

## HE 146/2024 vp

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

### **ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

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

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.

---

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ .....	1
PERUSTELUT .....	4
1 Asian tausta ja valmistelu .....	4
1.1 Tausta .....	4
1.2 Valmistelu .....	4
2 Nykytila ja sen arviointi .....	5
2.1 Nykytilan kuvaus .....	5
2.1.1 Työriitojen sovittelu .....	5
2.1.2 Tasa-arvolainsäädäntö .....	7
2.1.3 Palkanmuodostusjärjestelmä .....	7
2.1.3.1 Palkanmuodostus työmarkkinoilla .....	8
2.2 Nykytilan arviointi .....	10
2.2.1 Valtiollinen sovittelujärjestelmä .....	10
2.2.1.1 Työmarkkinoiden yleisen linjan noudattaminen sovittelutoiminnassa .....	10
2.2.2 Palkanmuodostuksen ja avoimen sektorin merkitys Suomen kilpailukyvyllä .....	12
2.3 Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet .....	13
2.3.1 Kansainvälinen työjärjestö ILO .....	13
2.3.1.1 Työmarkkinaosapuolten autonomia ja sovittelumenettelyn riippumattomuus .....	16
2.3.1.2 Palkkatasa-arvo .....	17
2.3.2 Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (CEDAW) ja taloudellisia sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (TSS) .....	17
2.3.3 Euroopan neuvoston uudistettu sosiaalinen peruskirja .....	18
2.3.4 Euroopan ihmisoikeussopimus .....	19
2.3.5 Euroopan unionin lainsäädäntö .....	19
2.3.6 Ehdotuksen suhde Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin .....	20
3 Tavoitteet .....	22
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset .....	22
4.1 Keskeiset ehdotukset .....	22
4.2 Pääasialliset vaikutukset .....	23
4.2.1 Vaikutukset sovittelujärjestelmään ja palkanmuodostukseen .....	23
4.2.2 Taloudelliset vaikutukset .....	24
4.2.2.1 Vaikutukset kansantalouteen .....	24
4.2.2.2 Vaikutukset työnantajiin .....	25
4.2.3 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset .....	25
4.2.3.1 Vaikutukset viranomaisten toimintaan .....	25
4.2.3.2 Vaikutukset työllisyyteen ja työelämään .....	26
4.2.4 Vaikutukset sukupuolten väliseen tasa-arvoon .....	29
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot .....	31
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset .....	31
5.1.1 Lainsäädäntöuudistuksen toteuttaminen .....	31
5.1.1.1 Lainsäädäntöuudistuksen tarpeesta .....	31
5.1.1.2 Sääntelyn yksityiskohtaisuuden taso .....	34
5.1.2 Kaksikantaiset neuvottelut Suomen työmarkkinamallista .....	34

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot .....	36
5.2.1 Ruotsi .....	36
5.2.2 Norja .....	39
5.2.3 Tanska .....	40
5.2.4 Suomen ja Ruotsin järjestelmien vertailu .....	42
6 Lausuntopalaute .....	44
6.1 Suomen työmarkkinamalli .....	44
6.2 Hallituksen esitysluonnos .....	45
6.2.1 Toimenpiteet lausuntopalautteen perusteella .....	50
6.3 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto .....	50
7 Säännöskohtaiset perustelut .....	51
8 Lakia alemman asteinen sääntely .....	54
8.1 Valtioneuvoston asetus työriitojen sovittelusta .....	54
9 Voimaantulo .....	54
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys .....	54
10.1 Ammatillinen yhdistymisvapaus .....	54
10.2 Ehdotuksen arviointi .....	55
10.3 Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset .....	56
10.3.1 Lailla säätämisen ja tarkkarajaisuuden vaatimus .....	57
10.3.2 Hyväksyttävyyys ja painava yhteiskunnallinen tarve .....	58
10.3.3 Perusoikeuden ydinalueen suojeleminen .....	59
10.3.4 Rajoituksen oikeasuhtaisuus .....	60
10.3.5 Oikeusturvajärjestelyt .....	60
10.3.6 Kansainvälisten velvoitteiden noudattaminen .....	61
10.4 Sukupuolten tasa-arvon edistäminen .....	65
10.5 Yhteenvedo .....	67
LAKIEHDOTUS .....	69
Laki työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta .....	69
LIITE .....	71
RINNAKKAISTEKSTI .....	71
Laki työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta .....	71
ASETUSLUONNOS .....	73
Valtioneuvoston asetus työriitojen sovittelusta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta .....	73

## **PERUSTELUT**

### **1 Asian tausta ja valmistelu**

#### **1.1 Tausta**

Esitys työriitojen sovittelujärjestelmän kehittämisestä perustuu pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan. Hallitusohjelmakirjauksen mukaan laissa työriitojen sovittelusta säädetään, että palkantarkastusten yleistä linjaa ei voida ylittää valtakunnansovittelijan toimistosta tai sovittelulautakunnan toimesta annettavalla sovintoehdotuksella. Hallitusohjelmakirjauksen tavoite Suomen kilpailukyvyyn vahvistamisesta toteutetaan täsmentämällä lakitasoisesti sovittelutoimessa noudatettua tarkoituksenmukaisuus- ja kohtuusharkintaa kansantalouden kokonaisedun sekä työmarkkinoiden ja palkanmuodostuksen toimivuuden turvaamiseksi. Ehdotuksen mukaan valtakunnansovittelija tai hänen määräämänsä sovittelija toimisi jatkossa myös sovittelulautakunnan puheenjohtajana. Sovittelija olisi myös sovittelulautakunnan puheenjohtajana toimiessaan sidottu työriitalaissa säädettyihin velvoitteisiin. Ehdotuksessa turvataan sovittelijan riippumattomuus ja työriidan osapuolten vaatimusten tasapuolinen huomiointi.

#### **1.2 Valmistelu**

Hanke käynnistettiin työministeri Satosen 8.11.2024 järjestämällä seminaarilla Suomen työmarkkinamallista. Seminaarin jälkeen työ- ja elinkeinoministeriö järjesti lausuntokierroksen vientivetoista työmarkkinamallia ja sovittelujärjestelmän kehittämistä koskevista hallitusohjelmakirjauksista.<sup>1</sup> Lausuntokierroksen tarkoituksena oli muodostaa työmarkkinaosapuolten näkemyksistä kokonaiskuva siitä, kuinka kestävä ja toimiva Suomen työmarkkinamalli voidaan rakentaa. Työ- ja elinkeinoministeriö lähetti 8.11.2023 lausuntopyynnön yhteensä 136 taholle. Lausuntokierros päättyi 9.1.2024. Lausuntoja saatiin yhteensä 71 kappaletta. Lausuntoja pyydettiin muun muassa työmarkkinajärjestöiltä ja valtakunnansovittelijan toimistolta. Työministeri Satosen työmarkkinaosapuolille 16.1.2024 järjestämän kuulemistilaisuuden jälkeen hanketta valmistelemaan asetettiin kolmikantainen työryhmä.

Esitys on valmisteltu kolmikantaisesti työ- ja elinkeinoministeriön 29.1.2024 asettamassa työriitojen sovittelujärjestelmän kehittämistä valmistelleessa työryhmässä 1.2.2024–31.5.2024. Työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi työryhmässä olivat edustettuina Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, STTK ry, Akava ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT, Kirkon työmarkkinalaitos ja Valtion työmarkkinalaitos. Työryhmän mietinnöstä jäivät eriävän mielipiteen EK ja KT sekä palkansaajakeskusjärjestöt SAK, Akava ja STTK. Työryhmää, hallituksen esityksen valmistelua ja lausuntokierroksia koskevat tiedot ovat nähtävissä valtioneuvoston julkisessa palvelussa osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet> tunnuksella [TEM110:00/2023](https://valtioneuvosto.fi/hankkeet).

Luonnos hallituksen esitykseksi on ollut lausuntokierroksella ja lausuntopalvelussa 4.6.–30.7.2024. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaanotti lausuntokierroksen aikana yhteensä 56 lausuntoa. Lausuntoja pyydettiin työmarkkinajärjestöiltä, tasa-arvovaltuutetun toimistolta ja valtakunnansovittelijan toimistolta.

---

<sup>1</sup> [Lausuntoyhteenveto työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyynnöstä vientivetoista työmarkkinamallia ja sovittelujärjestelmän kehittämistä koskevista hallitusohjelmakirjauksista 16.1.2024.](#)

Lainsäädännön arviointineuvosto antoi esitysluonnoksesta lausuntonsa 11.9.2024.

## 2 Nykytila ja sen arviointi

### 2.1 Nykytilan kuvaus

#### 2.1.1 Työriitojen sovittelu

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. Lisäksi voidaan määrätä tarpeellinen määrä sivutoimisia sovittelijoita ja määrättyä sovittelutehtävää varten voidaan asettaa sovittelulautakunta. Valtakunnansovittelijan nimittämisestä ja hänen sijaistensa määräämisestä, valtakunnansovittelijan kelpoisuusvaatimuksista, sovittelijoiden määräämisestä, sovittelijaksi määräämisen edellytyksistä, sovittelijoiden toimikaudesta sekä sovittelulautakunnan asettamisesta ja sen avustamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Valtakunnansovittelijan tehtävänä on työriitalain 3 §:n 2 momentin mukaan 1) pyrkiä yhteistoiminnassa työmarkkinajärjestöjen kanssa edistämään työnantajien sekä työntekijöiden ja virkamiesten sekä niiden järjestöjen välisiä suhteita, 2) osapuolten pyynnöstä toimia puheenjohtajana työehto- ja virkaehtosopimusten aikaansaamista koskeissa neuvotteluissa tai määrätä sovittelija toimimaan puheenjohtajana, 3) huolehtia työriitojen sovittelusta koko maassa ja tarvittaessa määrätä sovittelija suorittamaan määrättyä sovittelutehtävää joko itsenäisesti tai valtakunnansovittelijan avustajana, 4) suorittaa muut valtioneuvoston antamat tehtävät. Työriitalain 5 §:n mukaan sovittelijan on hoidettava ne tehtävät, jotka valtakunnansovittelija 3 §:n mukaisesti hänelle määrää.

Työriitalain 7 §:ssä säädetään työnseisauksesta ja sen laajentamisesta ilmoittamisesta. Työnseisaukseen tai sen laajentamiseen taikka sellaisen toimeenpanemiseen ei saa työriidan vuoksi ryhtyä, ellei viimeistään kahta viikkoa sitä ennen ole toimitettu valtakunnansovittelijan toimistoon ja vastapuolelle kirjallista ilmoitusta. Ilmoituksessa tulee olla mainittu aiotun työnseisauksen tai sen laajentamisen syyt, alkamishetki ja laajuus. Ilmoituksen tekijä voi vain vastapuolen suostumuksella siirtää aiotun työtaistelun aloittamisen tai laajentamisen myöhäisempään ajankohtaan tai rajoittaa sen suppeammaksi kuin ilmoituksessa on mainittu. Työriitalain 17 §:ssä säädetään sakkorangaistus ilmoitusvelvollisuuden rikkomisesta.

Työriitalain 9 §:ssä säädetään sovittelun aloittamisesta työtaistelutilanteissa tai työrauhan muutoin vaarantuessa. Saatuaan 7 §:ssä edellytetyn ilmoituksen valtakunnansovittelijan tai tämän määräämän sovittelijan tulee viipymättä ryhtyä tarkoituksenmukaisiksi katsomiinsa toimenpiteisiin riidan sovitteluksi. Valtakunnansovittelija voi muulloinkin, kun hänen tietoonsa on tullut työrauhaa vaarantava työriita, ryhtyä asian vaatimiin toimenpiteisiin. Valtakunnansovittelija voi omalla panoksellaan pyrkiä riidan ratkaisemiseen jo ennakolta ennen työtaistelu-uhan jättämistä (Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamisesta HE 19/2009 vp, s. 8). Työriitalain 9 a §:ssä säädetään vapaaehtoisesta sovittelusta. Sen lisäksi, mitä 9 §:ssä säädetään, valtakunnansovittelija tai tämän määräämä sovittelija voi työriidan osapuolen tai osapuolten pyynnöstä aloittaa vapaaehtoisen sovittelun, jos kaikki osapuolet siihen suostuvat. Vapaaehtoisessa sovittelussa noudatetaan 10 §:n 3 momentissa säädettyä lukuun ottamatta lisäksi, mitä 10–12 §:ssä säädetään sovittelutoimesta.

Työriitalain 10 §:n mukaan sovittelijan on, kun hän katsoo sen asianmukaiseksi tai kun osapuoli pyytää taikka kun sovittelija on päättänyt aloittaa 9 a §:n mukaisen vapaaehtoisen sovittelun ja osapuolet ovat siihen suostuneet, kutsuttava osapuolet neuvotteluihin. Osapuolen on saavuttava sovittelijan määräämään neuvottelutilaisuuteen tai lähetettävä siihen edustajansa sekä annettava sovittelijalle tämän asettamassa kohtuullisessa määräajassa ennen neuvottelujen aloittamista kirjallinen selvitys riidan kohteesta, sisällöstä, asiassa esittämistään vaatimuksista sekä muut sovittelijan tarpeellisiksi katsomat tiedot.

Työriitalain 11 §:n mukaan sovittelutoimessaan sovittelijan on, otettuaan perusteellisesti selkoa riidasta ja sen arvosteluun 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.

Työriitalain 11 §:n soveltamisessa on painotettu yleisiä työmarkkinapoliittisia näkökohtia ottaen kuitenkin huomioon soviteltavan työriidan yksittäiset ominaispiirteet. Yleiset poliittiset tai valtiolliset seikat on otettu huomioon vain välillisesti niiltä osin kuin kysymys on ollut esimerkiksi tulopoliittisista kokonaisratkaisuksista ja niihin nivoutuneista talouspoliittisista näkökohdista. Valtakunnansovittelijat ovat katsoneet 1960-luvun jälkimmäiseltä puoliskolta lähtien olevansa sidottuja työmarkkinoilla sopimusneuvottelujen yhteydessä syntyneeseen yleiseen linjaan. Sovittelijat ovat perustelleet kannanottojaan sillä, että työmarkkinajärjestöt kantavat vastuun työmarkkinoiden sopimustoiminnasta ja sen sisällöstä. Työriitojen sovittelu palvelee työmarkkinajärjestöjä, joten sovittelija ei voi yksittäisissä työriidoissa olennaisesti poiketa työmarkkinajärjestöjen laajalti hyväksymistä ratkaisuksista. Poikkeamia on pidetty mahdollisina vain esimerkiksi alakohtaisista erikoisolosuhteista johtuvista syistä.<sup>2</sup>

Sovittelija voi työriitalain 12 §:n mukaan sovittelun yhteydessä omasta aloitteestaan kuulla asiantuntijoita tai muita tietojen saamista varten tarpeellisia henkilöitä. Työriitalain 19 §:n mukaan viranomaiset ovat velvollisia tarvittaessa antamaan sovittelijalle hänen pyytämänsä virka-apua laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi.

Sovittelijan mahdollisuudesta esittää sovintoehdotus säädetään työriitalain 13 §:ssä. Jos sovittelija ei saa työriitaa neuvotteluilla eikä muutoin sovituksi, hän voi esittää riitapuolille kirjallisen sovintoehdotuksen ja kehottaa näitä määräämässään lyhyessä ajassa hyväksymään sen. Sovintoehdotusta ei saa ennen sovittelun päättymistä tai keskeyttämistä ilman sovittelijan suostumusta saattaa julkisuuteen. Jos riidan osapuolet eivät hyväksy sovintoehdotusta, sovittelijan tulee harkita, jatketaanko sovittelua vai keskeytetäänkö se. Sovittelija voi keskeyttää sovittelun, jos hän katsoo, ettei edellytyksiä sovintoehdotuksen esittämiseen ole. Sovittelijan pöytäkirjaan merkitään työriitalain 14 §:n mukaan sovinnon ehdot, jos sovinto saadaan aikaan.

