

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

1. Aluksi

Hallituksen esityksessä esitetään valtakunnansovittelijan velvollisuudesta menetellä sovittelutoimessa kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuus vaarannu. Esityksen tavoitteena on edistää palkanmuodostuksen ja työmarkkinoiden toimivuutta, suotuisaa talous- ja työllisyyskehitystä sekä pyrkimystä vakiinnuttaa kustannuskipailukykyyn ja kansantalouteen eli yleiseen etuun ja työmarkkinoilla muodostuneisiin käytänteisiin liittyvien tekijöiden huomioiminen valtiollisessa sovittelutoiminnassa.

2. Naisten ja miesten välinen tasa-arvo

Tasa-arvoinen palkkaus naisten ja miesten välillä on keskeinen yhteiskuntapoliittinen ja oikeudellinen tavoite. Tasa-arvoisen palkkauksen merkitys ilmenee useista kansainvälisistä normeista sekä EU:n sääntelystä: ILO:n sopimus nro100 (Samanarvoisesta työstä miehille ja naisille maksettava sama palkka), Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, artikla 7 a, kohta i, Euroopan sosiaalinen peruskirja artikla 4, kohta 3, Euroopan unionin perusoikeuskirja Artikla 23.

Perustuslain 6 §:n 4 momentin mukaan sukupuolten tasa-arvoa edistetään työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Perustuslain 6 §:ssä on siis erikseen korostettu nimenomaan tasa-arvoisen palkkauksen edistämistä työelämässä. Perustuslain 6 §:ää tarkennetaan laissa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (1986/609). Lain 4 §:n 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.”

Hallituksen esityksessä ehdotetussa työriitalain 11 §:n 2 momentissa ehdotetaan tarkennettavaksi tekijöitä, jotka sovittelijan tulee ottaa huomioon sovittelutoimissaan.

Työriitalain 11 §:ssä tai sen perusteluissa ei ole täsmennetty, miten sovittelijan tulisi ottaa huomioon viranomaisen velvollisuus edistää tasa-arvon toteutumista. Sen sijaan siinä yhteydessä, kun esityksessä käsitellään sukupuolten tasa-arvoa, hahmotellaan myös tasa-arvon edistämismahdollisuutta sovittelijan toiminnassa. Hallituksen esityksessä korostetaan, että sovittelun lähtökohtana on osapuolten työriidassa esittämät vaatimukset. Yhtäältä kuitenkin todetaan, että sovittelijan tulee ottaa huomioon lakisääteinen sama palkka samasta tai samanarvoisesta työstä -velvoite, mutta toisaalta todetaan, että sovittelijalla on melko rajatut mahdollisuudet tasa-arvon huomioon ottamiseen erityisesti silloin, jos osapuolet eivät ole itse nostaneet asiaa esille vaatimuksissaan. Ehdotuksen mukaan jäisi sovittelijan omaan harkintaan, miten ala- ja tehtäväkohtaiset erityispiirteet otetaan huomioon sovittelussa siten, että sukupuolten välistä tasa-arvoa koskevat velvoitteet otetaan huomioon. (HE 146/2024, s. 67).

Katson, että kun otetaan huomioon kansainvälisen ja EU-oikeudellisen normiston sekä perustuslain 6 §:n ja sitä täsmentävän tasa-arvolain 4 §:n muodostama oikeudellinen kehikko, olisi mielestäni perusteltua, että työriitalain 11 §:n 2 momenttiin lisättäisiin tarkennus, jonka mukaan sovittelijan tulisi ottaa sovittelussa huomioon tasa-arvo ja yhteensovittaa se muiden 11 §:n 2 momentissa ehdotettujen seikkojen kanssa. Voidaan jopa katsoa, että tällöin työriitalakiin kirjattaisiin jo nykyisellään sovittelijaa velvoittava tasa-arvolaista ilmenevä tasa-arvon edistämismahdollisuus.

Sukupuolten välinen tasa-arvo palkkauksessa on monitahoinen oikeudellinen ilmiö pitäen sisällään sama palkka samasta ja samanarvoisesta työstä -velvoitteen sekä työmarkkinoiden eri alojen välisen segregaatoin. Jotta sovittelija pystyisi viranomaisena ottamaan huomioon sukupuolten välisen tasa-arvon sekä yhteensovittamaan sen työriitalain 11 §:n mukaisesti, edellyttäisi tämä, että sovittelijalla tulisi olla käytössään neutraalia ja puolueetonta – ei siis vain osapuolten tuottamaa – tietoa työriidan kohteena olevan alan tai alojen välisestä tasa-arvotilanteesta erityisesti koskien palkkausta tai muita kustannusvaikutteisia etuuksia. Nykyisellään sovittelijalla ei ole käytettävissään tällaista tietoa ja analyysijä.

