Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

15.11.2024

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

Työoikeuden emeritusprofessori

OTT, VTK Seppo Koskinen

Yhteenveto

Pidän lausunnossani esitettyä uudistusta sinänsä toteutettavissa olevana. Esitän kuitenkin uudistuksen hyvän ja tarkoituksenmukaisen toteuttamisen osalta useita tarkennuksia ja oikeudellisia edellytyksiä. Yhteenvedossa käsittelen vain keskeisimpiä.

1. Tärkein tarkennus liittyy ehdotetun uudistuksen 11 §:n 1 ja 2 momenttien suhteeseen. Lakiehdotus on tältä osin tulkinnanvarainen. Todennäköisesti tulkitsen uudistuksen keskeisen säännöksen, lain 11 §, hieman toisin kuin hallituksen esityksessä se esitetään.

Ehdotettu uusi 11 § kuuluu seuraavasti:

> 11 § Sovinnon aikaansaaminen
>
> Sovittelutoimessaan sovittelijan on, otettuaan perusteellisesti selkoa riidasta ja sen arviointiin olennaisesti vaikuttavista seikoista sekä riitapuolten vaatimuksista, koetettava saada riitapuolet täsmällisesti määrittelemään riitakohdat ja rajoittamaan ne mahdollisimman vähiin sekä pyrittävä johtamaan riitapuolet sovintoon lähinnä heidän omien ehdotustensa ja tarjoustensa perusteella, joihin sovittelijan on ehdotettava sellaisia myönnytyksiä ja tasoituksia, mitä tarkoituksenmukaisuus ja kohtuus näyttävät vaativan.
>
> *Sovittelijan on kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi meneteltävä sovittelutoimessaan siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuutta vaaranneta.*

Ehdotuksessa varsinainen uudistus on 2 momentti. Sitä ei ollut aikaisemmassa laissa. Lain 11 § on siis 1 momentin osalta entinen ja 2 momentin osalta uusi. Tämä kahtalaisuus on tulkinnallisesti hankala, koska 1 momentti perustuu tarkoituksenmukaisuus ja kohtuus -ilmaisuihin ja 2 momentti toisenlaisiin yleisiin ilmaisuihin. Hallituksen esityksen tarkoituksena näyttää olevan, että ehdotettu uusi 2 momentti tarkentaisi säilytettyä 1 momenttia.

Sovittelutoimessa on viranomaistoimintana kuitenkin noudatettava 11 §:n molempia momentteja. Nyt jää kunkin sovittelijan harkintaan se, kuinka pitkälle sovittelija menee tai yrittää mennä 1 momentin perusteella eli vanhan lain mukaisesti. Tämän mukaisesti joka tapauksessa sovintoon johtaminen alkaa. Ehdotuksen 1 momentti sallii edelleen sovittelijan ehdottaa osapuolille sellaisia myönnytyksiä ja tasoituksia, mitä tarkoituksenmukaisuus ja kohtuus näyttävät vaativan. Lakiehdotus tulee tulkita siten, että vasta tämän vaiheen jälkeen sovittelijan tulee huomioida uusi ehdotettu 2 momentti. Tällöin sovittelija ei

omalla ”tunkeutumisellaan” riko osapuolten oman toiminnan varaan rakentunutta sovittelujärjestelmän lähtökohtaa.

Kun uudistuksessa on kyse kahdesta erillisestä momentista, yleisten lain tulkintaperiaatteiden nojalla ensin sovelletaan 1 momenttia ja sitten 2 momenttia. Esityksen perusteluissakin tämä kahden momentin alle sijoittuminen tulee esille, mutta sen merkitystä ei riittävästi avata. Esittämäni ratkaisu on kuitenkin sinänsä hyväksyttävissä. Tulkinnallisuus jättää sijaa lakia soveltavalle sovittelijalle toimia parhaalla mahdollisella tavalla sovinnon saavuttamiseksi. Esittämäni lähestymistapa on sovittelijan virkavelvollisuus eikä sovittelija voi suoraan soveltaa ehdotuksen toista momenttia sovintoehdotuksen perusteeksi.

Esittämäni tulkinta perustuu hallituksen esitykseen ja on lain sanamuodon mukainen. Se muokkaa hieman nykyisiä käytäntöjä, mutta jättää sovittelijalle sellaisen harkintavallan, mikä on tyypillistä ja välttämätöntä länsimaisessa eturiitojen sovittelussa.

2. Toinen keskeinen tarkennukseni liittyy ehdotetun 11 §:n 2 momenttiin, joka kuuluu seuraavasti:

> *Sovittelijan on kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi meneteltävä sovittelutoimessaan siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuutta vaaranneta.*

Hallituksen esityksen perustelut yhtäältä korostavat lain sanamuodon mukaisia kriteereitä mutta toisaalta myös yleisen linjan asemaa näiden kriteereiden sisällä. Joka tapauksessa on mielestäni selvää, että hallituksen ehdotusta tulee tulkita sen sanamuodon mukaisilla perusteilla, mitä enin osa hallituksen perusteluista onkin. Se, minkä verran näiden yleisten käsitteiden sisällä korostetaan yleistä linjaa tai vientialaa, jää kunkin sovittelijan harkinnan varaan. Esitystä ja sen perusteluja ei ole kirjoitettu siten, että yleinen linja tai vientimalli olisi arvioinnin pääroolissa. Vaikka tällainen perustelutapa esiintyy ja jopa korostuu varsinkin säännöskohtaisissa perusteluissa, yleisperusteluissa on toisinpäin eli niissä yleiset sanamuodon mukaiset kriteerit korostuvat.

Kun verrataan yleisperusteluja ja säännöskohtaisia perusteluja merkitykseltään, tässä hallituksen esityksessä korostuvat yleisperustelut. Niissä kerrotaan se, mitä uudistukset merkitsevät ja mitä niillä tavoitellaan. Yleiseen linjaan sidonnaisuus ja vientimallin toteuttaminen ei ollut tämän uudistuksen tavoitteita ja tätä hallituksen kannanottoa tulee kunnioittaa.

> Hallituksen esityksessäkin todetaan sivuilla 34 ja 35 seuraavasti: Hallitusohjelmakirjauksen toteuttamiseksi työryhmässä on arvioitu vaihtoehtona myös yksityiskohtaisempaa sääntelyä. Tällaisessa mallissa pykälätasolla viitattaisiin nimenomaisesti vientialoilla muodostuneen yleisen linjan noudattamiseen. Koska sovittelija toimii virkavastuulla, tulisi vientialoilla muodostunut yleinen linja määritellä pykälätasolla riittävän yksiselitteisesti. Sääntelyssä olisi määriteltävä vientiala tai -alat, joiden sopimusratkaisuun valtakunnansovittelija olisi sidottu. Käytännössä tällaista merkittävää vientialaa ei kuitenkaan ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaista määritellä ennalta, sillä vientialojen osuus kokonaisviennistä vaihtelee. Työehtosopimuksen solmimiseen ja päänavaajaksi ryhtymiseen vaikuttavat kulloinenkin työmarkkinatilanne ja suhdannekehitys.
>
> Valmistelussa katsottiin, ettei yleisen linjan muodostavaa sopimuskokonaisuutta voida määritellä lain tasolla yksiselitteisesti ennalta eikä kiinnittää tiettyyn yksittäiseen työehtosopimukseen. Tällainen sääntely ei olisi myöskään tarkoituksenmukaista tai ylipäätänsä tarpeen hallitusohjelmakirjauksen tavoitteen toteuttamiseksi. Hyvin kasuistinen sääntely johtaisi todennäköisesti riitaisuuksiin yleisen linjan määritelmän tulkinnasta ja sen noudattamisesta ja voisi siten pikemminkin heikentää työmarkkinoiden toimivuutta. Ehdotettavan sääntelyn tulee

kestää aikaa, mahdollistaa sovittelijan toimintaedellytykset ja kunkin työriitatilanteen erityispiirteiden huomiointi.

Kun lakia ei voitu eikä haluttu kirjoittaa yksityiskohtaisella yleistä linjaa tai vientialaa korostavalla tavalla, ei sitä voida myöskään tulkita näin.

3. Kolmanneksi nostan esille lain 2 momentin selvittämisen vaikeudet, jos ja kun siinä mainittuja kriteereitä kuitenkin pidetään silmällä (ei voida jättää huomioimatta).

Sovittelijan tiedonsaantioikeus yleisen linjan muodostaneen TES-ratkaisun/ratkaisujen todellisista kustannusvaikutuksista työnantajille on lakiesityksessä ratkaisematta. Sovittelijan toimivaltaa HE:ssä sidotaan käytännössä vientiteollisuusalan päänavaussopimuksen palkankorotusten ja tekstimuutosten kustannusvaikutukseen tuon päänavaajasopimusalan työnantajille. Sovittelijan siis pitäisi muodostaa virkavastuulla käsitys siitä, mitä palkankorotukset + tekstimuutokset ovat keskimäärin maksaneet ko. alan työnantajille. Tätä ei voida ratkaista vain palkankorotusprosenttien avulla. Myös paikallisen sopimisen mahdollisuudet tulee ottaa huomioon. HE:ssä ei kuitenkaan ratkaista sitä, miten sovittelija voi saada luotettavaa tietoa päänavaajasopimuksen palkankorotusten tai etenkään tekstimuutosten kustannusvaikutuksesta esimerkiksi tilanteessa, jossa päänavaajasopimus ei ole muodostunut sovittelussa vaan osapuolten keskinäisellä sopimisella ilman sovittelua.

4. Neljänneksi nostan esille uudistuksen tasa-arvovaikutusten arvioinnin puutteellisuuden.

Lakiluonnoksessa palkkatasa-arvokysymystä ja sovittelijan roolia siinä käsitellään monessa kohden vain yleisellä tasolla menemättä siihen, mitä tilanteita sovittelussa kohdattaisiin konkreettisesti palkkatasa-arvon suhteen ja miten Suomea sitova sääntely (etenkin EU-oikeus) tähän vaikuttaa.

Lain säätämisen lähtökohta eli sovittelijan mahdollisuudet edistää palkkatasa-arvoa määritetään sivuilla 66-68. Siellä todetaan, että sovittelu ei ole oikea tapa edistää palkkatasa-arvoa esim. eri sopimusalojen välillä. Valtiovallan, jota myös valtakunnansovittelija virkamiehenä edustaa, perustuslaillista velvollisuutta edistää palkkatasa-arvoa rajataan tällä argumentilla, ja esitetyt säännösmuutokset ja niiden perustelut rakentuvat tälle ajattelulle.

Palkkatasa-arvo on kiistaton todellinen ongelma vahvasti sukupuolen mukaan jakautuneiden nais- ja miesvaltaisten toimialojen välillä samoissa tai samankaltaisissa tehtävissä. Naisvaltaiset alat ovat matalammin palkattuja kuin saman koulutuksen tai samanarvoisen tehtävän miesvaltaiset alat.

Nyt esitetty laki, tiukasti tulkittuna, johtaa siihen, että kutakin TES-ratkaisua sovitellaan palkankorotus- ja muun kustannustason osalta vain suhteessa päänavaussopimukseen ja sen tasoon. Sovittelija olisi sidottu matalapalkka-alan TES:n osalta sovintoehdotuksissaan vientiteollisuuden luomaan yleiseen linjaan. Kun eturiidoissa kyse on pakkosovittelusta, nekin matalapalkka-alat, joilla ammattiliitot koettavat lähentyä korkeammin palkattuja aloja ja poistaa palkkauksen eriarvoisuutta alojen välillä, ajautuvat vastoin tahtoaan sovitteluun. Asia ei ratkea matalapalkka-alan TES:n sisäisillä palkankorotusten painotuksilla, jos koko ala on matalapalkka-alaa.

