

## Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

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

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta (HE 146/2024 vp): Asia on saapunut työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten.

#### *Lausunto*

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- perustuslakivaliokunta PeVL 60/2024 vp

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Katariina Jämsén, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitusneuvos Nico Steiner, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Annaliina Kotilainen, valtiovarainministeriö
- talouspolitiikan koordinaattori Lauri Kajanoja, valtiovarainministeriö
- esittelijäneuvos Susanna Lindroos-Hovinheimo, Oikeuskanslerinvirasto
- ylitarkastaja Suvi Vilches, tasa-arvovaltuutetun toimisto
- valtakunnansovittelija Anu Sajavaara, valtakunnansovittelijan toimisto
- sivutoiminen sovittelija Jukka Ahtela, valtakunnansovittelijan toimisto
- lakimies Katariina Sahlberg, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- juristi Sanna Rantala, STTK ry
- asiantuntija Suvi Lahti-Leeve, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- johtaja, varatuomari Janne Makkula, Suomen Yrittäjät ry
- neuvottelujohtaja Sari Ojanen, Valtion työmarkkinalaitos
- työmarkkinajohtaja Anna Kaarina Piepponen, Kirkon työmarkkinalaitos
- toimitusjohtaja Markku Jalonen, Kunta- ja hyvinvointialueuetyönantajat KT
- puheenjohtaja Ismo Kokko, Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry
- toimitusjohtaja Mari Vasarainen, Autoliikenteen Työnantajaliitto ry
- työmarkkinajohtaja Kati Virtanen, Hyvinvointiala HALI ry
- johdon neuvonantaja Keijo Tarnanen, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry

## Valiokunnan mietintö TyVM 18/2024 vp

- johtava juristi Erkki Mustonen, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- ekonomisti Mika Väisänen, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- sopimuspäällikkö Juha Ojala, Palvelualojen ammattiliitto PAM ry
- toimitusjohtaja Tuomas Aarto, Palvelualojen työnantajat PALTA ry
- varapuheenjohtaja Jyrki Ojanen, Rakennusliitto ry
- työmarkkinajohtaja Jukka Sarhimaa, Rakennusteollisuus RT ry
- työmarkkinajohtaja Hanne Salonen, Sivistysala ry
- erityisasiantuntija Kosti Hyyppä, Suomen Ekonomit ry
- erityisasiantuntija, juristi Jarkko Pehkonen, Tehy ry
- työehtoasiantuntija Susanna Hernberg, Tekniikan Akateemiset TEK
- johtaja Jarkko Ruohoniemi, Teknologiateollisuus ry
- juristi, OTM Susanna Holmberg, Teollisuusliitto ry
- johtava tutkija Merja Kauhanen, Työn ja talouden tutkimus LABORE
- professori emeritus Niklas Bruun
- työelämäprofessori Martti Hetemäki
- VTT, vieraileva tutkija, Helsingin yliopisto Lauri Holappa
- professori emeritus Seppo Koskinen
- valtiotieteen tohtori Mauri Kotamäki
- professori Ulla Liukkonen
- apulaisprofessori Jari Murto
- valtiotieteen tohtori Juhana Vartiainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- sosiaali- ja terveysministeriö
- tasa-arvoasiain neuvottelukunta
- Akava ry
- Naisjärjestöjen Keskusliitto ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)

### **HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annettua lakia. Esitys liittyy pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan.

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 kilpailukyvyyn ja hyvin toimivan palkanmuodostuksen kannalta tasapainoiseen ratkaisuihin. Tätä periaatetta sovittelijan tulisi noudattaa myös sovintoehdotusta antaessaan. Ehdotus muodostaisi lainsäädännöllisen perustan kansantalouden kokonaisedun ja palkanmuodostuksen toimivuuden kannalta olennaisten tekijöiden huomiointiin valtiollisessa sovittelutoiminnassa.

## Valiokunnan mietintö TyVM 18/2024 vp

Lisäksi esityksessä ehdotetaan yhdenmukaistettavaksi määrättyä sovittelutehtävää varten asetettavan sovittelulautakunnan käytänteitä. Laissa säädettäisiin, että valtakunnansovittelija tai hänen määräämänsä sovittelija toimisi sovittelulautakunnan puheenjohtajana. Sovittelulautakunta olisi menettelyssään sidottu sovittelijaa velvoittavaan sääntelyyn, jolla edistetään työmarkkinoiden toimivuutta. Lain säännöksiä sovintoehdotuksen antamisesta sovellettaisiin myös sovittelulautakunnan antamaan sovintoehdotukseen.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.12.2024.

### VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

#### *Yleistä*

Työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetussa laissa (420/1962), jäljempänä työriitalaki, säädetään valtakunnansovittelijan johdolla tapahtuvasta työriitojen sovittelusta. Työriitalain 1 §:n mukaan työmarkkinoiden toimivuuden edistämiseksi ja työriitojen sovittelua varten on valtakunnansovittelijan virka. Työriitalain mukaan valtakunnansovittelijan tehtävänä on muun muassa toimia osapuolten pyynnöstä puheenjohtajana työehto- ja virkaehtosopimusten aikaansaamista koskevissa neuvotteluissa sekä huolehtia työriitojen sovittelusta koko maassa.

Sovinnon aikaansaamista koskevan, voimassa olevan työriitalain 11 §:n mukaan sovittelutoimessaan sovittelijan on koetettava saada riitapuolet täsmällisesti määrittelemään riitakohdat ja rajoittamaan ne mahdollisimman vähiin sekä pyrittävä johtamaan riitapuolet sovintoon lähinnä heidän omien ehdotustensa ja tarjoustensa perusteella, joihin sovittelijan on ehdotettava sellaisia myönnytyksiä ja tasoituksia, mitä tarkoituksenmukaisuus ja kohtuus näyttävät vaativan. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että tätä sovittelijan lakiin perustuvaa toimivaltaa esittää osapuolten ehdotuksiin tarkoituksenmukaisuuden ja kohtuuden edellyttämiä myönnytyksiä ja tasoituksia täsmennetään. Ehdotetun säännöksen mukaan sovittelijan on kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi meneteltävä sovittelutoimessaan siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuutta vaaranneta.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että sovittelulautakunnan puheenjohtajana toimii jatkossa joko valtakunnansovittelija tai hänen määräämänsä sovittelija. Sovinnon aikaansaamista koskevat työriitalain 11 §:n säännökset koskevat ehdotuksen mukaan jatkossa myös sovittelulautakuntaa.

Esitys perustuu pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan. Hallitusohjelmakirjauksen mukaan laissa työriitojen sovittelusta säädetään, että palkantarkistusten yleistä linjaa ei voida ylittää valtakunnansovittelijan toimistosta tai sovittelulautakunnan toimesta annettavalla sovintoehdotuksella. Esityksen tavoitteena on edistää palkanmuodostuksen ja työmarkkinoiden toimivuutta sekä suotuisaa talous- ja työllisyyskehitystä.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää esityksen tavoitteita kannatettavina. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä vähäisin muutoksin ja seuraavin huomioin.

## Valiokunnan mietintö TyVM 18/2024 vp

### *Työmarkkinaosapuolten sopimusvapaus*

Esityksessä ehdotetaan täsmennettävän sovittelutoimessa noudatettavaa tarkoituksenmukaisuus- ja kohtuusharkintaa. Sääntelyä sovelletaan myös sovittelijan ja sovittelulautakunnan sovintoehdotuksen antamiseen.

Ehdotettu sääntely ei koske työmarkkinaosapuolten keskinäisiä sopimusneuvotteluja tai työriitalain 15 §:ssä tarkoitettua osapuolten keskinäistä sovittelutoimielintä. Sääntely ei koske myöskään sellaista työmarkkinaosapuolten ratkaisua, jonka ne saavuttavat keskenään sovittelijan johdolla tapahtuvissa neuvotteluissa. Ehdotettu lainsäädäntö ei velvoita työehtosopimusosapuolia noudattamaan työehtosopimuksissaan tiettyä palkka- ja muiden määräysten kustannustasoa eikä sillä aseteta työehtosopimusosapuolia sitovaa palkantarkistusten ylärajaa. Sovittelijan tai sovittelulautakunnan antama sovintoehdotus ei sido oikeudellisesti työriidan osapuolia.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuulemisissa on esitetty eriäviä näkemyksiä ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyydestä työmarkkinaosapuolten sopimusvapauden ja siten ammatillisen yhdistymisvapauden kannalta. Osa asiantuntijatahoista on katsonut esityksen olevan jännitteisessä suhteessa perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattun ammatillisen yhdistymisvapauden, Kansainvälisen työjärjestön ILO:n sopimusten, EU:n perusoikeuskirjan 28 artiklan sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan kanssa.

Kuten perustuslakivaliokunta toteaa esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 60/2024 vp, s. 2—3), ammatillinen yhdistymisvapaus, johon kollektiivinen neuvotteluoikeus ja työmarkkinaosapuolten sopimusvapaus nojautuvat, on turvattu perustuslain 13 §:n 2 momentissa. Ammatillisesta järjestäytymisvapaudesta on määräyksiä myös Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa.

Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan, ettei ehdotuksella rajoiteta työehtosopimusosapuolten sopimusvapautta eikä sääntely muodostu ongelmalliseksi perustuslain 13 §:n 2 momentin kannalta. Valiokunnan mukaan sääntely ei muodostu myöskään kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vastaiseksi.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta korostaa, ettei lakiehdotus koske Suomen työmarkkinamallia, vaan siinä on kyse viranomaisen lakiin perustuvan toimivallan täsmäntämisestä. Ehdotettu lainsäädäntö ei estä työmarkkinaosapuolia sopimasta palkanmuodostuksen periaatteista. Tähän viittaa myös perustuslakivaliokunta lausunnossaan (PeVL 60/2024 vp, kappale 8).

