Niklas Bruun
Professori emeritus
Hanken
Helsinki 25.11.2024

Asia: Lausunto, HE 146/2024 vp/Perustuslakivaliokunta 27.11.2024

Eduskunnan perustuslakivaliokunnassa on käsiteltävänä hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta. Valiokunta on kutsunut allekirjoittaneen kuultavaksi esityksen johdosta. Olen estynyt saapumasta paikalle, mutta perehdyttyäni hallituksen esitykseen esitän siltä osin kuin hallituksen esityksellä on perusoikeusulottuvuuksia kirjallisena lausuntonani seuraavan.

1. Aluksi

Esityksen mukaan työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetussa laissa säädettäisiin sovittelijan velvollisuudesta menetellä sovittelutoimessaan kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuus vaarannu. Sovittelutehtävässään sovittelija ohjaisi työriidan osapuolia Suomen kilpailukyvyn ja hyvin toimivan palkanmuodostuksen kannalta tasapainoisiin ratkaisuihin. Tätä periaatetta sovittelijan tulisi noudattaa myös sovintoehdotusta antaessaan.

Hallituksen esityksessä (s. 55 ss) kuvataan varsin hyvin esityksen suhdetta perustuslakiin. Ehdotuksella on liittymäkohtia etenkin perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen ja siihen nojautuvaan sopijapuolten sopimusautonomiaan ja kollektiiviseen neuvotteluoikeuteen. Lisäksi esityksellä on liittymäkohtia perustuslain 6 §:n 4 momenttiin, jossa säädetään, että sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Seuraavassa käsittelen erikseen toisaalta yhdistymisvapauteen liittyviä kysymyksiä ja toisaalta palkkatasa-arvon edistämisvelvollisuutta.

2. Järjestöjen sopimusvapaus ja sovittelijan toimivalta

Suomessa työriitojen sovitteluinstituutio on vanhaa perua, ensimmäinen laki joukkotyöriitojen sovittelusta annettiin jo vuonna 1925 (117/1925). Lakia on uudistettu 1946 ja 1962, mutta sen peruslähtökohdat ovat säilyneet samoina, joskin sovittelijan valtuuksia on vähitellen lisätty. Vuoden 1925 lain mukaan sovittelija ei saanut oma-

aloitteisesti ryhtyä sovittelutoimiin, paitsi ”jos riita laatunsa tai laajuutensa puolesta on sellainen, että sen aiheuttama työnseisaus saattaa huomattavasti vahingoittaa yleistä etua”. Vuonna 1946 lisättiin lakiin ennakkoilmoitusvelvollisuuus työnseisauksista ja säädettiin myös sosiaaliministeriön mahdollisuudesta väliaikaisesti kieltää eli lykätä työtaistelua.

Työriitalaki liittyy keskeisesti työehtosopimustoimintaan ja tilanteeseen, jossa työehtosopimuksen osapuolet neuvottelevat uudesta sopimuksesta. Tässä tilanteessa Suomessa on ollut olemassa pakkosovittelu, mutta ei pakkosovintoa. Työnseisauksesta on ollut ilmoitusvelvollisuus ja riitapuolilla on ollut velvollisuus osallistua sovittelijan johdolla tapahtuvaan sovitteluun. Sovittelijalla ei kuitenkaan ole ollut valtuuksia pakottaa osapuolia hyväksymään sovitteluratkaisua, vaan viime kädessä kumpikin osapuoli päättää itsenäisesti hyväksytäänkö tietynsisältöinen sovittelijan esittämä solmittavaan työehtosopimukseen liittyvä kompromissiratkaisu.

