**Eduskunnan perustuslakivaliokunnan kuuleminen 3.12.2024**

**Hallituksen esitys 146/2024 vp**

**Kari Tapiola**
**Entinen varapääjohtaja, Kansainvälinen työjärjestö ILO**

Kansainvälisen työjärjestön arvioissa vapaaehtoisen sovittelu- ja välitysmekanismien toiminnasta toistuvat käsitteet *riippumattomuus, sovittelun osapuolten sopimusautonomia* ja *luottamus*. Hallituksen esitys muutoksista työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annettuun lakiin huomioi Suomen ratifioimat yleissopimukset, jotka kattavat nämä periaatteet. Esitys on myös kiitettävästi identifioinut ne arviot, joita ILO:n sopimusten ja suosituksien soveltamista käsittelevä asiantuntijakomitea (CEARC) ja ILO:n hallintoneuvoston kolmikantainen järjestäytymisoikeuskomitea (CFA) on vuosikymmenten aikana tehnyt.

Esitys myös vakuuttaa (s. 56) on, että ehdotetut lisäykset lakiin eivät itse asiassa muuta tähänastista sovittelukäytäntöä. Muutosten perusteluiksi ei ole esitetty yksityiskohtaisia todisteita siitä, että kansaintalouden ja erityisesti vientiteollisuuden kokonaisetuja ei ole otettu huomioon. Esitys ei yksilöi tapauksia, jossa Suomessa oltaisiin poikettu näistä periaatteista.

Tätä taustaa vastaan onkin syytä kysyä, miksi hallitus katsoo aiheelliseksi esittää työmarkkinoiden kiistojen ratkaisemisesta koskevaan lakiin lisäyksiä, jotka ovat yleisluontoisuudessaan sellaisia, että ne käytännössä voivat murentaa näitä periaatteita. Nämä muutosesitykset koskevat sovintolautakunnan käytön institutionalisointia ja kriteerejä, joita valtakunnansovittelujan tulee sovittelussa tekemissään ehdotuksissa noudattaa. Sen lisäksi esitys ottaa vain vähäisessä määrin huomioon tilanteet, joissa sovittelun kautta voidaan edistää samapalkkaisuuden tavoitetta ja korjata ilmiselviä puutteita palkanmuodostuksessa. Samapalkkaisuuden tavoitetta ILO:n sopimusten mukaisesti se ei edistä.

Esityksen perusteluissa todetaan, että käytännössä Suomessa on palkanmuodostuksen ns. yleinen linja on otettu huomioon kautta sopimusjärjestelmän kehittymisen. Tämä yleisen linjan vaikutus on

nähtävissä eri maissa palkkasopimusten käytännössä sekä keskitetyissä että hajautetuissa järjestelmissä. Esimerkiksi usein esimerkkinä hajautetusta järjestelmästä usein käytetyssä Japanissa yrityiskohtaiset neuvottelut pääsääntöisesti sopeutuvat niissä muodostuvaan yleiseen linjaan. Tämän esimerkin valossa hallituksen esityksen peräänkuuluttama koordinaatio palkka- ja työehtopolitiikassa (s. 23 – 24) voi toteutua ilman erityisiä valtiovallan antamia ohjeita tai säännöksiä. Usein kiistan kohteena olevat sopimusneuvottelut ovat pyrkineet korjaamaan selviä ala- tai työpaikkakohtaisia puutteita ja jälkeenjääneisyyksiä. Palkanmuodostuksen kannalta yleinen linja on yleisesti hyödyllinen ohjenuora, jonka ei tule kuitenkaan olla pakkopaita.

Sallittaneen todeta, että toiveita koordinoinnin lisääntymisestä (s. 23 – 24) olisikin syytä perusteelllisemmin arvioida siinä usein yksioikoisessa keskustelussa, jota on käyty keskitettyjen ja hajautettujen sopimusmallien paremmuudesta.

Yhteenvedonomaisesti ILO:n valvontaelinten johtopäätökset muodostuvat seuraavista periaatteista:

- Työriitojen sovittelun tulee tukea eikä rajoittaa kollektiivista neuvottelutoimintaa.