Työriitalain 15 §:ssä säädetään työriidan sovittelusta tai ratkaisusta erityisissä työriidan osapuolten asettamissa toimielimissä. Kyse on työehtosopimusosapuolten keskinäisestä sovittelutoimielimestä. Jos osapuolet ovat työriidan sovittelua tai ratkaisua varten asettaneet erityisen toimieliimen, osapuolten on ilmoitettava siitä valtakunnansovittelijan toimistoon. Tällaista riitaa ei saa sovittaa, ellei toimielin ole tuloksetta käsitellyt asiaa tai asiassa voida päätellä, ettei se tule tehtävään ryhtymään tai siinä onnistumaan. Kyse on valtiolliseen sovittelujärjestelmään kuulumattoman toimieliimen sovittelusta, johon valtakunnansovittelija tai

---

<sup>2</sup> Oikeuden perusteokset - Työoikeus, Koskinen 2018. (V Kollektiivinen työoikeus – 5. Työriitojen sovittelu – Riitapuolten johtaminen sovintoon).

hänen määräämänsä sovittelija eivät osallistu. Siten esimerkiksi työriitalain 10–14 §:n säännökset sovittelumenettelystä eivät tule sovellettavaksi tällaisessa toimielimessä soviteltavan työriidan sovitteluun. Työriitalain säännöksiä sovelletaan kokonaisuudessaan, jos valtakunnansovittelija tai hänen määräämänsä sovittelija myöhemmin ryhtyy sovittelemaan kyseistä työriitaa.

Sovittelulautakunnan asettamisesta ja avustamisesta on säädetty työriitojen sovittelusta annetulla valtioneuvoston asetuksella (394/2009), jäljempänä *työriita-asetus*. Asetuksen 5 §:n mukaan valtakunnansovittelija tai työriitaa hoitava sovittelija voi tehdä työ- ja elinkeinoministeriölle esityksen sovittelulautakunnan asettamisesta. Sovittelulautakunnan puheenjohtajan ja muut jäsenet määrää työ- ja elinkeinoministeriö. Asetuksen 6 §:n mukaan valtakunnansovittelijan on annettava sovittelulautakunnalle tämän tarvitsemaa apua sovittelutehtävän hoitamisessa.

### 2.1.2 Tasa-arvolainsäädäntö

Tasa-arvon turvaamisesta työelämässä on säädetty naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986), jäljempänä *tasa-arvolaki*. Sukupuolten välistä tasa-arvoa työelämässä turvataan etenkin laissa säädetyillä syrjinnän kielloilla ja muilla työnantajavelvoitteilla. Lain 4 §:ssä asetetaan viranomaisille yleinen velvollisuus edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa. Viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä luoda ja vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Erityisesti tulee muuttaa niitä olosuhteita, jotka estävät tasa-arvon toteutumista. Lain esitöissä (HE 57/1985 vp, s. 13) viitataan esimerkiksi koulutuspoliittisiin sekä työ- ja perhe-elämän yhdistämistä helpottaviin toimenpiteisiin tasa-arvon edistämiseksi. Edistämisvelvoitteen huomiointi on tärkeää etenkin yhteiskunnallisessa suunnittelussa.

Pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti samapalkkaisuuden edistämiseksi on asetettu kolmikantainen työryhmä. Ohjelman tavoitteena on edistää palkkatasa-arvoa ja kaventaa sukupuolten keskimääräistä palkkaeroa. Hallitus ja työmarkkinakeskusjärjestöt ovat sopineet yhteisestä samapalkkaisuusohjelmasta vuosille 2024–2027.<sup>3</sup> Samapalkkaisuusohjelmassa kootaan yhteen näiden osapuolten toimenpiteet sukupuolten välisen palkkaeron kaventamiseksi.

### 2.1.3 Palkanmuodostusjärjestelmä

Työlainsäädännössä ei säädetä palkanmuodostusjärjestelmästä, euromääräisestä vähimmäispalkasta tai palkankorotuksista. Suomessa palkkaehdot määräytyvät työehtosopimuksen sekä työnantajan ja työntekijän solmiman työsopimuksen mukaisesti. Lähtökohtana on, että työnantaja ja työntekijä sopivat työsopimuksessa työstä maksettavasta vastikkeesta. Vastike voi olla rahapalkka tai esimerkiksi rahapalkan ja luontoisedun yhdistelmä. Työnantajan ja työntekijän sopimusvapautta rajoittavat kuitenkin työnantajaa velvoittavan työehtosopimuksen määräykset vähimmäispalkasta. Työnantaja ja työntekijä eivät voi sopia työsopimuksella työehtosopimuksen mukaista vähimmäispalkkaa pienemmästä palkasta. Myös palkankorotukset (ns. yleiskorotukset) tehdään sovellettavan työehtosopimuksen määräysten mukaisesti. Työehtosopimusmääräykset palkankorotuksista ovat vähimmäiskorotuksia.

---

<sup>3</sup> Samapalkkaisuusohjelma 2024–2027: Hallituksen ja työmarkkinakeskusjärjestöjen ohjelmalliset toimenpiteet. Julkaistu 28.6.2024 osoitteessa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-6872-1>.

Suomessa esiintyy myös palkkaliukumaa, eivätkä työehtosopimukset estä työnantajaa ja työntekijää sopimasta työehtosopimusta suuremmista palkankorotuksista.

Työehtosopimukseen työsopimuslain (55/2001) 2 luvun 7 §:n mukaisen yleissitovuuden tai työehtosopimuslain (436/1946) 4 §:n mukaisen normaalisitovuuden perusteella sidottu työnantaja on velvollinen noudattamaan työsuhteessa työehtosopimuksen asettamia määräyksiä palkasta ja muista työehdoista.

Työsopimuslain 2 luvun 7 §:n mukaan työnantajan on noudatettava vähintään valtakunnallisen, asianomaisella alalla edustavana pidettävän työehtosopimuksen (yleissitova työehtosopimus) määräyksiä niistä työsuhteen ehdoista ja työoloista, jotka koskevat työntekijän tekemää tai siihen lähinnä rinnastettavaa työtä. Työnantaja, joka on työehtosopimuslain nojalla velvollinen noudattamaan työehtosopimusta, jonka toisena sopijapuolena on valtakunnallinen työntekijöiden yhdistys, saa soveltaa tämän työehtosopimuksen määräyksiä yleissitovan työehtosopimuksen sijasta.

Työehtosopimuslain 4 §:n mukaan työehtosopimukseen ovat sidotut 1) ne työnantajat ja yhdistykset, jotka ovat työehtosopimuksen tehneet tai jotka jälkeensä ovat aikaisempien sopimukseen osallisten suostumuksella kirjallisesti siihen yhtyneet, 2) ne rekisteröidyt yhdistykset, jotka yhdessä tai useammassa asteessa ovat edellisessä kohdassa mainittujen yhdistysten alayhdistyksiä ja 3) ne työnantajat ja työntekijät, jotka ovat tai sopimuksen voimassa ollessa ovat olleet sopimukseen sidotun yhdistyksen jäseniä; ja noudattakoot nämä työnantajat ja työntekijät toistensa kanssa tehtävissä työsuhteissa työehtosopimuksen määräyksiä.

Jos työnantaja ei ole sidottu noudattamaan työsuhteessa työehtosopimusta normaali- tai yleissitovuuden perusteella, työntekijälle maksettava palkka määräytyy työntekijän ja työnantajan solmiman työsuhteen mukaisesti. Työsopimuslain 2 luvun 10 §:ssä säädetään vähimmäispalkasta työehtosopimuksen puuttuessa. Työntekijälle tulee maksaa tehdystä työstä tavanomainen ja kohtuullinen palkka, jos työsuhteessa ei tule sovellettavaksi työehtosopimus normaali- tai yleissitovuuden perusteella, eivätkä työnantaja ja työntekijä ole sopineet työstä maksettavasta vastikkeesta.

Työehtosopimusten kattavuus yksityisellä sektorilla oli kaikkiaan 64 % vuosina 2021–2022. Tämän verran yksityisellä sektorilla työskentelevistä palkansaajista toimi järjestäytyneiden yritysten palveluksessa ja lukumääräisesti heitä oli kaikkiaan 943 708. Yleissitovuuden perusteella työehtosopimusten piiriin tuli lisäksi 292 319 palkansaajaa ja kaikkiaan yksityisellä sektorilla oli työehtosopimusten piirissä 1 236 027 palkansaajaa vuosina 2021–2022. Sopimusten ulkopuolelle jäi 237 630 palkansaajaa ja sopimusten piiriin kuului 83,9 % yksityisen sektorin palkansaajista. Kun otetaan huomioon myös julkinen sektori, jolla sopimukset kattavat kaikki palkansaajat, kuului vuonna 2021 työehtosopimusten piiriin 88,8 % palkansaajista. Osuus oli sama vuonna 2017, jolloin työehtosopimusten piirissä olevien palkansaajien osuutta selvitettiin edellisen kerran.<sup>4</sup>

#### 2.1.3.1 Palkanmuodostus työmarkkinoilla

Palkanmuodostukseen ovat vaikuttaneet viime vuosikymmeninä keskitetyt ratkaisut. Tulopoliittiset kokonaisratkaisut (TUPO) tarkoittavat kolmikannan eli työnantaja- ja työntekijäkeskusjärjestöjen sekä Suomen hallituksen tekemiä sopimuksia työmarkkinoita koskevista ratkaisuista. Sopimuksissa on sovittu palkkojen lisäksi talous-, tulonjako- ja

---

<sup>4</sup> [Työehtosopimusten kattavuus vuosina 2021/2022](#), Ahtiainen 2024.



sosiaalipoliittisista toimista. TUPO-ratkaisun jälkeen työehtosopimukset neuvoteltiin ratkaisun asettamissa rajoissa. Keskitetyt työmarkkinaratkaisut tarkoittavat sopimuksia, jotka työmarkkinakeskusjärjestöt tekevät keskenään. Keskitetyn työmarkkinaratkaisun jälkeen työnantaja- ja työntekijäjärjestöt neuvottelivat työehtosopimuksen ratkaisun asettamissa rajoissa.<sup>5</sup>

Vuonna 2007 alkoi irtaantuminen TUPO-ratkaisuista. Työnantajapuolen tavoitteena oli vientivetoinen malli, jossa vientiliitot määrittelisivät palkankorotusten tason. Vuosien 2007–2008 neuvottelukierroksella palkankorotukset olivat kuitenkin vientialoja suurempia myöhemmissä neuvotteluissa. Seuraava neuvottelukierros (2009–2010) oli liittotason kierros, jonka jälkeen palattiin takaisin keskitettyihin kierroksiin. Raamisopimus (2011), Työllisyys- ja kasvusopimus (2013) sekä Kilpailukyky sopimus (2016) muistuttivat TUPO-sopimuksia, koska keskusjärjestöillä ja valtiolla oli merkittävä rooli sopimuksissa. Vuonna 2016 voimaan tulleen Elinkeinoelämän keskusliiton sääntömuutoksen<sup>6</sup> myötä se irtaantui keskitetyistä tulopoliittisista ratkaisuista. Työmarkkinakeskusjärjestöt julkaisivat vuonna 2016 kannanoton Suomen mallista, jossa todettiin, että seuraavilla neuvottelukierroksilla palkankorotusten taso määräytyisi vientialojen kilpailukyvyyn, julkisen talouden tasapainon, työllisyyden ja tuottavuuskehityksen perusteella. Suomen mallin valmistelu jäi kesken.

Neuvottelukierrokset (2017–2018, 2019–2020, 2020-2021) olivat liittotason kierroksia, joissa muut alat seurasivat melko tarkasti viennin päänavausta. Viimeisimpinä muutoksina Metsäteollisuus ry ilmoitti vuonna 2020 luopuvansa työehtosopimustoiminnasta, ja alalla siirryttiin yrityskohtaiseen sopimiseen. Teknologiateollisuus ry ilmoitti siirtyvänsä vuonna 2021 malliin, jossa yritykset voivat valita, kuuluvatko ne valtakunnallisen työehtosopimuksen vai yrityskohtaisen sopimuksen piiriin.<sup>7</sup>

Vuonna 2022 hyväksyttiin kunta- ja hyvinvointialan työriidassa sovittelulautakunnan esittämä sovintoehdotus, jonka mukainen malli turvasi sopimuksen piiriin kuuluville työntekijöille vähintään niin sanotun yleisen linjan mukaiset palkankorotukset kolmeksi vuodeksi. Yleinen linja määriteltiin kemianteollisuuden, teknologiateollisuuden ja auto- ja kuljetusalan palkankorotusten keskiarvona. Ratkaisuun sisältyi viisivuotinen kunta- ja hyvinvointialan palkkarakenteita ja palkkausjärjestelmiä koskeva kehittämisohjelma, jossa korotus rajattiin keskimäärin prosenttiin vuodessa. Korotukset toteutetaan paikallisina järjestelyinä.<sup>8</sup> Toteutuvien korotusten suuruuteen vaikuttaa se, minkä suuruisia yleisen linjan mukaiset korotukset tulevat olemaan kehittämisohjelman voimassaoloaikana. Kehittämisohjelmalla uudistetaan palkkausjärjestelmät eri sopimusaloilla ja edistetään työvoiman saatavuutta, paikallista sopimista ja turvataan työmarkkinoiden pisin työrauha. Kehittämisohjelma ja muut sovintoesityksiin perustuvat kunta- ja hyvinvointialan virka- ja työehtosopimukset kaventavat Kunta- ja hyvinvointialuetyöntekijöiden (KT) arvion mukaan miesten ja naisten välistä palkkaeroa vuositasolla 0,35 prosenttiyksikköä ja oletetusti viiden vuoden aikana 1,77 prosenttiyksikköä.

---

<sup>5</sup> [Mitä ovat keskitetty työmarkkinaratkaisu, tulopoliittinen kokonaisratkaisu ja liittokohtainen työmarkkinaratkaisu?](#), Nyman, Leena, 2016.

<sup>6</sup> [EK luopuu keskusjärjestösopimuksista, sopiminen jatkuu liittojen toimesta](#), Oksala 2017.

<sup>7</sup> Uusi työmarkkinamalli Suomelle?, Kauhanen 2022. [Julkaistu osana ETLA:n Suhdanne Syksy 2022 - julkaisua](#), s. 81-82.

<sup>8</sup> [Valtakunnansovittelijan tiedote 8.6.2022](#).

## 2.2 Nykytilan arviointi

### 2.2.1 Valtiollinen sovittelujärjestelmä

Työriitalaissa säädetään valtakunnansovittelijan johdolla tapahtuvasta työriitojen sovittelusta. Valtakunnansovittelijan ja sovittelijan tehtävät määritellään työriitalaissa. Lisäksi määrättyä sovittelutehtävää varten voidaan asettaa sovittelulautakunta. Työriitalaissa tai työriita-asetuksessa ei aseteta tarkempia määräyksiä sovittelijalautakunnan tehtävistä tai siitä, mitä määrättyllä sovittelutehtävällä tarkoitetaan. Sovittelulautakunnan asettaminen on ollut harvinaista.<sup>9</sup> Edellisen kerran sovittelulautakunta on asetettu vuonna 2022 sovitteluun kunta- ja hyvinvointialan työriitaa. Sovittelulautakunnassa on kyse vaihtoehdoista sovittelumenettelystä, joka kytkeytyy läheisesti valtakunnansovittelijan johtamaan valtiolliseen sovittelujärjestelmään. Valtakunnansovittelija tai muu työriitaa hoitava sovittelijan voi tehdä työ- ja elinkeinoministeriölle esityksen sovittelulautakunnan asettamisesta, ja ministeriö määrää sovittelulautakunnan jäsenet. Näin ollen valtakunnansovittelijan esitys lautakunnan asettamisesta on tarkoituksenmukaisuusharkintaa ja ministeriön asettamalla lautakunnalla on liityntä valtiolliseen sovitteluun ja julkiseen valtaan. Sovittelulautakunnan asettaminen mahdollistaa tietyn alan erityisosaamisen hyödyntämisen.<sup>10</sup> Osapuolet voivat myös itse asettaa työriitalain 15 §:n mukaan työriidan sovittelua tai ratkaisua varten erityisen toimielimen, joka on selkeästi valtiollisen sovittelun ulkopuolella.