Osapuolten vapaan tahdon kunnioittaminen ja sopimusvapaus on keskeinen osa perustuslain 13 §:n 2 momentin suojaamaa yhdistymisvapautta (ks. PeVL 41/2000 vp. s. 2-3). Sovittelujärjestelmän tehtävänä on edistää kollektiivista neuvottelutoimintaa ja työehtosopimusten aikaansaamista, mutta sovittelijan tulee olla puolueeton suhteessa osapuoliin ja lisäksi sovittelijan tulee kunnioittaa järjestöjen sisäistä autonomiaa eli itsemääräämisoikeutta sekä toimintavapautta. Myös Suomea sitovan Kansainvälisen työjärjestö ILO:n tulkintakäytäntö (yleissopimukset no 87, no 98 ja no 154) tukee yksiselitteisesti tällaista yhdistymisvapauden tulkintalinjaa. Tuore merkittävä tapaus tältä osin on Yhdistymisvapauskomitean Belgiaa koskeva tapaus No 3415, jossa Belgiassa vuonna 2017 hyväksytyn lain työllisyyden edistämisestä ja kilpailukyvyn turvaamisesta todettiin rikkovan osapuolten sopimusvapautta. Lain perusteella pyrittiin määrittelemään laissa määriteltyihin kriteereihin perustuvat palkankorotusten työehtosopimusosapuolia sitovat enimmäismäärät.

Suomessa tarkasteltavalla esityksellä ei pyritä rajoittamaan työehtosopimusosapuolten sopimusvapautta. Sen sijaan pyritään entistä tarkemmin sitomaan valtakunnansovittelijan toimintaa määrittelemällä, että ”sovittelijan on kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi meneteltävä sovittelutoimessaan siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimintaa vaaranneta”. Lisäksi esitetään säädettäväksi, että sovittelijan tulee toimia mahdollisen sovintolautakunnan puheenjohtajana.

Toisaalta laki työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä sallii edelleen, että työriidan sovittelu tapahtuu osapuolten erikseen asettamassa toimielimessä (§ 15). Asiasta on ilmoitettava valtakunnansovittelijan toimistoon, mutta tällaisen riidan sovittelu ei yleensä kuulu sovittelijalle.

Hallituksen tavoitteena on, että sovittelija pyrkisi sovittelutoimessaan toteuttamaan niin sanottua vientiteollisuuden määrittelemää ”yleistä linjaa”. Kuten hallituksen esityksestä ilmenee on jo pitkään ollut käytäntönä, että valtakunnansovittelijat ensisijaisesti pyrkivät ratkaisuihin, jotka noudattavat tätä yleistä linjaa. Yleisen linjan määrittely ei aina ole yksinkertaista, koska työehtosopimusten rakenteissa ja kestossa voi olla suurta eroa. Esimerkiksi, jos vientiteollisuus on tehnyt kahden vuoden palkkaratkaisun ei ole aivan helposti todennettavissa noudattaako jollekin toiselle alalle tehty neljän vuoden ratkaisu yleistä linjaa.

Tätä taustaa vasten on hyvä, että sovittelijan toimintaa ohjaava säännös on muotoiltu niin yleiseksi, että se ei liiallisesti kahlitse sovittelijan toimintaa. Sanamuoto ”hyvin toimiva palkanmuodostus” ja ”työmarkkinoiden toimivuuden vaarantaminen” sallivat tarvittavan jouston. Esitykseen sisältyy jännite lain sanamuodon ja esityksessä esitettyjen ns. yleistä linjaa korostavien perustelujen välillä. Sen vuoksi on korostettava, että lain tulkinnassa etusija on annettava lain sanamuodolle.

Näin ollen katson samoin kuin hallitus esityksessään, että esityksellä ei puututa ammatillisen yhdistymisvapauden ydinsisältöön. Suomea sitovat kansainväliset yhdistymisvapauteen liittyvät velvoitteet eivät myöskään aseta esteitä esityksen mukaiselle uudistukselle.

3. Palkkatasa-arvo ja sovittelutoiminta

Työriidan sovittelu on virkavastuulla tapahtuvaa viranomaistoimintaa. On selvää, että viranomaisille asetettu velvollisuus edistää tasa-arvoa koskee valtakunnansovittelijaa ja sovintolautakuntaa. Tämä velvollisuus perustuu perustuslain 6 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan tasa-arvoa työelämässä, erityisesti palkkauksessa, tulee edistää sekä tämän säännöksen toteuttamiseksi säädettyyn lainsäädäntöön (mm. tasa-arvolakiin, sen 4 §:ään).

Samapalkkaisuudessa on kysymys perus- ja ihmisoikeuksista. Samapalkkaisuusvaatimus on kirjattu useisiin Suomea sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin mukaan lukien Euroopan unionin perustamissopimus.