Kuten HE s. 20 on todettu, SEUT 157 artikla ja sen nojalla annetut tasa-arvodirektiivit edellyttävät Suomelta EU:n jäsenvaltiona palkkatasa-arvon edistämistä. Sovittelu on osa valtion toimia työehtosopimusneuvotteluiden tukemiseksi. Kuitenkaan HE:ssä ei käsitellä lainkaan EUT:n relevanttia oikeuskäytäntöä palkkatasa-arvovelvoitteiden tulkinnasta siltä osin, miten EU-oikeuden mukaan eri työehtosopimukset saavat tai eivät saa muodostaa palkkaeroja sukupuolten väille.

EUT on jo vuonna 1993 antanut Enderby -tuomion, jossa se on kysymykseen 2 vastatessaan todennut, että saman työpaikan mies- ja naisvaltaisten TES-alojen samanarvoisten töiden palkkaerot eivät voi perustua

siihen, että nuo palkat määritetään eri työehtosopimuksissa – vaikka nämä sopimukset erikseen sovittuina ovat muodostuneet syrjimättömästi. Laissa ja sen esitöissä tulee ottaa kantaa siihen, mikä on sovittelijan mahdollisuus rajata toimivaltansa näiden kahden muun kuin vientialan TES:n yhteydessä kummankin sovittelussa täysin samaan asiaan eli kolmannen TES:n (viennin päänavauksen) korotustasoon.

Tältä osin käsitykseni on selvästi se, että sovittelija ei toimi tasa-arvolain mukaisesti saman työpaikan sisällä pelkästään vetoamalla johonkin kolmanteen sinänsä syrjimättömään työehtosopimukseen. Tämä tarkoittaa kiistatta sitä, että sovittelija syyllistyy aina tasa-arvolain rikkomiseen, jos hän esittää sinänsä syrjimättömästi syntyneen kolmannen tahon työehtosopimuksen perusteella tasa-arvolain vastaista lopputulosta naisvaltaisen alan eturiidan sovittelussa.

5. Viidenneksi huomautan sovittelulautakuntaa koskevasta uudistusehdotuksesta. Sovittelulautakunta on normaalisti tarkoitettu sellaisia tilanteita varten, joissa ei ole päästy sovintoon tavanomaisen sovittelun avulla. Sovittelulautakuntaa on yleensä käytetty suurissa ja vaikeissa työriidoissa. Nyt hallitus esittää, että sovittelulautakunnan puheenjohtaja olisi pääsääntöisesti valtakunnansovittelija ja lautakunta olisi sidottu samoihin sovintoehdotuksen esittämiskriteereihin kuin mitkä sitoivat valtakunnansovittelijaakin (tai erikseen nimettyä sovittelijaa).

Mikäli ehdotuksen 11 § on sisällöltään tiukka, sovittelulautakunnan anti riidan ratkeamiselle on vähäinen, melkein olematon. Mitä uutta lautakunta voisi tällöin tuoda tilanteeseen kuin vain sen, että kyseessä on nyt yhden henkilön sijasta lautakunta? Jos sen sijaan ehdotuksen 11 § tulkitaan esittämälläni kaksivaiheisella tavalla, lautakunnan mahdollisuus löytää riidassa sovinto olisi kiistatta suurempi.

Tämä ehdotus perustuu epälänsimaiseen ajatteluun ja lähtökohtiin. Vaikuttaa siltä, että valmistelijoilla ei tältä osin ole ollut tietoa hyvistä sovittelukäytännöistä. On muistettava, että tällaista lautakuntaa käytetään yleensä tilanteissa, joissa on esillä suuri yhteiskunnallinen intressi saada riita loppumaan. Ehdotus ei palvele tätä tarkoitusta. Sovittelulautakunnan toiminnan tulee perustua vain lakiehdotuksen 11 §:n ensimmäiseen momenttiin.

6. Yhteenvedon lopuksi totean, että edellä kertomistani ongelmallista päästään eroon, kun säännös tulkitaan ensimmäisessä kohdassa esittämäni lähtökohdan perusteella, 2 momentti tulkitaan hallituksen esityksen yleisperusteluiden mukaan sovittelijan harkintavaltaa korostaen ja muistetaan tasa-arvolain pakottava myös sovittelijaa sitova merkitys.

Yhteenvedon perusteet

I Yleisiä lähtökohtia

1. Erilaisia järjestelmiä: vapaaehtoisuutta ja viranomaistoimintaa

Työriitojen sovittelun tarkoituksena on edistää työmarkkinoiden toimivuutta ja auttaa työelämän osapuolia näiden omissa pyrkimyksissä aikaansaada riitatilanteissa sopimuksia. Riitapuolten johtaminen sovintoon sovittelun avulla tapahtuu länsimaisissa järjestelmissäkin eri tavoin. Vapaaehtoinen, osapuolten toimittama riidan ratkaisu ja julkisen vallan toimesta tapahtuva riidan pakkoratkaiseminen ovat ratkaisumahdollisuuksien ääripäät. Mitä enemmän ja vaativampia tavoitteita sovittelulle asetetaan, sitä enemmän sovittelujärjestelmissä yleensä viranomaisilla on oikeuksia ja velvollisuuksia.

Järjestelmät, joissa sovittelulla pyritään pelkästään työrauhan turvaamiseen, sisältävät yleensä vähiten pakkosäännöksiä. Tällaiset järjestelmät perustuvat pääasiallisesti asianosaisten vapaaehtoisuuteen (anglosaksiset maat). Jos sovittelulla pyritään edistämään myös kollektiivioikeudellisten järjestelyiden (esim. työehtosopimusten) yleistymistä, sovittelun sääntely yleisesti ja erityisesti pakkosovittelusäännökset lisääntyvät. Jos sovittelulla pyritään vielä vaativampien (esim. talouspoliittisten) tavoitteiden toteuttamiseen, yleensä muodostetaan ainakin pakkosovittelujärjestelmä.

Viranomaispuuttumisen kynnys pyritään länsimaisessa sovittelussa asettamaan niin korkealle, ettei sovittelu johda valtiollisesti määräytyvään palkkapolitiikkaan. Sovittelun aloittaminen tapahtuu pääsääntöisesti joko riita- tai osapuolten pyynnöstä taikka viran puolesta. Julkisen intressin myötä korostetaan sovittelussa yleensä viran puolesta tapahtuvaa aloittamista. Viranomaissovittelu on silti yleensä toissijaista ja osapuolten sovittelua varten asettamat elimet ovat ensisijaisia. Poikkeuksena ovat tilanteet, jossa yksityinen elin ei toimi, sen toiminta on jatkunut pitkään tuloksettomana tai loppunut taikka riidan ratkaisulla on muuten olennaista julkista merkitystä.

Viranomaissovittelun lopputulos riippuu länsimaissa tavallisesti riitapuolten hyväksymisestä. Sen sijaan sovittelumenettelyn turvaamiseksi käytetään yleisesti jonkinasteista pakkoa, pakkosovittelua. Riitapuolille voidaan säätää esimerkiksi velvollisuus saapua neuvotteluihin sekä/tai tiedonanto- ja myötävaikutusvelvollisuus. Jos riitaan puuttuminen tapahtuu viran puolesta, on riitapuolille yleensä säädetty velvollisuus saapua neuvotteluihin. Neuvottelupakkoa ei sen toteuttamisvaikeuksien vuoksi ole tavallisesti säädetty.

Lievimmillään viranomaissovittelu on avustamista sovittelun teknisessä läpiviemisessä. Viranomaisten puuttumiseen sovitteluun sisältyy tavallisesti mahdollisuus suorittaa myös sovittelutoimia (esim. kutsua riitapuolet neuvotteluihin, asettaa tiedonantovelvollisuus ja esittää sovintoehdotus). Lisäksi sovittelijalla on usein myös oikeus tutkia riita-asia. Mitä enemmän sovittelussa käytetään pakkoa, sitä sidotumpaa sovittelu on muodoltaan. Toisaalta mitä enemmän sovittelu riippuu osallisten vapaaehtoisuudesta, sitä enemmän korostuu sovittelun vapaamuotoisuus. Riitapuolille säädettyjen velvollisuuksien tehosteeksi ei tavallisesti säädetä rangaistusseuraamuksia. Suomessa ennakkoilmoitusvelvollisuuden ja väliaikaisen työnseisauskieltopäätöksen noudattamista on tehostettu (tällä hetkellä vain) rangaistusuhalla.

Sovintoon johtamisen vaihtoehtojen toisessa ääripäässä painotetaan sovittelijan sidonnaisuutta riitapuolten omiin ehdotuksiin ja tarjouksiin. Tällöin sovittelija on puolueeton suhteessa riitapuoliin ja kyseisen valtionhallinnon haaran ylempiin viranomaisiin. Asteikon toisessa päässä korostetaan sovinnon saavuttamista yhdenmukaisesti valtion talouspolitiikan kanssa.

Suomen nykyinen järjestelmä sijoittuu asteikon keskivaiheille. Vaikka meillä sovittelijan toimintaan nähden esitetään työriitalaissa eräitä kriteereitä (tarkoituksenmukaisuus, kohtuus), niitä ei voida pitää valtiollisina tavoitteina. Niiden puitteissa asianomainen sovittelija voi kuitenkin ottaa huomioon työmarkkinaratkaisujen yleisen linjan tai jopa valtion tai hallituksen talouspolitiikan. Jos hallituksella on tietty palkkapoliittinen linja, viranomaissovittelijat eivät voi olla sitä kokonaan huomioimatta tai ainakaan toimia sitä vastaan. Yleensä Suomessa ei ole tällaista ollut (vt. kuitenkin erityisesti 1970-luvun tulopolitiikka).

Työriitalain lähtökohta – sovinnon aikaansaaminen riitapuolten -omien ehdotusten ja tarjousten perusteella – on peräisin jo vuoden 1899 elinkeinolakikomitean mietinnöstä. Mietinnön mukaan sovintoehdotus tuli laatia ”sellaisine myönnytyksineen jommankumman tahi molempien asiallisten puolelta kuin kohtuullisuus vaatii”. Säännös sai jo ensimmäisessä työriitalaissamme vuonna 1925 nykyistä vastaavan sisällön.

Työriitalain valmisteluasiakirjoissa ei yksityiskohtaisella tavalla puututa lain tarkoitukseen. Tosin monesta yhteydestä käy ilmi, että työriitalailla pyritään mm. estämään työnseisauksia ja niiden vahingollisia vaikutuksia, avustamaan ja täydentämään riitapuolten omaa sovittelutoimintaa, järjestämään sovittelumenettely ennen kuin työnseisaus pääsee alkamaan, pakottamaan riitapuolet suhtautumaan sovittelutoimeen siten, ettei se muodollisista syistä käy tuloksettomaksi, työrauhan ylläpitämiseen ja sekä saattamaan riitapuolet itse sopimaan asia, työtaistelun ehkäisemiseen ja lopettamiseen jne. Näiden lain alkuperäisten tavoitteiden rinnalle on tullut myös yleinen työmarkkinasuhteiden edistäminen.

