

Asia: VN/30511/2023

Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta

Lausunnot

Yleiset huomiot

Talentia suhtautuu kriittisesti hallituksen esitykseen työmarkkinamallin muuttamisesta. Pidämme esitystä tarpeettomana ja ennakoimme sen aiheuttavan epävakautta ja epäselviä tilanteita työmarkkinoilla. Esityksen tasa-arvovaikutukset ovat samoin huolestuttavia, koska esitys heikentää sukupuolten välistä tasa-arvoa.

Talentia pitää lain voimaantulon ajankohtaa huonosti harkittuna huomioiden, että työehtosopimuksista neuvotellaan syksyn 2024 ja kevään 2025 aikana. Uuden, merkittävän sääntelyn voimaan tulo kesken neuvottelukierroksen häiritsisi neuvottelua ja vaarantaisi osaltaan sujuvan sopimuskierron edellytyksiä.

Nykytila ja sen arviointi

Suomessa työehtosopimusjärjestelmä rakentuu sopimuksia neuvottelevista työehtosopimusosapuolista, työriitojen sovittelua varten olevasta valtakunnansovittelija – instituutiosta sekä työehtosopimukseen liittyviä oikeusriitoja ratkaisevasta erityistuomioistuimesta, työtuomioistuimesta.

Toimiva työehtosopimusjärjestelmä edellyttää sekä työntekijöiden että työnantajien laajaa järjestäytymistä ja luottamusta osapuolten välillä. Luottamus perustuu yhteiseen tilannekuvaan yleisestä taloustilanteesta sekä riittävästä tiedonsaannista ja kustannuslaskennan läpinäkyvyydestä neuvotteluissa.

Valtakunnansovittelija on instituutio, jonka ensisijainen tehtävä on edistää työmarkkinoiden toimivuutta ja sovittelua työriitoja. Työriitojen sovittelusta annetun lain mukaan valtakunnansovittelijan on pyrittävä yhteistoiminnassa työmarkkinajärjestöjen kanssa edistämään työnantajien sekä työntekijöiden ja virkamiesten sekä niiden järjestöjen välisiä suhteita. Lain muuttaminen ilman työmarkkinajärjestöjen yhteistä näkemystä heikentää edellytyksiä valtakunnansovittelijan lainmukaisten tehtävien hoitamiseen ja osapuolten luottamusta instituution toimintaan. Luottamuksen menetys muodostaa uhkan instituution riippumattomuudelle ja puolueettomuudelle.

Valtakunnansovittelijalla ja lautakunnalla on oltava aito mahdollisuus alakohtaisten tarpeiden huomioimiseen sovitteluprosessin yhteydessä. Valtakunnansovittelijainstituutio on osa työehtosopimusjärjestelmää, jonka toiminnasta on pyrittävä sopimaan työmarkkinaosapuolten kesken. Näin voidaan tukea kestävällä tavalla työmarkkinoiden toimintaa. Edelleen esitys voisi toteutuessaan ohjata sovittelijaa keskittymään liikaa työmarkkinoiden nykytilan säilyttämiseen sekä jättämään huomiomatta työvoiman tarpeet ja saatavuustekijät. Esimerkiksi sote-alojen vetovoiman heikkeneminen voi heikentää työmarkkinoiden toimintaa ja lisätä tulevaisuudessa palkkakustannuksia entisestään, kun alan vetovoima heikkenee ja koulutettua työvoimaa ei ole saatavilla.

Hallituksen esityksen nykytilan kuvaus ei kuvaile tai esitä sellaisia työmarkkinoiden toimintaan liittyviä ongelmia, joihin myöhemmin esitettävät muutokset olisivat ratkaisu. Ongelmana voidaan pitää mm. pääsääntöisesti vain yksityissektorilla käytettyjen palkkaliukumien aiheuttamia palkkaeroja, joita ei voi korjata yksittäisellä ns. vakiintuneeseen linjaan perustuvalla sopimusratkaisulla.

Yleisperustelut luvut 3–6

Hallituksen esityksellä pyrittäisiin toteuttamaan lain tasolla niin sanotun palkantarkistusten yleisen linjan noudattaminen, ja ulotettaisiin tämä periaate koskemaan myös sovittelulautakunnan työtä.

Esitys muuttaisi työmarkkinoiden valtasapainoa työntajien eduksi. Vaikka hallituksen esityksessä toistetaan useasti, etteivät muutokset rajaa osapuolten mahdollisuuksia sopia keskenään palkankorotuksista mitä tahansa, vaikuttaa muutos tosiasiallisesti koko neuvottelutilanteen muodostumiseen. Tosiasiallisesti "mitä tahansa sopiminen" tarkoittaisi sitä, että tyydyttävä sovintoratkaisu voitaisiin saada aikaan vasta järeillä ja yhteiskunnalle kalliilla työtaistelutoimilla. Sovittelijan roolia tulisikin kehittää enemmän siihen suuntaa, että aitoja ratkaisuja voitaisiin hakea sovittelijan avulla jo ennen työtaistelu-uhkaa.