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden näkemykset ovat jakautuneet sen suhteen, miten ehdotettu lainsäädäntö vaikuttaa työmarkkinaosapuolten sopimiseen jatkossa. Lainsäädännön on toisaalta katsottu lisäävän työriitoja, toisaalta ehkäisevän niitä. Sen on katsottu toisaalta vaikeuttavan työehtosopimuskierron päänavaajaksi ryhtymistä ja toisaalta helpottavan sitä.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää perusteltuna, että lainsäädännössä vahvistetaan sovittelutoimessa pitkään noudatettua käytäntöä, jossa neuvottelukierroksen avaajina toimivien merkittävien liittojen palkkaratkaisulla on ollut muiden alojen sopimusneuvotteluja ohjaava vaikutus.

## Valiokunnan mietintö TyVM 18/2024 vp

Valiokunta katsoo, että sovittelijan noudattamalla käytännöllä on ollut työriitoja ennaltaehkäisevä sekä työmarkkinoiden toimintaa ja siten palkanmuodostuksen toimivuutta edistävä vaikutus. Suomen vientivetoisessa taloudessa työkustannusten taso on kilpailukyvyyn ja talouskasvun keskeinen tekijä. Valiokunta korostaa, että työriidan osapuolten vaatimukset ovat jatkossakin lähtökohta sovittelulle ja sovintoehdotuksen antamiselle.

### *Sovittelijan harkintavalta ja riippumattomuus*

Työriitalaissa on jo nykyisin säännöksiä, jotka ohjaavat sovittelijan toimintaa. Lain 1 §:n mukaan valtakunnansovittelijan virka on olemassa työmarkkinoiden toimivuuden edistämiseksi ja työriitojen sovittelua varten. Hallituksen esityksen mukaan sovittelijat ovat toteuttaneet työmarkkinoiden toimivuuden edistämistehtävää sovittelutoimissaan muun muassa seuraamalla työmarkkinoilla muodostuneita käytänteitä, kuten työmarkkinoiden yleistä linjaa.

Lisäksi voimassa olevassa työriitalain 11 §:ssä säädetään sovittelijan toimista sovinnon aikaansaamiseksi. Kuten edellä on todettu, niihin kuuluu sovittelijan mahdollisuus ehdottaa sellaisia myönnytyksiä ja tasoituksia osapuolten omiin ehdotuksiin ja tarjouksiin, mitä tarkoituksenmukaisuus ja kohtuus näyttävät vaativan.

Esityksen mukaan työriitalain 11 §:n soveltamisessa on painotettu yleisiä työmarkkinapoliittisia näkökohtia ottaen kuitenkin huomioon kunkin soviteltavan työriidan ominaispiirteet. Valtakunnansovittelijat ovat esityksen mukaan katsoneet 1960-luvun jälkimmäiseltä puoliskolta lähtien olevansa sidottuja työmarkkinoilla sopimusneuvottelujen yhteydessä syntyneeseen yleiseen linjaan.

Edellä kuvatusti hallituksen esityksessä ehdotetaan, että työriitalain 11 §:n säännöstä täsmennetään uuden 2 momentin säännöksellä, jonka mukaan sovittelijan on kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi meneteltävä sovittelutoimissaan siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuutta vaaranneta. Ehdotetun 11 §:n 2 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että nykyisen käsityksen mukaan kansantalouden kokonaisedun toteutumista tukee se, että sovittelutoiminnassa annetaan riittävä arvo kansainväliselle kilpailulle alttiina olevan alan päänavaajaratkaisulle. Tämä tukee työmarkkinoiden toimivuutta ja sitä kautta koko taloudellisen järjestelmän kestävyyttä. Poikkeamista tarpeeksi vahvana pidettävän alan päänavaajaratkaisusta pidetään perusteluissa kansantalouden kokonaisedun kannalta vahingollisena.

Säännöksen perusteluissa korostetaan niin sanotun yleisen linjan huomioimista. Ehdotuksessa ei määritellä sovittelijaa sitovasti, milloin ja miten yleinen linja muodostuu, mutta kuvataan esimerkein yleisen linjan muodostumista viimeaikaisessa työmarkkinakäytännössä. Ehdotuksessa ei myöskään määritellä sovittelijaa sitovasti, kuinka sovintoehdotuksen kustannusvaikutus on laskeva.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuulemisissa ehdotetusta sääntelystä on esitetty eriäviä näkemyksiä. Erityisesti palkansaajajärjestöt ovat katsoneet sääntelyn vaarantavan sovittelun riippumattomuuden ja siten osapuolten luottamuksen sovittelujärjestelmään. Toisaalta sääntelyn on katsottu selkeyttävän sovittelijan ja erityisesti sovittelulautakunnan toimintaa ja roolia sekä rauhoittavan työmarkkinakenttää ja kannustavan osapuolia etsimään ratkaisuja keskenään neuvottelemalla.

