



Asiantuntijalausunto

26.11.2024

VN/1/2024
VN/1/2024-TEM-147

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annettua lakia (420/1962), jäljempänä *työriitalaki*. Sovittelijalla olisi ehdotuksen mukaan velvollisuus menetellä sovittelutoimessaan kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuus vaarannu. Tätä periaatetta sovittelijan tulisi noudattaa myös sovintoehdotusta antaessaan. Lisäksi ehdotetaan, että valtakunnansovittelija tai hänen määräämänsä sivutoiminen sovittelija toimisi jatkossa sovittelulautakunnan puheenjohtajana. Sovittelulautakunnan tulisi toiminnassaan noudattaa työriitalain sovittelijaa koskevia säännöksiä.

Hallituksen ensisijaisena pyrkimyksenä oli ehdotuksen tavoitteiden toteuttaminen työmarkkinaosapuolten keskinäisellä sopimuksella. Ehdotus ei kuitenkaan estä työmarkkinaosapuolia sopimasta työmarkkinamallista tulevaisuudessa.

Ehdotuksella on liittymäkohtia etenkin perustuslain 13 §:n 2 momentissa perusoikeutena turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen sekä perustuslain 6 §:ssä turvattuun yhdenvertaisuuteen ja lain säätäjään kohdistuvaan velvoitteeseen edistää sukupuolten tasa-arvoa erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrittäessä.

Lausunnossa tarkastellaan esityksen suhdetta perustuslakiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin ja arvioidaan, onko ehdotettua sääntelyä pidettävä perusoikeuden rajoituksena. Lisäksi selvitetään perusoikeuksien rajoittamisedellytysten täyttymistä.

Ammatillinen yhdistymisvapaus

Ammatillisen yhdistymisvapauden keskeinen sisältö (PL 13.2 §)

Perustuslain 13 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on yhdistymisvapaus. Yhdistymisvapauteen sisältyy oikeus ilman lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan. Samoin on turvattu ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi. Perustuslain 13 §:n 3 momentin mukaan tarkempia säännöksiä kokoontumisvapauden ja yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Perusoikeusuudistuksen esitöissä on todettu, että yhdistymisvapautta käyttävälle ei saa aiheutua siitä haitallisia seuraamuksia eikä se saa johtaa erilaiseen kohteluun työelämässä (HE 309/1993 vp, s. 60).

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 23
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

Perustuslakivaliokunnan vahvistaman ihmisoikeusmyönteisen tulkinnan periaatteesta (PeVM 25/1994 vp, PeVL 2/1990 vp) seuraa, että perustuslain 13 §:n 2 momenttia on tulkittava siten, että sen sisältö on sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa.¹ Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden ja niiden valvontakäytännön valossa tarkasteltuna perusoikeutena turvattu ammatillinen yhdistymisvapaus käsittää työmarkkinaosapuolten sopimusautonomian ja oikeuden tavoitella kollektiivisilla neuvotteluilla jäsentensä työ- ja elinolosuhteiden parantamista. Tämä oikeus ei saa rajoittua vain vähimmäisehtoihin. Enimmäispakottava lainsäädäntö, jolla asetetaan laissa tai viranomaisen päätöksellä työehtosopimusosapuolia sitovasti esimerkiksi palkkausta koskeva enimmäistaso tai rajoitetaan työmarkkinaosapuolia sopimasta paremmista työehdoista, ei pääsääntöisesti ole hyväksyttävää.² Kun työntekijöiden ja työnantajien yhdistykset tavoittelevat jäsentensä etujen edistämistä työehtosopimusneuvotteluissa, on kyse yksilön perusoikeutena turvattun ammatillisen yhdistymisvapauden käyttämisestä. Yksilön oikeutta toteutetaan työmarkkinajärjestöjen kollektiivisten neuvotteluiden kautta.

Työmarkkinajärjestöillä tulisi olla vapaa oikeus järjestää toimintansa ja suunnitella toimintaohjelmansa. Viranomaistoimin ei saa rajoittaa tätä järjestäytymisvapauden piiriin kuuluvaa työmarkkinajärjestöjen toimintaa eikä estää sen laillista käyttöä. Vapaaehtoisten neuvotteluiden periaatteen vastaisena voidaan pitää esimerkiksi sitä, että työehtosopimuksen pätevyys edellytyksenä on viranomaisen hyväksyntä.³ Myös työtaisteluoikeus on osana ammatillista yhdistymisvapautta turvattu perusoikeutena (PeVL 12/2003 vp ja PeVL 3/1998 vp). Suomi on valtiona velvollinen edistämään kollektiivista neuvottelutoimintaa.⁴ Valtiollista työriitojen sovittelujärjestelmää voidaan pitää yhtenä toimenpiteenä, jolla Suomi toteuttaa tätä velvoitettaan. Sovittelujärjestelmän tulee olla riippumaton ja toimia asianmukaisesti, jotta osapuolten luottamus siihen voidaan taata.⁵

