

MA

1.7.2024

Lausuntopalvelu.fi

Asia: VN/30511/2023

Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta

Yleiset huomiot

STTK viittaa palkansaajakeskusjärjestöjen yhteiseen eriävään mielipiteeseen hallituksen esityksestä ja täydentää siinä esitettyjä näkemyksiä seuraavasti.

Petteri Orpon hallitus on linjannut ohjelmassaan työmarkkinoiden neuvottelujärjestelmän muuttamisesta. Hallituksen tavoitteena on vahvistaa vientivetoista työmarkkinamallia Suomen pitkän tähtäimen kilpailukyvyn lisäämiseksi. Hallitusohjelmakirjauksen mukaan laissa työriitojen sovittelusta säädettäisiin, että palkantarkastusten yleistä linjaa ei voida ylittää valtakunnansovittelijan toimistosta tai sovittelulautakunnan toimesta annettavalla sovintoehdotuksella.

Hallitusohjelmakirjauksen toimeenpanoa varten asetettiin kolmikantainen työryhmä, jonka tehtävänä oli laatia mietintö tarvittavista lainsäädäntömuutoksista hallituksen esityksen muotoon.

Työryhmätyöskentelyssä ei noudatettu vakiintuneita kolmikantaisen lainvalmistelun toimintatapoja ja hyvän lainvalmistelun periaatteita ainakaan vaihtoehtoisten sääntelytapojen kartoittamisen, lainvalmistelun ajallisen keston ja asiantuntijakuulemisten näkökulmasta. Yksityiskohtainen hallitusohjelmakirjaus myös heikensi lainvalmistelun laatua. Virkakunnalla ei ollut hallitusohjelmakirjauksen vuoksi tosiasiallisia edellytyksiä vaihtoehtoisten järjestämistapojen arviointiin.

Nykytila ja sen arviointi

Suomessa työmarkkinoiden sopimusjärjestelmä rakentuu sopimuksia neuvottelevista työehtosopimusapuolista, työriitojen sovittelua varten olevasta valtakunnansovittelija –instituutiosta sekä työehtosopimukseen liittyviä oikeusriitoja ratkaisevasta erityistuomioistuimesta, työtuomioistuimesta.

Valtakunnansovittelija on instituutio, jonka ensisijainen tehtävä on edistää työmarkkinoiden toimivuutta ja sovittaa työriitoja. Työriitojen sovittelusta annetun lain mukaan valtakunnansovittelijan on pyrittävä yhteistoiminnassa työmarkkinajärjestöjen kanssa edistämään työnantajien sekä

MA

1.7.2024

työntekijöiden ja virkamiesten sekä niiden järjestöjen välisiä suhteita.

Lain muuttaminen ilman työmarkkinajärjestöjen yhteistä näkemystä, heikentää edellytyksiä valtakunnansovittelijan lainmukaisten tehtävien hoitamiseen ja osapuolten luottamusta instituution toimintaan. Luottamuksen menetys muodostaa uhkan instituution riippumattomuudelle ja puolueettomuudelle. Muutoksen vaikutukset voivat myös olla arvaamattomia ja muutos voi altistaa työmarkkinoiden sopimusjärjestelmän aikaisempaa voimakkaammin poliittisten suhdanteiden muutoksille. Ammattijärjestöjen luottamuksen heikentymisestä on selkeitä viitteitä jo työmarkkinamallia koskeneen lausuntokierroksen (8.1.2024) yhteydessä annetussa lausuntopalautteessa. Myös työnantajapuolella oli osin vastaavia näkemyksiä.

STTK katsoo, että valtakunnansovittelijan ja lautakunnan mahdollisuuksia työriitojen sovintoehdotusten tekemiseen ei tule rajoittaa lainsäädännöllä. Sovittelussa on oltava aito mahdollisuus alakohtaisten tarpeiden huomioimiseen sovintoehdotuksessa.

STTK painottaa, että Suomea velvoittavissa kansainvälisissä sopimuksissa suojataan kollektiivisen sopimustoiminnan perusteita. Ammatillinen järjestäytymisvapaus ja kollektiivinen neuvotteluoikeus on suojattu Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimuksissa nro 87 ja 98. Yhdistymisvapaus, neuvotteluoikeus sekä oikeus tehdä työehtosopimuksia ja ryhtyä työtaistelutoimenpiteisiin on sisällytetty myös esimerkiksi Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan ja EU:n perusoikeuskirjaan. Vähimmäispalkkadirektiivin mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava työmarkkinaosapuolten tosialliset edellytykset osallistua työehtosopimusneuvotteluihin.

