei vaikuttaisi työmarkkinaosapuolten oikeuksiin tai velvollisuuksiin, eikä työehtosopimusneuvotteluihin siltä osin, kun valtakunnansovittelija tai sovittelulautakunta eivät ole niissä mukana. Työmarkkinaosapuolten mahdollisuus tehdä sopimuksia keskenään säilyisi ennallaan.

Esityksessä todetaan, että osapuolilla ei ole pakkosovintoa. Osapuolet voivat lähteä sovittelutilanteesta ilman sovintoa. Osapuolet voivat sopia yleistä palkankorotuslinjaa korkeammista palkoista, kunhan se tapahtuu ilman sovittelijan riitatilanteeseen tuomaa esitystä.

Tasa-arvovaltuutettu on jo aiemmin esittänyt huolensa tältä osin ja katsoo, että ehdotuksella on tosiasiallisia vaikutuksia sovintomahdollisuuksiin ja myös naisten aseman parantamiseen työelämässä.

Mikäli ns. yleistä linjaa korkeampiin palkankorotuksiin olisi mahdollista päästä vain sovittelujärjestelmän ulkopuolella, järjestelmä ei olisi tosiasiallisesti kaikkien alojen käytettävissä. Paine välttää sovittelijalle joutuminen rajaisi käytännössä lakon uhan käyttämisen naisennemmistöisiltä aloilta. Laillisen painotustoimen puuttuminen tietyiltä aloilta tosiasiallisesti

rajoittaisi näiden alojen työehtoneuvottelumahdollisuuksia ja työehtojen kehittämistä.

Tasa-arvovaltuutettu on jo aiemminkin tuonut esiin, että esityksessä hyvin hypoteettiseksi esiteltyä mahdollisuutta jonkinlaisen uuden sovittelujärjestelmän kehittämisestä ei voida pitää todellisena mahdollisuutena sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi.

Ehdotuksella voi olla myös muita kielteisiä vaikutuksia tasa-arvon edistymiseen. Ehdotus voi heikentää osapuolten luottamusta sopimusjärjestelmään ja samalla sovittelujärjestelmän toimivuutta. Voidaan pitää todennäköisenä, että yleisen epävarmuuden lisääntyminen työmarkkinoilla saattaa entisestään heikentää tasa-arvolain tavoitteen vastaisesti toimia naisten aseman parantamiseksi työelämässä.

Segregaation purusta

Esityksessä todetaan, että naisten ja miesten palkkaerojen taustalla on ensisijaisesti työmarkkinoiden voimakas segregaatio sukupuolen mukaan. Sen mukaan segregaatiota ei pureta sovittelutoiminnassa syntyvin palkkaratkaisuin.

Esityksessä nostetaan tältä osin esiin Sosiaali- ja terveysministeriön tuoreen tutkimuksen (Policy brief: Työmarkkinoiden sukupuolen mukaisen segregaation purkaminen – Suosituksia päättäjille. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2023:20) työmarkkinoiden segregaatioiden purkamiseksi, jossa keinoiksi suositellaan esimerkiksi koulutuspoliittisia toimia, tilasto- ja tutkimustiedon tuottamista sekä työpaikkojen tasa-arvosuunnitelmien laadun parantamista.

Tasa-arvovaltuutettu pitää segregaation vähentymistä työmarkkinoilla tärkeänä tasa-arvotavoitteena ja kannattaa ehdotettuja keinoja. Tasa-arvovaltuutettu kehottaa erityisen vahvasti työnantajia parantamaan tasa-arvosuunnitelmiansa laatua ja ottamaan niihin riittävästi arvioitavissa olevia toimenpiteitä tasa-arvon edistämiseksi.

Tasa-arvovaltuutettu katsoo kuitenkin, että myös naisvaltaisten alojen suotuisalla palkkakehityksellä olisi osaltaan vaikutusta segregaation vähentymiseen.

Ruotsin malli

Ehdotettua uudistusta on useasti ja toistuvasti valmistelun yhteydessä perusteltu niin kutsutulla Ruotsin mallilla. Tasa-arvovaltuutettu kiittää esitystä siltä osin, että siinä on joltain osin huomioitu valtuutetun ja arviointineuvoston vaatimus Ruotsin järjestelmän tarkemmasta esittämisestä.