Työriitojen sovittelu käynnistyy pääsääntöisesti työnseisausilmoituksen antamisesta. Työriidan osapuolten on lain mukaan saavutettava sovittelijan määräämään neuvottelutilaisuuteen. Työnseisausuhkaisen työriidan osapuolten on osallistuttava sovitteluun, mutta osapuolia ei voida pakottaa sovintoon. Suomea sitovat velvoitteet rajoittavat etenkin lainsäädäntötoimia, jolla määriteltäisiin sovittelumenettelyn lopputulos osapuolia sitovasti (väliliesmenettely).⁶ Viranomaiset voivat kannustaa osapuolia vapaaehtoisuuden pohjalta huomioimaan esimerkiksi talous- ja työllisyyspoliittisia kysymyksiä ratkaisuihinsa, mutta viimesijainen päätösvalta tästä tulisi olla neuvottelevilla työmarkkinaosapuolilla.⁷

Perustuslain 3 §:n 1 momentin mukaisesti eduskunta käyttää lainsäädäntövaltaa. Työmarkkinaosapuolten autonomian takia kotimaisessa lainsäädäntöperinteessä on suhtauduttu pidättyvästi työmarkkinaosapuolten toimintaan liittyvään sääntelyyn. Työehtosopimusjärjestelmässä julkinen valta jättää työelämän sääntelyn olennaisilta osin työmarkkinaosapuolille itselleen (PeVL 41/2000 vp, s. 2–3). Tämän periaatteen voidaan katsoa liittyä etenkin työehtojen määrittämiseen. Ehdotuksessa on kyse viranomaisten tehtävien täsmennyksestä eikä sillä määritellä työehtoja työmarkkinaosapuolia sitovasti.

Yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan esimerkiksi sukupuolen, mielipiteen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Muu henkilöön liittyvä syy on esimerkiksi ammatilliseen yhdistystoimintaan osallistuminen (HE 309/1993 vp, s. 44).

Yhdenvertaisuusperiaatteen soveltamista viranomaistoiminnassa täsmennetään hallintolain (434/2003) 6 §:ssä, jota on noudatettava myös sovittelutoimessa. Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti ja viranomaisen toimien on oltava puolueettomia. Kollektiivisen työoikeuden sääntelyssä on noudatettava pariteettiperiaatetta eli valtion tulee suhtautua kumpaakin

¹ Ammatillinen yhdistymisvapaus turvataan ILO:n yleissopimuksissa nro 87, 98 ja 151 ja 154, Euroopan neuvoston uudistetussa sosiaalisessa peruskirjassa, Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, EU:n perusoikeuskirjassa, Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa sekä Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa.

² ILO:n yhdistymisvapauskomitean käytäntö (CFA Compilation 2018, kohta 1299).

³ ILO:n yhdistymisvapauskomitean käytäntö (CFA Compilation 2018, kohta 1232 ja 1439).

⁴ ILO:n yleissopimus nro 154.

⁵ ILO:n yleissopimus nro 154 8 artikla, ILO:n yhdistymisvapauskomitean käytäntö (CFA Compilation 2018 kohdat 1323 ja 1325). ILO:n asiantuntijakomitean käytäntö (CEACR Report 2013, kohdat 437 ja 605).

⁶ ILO:n yhdistymisvapauskomitean (CFA compilation 2006 kohdat 569 ja 995) ja Euroopan neuvoston sosiaalisten oikeuksien komitean valvontakäytäntö (Updated Digest of the case law of the European Committee of Social Rights 2022, s. 89; Conclusions 2010 Georgia; Conclusions XIV-1 Iceland).

⁷ ILO:n yhdistymisvapauskomitean ja asiantuntijakomitean käytäntö (CFA Compilation 2018 kohta 1326, CEACR Report 2013 kohta 301).

työmarkkinaosapuoleen puolueettomasti. Pariteettiperiaate ei kuitenkaan estä valtiota turvaamasta yleisen edun toteutumista.

Sovitteluviranomaisen toiminnan tulee myös Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet huomioiden olla osapuoliin nähden neutraalia ja puolueetonta.

Perustuslain 6 §:n 4 momentissa asetetaan julkiselle vallalle velvoite säätää lailla toimenpiteistä, joilla sukupuolten tasa-arvoa edistetään työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehtoista määrättäessä. Kyse on lainsäätäjälle asetetusta toimintavelvoitteesta. Tarkempi keinovalinta tasa-arvon edistämiseksi on jätetty lainsäätäjän tehtäväksi ja siinä on huomioitava Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet ja EU-lainsäädännön periaatteet samapalkkaisuudesta samassa ja samanarvoisessa työssä.⁸

Tasa-arvon turvaamisesta työelämässä on säädetty laissa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986), jäljempänä *tasa-arvolaki*. Kaikkea viranomaistoimintaa koskee lain 4 §:n yleisvelvoite naisten ja miesten tasa-arvon suunnitelmallisesta edistämisestä viranomaistoiminnassa. Lain esitöissä (HE 57/1985 vp, s.13) viitataan mm. koulutuspoliittisiin toimiin ja työ- ja perhe-elämän yhdistämiseen. Lisäksi viranomaistoiminnassa on sovellettava tasa-arvolain 7 §:n välittömän ja välillisen sukupuoleen perustuvan syrjinnän kieltoa.