Kansainväliset sopimukset edellyttävät kansallisvaltioita kunnioittamaan työmarkkinaosapuolten sopimusautonomiamia ja edistämään niiden kesken tapahtuvaa vapaaehtoista neuvottelutoimintaa työehdoista. Hallituksen esitys puuttuu sopimusautonomiaan ja voi vaikeuttaa ammattiliittojen työehtosopimustoimintaa kansainvälisten sopimusten kieltämällä tavalla.

Työmarkkinat ovat Suomessa eriytyneet hyvin voimakkaasti sukupuolen mukaan. Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston mukaan vuonna 2021 tasa-ammateissa työskentelevien osuus oli kymmenen prosenttia palkansaajista. Tasa-ammattit ovat ammatteja, joissa on vähintään 40 prosenttia sekä naisia että miehiä. Tämä työmarkkinoiden segregatio ja naisvaltaisten alojen palkkauksellinen aliarvostus ovat tekijöitä, jotka osaltaan vaikuttavat naisten ja miesten välisen palkkaeron taustalla. Naisen euro oli vuonna 2023 84,3 senttiä.

Lakiin kirjattu vientimalli heikentäisi palkkauksellista tilannetta vielä entisestään koska mahdollisuudet palkkaerojen umpeen kuromiseksi heikkenisivät. Palkkojen jälkeenjääneisyys lisääntyy sekä palkkauksen rakenteellisten kysymysten vuoksi että naisten keskimäärin matalampien palkkojen ja prosentuaalisten palkankorotusten vuoksi.

MA

1.7.2024

Suomi on ratifioinut ILO:n yleissopimuksen nro 100 (samanarvoisesta työstä miehille ja naisille maksettava sama palkka, 1951). Yleissopimus velvoittaa sopimuksen ratifioineita valtioita edistämään samapalkkaisuutta. Sääntely on huomioitu perustuslain 6§:ssä, jossa turvataan kansalaisten yhdenvertaisuus lain edessä. Lain mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää syytä asettaa eri asemaan muun ohella sukupuolen perusteella. Lisäksi säännöksessä todetaan, että sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Laissa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta säädetään viranomaisten velvollisuudesta edistää tasa-arvoa. Lain 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. Lakeja valmistelevien ministeriöiden sekä eduskunnan on otettava tämä edistämismääräys huomioon. Erityisesti tulee muuttaa niitä olosuhteita, jotka estävät tasa-arvon toteutumista.

Yllä kuvatusta sääntelytaustasta huolimatta mietinnössä ei ole arvioitu kansallista tasa-arvosääntelyä tai sen mahdollisia vaikutuksia valtakunnansovittelijan virkatoimintaan käytännössä lainkaan.

STTK katsoo, että esitetylle lakimuutokselle ei voida osoittaa selkeää tarvetta eikä sen vaikutuksia ole pystytty kestävällä tavalla arvioimaan. Työmarkkinoiden sopimusjärjestelmän toiminnasta on pyrittävä sopimaan työmarkkinaosapuolten kesken.

Yleisperustelut luvut 3–6

Esityksen mukaan tavoitteena on edistää palkanmuodostuksen ja työmarkkinoiden toimivuutta sekä suotuisaa talous- ja työllisyyskehitystä. Esityksellä pyrittäisiin vahvistamaan sovittelijan noudattamaa käytäntöä kustannuskilpailukykyyn ja kansantalouteen eli yleiseen etuun liittyvien tekijöiden huomiointista sovittelutoiminnassa. Työriitojen sovittelusta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi yleisluontoinen säännös, jolla tuodaan lain tasolle periaatteet, joita valtakunnansovittelija on sovittelutoimessaan noudattanut tähänkin asti.

STTK huomauttaa, että mikäli kyse on nykytilan säilyttämisestä, tarvetta sääntelylle ei ole.

Suomalaisessa työmarkkinakulttuurissa on perinteisesti noudatettu palkankorotuslinjaa (nk. yleinen linja), joka on muodostunut joko tulopoliittisen kokonaisratkaisun pohjalta tai liittokierrosten yhteydessä laajasti noudatetusta korotustasosta. Näin muodostunut yleinen palkankorotuslinja huomioi yleiseen

MA

1.7.2024

etuun liittyviä kysymyksiä sillä oli laaja hyväksyntä työmarkkinoilla. Myös valtakunnansovittelija tuki linjaa omissa sovintoehdotuksissaan. Valtakunnansovittelija on kuitenkin harkintansa mukaan voinut poiketa yleisestä linjasta, jos on katsonut siihen olevan sopimusalan tilanteeseen nähden perusteltua syytä.

Viime vuosina työnantajapuoli on koordinoinut neuvottelukierroksia tiiviisti ja pyrkinyt yksipuolisesti toteuttamaan vientivetoista työmarkkinamallia. Tälle yksipuoliselle vientimallille on ominaista vahva kustannuskoordinaatio ja sen perustuminen käytännössä yhden sopimusalan työehtosopimusratkaisuihin. Palkankorotusten perusteella määräytyneen yleisen linjan sijaan koordinoidaan koko työehtosopimuksen kustannusvaikutusta.