#### 2.2.1.1 Työmarkkinoiden yleisen linjan noudattaminen sovittelutoiminnassa

Sovittelutoimessa sovittelijan tulee ensisijaisesti pyrkiä johtamaan riitapuolet sovintoon lähinnä heidän omien ehdotusten ja tarjoustensa pohjalta. Sovittelijan tulee kuitenkin ehdottaa riitapuolten omiin ehdotuksiin ja tarjouksiin sellaisia myönnytyksiä ja tasoituksia, mitä tarkoituksenmukaisuus ja kohtuus näyttävät vaativan.

Valtakunnansovittelijat ovat katsoneet 1960-luvun jälkimmäiseltä puoliskolta lähtien olevansa sidottuja työmarkkinoilla sopimusneuvottelujen yhteydessä syntyneeseen yleiseen linjaan. Valtakunnansovittelija Keijo Liinamaan 1960-luvun puolivälissä esittämän käsityksen mukaan tarkoituksenmukaisuuden ja kohtuuden huomioon ottaminen ilmensi sitä, että sovittelijan oli tarkasteltava riitakysymystä laajemmalti kuin pelkästään riitapuolten keskinäisenä kysymyksenä. Jos työmarkkinajärjestöjen merkittävässä sopimusratkaisussa omaksuttiin yhtenäisiä yleislinjoja, niitä ei voitu kohtuullisuuden mittapuuna ohittaa sovittelussa. Poikkeamia yleisestä linjasta pidettiin mahdollisina vain esimerkiksi alakohtaisista erikoisolosuhteista johtuvista syistä ja poikkeamat oli pyrittävä asettamaan oikeaan suhteeseen yleisen linjan kanssa. Sama peruslähtökohta on näkynyt valtakunnansovittelijoina myöhemminkin toimineiden sovittelijoiden esittämissä käsityksissä yleisen linjan asemasta sovittelussa. Sovittelijat ovat perustelleet kannanottojaan sillä, että työmarkkinajärjestöt kantavat vastuun työmarkkinoiden sopimustoiminnasta ja sen sisällöstä. Työriitojen sovittelu palvelee työmarkkinajärjestöjä, minkä vuoksi sovittelijan on tarkoituksenmukaisuutta ja kohtuutta arvioidessaan otettava huomioon paitsi kunkin alan olosuhteet myös muun muassa työmarkkinakentän yleinen tilanne, keskusjärjestöjen väliset sopimukset ja työehtosopimuspolitiikan yleinen linja. Sovittelija ei näin ollen voi yksittäisissä työriidoissa olennaisesti poiketa työmarkkinajärjestöjen laajalti hyväksymistä ratkaisuksista.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Tiitinen & Ruponen 1998, Helsingin yliopisto: Työriitojen sovittelu, s. 42.

<sup>10</sup> Koulu, Risto 2009, Helsingin yliopisto: Sovittelu työriidoissa s. 42 ja 51.

<sup>11</sup> Oikeuden perusteokset - Työoikeus, Koskinen 2018. (V Kollektiivinen työoikeus – 5. Työriitojen sovittelu – Riitapuolten johtaminen sovintoon).

Valtakunnansovittelijoiden sidonnaisuudesta työmarkkinoilla sopimusneuvottelujen yhteydessä syntyneeseen yleiseen linjaan ei ole säädetty työriitalaissa.

Sille, että valtakunnansovittelijan toimisto on ollut sitoutunut työmarkkinoiden yleiseen linjaan jo vuosikymmenten ajan, on selkeät perusteet sekä työmarkkinoiden toimivuuden ja häiriöttömyyden että talouden yleisen kehityksen näkökulmasta.

Eri alojen sopimusratkaisut ovat kytköksissä toisiinsa ja eri alat vertaavat sopimusratkaisuja keskenään. Jos sovittelussa ei noudatettaisi yleistä ratkaisulinjaa, olisi hyvin todennäköistä, että työtaistelu-uhkia ja työtaisteluita olisi selvästi nykyistä enemmän. Neuvottelut todennäköisesti päätyisivät nykyistä useammin sovitteluun, jossa pyrittäisiin hakemaan muita aloja korkeampia palkankorotuksia. Tällainen tilanne johtaisi hyvin todennäköisesti hinta-palkkakierteeseen ja olisi kestävä sekä talouden että sovittelujärjestelmän toimivuuden kannalta. Noudatetulla käytännöllä on siis dissuasiivinen eli ennaltaehkäisevä vaikutus.

Työriitojen sovittelussa on noudatettu niin sanottua päänavauksen suojelun periaatetta. Jos tällaista periaatetta ei olisi, päänavaajaratkaisun aikaansaaminen olisi vielä nykyistäkin hankalampaa, koska sopimusosapuolilla ei olisi mitään varmuutta myöhemmissä neuvotteluissa noudatetusta tasosta.

Viimeaikaisessa työmarkkinakäytännössä ja sovittelutoiminnassa huomioitu yleinen linja on lähtökohtaisesti muodostunut palkantarkistusten ja laskettavissa olevien työehtosopimusmääräysten muutosten kokonaiskustannusvaikutuksesta. Yleisen linjan mukaiseen kustannusvaikutukseen ovat vaikuttaneet lisäksi esimerkiksi kertaerät, työehtosopimuskauden pituus, palkantarkistusten ajankohdat ja palkantarkistusten suuruudet eri ajankohtina. Yleisen linjan on lähtökohtaisesti katsottu ajallisesti ulottuvan sen syntymisestä seuraavan yleisen linjan syntymiseen.

Työehtosopimuksissa on toisinaan sovittu niin sanotusta verrokkialakirjauksesta, jolla tulevien ratkaisujen tasoa peilataan niin sanottuun verrokkialaan.<sup>12</sup> Verrokkialakirjauksella on voitu varautua esimerkiksi tilanteeseen, jossa yleisen linjan muodostavaa ratkaisua ei ole syntynyt.

Sovittelijalla on mahdollisuus esittää sovintoehdotus. Jos sovittelija ei saa työriitaa neuvotteluilla eikä muutoin sovituksi, hän voi esittää riitapuolille kirjallisen sovintoehdotuksen ja kehottaa näitä määräämässään lyhyessä ajassa hyväksymään sen. Työriitalaissa ei säädetä sovintoehdotuksen sisällöstä. Myöskään sovittelulautakunnan antamasta sovintoehdotuksesta ei ole määräyksiä työriitalaissa eikä -asetuksessa. Käytännössä lautakunta seuraa valtakunnansovittelijan toimiston vakiintuneita käytänteitä tai sopii työnsä aloittaessaan toimintatavoistaan. Sovittelulautakuntaa on asetettu niin harvoin, ettei sen vakiintuneesti noudattamia käytänteitä ole muodostunut.<sup>13</sup> Siten ehdotettavilla muutoksilla olisi merkitystä etenkin sovittelulautakunnan kannalta. Työriitalaissa ei velvoiteta työriidan osapuolia saavuttamaan sovintoa. Työriidan osapuolet päättävät valtakunnansovittelijan esittämän sovintoehdotuksen hyväksymisestä. Jos riidan osapuolet eivät hyväksy sovintoehdotusta, sovittelijan tulee harkita, jatketaanko sovittelua vai keskeytetäänkö se.

---

<sup>12</sup> Esimerkki verrokkialakirjauksesta s. 107 alkaen, Palvelualojen työnantajat PALTA ry:n ja Posti- ja logistiikkaunioni PAU ry:n työehtosopimus 2021-2025. Julkaistu osoitteessa: [viestinvalitys-ja-logistiikka-alan-tes-2021-2025-final.pdf \(pau.fi\)](https://www.pau.fi/mediatiedotteet/2021/12/2021-2025-final.pdf)

<sup>13</sup> Koulu 2009, s. 41.

Valtakunnansovittelijan virka on työriitalain 1 §:ssä todetulla tavalla perustettu työriitojen sovittelujen lisäksi *työmarkkinoiden toimivuuden edistämiseksi*. Sovittelijan tehtävät liittyvät siten sekä työriitojen sovitteluun että työmarkkinaosapuolten välisten suhteiden ja muutoinkin työmarkkinoiden toimivuuden edistämiseen.<sup>14</sup> Työmarkkinoiden toimivuutta tukee se, että työmarkkinoilla muodostunut käytäntö huomioidaan myös sovittelutoiminnassa. Lain 3 §:n 2 momentin mukaan sovittelijan on pyrittävä yhteistoiminnassa työmarkkinajärjestöjen kanssa edistämään työnantajien sekä työntekijöiden ja virkamiesten sekä niiden järjestöjen välisiä suhteita. Lain esitöissä (HE 52/1961 vp, s. 2) viitataan sovittelijan tehtävien osalta työmarkkinoiden vakauden edistämiseen neuvotteluilla, joissa valtakunnansovittelija toimii osapuolten apuna ja vaikuttaa tarkoituksenmukaiseen kehitykseen.

Voimassa olevan työriitalain tulkinnanvaraiset ”tarkoituksenmukaisuuden ja kohtuuden” käsitteet voivat kuitenkin aiheuttaa työmarkkinoilla epävarmuutta siitä, seurataanko sovittelutoiminnassa työmarkkinoilla muodostuneita käytänteitä, kuten yleistä linjaa. Tämä voi lisätä työtaisteluiden määrää. Sovittelija arvioi tietyn alan yhteiskunnallista merkitystä ja verkottuneisuutta ja sovittelutoiminnassa syntyneiden ratkaisujen vaikutusta työmarkkinadynamiikkaan. Tämä ei kuitenkaan yksiselitteisesti käy ilmi voimassa olevasta työriitalaista. Sovittelutoiminnassa syntyneet ratkaisut heijastuvat työmarkkinoiden lisäksi palkanmuodostuksen toimivuuteen. Toimiva palkanmuodostus on yksi keskeisistä Suomen kilpailukykyä ja kansantalouden kokonaisuutta tukevista osatekijöistä. Työriitalain sovittelumenettelyä koskevat velvoitteet ovat pysyneet lähes muuttumattomina 1960-luvulta lähtien, vaikka Suomen työmarkkinat ja asema globaalissa kilpailussa ovat muuttuneet. Koska tuottavuuteen voidaan vaikuttaa vain välillisesti ja uudistukset vaikuttavat hitaasti, on palkanmuodostuksella keskeinen rooli Suomen kilpailukyvyn turvaamisessa.<sup>15</sup> Suomen vientivetoinen talous on altis globaaleille kriiseille ja siten kansantalouden kokonaisuutta sekä työmarkkinoiden ja palkanmuodostuksen toimivuutta edistävien tekijöiden huomiointia sovittelutoiminnassa on tarpeen vakiinnuttaa lain tasolla.

Myös sovittelulautakunnan ratkaisuilla voi olla vastaavia heijastevaikutuksia työmarkkinoiden ja palkanmuodostuksen toimivuuteen ja kansantalouden kokonaisedun toteutumiseen. Sovittelulautakunnassa noudatettavasta menettelystä ei ole säädetty lainkaan. Edellä mainituista syistä on perusteltua, että myös valtiollisen sovittelutoiminnan piiriin kuuluvassa sovittelulautakunnassa noudatetaan vastaavia periaatteita kuin valtakunnansovittelijan johdolla tapahtuvassa sovittelutoiminnassa. Käytäntöjen yhdenmukaistamiseksi ja sovittelulautakunnan riittävän asiantuntemuksen varmistamiseksi on perusteltua, että valtakunnansovittelija tai hänen määräämänsä sivutoiminen sovittelija toimisi jatkossa sovittelulautakunnan puheenjohtajana.

### 2.2.2 Palkanmuodostuksen ja avoimen sektorin merkitys Suomen kilpailukyvyille

Palkanmuodostus on työllisyyden ja kasvun kannalta keskeinen taloudellinen mekanismi, ja rahaliiton jäsenvaltiossa sen merkitys korostuu entisestään. Palkat määrittävät pitkälti sen, miten talous sopeutuu kohtaamiinsa yllätyksiin, sillä yksittäisissä rahaliiton jäsenvaltioissa ei ole mahdollisuutta korjata tilannetta valuuttakurssin kautta tai nimelliskorkoa muuttamalla. Hinnat

---

<sup>14</sup> Oikeuden perusteokset - Työoikeus, Koskinen 2018. (V Kollektiivinen työoikeus – 5. Työriitojen sovittelu – Sovittelun asema).

<sup>15</sup> [Tuovatko palkat joustoa ja kilpailukykyä talouteen rahaliitossa? – Euro ja talous](#). Suomen Pankin analyysi 11.6.2019.

ja palkat määräävät myös rahaliittoon kuuluvan maan reaalisen valuuttakurssin ja ovat siten keskeisessä osassa vaikuttamassa kilpailukyyn kehitykseen.<sup>16</sup>

Palkanmuodostusjärjestelmän tulisi kyetä lyhyellä aikavälillä joustamaan ennakoidusta selvästi poikkeavissa olosuhteissa. Toisaalta palkanmuodostusjärjestelmän tulisi johtaa pitkällä aikavälillä suotuisaan työllisyyskehitykseen ja talouden tasapainoiseen kasvuun. Pitkällä aikavälillä palkanmuodostuksella on keskeinen merkitys rahaliiton jäsenvaltioissa myös siksi, että tuottavuuden tai muiden maiden kustannusten kasvun ylittävä työkustannusten nousu johtaa kustannuskilpailukyyn heikkenemiseen eikä nimellinen valuuttakurssi reagoi. Tämä voi vaarantaa talouden avoimen sektorin menestymisen kansainvälisillä markkinoilla ja syödä pitkän aikavälin kasvumahdollisuuksia.<sup>17</sup>

Rahaliiton pienelle jäsenvaltiolle kustannuskilpailukyyn säilyttäminen on keskeinen tavoite, sillä se luo edellytykset avoimen sektorin menestymiselle ja siten työpaikkojen ja arvonlisän kasvulle. Kustannuskilpailukyvyllä voidaan nähdä olevan sellainen ”tasapainotaso”, jolla tuotannon ja työllisyyden edellytykset talouden avoimella sektorilla ovat pidemmän aikavälin trendinsä mukaiset. Kustannuskilpailukyyn säilyttäminen on perusteltua ottaa lähtökohdaksi, kun tarkastellaan, minkälainen palkkojen nousuvauhti on sopusoinnussa talouden tasapainoisen kasvun kanssa. Tällöin on tuottavuuden ja hintakehityksen lisäksi huomioitava myös työkustannusten ja työn tulo-osuuden kehitys keskeisissä kilpailijamaissa ennen kuin voidaan päätellä, tukeeko palkanmuodostus talouden tasapainoista kasvua.<sup>18</sup>

Viime vuosien globaalit kriisit ovat korostaneet kustannuskilpailukyyn tärkeyttä. Kustannuskilpailukykyä on viime vuosina ylläpitänyt kauppakumppanimaita maltillisempi työn hinnan kasvu. Kestävä kustannuskilpailukyyn kohentuminen pitkällä aikavälillä edellyttäisi työn tuottavuuden kasvua suhteessa kauppakumppanimaihin. Komission talousennusteen mukaan Suomen kustannuskilpailukyky paranee hieman vuonna 2024 kauppakumppanimaita hitaamman työn hinnan kasvun vuoksi ja pysyy suurin piirtein ennallaan vuonna 2025. Ennustekuvaan liittyy kuitenkin epävarmuustekijöitä sekä työn tuottavuuden että työn hinnan osalta.<sup>19</sup>

### **2.3 Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet**

Suomi on ratifioinut useita kansainvälisiä sopimuksia, jotka koskevat ammatillista järjestäytymisvapautta ja kollektiivista neuvottelumenettelyä.

#### **2.3.1 Kansainvälinen työjärjestö ILO**

*Yleissopimukset ammatillisesta järjestäytymisvapaudesta ja kollektiivisesta neuvottelumenettelystä*

ILO:n yleissopimuksessa nro 87 ammatillisesta järjestäytymisvapaudesta ja ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelusta (SopS 45/1949) turvataan työntekijöiden ja työnantajien ammatillinen järjestäytymisvapaus. Yleissopimuksen 3 artiklan mukaan työntekijöiden ja työnantajien järjestöillä on oikeus laatia omat sääntönsä ja ohjeensa, valita vapaasti edustajansa,

---

<sup>16</sup> [Tuovatko palkat joustoa ja kilpailukykyä talouteen rahaliitossa? – Euro ja talous](#) 2019.

