



Lausunto 25.10.2024

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Valtakunnansovittelijan toimisto kiittää mahdollisuudesta tulla kuultavaksi liittyen hallituksen esitykseen nro 146/2024 vp.

Yleistä

Nyt ehdotetut muutokset lakiin työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä (jäljempänä työriitalaki) perustuvat hallitusohjelmakirjaukseen, jonka mukaan ”Suomen pitkän tähtäimen kilpailukyvyn vahvistamiseksi hallitus vahvistaa vientivetoista työmarkkinamallia. Laissa työriitojen sovittelusta säädetään, että palkantarkastusten yleistä linjaa ei voida ylittää valtakunnansovittelijan toimistosta tai sovittelulautakunnan toimesta annettavalla sovintoehdotuksella.” Hallitusohjelmakirjaus herätti työmarkkinatoimijoissa monenlaisia tuntemuksia ja useat juristit pitivät asian kirjaamista lainsäädäntöön vaikeasti toteutettavana. Siihen nähden lakiehdotuksen valmistelussa on onnistuttu varsin hyvin. Ehdotus sekä tunnistaa hallitusohjelmassa linjatun lainmuutoksen hengen että täydentää ja täsmentää nykyiseen lainsäädäntöön jo kirjattuja sovittelijaa ohjaavia säännöksiä.

Lakimuutosta valmistelleessa työryhmässä oli esillä erilaisia vaihtoehtoja hallitusohjelmaan sisältyneen ajatuksen kirjaamistavasta. Nyt valittu varsin yleisluonteinen kirjaustapa lakitekstiin sovittelijan velvollisuudesta menetellä ”kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuus vaarannu” täsmentää nykyisen työriitalain 1 §:ssä ilmaistua valtakunnansovittelijan tehtävää edistää työmarkkinoiden toimintaa.

Esitys on elänyt varsin paljon valmistelun aikana ja muovautunut sovittelijan toimiston näkökulmasta selvästi parempaan suuntaan. Tämänhetkisen muotoilun osalta sovittelijan toimisto ei näe mainittavia ongelmia sovittelutoiminnan kannalta. Sovittelijan toimiston näkemyksen mukaan ehdotettu muutos ei sido sovittelijan käsiä enemmän kuin nykyinen lainsäädäntö tai työmarkkinakäytäntö, koska nyt lakiin kirjattua periaatetta on noudatettu sovittelussa jo useita vuosikymmeniä. Nähtäväksi kuitenkin jää, miten osapuolet toimivat sovittelussa ja minkälaisen roolin nyt ehdotettu lainmuutos saa käytännön sovittelutilanteissa.

Työmarkkinoiden yleisen linjan merkitys

Toisin kuin julkisuudessa nyt väitetään, tällä lainmuutoksella ei olla luomassa Suomeen uutta työmarkkinamallia tai puututa työmarkkinaosapuolten sopimusautonomiaan. Eri aloilla toimivat sopimusosapuolet voivat siis edelleen neuvotella omista työsuhteen ehdoistaan kuten ennenkin. Laki koskee vain sovittelijoiden työtä tilanteissa, joissa osapuolet eivät omissa neuvotteluissaan pääse ratkaisuun ja turvautuvat sovittelijoiden apuun joko antamalla työtaisteluilmoituksen tai hakeutumalla vapaaehtoiseen sovitteluun.

Laki täydentää nyt voimassa olevia työriitalain säännöksiä, jotka koskevat sovittelutoimintaa. Kyseessä on siis työrauhajärjestelmän yhtä osaa koskeva muutos, jossa täsmennetään jo olemassa olevaa työriitojen sovittelua koskevaa säännöstöä.

Sovittelijat ovat noudattaneet ns. työmarkkinoiden yleistä linjaa jo 1960-luvulta lähtien. Neuvottelukierroksen avaajina toimivien merkittävien liittojen palkkaratkaisulla on ollut muiden alojen sopimusneuvotteluja ohjaava vaikutus myös liittojen käydessä omia neuvottelujaan. Viime vuosina yksityisen puolen työnantajien tiukka keskinäinen koordinaatio on johtanut siihen, että yleisen työmarkkinajärjestelmän noudattaminen on vahvistunut entisestään. Sovittelussa perusteena sille, että ns. päänavaajien palkkaratkaisua on suojattu sovittelussa, on ollut se, että yksikään sopimusala ei elä umpiossa vaan yhdellä alalla tehdyllä sopimusratkaisulla on merkittäviä heijastusvaikutuksia muille aloille. Entinen valtakunnansovittelija Teuvo Kallio (sovittelijana 1975-1976 ja 1980-1990) totesi jo 1980-luvulla seuraavaa:

”Itsestään selvänä lähtökohtana on pidettävä, että sovittelussa otetaan huomioon työrauhan jo sitoutuneiden sopimusehdot. He ovat sovitteluun nähden ulkopuolisia mutta osa kokonaisuudesta. Kestävän sopimustoiminnan kannalta ei ole puolusteltavissa, että myöskään sovittelun työriidan osapuolet sulkevat silmänsä tältä osin ja seurauksista välittämättä.”

