Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Vastine

4.12.2024

VN/1/2024
VN/1/2024-TEM-149

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Työ- ja elinkeinoministeriön vastine: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta (HE 146/2024 vp)

Yleistä

Vastineessa arvioidaan etenkin asiantuntijalausuntojen kannanottoja ehdotuksen suhteesta työmarkkinaosapuolten autonomiaan, sovittelujärjestelmän riippumattomuuteen ja palkkatasa-arvovelvoitteisiin sekä sovittelijan harkintavaltaan. Näiltä osin viitataan lisäksi työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle 15.10.2024 toimitettuun työ- ja elinkeinoministeriön lausuntoon. Vastineessa on huomioitu myös perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 60/2024 vp).

Sovittelutoiminnan riippumattomuudesta, puolueettomuudesta ja asianmukaisesta toiminnasta

Eräissä lausunnoissa on esitetty kriittisiä näkemyksiä ehdotuksen vaikutuksesta sovittelutoiminnan riippumattomuuteen, puolueettomuuteen ja asianmukaiseen toimintaan sekä työmarkkinaosapuolten sopimusautonomiaan. Kyseisissä lausunnoissa esitetyt huomiot liittyvät myös ehdotuksen suhteeseen kansainvälisiin velvoitteisiin ja perustuslakiin.

Tältä osin voidaan todeta seuraavaa.

Työmarkkinaosapuolten sopimusautonomia ja sovittelujärjestelmän asianmukainen toiminta

Ehdotuksen suhdetta kansainvälisiin velvoitteisiin on käsitelty esitysluonnoksen luvussa 2.3 ja perustuslakiin luvussa 10. Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet edellyttävät työmarkkinaosapuolten sopimusautonomiaa sekä sovittelujärjestelmän riippumattomuutta ja asianmukaista toimintaa.

Ehdotettu sääntely kunnioittaa työmarkkinaosapuolten sopimusautonomiaa. Kyse on lainsäätäjän toimivaltaan kuuluvasta viranomaisten tehtävien täsmentämisestä. Ehdotuksella ei säädetä työmarkkinamallista, vaan se olisi jatkossakin työmarkkinaosapuolten sovittavissa. Sääntelyä ei sovellettaisi työmarkkinaosapuolten keskinäisissä työehtosopimusneuvotteluissa eikä työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain (420/1962), jäljempänä *työriitalaki*, 15 §:ssä tarkoitetussa osapuolten keskinäisessä sovittelutoimielimessä. Kyse ei myöskään ole siitä, että työehtosopimusosapuolet olisivat velvollisia noudattamaan työehtosopimuksissaan tiettyä palkka- ja muiden määräysten kustannustasoa. Työehtosopimusosapuolia sitovaa palkantarkistusten ylärajaa ei aseteta.

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Valtioneuvosto PL 23 00023 Valtioneuvosto	 Snellmaninkatu 1 A Helsinki	 0295 16001 +358 295 16001		

Sovittelumenettely on ensisijaisesti sovittelijan johdolla käytävää osapuolten keskinäistä neuvottelua, jossa osapuolet voivat päätyä haluamaansa lopputulokseen. Sovittelussa mahdollisesti annettava sovintoehdotus ei ole työriidan osapuolia oikeudellisesti sitova. Sovintoehdotus voidaan perustaa myös työmarkkinoilla laajasti hyväksyttyihin palkanmuodostuksen periaatteisiin.

Ehdotuksella, kuten valtiollisella sovittelutoiminnalla yleensäkin, on kuitenkin välillisiä työmarkkinoiden toimintaan (HE 146/2024 vp, luku 4.2.1).

Sovittelijat ovat lähtökohtaisesti noudattaneet ehdotuksessa tarkoitettuja periaatteita jo vuosikymmenten ajan. Voimassa olevassa työriitalaissa asetetaan sovittelijan tehtäväksi työmarkkinoiden toimivuuden edistäminen ja tarkoituksenmukaisuus- ja kohtuusharkinta suhteessa osapuolten vaatimuksiin. Työriidan osapuolten vaatimukset ovat jatkossakin lähtökohta sovittelulle ja sovintoehdotuksen antamiselle. Ehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa asetetaan esimerkinomaisesti suuntaviivoja palkansaajien ja työnantajien yhteisten intressien sekä laajemmin yleisen edun ja koko yhteiskunnan kannalta merkittävien seikkojen huomioimiselle sovittelussa.