Samapalkkaisuusvelvoitteiden toteuttamisen osalta on kuitenkin huomioitava se, että Suomessa ei ole lakisääteistä vähimmäispalkkaa. Työmarkkinaosapuolilla on siten keskeinen rooli palkkatasa-arvon kehittämisessä työehtosopimusperustaisesti.

Ehdotuksen arviointi

Perustuslakivaliokunta ei ole aiemmassa käytännössään arvioinut ehdotetun kaltaista sääntelyä. Jäljempänä nostetaan esiin seikkoja, jotka ovat merkityksellisiä arvioitaessa, onko ehdotuksessa kyse ammatillista yhdistymisvapautta tai yhdenvertaisuutta koskevasta perusoikeuden rajoituksesta.

Työmarkkinaosapuolten sopimusautonomia ja sovittelujärjestelmän asianmukainen toiminta

Ehdotettu sääntely kunnioittaa työmarkkinaosapuolten sopimusautonomiaa. Kyse on lainsäätäjän toimivaltaan kuuluvasta viranomaisten tehtävien täsmentämisestä. Ehdotuksella ei säädetä työmarkkinamallista, vaan se olisi jatkossakin työmarkkinaosapuolten sovittavissa. Sääntelyä ei sovellettaisi työmarkkinaosapuolten keskinäisissä työehtosopimusneuvotteluissa eikä työriitalain 15 §:ssä tarkoitettussa osapuolten keskinäisessä sovittelutoimielimessä. Kyse ei myöskään ole siitä, että työehtosopimusosapuolet olisivat velvollisia noudattamaan työehtosopimuksissaan tiettyä palkka- ja muiden määräysten kustannustasoa. Työehtosopimusosapuolia sitovaa palkantarkistusten ylärajaa ei aseteta.

Sovittelumenettely on ensisijaisesti sovittelijan johdolla käytävää osapuolten keskinäistä neuvottelua, jossa osapuolet voivat päätyä haluamaansa lopputulokseen. Sovittelussa mahdollisesti annettava sovintoehdotus ei ole työriidan osapuolia oikeudellisesti sitova. Sovintoehdotus voidaan perustaa myös työmarkkinoilla laajasti hyväksytyihin palkanmuodostuksen periaatteisiin.

Ehdotuksella, kuten valtiollisella sovittelutoiminnalla yleensäkin, on kuitenkin välillisiä työmarkkinoiden toimintaan (HE 146/2024 vp, luku 4.2.1).

Sovittelijat ovat lähtökohtaisesti noudattaneet ehdotuksessa tarkoitettuja periaatteita jo vuosikymmenten ajan. Voimassa olevassa työriitalaissa asetetaan sovittelijan tehtäväksi työmarkkinoiden toimivuuden edistäminen ja tarkoituksenmukaisuus- ja kohtuusharkinta suhteessa osapuolten vaatimuksiin. Työriidan osapuolten vaatimukset ovat jatkossakin lähtökohta sovittelulle ja sovintoehdotuksen antamiselle. Ehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa asetetaan esimerkinomaisesti suuntaviivoja palkansaajien ja työnantajien yhteisten intressien sekä laajemmin yleisen edun ja koko yhteiskunnan kannalta merkittävien seikkojen huomioimiselle sovittelussa.

Sääntelyn yleisluontoisuus turvaa sovittelijan edellytykset ratkaista työriitoja kuhunkin yksittäiseen työriitatilanteeseen parhaiten sopivalla tavalla. Sovittelijalla on mahdollisuus esittää sovintoehdotus, jos osapuolet eivät pääse keskenään sovintoon. Sovintoehdotuksessa on aina kyse osapuolten vaatimusten yhteensovittamisesta eikä niitä voida toteuttaa täysimääräisesti. Ehdotuksella ei määritellä sovittelun lopputulosta tai muutoinkaan sidota sovittelijan toimivaltaa yksipuolisesti tietyn sisältöiseen sovintoehdotukseen. Siten on varsin epätodennäköistä, että ehdotus heikentäisi

⁸ ILO:n samapalkkaisuutta koskeva yleissopimus nro 100, YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista yleissopimus (CEDAW), TSS-sopimus, Euroopan uudistettu sosiaalinen peruskirja, Euroopan unionin toiminnasta annettu sopimus (SEUT) 157 artikla, EU:n perusoikeuskirja ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa 2006/54/EY (uudelleenlaadittu toisinto), jäljempänä *tasa-arvodirektiivi*.

valtakunnansovittelijan toimintaedellytyksiä ja sovittelujärjestelmän merkitystä kollektiivisten neuvotteluiden edistämiseksi tai muutoinkin vaarantaisi sen asianmukaisen toiminnan.