Työnantajien kustannuskoordinaatiolle ei ole ollut yhteistä hyväksyntää työmarkkinoilla ja se on johtanut lukuisiin ongelmiin neuvottelukierrosten yhteydessä (vrt. STTK:n lausunto työmarkkinamallista 8.1.2024). Tästä huolimatta esityksellä pyritään nyt vahvistamaan työnantajien yksipuolisesti noudattamaa kustannuskoordinaatiomallia ja asetetaan ongelmallisella tavalla tukemaan vain työnantajien tavoitteita. Tämä todetaan myös suoraan kappaleessa 4.2.2.2, jossa todetaan, että muutos merkitsee työnantajien kannalta palkkakustannusten ennustettavuuden lisääntymistä.

Työmarkkinoiden sopimusjärjestelmän toiminnasta on pyrittävä sopimaan työmarkkinaosapuolten kesken. Sopimusjärjestelmän hyväksyttävyyys ja työmarkkinaosapuolten sitoutuminen edellyttävät laajaa vuoropuhelua ja yhteisymmärrystä sopimusjärjestelmän rakenteesta. Ratkaisun tulee olla työmarkkinaosapuolten näkökulmasta tasapainoinen. Mallin kestävyys ja työmarkkinaosapuolten sitoutuminen malliin edellyttävät kaikkien näiden edellytysten täyttymistä. Sopimusjärjestelmää koskeva neuvotteluprosessi voi olla pitkäkestoinen mutta johtaa onnistuessaan työmarkkinoiden kehityksen kannalta kestävään ja pitkäjänteiseen ratkaisuun. Muun ohella muissa Pohjoismaissa työmarkkinoiden sopimusjärjestelmät perustuvat sopimukseen tai yhteisesti noudatettuun käytäntöön, johon työmarkkinaosapuolet ovat osaltaan sitoutuneet.

Valtakunnansovittelijan toiminnan rajaamisen lisäksi esityksessä ehdotetaan, että valtakunnansovittelija tai hänen määräämänsä sovittelija toimisi jatkossa sovittelulautakunnan puheenjohtajana. Ehdotuksen tavoitteena on esityksen mukaan yhdenmukaistaa sovittelulautakunnassa noudatettua menettelyä ja tehdä siitä työmarkkinaosapuolten näkökulmasta ennakoitavampaa.

Valtakunnansovittelijan osallistumisella sovittelulautakunnan työhön, pyritään ulottamaan sovittelijaa koskevat sovintoehdotusrajoitukset myös lautakunnan työhön. STTK katsoo, että valtakunnansovittelijan mahdollisuuksia sovintoehdotuksen antamiseen ei tulisi rajata lainsäädännöllä, eikä vastaavaa rajoitusta tulisi ulottaa myöskään sovittelulautakunnan työhön.

MA

1.7.2024

Kappaleessa 4.2.1 kuvataan esityksen vaikutuksia sovittelujärjestelmään ja palkanmuodostukseen melko puutteellisesti. Esityksen mukaan kyseessä on varsin pieni muutos neuvottelujen koordinaatiossa, ja järjestelmän perusominaisuudet pysyvät muutoksen jälkeen ennallaan. Näin ollen myös esityksen mahdolliset vaikutukset arvioidaan vähäisiksi. Yllä kuvattujen seikkojen vuoksi esityksellä puututaan kuitenkin tosiasiallisesti työmarkkinoiden sopimusjärjestelmään tavalla, jota ei voida kutsua vähäiseksi.

Kappaleessa 4.2.2.2 (vaikutukset työnantajiin) arvioidaan työnantajille syntyvien neuvottelukustannusten alenevan, koska vientialojen määrittämiä normeja korkeampia palkankorotuksia koskevat neuvottelut jäisivät pois sovittelujärjestelmän piiristä. Vaikutukset sopimusjärjestelmään voivat kuitenkin muodostua päinvastaisiksi, koska työriitojen sovittelun edellytyksiä rajataan lainsäädännöllä. Tämä muodostaa riskin työriitojen pitkittymiselle ja pahenemiselle, kun keinoja sovintoratkaisun saavuttamiselle kavennetaan.

Kappaleessa 4.2.3.1 (vaikutukset viranomaisten toimintaan) ei analysoida esityksen vaikutusta valtakunnansovittelijan asemaan virkavastuulla toimivana virkamiehenä. Esitys on myös osittain ristiriitainen. Valtakunnansovittelijan edellytetään (etenkin perusteluteksteissä) sitoutuvan tiukasti vientialojen linjaan, mutta esityksessä ei turvata valtakunnansovittelijalle yksityiskohtaista tiedonsaantioikeutta vientialojen sopimusten sisällöstä.