<sup>17</sup> [Tuovatko palkat joustoa ja kilpailukykyä talouteen rahaliitossa? – Euro ja talous](#) 2019.

<sup>18</sup> [Tuovatko palkat joustoa ja kilpailukykyä talouteen rahaliitossa? – Euro ja talous](#) 2019.

<sup>19</sup> [Kustannuskilpailukyyn kestävä kohentuminen edellyttäisi työn tuottavuuden kasvua – Euro ja talous](#) 2024.

järjestää hallintonsa ja toimintansa sekä laatia toimintaohjelmansa. Julkisten viranomaisten on vältettävä kaikkea sellaista asiaan puuttumista, joka on luonteeltaan tätä oikeutta rajoittavaa tai sen laillista käyttöä vaikeuttavaa. Sopimuksen 8 artiklan 2 kohdan mukaan maan lainsäädäntöä ei saa laatia eikä soveltaa siten, että se loukkaisi tämän sopimuksen mukaisia takeita. Sopimuksen 11 artiklassa velvoitetaan jäsenvaltioita toimenpiteisiin työntekijöiden ja työnantajien ammatillisen järjestäytymisoikeuden vapaan harjoittamisen turvaamiseksi.

Lisäksi ammatilliseen järjestäytymisoikeuteen liittyy muun muassa julkisen sektorin järjestäytymisoikeuden suojelua ja palvelussuhteen ehtojen määräämismenettelyä koskeva yleissopimus nro 151 (SopS 15/1981). Sen 8 artiklan mukaan palvelussuhteen ehtoja määrättäessä syntyvät riidat on pyrittävä ratkaisemaan, sen mukaan kuin on sopivaa maan olosuhteiden kannalta, osapuolten välisin neuvotteluin taikka osapuolten välisen luottamuksen varmistamiseksi - riippumatonta ja puolueetonta menettelyä käyttäen, kuten välitystä, sovittelua ja välimiesmenettelyä.

ILO:n yleissopimus nro 98 koskee järjestäytymisoikeuden ja kollektiivisen neuvottelu-oikeuden periaatteiden soveltamista (SopS 32/1951). Yleissopimuksen 1 artiklassa edellytetään, että työntekijöitä suojellaan kaikelta ammatillista järjestäytymistä vastaan kohdistuvalta toiminnalta, kun kysymys on heidän työsuhteistaan. Sopimuksen 4 artiklan mukaan, jos on tarpeellista, on ryhdyttävä kansallisten olosuhteiden mukaisiin toimenpiteisiin, jotta suositeltaisiin ja edistettäisiin niiden menettelytapojen kaikenpuolista kehittämistä ja käyttämistä, jotka koskevat työnantajien tai työnantajajärjestöjen sekä toisaalta työntekijöiden järjestöjen välillä käytäviä vapaaehtoisia työehtosopimusneuvotteluja työehtojen järjestämiseksi.

Suomi on ILO:n jäsenenä sitoutunut tunnustamaan yleissopimusten valvontajärjestelmän, jota toteuttavat vuonna 1951 perustettu yhdistymisvapauskomitea (CFA) ja vuonna 1926 perustettu asiantuntijakomitea (CEACR). Nämä toimivat ILO:n hallintoneuvoston alaisuudessa.

ILO:n yhdistymisvapauskomitean tehtävänä on määrittää, onko jokin lainsäädäntö tai käytäntö yleissopimuksissa vahvistettujen järjestäytymisvapauden ja kollektiivista neuvottelumenettelyä koskevien periaatteiden mukainen. Komitean tehtävä rajoittuu sille esitettyjen väitteiden tutkimiseen. Komitea voi suositella, että hallintoneuvosto kiinnittää asianomaisten hallitusten huomion havaitsemiinsa epäkohtiin ja kehottaa niitä ryhtymään asianmukaisiin toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi (Compendium of rules applicable to the Governing Body of the International Labour Office: Introductory note, Standing Orders and Annexes, 15.4.2024). Yhdistymisvapauskomiteassa on riippumaton puheenjohtaja sekä työnantajia, työntekijöitä ja hallituksia edustavat jäsenet. Sen ratkaisut perustuvat kolmikantaiseen neuvotteluun.

ILO:n asiantuntijakomitea on riippumaton elin, jonka tehtävänä on tutkia ILO:n yleissopimusten ja suositusten soveltamista ILO:n jäsenmaissa. Asiantuntijakomitea tekee puolueettoman ja teknisen analyysin siitä, miten jäsenvaltiot soveltavat yleissopimuksia lainsäädännössä ja käytännössä, ottaen samalla huomioon erilaiset kansalliset realiteetit ja oikeusjärjestelmät. Näin tehdessään sen on määriteltävä yleissopimusten määräysten oikeudellinen soveltamisala, sisältö ja merkitys. Asiantuntijakomitean lausunnot ja suositukset eivät ole sitovia, vaan niiden tarkoituksena on ohjata kansallisten viranomaisten toimintaa (The Standards Initiative - Appendix I - Outcome of the Tripartite Meeting on the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87), in relation to the right to strike and the modalities and practices of strike action at national level). ILO:n yhdistymisvapauskomitean mukaan oikeus neuvotella vapaasti työnantajien kanssa työoloista on olennainen osa järjestäytymisvapautta, ja ammattiliitoilla olisi oltava oikeus työehtosopimuksiin pyrkiä parantamaan edustamiensa henkilöiden elinolosuhteita ja työoloja. Viranomaisten olisi

pidättäydyttävä puuttumasta ammattiliittojen toimintaan siten, että tätä oikeutta rajoitettaisiin tai estettäisiin sen laillinen käyttö. Tällainen puuttuminen loukkaisi periaatetta, jonka mukaan työntekijöiden ja työnantajien järjestöillä olisi oltava oikeus organisoida toimintansa ja laatia ohjelmansa (CFA Compilation 2018, kohta 1232). Viranomaisten yksipuolisesti toteuttamat toimet neuvoteltavien kysymysten rajoittamiseksi ovat yhdistymisvapauskomitean mukaan usein ristiriidassa yleissopimuksen nro 98 kanssa (CFA Compilation 2018, kohta 1290).

Kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistämistä koskeva ILO:n yleissopimus nro 154 (SopS 71/1983) ja sitä täydentävä suositus nro 163 ovat avainasemassa yleissopimuksen nro 98 peruseriaatteiden edistämiseksi ja toteuttamisessa käytännössä. Nämä täydentävät yleissopimusta nro 98 määrittelemällä, millaisia toimenpiteitä voidaan hyväksyä työehtosopimusneuvottelujen edistämiseksi ja kollektiivisen neuvotteluoikeuden tehokkaaksi käyttämiseksi. Sopimuksen toimeenpanossa on jossain määrin kansallista liikkumavaraa. Sopimuksessa edellytetyt toimenpiteet voidaan toimeenpanna useilla eri tavoilla erilaisia kansallisia konteksteja, taloudellisia ja sosiaalisia tilanteita, lainsäädäntökehyksiä ja työmarkkinajärjestelmiä kunnioittaen. Yleissopimus koskee kaksikantaisia työmarkkinaosapuolten välisiä neuvotteluita.

Yleissopimuksessa nro 154 veloitetaan ryhtymään kansallisten olosuhteiden mukaisiin toimenpiteisiin kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistämiseksi. Kollektiivisella neuvottelumenettelyllä tarkoitetaan yleissopimuksessa neuvotteluja, joita käydään työnantajan tai työnantajajärjestön ja työntekijäjärjestön välillä ja joiden tarkoituksena on määrätä työehdoista, säädellä työnantajien ja työntekijöiden välisistä suhteista tai työnantajajärjestön ja työntekijäjärjestön välisistä suhteista. Yleissopimus nro 154 koskee vain neuvotteluprosessia, eikä yleissopimuksessa edellytetä, että osapuolet pääsevät neuvotteluissa sopimukseen.

Yleissopimuksessa on määräyksiä kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistämisestä. Sopimuksen 5 artiklan e alakohdan mukaan työriitojen sovitteluelimet ja -tavat olisi suunniteltava sellaisiksi, että ne osaltaan edistävät kollektiivisen neuvottelumenettelyn käyttöä. Asiantuntijakomitea kiinnittää huomiota työmarkkinaosapuolten autonomiaan työehtosopimusneuvotteluissa. Komitea korostaa sovittelu- ja välimiesmenettelyjen vapaaehtoisuutta ja viranomaisten mahdollisimman vähäistä puuttumista neuvotteluprosessiin ([CEACR report 2013](#), kohta 307-308, CFA Compilation 2018).

ILO:n asiantuntijakomitea erottelee määritelmällisesti toisistaan sovittelun (*conciliation, mediation*) ja välimiesmenettelyn (*arbitration*). *Conciliation*-termillä asiantuntijakomitea viittaa sovittelun alkuvaiheeseen, jossa sovittelija pyrkii osapuolten keskinäisissä neuvotteluissa lähentämään osapuolia ja heidän kantojaan. *Mediation*-termillä tarkoitetaan sovittelua, jossa sovittelija voi esittää osapuolille ei-sitovia sovintoehdotuksia tai suosituksia. Välimiesmenettelyssä (*arbitration*) osapuolet ovat sidottuja välitystuomioistuimen ratkaisuun. Jos sovittelumenettelyt (*conciliation, mediation*) ovat luonteeltaan vapaaehtoisia ja osapuolten hyväksyttävissä, ne eivät ole ongelmallisia työehtosopimusneuvotteluiden periaatteisiin nähden, sillä niiden tehtävänä on tukea osapuolten keskinäistä neuvottelua. Menettelyn vaikutukset osapuolten työmarkkina-autonomiaan riippuvat menettelyn luonteesta ja siitä, kuinka menettelystä säädetään laissa ([CEACR report 2013](#), kohta 427).

Sopimuksen 6 artiklan mukaan yleissopimuksen määräykset eivät ole esteenä sellaisten työelämän suhteita varten perustettujen järjestelmien toiminnalle, joissa kollektiivinen neuvottelumenettely sisältyy sovittelu ja/tai välimiesmenettelyyn tai -instituutioon, johon kollektiivisen neuvottelumenettelyn osapuolet osallistuvat vapaaehtoisesti. Sopimuksen 7 artiklan mukaan ennen kuin julkiset viranomaiset ryhtyvät kollektiivisen neuvottelumenettelyn tukemista ja edistämistä tarkoitaviin toimenpiteisiin, niiden tulee neuvotella ja mikäli



mahdollista sopia toimenpiteistä työnantajien ja työntekijöiden järjestöjen kanssa. Sopimuksen 8 artiklan mukaan kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistämistä tarkoittavia toimenpiteitä ei saa suunnitella sellaisiksi tai soveltaa sillä tavalla, että ne ovat esteenä kollektiivisen neuvottelumenettelyn riippumattomuudelle. Yhdistymisvapauskomitea painottaa riitojenratkaisuelimen puolueettomuutta.

### 2.3.1.1 Työmarkkinaosapuolten autonomia ja sovittelumenettelyn riippumattomuus

Yhdistymisvapauskomitea ja asiantuntijakomitea ovat korostaneet työriitojen sovittelumenettelyiden puolueettomuutta ja riippumattomuutta, jotta osapuolten luottamus niiden antamaan ratkaisuun voidaan käytännössä varmistaa (CFA Compilation 2018 1323 ja 1325, CEARC report 2013, kohta 605). Yhdistymisvapauskomitean mukaan työriidan osapuolten luottamusta nauttivan puolueettoman ja riippumattoman kolmannen osapuolen välintulo voi riittää ratkaisemaan työriitatilanteen, jossa osapuolet eivät itse pääse sovintoon (CFA Compilation 2018, kohta 1323). Asiantuntijakomitean mukaan hyvin usein elinten ja menettelyjen riippumattomuuden ja puolueettomuuden ja siten osapuolten luottamuksen takaamiseksi kansallisessa lainsäädännössä ja oikeusjärjestelmässä myönnetään riitojenratkaisuelimille laaja autonomia suhteessa viranomaisiin. Riippumattomuusvaatimus liittyy myös sovittelijan henkilöön ja sovittelutoimielinten kokoonpanoon (CEACR report 2013, kohta 437).

ILO:n yhdistymisvapauskomitea ja asiantuntijakomitea ovat ottaneet kantaa yleisen edun huomioimiseen ja työmarkkinaosapuolten autonomiaan suhteessa viranomaisiin. Kaiken välimiesmenettelyä ja työriitojen sovittelua koskevan lainsäädännön, jonka tarkoituksena on edistää osapuolten välisiä kollektiivisia neuvotteluita, tulee taata työehtosopimusosapuolten autonomia. Sen sijaan, että viranomaisille annettaisiin toimivalta puuttua neuvotteluihin esimerkiksi yleiseen etuun liittyvien talous- ja sosiaalipoliittisten kysymysten edistämiseksi, tulisi tällaisten tavoitteiden huomioinnin pikemmin perustua vapaaehtoisuuteen (CFA Compilation 2018 kohta 1326, 2006 Digest, kohta 933). Osapuolia voidaan vapaaehtoisten keskustelujen pohjalta kannustaa huomioimaan työehtosopimuksissa esimerkiksi yleistä etua edistäviä talouspoliittisia kysymyksiä. Työriitatilanteissa viimesijaisen ratkaisun tulee kuitenkin olla työriidan osapuolilla ([CEACR report 2013, kohta 301](#)). Yhdistymisvapauskomitea on katsonut, että lainsäädäntö, joka antoi työministeriölle toimivallan säännellä palkkoja, työaikoja, vapaita ja työehtoja siten, että näitä määräyksiä oli noudatettava työehtosopimuksissa, johti siihen, ettei keskeisistä työehdoista voinut sopia työehtosopimuksin ja oli siten ristiriidassa yleissopimuksen nro 98 4 artiklan kanssa (CFA Compilation 2018, kohta 1299).

Yhdistymisvapauskomitean mukaan yleissopimuksen nro 98 kanssa ristiriidassa on se, että työmarkkinaosapuolten allekirjoittaman työehtosopimuksen pätevyyden edellytyksenä on viranomaisen hyväksyntä (CFA Compilation 2018, kohta 1438). Vastaavasti yleissopimuksen nro 98 4 artiklan vastaisena on pidettävä lainsäädäntöä, jonka mukaan talouspoliittisista syistä työehtosopimuksen pätevyyden edellytyksenä on työministeriön hyväksyntä, mikä johtaisi siihen, etteivät työmarkkinaosapuolet voi sopia palkoista vapaasti. Tällainen lainsäädäntö ei ole yhteensopivaa 4 artiklasta johtuvaan vapaaehtoisten työehtosopimusneuvotteluiden edistämisvelvollisuuteen nähden (CFA Compilation 2018, kohta 1439).

Yhdistymisvapauskomitea on arvioinut myös työmarkkinaosapuolille asetettua velvoitetta sitoutua tulevissa työehtosopimuksissa noudattamaan tuottavuutta turvaavia kriteerejä. Kyseisessä tapauksessa palkkatasoja ei voitu sitoa indeksiin ja ne oli mukautettava tuottavuuskehitykseen. Komitea kiinnitti huomiota siihen, että suhdannepolitiikan toteuttamiseksi hallitus voi pakottavista syistä harkita, että palkkatasoja ei voi vapaasti sopia



työehtosopimuksissa. Tällaisten rajoitusten tulisi olla poikkeuksellisesti ja ainoastaan tarpeellisessa laajuudessa käytettäviä toimia, joita ei saa soveltaa tarpeettoman pitkään. Rajoitusten yhteydessä olisi toteutettava tarvittavat toimet työntekijöiden elintason turvaamiseksi. Toisiaan seuraavien rajoituskausien asettaminen palkoista sopimiselle voi johtaa palkkanuovotteluiden keskeytymisen pitkittymiseen, mitä on pidettävä vapaaehtoisiin kollektiivisiin neuvotteluihin kannustamisen vastaisena (CFA Compilation 2018, kohta 1461).

