JHL/LA/110/2024

18.11.2024

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
TyV@eduskunta.fi

VIITE: ASIANTUNTIJAKUULEMINEN EDUSKUNNAN TYÖELÄMÄ- JA TASA-ARVOVALIOKUNNASSA TIISTAINA 19.11.2024

ASIA: JULKISTEN JA HYVINVOINTIALOJEN LIITTO JHL RY:N LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI TYÖRIITOJEN SOVITTELUSTA JA ERÄIDEN TYÖTAISTELUTOIMENPITEIDEN EDELLYTYKSISTÄ ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA (HE 146/2024 VP)

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi otsikko-asiasta ja lausuu seuraavaa:

JHL ry:n kanta säädettäväksi esitettyyn lakiin

Hallituksen esityksessä esitetään muutettavaksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annettua lakia (jatkossa työriitalaki) säätämällä sovittelijan velvollisuudesta menetellä sovittelutoimessaan kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi niin, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuus vaarannu. Vaikka yleisellä tasolla esityksen tavoitteeksi asetettu päämäärä työmarkkinoiden toimivuudesta olisikin kannatettava, on nyt esitetyllä muutoksella täysin päinvastaiset seuraukset.

Esitetyillä lainsäädännön muutoksilla vaikutetaan työmarkkinaosapuolten sopimusautonomiaan ja vaikeutetaan työehtosopimustoimintaa. Esitetty lainsäädäntö on omiaan vaarantamaan sovittelutoiminnan riippumattomuuden ja siten murentaa merkittävästi työntekijäpuolen luottamusta sovitteluinstituutioon. Valtakunnansovittelijan toimintaa ollaan

rajoittamassa lain tasolla tavalla, joka tulee vaikeuttamaan tehokkaan sovittelutoimen työriitojen ratkaisemiseksi. Esitetyt muutokset ovat omiaan vaikeuttamaan merkittävällä tavalla sukupuolten välisten palkkaerojen pienentämistä. Esitetyssä muodossaan lainsäädäntö on myös todennäköisesti ristiriidassa Suomea sitovien kansainvälisoikeudellisten normien kanssa.

Näistä syistä JHL ry vastustaa esitystä.

Yleistä

Lainsäädännössä esitetään rajoitettavaksi sekä valtakunnansovittelijan että sovittelulautakunnan sovintoesityksien sisältöä tuomalla lakiin velvollisuus toimia sovittelijantoimessa kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi niin, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuus vaarannu. Lain 11 §:n yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan kansantalouden kokonaisedun toteutumista tukee se, että sovittelutoiminnassa annetaan riittävä arvo kansainväliselle kilpailulle alttiina olevan alan päänavaajaratkaisulle. Päänavaajaratkaisusta poikkeamisen on todettu voivan johtaa kansantalouden kokonaisedun ja työmarkkinoiden toimivuuden kannalta vahingollisiin seurauksiin. Esityksen perusteluissa on tällä tavoin pyritty kytkemään lakitekstin yleisluonteinen maininta varsin tiukasti vienti-teollisuuden päänavaajaratkaisuun. Hallitusohjelman tavoitteena ollut vientimalli pyritään siis säätämään käytännössä lain perusteluilla. Perusteluilla säätäminen ei kuitenkaan saisi olla mahdollista. Ehdotetun lakiesityksen yleisluonteiset maininnat eivät poista sääntelyn ja Suomen sitovien kansainvälisten sopimusnormien ristiriitaa, kun lain perusteluilla sovittelujärjestelmä kuitenkin sidotaan hallituksen haluamalla tavalla ns. vientivetoiseen malliin. Pelkkä yleisluonteiseksi ja epämääräiseksi jätetty lain sanamuoto ei takaa sovittelutoiminnan puolueettomuutta ja aitoa riippumattomuutta.

Jos ehdotetun lain tarkoituksena on jättää sovittelijalle aidosti mahdollisuus tehdä joissakin tapauksissa perusteltuja poikkeamia päänavaajaratkaisusta, tulisi myös tämä mahdollisuus tuoda valiokunnan mietinnössä selkeästi esille. Syy päänavaajasopimuksen ratkaisusta poikkeamiselle voisi JHL:n näkemyksen mukaan olla mm. sukupuolten välisten palkkaerojen tasoittaminen ja palkkatasa-arvon saavuttaminen.