- Sovitteluelimellä tulee säännönmukaisesti olla laaja toimivalta, ja sen tulee olla riippumaton julkisista viranomaisista.

- Sovittelulla tulee olla osapuolten luottamus, eikä viranomaisten tule sitoa sovittelijan käsiä.

- Neuvotteluosapuolten tulee toimia hyvässä uskossa ja molemminpuolisen luottamuksen mukaisesti.

- Valtiovalta voi antaa osapuolille neuvotteluissa tarvittavaa tietoa mahdollisten sopimusten vaikutuksesta, mutta tämän tulee perustua kannustukseen eikä pakottamiseen. Tällaisen tiedon objektiivisuus on taattava, ja sen tarkoitus on auttaa neuvotteluosapuolia arvioimaan realistisesti tilannetta sekä välttää väärinymmärryksiä tai kommunikaation puutteita.

- Sovittelutoiminnan tulee kannustaa kaikin käytettävissä olevin keinoin vapaata ja vapaaehtoista kollektiivista neuvottelemista ja sallia osapuolille suurin mahdollinen autonomia.

- Jotta sovittelu saavuttaisi ja säilyttäisi osapuolten luottamuksen, sen tulee olla aidosti riippumatonta ja sen tuloksia ei tule määritellä etukäteen lainsäädännön asettamilla kriteereillä.

- Laki, joka asettaa työehtosopimuksen pätevyyden edellytykseksi viranomaisten hyväksymisen tai sitoutumisen tiettyyn tuottavuuskehitykseen ei ole ILO:n säädösten mukainen.

- Lailla ei tule ennakolta säätää palkkoja koskevia kriteerejä.

- Lainsäädäntö, joka määrää että sopimusten hyväksymisen tulee perustua sellaisiin kriteereihin kuin sopeuttaminen hallituksen yleiseen talouspolitiikkaan tai virallisiin palkkoja ja työehtoja koskeviin ohjeisiin, työehtosopimusten alistaminen ennakolta hyväksyttäviksi rikkoo osapuolten autonomian periaatetta.

Viitatessaan Euroopan Ihmisoikeustuomioistuimen päätöksiin (s. 63) hallituksen esitys muistuttaa, että lain tulee olla täsmällinen ja osoittaa harkintavallan rajat. Rajoituksilla tulee olla vakuuttavia ja pakottavia perusteluja, ja yhdistymisvapautta koskevia poikkeuksia tulee tulkita kapeasti.

Perusoikeuksien rajoitusten yleisistä ehdoista hallituksen esitys (s. 57) myöntää, että niiden tulee olla “tarkkarajaisia ja täsmällisesti määriteltyjä”. Lakien tulee turvata perustuslain mukaisten oikeuksien toteutuminen, minkä vuoksi mahdollisten rajoitusten oleellisen sisällön tulee käydä ilmi laista. Voimassa olevaan lakiin ehdotettu artiklojen 3 ja 11 täydentävä muotoilu, jossa viitataan sovittelujan velvollisuuteen ottaa huomioon tarkemmin määritelty kansantalouden kilpailukyky, ei tätä vaatimusta täytä. Kriteerejä, joiden mukaisesti tämä huomioon ottaminen toteutuisi, ei ole millään objektiivisella ja käytäntöä edistävällä tavalla asetettu. Näiltä

osin esitys ei vastaa Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten määräyksiä.

Epäselväksi jää, miten sovittelija ottaa huomioon kansainvälisen kilpailukyvyn asettamat kriteerit. Teoriassa olisi mahdollista viitata tilastojen ja tutkimusten kautta yleisesti hyväksyttyyn tulkintaan, jonka kaltaista ei kuitenkaan ole olemassa. Objektiivisten kriteerien puutteessa harkinta väistämättä jää riippuvaiseksi sovittelijasta, jolla tähänastisten vaatimusten mukaisesti tulee olla käytettävissään kaikki tarpeellinen tieto osapuolten näkemyksistä ja todellisesta tilanteesta. Sopimusautonomian mukaisesti osapuolten tieto, tavoitteet ja näkemykset ovat samanarvoisia sovittelijan edessä. Vaatimus erityisesti vientitalouden etuja koskevasta kriteeristä tuo käsittelyyn uuden tekijän, johon kulloisessakin poliittisessa tilanteessa valtiovallan tulkinta väistämättä vaikuttaa.