Yhdistysvapauskomitea on arvioinut yleissopimusten nro 87 ja 98 velvoitteita välimiesmenettelyssä. Islantia koskenut tapaus liittyi merenkulkualan pitkäkestoiseen työriitaan ja maassa aiemmin voimassa olleeseen lainsäädäntöön. Lain sanamuoto ei antanut Islannin välitystuomioistuimelle tulkinnanvaraa, koska määräys rajoitti suuresti sen toimintavapautta käsillä olevan tapauksen ratkaisemisessa. Kansallisen lain mukaan laissa tarkoitettuja palkkoja ja ehtoja määrättäessä välitystuomioistuimen oli otettava huomioon kauppalaivojen voimassa olevat palkat ja sopimusehdot sekä maan yleinen palkkakehitys. Säännös sisällytettiin lakiin vuonna 1990 työmarkkinaosapuolten laajan yhteisymmärryksen tuloksena syntyneen sopimuksen seurauksena. Sopimuksella ja siihen perustuneella lainsäädännöllä pyrittiin puuttumaan Islannin taloutta vuosikymmeniä vaivanneeseen sitkeään inflaatioon.

Yhdistysvapauskomitea muistutti Islannin hallitusta siitä, että osapuolten luottamuksen saavuttamiseksi ja säilyttämiseksi minkä tahansa välimiesmenettelyn tulee olla aidosti riippumaton eikä välimiesmenettelyn lopputulosta tule määrittää ennalta lainsäädännöllisillä kriteereillä (ks. CFA compilation 2006 kohdat 569. ja 995. sekä CFA 299 th Report Case No. 1768, para. 110.).

#### 2.3.1.2 Palkkatasa-arvo

Suomi on ratifioinut ILO:n yleissopimuksen nro 100 samanarvoisesta työstä miehille ja naisille maksettavasta samasta palkasta.

Yleissopimuksen 2 artiklan mukaan jokaisen jäsenvaltion tulee voimassaolevan palkkojenmääräämismenetelmän mukaisella tavalla edistää ja, siinä määrin kuin tämä menetelmä sallii, turvata samanarvoisesta työstä miehille ja naisille maksettavan saman palkan periaatteen soveltaminen kaikkiin työntekijöihin. Tätä periaatetta voidaan soveltaa kansallisella lainsäädännöllä tai siinä määritellyllä palkanmuodostusjärjestelmällä, työnantajien ja työntekijöiden välisillä työehtosopimuksilla tai yhdistämällä edellä mainittuja soveltamistapoja.

Yleissopimuksen 3 artiklassa veloitetaan jäsenvaltioita, mikäli siten voidaan helpottaa sopimuksen täytäntöönpanemista, ryhtymään toimenpiteisiin, jotka edistävät työtehtävien objektiivista arvostusta suoritettavana olevan työn perusteella. Tässä arvostuksessa käytettävistä menetelmistä saavat päättää palkkaperusteiden määräämisestä vastuussa olevat viranomaiset tai, milloin sellaiset perusteet määrätään työehtosopimuksissa, näiden sopimusten osapuolet. Yleissopimuksen 3 artiklan 3 kohdan mukaan palkkaeroja, jotka vastaavat, työntekijän sukupuolta huomioon ottamatta, tällaisen objektiivisen arvostuksen perusteella todettuja eroavuuksia suoritettavana olevassa työssä, ei ole pidettävä samanarvoisesta työstä miehille ja naisille maksettavan saman palkan periaatteen vastaisina.

#### 2.3.2 Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (CEDAW) ja taloudellisia sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (TSS)

CEDAW-sopimuksen 11 artiklan 1 d kohdan mukaan sopimusvaltioiden tulee ryhtyä kaikkiin tarkoituksenmukaisiin toimenpiteisiin poistaakseen naisten syrjinnän työelämästä

varmistaakseen miesten ja naisten tasa-arvon pohjalta samat oikeudet, joita ovat erityisesti oikeus samaan palkkaan, siihen liittyvine etuiksineen ja samaan kohteluun samanarvoisessa työssä ja samaan kohteluun työn laatua arvioitaessa. TSS-sopimuksen 7 artiklan mukaan yleissopimuksen sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden nauttia oikeudenmukaisista ja suotuisista työoloista. Erityisesti tulee 7 artiklan a kohdan i alakohdan mukaan taata palkkaus, joka suo kaikille työntekijöille vähintään kohtuullisen palkan ja saman palkkauksen samanarvoisesta työstä ilman minkäänlaista rajoitusta; erityisesti naisille taataan sellaiset työolot, jotka eivät ole huonompia kuin ne, joita miehet nauttivat ja joihin kuuluu sama palkka samasta työstä. Ammatillinen yhdistymisvapaus turvataan yleissopimuksen 8 artiklassa.

### 2.3.3 Euroopan neuvoston uudistettu sosiaalinen peruskirja

Euroopan neuvoston uudistetun sosiaalisen peruskirjan (SopS 80/2002) 5 artikla koskee järjestäytymisoikeutta. Turvataksaan työntekijöiden ja työnantajien oikeuden muodostaa paikallisia, kansallisia tai kansainvälisiä järjestöjä taloudellisten ja sosiaalisten etujensa suojelemiseksi sekä oikeuden liittyä näihin järjestöihin, ja edistääksään näitä oikeuksia, sopimuspuolet takaavat, ettei kansallista lainsäädäntöä laadita sellaiseksi tai sitä sovelleta tavalla, joka loukkaisi tätä oikeutta. Ammattiliitoilla ja työnantajien järjestöillä on peruskirjan noudattamista valvovan Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean mukaan oltava laaja itsenäinen päättävältä toiminnastaan sekä oikeus tehtäviensä tehokkaaseen suorittamiseen ja toimintaohjelman laatimiseen ([Updated Digest of the case law of the European Committee of Social Rights](#), s. 85).

Kollektiivista neuvotteluoikeutta koskevan 6 artiklan mukaan varmistaakseen, että kollektiivista neuvotteluoikeutta voidaan käyttää tehokkaalla tavalla, sopimusosapuolet sitoutuvat edistämään työntekijöiden ja työnantajien välisiä yhteisiä neuvotteluita ja tarvittaessa työnantajien tai työnantajajärjestöjen ja työntekijäjärjestöjen välistä vapaaehtoista neuvottelujärjestelmää, jonka tavoitteena on työehtojen määrittäminen työ- ja virkaehtosopimuksilla. Lisäksi sopimusosapuolet sitoutuvat edistämään asianmukaisen sovittelumenettelyn ja vapaaehtoisen välitysmenettelyn luomista ja käyttöä työriitojen selvittämisessä sekä tunnustamaan työntekijöiden ja työnantajien oikeuden ryhtyä eturistiriitatilanteessa yhteistoimiin, kuten lakkoon, edellyttäen kuitenkin, ettei voimassa olevista työ- ja virkaehtosopimusten velvoitteista muuta seuraa.

Kollektiivisen neuvotteluoikeuden osalta Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on 6 artiklan osalta korostanut, että sopimusvaltiot eivät saisi rajoittaa työmarkkinaosapuolten vapautta päättää siitä, mistä asioista ne haluavat määrätä työehtosopimuksissaan. Ammattiliittojen on annettava tavoitella parannuksia työntekijöiden työ- ja elinolosuhteisiin eikä tätä oikeutta saisi lainsäädännöllä rajata vain vähimmäisehtoihin ([Updated Digest of the case law of the European Committee of Social Rights 2022](#), s. 87).

Peruskirjan 6 artikla velvoittaa sopimusvaltiota sovittelumenettelyn ja/tai välimiesmenettelyn perustamiseen. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on artiklaan 6 liittyen todennut, että kaikkien välimiesmenettelyiden on oltava riippumattomia. Välimiesmenettelyn lopputulos ei saa perustua ennalta määriteltyihin kriteereihin ([Updated Digest of the case law of the European Committee of Social Rights 2022](#), s. 89; [Conclusions 2010 Georgia](#); [Conclusions XIV-1 Iceland](#)). Komitea on kiinnittänyt huomiota siihen, että sovittelun (*conciliation*) ja välimiesmenettelyn (*arbitration*) keskeinen erottava tekijä on lopputuloksen sitovuus. Sovitteluratkaisu ei ole osapuolia sitova, kun taas välimiesmenettelyssä annettu ratkaisu sitoo osapuolia.

Sosiaalisen peruskirjan 4 artikla sisältää määräyksiä oikeudesta kohtuulliseen palkkaan. Artiklan 3 kohdan mukaan varmistaakseen, että oikeutta kohtuulliseen palkkaan voidaan käyttää tehokkaalla tavalla, sopimuspuolet sitoutuvat tunnustamaan, että miehillä ja naisilla on oikeus samaan palkkaan samanarvoisesta työstä. Lisäksi sosiaalisen peruskirjan 20 artiklan c kohdan mukaan varmistaakseen, että oikeutta tasa-arvoisiin mahdollisuuksiin ja tasa-arvoiseen kohteluun työhön ja ammattiin liittyvissä kysymyksissä ilman sukupuoleen perustuvaa syrjintää voidaan käyttää tehokkaalla tavalla, sopimuspuolet sitoutuvat kyseisen oikeuden ja ryhtymään asianmukaisiin toimenpiteisiin varmistaakseen kyseisen oikeuden soveltamisen ja edistääkseen sitä työehtojen ja työolojen, palkkaus mukaan lukien, osalta.

#### 2.3.4 Euroopan ihmisoikeussopimus

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklassa turvataan kokoontumis- ja yhdistymisvapaus. Jokaisella on oikeus rauhanomaiseen kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen, mikä käsittää myös oikeuden perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa turvaamiseksi. Ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan 2 kohdan mukaan artiklassa turvattujen oikeuksien käyttämiselle ei saa asettaa muita kuin sellaisia rajoituksia, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Tämä artikla ei estä laillisten rajoitusten asettamista asevoimiin, poliisiin tai valtionhallintoon kuuluviin nähden heidän käyttäessään näitä oikeuksia.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on oikeuskäytännössään arvioinut eri artikloissa olevien rajoitusperusteiden osalta riittävän täsmällisen oikeusperustan olemassaoloa ja sitä, onko rajoituksella ollut hyväksyttävä, artiklaan sisältyvässä rajoituslausekkeessa mainittu päämäärä. Lisäksi rajoitusten osalta on arvioitu sitä, ovatko ne välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa tai perustuvatko ne pakottavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen. Rajoitusten tulee lisäksi olla oikeassa suhteessa päämäärään. Välttämättömyytedellytykseen liittyy oppi valtion harkintamarginaalista, joka vaihtelee riippuen muun muassa käsillä olevasta asiasta. (Pellonpää, Matti, Gullans, Monica, Pölönen, Pasi, Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus, Alma Talent, Helsinki 2018, s. 349–358)

EIT:n tuoreemman oikeuskäytännön perusteella kollektiivinen neuvotteluoikeus saa selkeämmin suojaa yhtenä 11 artiklan mukaisista olennaisesti yhdistymisvapauteen liittyvistä elementeistä (Demir and Baykara v. Turkey (34503/97, annettu 12.11.2008). Sen rajoittaminen on mahdollista 11 artiklan 2 kohdan mukaisesti. EIT on tulkittessaan 11 artiklaa viitannut viimeaikaisessa oikeuskäytännössään muihin kansainvälisiin sopimuksiin, erityisesti ILO:n sopimusten ja Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvontakäytäntöön. (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 70 ja 78)

#### 2.3.5 Euroopan unionin lainsäädäntö

##### *Euroopan unionin perusoikeuskirja, vähimmäispalkkadirektiivi ja tasa-arvodirektiivit*

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 12 artiklassa turvataan ammatillinen yhdistymisvapaus. Perusoikeuskirjan 23 artiklan mukaan miesten ja naisten välinen tasa-arvo on varmistettava kaikilla aloilla työelämä ja palkkaus mukaan lukien. Perusoikeuskirjan 28 artiklan mukaan työntekijöillä ja työnantajilla tai näiden järjestöillä on yhteisön oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti oikeus asianmukaisilla tasoilla neuvotella ja tehdä työ- ja virkaehtosopimuksia sekä oikeus ryhtyä eturistiriitalanteissa etujensa puolustamiseksi

yhteistoimiin, lakko mukaan lukien. Parhaillaan täytäntöön pantavana olevan EU:n vähimmäispalkkadirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2022/2041 riittävistä vähimmäispalkoista Euroopan unionissa) tarkoituksena on elin- ja työolojen, työehtojen ja erityisesti työntekijöiden palkkojen riittävyyden parantamiseksi unionissa sekä ylöspäin suuntautuvan sosiaalisen lähentymisen edistäminen ja palkkoihin liittyvän eriarvoisuuden vähentäminen. Direktiivillä luodaan kehys, jolla muun muassa edistetään palkanmäärittystä koskevia työehtosopimusneuvotteluja.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 157 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta huolehtia samapalkkaisuuden periaatteen noudattamisesta. Suomea sitovat lisäksi useat EU:n tasa-arvodirektiivit. Naisten ja miesten samapalkkaisuutta ja syrjinnän kieltoa koskevia määräyksiä sisältyy muun muassa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2006/54/EY miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa (uudelleenlaadittu toisinto) 4 artiklaan. Tasa-arvodirektiivit on pantu täytäntöön etenkin tasa-arvoilla.

### 2.3.6 Ehdotuksen suhde Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin

Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista on johdettavissa nimenomainen kielto sitoa lain tasolla välimiesmenettelyn ratkaisu ennalta määrättyihin kriteereihin. Välimiesmenettelyssä annettava ratkaisu on rinnastettavissa tuomioistuimen yksipuolisesti antamaan ja osapuolia velvoittavaan tuomioon. Työriitalakiin perustuvassa sovittelussa ei ole kyse välimiesmenettelystä eikä siinä annettava sovintoehdotus ole osapuolia sitova. Siten ILO:n asiantuntijakomitean ja Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean välimiesmenettelyä koskevat kannanotot eivät ole suoraan rinnastettavissa esityksessä ehdotettaviin muutoksiin.

Kansainvälisistä velvoitteista johtuvat osapuolten luottamusta ja sovittelumenettelyn riippumattomuutta edellyttävät vaatimukset soveltuvat kuitenkin yhtäläisesti sovittelu- ja välimiesmenettelyihin ja rajoittavat kansallista liikkumavaraa sovittelijan tehtävistä säädettäessä. Suomea sitovien velvoitteiden lähtökohtana on valtiolle asetettu velvollisuus edistää kollektiivista neuvottelumenettelyä ja työehtosopimusten aikaansaamista esimerkiksi valtiollisen sovittelujärjestelmän tukemana. Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet edellyttävät, että sovittelujärjestelmä toimii asianmukaisesti ja että työriidan osapuolet voivat luottaa siihen.

Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet edellyttävät työmarkkinaosapuolten autonomiaa suhteessa viranomaisiin esimerkiksi työehtoja ja palkkatasoa koskevassa tavoitteenasettelussa ja niistä sopimisessa työmarkkinaosapuolten kesken. Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet takaavat ammattiliitoille myös oikeuden tavoitella jäsentensä työ- ja elinolosuhteiden parantamista. Tämän oikeuden ei tulisi rajoittua vain vähimmäisehtoihin.

Sovintoehdotuksen sisältöä koskevista tarkkarajaisista kriteereistä säätäminen voisi tosiasiaa heikentää sovittelujärjestelmän toimivuutta, jos sovittelijan toimivalta rajautuisi kovin kapeaksi. On mahdollista, että tällöin työriitoihin haettaisiin enenevissä määrin ratkaisuja valtiollisen sovittelujärjestelmän ulkopuolella. Tämä voisi heikentää myös osapuolten luottamusta sovittelujärjestelmän riippumattomuuteen etenkin, jos sovittelumenettelyssä ei voitaisi tasapainoisesti huomioida työriidan kummankin osapuolen intressejä.