Samaan viittaa esityksessä arvioidut taloudelliset vaikutukset. Hallituksen esityksen mukaan "esitetyn muutoksen voidaan tulkita lisäävän vähäisessä määrin Suomen palkanmuodostusjärjestelmän koordinaation astetta". Jotta palkkakoordinaation liitetyt myönteiset

taloudelliset vaikutukset ylipäättään toteutuisivat, tämä merkitsisi puuttumista palkkaneuvotteluiden dynamiikkaan yleisemmin eikä ainoastaan sovittelijan tekemien ehdotusten kautta.

Esityksessä pidetään mahdollisena, että työriitojen neuvottelukustannukset vähenevät esitettyjen muutosten myötä, mutta tätä arviota ei varsinaisesti perustella. On siis mahdollista, että työriidat vaikeutuvat ja pitkittyvät, kun sovittelujärjestelmän mahdollisuuksia sovitella niitä rajoitetaan. Tällöin myös neuvottelukustannukset ja työtaisteluista aiheutuvat kustannukset kasvavat.

On valitettavaa, että esityksessä ei pystytä arvioimaan lakimuutosten vaikutuksia työriitojen määrään edes laadullisesti. Todetaan, että vaikutus voi olla työriitojen määrää lisäävä tai vähentävä. Herää kysymys, miksi sääntelyä tehdään näin yksipuolisesti. Talentia on yhdessä Akavan kanssa ollut esittämässä omia ehdotuksiaan työriitalain uudistamiseksi tavalla, joka lisäisi sovittelun ennakoitavuutta ja systemaattisuutta. Myös puolueettoman palkkatilastoinnin yhteinen kehittäminen ja hyödyntäminen osana sovittelutoimintaa vähentäisi tulkintaerimielisyyksiä ja lisäisi läpinäkyvyyttä. Näillä tavoin työriitojen sinänsä jo nyt vähäistä määrää saataisiin uskottavammin edelleen vähentymään.

Talentia kiinnittää huomiota hallituksen esityksen sisältämään arvioon, että lakimuutos saattaisi ajaa liittoja hakemaan sovittelupalveluja kolmansien osapuolten kautta. Tämä on varmasti mahdollista, ja vastaisi Ruotsissa aikojen saatossa muodostuneeseen käytäntöön, jossa myös sovittelutoimi on pitkälti työehtosopimusosapuolten omiin sopimuskäytäntöihin nojaava. Tällainen kehityskulku johtaisi valtakunnansovittelijan roolin pienentymiseen ja jää epäselväksi onko tämä valmistelun aikana vakavasti huomioitu skenaario vai irrallinen spekulatio.

Osaltaan samaa kehityskulkua tukee se, jos ja kun luottamus sovittelutoimen puolueettomuuteen vaarantuu. Esitetty sääntely ei kerro pyrkimyksestä uudistaa lainsäädäntöä tavalla, jossa tasapainoisesti huomioitaisiin työriidan kummankin osapuolen intressejä.

Valtakunnansovittelija hoitaa virkaansa Suomessa hyvin pienin resurssein. Ei ole kohtuullista tästäkään näkökulmasta ajatella, että hän sen lisäksi että keskittyy itse työriidan sovitteluun ja ratkaisuun vielä pystyisi arvioimaan esityksensä vaikutukset kansantalouteen, kilpailukykyyn ja julkiseen talouteen, kuten yleisestä linjasta poikkeamisen yhteydessä esitetään. Tällöin on todennäköistä, että sovittelija esittäisi ratkaisuna lähinnä ns. yleistä linjaa vastaavaa ratkaisua.

Hallitus perustelee esitystä tasa-arvo vaikutusten osalta nurinkurisesti siten, että tasa-arvolain tavoitteiden ei voitaisi tulkita estävän esityksen eteenpäinviemistä. Käytännössä esitys vaikeuttaa sukupuolten välisten palkkaerojen kaventamista Suomessa, mutta tätä ei haluta esityksessä tuoda julki. Käytännössä naisvaltaiset julkiset alat olisivat esityksen häviöjä, koska julkissektorilla palkat muodostuvat voimakkaimmin juuri sopimuskorotusten eikä palkkaliukumien kautta. Tämä johtaa - ja on tilastojen mukaan johtanut - pidemmällä aikavälillä väistämättä nais- ja miesvaltaisten alojen palkkakehityksen eriytymiseen.