## Valiokunnan mietintö TyVM 18/2024 vp

Valtakunnansovittelijan toimisto on valiokunnalle antamassaan lausunnossa katsonut, että työriitalain voimassa olevat säännökset johdattavat sovittelijoita jo nykyisin tekemään kokonaisharjontaa ja sulkevat pois erilaiset äärimmäisratkaisut, joilla voi olla työmarkkinoiden toimintaa vaarantavia heijastusvaikutuksia. Valtakunnansovittelijan toimiston arvion mukaan ehdotettu laki täydentää voimassa olevia työriitalain säännöksiä ja täsmentää jo olemassa olevaa työriitojen sovittelua koskevaa säännöstöä. Sovittelijan toimiston näkemyksen mukaan ehdotettu muutos ei sido sovittelijan käsiä enemmän kuin nykyinen lainsäädäntö tai työmarkkinakäytäntö, koska nyt lakiin kirjattavaksi ehdotettua periaatetta on noudatettu sovittelussa jo useita vuosikymmeniä.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että ehdotettu työriitalain 11 §:n 2 momentti on sääntelytavaltaan varsin väljä. Valiokunta katsoo väljyyden kytkeytyvän Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin ja sovittelutoiminnan riippumattomuutta koskeviin vaatimuksiin eikä pidä sääntelyä ongelmallisena.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota myös siihen, että ehdotetun 11 §:n 2 momentin perustelut eivät kaikilta osin vastaa ehdotettua sääntelyä tai ovat ainakin paikoin jännitteisessä suhteessa lakiehdotuksen kanssa. Perustuslakivaliokunta toteaa jo perustuslain 2 §:n 3 momentistakin johtuvan, ettei pelkästään hallituksen esityksen perusteluilla voida esimerkiksi määritellä ja laajentaa sääntelyn soveltamisalaa. Valiokunnan mielestä on selvää, että laille ja sen sanamuodolle annetaan lakia tulkittaessa etusija.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan työ- ja elinkeinoministeriöltä saaman selvityksen mukaan yleisluontoiseen sääntelyyn ja sitä esimerkinomaisesti täsmentäviin säännöskohtaisiin perusteluihin on päädytty Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden vuoksi ja sovittelijan toimintaedellytysten takaamiseksi. Ministeriön mukaan perusteluissa kuvataan käytänteitä, joiden katsotaan nykyisen käsityksen mukaan tukevan kansantalouden kokonaisedun toteutumista.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää sääntelyn väljyyttä tarkoituksenmukaisena ratkaisuna. Se tarjoaa sovittelijalle toisaalta nykyistä vahvemman selkänöjan, ja toisaalta se turvaa sovittelijan edellytykset ratkaista työriitoja kuhunkin yksittäiseen työriitatilanteeseen parhaiten sopivalla tavalla. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää kuitenkin perustuslakivaliokunnan tavoin selvänä, että laille ja sen sanamuodolle annetaan lain tulkinnassa etusija perusteluihin nähden.

### *Palkkatasa-arvo ja sovittelutoiminta*

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuulemisissa on tuotu esiin huoli ehdotetun lainsäädännön vaikutuksista sukupuolten väliseen palkkatasa-arvoon. Esityksen on nähty johtavan sukupuolten välisten palkkaerojen kasvamiseen, kun prosenttikorotukset kasvattavat euromääräisesti enemmän jo valmiiksi korkeampia vientialojen palkkoja kuin naisvaltaisten alojen palkkoja.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, ammattien jakautuminen sukupuolen mukaan on Suomessa kansainvälisesti vertailtuna suurta. Jakautuminen näkyy esimerkiksi siinä, että yksityisellä vientisektorilla työskentelevistä suurin osa on miehiä, kun taas julkisella puolella ja erityisesti sosiaali- ja terveysalalla työskentelevistä valtaosa on naisia. Tämän lisäksi Suomessa on sukupuolten välillä selkeä palkkaero, joka on suurempi kuin EU-maissa keskimäärin.