Sääntelyn yleisluontoisuus turvaa sovittelijan edellytykset ratkaista työriitoja kuhunkin yksittäiseen työriitatilanteeseen parhaiten sopivalla tavalla. Sovittelijalla on mahdollisuus esittää sovintoehdotus, jos osapuolet eivät pääse keskenään sovintoon. Sovintoehdotuksessa on aina kyse osapuolten vaatimusten yhteensovittamisesta eikä niitä voida toteuttaa täysimääräisesti. Ehdotuksella ei määritellä sovittelun lopputulosta tai muutoinkaan sidota sovittelijan toimivaltaa yksipuolisesti tietyn sisältöiseen sovintoehdotukseen. Siten on varsin epätodennäköistä, että ehdotus heikentäisi valtakunnansovittelijan toimintaedellytyksiä ja sovittelujärjestelmän merkitystä kollektiivisten neuvotteluiden edistämisessä tai muutoinkaan vaarantaisi sen asianmukaisen toiminnan.

Ehdotuksen voidaan pikemminkin katsoa luovan edellytyksiä sovittelijoille turvata työmarkkinoiden toimintaa työriitalain 1 §:n edellyttämällä tavalla. Pyrkimyksenä on turvata työmarkkinatoimintaa tukevien käytäntöjen jatkuvuutta. Jos sovittelutoiminnassa ei johdonmukaisesti pyrittäisi ottamaan huomioon työmarkkinakäytänteitä, kuten yleistä linjaa, olisi sovittelutoiminnan ennakoimattomuudella työmarkkinoiden toimintaa heikentäviä vaikutuksia. Eri alojen neuvottelut vaikeutuisivat ja kärjistyisivät useammin työtaisteluiksi ja sitä myöten valtakunnansovittelijan soviteltaviksi. Valtakunnansovittelijan toimisto toimii hyvin vähäisin resurssein. Viimeaikainen työmarkkinakäytäntö on perustunut niin sanottuun päänavaajaratkaisun malliin. Merkittävän alan päänavaajaratkaisun saaminen vaikeutuisi entisestään, jos sitä ei huomioitaisi sovittelutoiminnassa. Työmarkkinakäytänteiden sivuuttaminen sovittelussa voisi heikentää työmarkkinaosapuolten luottamusta sovitteluun ja vaikeuttaa sen asianmukaista toimintaa ja edellytyksiä saada työriitoja ratkaistuksi.

Lisäksi kiinnitetään huomiota siihen, että eräissä esityksestä annetuissa lausunnoissa on viitattu ILOn yhdistymiskomitean tapaukseen *Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association*, ILO 2018, kohta 823. Kyseisen tapauksen osalta on keskeistä huomata, että se koskee välimiesmenettelyä (*arbitration*), jossa annettu ratkaisu sitoo osapuolia. Ratkaisussa todettiin, ettei välimiesmenettelyssä annettavan ratkaisun kriteereitä saa määritellä ennalta lainsäädännössä. Välimiesmenettely on kuitenkin rinnastettavissa tuomioistuinprosessiin. Kyse on erilaisesta menettelystä kuin työriitalakiin perustuvassa sovittelussa (*conciliation/mediation*), jossa annettu sovintoehdotus ei sido osapuolia. Kansainvälisiä velvoitteita ja niiden valvontakäytäntöä tarkasteltaessa voidaankin havaita, että sovittelumenettelystä säätämiselle on enemmän kansallista liikkumavaraa silloin, kun sen lopputulos ei sido osapuolia.

Sovittelutoiminnan riippumattomuus ja puolueettomuus

Ehdotus ei ole ristiriidassa perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden ja viranomaisia koskevan tasapuolisen kohtelun velvoitteen kanssa eikä se muutoinkaan vaaranna sovittelutoiminnan riippumattomuutta kansainvälisten velvoitteiden vastaisesti. Perustuslain 6 §:stä johtuvan yhdenvertaisuusperiaatteen soveltamista viranomaistoiminnassa täsmennetään hallintolain (434/2003) 6 §:ssä, jota on noudatettava myös sovittelussa. Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti ja viranomaisen toimien on oltava puolueettomia.

Sovittelijan toimivaltaa ei kiinnitetä työnantajapuolen kannalta edulliseen ratkaisuun sovittelun puolueettomuuden ja riippumattomuuden vaarantavalla tavalla. Sääntelyllä tavoitellaan yleisen edun toteutumista. Sovittelijalla viimekätinen harkintavalta sovintoehdotuksen sisällöstä ja sovintoehdotus rakentuu tasapainoisesti niin työntekijä- kuin työnantajapuolenkin ehdotusten pohjalta. Kuten edellä on todettu, sovintoehdotuksessa on aina kyse kompromissiratkaisusta eikä osapuolten vaatimuksia voida toteuttaa täysimääräisesti.

