Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

TyV@eduskunta.fi

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta 21.11.2024

Teollisuusliitto ry:n lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta HE 146/2024 vp.

Teollisuusliitto ry vastustaa esitystä seuraavin perustein:

- Teollisuusliitto ei halua tämänhetkisenä työehtosopimuskierroksen avaajana määrittää palkankorotuskattoa kaikille sopimusaloille
- Esitys kaventaa työmarkkinaosapuolten sopimusautonomiaa sekä vaarantaa sovittelun riippumattomuuden.
- Esityksen vaikutuksia tasa-arvoon ei ole riittävästi arvioitu
- Esitys heikentää palkansaajapuolen luottamusta sovitteluinstituutioon puolueettomana riippumattomana toimijana
- Lainsäädäntömuutoksella otetaan merkittävä riski siitä, että Suomi rikkoo sitä sitovia kansainvälisiä sitoumuksia.

Teollisuusliitto yhtyy kokonaisuudessaan Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK:n antamaan lausuntoon, mutta haluaa kiinnittää valiokunnan huomion vielä erityisesti seuraaviin seikkoihin:

Yleistä esityksestä

Vaikka esityksen lainsäädäntötekstissä ei suoraan rajoiteta sovittelijan valtuuksia vientialojen tekemiin työehtosopimusratkaisuihin, on lain perustelutekstissä kuitenkin viitattu yleiseen linjaan, joka lain esitöiden mukaan voi syntyä tarpeeksi vahvana pidettävän päänavaajan sopimusratkaisusta. Teollisuusliitto ry on toiminut perinteisesti päänavaajana Teknologiateollisuuden työehtosopimuksella. Teollisuusliitto ry ei kuitenkaan halua asettaa minkäänlaista palkankorotuksen ylärajaa muille aloille. Teollisuusliitto ry neuvottelee vain omille sopimusaloilleen työehtosopimukset sekä palkankorotukset, eikä sillä ole edes mahdollisuutta ottaa omassa työehtosopimustoiminnassaan muiden alojen erityispiirteitä ja -tarpeita huomioon.

Työehtosopimusratkaisu on kokonaisuus, jossa kustannusvaikutuksia syntyy myös tekstimääräyksistä. Niiden huomioiminen muilla aloilla voi olla hyvinkin hankalaa. Lisäksi tekstien kustannusvaikutukset ovat arvioita, ja näkemykset kustannusvaikutuksen suuruudesta vaihtelee usein sopimusosapuoltenkin kesken.

Valtakunnansovittelijan mahdollisuuksia sovintoehdotusten tekemiseen ei tule rajoittaa lainsäädännöllä. Palkankorotuksen tulee olla työmarkkinaosapuolten sopimusautonomian piirissä.

Jos lainsäädännöllä rajoitetaan sitä, mitä periaatteita neuvotteluissa joudutaan noudattamaan ja minkälainen sovittelijan antama sovintoehdotus voi olla, vaikuttaa se väistämättä työmarkkinaosapuolten autonomiaan, sopimusvapauteen ja sovittelijan riippumattomuuteen. Muutoksesta hyötyisi ainoastaan työnantajapuoli.

Esitys aiheuttaa ristiriidan ja jännitteisen tilan perusoikeuksien ja Suomea sitovien kansainvälisten sopimusvelvoitteiden kanssa.

Esityksessä mainittu Ruotsin malli poikkeaa olennaisesti esitetystä lainsäädäntömuutoksesta. Ruotsin malli perustuu työmarkkinaosapuolten sopimukseen, ei lainsäädäntöön.