## Valiokunnan mietintö TyVM 18/2024 vp

Hallituksen esityksessä todetaan, että ehdotuksella ei estetä sovittelijaa huomioimasta ala- ja tehtäväkohtaisia erityispiirteitä harkitsemallaan tavalla. Hallituksen esityksen mukaan ammatillisesta segregatiosta ja sovittelutoiminnan luonteesta johtuen sovittelijan mahdollisuudet alojen välisen palkkatasa-arvon edistämiseen sovittelutoiminnassa ovat kuitenkin tosiasiasa varsin rajalliset. Sovittelujärjestelmällä tuetaan työehtosopimukseen perustuvaa palkkojen määräytymistä, ja työmarkkinaosapuolilla on kollektiivisen neuvotteluoikeutensa nojalla keskeinen rooli työehtosopimusten palkkausjärjestelmien kehittämisessä.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää sukupuolten välistä palkkaeroa keskeisenä ja sitkeänä tasa-arvo-ongelmana (ks. myös TyVM 22/2022 vp, s. 7—8). Palkkaeroon on useita rakenteellisia syitä, jotka liittyvät muun muassa alojen sukupuolen mukaiseen eriytymiseen, hoivavastuun epätasaiseen jakautumiseen, naisemmistöisten alojen arvostukseen ja joskus myös palkkasyrjintään.

Edellä todettu huomioon ottaen valiokunta yhtyy hallituksen esityksen toteamukseen, jonka mukaan mahdollisuudet vaikuttaa alojen väliseen palkkatasa-arvoon työriitojen sovittelun avulla ovat rajalliset. Ehdotettu lainsäädäntö mahdollistaa kuitenkin ala- ja tehtäväkohtaisten erityispiirteiden, ansiokehityksen ja palkkatasa-arvoon liittyvien kysymysten huomioimisen osana kansantalouden kokonaisuutena, palkanmuodostuksen toimivuuden turvaamista ja sovittelijan lakisääteistä kohtuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää perustuslakivaliokunnan tavoin tarpeellisenä kiinnittää huomiota myös siihen, että naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 4 §:ssä säädetty viranomaisen velvollisuus edistää tasa-arvoa koskee myös sovittelutoimintaa. Sovittelijan on siten kaikessa toiminnassaan edistettävä naisten ja miesten välistä tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti, laissa määritellyn toimivaltansa ja tehtäviensä puitteissa.

### *Valiokunnan muutosehdotukset*

Ehdotetussa työriitalain 1 §:n 2 momentissa on tarpeeton ”tarkoitettu”-sana, jonka työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ehdottaa poistettavaksi. Lisäksi valiokunta ehdottaa poistettavaksi momentin asetuksenantovaltuutuksesta maininnan sovittelulautakunnan avustamisesta.

Kuten esityksessä (HE 146/2024 vp, s. 54) todetaan, asetuksen sääntely valtakunnansovittelijan sovitteluavusta on tarkoitus kumota tarpeettomana. Asetuksen sääntely on ehdotetun lainsäädännön vuoksi tarpeetonta, koska työriitalain 1 §:n 2 momentin mukaan sovittelulautakunnan puheenjohtajana toimii joko valtakunnansovittelija tai sivutoiminen sovittelija. Valtakunnansovittelija tai sovittelija kuuluu siten sovittelulautakunnan kokoonpanoon ja osallistuu sovittelulautakunnan tehtäväksi määrätyn sovittelutehtävän hoitamiseen yhdessä muiden sovittelulautakunnan jäsenten kanssa. Näin ollen maininta sovittelulautakunnan avustamisesta on perusteltua poistaa ehdotetusta työriitalain 1 §:n 2 momentista.

## Valiokunnan mietintö TyVM 18/2024 vp

### VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

#### Laki työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta

**1 §. Lain tarkoitus ja soveltamisala.** Valiokunta ehdottaa pykälän 2 momentista poistettavaksi sanan ”tarkoitettu” tarpeettomana. Lisäksi valiokunta ehdottaa yleisperusteluissa tarkemmin kuvatuin perustein momentista poistettavaksi maininnan siitä, että sovittelulautakunnan avustamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

### VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan päätösehdotus:

*Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 146/2024 vp sisältyvän lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)*

#### *Valiokunnan muutosehdotukset*

## Laki

#### työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain (420/1962) 1 §:n 2 momentti, 3 §:n 2 momentin 4 kohta, 11 § ja 13 §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 1 §:n 2 momentin ja 3 §:n 2 momentin 4 kohdan suomenkielinen sanamuoto laissa 354/2009 ja ruotsinkielinen sanamuoto laissa 247/2020, 11 §:n suomenkielinen sanamuoto osaksi laissa 247/2024 ja ruotsinkielinen sanamuoto laissa 247/2024 sekä 13 §:n 1 momentin ruotsinkielinen sanamuoto laissa 247/2024, ja  
*lisätään* 3 §:n 2 momenttiin, sellaisena kuin sen suomenkielinen sanamuoto on laissa 354/2009 ja ruotsinkielinen sanamuoto laissa 247/2024, uusi 5 kohta, ja 13 §:ään, sellaisena kuin sen suomenkielinen sanamuoto on osaksi laissa 247/2024 ja ruotsinkielinen sanamuoto laissa 247/2024, uusi 4 momentti seuraavasti:

## Valiokunnan mietintö TyVM 18/2024 vp

### 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.

### 3 §

#### *Valtakunnansovittelijan tehtävät*

---

Valtakunnansovittelijan on:

- 
- 4) toimittava tarvittaessa sovittelulautakunnan puheenjohtajana tai määrättävä sovittelija toimimaan puheenjohtajana;
  - 5) suoritettava muut valtioneuvoston antamat tehtävät.