Pyrkimyksellä huomioida johdonmukaisesti työmarkkinoiden yleinen linja sovittelutoiminnassa on myös palkansaajapuolen kannalta myönteisiä vaikutuksia. Sovittelutoiminnan ratkaisuilla on heijastevaikutuksia muiden alojen neuvotteluihin ja niissä esitettäviin vaatimuksiin. Kustannuskilpailukykyä

turvaavasta tasosta merkittävästi poikkeavilla ratkaisuilla voi olla myös ostovoimaa heikentävää inflaatiota vauhdittavia vaikutuksia. Työmarkkinoilla muodostuneen yleisen linjan huomioiminen tukee lähtökohtaisesti myös myönteistä työllisyyskehitystä. Siitä merkittävästi poikkeavat ratkaisut voivat heikentää työnantajien mahdollisuuksia palkata työvoimaa tai johtaa työvoiman vähentämisiin.

Esityksen (HE 146/2024 vp s. 12–13) kuvatulla tavalla Suomen kaltaisessa avotaloudessa on kansantalouden kokonaisedun toteutumisen näkökulmasta perusteltua antaa muihin aloihin verrattuna erityinen merkitys juuri vientisektorin sopimusratkaisujen kustannustasolle. Vientisektorin kustannuskilpailukyvyn säilyttäminen on olennainen tekijä myös julkisen sektorin rahoituksen ja laajemmin hyvinvointivaltion ylläpitämisen turvaajana. Ehdotuksella ei kuitenkaan kiinnitetä yleisen linjan muodostumista ennakollisesti juuri vientialan ratkaisuun, vaan yleinen linja muodostuisi jatkossakin kulloisenkin työmarkkinakäytännön mukaisesti.

Sovittelutoiminnan riippumattomuutta valtiovallasta turvaa myös valtakunnansovittelijan valintamenettely. Valtakunnansovittelijan valinta on tehty vuorotellen työntekijöitä ja työnantajia edustavien järjestöjen esityksiin perustuen.

EU:n vähimmäispalkkadirektiivistä

EU:n vähimmäispalkkadirektiivin[1] täytäntöönpanoa valmisteltiin työ- ja elinkeinoministeriön kolmikantaisessa työryhmässä. Täytäntöönpanon määräaika päättyi 15.11.2024. Työryhmän muistiossa katsotaan, ettei direktiivin täytäntöönpano edellytä kansallisia lainsäädäntötoimia.[2] Esityksessä on arvioitu direktiivin suhdetta ehdotettuun sääntelyyn. EU-oikeutta on vakiintuneesti tulkittu siten, että direktiivin täytäntöönpanoaikana jäsenvaltiot eivät saa antaa sääntelyä, joka on omiaan vakavasti vaarantamaan direktiivissä säädetyn tavoin toteuttamisen.[3]

Direktiivissä on kyse puiteluontoisesta sääntelystä, jonka velvoitteet pohjautuvat ennen kaikkea Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimusten noudattamiseen. Direktiivin tarkoituksena on elin- ja työolojen, työehtojen ja erityisesti työntekijöiden palkkojen riittävyyden parantamiseksi unionissa sekä ylöspäin suuntautuvan sosiaalisen lähentymisen edistäminen ja palkkoihin liittyvän eriarvoisuuden vähentäminen. Direktiivin näkökulmasta suomalainen työmarkkinajärjestelmä, jossa valtaosa palkansaajista on työehtosopimusten piirissä, on tehokkain keino näiden tavoitteiden toteuttamiseen. Suomessa on direktiivin edellyttämällä tavalla työehtosopimusneuvottelut mahdollistava lainsäädäntökehys eikä ehdotetulla sääntelyllä muuteta tätä lähtökohtaa. Direktiivissä ei säädetä sovittelujärjestelmästä. Sovittelujärjestelmä on sinänsä yksi keinoista, joilla jäsenvaltiot voivat direktiivin mukaisesti edistää työehtosopimustoimintaa. Ehdotuksella ei vaaranneta sovittelujärjestelmän asianmukaista toimintaa. Vastineessa selostetulla ehdotuksen ei muutoinkaan voida arvioida vakavasti vaarantavan direktiivin tavoitteita eikä ehdotus siten ole ristiriidassa EU:n vähimmäispalkkadirektiivin kanssa.

Sovittelumenettelystä

Lausunnoissa esitetään huomioita, jotka liittyvät muun muassa yleisen linjan määritelmään, kustannusvaikutuslaskentaan sekä sovittelijan harkintavaltaan ala- ja tehtäväkohtaisten erityispiirteiden huomioinnissa.

Ehdotuksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaisesti työmarkkinoiden toimintaa tukee yleisten työmarkkinakäytänteiden, kuten yleisen linjan huomiointi. Niin sanottu yleinen linja eli työmarkkinoilla yleisesti noudatettava palkka- ja muiden työehtojen kustannustaso on muodostunut viimeisten vuosikymmenten aikana mm. TUPO-ratkaisuin ja liittotason neuvottelukierroksin (HE 146/2024 vp s.8–9). Ehdotuksessa ei määritellä sovittelijaa sitovasti sitä, milloin ja miten yleinen linja muodostuu. Ehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa avataan esimerkein yleisen linjan muodostumista viimeaikaisessa työmarkkinakäytännössä. Tarkoituksena on, että sovittelija kuitenkin arvioisi yleisen linjan syntymistä, voimassaoloa ja merkitystä sovitteluajankohtana kulloisenkin työmarkkinatilanteen mukaisesti ja yksittäisen työriitatilanteen erityispiirteet huomioiden.

Jos yleistä linjaa ei ole vielä työehtosopimuksesta neuvoteltaessa syntynyt, on työehtosopimustoiminnassa toisinaan hyödynnetty esimerkiksi niin sanottuja verrokkialakirjauksia, joilla kustannustasoa on peilattu jonkin tietyn tulevan ratkaisun tasoon (HE 146/2024 vp s. 11).

Ehdotuksella ei määritellä sovittelijaa sitovasti sitä, kuinka sovintoehdotuksen kustannusvaikutus tulisi laskea. Viimeaikaisessa työmarkkinakäytännössä ja sovittelutoiminnassa huomioitu yleinen linja on

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2022/2041 riittävistä vähimmäispalkoista Euroopan unionissa.
[2] https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165952.
[3] Esim. EUT asia C-83/20 Inter-Environnement Wallonie.

lähtökohtaisesti muodostunut palkantarkistusten ja laskettavissa olevien työehtosopimusmääräysten muutosten kokonaiskustannusvaikutuksesta.

Kuten esityksestä annetuista asiantuntijalausunnoista ilmenee, taloustieteessä jaetaan näkemys siitä, että Suomen vientivetoisessa taloudessa avoimen sektorin kustannustaso lähtökohtaisesti asettaa työkustannusten tasapainotason koko kansantaloudessa. Siten kansantalouden kokonaisedun ja palkanmuodostuksen toimivuuden turvaamiseksi on tällä hetkellä perusteltua, että vientialojen kustannustasoa lähtökohtaisesti tarkastellaan muiden tekijöiden ohella eräänlaisena mittapuuna, kun arvioidaan sovintoehdotuksen tarkoituksenmukaista kustannustasoa. Jos päänavaajaratkaisu on tehty ja yleinen linja on muodostunut vientialoilla, tukee tällainen menettely myös työmarkkinoiden toimintaa.

Lausunnoissa on tuotu esiin, ettei sovittelijan saatavissa välttämättä ole tietoa yleisen linjan kustannusvaikutuksesta. Yleensä yleiskorotukset (palkat) ovat ns. yleisen linjan muodostavan ratkaisun osalta yleisesti tiedossa. Sen sijaan kaikista tekstikysymysten kustannusvaikutuksista ei välttämättä ole saatavilla tietoa. Ehdotus ei edellytä sovittelijaa hyödyntämään sovintoehdotuksen kustannustason arvioinnissa sellaisia tietoja, joita ei ole luotettavasti saatavilla. Ylipäätänsä sovintoehdotuksen kustannusvaikutus arvioidaan omana kokonaisuutenaan kussakin työriidassa.

Ehdotuksen tarkoituksena ei myöskään ole estää ala- ja tehtäväkohtaisten tarpeiden huomiointia sovittelijan harkitsemalla tavalla. Sovittelussa on huomioitava tasapainoisella tavalla myös palkansaajien myönteinen ansiokehitys ja ostovoiman turvaaminen, kuten nykyisinkin. Koska ehdotuksella ei määritellä sovintoehdotuksen sisältöä ennakollisesti, ei ole ollut tarpeellista määritellä sitä, kuinka sovittelijan tulisi huomioida yksittäisessä sovittelutilanteessa ns. ala- ja tehtäväkohtaiset erityispiirteet. Ehdotetun sääntelyn väljyys turvaa sovittelijan mahdollisuudet löytää paras mahdollinen ratkaisu kuhunkin työriitatilanteeseen. Tiettyjen erityistilanteiden tarkempi määrittely säännöstasolla voisi rajata sovittelijan toimintamahdollisuuksia tarpeettomasti. Yleisluonteinen sääntely on myös sopusoinnussa kansainvälisten velvoitteiden kanssa.