Sovittelijainstituutiosta

Suomen työehtosopimusjärjestelmä rakentuu työehtosopimuksia neuvottelevista työehtosopimusosapuolista, työriitojen sovittelua varten olevasta valtakunnansovittelijainstituutiosta ja työehtosopimusriitoja ratkovasta työtuomioistuimesta. Järjestelmä edellyttää toimiakseen laajaa järjestäytymistä sekä työnantaja- että työntekijäpuolelta sekä sopijaosapuolten välistä luottamusta. Osapuolten välinen luottamus perustuu yhteiseen tilannekuvaan yleisestä taloustilanteesta sekä riittävästä tiedonsaannista ja kustannuslaskennan läpinäkyvyydestä neuvotteluissa.

Valtakunnansovittelijan tulee edistää työmarkkinoiden toimivuutta ja sovitella työriitoja. Valtakunnansovittelijan on pyrittävä yhteistoiminnassa työmarkkinajärjestöjen kanssa edistämään työnantajien ja työntekijöiden ja virkamiesten sekä niiden järjestöjen välisiä suhteita.

Nyt käsillä olevan lain muuttaminen ilman työmarkkinajärjestöjen yhteistä näkemystä heikentää edellytyksiä valtakunnansovittelijan lainmukaisten tehtävien hoitamiseen ja lisäksi heikentää työntekijäpuolen luottamusta instituution toimintaan. Luottamuksen menetys muodostaa merkittävän uhan instituution riippumattomuudelle ja puolueettomuudelle. Puolueettomuuden ja riippumattomuuden horjuessa että sovittelijainstituutio ei olisi enää Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten mukainen.

Lainsäädäntöteksti

Esityksessä lainsäännös kirjattaisiin muotoon ”Sovittelijan on kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi meneteltävä sovittelutoimessaan siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuutta vaaranneta”. Säännös on tarkoittaa kuitenkin esityksen mukaan sitä, että palkankorotusten yleistä linjaa ei voisi ylittää valtakunnansovittelijan toimistosta tai sovittelulautakunnan antamalla sovintoehdotuksella. Esityksellä pyritään häivyttämään sitä, että tarkoitus on rajata sovittelijan ehdotus enintään vientialojen saavuttaman palkkaratkaisun suuruiseksi.

Mikäli pelkkää lakitekstiä luettaisiin, jää muutos niin vaatimattomaksi nykyiseen lakiin verrattuna, että muutostarve jää kyseenalaiseksi. Mikäli taas lakitekstiä luetaan yhdessä hallituksen esityksen kanssa, on muutos Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden vastainen.

Suomea sitovat kansainväliset sopimukset

Teollisuusliitto ry pyytää kiinnittämään huomiota siihen, että laki voimaantullessaan rikkoo useita Suomea sitovia kansainvälisiä sopimuksia.

<u>ILO</u>

Pakollinen sovittelumenettely, jossa palkankorotuksen enimmäismäärä olisi etukäteen määrätty, olisi vastoin ILOn yleissopimusta 98. Lisäksi ILOn yleissopimus 87 kieltää kaikenlaisen julkisen viranomaisen toiminnan, joka vaikeuttaa ammattiliittojen itsenäisessä harkintavallassa olevaa toimintaa. Lakimuutos, joka asettaa sovittelijalle enimmäisrajan palkankorotusehdotukseksi olisi eittämättä julkisen viranomaisen toimintaa, joka vaikeuttaa ammattiliittojen itsenäisessä harkintavallassa olevaa toimintaa.

ILOn yhdistymisvapauskomitean mukaan järjestäytymisvapauteen kuuluu, että valtio pidättäytyy sellaisista toimista, jotka tehdään toisen osapuolen kustannuksella. Vapaaehtoisuutta tulee vaalia,

eikä osapuolia voida pakottaa prosessiin millään tavalla. Myös valtion tulee pidättäytyä kaikista toimista, joilla neuvotteluun tai sen lopputulokseen pyritään vaikuttamaan pakottavalla tavalla. Sinänsä työehtosopimusneuvotteluihin ja sopimiseen on sallittua kannustaa.