Kallio korosti myös, että sovittelussa metsä on nähtävä puilta ja ”kulloinkin sovittettava työriita on pyrittävä sijoittamaan osaksi kokonaisuutta”. Kallion mukaan yleisen linjan muodostuttua työmarkkinoilla joko tulopoliittisen kokonaisuuden tai ns. liittokierroksen päänavaajien ratkaisun kautta työmarkkinakokonaisuuden hallitsemiseksi tästä linjasta muodostuu ainoa tarkoituksenmukainen lähtökohta etsittäessä ratkaisuja sovitteluun tuleville työriidoille. Kallio toteaa myös, että sovintoehdotuksella yksittäisessäkin työriidassa tulee pyrkiä tukemaan eikä vaarantamaan työrauhaa koko työmarkkinakentässä (Teoksessa Yleinen etu sovittelussa, 1985, In Memoriam Kaarlo Sarkko, Työoikeudellisen yhdistyksen vuosikirja 1984).

Jos minkäänlaista korotuksia hillitsevää käytäntöä ei olisi, sovittelusta haettaisiin paljon nykyistä useammin muiden alojen ratkaisuja parempia ratkaisuja. Tämä tarkoittaisi myös sitä, että päänavaajina toimivat liitot joutuisivat erittäin epäedulliseen asemaan suhteessa omaan jäsenistöönsä. Todennäköisesti avausratkaisun aikaansaaminen viivästyisi olennaisesti tai sopiminen saattaisi käydä jopa mahdottomaksi. Ns. nousevin huudon käyty neuvottelukierros olisi Suomen kansantalouden kannalta kestävämpi. Tästä on hyvänä esimerkkinä vuosina 2007-2008 käyty koordinoimaton neuvottelukierros. Näiden kokemusten seurauksena työnantajapuoli on korostanut vahvasti neuvottelukoordinaation tarvetta.

Myös muissa pohjoismaissa neuvotteluja koordinoidaan tarkoituksena tukea sopimusjärjestelmän toimivuutta. Muissa pohjoismaissa työmarkkinajärjestelmään ovat sitoutuneet sekä työnantaja- että työntekijäpuolen edunvalvontajärjestöt myös keskusjärjestötasolla ja tunne järjestelmän omistajuudesta ja asemasta koko yhteiskunnan toimivuuden kannalta on vahva työmarkkinakentän kummallakin puolella.

Viime vuosien neuvottelukierrokset on käyty EK:n jäsenliittojen yksipuolisen koordinaation tahdittamina. Poikkeus noudatetusta linjasta on ollut vuoden 2022 kunta- ja hyvinvointialueiden osalta tehty sopimusratkaisu, joka syntyi sovittelulautakunnan toiminnan pohjalta. Tämä ratkaisu herätti paljon

kritiikkiä yksityisen puolen työnantajaleirissä ja sekä eräissä palkansaajaliitoissa ja vaikeutti olennaisesti vuoden 2022 lopussa alkanutta neuvottelukierrosta ja siihen liittyneitä sovitteluprosesseja. Ajatus julkisen sektorin palkkajohtajuudesta on monin tavoin ongelmallinen työmarkkinoiden toimivuuden ja kansantalouden kestävyyskannalta.

Sovittelujärjestelmä: Suomi vs. muut pohjoismaat

Kaikissa pohjoismaissa on katsottu, että maan kilpailukyvyyn ja kestävänsä talouskehityksen kannalta on tarkoituksenmukaisinta, että työmarkkinoilla laajasti noudatetun palkankorotuslinjan määrittävät kansainväliselle kilpailulle alttiit ventilaat. Vaikka julkinen sektori ei ole mukana linjaamassa ventiteollisuuden neuvotteluissa syntyvää yleistä työmarkkinalinjaa (Ruotsissa Industriavtaliin perustuva ns. "märket", Norjassa ns. frontfaget-ratkaisu), se on kuitenkin muissa maissa sitoutunut sitä noudattamaan. Julkisen sektorin palkkakehityksen tarpeet on pystytty huomioimaan joustavilla ratkaisulla, joissa keskeisenä tekijänä on ollut paikallisten sopimismahdollisuuksien hyödyntäminen sekä kaiken kaikkiaan teollisuussopimuksen pelisääntöihin sitoutuminen ja sen edellyttämä osapuolten keskinäinen luottamus.