Valtakunnansovittelijan tiedonsaantioikeuksista

Lausunnoissa on kiinnitetty huomiota myös sovittelijan mahdollisuuksiin saada tietoa talous- ja työllisyystilanteesta.

Suomessa useat viranomaiset tuottavat talous- ja tulopolitiikkaa ja työllisyystilannetta koskevaa tietoa. Tietoja julkaistaan viranomaisten (esim. Suomen Pankki, valtiovarainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Tilastokeskus) verkkosivuilla säännöllisesti ja ne ovat myös valtakunnansovittelijan toimiston käytettävissä työriitojen sovittelutehtävien hoitamista varten.

Lisäksi sovittelija voi työriitalain 12 §:n mukaisesti omasta aloitteestaan kuulla sovittelun yhteydessä asiantuntijoita tai muita tietojen saamista varten tarpeellisia henkilöitä. Työriitalain 19 §:ssä säädetään viranomaisten velvollisuudesta antaa tarvittaessa sovittelijalle hänen pyytämäänsä virka-apua laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi.

Sovittelutoiminnan resurssit ovat tällä hetkellä melko vaatimattomat esimerkiksi Ruotsiin verrattuna. Valtakunnansovittelijan toimistolla ei myöskään ole tiedon tuottamiseen ja analysointiin liittyviä tehtäviä. Valtakunnansovittelijan kelpoisuusvaatimuksena on ylempi korkeakoulututkinto ja hyvä perehtyneisyys työlainsäädäntöön ja työmarkkinoiden toimintaan. Valtakunnansovittelijat ja sovittelijat ovat lähtökohtaisesti kokeneita työmarkkinoiden asiantuntijoita. Ehdotuksen tarkoituksena ei kuitenkaan ole asettaa esimerkiksi taloudellisten vaikutusten arvioinnin suhteen vaatimuksia, jotka olisivat ristiriidassa sovittelijoiden kelpoisuusedellytysten ja valtakunnansovittelijan toimiston resurssien kanssa. Sovittelija arvioisi sovintoehdotuksen työmarkkinavaikutuksia ja laajempia yhteiskunnallisia vaikutuksia perustuen niihin tietoihin, joita hänellä on käytettävissään sovintoehdotuksen antamishetkellä ja sillä tarkkuudella, mitä sovittelutoiminnassa on voitu pitää tavanomaisena.

Palkkatasa-arvon edistämisestä

Eräissä lausunnoissa on kiinnitetty huomiota sovittelijan mahdollisuuksiin huomioida ehdotuksissaan palkkatasa-arvo sekä ehdotuksen suhteeseen Suomea sitoviin palkkatasa-arvovelvoitteisiin.

Esityksessä on arvioitu, ettei ehdotettu sääntely ole ristiriidassa perustuslain 6 §:n 4 momentin sisältämän lainsäätäjän toimintavelvoitteen kanssa eivätkä Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet ole esteenä sille. Kansainvälisten palkkatasa-arvovelvoitteiden voidaan katsoa antavan liikkumavaraa huomioida kansallinen työmarkkinajärjestelmä niiden toteuttamisessa. Suomessa ei ole lakisääteisestä vähimmäispalkkaa. Viranomaisten mahdollisuudet puuttua työehtosopimusperustaiseen palkanmuodostukseen sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi ovat työmarkkinaosapuolten autonomiasta johtuen rajalliset, ellei kyse ole naisten ja miesten tasa-arvosta annetun lain (609/1986), jäljempänä *tasa-arvolaki*, 7 §:ssä tarkoitetusta syrjinnästä.

Alojen välisen palkkatasa-arvon edistäminen työehtosopimusjärjestelmässä kuuluu ensisijaisesti työmarkkinaosapuolten autonomiaan. Jäsenvaltioilla on EU:n tasa-arvodirektiivin[4] 21 artiklan mukaan velvollisuus kannustaa kansallisten käytänteidensä mukaisesti työmarkkinaosapuolia vuoropuheluun sukupuolten tasa-arvon edistämisestä. Tämän voidaan arvioida olevan keskeinen toimenpide Suomessa, jossa valtaosa palkansaajista on työ- ja virkaehtosopimusten piirissä. Suomessa velvoitetta on toteutettu esimerkiksi kolmikantaisen samapalkkaisuusohjelman[5] valmistelulla. Direktiivin velvoitteita on muutoin toimeenpantu muun muassa tasa-arvolain säännöksin, jotka kohdistuvat myös työnantajiin.