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. Ehdotuksella ei ILO:n yhdistymisvapauskomitean käytännön valossa tarkasteltuna rajoiteta kielletyllä tavalla sopimusvapauden käyttöä eikä se ole ristiriidassa vapaaehtoisein neuvotteluihin kannustamisen kanssa. ILO:n yhdistymisvapauskomitean käytännössä yleissopimuksen nro 87 vastaiseksi on katsottu lainsäädäntö, jossa on asetettu osapuolten keskinäisen työehtosopimuksen pätevyyden edellytykseksi viranomaisten hyväksyntä tai velvoitettu osapuolia sitoutumaan työehtosopimusten palkkamääräyksissä noudattamaan esimerkiksi tiettyyn tuottavuuskehitykseen kiinnittyvää tasoa. Esityksessä ei ehdoteta tällaista sääntelyä. Ehdotuksen tarkoituksena on lainsäädäntöperustaisesti täsmentää yleisen edun toteutumista tukevien näkökohtien huomiointia valtiollisessa sovittelutoiminnassa.

Sovittelun lähtökohtana olisivat työriidan osapuolten vaatimukset. Ehdotuksilla ei rajoitettaisi työmarkkinaosapuolten autonomiaa päättää neuvottelutavoitteistaan eikä ammattiliitosten oikeutta tavoitella jäsentensä elin- ja työolojen edistämistä. Työehtosopimuksen pätevyyden edellytykseksi ei aseteta viranomaisen hyväksyntää. Työriidan osapuolia ei myöskään velvoiteta sopimaan palkoista esimerkiksi yleisen linjan mukaisesti. Sovintoehdotuksen hyväksyminen on täysin vapaaehtoista. Ehdotuksella ei myöskään heikennetä ammattiliitosten neuvotteluasemaa, sopimisedellytyksiä tai onnistumisen mahdollisuuksia työehtosopimustoiminnassa. Sovintoehdotuksessaan sovittelija ottaa kansantalouden kokonaisuutena turvaavien työmarkkinoilla muodostuneiden käytänteiden ohella huomioon tasapuolisesti työriidan kummankin osapuolen vaatimukset. Sovintoehdotuksessa olisi huomioitava työmarkkinoilla laajaa hyväksyntää nauttivan työmarkkinamallisopimukseen pohjautuvat ja kansantalouden kokonaisedun turvaavat palkanmuodostuksen periaatteet.

Sovittelujärjestelmällä tuetaan työehtosopimukseen perustuvaa palkkojen määräytymistä. Palkanmuodostuksen toimivuuden takaamiseksi sovittelija on tähänkin mennessä ottanut huomioon niin sanotun yleisen linjan sovittelutoimessaan eli kyse on työmarkkinoilla yleisesti tunnetusta käytännöstä. Kyse olisi kansantalouden kokonaisuutena tukevien työmarkkinoilla muodostuneiden käytänteiden huomioimisesta sovittelutoiminnassa. Nykytilaan verrattuna uutta olisi se, että valtakunnansovittelija tai hänen määräämänsä sovittelija toimisi jatkossa työriitojen sovittelulautakunnan puheenjohtajana. Siten myös sovittelulautakunnan toiminnassa tulisivat noudatettavaksi työriitalaissa säädetyt sovittelijaa koskevat velvoitteet. Sovittelulautakuntia on kuitenkin asetettu hyvin harvoin. Siten myöskin esityksen mahdolliset välilliset vaikutukset osapuolten keskinäisiin neuvotteluihin jäivät arvion mukaan vähäisiksi.

Suomessa työmarkkinat ovat eriytyneet voimakkaasti sukupuolen mukaan. Ammatillisesta segregatiosta ja sovittelutoiminnan luonteesta johtuen sovittelijan mahdollisuudet alojen välisen palkkatasa-arvon edistämiseen sovittelutoiminnassa ovat tosiasiasa varsin rajalliset. Työmarkkinaosapuolilla on kollektiivisen neuvotteluoikeutensa nojalla keskeinen rooli työehtosopimusten palkkausjärjestelmien kehittämisessä. Suomea sitovat kansainväliset samapalkkaisuusvelvoitteet jättävät niiden toteuttamiseen kansallista liikkumavaraa. Sopimusvelvoitteita on toimeenpantu etenkin tasa-arvolain säännöksiin. Sukupuolten välisiä palkkaeroja pyritään kaventamaan myös kolmikantaisesti neuvoteltavalla samapalkkaisuusohjelmalla. Samapalkkaisuutta koskevien sopimusvelvoitteiden ei voida arvioida olevan esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan sovittelija ei saa menettelyllään vaarantaa työmarkkinoiden toimivuutta. Ehdotuksella ei estetä sovittelijaa huomioimasta ala- ja tehtäväkohtaisia erityispiirteitä harkitsemallaan tavalla.

Esityksessä ehdotetaan, että valtakunnansovittelija tai hänen määräämänsä sovittelija toimisi jatkossa sovittelulautakunnan puheenjohtajana. Ehdotuksella turvataan kansainvälisten sopimusten edellyttämää sovittelumenettelyn asianmukaisuutta. Palkanmuodostuksen

toimivuuden kannalta on perusteltua, että valtiollisen sovittelujärjestelmän piiriin kuuluvat toimielimet noudattavat yhtenäisiä periaatteita. Sovittelulautakuntaan turvaututaan poikkeuksellisissa tilanteissa ja siten sovittelijoiden osaamista on perusteltua hyödyntää sovittelulautakunnassa.

Ehdotuksella ei myöskään rajoitettaisi työmarkkinaosapuolten oikeutta sopia palkkatasosta ja muista työehdoista riippumatta siitä, millaiseksi niin sanottu yleinen linja on muodostunut. Sovittelumenettelyssä kyse on ensisijaisesti siitä, että sovittelija tukee osapuolten keskinäisiä neuvotteluita. Näissä neuvotteluissa sovittelija kiinnittäisi osapuolten huomiota myös palkanmuodostuksen toimivuuteen ja työmarkkinoilla muodostuneisiin käytänteisiin. Esimerkiksi ILO:n asiantuntijakomitean käytännössä on katsottu, että viranomaiset voivat kehottaa osapuolia ottamaan keskinäisissä neuvotteluissaan huomioon yleiseen etuun, kuten talouskehitykseen liittyviä kysymyksiä. Sovittelijan olisi pyrittävä johtamaan osapuolet yhteiseen näkemykseen siitä, kuinka kansantalouden kokonaisuus säilyttäen turvataan palkansaajien myönteinen ansiokehitys ja ostovoima. Työriidan osapuolet voisivat kuitenkin sovittelijan johdolla käytävissäkin neuvotteluissa päätyä haluamaansa ratkaisuun. Ehdotuksella turvattaisiin sovittelijan riippumattomuus ja työriidan osapuolten vaatimusten tasapuolinen huomiointi. Ehdotuksella ei estetä työmarkkinoiden yleisistä palkanmuodostuksen periaatteista sopimista. Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista ei ole johdettavissa estettä sille, että sovintoehdotusta antaessaan sovittelija ottaa huomioon yleiseen etuun liittyviä kysymyksiä, kuten palkanmuodostuksen ja työmarkkinoiden toimivuuden sekä Suomen kansantalouden kokonaisedun turvaamisen.

### **3 Tavoitteet**

Esityksen tavoitteena on edistää palkanmuodostuksen ja työmarkkinoiden toimivuutta sekä suotuisaa talous- ja työllisyyskehitystä. Esityksellä pyritään vakiinnuttamaan käytäntö kustannuskilpailukykyyn ja kansantalouteen eli yleiseen etuun ja työmarkkinoilla muodostuneisiin käytänteisiin 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.

### **4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset**

#### **4.1 Keskeiset ehdotukset**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi sovittelijan velvoitteesta huomioida sovittelutoimessaan kansantalouden ja työmarkkinoiden toimivuuden kannalta kestävä palkanmuodostus. Työriitalakiin ehdotetaan lisättäväksi yleisluontoinen säännös, jolla täsmennetään lain tasolla sovittelutoimessa noudatettua tarkoituksenmukaisuus- ja kohtuusharkintaa kansantalouden kokonaisedun, palkanmuodostuksen ja työmarkkinoiden toimivuuden turvaamiseksi. Näiden periaatteiden puitteissa sovittelija ohjaa työriidan osapuolia kustannuskilpailukykyyn ja työllisyyden kannalta kestäviin ratkaisuihin. Sovittelijan olisi kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi meneteltävä sovittelutoimessaan siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuus vaarannu. Tätä periaatetta sovittelijan tulisi noudattaa myös sovintoehdotusta antaessaan. Työmarkkinoilla muodostuneiden käytänteiden, kuten työmarkkinoiden yleisen linjan, seuraamisella pyritään siihen, ettei työmarkkinoilla ajauduta inflaatiota ruokkivaan hinta-palkkakierteeseen ja että työmarkkinakierroksen päänavaajaksi uskalletaan ryhtyä.

Sovittelijat ovat jo vuosikymmeniä katsoneet olevansa sidottuja niin sanotun työmarkkinoilla syntyneen yleisen linjan noudattamiseen sovittelutoiminnassa. Ehdotuksella luotaisiin lainsäädännöllinen perusta kansantalouden kokonaisedun ja palkanmuodostuksen toimivuuden turvaamiselle sovittelutoiminnassa. Sovittelijan tulisi menetellä siten, ettei työmarkkinoiden toimivuutta vaaranneta. Näistä periaatteista ja työmarkkinoilla muodostuneesta käytännöstä poikkeavat ratkaisut voivat johtaa kansantalouden kokonaisedun toteutumista heikentävän hinta-palkkakierteen syntymiseen ja Suomen kustannuskilpailukyvyn heikkenemiseen. Toimiva palkanmuodostus on yksi keskeisistä Suomen kilpailukyvyn osatekijöistä. Sovittelijan olisi otettava nämä tekijät sovittelutoimessaan huomioon. Sovittelijan olisi tasapainoisesti huomioitava työriidan osapuolten vaatimukset ja ala- ja tehtäväkohtaiset erityispiirteet, kuten nykyisinkin voimassa olevan työriitalain 11 §:n nojalla.

Kyse olisi ennen kaikkea puiteluontoisesta sääntelystä, jolla velvoitetaan ottamaan huomioon kansantalouden kokonaisedun eli yleisen edun kannalta merkittävät näkökohdat sovittelutoiminnassa.

Ehdotettavat muutokset ovat merkittäviä etenkin sovittelulautakunnan kannalta. Sovittelulautakunta voidaan asettaa määrättyä sovittelutehtävää varten. Esityksessä ehdotetaan sovittelulautakunnan toimintaa yhdenmukaistavia muutoksia. Valtakunnansovittelija tai hänen määräämänsä sovittelija toimisi sovittelulautakunnan puheenjohtajana. Siten myös sovittelulautakunnan olisi noudatettava menettelyssään sovittelijan toimintaa ohjaavaa työriitalain sääntelyä. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi, että työriitalain säännöksiä sovintoehdotuksen antamisesta sovellettaisiin myös sovittelulautakunnan antamaan sovintoehdotukseen.

## **4.2 Pääasialliset vaikutukset**

### **4.2.1 Vaikutukset sovittelujärjestelmään ja palkanmuodostukseen**

Esitetty muutos vaikuttaisi valtakunnansovittelijan, sovittelijan ja sovittelulautakunnan harkintaan koskien sovintoehdotuksessa huomioitavia asioita työriidan sovittelussa. Valtakunnansovittelijan, sovittelijan ja sovittelulautakunnan tulisi jatkossa huomioida kansantalouden kokonaisuus ja menetellä siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuus vaarannu. Lainsäädännössä ei ole aiemmin määrätty yksityiskohtaisesti niistä seikoista, joita valtakunnansovittelijan, sovittelijan tai sovittelulautakunnan tulee ottaa sovittelumenettelyssä huomioon. Työriitalain mukaan sovittelijan on pyrittävä johtamaan riitapuolet sovintoon lähinnä heidän omien ehdotustensa ja tarjoustensa perusteella, joihin sovittelijan on ehdotettava tarkoituksenmukaisuuden ja kohtuuden vaatimia myönnytyksiä ja tasoituksia. Ehdotuksella täsmennettäisiin tarkoituksenmukaisuuden ja kohtuuden käsitteiden sisältöä. Käytännössä valtakunnansovittelija ja sovittelijat ovat jo nykyäänkin huomioineet sovittelutoimessa kansantalouden kokonaisedun sekä palkanmuodostuksen ja työmarkkinoiden toimivuuden. Käytäntö koskisi jatkossa myös sovittelulautakunnan toimintaa. Esitetty muutos ei vaikuttaisi työmarkkinaosapuolten oikeuksiin tai velvollisuuksiin, eikä työehtosopimusneuvotteluihin siltä osin, kun valtakunnansovittelija tai sovittelulautakunta eivät ole niissä mukana. Työmarkkinaosapuolten mahdollisuus tehdä sopimuksia keskenään säilyisi ennallaan.

Esitettyä muutosta vastaavista tilanteista ei ole saatavilla empiiristä tutkimusta. Yleisesti on tutkittu sovittelujärjestelmää ja siihen liittyen kollektiivisten työriitojen sovittelua sekä sovittelujärjestelmään liittyen kollektiivisten työriitojen sovittelua sekä sovittelujärjestelmän

kehittämistarpeita.<sup>20</sup> Tutkimusta on saatavilla palkanmuodostusjärjestelmän vaikutuksista; koordinoitu palkanmuodostus liittyy tutkimustulosten mukaan muun muassa pienempiin inflaatiopaineisiin ja parempaan kansalliseen kilpailukykyyn. Esitetty muutos voidaan tulkita askeleena kohti koordinoitumpaa palkanmuodostusta. Esityksellä ei muuteta työmarkkinaosapuolten mahdollisuuksia sopia keskenään palkoista ja muista työsuhteen ehdoista. Työmarkkinoiden yleisellä linjalla ja sovittelijan noudattamalla käytännöllä on kuitenkin vaikutusta työmarkkinaneuvotteluihin.

Taloustieteellisessä tutkimuksessa palkanmuodostusjärjestelmän vaikutuksia on perinteisesti tutkittu arvioimalla järjestelmien keskittyneisyyttä. Keskitetyssä palkanmuodostuksessa palkoista ja muista työehdoista päätetään työmarkkinakeskusjärjestöjen neuvotteluissa. Hajautetummassa palkanmuodostusjärjestelmässä neuvotteluja käydään liitto- tai yritystasolla. Toisaalta liittokohtainen neuvottelutaso voi olla hyvinkin keskittyntä, kuten on Ruotsissa, jossa työnantajat käyvät työehtoihin liittyviä keskusteluja asianomaisten liittojen kanssa työpaikkakohtaisten keskustelujen sijaan tai rinnalla.

Palkkaratkaisuihin vaikuttaa paitsi palkanmuodostusjärjestelmän keskittyneisyys, myös koordinaation aste eli kysymys, miten paljon neuvotteluissa huomioidaan kansallisen tason taloudellisia tavoitteita. Usein koordinoitussa palkanmuodostuksessa ei-vientisektorin palkankorotukset mukailevat kansainväliselle kilpailulle alttiin vientisektorin linjaa. Tavoitteena on pitää työkustannukset maltillisina ja näin mahdollistaa se, että heikossa taloussuhdanteessa työllisyys kärsisi mahdollisimman vähän.

Palkanmuodostusjärjestelmiä arvioivan tutkimuksen<sup>21</sup> mukaan koordinoituissa palkanmuodostusjärjestelmissä työllisyys on korkeampi kuin koordinoimattomissa. Palkkojen hajonta on pienempi ja naisten, nuorten sekä matalasti koulutettujen työttömyys on matalampi kuin koordinoimattomissa palkanmuodostusjärjestelmissä. Koordinoitujen palkanmuodostusjärjestelmät vahvistavat myös talouden joustavuutta, kun suhdanne heikkenee.