Kirjallisuudessa on sovittelun tarkoitukseksi yleisimmin katsottu työrauhan turvaaminen pyrkimällä aikaansaamaan sovinto riitapuolten kesken. Sovittelujärjestelmän tehtävänä on auttaa työmarkkinajärjestöjä sopimusten aikaansaamisessa.

Suomalaisessa työriitojen sovittelussa eivät ole korostuneet valtion talous- tai palkkapoliittiset tavoitteet. Järjestelmässämme on korostettu sovintoon johtamisen kriteereinä riitapuolten omia ehdotuksia ja tarjouksia. Silti ministeriön (valtioneuvoston tai vielä yleisemmin julkisen vallan) ja työriitojen sovittelijain välinen suhde on viime vuosikymmeninä kokenut melkoisia muutoksia. Ao. ministeriö ei ole Suomessa määrännyt konkreettisesti työriitojen sovittelusta.

Tällä hetkellä valtakunnansovittelija ei ole suorien hallinnollisten alaisuussuhteiden piirissä. Yhtäältä sovittelija huolehtii varsinaisesta sovittelutoimestaan, toisaalta toimintansa sopusointuisuudesta työmarkkinoiden yleisen linjan kanssa. Sovittelijan tehtävä turvata työrauhaa saa tällöin kahdenlaisia piirteitä.

2. Sovittelujärjestelmämme nykyinen muoto

Suomen sovittelujärjestelmän nykyinen muoto suunniteltiin 1950-luvun puolivälissä. Työriitojen sovittelun keskittäminen aloitettiin samanaikaisesti palkkasäännöstelyn loppumisen kanssa. Sovittelun ja julkisen vallan välinen suhde oli tuolloin poikkeuksellinen. Sovittelijan alaisuusasema oli käytyjen sotien ja harjoitetun hintasäännöstelyn johdosta korostunut. Lisäksi sovittelun toimintavapaus oli rajoitettu harjoitetun palkkasäännöstelyn johdosta. Palkkasäännöstelyn loppuminen normalisoi työmarkkinasuhteita. Valtiokoneisto ei enää voinut puuttua työriitoihin työriitalakia voimakkaammin keinoin.

Vuonna 1958 mietintönsä jättänyt työrauhakomitea esitti sovittelujärjestelmän keskittämistä siten, että sen johdossa olisi riippumattomassa asemassa oleva tasavallan presidentin neljäksi vuodeksi kerrallaan nimittämä valtakunnansovittelija omine toimistoineen. Järjestelmä hyväksyttiin vuoden 1962 työriitalaissa. Aikaisemmin sovittelijoina toimivat yksittäiset henkilöt virkamääräyksen perusteella. Uudistuksessa näkyy pohjoismainen pyrkimys tehdä sovitteluorganisaatiosta kaikin puolin riippumaton. Tarkoituksena on ollut irrottaa sovittelijat sekä etujärjestöistä että valtionhallinnosta. Meillä on kuitenkin noudatettu varsinkin viime vuosikymmeninä muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta valtakunnansovittelijan valinnassa vuoroperiaatetta (vuoroin työntekijä- ja työnantajapuolen esittämä henkilö).

Työriitojen sovittelun kytkeminen valtionhallintoon voi tapahtua eri tavoin. Mitä itsenäisempi on sovittelijan hallinto-organisatorinen asema, sitä enemmän sovittelu liittyy ennemmin riitapuoliin kuin valtioon. Työriitojen sovittelun järjestämistavan keskeisimmät vaihtoehdot ovat olleet sovittelun liittäminen yleiseen valtionhallintoon (johonkin ministeriöön) normaalina, erillisenä tai sen yhteydessä olevana yksikkönä taikka sovittelun muodostaminen omaksi erityiseksi hallintoyksiköksi. Pohjoismaissa työriitojen sovittelu on organisoitu sosiaali-, elinkeino- tai työ(voima)ministeriöiden alaisuuteen tai yhteyteen. Sovittelupalvelujen kustantaminen valtion varoista edellyttää tällaisen järjestelyn olemassaoloa.

Valtakunnansovittelijaorganisaatio merkitsi sellaisen keskuselimen perustamista, jonka yksinomaisena tehtävänä on työriitojen sovittelu ja sovittelutoiminnan johtaminen koko maassa. Vuoden 1946

työriitalaissa olleet silloisen sosiaaliministeriön nimenomaiset valtuudet ja oikeudet siirtyivät valtakunnansovittelijalle. Valtakunnansovittelijain toimisto hoitaa työriitojen sovittelua koskevat asiat, ellei nimenomaisesti ole toisin määrätty.

Nykyinen työriitojen sovittelujärjestelmä on tarkoitettu valtakunnansovittelijajohtoiseksi. Se ei vastaa esimerkiksi vuoden 1946 lain sovittelujärjestelmää. 1940-luvun lopulta on olemassa mm. seuraava ministeriön taholta esitetty lausuma sen ja sovittelijan välisestä suhteesta: ”Asianmukaista on kuitenkin, että sovittelija muissakin vähänkään tärkeämmissä riidoissa heti ottaa yhteyden ministeriöön ja jatkuvasti on kosketuksissa ministerien kanssa. Varsinkin sellaisina aikoina kuin nykyään saattaa työriidoilla olla selvä poliittinen tai muu yleisempi merkitys, joka antaa aiheen ministeriölle kiinteämmin kuin tavallista seurata levottomuuksia työmarkkinoilla ja tarpeen mukaan antaa ohjeita työriitojen sovittelijoille.”

3. Pakkosovittelu

Sovittelumenettelyn turvaamiseksi käytetään yleisesti jonkinlaista pakkoa suhteessa riitapuoliin. Tavallisesti riitapuolille säädetään velvollisuus saapua neuvotteluihin, tiedonantovelvollisuus ja myötävaikutusvelvollisuus. Neuvottelupakkoa ei sen toteuttamisvaikeuksien vuoksi ole yleensä säädetty.

Suomessa ei ole mahdollista määrätä pakkosovintoa mutta riitapuolten on kuitenkin alistuttava pakkosovitteluun. Näiden käsitteiden avulla ilmaistaan se, ettei riitapuolten ulkopuolinen taho voi määrätä työriitaa lopetettavaksi ja osapuolia tekemään sovintoa (pakkosovinto), mutta näiden on sovinnon aikaansaamiseksi käytävä sovittelijan johdolla neuvotteluja (pakkosovittelu).

Viranomaismääräämineninen työriitojen sovittelussa ilmenee työriitalain (lyhenne nykyisestä pitkästä nimestä) mukaan mm. sovittelijan oikeutena viran puolesta puuttua työriitaan (TRiitaL 9 §), tutkia riita (TRiitaL 11 §), suorittaa sovittelutoimia (TRiitaL 12 §) ja esittää sovintoehdotus (TRiitaL 13 §). Osapuolten on kuitenkin päästävä työriidassa yksimielisyyteen, jotta sovinto syntyisi. Sovittelussa työrauhan turvaaminen ja siihen kytkeytyvä julkinen intressi edellyttävät jonkinasteista viran puolesta tapahtuvaa puuttumista työriitoihin eli luopumista täydellisestä asianosaisten määräämisvallasta.

Sovittelutoimien aloittamisesta päättää sovittelija. Sovittelijan on, kun hän katsoo sen asianmukaiseksi tai kun riitapuoli pyytää, kutsuttava riitapuolet neuvotteluihin. Sovittelija toimii neuvotteluissa puheenjohtajana ja määrää, millä tavoin ja missä järjestyksessä riitakohdat on käsiteltävä. Sovittelijalla on velvollisuus yrittää saada riita sovituksi. Sovittelijalla on myös oikeus kuulla asiantuntijoita tai muita tietoja saamista varten tarpeellisia henkilöitä (TRiitaL 12 §) sekä oikeus tehdä sovintoehdotus ja keskeyttää sovittelu (TRiitaL 13 §). Sovittelijan sovitteluvelvollisuus liittyy ilmoitettuun työriitaan siinä määrin, että hän ei ole oikeutettu lopettamaan neuvotteluja ennen kuin sovinto on saatu aikaan tai riita muuten loppunut.

Työriitojen sovittelusta on pyritty tekemään mahdollisimman vapaata. Neuvottelumuotoja on noudatettava vain, mikäli laki niin määrää. Tällaisetkin säännökset ovat järjestysmääräys-luontoisia sikäli, että niistä piittaamattomuus ei vaikuta sovinnon pätevyyteen.

Työriitojen pakkosovittelu on tarkoitussidonnaista hallintotoimintaa. Sovitteluun sisältyy oikeus tarkoituksenmukaisuusharkintaan sekä keinojen valinnan että valitun keinon käytön osalta. Harkintavallan käyttämisen rajoitukset löytyvät yleisten hallinnon periaatteiden lisäksi työriitalain tavoitteista, tarkoituksesta, kohteesta ja yleisistä määrittelyistä. Työriitojen sovittelulla pyritään useimmiten sopimaan työehtosopimuksesta tms. kollektiivisopimuksesta. Samalla sillä edistetään tällaisten sopimusjärjestelmien kehittymistä ja vakiintumista.

Työriitojen sovittelija muodostaa sovintoehdotuksen TRiitaL 11 §:ssä mainittujen tarkoituksenmukaisuus- ja kohtuuskriteerien perusteella. Näistä kohtuus viittaa sosiaalisiin aspekteihin. Työriitojen sovittelu perustuu kuitenkin riitapuolten yksimielisyyteen, joten se ei juuri tarjoa keinoja heikomman riitapuolen

suojelemiseen. Sovittelussa tarkoituksenmukaisuusperiaatetta ei voida ymmärtää korostaen valtion tarkoitusperiä. Sovittelussa on kysymys sen oman tarkoituksen toteuttamisesta. Työriitojen sovittelussa ei riitapuolia voida käsitellä matemaattisen yhdenvertaisesti. Riidan puolittaminen on sovitteluperiaatteena mahdoton, vaikka käytännössä sovintoehdotukset sisällöltään usein jakaantuvat tämän tapaisesti.

4. Sovintoon johtaminen: tarkoituksenmukaisuus ja kohtuus

Sovitteluneuvotteluissa sovittelijan on nykylain mukaan pyrittävä johtamaan riitapuolet sovintoon lähinnä heidän omien ”ehdotustensa ja tarjoustensa” pohjalta. Sovittelijan tulee kuitenkin ehdottaa näihin sellaisia myönnytyksiä ja tasoituksia, ”mitä tarkoituksenmukaisuus ja kohtuus näyttävät vaativan”.

Lain soveltamisessa on painotettu yleisiä työmarkkinapoliittisia näkökohtia ottaen kuitenkin huomioon soviteltavan työriidan yksittäiset ominaispiirteet.

Työriitojen sovittelijat alkoivat jo 1960-luvun alussa ns. tulopolitiikan myötä puhua valtakunnallisten työmarkkinajärjestöjen luoman linjan noudattamisesta. Yleisen linjan huomioon ottamisessa korostui valtakunnansovittelijan asema. Todettiin, että työmarkkinoilla vallitseva yleinen linja voi syntyä tulopoliittisen kokonaisratkaisun, keskitetyn ratkaisun tai liittokohtaisten ratkaisujen kautta. Jotta voidaan puhua yleisestä linjasta, pitää samaa peruslinjaa noudattaen tehdä useita sopimuksia.