Valtakunnansovittelijan toimiston ensisijaisena tehtävänä on sovitella työriitoja. Tasa-arvolain 4 §:ssä on kyse kaikkea viranomaistoimintaa koskevasta, varsin yleisluontoisesta velvoitteesta. Sen soveltamisessa sovittelutoimintaan on otettava huomioon Suomen työmarkkinajärjestelmä. Sovittelijan on noudatettava tasa-arvolain 7 §:n mukaista välittömän ja välillisen syrjinnän kieltoa ja huomioitava, ettei yksittäinen sovintoehdotus sisällä sukupuolen perusteella syrjiviä työehtoja.

Tasa-arvolain 4 §:n näkökulmasta on perusteltua, että sovittelija kiinnittää osapuolten huomiota tasa-arvokysymyksiin siinä laajuudessa kuin työmarkkinaosapuolten sopimusautonomia huomioiden on ylipäätänsä mahdollista. Tämä voi tapahtua esimerkiksi pitämällä palkkatasa-arvoon liittyviä kysymyksiä esillä neuvotteluissa ja huomioimalla niitä mahdollisuuksien mukaan myös sovintoehdotuksessa.

Laissa ei määriteltäisi esimerkiksi sitä, miten palkantarkistusten ja muiden kustannusvaikutteisten tekstimuutosten osuuksien tulisi jakautua keskenään yksittäisessä sovintoehdotuksessa, tehtäisiinkö palkantarkistukset prosenttiperusteisina korotuksina tai kohdennettaisiinko suurempia palkantarkistuksia tiettyihin tehtävä- ja palkkaluokkiin. Sääntelyn puitteissa olisi mahdollista toteuttaa niin ikään erilaisia palkkarakenteiden uudistuksia. Tasa-arvoa voidaan edistää myös tekstikysymyksiä, kuten perhevapaamääräyksiä kehittämällä. Ehdotus sallii myös sen, että sovintoehdotus perustetaan työmarkkinoilla laajasti hyväksyttyihin palkanmuodostuksen periaatteisiin. Nämä periaatteet voivat koskea esimerkiksi palkkatasa-arvon edistämistä.

Ehdotuksessa tarkoitetut kansantalouden kokonaisetu ja palkanmuodostuksen toimivuus eivät kiinnity käsitteinä yksipuolisesti vain vientisektorin kustannuskilpailukyvyn turvaamiseen. Sovittelussa on huomioitava tasapainoisella tavalla myös palkansaajien myönteinen ansiokehitys ja ostovoiman turvaaminen, kuten nykyisinkin. Osana kansantalouden kokonaisetua, palkanmuodostuksen toimivuuden turvaamista ja sovittelijan lakisääteistä kohtuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaa sovittelijan on harkitsemallaan tavalla mahdollista huomioida myös ala- ja tehtäväkohtaiset erityispiirteet, ansiokehitys ja palkkatasa-arvoon liittyvät kysymykset.

Työmarkkinaosapuolten autonomiaan kuuluva työehtosopimusjärjestelmä voi kuitenkin tosiasiassa rajoittaa sovittelijan mahdollisuuksia tehdä ehdotuksia tasa-arvon edistämiseksi. Sovintoehdotus ei ole sitova eikä sillä ylipäätänsä voida velvoittaa työmarkkinaosapuolia huomioimaan työehtosopimuksessa esimerkiksi alojen välisen palkkatasa-arvon edistämistä. Myös työriidan osapuolten vaatimukset ja se, huomioivatko osapuolet vaatimuksissaan palkkatasa-arvon kehittämistä, rajoittavat käytännössä sovittelijan harkintavaltaa. Sovintoehdotus on aina kompromissiratkaisu, jossa osapuolten vaatimuksia ei välttämättä voida toteuttaa sellaisenaan.

Sovittelijalla on aina mahdollisuus keskustella sovittelun aikana osapuolten kanssa keinoista edistää tasa-arvoa. Jos sukupuolten tasa-arvon edistäminen saa sovintoehdotuksessa osapuolten vaatimuksista poikkeavan painoarvon, eivät osapuolet välttämättä hyväksy sitä. Sovittelutehtävän asianmukaiseksi hoitamiseksi sovittelijalla tulee säilyttää mahdollisuus esittää sovintoehdotuksia, jotka realistisesti ovat työriidan osapuolten hyväksyttävissä. Sovittelija ei kuitenkaan saa osapuolten vaatimuksista riippumatta esittää sovintoehdotusta, joka olisi tasa-arvolain 7 §:n syrjinnän kiellon vastainen.