Ehdotuksen voidaan pikemminkin katsoa luovan edellytyksiä sovittelijoille turvata työmarkkinoiden toimintaa työriitalain 1 §:n edellyttämällä tavalla. Pyrkimyksenä on turvata työmarkkinatoimintaa tukevien käytäntöjen jatkuvuutta. Jos sovittelutoiminnassa ei johdonmukaisesti pyritäisi ottamaan huomioon työmarkkinakäytänteitä, kuten yleistä linjaa, olisi sovittelutoiminnan ennakoinnattomuudella työmarkkinoiden toimintaa heikentäviä vaikutuksia. Eri alojen neuvottelut vaikeutuisivat ja kärjistyisivät useammin työtaisteluiksi ja sitä myöten valtakunnansovittelijan soviteltavaksi. Valtakunnansovittelijan toimisto toimii hyvin vähäisin resurssein. Viimeaikainen työmarkkinakäytäntö on perustunut niin sanottuun päänavaajaratkaisun malliin. Merkittävän alan päänavaajaratkaisun saaminen vaikeutuisi entisestään, jos sitä ei huomioitaisi sovittelutoiminnassa. Työmarkkinakäytänteiden sivuuttaminen sovitte- lussa voisi heikentää työmarkkinaosapuolten luottamusta sovitteluun ja vaikeuttaa sen asianmu- kaista toimintaa ja edellytyksiä saada työriitoja ratkaistuksi.

Valtakunnansovittelijat ovat käytännössä jo vuosikymmenten ajan noudattaneet ehdotettavan sään- telyn mukaisia periaatteita, jotka osaltaan pohjautuvat jo voimassa olevaan työriitalakiin. Esitys mer- kitsikin muutosta etenkin sovittelulautakunnan toimintaan. Sovittelulautakunnan sovitte- lumenettelystä ei ole lainsäädäntöä eikä sille ole myöskään muodostunut vakiintuneita käytänteitä. Valtakunnanso- vittelijan tai hänen määräämänsä sivutoimisen sovittelijan toimiminen sovittelulautakunnan puheen- johtajana toisi vaikeiden työriitatilanteiden ratkaisuun työmarkkina-asiantuntemusta ja sovitte- lukoke- musta.

Sovittelutoiminnan riippumattomuus ja puolueettomuus

Ehdotus ei ole ristiriidassa perustuslain 6 §:ssä turvatu- n yhdenvertaisuuden ja viranomaisia koskevan tasapuolisen kohtelun velvoitteen kanssa eikä se muutoinkin vaaranna sovittelutoiminnan riippu- mattomuutta.

Sovittelijan toimivaltaa ei kiinnitetä työnantajapuolen kannalta edulliseen ratkaisuun sovittelun puolueettomuuden ja riippumattomuuden vaarantavalla tavalla. Sääntelyllä tavoitellaan yleisen edun toteu- tumista. Sovittelijalla viimekätinen harkintavalta sovintoehdotuksen sisällöstä ja sovintoehdotus raken- tuu tasapainoisesti niin työntekijä- kuin työnantajapuolenkin ehdotusten pohjalta.

Pyrkimyksellä huomioida johdonmukaisesti työmarkkinoiden yleinen linja sovittelutoiminnassa on myös palkansaajapuolen kannalta myönteisiä vaikutuksia. Sovittelutoiminnan ratkaisulla on heijaste- vaikutuksia muiden alojen neuvotteluihin ja niissä esitettäviin vaatimuksiin. Kustannuskilpailukykyä turvaavasta tasosta merkittävästi poikkeavilla ratkaisulla voi olla myös ostovoimaa heikentävää in- flaatiota vauhdittavia vaikutuksia. Työmarkkinoilla muodostuneen yleisen linjan huomioiminen tukee lähtökohtaisesti myös myönteistä työllisyyskehitystä. Siitä merkittävästi poikkeavat ratkaisut voivat heikentää työnantajien mahdollisuuksia palkata työvoimaa tai johtaa työvoiman vähentämisiin.

Esityksen (HE 146/2024 vp s. 12–13) kuvatulla tavalla Suomen kaltaisessa avotaloudessa on kan- santalouden kokonaisedun toteutumisen näkökulmasta perusteltua antaa muihin aloihin verrattuna erityinen merkitys juuri vientisektorin sopimusratkaisujen kustannustasolle. Vientisektorin kustannus- kilpailukykyyn säilyttäminen on olennainen tekijä myös julkisen sektorin rahoituksen ja laajemmin hy- vinvointivaltion ylläpitämisen turvaajana.

Ehdotuksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaisesti työmarkkinoiden toimintaa tukee yleisten työmarkkinakäytänteiden, kuten yleisen linjan huomiointi. Niin sanottu yleinen linja eli työmarkkinoilla yleisesti noudatettava palkka- ja muiden työehtojen kustannustaso on muodostunut viimeisten vuosi- kymmenten aikana mm. TUPO-ratkaisuin ja liittotason neuvottelukierroksin (HE 146/2024 vp s.8–9). Ehdotuksessa ei määritellä sovittelijaa sitovasti sitä, milloin ja miten yleinen linja muodostuu. Ehdo- tuksen säännöskohtaisissa perusteluissa avataan esimerkein yleisen linjan muodostumista viimeai- kaisessa työmarkkinakäytännössä. Tarkoituksena on, että sovittelija kuitenkin arvioisi yleisen linjan syntymistä, voimassaoloa ja merkitystä sovitteluajankohtana kulloisenkin työmarkkinatilanteen mukai- sesti ja yksittäisen työriitatilanteen erityispiirteet huomioiden.

Sovittelutoiminnan riippumattomuutta valtiovallasta turvaa myös valtakunnansovittelijan valintamenet- tely. Valtakunnansovittelijan valinta on tehty vuorotellen työntekijöitä ja työnantajia edustavien järjes- töjen esityksiin perustuen.

Palkkatasa-arvon edistäminen

Esityksessä on arvioitu, ettei ehdotettu sääntely ole ristiriidassa perustuslain 6 §:n 4 momentin sisäl- tämään lainsäätäjän toimintavelvoitteen kanssa eivätkä Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet ole esteenä sille. Kansainvälisten palkkatasa-arvo-velvoitteiden voidaan katsoa antavan liikkumavaraa

huomioida kansallinen työmarkkinajärjestelmä niiden toteuttamisessa. Suomessa ei ole lakisääteisestä vähimmäispalkkaa. Viranomaisten mahdollisuudet puuttua työehtosopimusperustaiseen palkanmuodostukseen sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi ovat työmarkkinaosapuolten autonomiasta johtuen rajalliset, ellei kyse ole tasa-arvolain 7 §:ssä tarkoitetusta syrjinnästä.

Alojen välisen palkkatasa-arvon edistäminen työehtosopimusjärjestelmässä kuuluu ensisijaisesti työmarkkinaosapuolten autonomiaan. Jäsenvaltioilla on EU:n tasa-arvodirektiivin⁹ 21 artiklan mukaan velvollisuus kannustaa kansallisten käytänteidensä mukaisesti työmarkkinaosapuolia vuoropuheluun sukupuolten tasa-arvon edistämisestä. Tämän voidaan arvioida olevan keskeinen toimenpide Suomessa, jossa valtaosa palkansaajista on työ- ja virkaehtosopimusten piirissä. Suomessa velvoitetta on toteutettu esimerkiksi kolmikantaisen samapalkkaisuohjelman¹⁰ valmistelulla. Direktiivin velvoitteita on muutoin toimeenpantu muun muassa tasa-arvolain säännöksiin.

Valtakunnansovittelijan toimiston ensisijaisena tehtävänä on sovittaa työriitoja. Tasa-arvolain 4 §:ssä on kyse kaikkea viranomaistoimintaa koskevasta, varsin yleisluontoisesta velvoitteesta. Sen soveltamisessa sovittelutoimintaan on otettava huomioon Suomen työmarkkinajärjestelmä. Sovittelijan on noudatettava tasa-arvolain 7 §:n mukaista välittömän ja välillisen syrjinnän kieltä ja huomioitava, ettei yksittäinen sovintoehdotus sisällä sukupuolen perusteella syrjiviä työehtoja.

Sääntelyllä ei määritellä sovintoehdotuksen sisältöä, vaan sen puitteissa sovittelijan on mahdollista ehdottaa esimerkiksi euromääräisiä palkantarkistuksia. Tasa-arvoa voidaan edistää myös tekstikysymyksiä, kuten perhevapaamääräyksiä kehittämällä. Ehdotus sallii myös sen, että sovintoehdotus perustetaan työmarkkinoilla laajasti hyväksytyihin palkanmuodostuksen periaatteisiin. Nämä periaatteet voivat koskea esimerkiksi palkkatasa-arvon edistämistä.