Se, että esitys tosiasiallisesti heikentäisi palkansaajien neuvotteluasemaa rajatessaan työriidan sovitteluun liittyviä vaihtoehtoja, johtaa myös kysymyksiin siitä, voidaanko esitystä pitää Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten mukaisena. Esimerkiksi ILO:n yhdistymisvapauskomitean (CFA) valvontakäytännössä on käsitelty laajalti kysymystä siitä, mitä vapaiden ja vapaaehtoisten neuvotteluiden periaatteet tarkoittavat. Näiden periaatteiden ydinsisältö on hyvin yksiselitteisesti neuvotteluosapuolten täydessä autonomiassa, joka valtioiden tulee turvata. Järjestäytymisvapauden keskeiseen sisältöön kuuluu se, että julkista valtaa käyttävät viranomaiset eivät puutu esim. ammattiliittojen sisäisten asioiden järjestämiseen ja pidättäytyvät kaikista toimista, jotka tehdään yhden osapuolen kustannuksella.

Mahdollisen uuden työmarkkinamallin rakentaminen kuuluu työehtosopimuksia solmiville liitoille ja neuvottelujärjestöille, mikään muu taho ei voi tällaista mallia sopia tai sanella näiden puolesta. Suomalaisen työmarkkinajärjestelmän ensisijaisena kehittämiskohtena tulee olla alakohtaisuuden huomioiminen. Jo pitkään on puhuttu tarpeesta huomioida ala- ja yritysکوhtaiset tilanteet ja kehityskulut paremmin, mutta tämä esitys vie toiseen suuntaan.

Hallituksen esityksessä todetaan, että ”ehdotettavan sääntelyn tulee kestää aikaa ja mahdollistaa sovittelijan toimintaedellytykset ja kunkin työriitatilanteen erityispiirteiden huomiointi.” On epäilyksenalaista, onko ehdotettava sääntely ehdotetussakaan muodossaan aikaa kestävä, huomioiden että se ei nauti työmarkkinaosapuolten yhteistä hyväksyntää ja johtaa todennäköisesti myös työriitalain kautta tapahtuvan sääntelyn politisoitumiseen. Esityksessä eräs selkeä epäkohta onkin se, ettei se sisällä mahdollisuutta järjestöjen keskenään sopimien palkanmuodostusperiaatteiden soveltamiseen.

Edelleen jos sovittelijan roolia halutaan kehittää, tulisi sovittelujärjestelmän mahdollistaa tiettyjen vaikeaksi ennakoitavien ja laajakantoisten neuvottelujen osalta sovittelijan osallistuminen jo varhaisemmassa vaiheessa eli ennen kuin työtaisteluilmoitus on jätetty.

Pykälät ja säännöskohtaiset perustelut

1 § *Lain tarkoitus ja soveltamisala*

Sovittelulautakunnan puheenjohtajana tulisi voida toimia myös muu henkilö kuin valtakunnansovittelija tai tämän määräämä sivutoiminen sovittelija.

3 § *Valtakunnansovittelijan tehtävät*

-

11 § *Sovinnon aikaansaaminen*

Talentia ei pidä esitettyjä muutoksia tarkoituksenmukaisina tai perusteltuina. Yleinen linja terminä on tulkinnanvarainen ja sen syntymiseen voi liittyä huomattavia, toisistaan poikkeavia näkemyksiä työmarkkinoilla.

On myös mahdollista, että työriita tapahtuu esimerkiksi sellaisella toimialalla, jossa palkanmaksuvara on keskimääräistä parempi ja jossa palkankorotusriitaa jo lähtökohtaisesti käydään yleistä linjaa korkeammilla tasoilla. Tällöin esitetyt muutokset estävät käytännössä sovittelijaa tekemästä realistia sovintoehdotuksia.

13 § *Sovintoehdotus ja sovittelun keskeyttäminen*

Talentia ei pidä esitettyjä muutoksia tarkoituksenmukaisina tai perusteltuina. Erityisesti sovittelijan mahdollisuus poiketa jo itsessään tulkintaeroja aiheuttavasta yleisestä linjasta on epäselvä. Ei ole kohtuullista ajatella, että sovittelijan tulisi arvioida antamiensa esitysten vaikutukset työmarkkinoiden toimivuuteen, kansantalouden kantokykyyn ja kilpailukykyyn sekä julkisen talouden kestävyYTEEN. Käytännössä naisvaltaiset julkiset alat olisivat esityksen häviäjiä, koska julkissektorilla palkat muodostuvat voimakkaimmin juuri sopimuskorotusten eikä palkkaliukumien kautta. Tämä johtaa - ja on tilastojen mukaan johtanut - pidemmällä aikavälillä väistämättä nais- ja miesvaltaisten alojen palkkakehityksen eriytymiseen.

5 §

-

6 §

-

Laakkonen Konstantin
Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry