

Ulla Liukkunen
Professori
15.11.2024

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

HE 146/2024

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

Työriitojen sovittelujärjestelmällä on tärkeä yhteiskunnallinen ja työmarkkinapoliittinen tehtävä. Sovittelutoimella on tärkeä asema työmarkkinaosapuolten välisten suhteiden edistäjänä. Hyvin toimivalla sovittelutoimella on laajalti merkitystä työmarkkinoiden vakauden ja ennakoitavuuden turvaamiselle. Sovittelutoimea voidaan pitää oleellisena osana toimivaa työmarkkinajärjestelmää.

Kollektiivisen sopimustoiminnan yleinen lainsäädännöllinen kehikko perustuu vakiintuneisiin sääntelytapoihin ja on tarkoitettu säilymään huolimatta kehityskuluista, jotka eri tavoin muuttavat sopimisen painopisteitä tai sektorikohtaisia asetelmia. Tämä kehikko on myös nähtävä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta, ja tähän kehikkoon liittyy olennaisena tekijänä työriidoista sääntely sekä sen osana sovittelijantoimen riippumattomuus ja puolueettomuus.

Vallitseva oikeustila rakentuu siis sovittelijan riippumattomuuden ja puolueettomuuden varaan eikä aseta sovittelijalle erityisiä tavoitteita, joita tämän tulisi ottaa huomioon itsenäisessä tehtävässään. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että sovittelijan olisi kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi meneteltävä sovittelutoimessaan siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuus vaarannu. Esityksen perusteluissa tämä liitetään yleiseen etuun. Hallituksen esityksen perusteluissa tuodaan esille, että esityksen tavoitteena on edistää palkanmuodostuksen ja työmarkkinoiden toimivuutta sekä suotuisaa talous- ja työllisyyskehitystä muuttamalla sovittelutoimen tehtävää siitä, millaiseksi se nykyisin on säädetty. Sovittelutoimeen puuttuminen lainsäädäntötoimin tällä tavoin on poikkeuksellista Suomen oloissa ja yleisemminkin.

Arvioitaessa sitä, voidaanko sovittelijan tehtävää muuttaa esitetyllä tavalla, on olennaista arvioida hallituksen esitystä ottaen huomioon perusoikeussääntelyn ja kansainvälisten velvoitteiden asettamat reunaehdot sovittelijantoimesta säätämiseksi. Tarkastelen esitystä seuraavassa erityisesti kansainvälisiin sopimusvelvoitteisiin perustuvan työmarkkinaosapuolten sopimusautonomian suojan näkökulmasta sekä naisten ja miesten palkkausta koskevan tasa-arvon ja sitä koskevien kansainvälisten velvoitteiden näkökulmasta. Tuon myös esille näkökohtia hallituksen esityksen yhteydestä yhdenvertaisuuden toteutumiseen.

Sopimusosapuolten autonomia

Sovittelijatoimea koskevan lainsäädännön on vastattava Suomen perus- ja ihmisoikeussäätelyä. Ammatillinen yhdistymisvapaus korostaa kollektiivista sopimusautonomiamia. Kansainvälisistä sopimuksista voidaan ottaa esille Kansainvälisen työjärjestön ILO:n sopimus nro 98, joka koskee järjestäytymisoikeuden ja kollektiivisen neuvottelu-oikeuden periaatteiden soveltamista sekä yleissopimus nro 87 ammatillisesta järjestäytymisvapaudesta ja ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelusta. Molemmat ovat luonteeltaan ILO:n ydinsopimuksia, mikä käy ilmi järjestön vuonna 1998 antamasta julistuksesta, joka koskee työelämän peruseriaatteita ja -oikeuksia. Julistuksen tarkoittamat yleissopimukset ovat ILO:n keskeisiä ihmisoikeussopimuksia, ja työelämän peruseriaatteen ja -oikeudet ovat luonteeltaan hyvin perustavanlaatuisia.

Sovittelun tarkoitus on edesauttaa sopimista osapuolten autonomiaa kunnioittavalla tavalla. Tämä käy ilmi ILO:n ydinsopimuksia koskevasta valvontakäytännöstä, jossa sovittelijan tehtävää tarkastellaan yhteydessä sopimusneuvotteluiden vapaaehtoisuuteen ja osapuolten autonomiaan.