Kappaleessa 4.2.3.2 kuvataan esityksen vaikutuksia työllisyyteen ja työelämään. Esityksen mukaan työmarkkinajärjestöjen neuvotteluvapaus säilyisi ennallaan. Vaikutusarvioissa ei tunnisteta riittäväällä tavalla valtakunnansovittelija -instituution tosiasiallisia vaikutuksia työmarkkinoiden sopimustoimintaan. Vaikutuksia työntekijöihin tai tulonjakokysymyksiin ei kuvata lainkaan.

Pykälät ja säännöskohtaiset perustelut

Laki työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä

1 § *Lain tarkoitus ja soveltamisala*

Työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain (420/1962, työriitalaki) 1 §:n 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi virke sovittelulautakunnan puheenjohtajasta. Ehdotuksen mukaan sovittelulautakunnan puheenjohtajana toimisi joko valtakunnansovittelija tai sivutoiminen sovittelija.

Valtakunnansovittelijan osallistumisella sovittelulautakunnan työhön, pyritään ulottamaan sovittelijaa koskevat sovintoehdotusrajoitukset myös lautakunnan työhön. STTK katsoo, että valtakunnansovittelijan mahdollisuuksia sovintoehdotuksen antamiseen ei tulisi rajata lainsäädännöllä, eikä vastaavaa rajoitusta tulisi ulottaa myöskään sovittelulautakunnan työhön.

3 § *Valtakunnansovittelijan tehtävät*

MA

1.7.2024

Mietinnössä esitetään, että pykälän 2 momenttiin lisättäisiin uusi 4 kohta, jonka mukaan valtakunnansovittelijan olisi toimittava tarvittaessa joko itse sovittelulautakunnan puheenjohtajana tai määrättävä sovittelija toimimaan puheenjohtajana.

Valtakunnansovittelijan osallistumisella sovittelulautakunnan työhön, pyritään ulottamaan sovittelijaa koskevat sovintoehdotusrajoitukset myös lautakunnan työhön. STTK katsoo, että valtakunnansovittelijan mahdollisuuksia sovintoehdotuksen antamiseen ei tulisi rajata lainsäädännöllä, eikä vastaavaa rajoitusta tulisi ulottaa myöskään sovittelulautakunnan työhön.

11 § Sovinnon aikaansaaminen

Mietinnössä esitetään pykälään uutta 2 momenttia, jonka mukaan sovittelijan on kansantalouden ja muun yleisen edun turvaamiseksi meneteltävä sovittelutoimessaan siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuutta vaaranneta.

Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ehdotettavan säätelyn tarkoituksena on turvata kansantaloutta, yleistä etua ja työmarkkinoiden toimivuutta. Lisäksi säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ehdotuksella vahvistettaisiin lain tasolla palkantarkistusten yleisen linjan huomioimista sovittelumenettelyssä. Kyse on perustelujen mukaan periaatteesta, jota sovittelijat ovat käytännössä ilman nimenomaista säännöstäkin noudattaneet sovittelutoimessaan.

Valtakunnansovittelijan mahdollisuuksia sovintoehdotusten tekemiseen ei tule rajoittaa lainsäädännöllä. Tarvetta esitetyle säätelylle ei ole. Valtakunnansovittelijalla ja lautakunnalla on oltava jatkossakin mahdollisuus alakohtaisten tarpeiden huomioimiseen sovitteluprosessin yhteydessä. Asiasta ei voida säätää sillä tavalla, että säännös tosiasiallisesti sitoisi sovittelijan tai liittäisi sovittelulautakunnan kädet ennakolta. Tällainen vaikutus voisi olla Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten periaatteiden vastaista.

13 § Sovintoehdotus ja sovittelun keskeyttäminen

Mietinnössä esitetään muutosta sovintoehdotusta koskevaan säännökseen lisäämällä viittaus sovinnon aikaansaamista koskevaan 11§:n (kansantalouden ja yleisen edun turvaaminen). Lisäksi uudessa 2 momentissa todetaan, että säännöstä sovelletaan myös sovittelulautakunnan antamaan sovintoehdotukseen.

STTK katsoo, että valtakunnansovittelijan mahdollisuuksia sovintoehdotuksen antamiseen ei tulisi rajata lainsäädännöllä, eikä vastaavaa rajoitusta tulisi ulottaa myöskään sovittelulautakunnan työhön.



MA

1.7.2024

5§

Viitataan yllä pykälien 1 ja 3 yhteydessä esitettyyn

6§

Viitataan yllä pykälien 1 ja 3 yhteydessä esitettyyn