### 11 §

#### *Sovinnon aikaansaaminen*

Sovittelutoimessaan sovittelijan on, otettuaan perusteellisesti selkoa riidasta ja sen arviointiin olennaisesti vaikuttavista seikoista sekä riitapuolten vaatimuksista, koetettava saada riitapuolet täsmällisesti määrittelemään riitakohdat ja rajoittamaan ne mahdollisimman vähiin sekä pyrittävä johtamaan riitapuolet sovintoon lähinnä heidän omien ehdotustensa ja tarjoustensa perusteella, joihin sovittelijan on ehdotettava sellaisia myönnytyksiä ja tasoituksia, mitä tarkoituksenmukaisuus ja kohtuus näyttävät vaativan.

Sovittelijan on kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi meneteltävä sovittelutoimessaan siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuutta vaaranneta.

### 13 §

#### *Sovintoehdotus ja sovittelun keskeyttäminen*

Jollei sovittelija saa työriitaa neuvotteluilla eikä muutoin sovituksi, hän voi 11 §:ssä säädettyä noudattaen esittää riitapuolille kirjallisen sovintoehdotuksen ja kehottaa näitä määräämässään lyhyessä ajassa hyväksymään sen. Sovintoehdotusta älköön ennen sovittelun päättymistä tai keskeyttämistä ilman sovittelijan suostumusta saatettako julkisuuteen.

---

Tässä pykälässä säädettyä sovelletaan myös sovittelulautakunnan antamaan sovintoehdotukseen.

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_  
päivänä \_\_\_\_\_ kuuta 20 \_\_\_\_ .

## Valiokunnan mietintö TyVM 18/2024 vp

Helsingissä 10.12.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Saara-Sofia Sirén kok  
varapuheenjohtaja Lauri Lyly sd  
jäsen Miko Bergbom ps  
jäsen Fatim Diarra vihr  
jäsen Jessi Jokelainen vas  
jäsen Atte Kaleva kok  
jäsen Tuomas Kettunen kesk  
jäsen Mikko Lundén ps  
jäsen Niina Malm sd  
jäsen Anders Norrback r  
jäsen Olga Oinas-Panuma kesk  
jäsen Jorma Piisinen ps  
jäsen Mikko Polvinen ps  
jäsen Piritta Rantanen sd  
jäsen Tere Sammallahti kok  
jäsen Timo Suhonen sd  
varajäsen Ville Valkonen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Meri Pensamo

## Valiokunnan mietintö TyVM 18/2024 vp Vastalause

### Vastalause

### Perustelut

Hallituksen esitys valtakunnansovittelijan sovittelijatoiminnan rajoittamiseksi, ns. vientivetoisen palkkamalli, on lainsäädännön muuttamisen peruslähtökohdan suhteen ongelmallinen. Epäonnistuneesta lainvalmisteluprosessista johtuen hallituksen säädösesitys ja sen perustelut eivät vastaa toisiaan. Alkuperäinen säädösesitys poistettiin esityksestä lausuntokierroksen jälkeen ja korvattiin uudella, aikaisemmasta selvästi poikkeavalla. Alkuperäisen säädösesityksen perusteluista suuri osa kuitenkin yhä jätettiin hallituksen esitykseen, ja tämän seurauksena ne ovat osin ristiriidassa itse ehdotetun säädöstekstin kanssa.

Suomen oikeusjärjestelmässä hallituksen esityksen perustelut voivat auttaa täsmentämään lain tulkintaa epäselvissä tilanteissa. Sen sijaan meillä on yksiselitteisesti torjuttu ns. perusteluilla säättäminen, jossa hallituksen esityksen perusteluiden kautta tuotaisiin lakiin sellaista sisältöä, joka ei sisälly itse eduskunnan hyväksymään säädöstekstiin. Perustuslakivaliokunta kiinnitti tähän ristiriitaan huomiota hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 60/2024 vp) ja korosti, että laillisuusperiaatteen vuoksi pelkästään hallituksen esityksen perusteluilla ei voida esimerkiksi määritellä tai laajentaa sääntelyn soveltamisalaa.