ILO:n valvontakäytäntö on otettava huomioon ryhdyttäessä lainsäädäntötoimiin, joilla vaikutetaan sovittelijan toimintaan. Ensinnäkin vapaaehtoiset työehtosopimusneuvottelut ja siten sopijapuolten autonomia ovat perustavanlaatuisia yhdistymisvapauden ulottuvuuksia (CFA Compilation 2018, 1313). Sopijapuolten autonomian kunnioittaminen neuvotteluprosessissa on tärkeää niin, että sen vapaa ja vapaaehtoinen luonne taataan (CFA Compilation 2018, 1314). Toisekseen, vaikka erilaiset järjestelyt voivat helpottaa neuvotteluja ja auttaa edistämään työehtosopimusneuvotteluja, lainsäädännön tai käytäntöjen, joilla luodaan välimies- tai sovittelumekanismi taikka välimies- tai sovittelumenettelyt neuvotteluiden helpottamiseksi, tulisi taata ILO:n valvontakäytännön mukaan sopijapuolten autonomia (CFA Compilation 2018, 1324).

Mitä tulee yleisen edun huomioon ottamiseen, viranomaiset voivat luoda keskustelu- ja mielipiteidenvaihtomenetelmiä, joilla kannustetaan työehtosopimusneuvottelujen osapuolia ottamaan vapaaehtoisesti huomioon valtiolliset ja sosiaali- ja talouspoliittiset näkökohdat sekä yleisen edun suojelu. Kiistatilanteissa asia voitaisiin esimerkiksi antaa neuvoa ja suositusta varten asianmukaiselle yhteiselle elimelle edellyttäen, että lopullinen päätös on osapuolten vastuulla (General Survey 2013, 301).

Valvontakäytännön perusteella sovittelua koskevaa säätelyä ei voida rakentaa siten, että se heikentäisi osapuolten autonomiaa. Hallituksen esitys ei mielestäni riittävästi ota huomioon sopijapuolten autonomian kansainvälistä suojaa, jota valvontakäytäntö ilmentää. Sopijapuolten autonomian turvaaminen on ILO:n sopimukset huomioon ottaen sovittelutoimesta säätämisen keskeinen lähtökohta, ja tähän on yhteydessä se, että sovittelijalta edellytetään riippumattomuutta ja puolueettomuutta.

Ehdotettu lainmuutos asettaa sovittelijan velvollisuudeksi ottaa huomioon palkanmuodostuksen toimivuuden kansantalouden kokonaisedun näkökulmasta. Lainsäätäjän sovittelijalle asettamat tehtävät velvoittaisivat tätä sovittelussa, eikä hallituksen esityksessä selvitetä, kuinka laajan harkinnanvaran puitteissa sovittelijan tulee välttämättä toteuttaa. Esityksen perusteluissa yhtäältä korostetaan vallitsevan käytännön muuttamista lainsäädännöksi ja toisaalta tähdennetään yleisen edun eri ulottuvuuksien huomioon ottamista sovittelutoimessa. Esityksen mukaan sovittelijan olisi pyrittävä sovittamaan osapuolten vaatimuksia yhteen siinä määrin kuin tämä on mahdollista kansantalouden kokonaisedun toteutumisesta sekä palkanmuodostuksen ja työmarkkinoiden toimintaa

vaarantamatta. Lainmuutos voisi käytännössä vaikuttaa neuvotteluja koskevaan tasapainoon, mikäli kansantalouden kokonaisedun turvaaminen korostuisi osapuolten autonomian kustannuksella.

Sukupuolten tasa-arvo palkkauksessa

Kollektiivisella sopimustoiminnalla on keskeinen asema sukupuolten välisen palkkatasa-arvon edistämisessä. Sen vuoksi kollektiiviseen sopimusjärjestelmään vaikuttavat lainmuutokset, joilla voi olla vaikutusta palkkatasa-arvoon, edellyttävät tarkastelua tasa-arvoa koskevaa perusoikeussuojaa ja tasa-arvoon liittyviä kansainvälisiä sopimusvelvoitteita vasten.

Suomen perustuslain 6 §:n 4 momentti velvoittaa edistämään sukupuolten välistä tasa-arvoa yhteiskunnallisessa toiminnassa ja työelämässä erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä. Hallituksen esityksessä tuodaan esille tasa-arvoa koskeva keskeinen kansainvälinen normisto lukuun ottamatta ILO:n sopimusta nro 111. ILO:n sopimus nro 100 koskee samanarvoisesta työstä miehille ja naisille maksettavaa samaa palkkaa. Tarkasteltavaan normikokonaisuuteen liittyy myös ILO:n yleissopimus nro 111, joka koskee työmarkkinoilla ja ammatin harjoittamisen yhteydessä tapahtuvaa syrjintää, ja joka sekin, samoin kuin sopimukset 87, 98 ja 100, on luonteeltaan ILO:n ydinsopimus. Sopimus nro 111 velvoittaa kehittämään ja noudattamaan sellaista kansallista politiikkaa, jonka tarkoituksena on maan olosuhteisiin ja käytäntöön sopivin keinoin edistää yhtäläisten mahdollisuuksien suomista ja yhdenvertaista kohtelua työmarkkinoilla ja ammatin harjoittamisen yhteydessä pitäen silmällä sitä, että kaikki syrjintä tässä suhteessa lopetetaan.