Valtakunnansovittelija Keijo Liinamaan 1960-luvun puolivälissä esittämän käsityksen mukaan tarkoituksenmukaisuuden ja kohtuuden huomioon ottaminen ilmensi sitä, että sovittelijan oli tarkasteltava riitakysymystä laajemmalti kuin pelkästään riitapuolten keskinäisenä kysymyksenä. Jos työmarkkinajärjestöjen merkittävissä sopimusratkaisuissa omaksuttiin yhtenäisiä yleislinjoja, niitä ei voitu kohtuullisuuden mittapuina ohittaa sovittelussa. Kunkin alan erikoisolosuhteet saattoivat aiheuttaa poikkeuksia yleisestä linjasta, mutta ne oli pyrittävä asettamaan oikeaan suhteeseen yleislinjan kanssa. Tämä lähestymistapa oli luonnollinen, koska silloin tehtiin tulopoliittisia sopimuksia, joissa osapuolina valtiovallan lisäksi olivat sekä työnantaja- että työntekijäpuolen keskusjärjestöt.

Sama peruslähtökohta näkyi valtakunnansovittelijoina myöhemminkin toimineiden sovittelijoiden esittämissä käsityksissä yleisen linjan asemasta sovittelussa. Työmarkkinajärjestöillä on ja tulee olla vastuu sopimuslinjasta. Sovittelu palvelee työmarkkinaosapuolia. Tämän takia sovittelijan on tarkoituksenmukaisuutta ja kohtuutta arvioidessaan otettava huomioon paitsi kunkin alan olosuhteet myös mm. työmarkkinakentän yleinen tilanne, keskusjärjestöjen väliset sopimukset ja työehtosopimuspolitiikan yleinen linja.

2010-luvulla valtakunnansovittelijan sidonnaisuutta yleiseen linjaan ei enää ole juurikaan tuotu julkisesti esiin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että esimerkiksi vientialoilla saavutettu ratkaisu ei olisi jossakin määrin ohjannut sovittelijan ehdotuksia. Toki sovittelijoilla oli eroja sen suhteen, kuinka suorasti ns. yleiseen linjaan tukeuduttiin. Sovittelijan tehtäviin kuului pyrkiä esittämään sellainen sovintoehdotus, jolla riita voidaan ratkaista ja jonka osapuolet hyväksyvät. Sovittelijalla ei ole ollut valtaa estää sovintoja katsomalla, että osapuolten saavuttama sovinto ei ole esimerkiksi yleisen edun kannalta hyväksyttävissä.

Jo tällä hetkellä sovittelijoiden käytäntö on siis se, että sovittelijan on pidettävä silmällä, ettei synny ristiriitaa sovittelijan näkemyksen ja työmarkkinapolitiikan kulloisenkin perussuunnan välillä. Perussuunta määräytyy valtakunnallisten järjestöjen välisistä sopimuksista ja kunkin hetken työmarkkinapolitiikan yleisestä linjasta

Sovittelija ei yleensä asetu laajoissa periaatteellisissa kysymyksissä työmarkkinajärjestöjen yhteisesti sopimista kannanotoista olennaisesti poikkeavalle linjalle. Poikkeamiset yleisestä linjasta ovat mahdollisia erityisistä, painavista tms. syistä. Painavat perusteet liittyvät tavallisimmin siihen, että keskitetyissä

ratkaisuissa ei ole voitu ottaa huomioon kaikkia erikoiskysymyksiä tai erikoisolosuhteita. Lisäksi paikallisesti sovittavat asiat ovat eri sopimuksissa erilaisia.

Tarkoituksenmukaisuuden ja kohtuuden arvioinnissa sovittelua tarkastellaan suhteessa yleiseen työmarkkinatilanteeseen ja toisaalta suhteessa kuhunkin yksittäistapaukseen. Sovittelun historiallinen lähtökohta on yksilöllinen: soviteltavana olevan työriidan riitapuolten ehdotukset ja niihin tarkoituksenmukaisuus- ja kohtuusperusteilla esitettävät tasoitukset ja myönnytykset. Lähtökohta pätee nykyäänkin siten, että esittelijän toimivaltaan ei kuulu estää yleisen linjan kanssa ristiriidassa olevien sovintojen syntymistä. Mikäli riitaa ei kuitenkaan saada riitapuolten toimesta sovituksi, omia ehdotuksia esittäessään sovittelija voi harkita tarkoituksenmukaiseksi seurata yleistä linjaa.

II Hallituksen esityksen päälinjat: yleistä kommentointia

1. Uudistus yleisesti

Kolmikantaisen työryhmän tehtävänä oli valmistella lakimuutoksia, joilla toteutetaan hallitusohjelman kirjaus neuvottelujärjestelmän kehittämisestä. Tavoitteena on vahvistaa Suomen työmarkkinamallia pitkän tähtäimen kilpailukyvyn ja kansantalouden kantokyvyn parantamiseksi.

Työrauhalainsäädännön toukokuussa voimaantulleen uudistamisen yhteydessä työriitojen sovittelulakiin jo tehtiin merkittäviä muutoksia koskien työrauhavelvollisuutta aikana, jolloin työehtosopimus ei ole voimassa. Myös ilmoittamisvelvollisuutta työriitojen sovittelijalle uhkaavista työtaisteluista laajennettiin tukilakkoihin ja poliittisiin työnseisauksiin.

Nyt valmistellut lakimuutokset vaikuttavat valtakunnansovittelijan, sovittelijoiden ja sovittelulautakunnan sovittelutoimintaan. Työmarkkinaosapuolten mahdollisuus tehdä sopimuksia keskenään säilyisi muuttumattomana.

Uudistuksella vahvistetaan niin sanotun palkantarkistusten yleisen linjan huomioimista sovittelutoiminnassa. Käytäntöä noudatetaan jo nyt sovittelutoiminnassa, mutta uudistuksella periaate kirjattaisiin lakiin.

Ehdotettu uusi 11 § kuuluu seuraavasti:

> 11 § Sovinnon aikaansaaminen
>
> Sovittelutoimessaan sovittelijan on, otettuaan perusteellisesti selkoa riidasta ja sen arviointiin olennaisesti vaikuttavista seikoista sekä riitapuolten vaatimuksista, koetettava saada riitapuolet täsmällisesti määrittelemään riitakohdat ja rajoittamaan ne mahdollisimman vähiin sekä pyrittävä johtamaan riitapuolet sovintoon lähinnä heidän omien ehdotustensa ja tarjoustensa perusteella, joihin sovittelijan on ehdotettava sellaisia myönnytyksiä ja tasoituksia, mitä tarkoituksenmukaisuus ja kohtuus näyttävät vaativan.
>
> *Sovittelijan on kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi meneteltävä sovittelutoimessaan siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuutta vaaranneta.*

Ehdotuksessa varsinainen uudistus on 2 momentti. Sitä ei ollut aikaisemmassa laissa. Lain 11 § on siis 1 momentin osalta entinen ja 2 momentin osalta uusi. Tämä kahtalaisuus on tulkinnallisesti hankala, koska 1

momentti perustuu tarkoituksenmukaisuus ja kohtuus -ilmaisuihin ja 2 momentti toisenlaisiin yleisiin ilmaisuihin. Hallituksen esityksen tarkoituksena näyttää olevan, että ehdotettu uusi 2 momentti tarkentaisi säilytettyä 1 momenttia.

Sovittelutoimessa on viranomaistoimintana kuitenkin noudatettava 11 §:n molempia momentteja. Nyt jää kunkin sovittelijan harkintaan se, kuinka pitkälle sovittelija menee tai yrittää mennä 1 momentin perusteella eli vanhan lain mukaisesti. Tämän mukaisesti joka tapauksessa sovintoon johtaminen alkaa. Ehdotuksen 1 momentti sallii edelleen sovittelijan ehdottaa sellaisia myönnytyksiä ja tasoituksia, mitä tarkoituksenmukaisuus ja kohtuus näyttävät vaativan. Lakiehdotus tulee siis tulkita siten, että vasta tämän vaiheen jälkeen sovittelijan tulee huomioida uusi ehdotettu 2 momentti.

Kun uudistuksessa on kyse kahdesta erillisestä momentista, yleisten lain tulkintaperiaatteiden nojalla ensin sovelletaan 1 momenttia ja sitten 2 momenttia. Esityksen perusteluissakin tämä kahden momentin alle sijoittuminen tulee esille, mutta sen merkitystä ei ainakaan riittävästi avata. Ratkaisu on kuitenkin sinänsä hyväksyttävä. Tulkinnallisuus jättää sijaa lakia soveltavalle sovittelijalle toimia parhaalla mahdollisella tavalla sovinnon saavuttamiseksi.

Sovittelijan olisi, mielestäni erityisesti sovittelun toisessa vaiheessa, kansantalouden ja muun yleisen edun turvaamiseksi meneteltävä sovittelutoimessaan siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuutta vaaranneta.

Sovittelijan tulisi siten kannustaa tässä vaiheessa työriidan osapuolia neuvotteluratkaisuihin, jotka ovat Suomen kilpailukyvyn ja hyvin toimivan palkanmuodostuksen kannalta tasapainoisia. Tätä periaatetta sovittelijan tulisi noudattaa myös sovintoehdotusta antaessaan.

Uudistusehdotus vastaa hallitusohjelmassa jo todettua. Hallitusohjelman mukaan Suomen pitkän tähtäimen kilpailukyvyn vahvistamiseksi hallitus vahvistaa vientivetoista työmarkkinamallia. Ohjelman mukaan laissa työriitojen sovittelusta säädetään, että palkantarkastusten yleistä linjaa ei voida ylittää valtakunnansovittelijan toimistosta tai sovittelulautakunnan toimesta annettavalla sovintoehdotuksella.

Ehdotuksen 2 momentissa ei suoraan todeta vientivetoista vientimallia, mutta uudistuksen perustelut ovat samoja kuin mitä vientimallin yhteydessä on käytetty. Sanamuoto on kuitenkin yleinen. Viime kädessä kukin sovittelija ratkaisee sen, mikä ehdotus toimii palkanmuodostuksen osalta mahdollisimman hyvin eikä vaaranna työmarkkinoiden toimivuutta.

Uudistuksella yhdenmukaistettaisiin myös käytänteitä, joita jotain tiettyä sovittelutehtävää varten asetetuilla sovittelulautakunnilla on. Sovittelulautakunnan tulisi menettelyssään noudattaa samoja työmarkkinoiden toimivuutta edistäviä periaatteita kuin sovittelijan. Sovittelulautakunnan osaltakin kyse on koko 11 §:n noudattamisesta, myös sen 1 momentin.

2. Verrattuna nykylakiin

Sovitteluneuvotteluissa sovittelijan on nykylain mukaan pyrittävä johtamaan riitapuolet sovintoon lähinnä heidän omien ”ehdotustensa ja tarjoustensa” pohjalta. Sovittelijan tulee kuitenkin ehdottaa näihin sellaisia myönnytyksiä ja tasoituksia, ”mitä tarkoituksenmukaisuus ja kohtuus näyttävät vaativan”. Tämä lähtökohta siis säilyy 11 §:n 1 momentissa.

Ehdotetut uudistukset korostavat nykylaissa mainittua ja edelleen säilyvää tarkoituksenmukaisuutta. Kohtuus voitaneen kuitenkin sisällyttää ainakin pyrkimykseen ylläpitää työmarkkinoiden toimivuutta.