Yleisellä tasolla voidaan todeta, että tietyn alan palkkataso määrittyy moninaisten tekijöiden perusteella. Käytännössä siihen voivat vaikuttaa esimerkiksi työn kysyntä ja tarjonta, tuottavuuskehitys, työn vaativuus, työnantajan palkanmaksuvara, sektorin rahoituspohja sekä työajan ja vuosilomien pituudet. On varsin haasteellista arvioida, onko eri aloilla tehtävää työtä pidettävä samanarvoisena ja jos on, onko tällaisissa tehtävissä syntynyt objektiivisesti arvioiden sellaista palkkaeroa, jota ei voida perustella edellä mainitun kaltaisilla hyväksyttävillä syillä, joihin ei liity sukupuoleen perustuvaa palkkasyrjintää.

EUT on käsitellyt ratkaisuissaan työnantajan velvollisuutta maksaa samanarvoisesta työstä samaa palkkaa. EUT on katsonut, että jos kahden samanarvoisen nais- ja miesvaltaisen työn välillä on huomattava palkkaero, työnantaja on velvollinen osoittamaan, että kyseinen ero perustuu objektiivisiin

[4] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/54/EY.
[5] Samapalkkaisuusohjelma 2024–2027.

tekijöihin, jotka eivät ole millään tavalla sukupuolen perusteella syrjiviä.[6] Työnantaja ei voi perustella nais- ja miesvaltaisten samanarvoisten tehtävien palkkaeroa pelkästään sillä, että palkat perustuvat kahteen eri työehtosopimukseen. EUT:n mukaan kansallisen tuomioistuimen asiana on määrittää, milloin objektiiviset perusteet ovat olemassa. Objektiivisten syiden on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia eli oikeassa suhteessa tavoiteltuun määrään nähden. Objektiiviset perusteet voivat olla taloudellisia, kuten työmarkkinatilanne, joka johtaa työnantajan nostamaan tietystä työstä maksettavaa palkkaa työnhakijoiden houkuttelemiseksi. Syyt voivat liittyä lisäksi esimerkiksi työntekijän sopeutumiseen vaihteleviin työaikoihin ja paikkoihin, ammatilliseen koulutukseen tai työssäoloaikaan.[7]

On myös huomattava, että Suomessa naisten ja miesten välinen palkkaero johtuu etenkin työmarkkinoiden voimakkaasta eriytymisestä sukupuolen mukaan. Tähän puututaan ensisijaisesti esimerkiksi koulutuspoliittisin keinoin, tilasto- ja tutkimustiedon tuottamisella ja työpaikkojen tasa-arvosuunnitelmien laadun parantamisella.[8] Palkkatasa-arvon edistämiseksi on lisäksi ehdotettu tasa-arvolain täsmentämistä samanarvoisen työn määritelmällä, työehtosopimusten kehittämistä ja työpaikkatason toimia.[9]

Sovittelulautakunnan asemasta

Emeritusprofessori Koskinen kiinnittää lausunnossaan huomiota sovittelulautakunnan asemaan. Ehdotetun muutoksen myötä valtakunnansovittelija tai sivutoiminen sovittelija toimisivat jatkossa sovittelulautakunnan puheenjohtajana. Valtakunnansovittelijan tehtävänä olisi arvioida, toimiiko hän itse sovittelulautakunnan puheenjohtajana vai määrääkö hän tehtävään sivutoimisen sovittelijan. Arvioinnissa voitaisiin harkita, onko tarpeen, että sovittelulautakunnan puheenjohtajana toimisi eri henkilö kuin kyseistä työriitaa aikaisemmassa vaiheessa sovitellut sovittelija. Sovittelulautakunta olisi menettelyssään sidottu työriitalain sovittelijaa velvoittavaan sääntelyyn.

Valtakunnansovittelijat ovat käytännössä jo vuosikymmenten ajan noudattaneet ehdotettavan sääntelyn mukaisia periaatteita, jotka osaltaan pohjautuvat jo voimassa olevaan työriitalakiin. Esitys merkitsikin muutosta etenkin sovittelulautakunnan toimintaan. Sovittelulautakunnan sovittelumenettelystä ei ole lainsäädäntöä eikä sille ole myöskään muodostunut vakiintuneita käytänteitä. Valtakunnansovittelijan tai hänen määräämänsä sivutoimisen sovittelijan toimiminen sovittelulautakunnan puheenjohtajana toisi vaikeiden työriitatilanteiden ratkaisuun työmarkkina-asiantuntemusta ja sovittelukokemusta.