Hallituksen esitystä on perusteltu sillä, että esitys toteuttaa pitkälti sovittelutoiminnassa käytännössä noudatettua linjaa, jonka mukaan sovittelija on ratkaisuehdotuksissaan

sitoutunut hyvin pitkälti työmarkkinoilla kulloinkin syntyneeseen yleiseen linjaan. Vaikka näin käytännössä onkin, on täysin eri asia sitoa sovittelutoiminta ja sovintoesitykset lainsäädännöllä tiukasti vientialojen päänavaajaratkaisuihin. Huomautettakoon, että sovittelijan käytännössä noudattama hyvin voimakas sitoutuminen syntyneeseen yleiseen linjaan on jo nykyisellääänkin aiheuttanut erityisesti työntekijäjärjestöissä kysymyksiä yleisen linjan liian orjallisen seuraamisen mielekkyydestä. Tämä on vaikeuttanut alakohtaisten ongelmakohtien ratkaisuja.

Jos lain tarkoituksena on vain sen säätäminen, mikä sovittelutoiminnassa jo muutenkin käytännössä toteutuu, asettuu koko esitetyn lakimuutoksen tarve kyseenalaiseksi. Tähän on omassa lausunnossaan kiinnittänyt huomiota myös lainsäädännön arviointineuvosto. Koko esitetyn lain muutoksen tarpeellisuuden haastaa varsinkin se, että muutos esitetyssä muodossaan asettaa sovittelujärjestelmän keskeiset perusteet eli puolueettomuuden ja tasapuolisuuden kyseenalaiseksi ja muodostaa merkittävän riskin kansainvälisten sopimusten rikkomiseen.

Esityksen vaikutukset valtakunnansovittelijan toimintaan ja sovitteluinstituutioon

Hallituksen esityksessä puututaan sovittelijaa sitovalla tavalla sovittelutoiminnan sisältöön. Tämä on omiaan vaikeuttamaan kohtuuttomalla tavalla sovittelutoiminnan onnistumisen mahdollisuuksia. Lain 11 §:n 2 momenttiin ehdotettu varsin yleisluonteinen sanamuoto on myös vaikeatulkintainen ja asettaa sovittelijan vaikeaan asemaan virkavastuullisena laintulkitsijana. Se voi aiheuttaa sovittelujärjestelmään ylimitoitettua varovaisuutta ja kankeutta. Jos sovittelijan kädet sidotaan liian tiukasti lainsäädännöllä, aiheuttaa se väistämättä myös työmarkkinaosapuolten kantojen lukkiutumista. Jos sovittelijan liikkumisvara pienenee, aitojen kompromissiratkaisujen löytäminen vastaavasti vaikeutuu.

Sovittelulautakunnan puheenjohtajaksi esitetään valtakunnansovittelijaa tai hänen määräämäänsä. JHL ei kannata uudistusta tältäkään osin. Vaikean työriitatilanteen ratkaisemisen kannalta olisi eduksi, että sovittelulautakunta nimeämisessä voitaisiin käyttää tapauskohtaista harkintaa. Ylipäätään sovittelulautakunta on varsin harvoin käytetty menettely kaikista vaikeimpien työriitojen ratkaisemiseksi. Sovittelua on käytännössä niissä tapauksissa jo yritetty sovittelijan johdolla ilman tulosta. Joissain tilanteissa voi olla perusteltua, että sovittelija osallistuu myös lautakunnassa sovitteluun, jotta tiedonkulku aiemmin sovittelussa ilmenneistä seikoista voidaan tehokkaasti varmistaa. Toisaalta joissain

tilanteissa voi sovittelun onnistumisen kannalta olla suotavaa, että sovittelija jää lautakunnan kokoonpanon ulkopuolelle. Mikäli valtakunnansovittelija tai hänen määräämänsä sovittelija toimisi aina sovittelulautakunnan puheenjohtajana, on hyvin vaikea nähdä, mitä lisäarvoa lautakunta toisi ratkaisun löytämiseksi tilanteissa, joissa sovittelu on jo täysin jumiutunut valtakunnansovittelijan johdolla käydyssä menettelyssä. Jos sovittelu lautakunnassa jatkuisi sovittelijavetoisesti, ei tarvittavaa uutta näkökulmaa riidan ratkaisemiseksi välttämättä saataisi lautakunnassakaan. Näin varsinkin, jos sovittelun sisältö olisi esityksen mukaisesti samojen rajoitteiden alaista kuin sovittelijalla. Sovittelulautakunta menettää merkityksensä viimekätisenä keinona työmarkkinaumpisolmujen selvittäjänä, jos sen kokoonpano ja sovittelun sisältö olisi etukäteen sidottu nyt esitetyllä tavalla.