ILOn yleissopimus 154 edellyttää, että työehtosopimusneuvotteluja edistetään. Yhdistymisvapauskomitea on todennut, että työtaisteluoikeuden käyttämiseen liittyvien sovittelumekanismien tulee olla täysin riippumattomia, eikä näiden lopputuloksia saa määritellä ennalta lainsäädännön asettamilla kriteereillä.

Hallitus on puuttumassa ILOn sopimusten kieltämällä tavalla työehtosopimuskäytäntöön.

ILOn yleissopimus 151 edellyttää, että sovittelumenettely on puolueetonta ja riippumatonta. Sovittelujärjestelmän itsenäisyys edellyttää, että molemman sopimusosapuolet luottavat sovittelujärjestelmään. On selvää, että palkansaajapuolen vastustamalla lakimuutoksella heikennetään palkansaajapuolen luottamusta sovittelujärjestelmään, joten lakimuutoksen myötä suomalainen sovittelujärjestelmä ei enää olisi ILOn yleissopimuksen 151 mukaisesti riippumaton ja puolueeton.

<u>EU-oikeus</u>

Vähimmäispalkkadirektiivi (2022/2041) edellyttää, että jäsenvaltio edistää työehtosopimustoimintaa vähimmäispalkkojen määrittelyssä. Direktiivissä asetetaan velvollisuus kunnioittaa työntekijöiden täysimääräistä oikeutta työehtosopimusneuvotteluihin. Jäsenvaltiot ovat myös velvollisia varmistamaan, että työmarkkinaosapuolilla on tosiasialliset mahdollisuudet osallistua palkanmääritykseen. Direktiivin tavoitteena on edistää työmarkkinaosapuolten asemaa palkanmuodostuksessa ja edellytyksiä neuvotella ja sopia palkoista työehtosopimuksin. Nyt lakimuutoksella ollaan pyrkimässä päinvastaiseen suuntaan.

<u>Euroopan neuvoston uudistettu sosiaalinen peruskirja</u>

Suomi on velvollinen edistämään vapaaehtoisia neuvotteluja Euroopan sosiaalisen peruskirjan mukaan. Vapaaehtoisten neuvottelujen osana edellytettävä asianmukainen sovittelumenettely ei toteudu, jos sovittelumenettelyyn säädetään yksipuolinen rajoitus palkankorotusesityksiin.

<u>Euroopan ihmisoikeussopimus</u>

Lakisääteinen vientimalli olisi vastoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen ammatillisen järjestäytymisvapauden suojaa. Oikeus työehtosopimusneuvotteluihin kuuluu ammatillisen järjestäytymisvapauden ydinalueeseen. Sovittelijan toimivallan rajoittaminen taloudellisin perustein ei oikeuta rajoittamaan työehtosopimusneuvotteluja ja siten ammatillista järjestäytymisvapautta.

<u>Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus l. KP-sopimus</u>

Esityksessä ei ole arvioitu lainkaan sitä, että onko lakisääteinen vientimalli mahdollinen KP-sopimuksen yhdistymisvapauden ja sen rajoittamiselle asetettujen vaatimusten näkökulmasta.

<u>ILOn yleissopimus nro 100 ja tasa-arvo</u>

ILOn yleissopimus nro 100 velvoittaa Suomea edistämään samapalkkaisuutta. Lakisääteinen vientimalli estäisi palkkojen korjaamisen aloilla, joilla on palkat jääneet jälkeen.

Esityksessä kerrotaan julkisella sektorilla työskentelevien naisten palkkojen jääneen merkittävästi alle yksityisellä sektorilla työskentelevien miesten palkoista. Lakisääteisellä vientimallilla palkkaerot voivat jäädä pysyviksi.

Esityksessä on varsin puutteellisesti kuvattu kansallista tasa-arvosääntelyä tai sen mahdollisia vaikutuksia valtakunnansovittelijan toimintaan. Ministeriö kieltäytyi kuulemasta tasa-arvoasiantuntijoita valmistelun aikana palkansaajapuolen pyynnöstä huolimatta. Tasa-arvoasiantuntijoiden kuulematta jättäminen voi olla syynä siihen, että tasa-arvovaikutuksia ja tasa-arvosääntelyä on käsitelty esityksessä puutteellisesti.