Ehdotuksessa tarkoitetut kansantalouden kokonaisuus ja palkanmuodostuksen toimivuus eivät kiinnity käsitteinä yksipuolisesti vain vientisektorin kustannuskilpailukyyn turvaamiseen. Sovittelussa on huomioitava tasapainoisella tavalla myös palkansaajien myönteinen ansiokehitys ja ostovoiman turvaaminen, kuten nykyisinkin. Työriidan sovittelun lopputulos on aina kompromissiratkaisu eikä kummankaan osapuolen vaatimuksia voida täysimääräisesti toteuttaa. Osana kansantalouden kokonaisuutta, palkanmuodostuksen toimivuuden turvaamista ja sovittelijan lakisääteistä kohtuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaa sovittelijan on harkitsemallaan tavalla mahdollista huomioida myös ala- ja tehtäväkohtaiset erityispiirteet, palkansaajien ansiokehitys ja palkkatasa-arvoon liittyvät kysymykset.

Ehdotus ei estä sovittelijaa pitämästä sovittelussa esillä palkkatasa-arvoon liittyviä kysymyksiä ja huomioimasta niitä mahdollisuuksien mukaan myös sovintoehdotuksessa.

Työmarkkinaosapuolten autonomiaan kuuluva työehtosopimusjärjestelmä voi kuitenkin tosiasiasa rajoittaa sovittelijan mahdollisuuksia tehdä ehdotuksia tasa-arvon edistämiseksi. Sovintoehdotus ei ole sitova eikä sillä ylipäättänsä voida velvoittaa työmarkkinaosapuolia huomioimaan työehtosopimuksessa esimerkiksi alojen välisen palkkatasa-arvon edistämistä. Myös työriidan osapuolten vaatimukset ja se, huomioivatko osapuolet vaatimuksissaan palkkatasa-arvon kehittämistä, rajoittavat käytännössä sovittelijan harkintavaltaa.

Sovittelijalla on aina mahdollisuus keskustella sovittelun aikana osapuolten kanssa keinoista edistää tasa-arvoa. Jos sukupuolten tasa-arvon edistäminen saa sovintoehdotuksessa osapuolten vaatimuksesta poikkeavan painoarvon, eivät osapuolet välttämättä hyväksy sitä. Sovittelutehtävän asianmukaiseksi hoitamiseksi sovittelijalla tulee säilyttää mahdollisuus esittää sovintoehdotuksia, jotka realistisesti ovat työriidan osapuolten hyväksyttävissä. Sovittelija ei kuitenkaan saa osapuolten vaatimuksesta riippumatta esittää sovintoehdotusta, joka olisi tasa-arvolain 7 §:n syrjinnän kiellon vastainen.

Suomessa naisten ja miesten välinen palkkaero johtuu etenkin työmarkkinoiden voimakkaasta eriytymisestä sukupuolen mukaan. Tähän puututaan ensisijaisesti esimerkiksi koulutuspoliittisin keinoin, tilasto- ja tutkimustiedon tuottamisella ja työpaikkojen tasa-arvosuunnitelmien laadun parantamisella.¹¹ Palkkatasa-arvon edistämiseksi on lisäksi ehdotettu tasa-arvolain täsmentämisestä samanarvoisen työn määritelmällä, työehtosopimusten kehittämistä ja työpaikkatason toimia.¹²

Yhteenveto

Ehdotettu sääntely on kiistatta merkityksellistä etenkin perusoikeutena turvatun ammatillisen yhdistymisvapauden kannalta. Ehdotetulla sääntelyllä ei kuitenkaan edellä kerrotulla tavalla rajoiteta ammatillista yhdistymisvapautta, estetä sovittelijaa huomioimasta sukupuolten tasa-arvoon liittyviä

⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/54/EY.

¹⁰ [Samapalkkaisuohjelma 2024–2027](#).

¹¹ Policy brief: Työmarkkinoiden sukupuolen mukaisen segregaaion purkaminen – Suosituksia päättäjille. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2023:20.

¹² Samanarvoinen työ -hankkeen loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2022:28 s.130-131.

velvoitteita tai muutoinkaan suoranaisesti puututa yksilön oikeusasemaan. Ehdotus ei myöskään edellä selostettavalla tavalla vaaranna sovittelutoiminnan riippumattomuutta ja puolueettomuutta eikä se ole ristiriidassa perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjinnän kiellon kanssa.

Tulkinnallisena lähtökohtana on pidetty perusoikeuden soveltamisalan tulkitsemista epäselvissä tapauksissa laajentavasti. Perustuslakivaliokunnan aiempi käytäntö ammatillisesta yhdistymisvapaudesta liittyy lähinnä työtaisteluoikeuteen (esim. PeVL 9/2024 vp). Perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin arvioinut ehdotetun kaltaisen sääntelyn suhdetta perustuslakiin. Siten on jossain määrin tulkinanvaraista, onko ehdotuksessa kyse perusoikeuden rajoituksesta.

Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten täyttymisen arviointi

Esityksessä on arvioitu perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä siltä varalta, että perustuslakivaliokunta katsoo, että ehdotettavassa sääntelyssä on kyse perusoikeuden rajoituksesta.