JHL painottaa lisäksi sitä, että nyt ehdotetun säätelyn sijaan sovittelujärjestelmän toimintaa tulisi kehittää sen ennakoitavuutta lisäten ja erityisesti yhteistä palkkatietopohjaa kehittäen. Valtakunnansovittelijantoimiston toimintaa voitaisiin tehostaa antamalla sille resurssit ja toimivalta yhteisten ja puolueettomien palkkatietojen kerääjänä.

Esityksen vaikutukset sopimusautonomiaan ja työehtosopimustoimintaan

Palkanmääräytymismallit tulee jättää työmarkkinaosapuolten sovittaviksi. Jos Suomeen halutaan esim. Ruotsin mallia muistuttava palkkojen määräytymisen malli, voidaan sellainen synnyttää vain työmarkkinaosapuolten yhteisesti sopien. On muistettava, että Ruotsissakin palkankorotusmalli on syntynyt nimenomaan työmarkkinaosapuolten sopimuksin ja liittojen siihen vapaaehtoisesti sitoutumalla. Lisäksi on syytä muistaa, että oikeus vapaaseen työehtosopimus toimintaa on osa perustuslailla ja kansainvälisillä ihmisoikeussopimuksilla turvattua ammatillista järjestäytymisoikeutta. Esitetty muutos ei poista tätä oikeutta, eikä muutoksella voida edes teoriassa saavuttaa mitään uutta palkanmääräytymismallia. Sellainen on saavutettavissa vain työmarkkinaosapuolten sopimusvapautensa puitteissa yhteisesti sopimalla. Se, että tällaista mallia yritetään nyt esitetyllä tavalla välillisesti aikaansaada sovittelutoimintaa rajoittamalla, on omiaan ainoastaan vaikeuttamaan tällaisen mallin syntymistä. Valtiovalta on mm. ILO:n yleissopimuksen nro 98 4 artiklan perusteella velvollinen edistämään työehtosopimustoimintaa. Sama työehtosopimusneuvottelujen edistämisvelvollisuus sisältyy myös EU:n vähimmäispalkkadirektiiviin.

Nyt esitetyllä muutoksilla pyritään sovittelutoiminnan rajoittamiseen niin, että sovittelijalla ei olisi oikeutta esittää yleisestä linjasta poikkeavaa sovintoratkaisua tai muutenkaan

sovittelussa toimia tuollaisen ratkaisun syntymisen edistämiseksi. Perustuslaissa taatun ammatillisen yhdistymisvapauden toteutuminen on hallituksen esityksen kappaleessa 10.2. todettu tarkoittavan työriitojen sovitteluissa sovitteluviranomaisen velvollisuutta työriidan osapuolten neutraaliin ja puolueettomaan kohteluun erityisesti Suomea sitovat kansainväliset sopimukset huomioiden. Kun ammattiliitoille on toisaalta taattu oikeus edistää työehtosopimuksin edustamiensa henkilöiden työehtoja ja siten myös vapaasti asettaa omat työehtosopimustavoitteensa, on esitys ristiriidassa myös perustuslain kanssa. Jos sovittelutoiminta on hallituksen esityksessä esitetyllä tavalla jo lähtökohtaisesti sidottu kansantalouden kokonaisedun turvaamisen nimissä vientialojen päänavaajasopimuksiin, ei sovittelu ole lähtökohdiltaan tasapuolista ja puolueetonta niissä tilanteissa, joissa työntekijäjärjestö tavoittelee täysin perustellusti yleistä linjaa suurempia korotuksia esimerkiksi alan palkkojen jälkeenjääneisyyden takia. Työnantajapuolella ei olisi tällaisessa tilanteissa mitään tarvetta neuvotella sovittelussa näistä yleistä linjasta poikkeavista tavoitteista vaan he voisivat luottaa, ettei työntekijäpuoli saa sovittelijalta yleistä linjaa parempia ehdotuksia sovinnoksi. Sovittelu ei olisi edes lähtökohdiltaan neutraalia ja puolueetonta tällaisessa tilanteessa.