Ruotsin mallilla argumentoiminen ei ole kestävää, sillä Ruotsin malli poikkeaa olennaisesti esityksen mukaisesta lakisääteisestä vientimallista. Ruotsin mallin eroja esitettävään lakisääteiseen vientimalliin ei ole esityksessä huomioitu lainkaan.

On huomionarvoista todeta, että Ruotsissa naisvaltaisilla aloilla palkat ovat nousseet enemmän kuin teollisuussopimuksen ”merkki” on ollut.

Ruotsin malli

Ruotsin malli perustuu työmarkkinaosapuolten yhteiseen näkemykseen ja se on sopimalla saatu aikaan. Se, että Ruotsin malli on työmarkkinaosapuolten yhteisesti hyväksymä, tekee siitä kansainvälisten sopimusten näkökulmasta hyväksyttävän.

Esityksen mukainen lakisääteinen vientimalli tulisi perustumaan lainsäädäntöön, eikä se siksi kestäisi lähempää tarkastelua kansainvälisten sopimusten näkökulmasta.

Esityksen mukainen työmarkkinamalli ei ole palkansaajapuolen hyväksymä ja sillä toteutetaan vain toisen osapuolen etua. Huoli työmarkkinahäiriöiden lisääntymisestä on erittäin varteenotettava huoli.

Palkkatilastointi ja palkkatilastointi tasa-arvon näkökulmasta ovat Ruotsin sovitteluinstituutin virallisia tehtäviä. Sovittelijantoimisto julkaisee vuosittain raportin palkkatasa-arvon kehittymisestä. Suomessa tehtävää ei ole asetettu millekään viranomaiselle. Suomessa sovittelija saa palkkatietoja lähinnä työnantajalta. Mikäli esitys etenee, tulisi palkkatilastointi ja palkkatilastointi tasa-arvon näkökulmasta asettaa viranomaisen tehtäväksi. Lailla on myös turvattava sovittelijalle laajat mahdollisuudet saada käyttöönsä palkkatietoja ja palkkatilastoja.

Perustuslaki

Esitys vaikuttaa merkittävällä tavalla perustuslaissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen. Esitystä tulee arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kautta.

Esityksestä ei ole annettu asiallisia ja riittäviä perusteita, miksi näin merkittävä muutos on tarpeen. Esitys politisoi työmarkkinoita ja sillä voi olla ennalta-arvaamattomia seurauksia pitkällä aikavälillä.

Esitys on epämääräinen ja lainsäädäntöä ollaan tekemässä perustelutekstissä. Perusoikeuksien rajoittamisen näkökulmasta esityksen epämääräisiä ja tulkinnanvaraisia ilmaisuja ei voida pitää hyväksyttävinä. Sääntelytapa, jossa sääntely tapahtuu perustelutekstissä ja on epämääräistä ja tulkinnanvaraista, on erittäin kyseenalaista sekä perusoikeuksien että kansainvälisten sopimusten näkökulmasta.

Esitys puuttuu merkittävällä tavalla työmarkkinaosapuolten sopimusautonomiaan sekä puuttuu sovittelujärjestelmän riippumattomuuteen. Teollisuusliitto ry ei pidä muutosesitystä miltään osin hyväksyttävänä.

Esityksen vaikutuksista

Teollisuusliitto ry pitää todennäköisenä, että epävakaus työmarkkinoilla tulee esityksen myötä lisääntymään. Työehtosopimusneuvottelut tulevat vaikeutumaan, kun kierroksen avaaja tulee määrittämään kaikille aloille palkankorotuskaton.

Esityksen tasa-arvovaikutukset jäävät arvailujen varaan, koska asiantuntijoita ei ole valmisteluvaiheessa haluttu kuulla. Todennäköistä kuitenkin on, että palkkaerojen umpeen kuroutumista sukupuolten välillä ei tulla näkemään.

