



Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta

Valtioneuvoston oikeuskansleri on ottanut hallituksen esityksen laiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta ennakkotarkastukseen. Oikeuskansleri on tehnyt esitysluonnoksesta seuraavat havainnot.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan ehdotetun lainsäädännön tavoitteena on edistää palkanmuodostuksen ja työmarkkinoiden toimivuutta sekä suotuisaa talous- ja työllisyyskehitystä. Esityksellä pyritään vakiinnuttamaan sovittelijan noudattama käytäntö kustannuskilpailukykyyn ja kansantalouteen eli yleiseen etuun liittyvien tekijöiden huomioimisesta valtiollisessa sovittelutoiminnassa. Esityksessä ehdotetaan, että valtakunnansovittelija tai hänen määräämänsä sovittelija toimisi jatkossa sovittelulautakunnan puheenjohtajana. Ehdotuksen tavoitteena on yhdenmukaistaa sovittelulautakunnassa noudatettua menettelyä ja tehdä siitä työmarkkinaosapuolten näkökulmasta ennakoitavampaa.

Oikeuskansleri antoi hallituksen esityksen aiemmasta luonnoksesta lausunnon OKV/1486/21/2024 ja totesi muun muassa seuraavaa. Kansantalouden pidemmän aikavälin näkökulmasta taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävä palkanmuodostus ja työmarkkinoiden toimivuus ovat valtiosäännön näkökulmasta hyväksyttäviä päämääriä. Ehdotus on kuitenkin jännitteisessä suhteessa perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvatus ammatillisen yhdistymisvapauden kanssa, ILO:n sääntelyn, EU:n perusoikeuskirjan 28 artiklan sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan kanssa.

Vaikutusarviointi ja vaihtoehtoiset ratkaisut

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyy nyt varsin perusteellinen arvio ehdotettujen toimien vaikutuksista perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Perustuslain 13 §:n 2 momentin tarkastelu on myös kiitettävän yksityiskohtaista. Tältä osin pulmana on kuitenkin se, ettei hallituksen esittämälle lainsäädäntöratkaisulle varsinaisesti löydy edeltäjää. Siten institutionaalisia tulkintalähteitä, joihin ehdotettu lainsäädäntö voisi tukeutua, ei juuri ole.

Lähtökohtaisesti hallitus voi kotimaisen valtiosääntömme mukaan ehdottaa eduskunnalle säädettäväksi myös sellaisia lakeja, jotka ulottavat lainsäädännön uusille alueille. Silloin hallituksen esitykseen on kuitenkin sisällytettävä perusteellinen vaikutusarvio myös siitä, mihin tämänkaltainen uusi avaus voisi tulevaisuudessa johtaa.

Hallituksen esityksessä olisi avoimesti pohdittava sitä, mitä vaikutuksia tarkemmalla eduskuntasäätelyllä on työmarkkinoiden toimintaan. Jos nyt säädetään kansantalouden kannalta kestävästä palkanmuodostuksesta, voisi jokin toisenlainen eduskunnan enemmistö säätää sovittelun tavoitteeksi palkansaajien ostovoiman tasapuolisen parantamisen ja palkkaerojen kaventamisen. Vaarana on, että vaalikausittain sovittelulle asetetaan erilaisia tavoitteita ja tämä ei edistä kansainvälisissä normeissa tarkoitettulla tavalla kollektiivista neuvottelutoimintaa ja työmarkkinoiden toimivuutta. Tätä riskiä ei ole käsitelty vaikutusarvioinnissa riittävästi.

Hallituksen esityksessä ei juuri pohdita vaihtoehtoisia toimintamalleja, pois lukien vielä yksityiskohtaisempi sääntely. Esityksen kohdassa 5.1.2 Kaksikantaiset neuvottelut Suomen työmarkkinamallista käy ilmi, että hallitus on pyrkinyt löytämään ratkaisuja kevään 2024 aikana sopimusteitse. Se, ettei tämä ole tuottanut tulosta, ei kuitenkaan nähdäkseen automaattisesti tarkoita, että hallituksen ehdottama varsin merkittävä lainsäädäntöhanke olisi hyväksyttävä.

Vaihtoehtoisten sääntelykeinojen tarkastelussa olisi perusteltua vahvemmin tuoda edelleenkin esille vaihtoehtoa, että pelisäännöistä ja palkanmuodostusmallin perusteista sovittaisiin työmarkkinaosapuolten kesken. Vaikka neuvottelu ei ole tuottanut tulosta, on tämä mahdollisuus jatkossakin olemassa ja jopa ensisijainen.