Esitetyn muutoksen voidaan tulkita lisäävän vähäisessä määrin Suomen palkanmuodostusjärjestelmän koordinaation astetta. Näin ollen sen voidaan nähdä saavan aikaan koordinoitua järjestelmään liitettyjä vaikutuksia. Kyseessä on kuitenkin varsin pieni muutos neuvottelujen koordinaatiossa ja järjestelmän perusominaisuudet pysyvät muutoksen jälkeen ennallaan. Näin ollen myös esityksen mahdolliset vaikutukset ovat vähäiset.

## 4.2.2 Taloudelliset vaikutukset

### 4.2.2.1 Vaikutukset kansantalouteen

Vientialoilla maksetaan tutkimusten mukaan<sup>22</sup> korkeampia palkkoja kuin ei-vientialoilla. Tutkimuksessa palkkaeron syille on tarjottu erilaisia selityksiä. Eroa on selitetty<sup>23</sup> esimerkiksi sillä, että vientiyritykset ovat muita yrityksiä tuottavampia ja jakavat osan voitostaan työntekijöille korkeampina palkkoina. Osassa malleista tarkastellaan vienti- ja muihin yrityksiin työllistyvien henkilöiden ominaisuuksia. Myös palkanmuodostusjärjestelmällä on merkitystä.

---

<sup>20</sup> ks. esim. Peltonen, Lasse 2022. Suomalaisen sovittelun tila ja mahdollisuudet. Julkaistu osoitteessa: [Suomalaisen sovittelun tila ja mahdollisuudet : SUSTIMA-hankkeen loppuraportti \(valtioneuvosto.fi\)](https://www.valtioneuvosto.fi)

<sup>21</sup> esim. [Garnero 2021](#), [Kauhanen ja Nevavuo 2021](#), [Hetemäki ja Pylkkänen 2022](#).

<sup>22</sup> esim. [Bernard ja Jensen 1995](#); [Schank, Schnabel ja Wagner 2007](#).

<sup>23</sup> esim. [Yeaple 2005](#), [Verhoogen 2008](#), [Helpman ym. 2010](#), [Kari ym. 2015](#).



Koordinoitu palkanmuodostus parantaa kilpailukykyä. Kansainväliseen kilpailukykyyn vaikuttavat palkkakustannusten lisäksi muut kustannukset, esimerkiksi verotus tai sääntely hallinnollisen taakan muodossa.

Koordinoidun palkanmuodostuksen vastakohtana esitetään usein tilanne, jossa eri alojen ammattiliitot kilpailevat keskenään palkankorotusten suuruudesta. Tällainen tilanne johtaa inflaation kiihtymiseen ja kustannuskilpailukyvyyn heikentymiseen.

OECD:n (2017) mukaan<sup>24</sup> talouskasvun ja palkanmuodostusjärjestelmän välillä ei ole yhteyttä, mutta koordinoituissa palkanmuodostusjärjestelmissä palkkojen hajonta on pienempi.

#### 4.2.2.2 Vaikutukset työnantajiin

Työnantajien kannalta muutos merkitsisi palkkakustannusten ennustettavuuden lisääntymistä. Palkkakustannusten ennustettavuuden lisääntyminen voisi marginaalisesti lisätä Suomen houkuttelevuutta investointi- ja tuotantoympäristönä.

On mahdollista, että työnantajille aiheutuvat neuvottelukustannukset alenisivat, kun työriidan osapuolten tiedossa on, että sovittelumenetelystä otetaan huomioon työmarkkinoilla muodostuneet käytänteet, kuten työmarkkinoiden yleinen linja. Tämä voi myös vähentää työtaisteluiden määrää. Neuvottelukustannuksilla tarkoitetaan erilaisia kustannuksia, jotka syntyvät neuvotteluihin valmistautumisesta tai niiden käymisestä. Neuvottelukustannukset eivät ole pelkästään rahallisia, vaan myös esimerkiksi tiedonhankintaan ja sopimuksen täytäntöönpanoon liittyvä aika ja vaiva ovat neuvottelukustannuksia.

#### 4.2.3 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

##### 4.2.3.1 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esitetty sääntely toisi lainsäädännön tasolle tavoitteen kansantalouden kokonaisedun ja palkanmuodostuksen toimivuuden turvaamisesta sovittelutoiminnassa. Käytännössä valtakunnansovittelija on huomionnut näitä tekijöitä tähänkin asti, vaikka asiasta ei ole erikseen säädetty voimassa olevassa lainsäädännössä. Tulevaisuudessa käytäntö koskisi myös sovittelulautakunnan antamia sovintoehdotuksia, mikä merkitsisi muutosta nykytilaan. Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole määräyksiä sovittelulautakunnan antamasta sovintoehdotuksesta, eikä lautakunnalle ole muodostunut vakiintuneita käytäntöjä. Jatkossa valtakunnansovittelija tai tämän määräämä sovittelija toimisi myös sovittelulautakunnan puheenjohtajana, mikä merkitsisi muutosta valtakunnansovittelijan ja sovittelijan lakisääteisiin tehtäviin. Ehdotuksella varmistettaisiin, että erityisen hankalissa työriitatilanteissa sovittelulautakunnalla on käytettävissään kokonaiskuva työmarkkinatilanteesta ja kattavat tiedot jo tehdyistä työmarkkinaratkaisuksista ja niiden vaikutuksista.

Ehdotus vahvistaisi työmarkkinoilla muodostuneiden käytänteiden seuraamista etenkin työriitojen sovittelulautakunnassa. Työmarkkinakäytänteistä poikkeavat sovittelulautakunnan ratkaisut heijastuvat väistämättä myös valtakunnansovittelijan sovittelutoimintaan. Työriitojen sovittelulautakunnan käytäntöjen vakiintuminen turvaisi myös sovittelijan edellytykset seurata työssään työmarkkinoilla muodostuneita käytänteitä ja siten potentiaalisesti edistäisi mahdollisuuksia ratkaisun löytämiseen tulevaisuissa työriidoissa.

---

<sup>24</sup> [OECD Employment Outlook 2017](#).

Sovittelija toimii tehtävässään virkavastuulla, rajallisessa aikataulussa ja valtakunnansovittelijan toimiston vähäisistä resursseista johtuen pitkälti osapuolilta saatujen tietojen varassa. Ehdotettavan sääntelyn yleisluontoisuuden johdosta esityksen ei arvioida heikentävän sovittelijan toimintaedellytyksiä nykyisestä. Yleisluontoisen sääntelyn johdosta on myöskin epätodennäköisempää, että sovittelijan menettelyn lainmukaisuutta ryhdyttäisiin kiistämään tai että siitä kanneltaisiin laillisuusvalvojille.

Valtakunnansovittelija on noudattanut sovittelutoimessaan työmarkkinoiden yleistä linjaa, joka on syntynyt neuvottelukierroksen alussa merkittäväillä sopimusaloilla. Sovitteluun tulleet työriidat eivät koske ainoastaan palkkaratkaisuja, vaan riidan pääasiallinen kohde voi olla jokin työehtosopimuksen määräys (esim. työaikaan, sosiaaliin määräyksiin tai osapuolten yhteistoimintaan liittyvät asiat), työehtosopimuksesta puuttuva asia tai neuvotteluoikeuteen tai edustavuuteen liittyvä asia.

Sovittelu kollektiivisissa työriitatilanteissa on riidan osapuolille mahdollisuus sovittelijan tukemana löytää molempia osapuolia tyydyttävä neuvotteluratkaisu. Pakkosovintoa ei kuitenkaan ole. Osapuolet voivat lähteä sovittelutilanteesta ilman sovintoa. Ne voivat myös kääntyä muiden kolmansien osapuolien puoleen sovinnon hakemiseksi. Osapuolilla on siten vapaus hankkia sovittelua esimerkiksi sovittelujärjestelmän ulkopuolelta. Tämä voi edelleen avata uudenlaiset sovittelumarkkinat ja johtaa esimerkiksi työehtosopimusosapuolten keskinäisten sovittelumenettelyiden kehittämiseen.

#### 4.2.3.2 Vaikutukset työllisyyteen ja työelämään

##### *Työriitojen määrä*

Esitetyn muutoksen vaikutus sovittelujärjestelmään päätyvien työriitojen määrään voi olla pienentävä tai kasvattava. Työriitojen määrä voisi vähentyä, kun työriidan osapuolten tiedossa on, mitä seikkoja sovittelutoiminnassa huomioidaan. Toisaalta on mahdollista, että osapuolet hakevat ratkaisua muuta kautta kuin valtiollisesta sovittelujärjestelmästä. Osapuolet voivat myös sovittelutilanteessa päätyä sopimaan keskenään haluamastaan ratkaisusta. Jos sovittelija päätyy antamaan sovintoehdotuksen, olisi sovittelijan kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi arvioitava työmarkkinoiden yleinen linjan merkitystä.

##### *Luottamus*

Etlan vuonna 2021 ilmestyneen raportin<sup>25</sup> mukaan Suomessa on eurooppalaisessa vertailussa korkea luottamus, koetaan vähän ristiriitoja johdon ja työntekijöiden välillä, työntekijöillä on paljon osallistumismahdollisuuksia työpaikoilla ja sosiaalinen vuoropuhelu on kehittynyttä.

Eurofoundin vuonna 2016 tekemän kyselytutkimuksen<sup>26</sup> mukaan Suomessa jännitteet johtoportaan ja työntekijöiden välillä ovat erittäin matalalla tasolla muihin Euroopan maihin verrattuna. Suomessa vain 11 prosenttia vastaajista koki, että jännitteitä on paljon, vastaavan luvun ollessa Euroopan unionissa 26 prosenttia. Pohjoismaisessa vertailussa suomalaiset kokevat jännitteitä johdon ja työntekijöiden välillä suurin piirtein yhtä paljon kuin ruotsalaiset, mutta hieman enemmän kuin tanskalaiset.

---

<sup>25</sup> [Kauhanen ja Nevavuo 2021](#).

<sup>26</sup> [Eurofound: European Quality of Life Survey \(2016\)](#).

Työ- ja elinkeinoministeriö järjesti lausuntokierroksen vientivetoista työmarkkinamallia ja sovittelujärjestelmän kehittämistä koskevista hallitusohjelmakirjauksista. Lausuntokierros päättyi 9.1.2024. Lausunnoissaan työntekijäjärjestöt totesivat, että edeltävien työehtosopimuskierron vuoksi luottamus sovittelujärjestelmään on vähentynyt, koska sovittelijan on katsottu tukevan työnantajien kustannuskoordinaatiota. Työnantajajärjestöjen näkemyksen mukaan yleisen linjan kustannusvaikutusraamin sisällä olisi edelleen mahdollista huomioida ala- ja tehtäväkohtaiset palkkauksen kehittämistarpeet. KT:n mukaan yleisestä linjasta tulee voida poiketa joissakin poikkeustilanteissa alan erityistarpeet huomioiden. Muiden toimijoiden kuin työntekijä- tai työnantajajärjestöjen lausunnoissa lakisääteisen vintimallin epäillään heikentävän sovittelujärjestelmän toimintaedellytyksiä, mikäli osapuolten luottamus heikkenisi. Lausuntopalautetta käsitellään laajemmin esityksen luvussa 6.

Esitetty muutos vaikuttaisi ainoastaan valtakunnansovittelijan, sovittelijan ja sovittelulautakunnan toimintaan, ja työmarkkinajärjestöjen neuvotteluvapaus säilyisi ennallaan. Edelleen on mahdollista, että kun osapuolet tietävät, mitä seikkoja sovittelija on lain mukaan velvollinen ottamaan huomioon sovintoehdotusta antaessaan, ratkaisuja riitoihin haetaan ilman sovittelujärjestelmän piiriin tulemistä.

#### *Työvoimapula ja työttömyys*

Koordinoidussa palkanmuodostuksessa voidaan paremmin ottaa huomioon työttömien asema. OECD:n mukaan<sup>27</sup> on viitteitä siitä, että koordinoiduissa palkanmuodostusjärjestelmissä työttömyys olisi matalampi ja työllisyys korkeampi kuin ei-koordinoiduissa.

Työ- ja elinkeinoministeriön järjestämällä vientivetoista työmarkkinamallia ja sovittelujärjestelmän kehittämistä koskeviin hallitusohjelmakirjauksiin liittyvällä lausuntokierroksella työntekijäjärjestöt toivat esiin, että vientivetoisen työmarkkinamalli on aiheuttanut heijastevaikutuksia erityisesti toimialoilla, joilla esiintyy muutenkin veto- ja pitovoimavaikkeitä. Työntekijäjärjestöjen lausunnoissa hallitusohjelmakirjauksen mukaisen lainsäädäntömuutoksen pelätään vaikeuttavan julkisen sektorin lakisääteisten palveluiden toteuttamista osaavan työvoiman saatavuutta heikentämällä, erityisesti kriittisillä julkisen sektorin aloilla, joilla muutoinkin kärsitään työvoimapulasta.

Esitetty muutos ei vaikuttaisi työmarkkinajärjestöjen sopimusvapauteen. Aloilla, joilla vallitsee työvoimapula, saatetaan päätyä kustannusvaikutukseltaan yleistä linjaa korkeampiin ratkaisuihin osapuolten keskinäisissä neuvotteluissa.

#### *Työllisyys*

Esitetyn muutoksen työllisyysvaikutus on vähäinen. Palkkakustannusten ennustettavuuden parantuminen on työnantajien kannalta myönteinen vaikutus, ja sillä saattaa olla lievää vaikutusta halukkuuteen palkata työntekijöitä.

#### *Työmarkkinoiden toiminta ja sovittelutoiminnalle asetettavat tavoitteet*

Valtioneuvoston oikeuskansleri katsoo, että esityksessä olisi arvioitava ehdotuksen systeemisiä vaikutuksia työmarkkinoihin. Erityisesti olisi arvioitava riskiä sen suhteen, että ehdotuksen johdosta sovittelulle asetettaisiin lainsäädännössä tulevaisuudessa vaalikausittain vaihtuvia tavoitteita. Sovittelijan tehtäviä koskeva sääntely on säilynyt varsin muuttumattomana 1960-

---

<sup>27</sup> [OECD Employment 2017](#).

luvulta lähtien, jolloin työriitalaki tuli voimaan. Yleisesti ottaen on mahdollista, että tietyn toiminnan uudenlainen sääntely lisää todennäköisyyttä sen suhteen, että toiminnalle asetetaan lainsäädännössä tulevaisuudessa erilaisia tavoitteita.

Kyseessä olevan ehdotuksen osalta tällaista riskiä voidaan pitää kuitenkin vähäisenä.

Ehdotuksessa on kyse yleisluontoisesta sääntelystä, joka ei yksipuolisesti edistä työriidan kummankaan osapuolen etua. Sovittelijan toimivaltaa ei ennakollisesti kiinnitettäisi työnantaja- tai työntekijäpuolen kannalta edulliseen ratkaisuun. Ehdotuksella ei pyritä neuvottelutasapainon heikentämiseen kummankaan osapuolen kustannuksella. Kansantalouden kokonaisedun turvaamista voidaan pitää yleisesti hyväksyttävänä tavoitteena hallituskokoonpanosta riippumatta. Siten tulevana hallituskausina ei ehdotetusta sääntelystä johtuen ole tosiasiallista tarvetta ryhtyä asettamaan sovittelulle joko työnantaja- tai työntekijäpuolen etua ajavia tavoitteita. Ehdotuksen taustalla olevan hallitusohjelmakirjauksen toteuttaminen sellaisenaan voisi johtaa tällaiseen kehitykseen. Jos sovittelijan toimivalta yksipuolisesti sidottaisiin työriidan toisen osapuolen etujen edistämiseen, kasvaisi riski sen suhteen, että sovittelutoimintaa ohjattaisiin vaalikausittain vastakkaisen työmarkkinaosapuolen asemaa edistävään suuntaan. Tällaiset lainsäädäntömuutokset eivät kuitenkaan olisi Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden sallimia.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin esiin nostaman kehityksen todennäköisyyttä vähentää se, että nykytilaa vastaavasti sovittelumenettelyä ohjaisivat lähtökohtaisesti työriidan kummankin osapuolen vaatimukset. Kansantalouden kokonaisuuteen yhteensovitettaisiin työriidan osapuolten vaatimuksiin. Käytännössä kyse olisi siitä, että nykytilaa vastaavasti sovittelija hakisi ehdotuksissaan tasapainoa palkansaajien myönteisen ansiokehityksen ja ostovoiman sekä työllisyyden ja tuottavuuden kasvun turvaamisen välillä.