Nykylain soveltamisessakin on painotettu yleisiä työmarkkinapoliittisia näkökohtia ottaen kuitenkin huomioon soviteltavan työriidan yksittäiset ominaispiirteet.

Tarkoituksenmukaisuuden ja kohtuuden arvioinnissa sovittelua tarkastellaan suhteessa yleiseen työmarkkinatilanteeseen ja toisaalta suhteessa kuhunkin yksittäistapaukseen. Sovittelun historiallinen lähtökohta on yksilöllinen: soviteltavana olevan työriidan riitapuolten ehdotukset ja niihin tarkoituksenmukaisuus- ja kohtuusperusteilla esitettävät tasoitukset ja myönnytykset. Lähtökohta pätee nykyäänkin siten, että esittelijän toimivaltaan ei kuulu estää yleisen linjan kanssa ristiriidassa olevien sovintojen syntymistä. Mikäli riitaa ei kuitenkaan saada riitapuolten toimesta sovituksi, omia ehdotuksia esittäessään sovittelija voi harkita tarkoituksenmukaiseksi seurata yleistä linjaa.

Näin siis tulee toimia edelleen. Taustalla vaikuttanee kuitenkin nyt aikaisempaa enemmän lain 2 momenttikin. Sovittelu siis alkaa 1 momentin mukaisesti ja siihen vaiheeseen liittyen sovintoehdotus määräytyy siinä momentissa mainittujen yleisten kriteereiden perusteella. Jos näin ei saada tulosta, sovittelija voi harkita uutta sovintoehdotusta ja toimia itsenäisemmin ehdotetun 2 momentin mukaisella tavalla.

Sovittelulautakunnan aseman muuttaminen olennaisesti toisenlaiseksi kuin mitä se nyt on, on huono uudistus. Sovittelulautakuntaa ei tule sitoa ehdotetun 11 §:n 2 momentilla ollenkaan. Uudistusta ei tule tehdä yhden työnantajien mielestä huonon sovitteluelimen ratkaisun perusteella. Todennäköisesti kyseinen ratkaisu oli yleisen edun kannalta välttämätön.

3. Verrattuna Ruotsiin

Totean aluksi, että hallituksen esityksessä on asiasta hyvä kuvaus. Täydennän kuvausta nyt erityisesti julkisen sektorin sopimustoiminnan näkökulmasta.

Ruotsissa sovitteluinstituution tehtävä tältä osin vastaa Suomessa esitettyä. Ruotsissa kyse on hyvin toimivan palkanmuodostuksen turvaamisesta. Tämän arvioinnin lähtökohta on kansainvälisen kilpailun piirissä olevan sektorin palkkoja muovaava rooli ja talouselämän kansainvälinen kilpailukyky, mutta tavoitteena on myös reaalipalkkojen nousu, mahdollisimman vähän työtaisteluja ja suhteellisten palkkamuutosten mahdollistaminen.

Ruotsin työmarkkinamalli on ollut ja on edelleen Ruotsissa tärkeä työehtojen kehityksen turvaamiselle. Ruotsin työmarkkinamalli tarkoittaa ensi sijassa työntekijä- ja työnantajajärjestöjen yhteistyötä. Järjestöt sopivat yhdessä työehtosopimuksilla palkkaehdoista, työympäristöstä, eläkkeistä, lomista, työajoista jne. Työehtosopimukset täydentävät lainsäädäntöä. Ruotsin lainsäädännössä ei tunneta esimerkiksi minimipalkkaa tai palkankorotuksia.

Ruotsin työmarkkinamallia pidetään ainutlaatuisena. Sen keskeisimmät periaatteet ovat kuitenkin tuttuja Suomessakin. Ruotsin mallin tarkoitus oli estää poliitikkojen mukaantulo työehtojen sääntelyyn. Työehtosopimuksilla asiat voitiin sopia paljon nopeammin ja tehokkaammin kuin aikaansaamalla asiasta laki. Malli edellyttää toimiakseen kummankin osapuolen laajaa järjestäytymistä.

Ruotsin työmarkkinamalli syntyi 1930-luvulla. Tällöin vallitsi kaaos työmarkkinoilla. Työntekijöiden työsuhteiden ehdot olivat heikot, suojalainsäädäntö oli vähäistä mutta työtaisteluja oli runsaasti. Poliitikot eivät olleet pystyneet estämään työtaisteluja ja alkoi esiintyä vaatimuksia lainsäädännöllisistä toimenpiteistä. Ongelmien ratkaisemiseksi työmarkkinoiden keskusjärjestöt (LO ja SF) kokoontuivat Saltsjöbadenissa vuonna 1938 ja sopivat ruotsalaisesta työmarkkinamallista (Saltsjöbadavtalet).

Kyseisen sopimuksen pääperiaatteet ovat voimassa edelleen ja sopimus muodostaa Ruotsin mallin perusteen. Sopimuksessa on kolme erityisen keskeistä asiaa.

Ensinnäkin sopimus säätelee lakko-oikeuden. Lyhyesti sanottuna sopimus määrittelee sen, milloin on laillista olla työtaistelussa ja milloin on työrauhavelvollisuus. Pääsääntö on se, että työehtosopimuksen

voimassa ollessa vallitsee työrauha. Työehtosopimuksen voimassaolon päättymisen jälkeen vallitsee vuorostaan lakko-oikeus. Toiseksi sopimuksessa selkeästi todetaan, että työmarkkinaosapuolet määrittelevät työmarkkinoilla vallitsevat ehdot. Tämä tapahtuu ilman poliitikkojen ja hallituksen puuttumista asiaan. Ruotsin mallin keskeinen idea ja seuraamus oli siis poliitikkojen estäminen puuttumasta työelämäkysymyksiin. Ruotsissa ei työmarkkinamallia ole siis toteutettu lainkaan poliitikkojen toimesta. Kolmanneksi sopimus toteaa, että sekä työnantajilla että työntekijöillä on oikeus järjestäytyä työnantaja- ja työntekijäliitoiksi.

Suomessa on Ruotsin malli tuotu esille etupäässä siitä syystä, että sen katsotaan korostavan vientivetoista palkkamallia. Ruotsissa tämä näkökulma on toki merkittävä, mutta usein asia todetaan vain tuomalla esiin teollisuuden kilpailukyvyn merkitys palkkamallin perusteena. Vuoden 1938 perussopimus toimii kuitenkin samalla tavoin sekä julkisella että yksityisellä sektorilla eli järjestöt tekevät sopimuksen keskenään itsenäisesti. Teollisuuden osalta on erikseen solmittu vuonna 1997 Industriavtalet, jossa vientialoja korostava näkökulma on esillä. Ruotsin työmarkkinamallissa on siis sekä yleinen että erityinen puoli.

Ruotsin palkkamallia ei ole toteutettu esimerkiksi rajoittamalla lainsäädännöllä valtakunnansovittelijan harkintavaltaa siten, että sovittelija olisi sidottu vientialojen palkankorotuksiin tai syntyneeseen yleiseen linjaan. Ruotsissa sovittelijan sidonnaisuus on yleisempi eli kyse on siellä sidonnaisuudesta hyvin toimivaan palkanmuodostukseen.

Ruotsissakin sovittelijan rooliin liittyy erisuuntaisia odotuksia. Toisaalta halutaan, että sovittelija on puolueeton, riippumaton henkilö, joka ennakkoluulottomasti voi etsiä kompromisseja osapuolten välillä. Toisaalta kansainvälisen taloudellisen kilpailun kohteena olevien avointen talouksien riskinä on, että palkkakustannusten nousu voi vaikuttaa yritysten ja maan kilpailukykyyn. Tämän vuoksi Ruotsissa asetetaan sovittelutoiminnan tavoitteeksi edistää hyvin toimivaa palkanmuodostusta, mikä tarkoittaa, että käytännössä vientiteollisuuden määrittelemä palkankorotustasoa (ns. märket) ei saa ylittää muilla aloilla. Sovittelija ei näin ollen saa antaa sovitteluesitystä, joka ylittää "märketin" tason. Mutta työehtosopimuksiin sisältyy myös sellaisia tekstiosia, joiden kustannusvaikutukset ovat vaikeasti laskettavissa. Pyrkimys integroida sovittelijat neuvottelutoimintaan hyvissä ajoin lähtee siitä, että asiantunteva sovittelija ei anna sovintoehdotusta, joka ei sovellu tietylle sopimusalalle. Tällöin korostuu sovittelijan vastuu sopimuksen sisällöstä yli sen, että sovittelijan tulee löytää sellainen kompromissi työriitaan, että molemmat osapuolet sen hyväksyvät. (Ks. Bruun, Työriitojen sovittelujärjestelmä vertailevasta näkökulmasta. Akava Works -raportti 2/2020.)

4. Verrattuna kansainvälisiin sopimuksiin

Tältäkin osin hallituksen esitykseen sisältyy perusteellinen katsaus sovittelua koskeviin ja sivuaviin kansainvälisiin sopimuksiin. Käsittelen tässä yhteydessä asiaa vain lyhyesti.

Suomella on ILO:n yleissopimuksen 154 perustuva velvoite edistää työehtosopimusneuvotteluja. Sopimuksella edellytetään lisäksi, että työriitojen sovitteluelimet ja -tavat on suunniteltu sellaiseksi, että ne luonteeltaan edistävät kollektiivisten neuvotteluiden käyttöä. Yhdistymisvapauskomitea on todennut, että työtaisteluoikeuden käyttämiseen liittyvien sovittelumekanismien tulee olla täysin riippumattomia, eikä näiden lopputuloksia voida määritellä ennalta lainsäädännön asettamilla kriteereillä (Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, ILO 2018, kohta 823 tapausviittauksineen). Sovittelun enimmäismäärän asettava lainsäädäntö olisi vastoin näitä periaatteita.

Mikäli osapuolten neuvottelut eivät johda lopputulokseen, on osapuolten välinen erimielisyys pyrittävä selvittämään sovittelumekanismin (conciliation/mediation) tai osapuolten luottaman riippumattoman elimen suorittaman välitysmenettelyn (arbitration) avulla. Osapuolten voidaan edellyttää osallistuvan sovitteluun, mutta lopullisen solmittavan kollektiivisopimuksen tulisi syntyä vapaan neuvottelutoiminnan

tuloksena osapuolten autonomiaa kunnioittaen. Valtio ei voi määrätä sopimuksen sisällöstä vastoin osapuolten tahtoa. (Ks. ILO:n Yleissopimus nro 154 kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistämistä, III osa artiklat 5 -e kohta ja 7.)

Käsitykseni mukaan Suomessa nyt esitetty malli samoin kuin Ruotsin malli lakiin kirjoitettunakaan eivät ole yleisluontoisuutensa johdosta kansainvälisten sopimusten vastaisia. Mallissa ei sovittelun lopputulosta määritetä ennalta. Malli ei myöskään estä työehto-osapuolia sopimasta keskenään sovittelijan käsityksen ylittäviäkin korotuksia, joten sopimusautonomia ei ole uhattuna.

Toisaalta, kuten lausuntoni loppupuolella totean, naisten ja miesten palkkojen tasa-arvonäkökulmasta uudistuksen perustelut ovat virheellisiä. Kiistatta sovittelu on yksi merkittävä viranomaiskeino edistää sukupuolten välistä palkkatasa-arvoa.