Tämän lainsäädäntöhankkeen kohdalla erityistä merkitystä on annettava sille, että varsin monet sidosryhmät vastustavat hallituksen esityksessä ehdotettuja muutoksia. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, palkansaaja- ja työnantajapuolta edustavien tahojen näkemykset lakimuutoksen tarpeesta ja hyväksyttävyydestä ovat vastakkaiset, mutta työnantajapuolella Kunta- ja hyvinvointityönantajat KT vastustaa ehdotusta. Jossain määrin huolestuttavana

voidaan pitää sitä, että valtakunnansovittelijan toimiston lausunnossa korostetaan, että työmarkkinamallin kehittämisen tulisi olla työmarkkinaosapuolten vastuulla.

Myöskään tasa-arvovaltuutettu ei kannata ehdotettuja muutoksia ja katsoo esityksen tosiasialliseksi vaikutukseksi sukupuolten välisten palkkaerojen kasvamisen työmarkkinoilla. Hallituksen esitykseen sisältyy arvio ehdotusten tasa-arvovaikutuksista. Perusteluissa myönnetään, että ehdotus ei edistäisi sukupuolten välistä tasa-arvoa. Esimerkiksi sivulla 20 todetaan, palkkojen nousu keskeisillä ventialoilla nostaa miesten palkkoja enemmän kuin naisten, koska ventialoilla työskentelee enemmän miehiä kuin naisia. Hallituksen esitykseen ei kuitenkaan sisälly varsinaista ratkaisua sille, miten tämä ongelma ehdotetussa mallissa ratkaistaisiin.

Lausuntopalautteen referoinnin osalta teknisenä yksityiskohtana todettakoon, että valtioneuvoston oikeuskansleri antoi lausuntokierroksella lausunnon, ei oikeuskanslerinvirasto, ja tämän voisi korjata.

Vaikutusarvioinnin sekä Ruotsin järjestelmän esittelyn yhteydessä tulisi tuoda esille, että asetuksen SFS 2007:912 mukaan Medlingsinstitutet tuottaa tietoa myös tasa-arvon toteutumisesta eli kokonaisuudessa sovitteluinstituutti ohjaa laajasti hyvin toimivaan palkanmuodostukseen.

Yksi tosiasiallisesti merkittävä tausta ehdotetulle lainsäädännölle lienee kunta- ja hyvinvointisektorilla erityisesti hoitoalalla tehty sopimus heijastusvaikutuksineen. Esityksessä valtiovarainministeriön taloudellisen katsauksen perusteella siteerataan sen kustannusvaikutuksia. Eduskunnan tiedonsaannin kannalta olisi tärkeää eritellä edes karkeasti, kuinka paljon kustannusvaikutuksesta johtui sote-uudistuksen toteuttamistavasta aiheutuneesta palkkaharmonisaatiosta ja kuinka paljon ns. yleisen linjan mukaisen tason ylittävästä tasosta. Osin sopu syntyi sillä, että EU-oikeuden edellyttämää palkkaharmonisaatiota käytettiin palkkaratkaisun elementtinä. Tämä on sikäli eduskunnan tiedonsaannin kannalta tärkeää, että yhden hyvin keskeisen ongelmatapauksen yhteydessä oli paljon erityispiirteitä ja on tarpeen eritellä, mitkä johtuvat neuvottelujärjestelmän puutteista ja mitkä muista syistä.

Sovittelun riippumattomuus

Hallituksen esitystä on kutsuttu vientimalliksi ja se käy ilmi perusteluista. Pykälien muotoilu on neutraalimpi. Voidaan pitää jossain määrin epäilyttävänä sääntelytekniikkaa, jossa lainsäädännön tarkoitus kirjoitetaan pykälien sijaan perusteluihin. Lain tulkinta on usein hankalaa, mutta tällaisen lainsäädännön tulkinta ja soveltaminen aiheuttaisi turhaakin päänvaivaa, mikäli tarkoitus on edistää nimenomaan vientivetoista mallia.