Ehdotettu lainsäädäntö rapauttaa työntekijäjärjestöjen luottamusta sovittelutoimen puolueettomuuteen ja sen kykyyn ratkaista työriitoja. Tämä ei ole millään tavoin suotavaa kehitystä. Esitetyllä lainsäädäntömuutoksella vaikeutetaan merkittävällä tavalla työehtosopimustoimintaa ja vaarannetaan työrauhan säilyminen. Jos sovittelijalla ei ole sovittelussa pelimerkkejä käytössään, sovittelussa ei voida aikaansaada aidosti kompromissiin pyrkiviä ratkaisuja osapuolten esittämien vaatimusten pohjalta. Tällöin seurauksena on työriitojen pitkittyminen ja työtaistelujen yleistyminen. Hallituksen esityksessä ei ole otettu huomioon mahdollista työtaisteluiden pitkittymisen vaikutusta kansantalouteen.

Esitys voi vaikuttaa merkittävästi eri tavalla myös eri työntekijäjärjestöjen toimintamahdollisuuksiin. Vahvoilla liitoilla on edelleen mahdollisuus saada yleistä linjaa parempia ratkaisuja työtaisteluiden kautta, kun taas niiden liittojen, joilla ei ole yhtä vahvaa painostusvoimaa, olisi tyydyttävä yleisen linjan mukaisiin ratkaisuihin. Pitkällä aikavälillä tämä voisi johtaa alojen välisiä palkkaerojen perusteettomaan kasvuun ja vinouttaisi työmarkkinoiden toimivuutta entisestään.

Esityksen tasa-arvo vaikutukset

Suomen valtiota ja viranomaisia koskee laaja sukupuolten tasa-arvon edistämisvelvollisuus. Tämä ilmenee mm. ILOn yleissopimuksen nro 100 artiklasta 3 ja 4, kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevasta yleissopimuksesta (CEDAW) ja TSS-sopimuksen artiklasta 7, joiden sisältö on avattu hallituksen esityksen kohdissa 2.3.1.2. ja 2.3.2. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 23 artiklan mukaan miesten ja naisten välinen tasa-arvo on varmistettava kaikilla aloilla työelämä ja palkkaus mukaan lukien. Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (SEUT) 157 artiklasta säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta huolehtia samapalkkaisuuden periaatteen toteutumisesta. Naisten ja miesten samapalkkaisuutta koskevia määräyksiä on myös EU:n tasa-arvodirektiivissä, jotka on Suomessa toimeenpantu tasa-arvolailla. JHL katsoo, että esitetty lain muutos sotii näissä normeissa säädettyä samapalkkaisuustavoitetta vastaan.

Kuten hallituksen esityksessä useassa kohdassa todetaan, on sukupuolten välisten palkkakerojen keskeinen selittävä tekijä suomalaisten työmarkkinoiden voimakas segregaatio sukupuolten välillä. Mies- ja naisvaltaisten alojen väliset palkkaerot selittyvät sillä, että miehet toimivat yleisemmin yksityisen sektorin aloilla kuten teollisuuden ja rakentamisen työtehtävissä. Näillä aloilla tapahtuu tyypillisesti palkkaliukumaa, kun yritykset maksavat työehtosopimuksia parempia palkankorotuksia. Naisvaltaisia aloja ovat taas julkinen sektori ja yksityinen palvelusektori. Näillä sektoreilla ei palkkaliukumaa ole tai se on merkittävästi pienempää kuin miesvaltaisilla sektoreilla. Tämä johtaa siihen, että, vaikka sopimuskorotukset olisivat koko ajan samansuuruisia, tulisivat palkkaerot ajan mukaan väistämättä kasvamaan, ellei naisvaltaisille sektoreille ole mahdollista koskaan sopia miesvaltaisi vientialoja parempia työehtosopimusratkaisuja. Nyt tällaisiin palkkaeroja korjaaviin ratkaisuihin pääsemistä pyritään sovittelutoiminnan rajauksin estämään.