Ehdotetun lainmuutoksen lähtökohtana on, että sovittelutehtävässään sovittelija ohjaisi työriidan osapuolia Suomen kilpailukyvyn ja hyvin toimivan palkanmuodostuksen kannalta tasapainoisiin ratkaisuihin. Pykälässä siis nimenomaisesti asetetaan yleiseen palkanmuodostukseen liittyvä velvoite, mutta ei kiinnitetä huomiota samapalkkaisuuden toteutumiseen. Esityksen perusteluiden mukaan sovittelijalle jätettävä harkintavalta mahdollistaa samapalkkaisuutta ja sukupuolten tasa-arvoa edistävät ratkaisut osana sovintoehdotuksen kokonaisuutta. Tämä ei ole riittävää palkkatasa-arvon kannalta tarkasteltuna, sillä sovittelijalla olisi kuitenkin nimenomainen velvoite edistää palkanmuodostuksen toimivuutta kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi. Työriitojen sovittelutilanteessa sovittelijan tai sovittelulautakunnan antamassa sovintoehdotuksessa tulisi esityksen mukaan huomioida työmarkkinoilla muodostuneet käytänteet, kuten työmarkkinoiden yleinen linja. Ehdotettu lainmuutos olisi ongelmallinen palkkatasa-arvon kannalta, mikäli kansantalouden kokonaisedun turvaamisesta seuraavat näkökohdat rajoittavat samapalkkaisuusperiaatteen toteutumista alakohtaisessa palkkakehityksessä. Työmarkkinakäytännöt, joita sovittelussa tulisi seurata, voivat olla ristiriidassa naisten ja miesten välisten palkkaerojen kaventamisen tarpeen edellyttävien toimien kanssa.

Palkkaerojen kaventaminen on edennyt huomattavan hitaasti, ja eurooppalaisittain tarkasteltuna naisten ja miesten palkkaero Suomessa on suuri. Lisäksi sukupuolia koskeva segregatio on suurta. Ammatillinen segregatio vaikuttaa olennaisesti sukupuolten palkkaeroon, mutta hallituksen esityksessä tämän ilmiön ja siihen liittyvien tasa-arvokysymysten analyysi jää osin vajavaiseksi. Segregatio johtaa siihen, että suuri osa naisista työskentelee julkisen sektorin matalapalkkaisilla aloilla, jolloin kansantaloudellisiin kriteereihin, joihin liittyy ventialan päänavausratkaisun korostaminen, perustuva palkkamalli ei riitä edistämään palkkatasa-arvoa.

Esityksen mukaan sovittelussa huomioidaan kansantalouden kokonaisuus ja yleinen linja, mutta tämä lähestymistapa ei huomioi riittävästi eri sektoreiden välisiä palkkaeroja, joita työmarkkinoiden sukupuolittunut rakenne ylläpitää. Esitetty palkkamalli voisi käytännössä vahvistaa nykytilaa.

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Kyse on yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskevasta pääperiaatteesta. Perustuslain yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää 2 momentin syrjintäkielto. Yhdenvertaisuudesta määrätään myös useissa sitovissa ihmisoikeusasiakirjoissa.

Esitettyä lainmuutosta, joka velvoittaa sovittelijan huomioimaan kansantalouden kokonaisedun ja palkanmuodostuksen tasapainoisen kehityksen, olisi arvioitava osaltaan myös yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta. Tähän liittyy kysymys siitä, voisiko lainmuutos joissakin tilanteissa johtaa eri henkilöryhmien asettamiseen edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan taikka eriarvoisuuteen ottaen huomioon vaikutukset eri sopimusaloilla. Perustuslain yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Hallituksen esitys ei kuitenkaan tarkastele lähemmin yhdenvertaisuuden toteutumiseen liittyviä kysymyksiä ja esityksen vaikutuksia yhdenvertaisuuteen.

Lopuksi

Edellä on korostettu, että muutoksia työriitojen sovittelujärjestelmään on arvioitava perustuslaillisten oikeuksien ja velvollisuuksien toteutumisen sekä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen kannalta. Ehdotettuun sääntelyyn liittyy ongelmia perusoikeuksien ja ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta. Sovittelutoimelta edellytetään riippumattomuutta ja puolueettomuutta työmarkkinaosapuolten kollektiivisen autonomian turvaamiseksi. Sovittelijan tehtävän muuttaminen ehdotetulla tavalla vaikuttaisi sääntelyratkaisuna työmarkkinaosapuolten kollektiiviseen autonomiaan. Lainmuutosta ei voida pitää ongelmattomana myöskään palkkatasa-arvon näkökulmasta. Lisäksi esityksellä voi olla vaikutuksia yhdenvertaisuuden toteutumiseen.