Mielestäni sovittelijan asemaa tulisi vahventaa siten, että sovittelijalla olisi oikeus saada neutraalia ja puolueetonta tietoa ja analyysijä palkkatasa-arvon toteutumisesta ja kehityksestä työmarkkinoilla sekä eri aloilla. Tällaisen tiedon ja analyysien olemassaolo on mielestäni edellytys sille, että sovittelija voi suunnitelmallisesti edistää tasa-arvoa sovittelijan toimessaan. Tältä osin vertailukohdan tarjoaa se, että Ruotsissa sovittelijan on analysoitava palkkakehitystä tasa-arvon näkökulmasta ja seurattava palkkaukseen liittyvää syrjintää laajemminkin kuin vain sukupuolen perusteella. Förordning (2007:912) med instruktion för Medlingsinstitutet 4 §:n mukaan

”Medlingsinstitutet ska analysera löneutvecklingen från ett jämställdhetsperspektiv och följa frågan om diskriminering i lönesättningen på andra grunder än kön.

Medlingsinstitutet ska vidare vid sina överläggningar med arbetsmarknadens parter om kommande och pågående avtalsförhandlingar fästa uppmärksamheten på vikten av att

de centrala kollektivavtalen konstrueras så att de främjar de lokala parternas arbete med lönefrågor ur ett jämställdhetsperspektiv. Institutet ska i detta arbete samråda med Diskrimineringsombudsmannen. Förodrning (2008:953).”

3. Työehtosopimusautonomia

Työehtosopimusosapuolilla oleva työehtosopimusautonomia muodostaa keskeisen osan työoikeuden institutionaalista rakennetta. Tästä syystä valtioille asetetaan eri kansainvälisessä ja EU-oikeudellisessa normistossa velvollisuus turvata työehtosopimusautonomia (ILO sopimukset nro 87, 98, 151 ja 154, Euroopan ihmisoikeussopimus Artikla 11 ja Euroopan unionin perusoikeuskirja, Artikla 12 ja 28).

Perustuslain 13 §:ssä turvataan ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi. Tämä korostaa valtion velvollisuutta turvata ammattiyhdistyksille oikeus neuvotella ja sopia työehtosopimuksia sekä velvollisuus edistää työehtosopimusneuvotteluita.

Hallituksen esityksessä työriitalain 11 §:n 2 momentissa säädettyjä kansantalouden kokonaisedun määrittämistä, palkanmuodostuksen tai työmarkkinoiden toimivuutta ei määritellä makrotaloudellisista suureista lähtien vaan esityksessä tukeudutaan melko vahvasti käsitteeseen ’työmarkkinoiden yleinen linja’, kun esityksen perustelut rakentuvat keskeisiltä osin termin ’yleinen linja’ ympärille. Yleistä linjaa kuvataan siten, että työehtosopimusneuvotteluissa vahva vientisektorin päänavaaja-ala (usein käytännössä Teknologiateollisuuden tes) on määrittänyt palkantarkistusten tason, josta muodostuu yleinen linja etenkin, jos muut alat seuraavat päänavaaja-alan ratkaisuja. (HE 146/2024, esim. s. 52–53.)

Silloin, kun sovittelijan toiminta sidotaan työmarkkinoiden yleiseen linjaan, työehtosopimusneuvotteluja ei käydä vapaasti, etenkin jos neuvotteluosapuolilla on ennakolta tiedossa, miten sovittelija tulisi työriitaa sovittelemaan. Hallituksen esityksessä todetaan, että sovittelijalla on mahdollisuus ottaa huomioon ala- ja tehtäväkohtaiset erityispiirteet sovittelijan harkitsemalla tavalla. Esityksessä ala- ja tehtäväkohtaiset erityispiirteet mainitaan sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisvelvollisuuden tarkastelun yhteydessä (HE 146/2024, s. 67), mutta kysymystä siitä, mitä ala- ja tehtäväkohtaisten erityispiirteiden huomioon ottaminen tarkoittaa suhteessa sovittelijan velvollisuuteen turvata työmarkkinoiden yleinen linja, ei käytännössä oteta kantaa.