Muissa pohjoismaissa noudatettu käytäntö perustuu työmarkkinaosapuolten omiin sopimuksiin. Valittavasti Suomessa työmarkkinajärjestöt eivät ole päässeet mallista yhteisymmärrykseen ja siksi hallitus pyrkii nyt vahvistamaan mallin toteutumista sovittelutoiminnassa lainsäädännön kautta.

Myös Ruotsissa sovittelutoimi on sidottu osaksi koordinoitua neuvottelijajärjestelmää lainsäädännön keinoin. Ruotsissa ns. medbestämmandelagenissa säädetään, että sovitteluviranomaisen on edistettävä hyvin toimivaa palkanmuodostusta. Lain esitöissä kuvataan, mitä tällä tarkoitetaan ja miten kansantalouden näkökohdat tulisi ottaa huomioon sovittelussa. Työmarkkinoille aiheutuvaa haittaa on kuvattu aiheutuvan esimerkiksi liian korkeista palkankorotuksista, jotka heikentävät kilpailukykyä tai työllistämismahdollisuuksia sekä sovittelussa olevan alan että muiden alojen osalta. Myös sovitte-luistituution tehtäviä koskevassa asetuksessa (Förordning 2007: 912) korostetaan hyvin toimivaa palkanmuodostusta. Asetuksen mukaan sovittelijoiden on muun muassa valvottava ja ylläpidettävä työmarkkinoilla vallitsevaa yhteisymmärrystä kilpailulle alttiin alan palkkaratkaisusta. Käytännössä tämä on tarkoittanut sitä, ettei sovittelussa tehdä yleisen linjan ylittäviä ratkaisuja.

On syytä todeta, että vaikka kaikissa pohjoismaissa on olemassa valtiollinen sovittelujärjestelmä, sovittelijoiden tehtävät ja toimivaltuudet vaihtelevat. Suomalaista järjestelmää lähimpänä on Norjan valtiollinen sovitteluelin. Ruotsissa sovitteluelimellä on paljon sellaisia tehtäviä, joita muissa pohjoismaissa ei ole määrätty sovittelijoiden tehtäväksi, kuten esimerkiksi valtakunnallisesta palkkatilastoinnista huolehtiminen ja tietotuotanto neuvottelijoiden käyttöön. Tämä näkyy myös sovitteluelimen resursoinnissa.

Nykyinen sovittelukäytäntö

Työriidat voivat päätyä sovitteluun joko työtaisteluilmoituksen kautta tai osapuolten yhteisellä päätöksellä hakeutumalla vapaaehtoiseen sovitteluun. Yleensä sovittelu käynnistyy työntekijäliiton antaman lakkovaroituksen kautta. Työnantajapuolen ilmoituksia työsulusta on annettu selvästi harvemmin. Viime vuosina näitä ei ole ollut lainkaan. Sovittelija voi myös käynnistää sovittelun muissakin tapauksissa, jolloin sovittelijan tietoon on tullut työrauhaa vaarantava työriita.

Sovittelussa on käytännössä vain rajoitetusti aikaa. Lakko ajoitetaan usein alkamaan heti sen jälkeen, kun kaksi viikkoa työtaisteluilmoituksen antamisesta on kulunut. Käytännössä sovittelu-aikaa on siis vain vajaa kaksi viikkoa tai joillakin aloilla vain noin reilu viikko, vaikka sovittelu käynnistettäisiin välittömästi. Tiukan aikaraamin takia käsiteltävät asiat on rajoitettava minimiin, jotta niitä ehdittäisiin käsitellä. Tyhjäkäyntiin ei ole varaa.

Nykylläkäytännössä on jo nyt paljon sovittelijaa ohjaavaa tekstiä. Lain 1 §:n mukaan valtakunnan- sovittelijan virka on olemassa *työmarkkinoiden toimivuuden edistämiseksi* ja työriitojen sovittelua varten. Työmarkkinoiden toimivuuden edistäminen on laaja ilmaisu ja sen on katsottu tarkoittavan muun muassa sitä, että sovittelijoiden on pyrittävä mahdollisuuksien mukaan ehkäisemään työmarkkinahäiriöitä, jotka vaarantavat työmarkkinoiden toimivuuden. Lain 11 §:ssä taas ohjataan sovittelijaa menettelyssä toteamalla, että sovittelijan tulisi saada riidan osapuolet täsmällisesti määrittelemään riitakohdat ja rajoittamaan ne mahdollisimman vähiin. Säännöksen mukaan sovittelijan tulee myös johtaa riitapuolet sovintoon lähinnä heidän *omien ehdotustensa ja tarjoustensa perusteella*, joihin sovittelijan on ehdotettava sellaisia *myönnytyksiä ja tasoituksia*, mitä *tarkoituksenmukaisuus ja kohtuus* näyttävät vaativan. Jo nämä säännökset johdattelevat sovittelijoita tekemään kokonaisharkintaa ja sulkevat pois erilaiset äärimmäisratkaisut, joilla voi olla työmarkkinoiden toimintaa vaarantavia heijastusvaikutuksia.