Toteuttamisvaihtoehdot

Sovittelijan toimintaedellytyksiä ei tule lainsäädännöllä rajoittaa. Nyt suunniteltu rajoitus on yksin työnantajapuolta hyödyttävä. Jos työmarkkinoilla halutaan säilyttää vakaus sekä tasapainoinen työehtosopimustoiminta, on lakisääteinen vientimalli jätettävä säätämättä.

Sääntelyn tulee joka tapauksessa olla yhteensopiva Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten näkökulmasta, joten laki ei saa sitoa sovittelijan tai sovittelulautakunnan toimintamahdollisuuksia ennakolta.

Mikäli laki esityksen mukaan aiotaan säätää, siitä tulee säätää niin, että työmarkkinaosapuolet voivat erikseen sopimalla ottaa uuden työmarkkinamallin käyttöön.

Sovittelijan tiedonsaantioikeuksia työehtosopimusratkaisuihin liittyen tulee parantaa. Jos laki säädetään esityksen mukaisena, sovittelijan tiedonsaantimahdollisuudet jäävät puutteellisiksi, kun sovittelussa tulevaisuudessa tulee korostumaan sovittelijan ja sovittelulautakunnan virkavastuukysymykset. Merkittävää tiedollista epätasapainoa ei voida pitää hyväksyttävänä, kun ollaan säätämässä perustuslakiin liitännäisistä oikeuksista.

Pykälät ja säännöskohtaiset perustelut

Laki työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä

1§ Lain tarkoitus ja soveltamisala

Teollisuusliitto ry katsoo, että sovittelulautakunnan kokoonpanon määritteleminen pakottavasti ennakolta lainsäädännöllä ei ole järkevää. Joissain tilanteissa valtakunnansovittelijan tai sivutoimisen sovittelijan on järkevää jäädä sovittelutoimikunnan ulkopuolelle. Tapauskohtainen harkinta on oltava mahdollista.

3 § valtakunnan sovittelijan tehtävät

Kts. teksti 1 §:n kohdalla

11 § sovinnon aikaansaaminen

Säännöksen mukaan sovittelijan on kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi meneteltävä sovittelutoimessaan siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuutta vaaranneta. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että valtakunnansovittelijan keskeinen tehtävä on työmarkkinoiden toimivuuden edistäminen. Tätä tehtävää sovittelijat ovat toteuttaneet sovittelutoimessaan muun muassa seuraamalla työmarkkinoilla muodostuneita käytäntöjä, kuten työmarkkinoiden yleistä linjaa.

Säännös yhdessä perustelutekstien kanssa luettuna rajoittaa sovittelijan ja sovittelulautakunnan toimintamahdollisuuksia ja näin ollen murentaa palkansaajapuolen luottamusta sovitteluinstituutioon.

Alakohtaisten tarpeiden huomioimisen siirtäminen päänavaajalle vaikeuttaa työehtosopimusneuvotteluja ja on mahdoton toteuttaa käytännössä. Alakohtaisten tarpeiden huomioimisen tulee pysyä jatkossakin sovittelijalla ja sovittelulautakunnalla. Lakisääteinen vientimalli vie käytännössä sovittelijalta ja sovittelulautakunnalta mahdollisuuden ottaa alakohtaisia tarpeita huomioon.

Lainsäädännössä tulee jatkossakin antaa sovittelijalle ja sovittelulautakunnalle mahdollisuus poiketa nk. yleisestä linjasta.

13 § sovintoehdotus ja sovittelun keskeyttäminen

Kts. lausunto yllä soveltuvin osin.

Säännöskohtaiset perustelut ovat epäselviä, joka aiheuttaa tulkintaerimielisyyksiä. Koska esitys koskee perusoikeuksia, se ei saa jäädä epäselväksi.

Teollisuusliitto ry