5. Yhteenveto yleisestä tarkastelusta

Esitetty uudistusehdotus sovintoon johtamisen osalta on yleisluonteinen ja tässä mielessä se vastaa länsimaisen sovittelun perinteistä lähtökohtaa.

Sovintoon johtamisen vaihtoehtojen toisessa ääripäässä painotetaan sovittelijan sidonnaisuutta riitapuolten omiin ehdotuksiin ja tarjouksiin. Tällöin sovittelija on puolueeton suhteessa riitapuoliin ja kyseisen valtionhallinnon haaran ylempiin viranomaisiin. Asteikon toisessa päässä korostetaan sovinnon saavuttamista yhdenmukaisesti valtion talouspolitiikan kanssa.

Suomen järjestelmä sijoittuu tällä hetkellä asteikon keskivaiheille. Vaikka meillä sovittelijan toimintaan nähden esitetään työriitalaissa eräitä kriteereitä (tarkoituksenmukaisuus, kohtuus), niitä ei voida pitää valtiollisina tavoitteina. Niiden puitteissa asianomainen sovittelija voi kuitenkin ottaa huomioon myös yleisen työmarkkinapolitiikan lisäksi hallituksen politiikan. Tämä lähtökohta säilyy meillä edelleen ehdotetun 11 §:n 1 momentissa todettuna.

Uudistus eli lisätty 11 §:n 2 momentti vienee suomalaista sovittelujärjestelmää pienen askeleen kohti asteikon valtiokorosteista päätä. Tämä kuitenkin konkretisoituu sovittelussa siinä vaiheessa, kun ensimmäisen momentin mukainen sovittelun yleinen lähtökohta ei ole toiminut eli sovintoa ei ole saatu sen mukaisesti. Olen edellä esittänyt, että uuden 2 momentin kriteerit vaikuttavat vasta sovittelun ensimmäisen vaiheen jälkeen. Askel olisi ollut merkittävästi suurempi, jos laissa olisi suoraan todettu sidonnaisuus vientialojen palkkalinjaan. Askel olisi ollut suurehko myös silloin, vaikka sidonnaisuudesta vientialojen palkkalinjaan voitaisiin laissa määritellyin edellytyksin poiketa. Askel olisi ollut suurehko myös silloin, jos sovittelijan sovintoehdotukset olisi sidottu esitettyä sanamuotoa suoremmin työmarkkinoiden yleiseen palkkalinjaan.

Esitetty uudistus on siis maltillisempi kuin mitä hallitusohjelman perusteella olisi voinut odottaa. Tämän mallin kanssa voidaan toimia käytännön neuvotteluissa. Jos ja kun tarkoitus on toimia Ruotsin mallia esikuvana pitäen, silloin sovittelijan on mahdollista ottaa huomioon myös esimerkiksi naisvaltaisten alojen palkkatarpeet. Ruotsissa hoito- ym. naisvaltaiset alat eivät ole ainakaan todenneet, etteikö siellä tämä ole mahdollista. Näitä alojahan ei Industriavtalet edes koske ja neuvottelut käydään yleisen Saltsjöbadavtaletin mukaan.

Lakipohjainen esitetty malli mahdollistaa edelleen sopimisen muun tasoisista ratkaisuista suoraan osapuolten välillä. Liittojen sopimusautonomiaa ei siten loukata. Eri asia on, kuinka järkevänä sellainen sopiminen osapuolten toimesta nähtäisiin, erityisesti työnantajapuolella. Kuoppakorotuksia on mahdollista neuvotella sovittelijan käsityksen mukaisen linjan puitteissa. Korotuksia voidaan kohdistaa tietyille ryhmille ja on myös mahdollista tehdä tekstimuutoksia, joita vastaan korotukset voivat olla yleistä linjaa suurempia.

Valtakunnansovittelijalla on uuden sanamuodon mukaan paikkansa työmarkkinasolmujen avaamisessa kuten aiemminkin. Sovittelijat ovat jo vuosikymmeniä pitäneet silmällä palkankorotusten yleistä linjaa eikä päänavausta nykyisin käytännössä yleensä ylitetä sovintoehdotuksilla. Siten lainsäädäntömuutos yleisellä tasolla vahvistaa nykytilaa. Malli veisi sovittelun painopistettä kuitenkin enemmän suuntaan, jossa vaaditaan esimerkiksi julkisella sektorilla ja naisvaltaisilla aloilla uutta luovuutta löytää ratkaisuja käsillä oleviin eturiitoihin.

Lakiehdotus mielestäni perustuu vääriin lähtökohtiin siltä osin, kuin sovittelulautakunta esitetään sidottavaksi lakiehdotuksen 11 §:n 2 momentin kriteereihin. Toki sovittelulautakunta ottaa nämäkin seikat huomioon, mutta lautakunnan pitää saada harkita oma ehdotuksensa tilanteen kokonaisarvioinnin perusteella. Muuten sen toiminta lähes tuomitaan vaikutuksettomaksi.

III Joistakin yksityiskohdista

1. Perustelujen suhde lain yleiseen sanamuotoon.

Tässä kohdin tarkastelen erityisesti sitä, näkyykö perusteluissa ja miten sidonnaisuus yleiseen linjaan tai vientialoihin? Yksityiskohtien osalta huomio kiinnitetään tässä yhteydessä 11 §:n uuteen 2 momenttiin. Esityksen perusteluja tarkastellaan siis erityisesti tämän momentin osalta. Tarkoituksena on selvittää, säädetäänkö yleisen sanamuodon sisältöä perusteluilla. Jos lainsäädännössä tietoisesti käytetään yleisiä ilmauksia, perusteluilla ei tulisi muuttaa tätä yleistä lähtökohtaa.

Yleisesti

Hallituksen esityksen perustelut yleisen linjan tai ns. vientimallin osalta ovat tulkinnallisia. Hallituksen esityksen perustelut yhtäältä korostavat lain sanamuodon mukaisia kriteereitä mutta toisaalta myös yleisen linjan asemaa näiden kriteereiden sisällä. Joka tapauksessa on mielestäni selvää, että hallituksen ehdotusta tulee tulkita sen sanamuodon mukaisilla perusteilla, mitä enin osa hallituksen perusteluista onkin. Se, minkä verran näiden yleisten käsitteiden sisällä korostetaan yleistä linjaa tai vientialaa, jää kunkin sovittelijan harkinnan varaan. Esitystä ja sen perusteluja ei ole kirjoitettu siten, että yleinen linja tai vientimalli olisi arvioinnin pääroolissa. Vaikka tällainen perustelutapa esiintyy ja jopa korostuu varsinkin säännöskohtaisissa perusteluissa, yleisperusteluissa on toisinpäin, yleiset sanamuodon mukaiset kriteerit korostuvat.

Kun verrataan yleisperusteluja ja säännöskohtaisia perusteluja merkitykseltään, tässä hallituksen esityksessä korostuvat yleisperustelut. Niissä kerrotaan se, mitä uudistukset merkitsevät ja mitä niillä tavoitellaan. Yleiseen linjaan sidonnaisuus ja vientimallin toteuttaminen ei ollut tämän uudistuksen tavoitteita ja tätä hallituksen kannanottoa tulee kunnioittaa.

> Hallituksen esityksessäkin todetaan sivuilla 34 ja 35 seuraavasti: Hallitusohjelmakirjauksen toteuttamiseksi työryhmässä on arvioitu vaihtoehtona myös yksityiskohtaisempaa sääntelyä. Tällaisessa mallissa pykälätasolla viitattaisiin nimenomaisesti vientialoilla muodostuneen yleisen linjan noudattamiseen. Koska sovittelija toimii virkavastuulla, tulisi vientialoilla muodostunut yleinen linja määritellä pykälätasolla riittävän yksiselitteisesti. Sääntelyssä olisi määriteltävä vientiala tai -alat, joiden sopimusratkaisuun valtakunnansovittelija olisi sidottu. Käytännössä tällaista merkittävää vientialaa ei kuitenkaan ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaista määritellä ennalta, sillä vientialojen osuus kokonaisviennistä vaihtelee. Työehtosopimuksen solmimiseen ja päänavaajaksi ryhtymiseen vaikuttavat kulloinenkin työmarkkinatilanne ja suhdannekehitys.

> Valmistelussa katsottiin, ettei yleisen linjan muodostavaa sopimuskokonaisuutta voida määritellä lain tasolla yksiselitteisesti ennalta eikä kiinnittää tiettyyn yksittäiseen työehtosopimukseen. Tällainen sääntely ei olisi myöskään tarkoituksenmukaista tai ylipäätänsä tarpeen hallitusohjelmakirjauksen tavoitteen toteuttamiseksi. Hyvin kasuistinen sääntely johtaisi todennäköisesti riitaisuuksiin yleisen linjan määritelmän tulkinnasta ja sen noudattamisesta ja voisi siten pikemminkin heikentää työmarkkinoiden toimivuutta. Ehdotettavan sääntelyn tulee kestää aikaa, mahdollistaa sovittelijan toimintaedellytykset ja kunkin työriitatilanteen erityispiirteiden huomiointi.

Miten yleiset käsitteet konkretisoidaan?

Ehdotetun uuden 11 §:n 2 momentin mukaan sovittelijan olisi kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi meneteltävä sovittelutoimessaan siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuutta vaaranneta. Sovintoehdotusta antaessaan sovittelijan olisi kansantalouden kokonaisedun toteutumiseksi harkittava, kuinka sovintoehdotuksessa yhteensovitetaan työriidan osapuolten vaatimuksiin Suomen kilpailukyvyn, julkisen talouden kestävyyden sekä myönteisen työllisyys- ja tuottavuuskehityksen tukeminen. Sovintoehdotuksen tulisi tukea työmarkkinoiden toimintaa eikä se saisi heikentää palkanmuodostuksen toimivuutta muilla sopimusaloilla.

Hallitusohjelmakirjaus on päädytty toteuttamaan yleisluontoisella sääntelyllä. Ehdotetun sääntelyn puitteissa sovittelija ohjaisi työriidan osapuolia kansantalouden ja työmarkkinoiden toimivuuden näkökulmasta kestäviin ratkaisuihin.

Tätä kriteeristöä käytetään ehdotuksessa kymmeniä kertoja, mutta sitä pyritään selvittämään moneen otteeseen. Selventämiset ovat kuitenkin edelleen yleisiä. Niitä voisi kuvata kansantalouspoliittisiksi. Tämä yleinen kansantalouspoliittinen näkökulma näkyy selvästi alla olevasta, jossa olen kerännyt esitykseeni juuri tätä kohtaa koskevat lausumat hallituksen esityksestä. Myös yleinen linja korostuu alla olevista kohdennetuista hallituksen esityksen lausumista enemmän kuin mitä yleisperusteluissa niiden merkityksestä todettiin.