Sovittelulautakuntia on viimeisten vuosikymmenten aikana asetettu varsin harvoin. Kyse on yleensä ollut tilanteesta, jossa myös yhteiskunnallinen intressi ratkaisun löytämiseen on ollut suuri. Edellä kuvatulla tavalla ehdotettu sääntely antaa sovittelijalle harkintavaltaa huomioida tilannekohtaiset erityispiirteet. Sovittelijalla on lisäksi jatkossakin toimivalta tehdä ehdotuksissaan työriitalain 11 §:n 1 momentin mukaista tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Ehdotus ei estä sovittelulautakuntaa antamasta ehdotuksissaan painoarvoa myös työriidan yhteiskunnalliselle merkittävyydelle.

Tekniset huomiot

Ehdotuksen 1 §:n 2 momenttiin esitetään teknistä korjausta. Ehdotetusta 2 momentista tulisi poistaa tarpeeton ”tarkoitettu”-sana sekä maininta siitä, että sovittelulautakunnan avustamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella:

1 § Lain tarkoitus ja soveltamisala

Määrättyä sovittelutehtävää varten voidaan asettaa sovittelulautakunta. Sovittelulautakunnan puheenjohtajana toimii ~~tarkoitettu~~ valtakunnansovittelija tai sivutoiminen sovittelija. Sovittelulautakunnan asettamisesta ~~ja sen avustamisesta~~ säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Ehdotuksen mukaisesti valtakunnansovittelija tai sivutoiminen sovittelija toimisi jatkossa sovittelulautakunnan puheenjohtajana. Työriitojen sovittelusta annetun valtioneuvoston asetuksen (394/2009) 6 § sovittelulautakunnan avustamisesta jäisi ehdotuksen myötä tarpeettomaksi ja se on tarkoitus kumota asetusta muutettaessa. Siten asetuksenantovaltuudesta ei olisi tältä osin enää tarpeen säätää.

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta

---

[6] C-127/92 (Enderby) kohta 19.

[7] Objektiivisista perusteista EUT:n käytännössä ks. esim. C-127/92 (Enderby) kohta 25-29, C-381/99 (Brunnhofer) ja asia 109/88 (Danfoss) kohdat 22-24.

[8] Policy brief: Työmarkkinoiden sukupuolen mukaisen segregaation.purkaminen – Suosituksia päättäjille. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2023:20.

[9] Samanarvoinen työ -hankkeen loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2022:28 s.130-131.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 60/2024 vp) kiinnittänyt huomiota siihen, että ehdotetun 11 §:n 2 momentin säännöskohtaiset olisivat jossain määrin ristiriitaiset lakiehdotuksen sanamuodon kanssa. Työ- ja elinkeinoministeriö ei tunnista ristiriitaa lakiehdotuksen ja sen perusteluiden välillä, vaan perusteluissa kuvataan yksityiskohtaisemmin säännöksen käytännön merkitystä. Ehdotetun 11 §:n 2 momentin säännöskohtaisissa perustelussa nostetaan esiin käytänteitä, joiden kiistatta voidaan katsoa turvaavan kansantalouden kokonaisetua sekä palkanmuodostuksen ja työmarkkinoiden toimivuutta pykälän sanamuodon mukaisesti. Yleisluontoiseen sääntelyratkaisuun ja sitä esimerkinomaisesti täsmentäviin säännöskohtaisiin perusteluihin on päädytty Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden arvioinnin perusteella ja sovittelijan toimintaedellytysten takaamiseksi.

Yhteenveto

Esitys ei edellä kuvatulla tavalla vaaranna sovittelutoiminnan riippumattomuutta ja asianmukaista toimintaa eikä se rajoita työmarkkinaosapuolten sopimusautonomiaa. Esitys ei estä sovittelijaa ottamasta sovittelutoiminnassa huomioon samapalkkaisuusvelvoitteita perustuslain 6 §:n 4 momentissa ja Suomea sitovissa kansainvälisissä velvoitteissa tarkoitetulla tavalla. Tältä osin sovittelijan on kuitenkin huomioitava työmarkkinaosapuolten autonomia ja Suomen kansallisen työmarkkinajärjestelmän erityispiirteet.

Esitys on siten sopusoinnussa perustuslain 6 §:n ja 13 §:n 2 momentin sekä Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa ja se turvaa sovittelijan harkintavallan sovittelutehtävän asianmukaiseksi hoitamiseksi.

Katariina Jämsén
Erityisasiantuntija
Työ- ja elinkeinoministeriö