Suomi on viime aikoina saanut varsin voimakasta arvostelua kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia valvovista elimistä siitä, että meillä laiminlyödään palkkatasa-arvon edistämistä. Naisten syrjintäsopimusta valvova YK:n Cedaw-komitea viittasi Suomea koskevassa maaraportissa[1] vuodelta 2022 siihen, että naisten ja miesten palkkaero on 16 % ja vaati erilaisia toimia tilanteen korjaamiseksi muun muassa

[1] CEDAW-Committee, Concluding observations on the eighth periodic report of Finland. 28.10.2022. CEDAW/C/FIN/8. Para 31-32.

sukupuolineutraalin analyyttisen ammattiluokittelun ja arvioinnin käyttöönottoa. YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten (TSS) oikeuksien komitea[2] arvosteli voimakkaasti Suomea siitä, että työmarkkinajärjestöjen samapalkkaisuusohjelma, joka on ilman sitovia toimenpiteitä, ei tule nopeuttamaan sukupuolten välisen palkkaeron kaventamista ja vaati muita lisätoimia.

YK:n TSS-sopimus sisältää myös velvoitteen välttää toimia, jotka huonontavat tilannetta tai johtavat taantumiseen (ns. retrogression measures). Julkisuudessa onkin esitetty huolta siitä, että nyt käsiteltävä lakiesitys saattaisi jäykistää palkanmuodostusta ja vaikeuttaa naisvaltaisten alojen suotuisaa palkkakehitystä.

Hallituksen esitys onkin nähdäkseni hieman ristiriitainen. Toisaalta siinä esitetään, että viranomaisille asetettu velvoite edistää palkkatasa-arvon toteutumista koskee sovittelijaa, toisaalta siinä väitetään, että jos osapuolet eivät vaatimuksissaan kiinnitä huomiota tasa-arvon edistämiseen, sovittelijalla ei tosiasiassa juuri ole keinoja siihen. Lopulta vastuu sysätään työmarkkinajärjestöille ja sen kaltaiselle järjestöjen ja hallituksen väliselle samapalkkaisuusohjelmalle (s. 68), jota TSS-komitea on voimakkaasti arvostellut.

Sovittelijan rooli voi kuitenkin nähdäkseni monessa suhteessa muodostua tärkeäksi:

Ensinnäkin sovittelija ei viranomaisena saa antaa sovintoesitystä, johon sisältyy syrjiviä ehtoja. Tämä tarkoittaa myös, että sukupuoleen välillisesti tai suoraan perustuvat palkkauskriteerit eivät ole hyväksyttävissä.

Toiseksi sovittelija ei voi tehdä sellaista sovintoesitystä, joka ei täytä EU:n ns. palkkaläpinäkyvyysdirektiivin[3] vaatimuksia. Työehtosopimusten palkkajärjestelmien kriteereihin on direktiivin artiklan 4.4 mukaan kuuluttava pätevyys, kuormitus, vastuun määrä ja työolot sekä tarvittaessa muut tekijät, jotka ovat merkityksellisiä kyseisessä työssä tai tehtävässä. Tiedossa on, että Suomessa on paljon työehtosopimuksia, joiden palkkajärjestelmät eivät sisällä näitä kriteereitä.

Nähdäkseni käsitettä ”hyvin toimiva palkanmuodostus” perustuslain, kansainvälisten sopimusten ja Suomen lainsäädännön valossa on tulkittava niin, että siihen sisältyy

[2] CESCR, Concluding observations on the seventh periodic report of Finland 30.3.2021. E/C.12/FIN/CO/7. para 20-21.

[3] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2023/970, annettu 10 päivänä toukokuuta 2023, miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen soveltamisen lujittamisesta palkkauksen läpinäkyvyyden ja täytäntöönpanomekanismien avulla. Suomi valmistelee parhaillaan direktiivin kansallista implementointia.

pyrkimys palkkatasa-arvon edistämiseen. Näin ollen tämä ulottuvuus on aina oltava mukana sovittelijan harkinnassa, kun hän sovittelee riitaa tai antaa sovintoesityksen.

Koska perustuslain 6 §:n 4 momentin merkitys hallituksen esityksessä tältä osin on jäänyt tulkinnanvaraiseksi olisi toivottavaa, että asia tulisi painokkaasti esille eduskunnassa ja erityisesti perustuslakivaliokunnan mietinnössä.