Esimerkiksi siihen ei vastata, miten kansantalouden kokonaisetu ja muutkin mainitut tekijät arvioidaan, kun ns. yleistä linjaa ei vielä ole. Miten asia hoidetaan, kun liittotason neuvotteluja käydään esimerkiksi kahden vuoden välein siten, että liitot hyvinkin laajasti neuvottelut sopimuksistaan eri aikoina? Miten yleinen etu tulkitaan suhteessa naisalojen palkkakehitykseen? Kansantalouden kokonaisedun turvaaminen voi nimenomaisesti edellyttää sitä, että hyvinvointivaltion naisvaltaisille aloille, kuten hoivatyöhön, saadaan riittävästi työntekijöitä. Myönteinen tuottavuuskehitys voi vuorostaan edellyttää, että opettaja-aloille saadaan riittävästi työvoimaa. Työmarkkinoiden toiminta voi keskittyessään yleisen linjan korostamiseen tarkoittaa sitä, että kyseisen linjan neuvotteluissa sovitaan tosiasiallisesti lähes kahden miljoonan työntekijän palkoista. Tämä ei tarkoita, kuten hallituksen esityksessä todetaan, palkanmuodostuksen koordinaation asteen kasvua vähäisessä määrin (s. 24), vaan sen merkittävää kasvua.

Asiasta löytyy seuraavia täsmennyksiä:

Yleiset perustelut:

> HE s. 22-23: Näiden periaatteiden puitteissa sovittelija ohjaa työriidan osapuolia kustannuskilpailukyvyn ja työllisyyden kannalta kestäviin ratkaisuihin. Sovittelijan olisi kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi meneteltävä sovittelutoimessaan siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuus vaarannu. Tätä periaatetta sovittelijan tulisi noudattaa myös sovintoehdotusta antaessaan. Työmarkkinoilla muodostuneiden käytänteiden, kuten työmarkkinoiden yleisen linjan, seuraamisella pyritään siihen, ettei työmarkkinoilla ajauduta inflaatiota ruokkivaan hinta-palkkakierteeseen ja että työmarkkinakierroksen päänavaajaksi uskalletaan ryhtyä. (…) Näistä periaatteista ja työmarkkinoilla

muodostuneesta käytännöstä poikkeavat ratkaisut voivat johtaa kansantalouden kokonaisedun toteutumista heikentävän hinta-palkkakierteen syntymiseen ja Suomen kustannuskilpailukyvyn heikkenemiseen. Toimiva palkanmuodostus on yksi keskeisistä Suomen kilpailukyvyn osatekijöistä. (…) Ehdotuksella täsmennettäisiin tarkoituksenmukaisuuden ja kohtuuden käsitteiden sisältöä. Käytännössä valtakunnansovittelija ja sovittelijat ovat jo nykyäänkin huomioineet sovittelutoimessa kansantalouden kokonaisedun sekä palkanmuodostuksen ja työmarkkinoiden toimivuuden.

HE s. 32. Avoimen sektorin kustannuskilpailukyvyn säilyttäminen on merkittävä tekijä Suomen kansantalouden kantokyvyn ja hyvinvointivaltion ylläpitämisen kannalta. Yleinen linja on muotoutunut ja muotoutuu jatkossakin työmarkkinoilla. Viime vuosien sopimuskierroksilla on seurattu pääsääntöisesti vientialojen päänavausta ja myös valtakunnansovittelija on tätä noudattanut sovittelutoimessaan. Jotta sovittelijan noudattaman käytännön jatkumisesta ja kansantalouden kestävyyden kannalta olennaisten tekijöiden huomioimisesta voidaan varmistua tulevaisuudessakin, on työriitalain sääntelyä tarpeellista täsmentää. Työriitalain 1960-luvulta peräisin olevat säännökset mahdollistavat, että sovittelija esittää työriidan osapuolten vaatimuksiin ”sellaisia myönnytyksiä ja tasoituksia, joita tarkoituksenmukaisuus ja kohtuus näyttävät edellyttävän”. Tämän voidaan katsoa sinällään käsittävän myös yleisen edun huomioinnin. Esitettävällä sääntelyllä sovittelijan velvoitteita kuitenkin täsmennettäisiin kansantalouden kokonaisedun toteutumiseksi.

HE s. 33-34: Suomen vientivetoisessa taloudessa kilpailukyvyn turvaava työkustannusten taso muodostuu avoimella sektorilla. Myönteinen tuottavuuskehitys on pitkällä aikavälillä talouskasvun perusta ja siten kustannuskilpailukyvyn parantaminen tuottavuutta vauhdittamalla olisi ensisijaista. Koska tuottavuuteen voidaan vaikuttaa vain välillisesti ja uudistukset vaikuttavat hitaasti, on palkanmuodostuksella keskeinen rooli Suomen kilpailukyvyn turvaamisessa. Työkustannukset ja niiden kehitys Suomen ulkopuolella vaikuttavat suomalaisen yritysten mahdollisuuksiin kilpailla kansainvälisillä markkinoilla. Tätä kautta palkkaratkaisut vaikuttavat työllisyyteen ja taloudelliseen hyvinvointiin koko talouden tasolla. Yritysten kansainvälisen kilpailukyvyn ylläpitäminen turvaa julkisen talouden kantokykyä ja siten suomalaista hyvinvointiyhteiskuntaa.

Säännöskohtaiset perustelut

HE s. 52: Kansantalouden kokonaisedun turvaaminen tarkoittaisi, että työriidan osapuolten vaatimusten ohella sovittelijan tulisi sovittelutoimessaan huomioida kansantalouden kantokykyyn ja Suomen kilpailukyvyn säilymiseen vaikuttavat tekijät. Siten ehdotuksella täsmennettäisiin voimassa olevassa 11 §:ssä tarkoitettua sovittelijan toimivaltaa esittää ”tarkoituksenmukaisuuden ja kohtuuden kannalta tarpeellisia tasoituksia ja myönnytyksiä”.

HE s. 52: Sovittelijan olisi kannustettava osapuolia hakemaan neuvotteluratkaisua, joka tukee kansantalouden kokonaisedun ja työmarkkinoiden toimivuuden kannalta kestävää palkanmuodostusta. Sovittelijan olisi pyrittävä hakemaan ehdotuksissaan tasapainoa palkansaajien myönteisen ansiokehityksen ja ostovoiman sekä työllisyyden ja tuottavuuden kasvun turvaamisen välillä siten, että sovitteluratkaisuista ei aiheutuisi häiriötä tuleviin työmarkkinaneuvotteluihin. Näiden näkökohtien yhteensovittamisella turvataan myös julkisen talouden kestävyyttä.

HE s. 52: Näistä periaatteista ja työmarkkinoilla muodostuneesta käytännöstä poikkeavat ratkaisut voisivat johtaa kansantalouden kokonaisedun toteutumista heikentävän hinta-palkkakierteen syntymiseen ja Suomen kustannuskilpailukyvyn heikkenemiseen. Toimiva palkanmuodostus on yksi keskeisistä Suomen kilpailukyvyn osatekijöistä. Sovittelijan olisi otettava nämä tekijät sovittelutoimessaan huomioon.

HE s. 52-53: Nykyisen käsityksen mukaan kansantalouden kokonaisedun toteutumista tukee se, että sovittelutoiminnassa annetaan riittävä arvo kansainväliselle kilpailulle alttiina olevan alan päänavaajaratkaisulle. Tämä tukee työmarkkinoiden toimivuutta ja sitä kautta koko taloudellisen järjestelmän kestävyyttä. Yritysten kansainvälinen kilpailukyky on ratkaisevaa suomalaisen yhteiskunnan menestymisen ja julkisen talouden kantokyvyn kannalta. Tarpeeksi vahvana pidettävän alan

päänavaajaratkaisusta poikkeaminen voi johtaa kansantalouden kokonaisedun ja työmarkkinoiden toimivuuden kannalta vahingollisiin seurauksiin ja lisätä välittömästi työriitojen määrää.

HE s. 53: Voimassa olevan lain 11 §:ää vastaavasti sovintoehdotuksen lähtökohtana olisivat työriidan osapuolten esittämät vaatimukset, joihin sovittelija esittää tarkoituksenmukaisuuden ja kohtuuden vaatimia myönnytyksiä ja tasoituksia. Ehdotetun uuden 11 §:n 2 momentin mukaan sovittelijan olisi kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi meneteltävä sovittelutoimessaan siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuutta vaaranneta. Sovintoehdotusta antaessaan sovittelijan olisi kansantalouden kokonaisedun toteutumiseksi harkittava, kuinka sovintoehdotuksessa yhteensovitetaan työriidan osapuolten vaatimuksiin Suomen kilpailukyvyn, julkisen talouden kestävyyden sekä myönteisen työllisyys- ja tuottavuuskehityksen tukeminen. Sovintoehdotuksen tulisi tukea työmarkkinoiden toimintaa eikä se saisi heikentää palkanmuodostuksen toimivuutta muilla sopimusaloilla.

HE s. 53: Työmarkkinoilla muodostuneen käytännön seuraaminen sovintoehdotusta annettaessa luo vakautta ja ennakoitavuutta työmarkkinoille ja edistää päänavausratkaisun syntymistä. Sovittelutoiminnan lähtökohtana on ollut, että työmarkkinoiden yleinen linja huomioidaan sovintoehdotuksessa. Viimeaikaisessa työmarkkinakäytännössä ja sovittelutoiminnassa huomioitu yleinen linja on lähtökohtaisesti muodostunut palkantarkistusten ja laskettavissa olevien työehtosopimusmääräysten muutosten kokonaiskustannusvaikutuksesta. Työmarkkinoiden ja palkanmuodostuksen toimivuutta lähtökohtaisesti edistää se, että yleinen linja ulottuu ajallisesti sen syntymisestä seuraavan yleisen linjan syntymiseen.

HE s. 53-54: Sovintoehdotuksen kustannusvaikutuksella on siten laajempaa merkitystä kansantalouden kokonaisedun turvaamisen kannalta. Kansainväliselle kilpailulle alttiilla aloilla muodostuneen kustannustason huomioiminen muillakin aloilla turvaa Suomen kansainvälistä kilpailukykyä, kansantalouden kestävyyttä ja siten kansantalouden kokonaisetua. Työmarkkinoiden häiriöttömyyttä ja kansantalouden kokonaisetua tukee se, että tarpeeksi vahvana pidettävän ja päänavaajana toimivan alan sopimusratkaisun merkitys huomioidaan vakiintuneesti myös sovittelutoiminnassa. Sovittelussa syntyneiden ratkaisujen heijastevaikutuksista johtuen työmarkkinakäytännöstä, kuten työmarkkinoiden yleisestä linjasta, poikkeaminen sovintoehdotuksessa johtaa helposti kansantalouden kokonaisedun, työmarkkinoiden toiminnan ja palkanmuodostuksen kannalta haitalliseen kehitykseen. Sovittelija arvioisi sovintoehdotuksen työmarkkinavaikutuksia ja laajempia yhteiskunnallisia vaikutuksia perustuen niihin tietoihin, joita hänellä on käytettävissään sovintoehdotuksen antamishetkellä. Ehdotuksen tarkoituksena ei ole estää ala- ja tehtäväkohtaisten erityispiirteiden huomiointia sovintoehdotuksessa sovittelijan harkitsemalla tavalla. Sovittelijan olisi pyrittävä sovittamaan osapuolten vaatimuksia yhteen siinä määrin kuin se on mahdollista kansantalouden kokonaisedun toteutumista sekä palkanmuodostuksen ja työmarkkinoiden toimintaa vaarantamatta.

Tässäkin tarkastelussa näkyy merkittävä ero yleisperustelujen ja säädöskohtaisten perustelujen välillä. Säädöskohtaisissa perusteluissa korostetaan yleisten kriteerien yhteydessä jopa voimakkaasti ja selvästi yleiseen linjaan sidonnaisuutta verrattuna yleisperusteluihin. Kyseinen ero on mielestäni tässä tiivistetyssä koonnelmassa suurempi kuin edellä lainatuissa pidemmissä perusteluissa.

Kyse näyttää olevan yleisilmaisujen konkretisoinnin perusteella hyvinkin selkeästi sovittelijan sitomisesta valtiollisen palkkapolitiikan toteuttajaksi. Sinänsä kyseiset yleislausekkeet sallisivat laajemmankin ja liberaalimman kuvauksenkin, mutta tietoisesti kyseiset ilmaukset halutaan esittää valtiollisen talouspolitiikan mukaisesti. Näiden kuvausten perusteella sovittelijan harkintavalta on selkeästi sidoksissa muihin kuin osapuolten esityksiin ja tarjouksiin.

2. Palkkatasa-arvon toteutumisesta

Lakiluonnoksessa palkkatasa-arvokysymystä ja sovittelijan roolia siinä käsitellään monessa kohden vain yleisellä tasolla menemättä siihen, mitä tilanteita sovittelussa kohdattaisiin konkreettisesti palkkatasa-arvon suhteen ja miten Suomea sitova sääntely (etenkin EU-oikeus) tähän suhteutuu

Lain säätämisen lähtökohta eli sovittelijan mahdollisuudet edistää palkkatasa-arvoa määritetään kohdassa 10.4 sivuilla 66-68. Siellä todetaan, että sovittelu ei ole oikea tapa edistää palkkatasa-arvoa esim. eri sopimusalojen välillä. Valtiovallan, jota myös valtakunnansovittelija virkamiehenä edustaa, perustuslaillista velvollisuutta edistää palkkatasa-arvoa rajataan tällä argumentilla, ja esitetyt säännösmuutokset ja niiden perustelut rakentuvat tälle ajattelulle.

Palkkatasa-arvo on kiistaton todellinen ongelma vahvasti sukupuolen mukaan jakautuneiden nais- ja miesvaltaisten toimialojen välillä samoissa tai samankaltaisissa tehtävissä. Naisvaltaiset alat ovat matalammin palkattuja kuin saman koulutuksen tai samanarvoisen tehtävän miesvaltaiset alat

Nyt esitetty laki, tiukasti tulkittuna, johtaa siihen, että kutakin TES-ratkaisua sovitellaan palkankorotus- ja muun kustannustason osalta vain suhteessa päänavaussopimukseen ja sen tasoon. Sovittelija olisi sidottu matalapalkka-alan TES:n osalta sovintoehdotuksissaan vientiteollisuuden luomaan yleiseen linjaan. Kun eturiidoissa kyse on pakkosovittelusta, nekin matalapalkka-alat, joilla ammattiliitot koettavat lähentyä korkeammin palkattuja aloja ja poistaa palkkauksen eriarvoisuutta alojen välillä, ajautuvat vastoin tahtoaan sovitteluun. Asia ei ratkea matalapalkka-alan TES:n sisäisillä palkankorotusten painotuksilla, jos koko ala on matalapalkka-alaa.

Kuten HE s. 20 on todettu, SEUT 157 artikla ja sen nojalla annetut tasa-arvodirektiivit edellyttävät Suomelta EU:n jäsenvaltiona palkkatasa-arvon edistämistä. Sovittelu on osa valtion toimia työehtosopimusneuvotteluiden tukemiseksi. Kuitenkaan HE:ssä ei käsitellä lainkaan EUT:n relevanttia oikeuskäytäntöä palkkatasa-arvovelvoitteiden tulkinnasta siltä osin, että miten EU-oikeuden mukaan eri TES:t saavat tai eivät saa muodostaa perustellusti palkkaeroja sukupuolten väille.

Nyt HE:ssa ei käsitellä lainkaan tilanteita, joissa samalla toimialalla eli samoilla työpaikoilla on useita eri työehtosopimuksia, ja niiden piirissä olevat eri työtehtävät ovat EU-oikeuden arviointiperusteilla samanarvoisia. Missä määrin tuo tila on sallittua perustella ja perustaa eri työehtosopimuksiin ja mitä velvoitteita noissa tilanteissa on Suomella ja sen virkamiehellä (sovittelija)?

Sen sijaan lakiesitys lähtee siitä, että jokaista samaa työpaikkaa koskevaa TES:iä – jos niiden osalta tulee työtaisteluilmoituksia – sovitellaan erillisinä ja sovittelijalla on jokaisen niiden osalta velvoite rajata sovintoehdotuksissaan palkankorotusten taso samaksi – käytännössä vientiteollisuuden yleiseen linjaan. Näin niissäkin tilanteissa, joissa osa samalla työpaikalla sovellettavista TES-aloista osa on naisvaltaisia ja osa miesvaltaisia.

EUT on jo vuonna 1993 antanut Enderby -tuomion, jossa se on kysymykseen 2 vastatessaan todennut, että saman työpaikan mies- ja naisvaltaisten TES-alojen samanarvoisten töiden palkkaerot eivät voi perustua siihen, että nuo palkat määritetään eri työehtosopimuksissa – vaikka nämä sopimukset erikseen sovittuina ovat muodostuneet syrjimättömästi. Laissa ja sen esitöissä tulee ottaa kantaa siihen, mikä sovittelijan mahdollisuus on rajata toimivaltansa näiden kahden TES:n osalta kummankin sovittelussa täysin samaan (kolmannen TES:n eli viennin päänavauksen) korotustasoon.

Yhteenvedossa olen tältä osin todennut oman juridisen kantani. Sovittelija ei toimi tasa-arvolain mukaisesti saman työpaikan sisällä pelkästään vetoamalla johonkin kolmanteen sinänsä syrjimättömään työehtosopimukseen. Tämä tarkoittaa kiistatta sitä, että sovittelija syyllistyy aina tasa-arvolain rikkomiseen, jos hän esittää sinänsä syrjimättömästi syntyneen kolmannen tahon työehtosopimuksen perusteella tasa-arvolain vastaista lopputulosta naisvaltaisen alan eturiidan sovittelussa.

Sovittelijan tiedonsaantioikeus yleisen linjan muodostaneen TES-ratkaisun/ratkaisujen todellisista kustannusvaikutuksista työnantajille on lakiesityksessä ratkaisematta. Sovittelijan toimivaltaa HE:ssä sidotaan käytännössä vientiteollisuusalan päänavaussopimuksen palkankorotusten ja tekstimuutosten

kustannusvaikutukseen tuon päänavaajasopimusalan työnantajille. Sovittelijan siis pitäisi muodostaa virkavastuulla käsitys siitä, mitä palkankorotukset + tekstimuutokset ovat keskimäärin maksaneet ko. alan työnantajille. HE:ssä ei kuitenkaan ratkaista sitä, miten sovittelija voi saada luotettavaa tietoa päänavaajasopimuksen palkankorotusten tai etenkään tekstimuutosten kustannusvaikutuksesta esimerkiksi tilanteessa, jossa päänavaajasopimus ei ole muodostunut sovittelussa vaan osapuolten keskinäisellä sopimisella ilman sovittelua.

Sovittelijan sidottuisuus käytännössä viennin päänavaussopimuksen kustannusvaikutukseen, velvoite olla ylittämättä sitä ja tiedonsaantioikeuden puuttuminen todennäköisesti johtavat Suomen sukupuolen mukaan jakautuneilla työmarkkinoilla rakenteelliseen palkkasyrjintään sovittelussa. Yhteenvedossa alussa esittämäni malli ei sen sijaan johda samassa määrin ja, sovittelijasta riippuen, välttämättä ei lainkaan rakenteelliseen syrjintään.

3. Sovittelulautakunnasta

Sovittelulautakunta on normaalisti tarkoitettu sellaisia tilanteita varten, joissa ei ole päästy sovintoon tavanomaisen sovittelun avulla. Sovittelulautakuntaa on yleensä käytetty suurissa ja vaikeissa työriidoissa. Nyt hallitus esittää, että sovittelulautakunnan puheenjohtaja olisi pääsääntöisesti valtakunnansovittelija ja lautakunta olisi sidottu samoihin sovintoehdotuksen esittämiskriteereihin kuin mitkä sitoivat valtakunnansovittelijaakin (tai erikseen nimettyä sovittelijaa).

Mikäli ehdotuksen 11 § on sisällöltään tiukka, sovittelulautakunnan anti riidan ratkeamiselle on vähäinen. Mitä uutta lautakunta voisi tällöin tuoda tilanteeseen kuin vain sen, että kyseessä on nyt yhden henkilön sijasta lautakunta? Jos sen sijaan ehdotuksen 11 § tulkitaan esittämälläni kaksivaiheisella tavalla, lautakunnan mahdollisuus löytää riidassa sovinto olisi kiistatta suurempi.

Hallituksen esityksessä sovittelulautakunnasta todetaan muun muassa seuraavasti:

> Myös sovittelulautakunnan ratkaisuilla voi olla vastaavia heijastevaikutuksia työmarkkinoiden ja palkanmuodostuksen toimivuuteen ja kansantalouden kokonaisedun toteutumiseen. Sovittelulautakunnassa noudatettavasta menettelystä ei ole säädetty lainkaan. Edellä mainituista syistä on perusteltua, että myös valtiollisen sovittelutoiminnan piiriin kuuluvassa sovittelulautakunnassa noudatetaan vastaavia periaatteita kuin valtakunnansovittelijan johdolla tapahtuvassa sovittelutoiminnassa. Käytäntöjen yhdenmukaistamiseksi ja sovittelulautakunnan riittävän asiantuntemuksen varmistamiseksi on perusteltua, että valtakunnansovittelija tai hänen määräämänsä sivutoiminen sovittelija toimisi jatkossa sovittelulautakunnan puheenjohtajana. (HE s. 12)

> Ehdotettavat muutokset ovat tarpeen myös siksi, että sovittelijan noudattama käytäntö voitaisiin ulottaa yksiselitteisesti myös työriitojen sovittelulautakunnan toimintaan. Sovittelulautakunnan noudattamasta menettelystä ei tällä hetkellä ole säädetty lainkaan. Ehdotuksessa esitetään valtakunnansovittelijan toimivan jatkossa sovittelulautakunnan puheenjohtajana. Jos työriitalain 11 ja 13 §:ään ehdotettuja muutoksia ei tehtäisi, jäisi valtakunnansovittelijan rooli uudessa tehtävässä jossain määrin tulkinnanvaraiseksi. Ehdotettavan yleistä etua turvaavan sääntelyn on johdonmukaisesti koskettava valtiollisen sovittelujärjestelmän piiriin kuuluvia menettelyitä. Valtakunnansovittelijan tai sivutoimisen sovittelijan toimiminen sovittelulautakunnan puheenjohtajana yhdenmukaistaisi sovittelumenettelyä yleisemminkin. Sovittelulautakunnan tekemillä ratkaisuilla voi olla pitkäaikaisia heijastevaikutuksia työmarkkinoihin ja sovittelijan edellytyksiin löytää ratkaisuja tulevissa työriidoissa. (HE s. 33)

Perustelut ovat sinänsä ymmärrettäviä, mutta niissä ei käsitellä sitä kysymystä, millä keinoin lautakunta saa aikaan sovinnon, jos samoilla periaatteilla ei ole aikaisemmin päästy sovintoon. Jotakin uutta tähän menettelyyn pitää sisältyä, jotta se toisi tuloksia.