Rajoitusedellytysten täyttymisen voi tiivistää seuraavasti:

Lailla säätämisen ja tarkkarajaisuuden vaatimus. Perustuslain 13 §:n 3 momentin mukaan tarkempia säännöksiä kokoontumisvapauden ja yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Sovittelijan velvoitteen olennainen sisältö eli kansantalouden kokonaisedun sekä palkanmuodostuksen ja työmarkkinoiden toimivuuden turvaaminen ilmeni ehdotetusta sääntelystä. Voimassa olevan työriitalain mukaisesti sovittelijan olisi lisäksi noudatettava ehdotuksissaan kohtuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

Ehdotus olisi linjassa voimassa olevan työriitalain sääntelyn yleisluontoisuuden tason kanssa. Etenkin ILO:n yleissopimusten ja Euroopan neuvoston uudistetun sosiaalisen peruskirjan kanssa ristiriitaisena voidaan nähdä sääntely, jolla sovittelun lopputulos määriteltäisiin ennalta tiukoin kriteerein. Siten laissa voidaan määrittää lähinnä yleisellä tasolla tekijöitä, joita sovittelutoiminnassa olisi pyrittävä ottamaan huomioon. Sääntelyn yleisluontoisuudella turvataan sovittelijan mahdollisuus huomioida kunkin työriidan erityispiirteet. Mitä tiukemmin ja yksityiskohtaisemmin sovittelijan menettelyä säänneltäisiin, sitä todennäköisemmin tosiasialla olisi kyse perusoikeuden rajoituksesta. Yksilön perusoikeuksien turvaaminen, kuten ammattijärjestön täysimääräinen oikeus tavoitella jäsentensä taloudellisen ja sosiaalisen aseman parantamista, puoltaa yleisen tason sääntelyä.

Hyväksyttävyyden ja painava yhteiskunnallinen tarve. Esityksessä (HE 146/2024 vp, s. 12–13) kuvattulla tavalla palkanmuodostuksen merkitys työllisyyden ja kasvun kannalta korostuu Suomen kaltaisessa pienessä euroalueen jäsenvaltiossa ja avotaloudessa. Koska tuottavuuteen voidaan vaikuttaa vain välillisesti ja uudistukset vaikuttavat hitaasti, on palkanmuodostuksella keskeinen rooli avoimen sektorin kustannuskilpailukyvyyn turvaamisessa. Suomessa tuottavuuskehitys on ollut heikkoa lähes koko finanssikiisin jälkeisen ajan, ja Suomi on jäänyt siinä merkittävästi jälkeen tärkeistä verrokkimaista.¹³

Työriitalain sovittelumenettelyä koskevat velvoitteet ovat pysyneet lähes muuttumattomina 1960-luvulta lähtien, vaikka Suomen työmarkkinat ja asema globaalissa kilpailussa ovat muuttuneet. Sovittelutoiminnassa noudatetulla menettelyllä on väistämättä heijastevaikutuksia työmarkkinoiden toimintaan, eri alojen neuvottelutilanteeseen ja työllisyyden kehittymiseen. Valtiollisen sovittelujärjestelmän kautta tehtävissä ehdotuksissa on siten välttämätöntä kiinnittää huomiota siihen, että ne eivät vaaranna suotuisaa työllisyyskehitystä ja tasapainoista talouskasvua hyvinvointivaltion kantokyvyn kustannuksella. Viime vuosien globaalit kriisit ovat entisestään korostaneet kustannuskilpailukyvyyn merkitystä.

Ehdotuksen voidaan arvioida ylläpitävän myös työmarkkinoiden vakautta ja ennustettavuutta, kannustavan päänavaajaksi ryhtymiseen ja vähentävän työtaisteluiden määrää. Perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään pitänyt työmarkkinoiden vakautta ja häiriöttömyyttä hyväksyttävänä perusteena perusoikeutena turvattua työtaisteluoikeutta rajoittavalle sääntelylle (PeVL 9/2024 vp, kohta 7).

Pariteettiperiaatteen valossa voidaan pitää hyväksyttävänä ja yleistä etua turvaavana tavoitteena, että valtiollisessa sovittelutoiminnassa kiinnitetään huomiota myös siihen, etteivät ehdotukset johda kansantalouden kokonaisedun ja hyvinvointivaltion turvaamisen kannalta kestävämpään kehitykseen tai työmarkkinoiden toiminnan vaarantumiseen.

Perusoikeuden ydinalueen suojelu. Ehdotus ei edellä kerrotulla tavalla puutu perusoikeuden ydinalueeseen eli tee merkityksettömäksi ammatilliseen yhdistymisvapauteen perustuvaa työmarkkinaosa-puolten autonomiaa ja kollektiivista neuvottelu-oikeutta.