Katson, että työmarkkinoiden yleinen linja nousee esityksessä vahvaan asemaan ilman, että siitä säädetään laintasoisesti ja työriitalain 11 §:n 2 momentin sisältöä määritetään käytännössä lain esitöissä. Se, että työmarkkinoiden yleinen linja ohjaa muiden alojen työehtosopimusneuvotteluita ennakolta ja määrittää sovittelijan toimintaa, näyttää työehtosopimusautonomian näkökulmasta ongelmalliselta. Hallituksen esityksessä on – tosin tasa-arvon yhteydessä – nostettu esiin mahdollisuus, että sovittelija voisi oman harkintansa perusteella ottaa huomioon ala- ja tehtäväkohtaiset erityispiirteet.

Katson, että ala- ja tehtäväkohtaisten erityispiirteiden huomioon ottamisen mahdollisuuksia ja rajoja tulisi tarkentaa. Nyt asiaa ei ole käytännössä käsitelty tai tarkennettu lain 11 tai 13 §:n yleisperusteluissa vaan sovittelutoiminta kytketään käytännössä yleiseen linjaan turvaamiseen. Ala- ja tehtäväkohtaisten erityispiirteiden aseman selkeyttäminen ja vahventaminen kunnioittaisi työehtosopimusautonomiata nykyistä esitystä paremmin. Samalla se pyrkisi varmistamaan, että työn hinnanmuodostus ei vääristyisi rakenteellisesti työmarkkinoilla, esimerkiksi työvoimapulaa aiheuttaen.

Hallituksen esitykseen sisältyvä ajatus sovittelijaa melko vahvasti ohjaavasta vientisektorin määrittämästä yleisestä linjasta vaikuttaa erityisesti julkisen sektorin palkanmuodostukseen. Julkisen sektorin osalta on huomattava, että valtio toimii tätä lakia säätäessään eräänlaisessa kaksoisroolissa: yhtäältä lainsäätäjänä, joka on määrittelemässä vientiteollisuuden yleiseen linjaan tukeutuvasta palkantarkistuksen palkkakatosta ja toisaalta merkittävänä työnantajana, jonka palveluksessa on noin 700 000 henkilöä (valtio, kunnat ja hyvinvointialueet). Ehdotettu lainsäädäntö vaikuttaa julkisen sektorin työ- ja virkaehtosopimusneuvotteluihin ja tulevaan palkanmuodotukseen ja erityisesti julkisen sektorin työehtosopimusautonomiata.

4. Lopuksi

Hallituksen esityksen tavoite palkkakoordinaatiosta ei ole Suomen työmarkkinoilla uusi asia, vaan pikemmin tyypillistä Suomen kaltaiselle viennistä riippuvalle kansantaloudelle. Hallituksen esitys on kirjoitettu painottaen kansantaloudellisia seikkoja, mutta tästä huolimatta sovittelijan toiminta kiinnitetään melko vahvasti työmarkkinoilla syntyneeseen yleisen linjan käsitteeseen eikä kansantaloudellisiin suureisiin.

Mielestäni sovittelijan toimintaan liittyvä oikeudellinen kehikko tasa-arvosta ja työehtosopimusautonomiasta olisi tullut ottaa huomioon vahvemmin kuin mitä hallituksen esityksessä on tehty.

Katson, että esityksessä tulisi ilmetä nykyistä vahvemmin tasa-arvoisen palkkauksen edistämismahdollisuus sekä työehtosopimusautonomian turvaaminen ja kunnioittaminen. Hallituksen esitystä tulisi mielestäni täsmentää kirjaamalla tasa-arvo työriitalain 11 §:n 2 momentissa säädettäviin, sovittelussa yhteensovittettaviin osatekijöihin.

Hallituksen esityksessä olisi mielestäni myös tarpeen tarkentaa milloin, miten ja missä rajoissa sovittelija voisi ottaa huomioon ala- ja tehtäväkohtaiset erityispiirteet. Näin olisi mielestäni mahdollista vähentää esityksen ristiriitaa työehtosopimusautonomian kanssa, kun sovittelijan toimintaa ei sidottaisi aivan niin kategorisesti yleiseen linjaan.

Mielestäni lailla säätämisen sijaan palkkakoordinaation toteuttamisen tavasta ja koordinaation sitovuuden asteesta olisi ollut tarkoituksenmukaisempaa sopia keskeisten työmarkkinaosapuolten kesken. Tämä olisi kunnioittanut työehtosopimusautonomiata lailla säätämistä enemmän ja lisännyt työmarkkinaosapuolten luottamusta ja sitoutumista kansantaloudelliseen palkkakoordinaatioon.