Vain osassa työriidoista on kyse palkkatasoon liittyvästä riidasta. Osapuolilla voi olla eri näkemyksiä erilaisista työehtosopimuksen sisällölliseen kehittämiseen liittyvistä tekstikysymyksistä, liittojen edustavuudesta tai ylipäänsä tarpeesta ja mahdollisuudesta neuvotella uusi työehtosopimus tai jatkaa vanhaa sopimusta. Sovittelussa keskustellaan muun muassa työehtosopimuksen soveltamisalasta, sopimuskauden pituudesta ja palkankorotusten ajankohdista ja muodosta, sopimuksen jatkamisesta tai erilaisista yhteistyön muodoista sopimuskauden aikana. Sovittelussa rakennetaan näistä erilaisista palasista sellainen ratkaisu, joka olisi kummankin osapuolen hallinnoissa hyväksyttävissä. Jokainen sovittelu on erilainen. Usealla alalla on suuria kehittämistarpeita ja työehtosopimuksen päivittäminen olisi erittäin tärkeää sekä henkilöstön että yritysten ja organisaatioiden toimintaedellytysten turvaamiseksi muuttuvassa maailmassa.

Vuoden 2022-2023 neuvottelukierroksella sovittelijan toimistoon päätyi 23 sopimusalaa työtaisteluilmoituksen kautta. Tämän lisäksi vapaaehtoisessa sovittelussa oli toistakymmentä sopimusalaa. Muutama liitto haastoi yleistä linjaa ja ilmoitti päätavoitteekseen saada muita aloja ja yleistä linjaa korkeammat palkankorotusratkaisut. Jos yleistä linjaa koskeva käytäntö olisi ollut yhteisesti vahvistettu, näissä sovittelussa olisi voitu paremmin keskittyä alan omien erityiskysymysten käsittelyyn. Tämä puoltaa nyt ehdotettavan lainmuutoksen tarvetta.

Toisaalta nähtäväksi jää, mitä käytännön vaikutuksia ehdotuksella on sovitteluprosessiin. Vasta ehdotuksen toteutuessa nähdään, miten se mahdollisesti muuttaa sovittelumenettelyä, miten osapuolet käyttäytyvät sovittelussa ja minkälaisia vaatimuksia sovitteluprosessiin tai sen lopputulokseen liittyen esitetään. On syytä muistuttaa, että sovittelu perustuu osapuolten luottamukseen. Nykylain 10 §:n 2 momentin mukaan sovittelun osapuoli voi asettaa ehdon, ettei sovittelijalle annettuja tietoja saa ilmaista muille ilman osapuolen antamaa lupaa. Ehdotuksen käsittelyssä on huolehdittava siitä, että sovittelun osapuolet voivat jatkossakin luottaa siihen, että heidän sovittelussa esittämänsä tiedot ovat ehdottoman luottamuksellisia – olivatpa ne sitten kirjallisia tai suullisia. Vaatimukset hallintoi-

men avoimuudesta ja tiedonsaantia koskevat periaatteet ovat sovittelun luonteen vuoksi siten sovittelussa vain rajallisesti toteutettavissa.

Lopuksi

On valitettavaa, että suomalaiset työmarkkinaosapuolet eivät ole kyenneet sopimaan työmarkkina-neuvotteluissa ja sovittelussa noudatetuista yhteisistä periaatteista pohjoismaisten kollegoiden tavoin. Nyt ehdotetun lainmuutoksen läpivienti lainsäädäntöteitse ei ole ideaaliratkaisu, mutta sovittelijan toimiston näkemyksen mukaan jo aiemmin sovittelumenettelyssä noudatetun käytännön vahvistaminen saattaa rauhoittaa työmarkkinakenttää, rajoittaa turhaa hakeutumista sovittelijan puheille sekä kannustaa työmarkkinaosapuolia etsimään nykyistä tehokkaammin itse omatoimisesti omissa neuvotteluissaan kestäviä ratkaisuja. Valtakunnansovittelijan toimistolla ei ole huomauttamista ehdotettuihin pykälämuotoiluihin.

Anu Sajavaara
Valtakunnansovittelija

Jukka Ahtela
Sivutoiminen sovittelija, valtakunnansovittelijan sijainen