Esityksen eniten kiistaa aiheuttanut muutosehdotus koskee työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain 11 §:n muuttamista. Hallituksen esityksessä ehdotetaan pykälään lisättäväksi uusi 2 momentti. Momentissa edellytettäisiin, että sovittelijan on kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi meneteltävä sovittelutoimessaan siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuutta vaaranneta. Kansantalouden kokonaisetua ei kuitenkaan esityksessä määritellä tavalla, joka selkeyttäisi tätä vaatimusta. Esityksen perusteluissa viitataan työmarkkinoiden ”yleiseen linjaan”, jonka sisältö jää epämääräiseksi. Epäonnistuneen lainvalmistelun takia hallituksen esityksen perustelut eivät tässä tarjoa apua. Ne ovat paikoin sisäisestikin ristiriitaiset ja paikoin taas sisältävät merkittävästi pyrkimystä perusteluilla säättämiseen.

Nykyinen sovittelujärjestelmä on toiminut hyvin. Lainsäädännön sijaan hallituksen olisi pitänyt jatkaa kolmikantaisia neuvotteluita sovittelujärjestelmän kehittämiseksi työmarkkinajärjestöjen kanssa, jotta tätä lakiesitystä parempi ja kestävämpi vaihtoehto olisi saatu sovittua osapuolten välillä. Sille hallitus ei kuitenkaan antanut asiallisia mahdollisuuksia monilla palkansaajan asemaan tekemillään heikennyksillä.

### *Sovitteluinstituutio ja esityksen vaikutukset*

Työmarkkinoiden sovittelujärjestelmän tehtävänä on edistää kollektiivista neuvottelutoimintaa ja työehtosopimusten aikaansaamista. Sovittelija toimii osapuolten luottamuksen varassa ja hänen täytyy toimessaan olla puolueeton. Sovitteluinstituution itsenäisellä ja riippumattomalla asemalla on siksi tärkeä rooli osana työmarkkinajärjestelmää ja työehtosopimusjärjestelmää. Hallituksen esityksellä pyritään nyt rajoittamaan sovittelijan toimivaltaa sovittelutoiminnassa tavalla, joka on omiaan heikentämään tätä riippumattomuutta.

## Valiokunnan mietintö TyVM 18/2024 vp Vastalause

Hallituksen esityksen perustelujen valossa tavoitteena on ennen kaikkea estää muita aloja ylittämästä ventialojen palkankorotustasoa. Tämä vaikeuttaisi monien matalapalkka-alojen pyrkimystä päästä pois palkkakuopasta, mutta samalla aiheuttaisi ongelmia ventialojen neuvotteluihin. Pyrkimällä tekemään ventialojen neuvotteluista neuvottelut yleisestä palkankorotuslinjasta tuotaisiin mukaan ulkopuolisia intressejä, jotka eivät näihin neuvotteluihin kuuluisi.

Hallituksen esitys johtaa siihen, ettei sovittelijalla ole enää riittävästi tilaa ja harkintaa tehdä työmarkkinariidan ratkaisemiseksi tarvittavia sovintoesityksiä. Rajaamalla sovittelijan käytössä olevia työkaluja heikennetään koko sovitteluinstituution roolia. Jos on etukäteen tiedossa, että valtakunnansovittelijan kädet ovat sidotut, se voi vaikuttaa negatiivisesti työmarkkinaneuvotteluosapuolten haluun enää hakea tosissaan ratkaisua työmarkkinariitoihin valtakunnansovittelijan johdolla. Työmarkkinoiden sovittelujärjestelmän heikentäminen taas on omiaan lähinnä lisäämään työtaisteluiden riskiä.

Koko ehdotetun sääntelyn tarpeellisuuden tekee hyvin kyseenalaiseksi myös se, että valtakunnansovittelija on noudattanut työmarkkinoiden kulloistakin yleistä linjaa varsin vahvasti. Yksittäiset poikkeamat ovat syntyneet tilanteissa, joissa on käynyt selväksi, ettei työtaistelu ratkea työmarkkinoiden vallitsevan raamin sisällä. Näyttääkin, että lakiesityksen päätähtäin on julkisen sektorin palkkakehityksen jarruttaminen. On hyvin vaikea nähdä, miksi kenenkään kannalta parempi lopputulos näissä tilanteissa olisi saavutettu sillä, että sovittelija olisi lain voimalla pakotettu tekemään toivottomia esityksiä ja ratkaisu olisi tämän jälkeen haettu osapuolten kesken ilman sovittelijan myötävaikutusta.

Ehdotettu sääntely ei sanamuodoiltaan ole erityisen tiukkaa. Sääntelyn epäselvyys kuitenkin tekee valtakunnansovittelijan kannalta vaikeaksi hahmottaa, mitä laki häneltä edellyttää. Tämä voi johtaa myös ylivarovaisuuteen, jossa virkavastuulla toimiva sovittelija epäselvää lakia kunnioittaakseen rajoittaa sovittelutoiminnan vaihtoehtoja enemmän kuin mitä edes lain normaalin tulokinnan nojalla olisi perusteltua.