¹³ Tuottavuuden kasvu uudessa ympäristössä. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2024:47, s. 12.

Oikeasuhtaisuus. Ehdotuksen tarkoituksena ei ole säätää tietyn työmarkkinamallin noudattamisesta. Työmarkkinamallista sopiminen on työmarkkinaosapuolten tehtävänä. Ehdotuksella ei myöskään esitetäisi työmarkkinaosapuolia sopimasta palkanmuodostuksen periaatteista, ja työmarkkinoilla laajasti hyväksytyt periaatteet olisi huomioitava sovittelutoiminnassakin.

Ehdotuksessa on kyse viranomaisen tehtävien ja valtiollisen sovittelutoiminnan sääntelystä. Tämä kuuluu ensisijaisesti lainsäätäjän toiminta-alueelle. Koska sovittelutoiminnassa noudatetuilla käytännöillä on kuitenkin välillisesti vaikutuksia työmarkkinoiden toimintaan ja palkanmuodostukseen, ehdotuksessa varmistetaan sovittelijan riippumattomuus sekä riittävä väljyys tilannekohtaisten ratkaisujen tekemiseen ja työriidan osapuolten vaatimusten tasapainoiseen huomiointiin. Työriitalain tulkinnanvaraista sääntelyä täsmentämällä pyritään varmistumaan siitä, että kansantalouden kokonaisuuden ja työmarkkinoiden toimivuuden kannalta olennaiset tekijät huomioidaan sovittelutoiminnassa jatkossakin. Sovintoehdotuksen hyväksyminen olisi työmarkkinaosapuolten vapaassa harkinnassa, eikä ehdotuksella rajoitettaisi työriidan osapuolten oikeutta sopia työriita keskenään haluamallaan tavalla.

Oikeusturvajärjestelyt. Sovintoehdotus ei ole työriidan osapuolia sitova hallintopäätös, minkä vuoksi riidan osapuolilla ei ole sovintoehdotuksesta valitusoikeutta. Sovittelija hoitaa tehtävänsä perustuslain 118 §:n mukaisesti virkavastuulla, johon liittyvät virkamiesoikeudelliset seuraamukset. Valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies valvovat tuomioistuinten, viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien toiminnan lainmukaisuutta. Viranomaisten lainvastaiseksi epäilystä toiminnasta tai laiminlyönnistä voi kannella laillisuusvalvojalle. Oikeusturvajärjestelyiden voidaan siten katsoa olevan riittävät.

Kansainvälisten velvoitteiden noudattaminen. Ehdotuksen suhdetta kansainvälisiin velvoitteisiin on arvioitu esityksen luvussa 2.3 ja säätämisyjärjestysperusteluissa. Lausunnossa on nostettu esiin keskeistä valvontakäytäntöä. Etenkin ILO:n ja Euroopan neuvoston uudistetun sosiaalisen peruskirjan valvontakäytäntöä tarkasteltaessa voidaan havaita, että sovittelumenettelyä koskevassa sääntelyssä on kansallista liikkumavaraa silloin, jos sovintoehdotus ei sido sovittelun osapuolia. Esityksessä on tarkasteltu ehdotuksen kannalta relevanttia sopimusvelvoitteiden valvontakäytäntöä ja oikeuskäytäntöä ja arvioitu, että Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista ei ole johdettavissa estettä sille, että sovintoehdotusta antaessaan sovittelija ottaa huomioon yleiseen etuun liittyviä kysymyksiä, kuten palkanmuodostuksen ja työmarkkinoiden toimivuuden sekä Suomen kansantalouden kokonaisuuden turvaamisen.

Johtopäätökset

Esitys ei edellä kuvatulla tavalla vaaranna sovittelutoiminnan riippumattomuutta ja asianmukaista toimintaa eikä se rajoita työmarkkinaosapuolten sopimusautonomiamia. Esitys ei estä sovittelijaa ottamasta sovittelutoiminnassa huomioon samapalkkaisuusvelvoitteita perustuslain 6 §:n 4 momentissa ja Suomea sitovissa kansainvälisissä velvoitteissa tarkoitetulla tavalla. Tältä osin sovittelijan on kuitenkin huomioitava työmarkkinaosapuolten autonomia ja Suomen kansallisen työmarkkinajärjestelmän erityispiirteet. Sovittelutoiminnassa on noudatettava tasa-arvolain 7 §:n mukaista syrjinnän kielltoa.

Esitys on siten sopusoinnussa perustuslain 6 §:n ja 13 §:n 2 momentin sekä Suomea sitovien kansainvälisten kanssa. Kysymys siitä, onko kyse varsinaisesta perusoikeuden rajoituksesta, on jossain määrin tulkinnanvarainen, mutta ehdotuksen on joka tapauksessa arvioitu täyttävän perusoikeuden rajoitusedellytykset. Siten lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.