Ristiriitaisuuksia sisältyy muun muassa s. 44 todettuun. Pykälien perusteella ja perustuslaillisista syistä valtakunnansovittelijan tulee siis edelleen tasapuolisesti edistää yleisesti toimivaa neuvottelutoimintaa ja työmarkkinakäytäntöjä sekä toimivaa palkanmuodostusta, jossa toki kansantaloudelliset näkökohdat olisivat yksi huomioitava seikka. Sovittelija ei ole siten sidottu vientimalliin tai esityksen perusteluissa esitettyyn yleisen linjan muodostumiseen.

Perusteluissa ei käsitellä tilannetta, jossa molemmilla kiistan osapuolilla olisi haluja ylittää niin sanottu yleinen linja mutta osapuolet eivät pääse yksityiskohdissa sopuun – hallituksen esityksessä olisi selvennettävä alakohtaisten erityiskysymysten huomioon ottamisen mahdollisuutta.

Hallituksen esityksessä on kuvattu sovittelun riippumattomuuden vaatimuksia, jotka ovat johdettavissa erityisesti kansainvälisistä velvoitteista. Perusteluiden sivulla 18 todetaan seuraavaa: "Esityksessä ehdotetaan, että sovittelijan olisi kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi meneteltävä sovittelutoimessaan siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuus vaarannu. Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa ei ole ristiriidassa se, että sovittelija ottaa sovittelutoimessaan huomioon myös yleiseen etuun, kuten palkanmuodostuksen toimivuuteen ja talouskehitykseen liittyviä kysymyksiä." Näin saattaa olla, mikäli lain tarkoitus tosiaan on, että sovittelutoiminnassa aidosti otetaan huomioon varsin avoimesti määritelty kansantalouden kokonaisuus. Mikäli tarkoitus sen sijaan on linjata sovitteluehdotus vientimallin mukaisesti, tilanne saattaa olla toinen. Tältäkin osin on ongelmallista säätää pykälissä yhtä ja perusteluissa toista.

Kysymyksiä herää myös hallituksen esitykseen sisältyvistä toteamuksista, joiden mukaan ehdotettu lainsäädäntö vastaa nykytilaa, erityisesti sovittelutoiminnan käytäntöjä. Jos nykytila on jo sellainen, mistä on tarkoitus säätää, voidaan kysyä, mihin lainsäädäntöä tarvitaan. Jos nykytila ei kuitenkaan ole aivan ehdotetun sääntelyn kaltainen, voidaan kysyä, onko hallituksen esityksellä kuitenkin tarkoitus tuoda sovittelutoimintaan uusia elementtejä. Tältä osin esityksen perustelut ovat osaksi ristiriitaisia eivätkä välttämättä tue lain soveltamista eivätkä esityksen tavoitteen saavuttamista. Hallituksen on tässä yhteydessä otettava huomioon myös eduskunnan tiedonsaantioikeus. Hallituksen esityksissä on annettava eduskunnalle riittävät ja oikeat tiedot ehdotetun lainsäädännön tueksi.

Johtopäätökset

Hallituksen esitykseen on kiitettävästi lisätty arvioita ehdotuksen vaikutuksista perus- ja ihmisoikeuksiin. Esitykseen on myös lisätty maininta perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämisestä, mitä voidaan tässä yhteydessä pitää välttämättömänä.

Säätämisyjärjestysperusteluissa olisi kuitenkin tiiviisti mutta valtiosääntöoikeudellisesti ja EU-oikeudellisesti sekä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja niiden soveltamiskäytännön kannalta perustellen osoitettava, että esitys ei ole ongelmallinen sovittelun puolueettomuuden ja tasapuolisuuden kanssa. Säätämisyjärjestysperusteluissa on myös tarvetta syventää ja lausuntopalautteessa selkeämmin käsitellä, miksi tasa-arvovaltuutetun huolia ei tarvitse ottaa huomioon.

Hallituksen esitykseen sisältyy perustavanlaatuisen ongelma, joka koskee tämänkaltaisen lainsäädännön viemistä eduskuntaan. Ehdotuksessa tulisi ottaa kantaa siihen, minkälaisia systeemisiä vaikutuksia lainsäädännöllä voisi tulevaisuudessa olla, mikäli eri eduskunnat vuorollaan säätävät erilaisia vaatimuksia sovittelutoiminnalle.

Lisäksi hallituksen esitykseen sisältyy ristiriitaisia perusteluja toisaalta vientimallista ja toisaalta ehdotettujen muutosten suhteesta nykytilaan. Mikäli hallituksen esitys päätetään antaa, on sitä täydennettävä.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Susanna Lindroos-Hovinheimo