Lausuntokierroksella tasa-arvovaltuutettu on antanut varsin kriittisen lausunnon ehdotetuista muutoksista. Tasa-arvovaltuutetun mukaan yleistä etua ei voida määritellä vain kapeasta kansantalouden näkökulmasta ottamatta huomioon perusoikeuksia ja tasa-arvon tosiasiallista edistymistä työmarkkinoilla. Tasa-arvovaltuutettu korosti, että sovittelijan toimivaltaa ei tule rajata niin, ettei sovittelija voisi ehdottaa naisvaltaisille aloille yleistä linjaa korkeampia palkankorotuksia. JHL katsoo tasa-arvovaltuutetun kannan mukaisesti, ettei uudistus ole tasa-arvo näkökulmasta perusteltu ja aiheuttaa vaaraan matalapalkkaisten naisvaltaisten alojen jäämisestä pysyvästi palkkakuoppaan.

Esityksessä ohitetaan ehdotetun uudistuksen tosiasialliset vaikutukset palkkatasa-arvon saavuttamiseen. Hallituksen esityksen on tuotu esiin, että Ruotsissa palkkaerot olisivat kaventuneet aikavälillä 2000–2020. Tuon kaventumisen syytä ei kuitenkaan ole millään tavoin analysoitu vaan luotu ainoastaan mielikuva, että tämä olisi seurausta Ruotsin mallista. Koska palkkaerot sukupuolten välillä ovat seurausta monista työmarkkinoilla vaikuttavista tekijöistä, ei voida ilman perusteellista analyysiä kytkeä palkkaerojen kaventumista nimenomaan noudatettuun työmarkkinamalliin ja palkankorotusten määräytymiseen siinä. Lisäksi on vielä otettava huomioon, ettei rinnastus Ruotsiin ole tässä kohdassa asianmukainen siksikään, että nyt ei olla sopimassa Ruotsin mallia vastaavaa järjestelmää vaan ainoastaan lainsäätäjän toimesta rajoittamassa sovittelijan toimintamahdollisuuksia. Lisäksi olisi huomioitava, että Ruotsissa on myös tehty sopimusratkaisuja, jotka poikenneet ”merkistä”.

Esityksen suhde sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin

Hallituksen esityksen sovittelijan sovittelutoimintaa rajaava säännös on ongelmallinen Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten ja EU-oikeuden näkökulmasta. Kansainvälisen työjärjestö ILO:n ammatillisia järjestäytymisvapauksia koskevassa yleissopimuksessa nimenomaisesti kielletään julkisten viranomaisten toiminta, joka vaikeuttaa ammattiliittojen itsenäisessä harkintavallassa olevaa toimintaa. ILO:n yleissopimus koskien työntekijöiden ammatillista järjestäytymisoikeutta ja kollektiivista neuvotteluoikeutta edellyttää valtion järjestävän ammattijärjestöille tyydyttävän suojelun vastapuolen sekaantumisesta ammattiliiton toimintaan, jolloin on itsestään selvää, ettei suojeluun velvoitettu valtio voi itse sekaantua ammattiliittojen toimintaan. ILO:n yleissopimuksessa 154 on valtiota sitovia määräyksiä koskien kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistämiseen. Valtakunnansovittelijan toimivallan rajoittamista kirjauksen mukaisesti on pidettävä vastoin edellä mainittuja Suomea sitovia ILO:n määräyksiä.

EU:n vähimmäispalkkadirektiivi säätää jäsenvaltioille velvollisuuden huolehtia kohtuullisen elintason mahdollistavasta työehtosopimusjärjestelmästä ja kiinnittää erityistä huomiota pieni- ja keskituloisiin ryhmiin ja näiden pyrkimyksiin saada korottaa palkkojaan ja saada palkkaeroja supistumaan. Valtakunnansovittelijan toimivallan rajoittaminen toimii

päinvastaisesti, mitä vähimmäispalkkadirektiivin Suomelta edellyttää. Erityisesti tästä kärsii julkinen sektori ja muut matalapalkka-alat.

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry

Håkan Ekström
puheenjohtaja

Mari Keturi
toimialajohtaja

Lisätietoja:

Keijo Tarnanen, johdon neuvonantaja
keijo.tarnanen@jhl.fi
puh. 050 3787 777