Tasa-arvovaltuutettu on jo aiemmin tuonut esiin, että Ruotsin malli ei tarkoita joustamattomuutta. Vaikka Ruotsissa teollisuusaloilla on vahva rooli paikallisessa palkanmuodostuksessa, voidaan niin kutsutusta yleisestä linjasta poiketa - ja näin on tehty muun muassa kunnallisilla sopimuksilla, jotka käytännössä koskevat nimenomaan naisenemmistöisiä aloja.

Ruotsissa työriitojen valtiollisesta sovittelusta vastaavan sovittelijaviranomaisen laissa säädettyä tehtävänä on edistää hyvin toimivaa palkanmuodostusta. Hallituksen esityksessä on käyty tätä läpi ja todettu, että kyseisen lain perusteluissa viitataan kilpailukykyisen sektorin merkitykseen. Asetuksessa (Förordning (2007:912) med instruktion för Medlingsinstitutet) täsmennetään sovittelijaviranomaisen tehtäviä. Asetuksen 2 §:n mukaan sovittelijaviranomaisen tehtävänä on muun muassa valvoa ja ylläpitää työmarkkinoilla vallitsevaa yhteisymmärrystä kilpailulle alttiin sektorin palkkaratkaisusta. Sovittelun tavoitteena on huolehtia hyvin toimivasta palkanmuodostuksesta, mikä tarkoittaa sitä, että sovittelun tarkoituksena on pitää huolta vientiteollisuuden kilpailukykyistä. Keskeisten teollisuusalojen palkankorotustasoa eli merkkiä pidetään sitovana palkankorotustason ylärajana. Sovittelijan ei sovi esittää sovintoesitystä, jonka palkankorotukset ylittävät merkin asettaman rajan, mutta sinänsä osapuolet voivat halutesaan sopia paremmista eduista.

Esityksen mukaan ns. merkin on katsottu toimivan varsin hyvin palkankorotusten yleisen linjan määrittäjänä Ruotsissa. Siinä on kuitenkin tuotu myös esiin, että osapuolten välillä on ollut tulkintaerimielisyyksiä siitä, miten sellaiset etuudet, joilla ei ole suoraa hintaa, voidaan "hinnoitella". Merkkiä on myös arvosteltu siitä, että se jäykistää palkkarakenteita ja vaikeuttaa palkkavääritysten oikaisemista.

Näyttäisi välttämättömältä, että lakia säädettäessä näihin esiin nostettuihin järjestelmän kipukohtiin kiinnitettäisiin enemmän huomioita. Lisäksi ehdotoman tärkeää on huomioida nyt esitetyn mallin rajallisuus suhteessa ns. Ruotsin malliin.

Ruotsissa sovittelijaviranomaiselle asetetaan myös muita tehtäviä, joita Suomessa sovittelijalla ei ole. Sovittelijaviranomaisen tehtävänä on kerätä, koota ja tulkita palkanmuodostuksen kannalta tärkeitä tilastoja. Sovittelijaviranomaisen on lisäksi analysoitava palkkakehitystä tasa-arvonäkökulmasta ja keskustellessaan työmarkkinaosapuolten kanssa tulevista ja meillä olevista sopimusneuvotteluista kiinnittää huomiota siihen, että keskeiset työehtosopimukset laaditaan siten, että ne edistävät paikallisten osapuolten työtä palkkakysymyksissä tasa-arvonäkökulmasta.

Näin arvioidessa ns. Ruotsin mallia ja esityksen toteutusta siitä, että Ruotsin palkkatasa-arvokehitys ei tue arviota siitä, että vientivetoisen

palkanmuodostusmallin noudattaminen johtaisi sukupuolten välisten palkkaerojen kasvamiseen, on kiinnitettävä huomioita järjestelmien eroavaisuuksiin.

Esityksen mukaan ”Suomessa valtiollisen sovittelujärjestelmän resursointi on myös huomattavasti vaatimattomampaa kuin Ruotsissa.” Tasa-arvovaltuutetun mukaan tätä ei voida pitää perusteluna sille, että nyt esitetty ehdotus poikkeaa merkittäväällä tavalla ns. Ruotsin mallista. Mikäli lainsäätäjän tarkoituksena on luoda enemmän Ruotsin mallia vastaava sovittelujärjestelmä, tulee sen huomioida myös resurssitarpeet tältä osin.

Tasa-arvovaltuutettu

Rainer Hiltunen

Ylitarkastaja

Suvi Vilches