Tämä saattaa oleellisestikin vaikuttaa sovittelussa vaadittavaan tasapainoiseen lähestymiseen ja samalla heikentää neuvotteluosapuolten luottamusta sovittelijan puolueettomuuteen. Samalla se voi muodostua esteeksi selvien palkkamuodostuksen puutteiden korjaamiselle.

Tavoitellun uuden kriteerin toteutuminen jää sovittelijan vastuulle. Koska kuitenkin menestyksellisen sovittelun tulos edelleen riippuisi kiistan osapuolten keskinäisestä hyväksymisestä, tämä voisi johtaa tilanteeseen, jossa jonkin arviointimekanismin kautta myöhemmin pääteltäisiin, että kilpailukyvyn tavoitetta on loukattu tai laiminlyöty. Silloin laillisen vastuun neuvottelutuloksesta kantaisi sovittelija, eivät sopimusosapuolet. Vaikka hallituksen esitys vakuuttaa että sen kautta sopimusosapuolten autonomia edelleen turvataan, sovittelijan autonomiaa tosiasiallisesti kavennetaan.

Perustelut sovittelulautakunnan nykyistä järjestelmällisemmästä käytöstä eivät näyty perustuvan mihinkään tunnistettuun tarpeeseen. Kuten hallituksen esitys (s. 11) toteaa, sopimuslautakuntia on asetettu niin harvoin, että niiden pohjalta ei käytäntöä ole muodostunut. Epäselväksi jää, onko tarkoitus nyt lisätä tällaiseen lautakuntaan turvautumista ja mikäli näin on, minkä vuoksi. Onko mahdollista, että mahdiollinen lautakunsta itse asiassa kaventaisi sovittelijan toimivaltuuksia? Hyviä syitä löytyy siihen, miksi sovittelijan ei tule olla mahdollisen lautakunnan puheenjohtaja. Jättää sovittelijalle liikuntavaraa vielä lautakunnan mahdollisen tuloksen, tai siinä ilmenneen erimielisyyden, jälkeen

Lisääntyvä ja yhdenmukaistuva lautakuntien käyttö saattaa myös luoda uuden esteen sovittelijalle ja johtaa menettelyihin, jotka lisäävät valtiovallan edustajien vaikutusta neuvottelujen tuloksiin.

Lautakunta voi joissakin tapauksissa rajoittaa sovittelijan toimivaltaa niin, että luonteeltaan vapaamuotoinen kaksikantainen neuvottelu sovittelun kautta alistettaisiin kolmikantaiselle dynamiikalle, joka helposti toisi valtiovallan intresseineen suoraan neuvottelupöytään. Tällaisen lautakunnan toistuvasta käytöstä voi syntyä uusi instituutio, joka rakenteeltaan ei välttämättä vastaa sovittelun tavoitetta eli osapuolten kaksikantaista neuvottelutuloksen hyväksymistä.

Liian epämääräisten velvoitteiden kirjaaminen lakiin saattaa johtaa eräänlaiseen lainsäädännön ja lakikäytännön *orbanisoitumiseen*. Tällä Unkarin viime vuosina soveltamaan “illiberaaliin demokratiaan” viittaavalla termillä tarkoitetaan tilannetta, jossa laki jättää yleisluontoisuutensa ja epämääräisyystensä vuoksi antaa enenevästi tilaa valtion johdon tulkinnoille ja poliittisille päätöksille, jotka heijastavat selkeiden kriteerien sijasta hallitusten linjausta. Ensisijaisesti poliittisen johdon hallussa yleensä on se arviointi, jonka mukaan kilpailukyvyn varmistamisen tarve määriteltäisiin. Esitys luo epämääräisen lisäkriteerin sovittelijalle, joka väistämättä – objektiivisten kriteerien puutteessa – joutuisi etsimään perusteluja suoraan kulloinkin noudatettavasta hallituspolitiikasta. Vaikutus luottamukseen ja sopimusosapuolten autonomiaan voisi olla tuntuva – ja kielteinen.