### *Sovittelulautakunta ja esitetyt muutokset*

Hallituksen esityksessä muutetaan myös sovittelulautakunnan asemaa. Sovittelulautakunnan puheenjohtaja olisi jatkossa valtakunnansovittelija. Tähän asti ministeri on asettanut sovittelulautakunnan puheenjohtajan ja sen jäsenet hänelle annettujen esitysten pohjalta.

Hallituksen esityksellä heikennettäisiin myös sovittelulautakunnan roolia asettamalla sille samat rajoitukset kuin sovittelijallakin on ehdotuksia antaessaan. Muutokset rajaavat myös mahdollisuuksia toisenlaisen ratkaisun esittämiseen kuin sovittelija on aiemmin sovintoesityksessä tehnyt. Tämä voi vähentää jatkossa myös sovittelulautakunnan käyttöä, sillä rajoitteiden takia lautakunnan esittämillä ehdotuksilla ei olisi mitään uutta annettavaa tilanteen ratkaisemiseksi. Sovittelijan rooli puheenjohtajana voi toisaalta myös auttaa tilannetta, koska hän tuntee ko. riidan hyvin, mutta kaksoisrooli voi kuitenkin muodostua myös ongelmalliseksi.

## Valiokunnan mietintö TyVM 18/2024 vp Vastalause

### *Vaikutukset palkkatasa-arvoon*

Hallituksen esityksen pyrkimys on jäädättää sopimusalojen väliset palkkaerot, ainakin suhteessa vientialoihin. Tämä poikkeaa vahvasti ns. pohjoismaisesta mallista, jota hallitus on mainostanut esityksensä esikuvaksi. Mikäli hallituksen esitys todella toimii hallituksen toivomalla tavalla ja alkaa ohjata palkkaratkaisujen enimmäistasoa, on seurauksena naisvaltaisten ja matalapalkka-alojen tuomitseminen pysyvästi palkkakuoppaan. Tämä olisi vastoin työmarkkinoiden pitkäaikaista tavoitetta palkkatasa-arvon edistämisestä. Palkkatasa-arvon edistäminen vain sopimusalojen sisällä hallituksen esittämällä tavalla on riittämätöntä, koska sukupuolten väliset keskimääräiset palkkaerot ovat seurausta ennen kaikkea eri sopimusalojen välisistä palkkaeroista. Palkkojen ja liukumien jälkeenjääneisyyden korjaaminen tulisi olemaan jatkossa entistä vaikeampaa, koska kustannusraami ei ota näitä huomioon sopimuskaudella.

### *Sovittelijatoiminnan kehittäminen*

Sen sijaan, että hallitus keskittyy rajoittamaan lainsäädännöllä sovittelijan työtä, sen olisi tullut lähteä kehittämään sovittelutoimintaa parempaan suuntaan. Valtakunnansovittelijan toimiston roolia ja resursseja tulisi vahvistaa. Valtakunnansovittelijan toimiston tulisi nykyistä vahvemmin tukea työehtosopimustoimintaa mm. neuvonnalla sekä koostamalla ja tuottamalla luotettavaa ja puolueetonta tietoa esimerkiksi talous- ja palkkakehityksestä. Sovittelijan olisi hyvä myös kerätä ja tuottaa palkkatasa-arvoa koskevaa tietoa neuvotteluosapuolten tueksi. Sovun edistämiseksi valtakunnansovittelija voisi missä tahansa vaiheessa työehtosopimusneuvotteluja, joko omaaloitteisesti tai kumman tahansa neuvotteluosapuolen pyynnöstä, kutsua osapuolet valtakunnansovittelijan toimistolle käymään taloustilannetta ja palkka- ja kustannuskehitystä koskevia tietoja läpi yhteisen tilannekuvan muodostamiseksi neuvottelujen pohjaksi.

Valtakunnansovittelijan toimiston roolia tulisikin laajentaa niin, että toimisto olisi aktiivisessa vuorovaikutuksessa työmarkkinatoimijoiden kanssa ja tarjoaisi työehtosopimusneuvotteluihin tukea koko neuvotteluprosessin ajan auttaen osapuolia hakemaan sovintoratkaisua mahdollisimman pitkälle keskenään. Asia siirrettäisiin muodolliseen sovittelijan johdolla tehtävään sovitteluun sitten, jos on ilmeistä, etteivät osapuolet kykene keskenään saavuttamaan ratkaisua.

### ***Ehdotus***

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

*että lakiehdotus hylätään.*

Helsingissä 10.12.2024

Lauri Lyly sd  
Piritta Rantanen sd  
Niina Malm sd  
Timo Suhonen sd  
Tuomas Kettunen kesk  
Olga Oinas-Panuma kesk  
Fatim Diarra vihr  
Jessi Jokelainen vas