Sovittelijan tehtävänä olisi kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi menetellä siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuus vaarannu. Sovintoehdotusta harkitessaan sovittelija arvioi tietyn alan yhteiskunnallista merkitystä ja verkottuneisuutta ja sovittelutoiminnassa syntyneiden ratkaisujen vaikutusta työmarkkinadynamiikkaan. Käytäntö koskisi jatkossa myös sovittelulautakunnan toimintaa.

Sovittelutoiminnassa noudatettujen periaatteiden selkeyttäminen lisäisi neuvotteluosapuolten omaa vastuuta neuvottelutoiminnastaan. Sovittelussa on nähtävissä nyt ilmiö, jossa sovitteluun turvaututaan jo neuvottelujen alkuvaiheessa ilman, että osapuolet ovat kunnolla edes neuvotelleet.

Ehdotuksessa ei ole kyse työmarkkinamallista säätämisestä. Sääntely ei estä työmarkkinaosapuolia sopimaan palkanmuodostuksen periaatteista ja työmarkkinamallista. Ehdotuksen voidaan nähdä luovan edellytyksiä sille, että työmarkkinaosapuolet voisivat yhdessä kehittää työmarkkinamallia edelleen, kun se on mahdollista.

Sovittelujärjestelmältä edellytetään puolueettomuutta. Työmarkkinoiden valtasapainoa toisen osapuolen eduksi muuttavat muutokset olisivat Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja perustuslain vastaisia. Sovittelijan harkintavallassa olisi, kuinka kansantalouden kokonaisuuteen yhteensovitetaan työnantaja- ja työntekijäpuolen vaatimuksiin eivätkä esitetyt muutokset sovittelulautakunnan asemaa lukuun ottamatta merkitsisi muutosta nykykäytäntöön. Sovittelijan toimintaedellytykset turvataan yleisluontoisella sääntelyllä, joka ei rajoita sovittelijan mahdollisuuksia etsiä kuhunkin työriitatilanteeseen sopivia ratkaisuja. Tämän vuoksi esitettyjen muutosten ei arvioida vaarantavan sovittelujärjestelmän puolueettomuutta. Edellä mainittu huomioiden myöskin riski sen suhteen, että

sovittelumenettelyä koskevaa sääntelyä muutettaisiin vaalikausittain joko työnantajien tai palkansaajien eduksi, voidaan nähdä vähäisenä.

Esityksessä asetetaan ensisijaiseksi työmarkkinoilla laajaa hyväksyntää nauttivaan työmarkkinamallisopimukseen pohjautuvien ja kansantalouden kokonaisetua turvaavien palkanmuodostuksen periaatteiden noudattaminen. Tämä voi kannustaa työmarkkinaosapuolia neuvottelemaan palkanmuodostusmallista. Työmarkkinaosapuolten näkökulmasta ehdotuksen voidaan arvioida edistävän valtiollisen sovittelujärjestelmän toiminnan ennakoitavuutta ja tuovan siten vakautta työmarkkinoille.

#### 4.2.4 Vaikutukset sukupuolten väliseen tasa-arvoon

Suomessa ammatillinen segregatio on kansainvälisesti vertailtuna suurta. Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2021 palkansaajista ainoastaan 10 prosenttia työskenteli niin sanotuissa tasa-ammateissa. Tasa-ammattilla tarkoitetaan ammattia, jossa työskentelevistä naisten ja miesten osuus on 40–60 prosenttia. Myös muissa Pohjoismaissa ammatillinen segregatio on voimakkaampaa kuin EU:ssa keskimäärin. Ammatillisessa segregaatiossa ei ole ollut suuria muutoksia ajassa, mutta viime vuosina naiset ovat hieman useammin hakeutuneet miesvaltaisille aloille.<sup>28</sup> Työnantajasektoreittain tarkasteltuna naisten osuus kuntasektorin työntekijöistä on selvästi miehiä suurempi. Vastaavasti yksityisellä sektorilla miesten osuus on naisia suurempi. Naiset työskentelevät Suomessa miehiä useammin niin sanotulla suljetulla sektorilla (ei-vientialat) esimerkiksi sosiaali- ja terveystaloudessa ja varhaiskasvatuksessa. Segregatiota ilmenee myös alojen sisäisesti; saman alan ammateista osa voi olla nais- ja osa miesvaltaisia.

Sovittelujärjestelmä on osa laajempaa työmarkkinoiden toimintaa ohjaavaa ja sääntelevää kokonaisuutta. Voimakkaan ammatillisen segregatian vuoksi työelämään tehtävillä merkittävillä muutoksilla on käytännössä aina sukupuolittuneita vaikutuksia, vaikka muutos sinänsä kohdentuisi naisiin ja miehiin samoin.

Sovittelun lähtökohtana olisivat jatkossakin työriidan osapuolten esittämät vaatimukset, jotka rajaavat osittain sovittelijan toimivaltaa yksittäisessä työriidassa. Työriidan osapuolten esittämät vaatimukset voivat sisältää sukupuolten tasa-arvon ja samapalkkaisuuden edistämiseen liittyviä seikkoja. On myös mahdollista, etteivät osapuolet ota näitä seikkoja vaatimuksissaan huomioon. Sovittelijan tehtävänä on esittää työriidan osapuolten esittämiin vaatimuksiin tarkoituksenmukaisuuden ja kohtuuden vaatimia myönnytyksiä ja tasoituksia. Esitetty muutos täsmentäisi sovittelijan toimivaltaa esittää ”tarkoituksenmukaisuuden ja kohtuuden” kannalta tarpeellisia myönnytyksiä ja tasoituksia.

Esitetty muutos sovittelujärjestelmään pyrkii edistämään kansantalouden kannalta kestävästä palkanmuodostusta siten, että työriitojen sovittelutilanteessa sovittelijan tai sovittelulautakunnan antamassa sovintoehdotuksessa tulisi huomioida työmarkkinoilla muodostuneet käytänteet, kuten työmarkkinoiden yleinen linja. Viime sopimuskierröksillä yleinen linja on muodostunut ventialan päänavausratkaisusta.

Nykykäytäntöä vastaavasti sovittelijan harkinnassa olisi, kuinka yksittäiseen työriitaan löydetään erilaisia ratkaisuja, joissa huomioidaan kansantalouden kokonaisuus, työmarkkinoilla muodostuneet käytänteet sekä ala- ja tehtäväkohtaiset erityistarpeet. Sovittelijan harkintavallan turvaaminen jättäisi sovittelijalle myös tilaa huomioida viranomaisille asetettu velvoite edistää

---

<sup>28</sup> [Århusin yliopisto 2019.](#)

tasa-arvon toteutumista. Laissa ei määriteltäisi sovintoehdotuksen sisältöä. Samapalkkaisuutta voitaisiin edistää esimerkiksi palkantarkistusten kohdentamisella tehtäviin, joissa on erityisiä palkkauksen kehittämistarpeita. Ehdotuksessa ei myöskään aseteta kriteereitä sen suhteen, toteutetaanko palkantarkistukset prosenttiperustaisesti vai esimerkiksi euromääräisesti. Tasa-arvon toteutumista on mahdollista edistää myös niin sanottuja tekstikysymyksiä, kuten perhevapaisiin liittyviä määräyksiä, kehittämällä. Sovittelijalle jätettävä harkintavalta mahdollistaa samapalkkaisuutta ja sukupuolten tasa-arvoa edistävät ratkaisut osana sovintoehdotuksen kokonaisuutta.

Sovittelijalla on kuitenkin sovittelumenettelyn luonteesta johtuen tosiasiallisesti varsin rajatut mahdollisuudet edistää etenkin alojen välistä palkkatasa-arvoa. Sovittelussa sovitellaan yksittäisen alan työriitaa. Sovittelija huomioi, ettei yksittäinen ratkaisu johda sukupuolen perusteella syrjiviin työehtoihin kyseisellä alalla. Työriidan ratkaisemiseksi sovittelijan on yhteensovittettava työriidan osapuolten vaatimukset. Jos osapuolet eivät vaatimuksissaan kiinnitä huomiota tasa-arvon edistämiseen, sovittelijalla ei tosiasiallisesti juurikaan ole keinoja siihen.

Naisten ja miesten palkkaerojen taustalla on ensisijaisesti työmarkkinoiden voimakas segregatio sukupuolen mukaan. Verovaroin rahoitettavan julkisen sektorin alat ovat naisvaltaisia, kun taas yksityisen sektorin ventialat miesvaltaisia. Julkisen sektorin heikompa palkanmaksuvaraa ei korjata sovittelutoiminnassa. Kunkin alan työntekijien palkanmaksuvara on tekijä, joka on otettava sovintoehdotuksessa huomioon. Sukupuolten välisten palkkaerojen juurisyytä eli työmarkkinoiden segregatiota ei myöskään pureta sovittelutoiminnasta syntyvien palkkaratkaisuin. Sosiaali- ja terveysministeriön tuoreessa tutkimuksessa<sup>29</sup> työmarkkinoiden segregatioiden purkamiseksi suositellaan esimerkiksi koulutuspoliittisia toimia, tilasto- ja tutkimustiedon tuottamista sekä työpaikkojen tasa-arvosuunnitelmien laadun parantamista. Keskeisen verrokkimaan Ruotsin palkkatasa-arvokehitys ei tue arviota siitä, että vientivetoisen palkanmuodostusmallin noudattaminen johtaisi sukupuolten välisten palkkaerojen kasvamiseen. Ruotsissa naisten ja miesten väliset palkkaerot ovat kaventuneet vuosien 2000–2020 aikana.<sup>30</sup>

Alla olevasta taulukosta nähdään, että työntekijäsektorista riippumatta miesten kokonaisansiot ovat korkeammat kuin naisten. Suurin sukupuolten välinen ero on yksityisellä sektorilla, jossa naisten keskiansio on 84,5 prosenttia miesten vastaavasta. Myös naisvaltaisella kuntasektorilla miehet ansaitsevat keskimäärin naisia enemmän. Tässä vertailussa ei ole otettu huomioon erilaisia työnkuvia ja tehtävien vaativuutta. Alojen välisiin palkkaeroihin vaikuttavat esimerkiksi alojen erilainen tuottavuuskehitys, rahoituspohja ja tehdyn työajan sekä vuosiloman pituus. On myös huomattava, että tarkastelussa ovat kokoaikaiset palkansaajat, eivät kaikki työlliset. Osa-aikatyön tekeminen on naisilla yleisempää kuin miehillä.

## TAULUKKO 1

---

<sup>29</sup> Policy brief: Työmarkkinoiden sukupuolen mukaisen segregatian purkaminen – Suosituksia päättäjille. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2023:20. Julkaistu 10.5.2023 osoitteessa:

[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164926/STM\\_2023\\_20\\_Rap.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164926/STM_2023_20_Rap.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

<sup>30</sup> [Inkomstskillnader mellan kvinnor och män. Regeringsuppdrag till Medlingsinstitutet 2022-2023.](#)

**TAULUKKO 1**

	Kokoaikaiset palkansaajat			Kokonaisansio, ka/kk			Naisten ansiot/ miesten ansiot, %
	Yhteensä	Miehet	Naiset	Yhteensä	Miehet	Naiset	
<b>YHTEENSÄ</b>	150 1962	48,5	51,5	3 848	4 212	3 505	83,2
<b>YKSI-TYINEN SEKTORI</b>	1 056 326	58,1	41,9	3 957	4 233	3 575	84,5
<b>KUNTA-SEKTORI</b>	372 055	20,8	79,2	3 446	3 858	3 337	86,5
<b>VALTIO</b>	73 581	50,6	49,4	4 308	4 606	4 004	86,9

Taulukosta 2 havaitaan, että toimialoilla, joilla naisten osuus työllisistä on pieni, ero naisten ja miesten palkoissa on pienempi kuin aloilla, joilla naisten osuus on suuri.

**TAULUKKO 2**

	Naisia, %	Naisten keskiansio/ miesten keskiansio, %
<b>yhteensä</b>	51,5	83,2
C Teollisuus	25,6	90,7
F Rakentaminen	11,6	99,2
G Tukku- ja vähittäiskauppa; moottoriajoneuvojen ja moottoripyörien korjaus	46,5	81,5
H Kuljetus ja varastointi	21,9	93,5
I Majoitus- ja ravitsemistoiminta	70,8	89,5
J Informaatio ja viestintä	33,7	87,4
K Rahoitus- ja vakuutustoiminta	60,4	72,7
L Kiinteistöalan toiminta	52,8	81,6
N Hallinto- ja tukipalvelutoiminta	54,5	86,3
O Julkinen hallinto ja maanpuolustus; pakollinen sosiaalivakuutus	56,6	85,7
P Koulutus	69,5	89,9
Q Terveys- ja sosiaalipalvelut	87,0	79,5

## **5 Muut toteuttamisvaihtoehdot**

### **5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset**

#### 5.1.1 Lainsäädäntöuudistuksen toteuttaminen

##### 5.1.1.1 Lainsäädäntöuudistuksen tarpeesta

Esityksessä jäljempänä luvussa 5.1.2 kuvatulla tavalla hallituksen ensisijaisena tavoitteena on ollut, että työmarkkinaosapuolet sopisivat kaksikantaisesti Suomen kustannuskilpailukyvn turvaavasta palkkamallista. Hallituksen selvityksissä on ilmennyt, ettei edellytyksiä neuvotteluiden käynnistämiseksi tällä hetkellä ole. Siten sovittelutoiminnan kehittäminen on perusteltua toteuttaa lainsäädäntöä uudistamalla. Ehdotuksella ei kuitenkaan estetä työmarkkinaosapuolia sopimasta yleisistä palkanmuodostuksen periaatteista tulevaisuudessa. Työmarkkinoilla laajaa hyväksyntää nauttivan työmarkkinamallisopimukseen pohjautuvia ja kansantalouden kokonaisedun turvaavia palkanmuodostuksen periaatteita tulisi noudattaa sovittelutoiminnassakin.

Kollektiivisen työoikeuden sääntelyssä, johon valtiollinen työriitojen sovittelujärjestelmä lukeutuu, noudatetaan pariteettiperiaatetta. Tällä tarkoitetaan, että valtion tulee suhtautua kumpaankin työmarkkinaosapuoleen puolueettomasti. Valtion tulee kuitenkin varmistaa, että myös yleinen etu toteutuu riittävästi (Työoikeus, verkkojulkaisu Alma Talent).

Avoimen sektorin kustannuskilpailukyvn säilyttäminen on merkittävä tekijä Suomen kansantalouden kantokyvn ja hyvinvointivaltion ylläpitämisen kannalta. Yleinen linja on muotoutunut ja muotoutuu jatkossakin työmarkkinoilla. Viime vuosien sopimuskiirroksilla on seurattu pääsääntöisesti ventialojen päänaavausta ja myös valtakunnansovittelija on tätä noudattanut sovittelutoimimessaan. Jotta sovittelijan noudattaman käytännön jatkumisesta ja kansantalouden kestävyuden kannalta olennaisten tekijöiden huomioimisesta voidaan varmistua tulevaisuudessakin, on työriitalain sääntelyä tarpeellista täsmentää. Työriitalain 1960-luvulta peräisin olevat säännökset mahdollistavat, että sovittelija esittää työriidan osapuolten vaatimukseen ”sellaisia myönnytyksiä ja tasoituksia, joita tarkoituksenmukaisuus ja kohtuus näyttävät edellyttävän”. Tämän voidaan katsoa sinällään käsittävän myös yleisen edun huomioinnin. Esitettävällä sääntelyllä sovittelijan velvoitteita kuitenkin täsmennettäisiin kansantalouden kokonaisedun toteutumiseksi.

Sovittelijat ovat jo vuosikymmenten ajan seuranneet työmarkkinoilla muodostunutta yleistä linjaa sovittelutoiminnassa. Voimassa olevan lainsäädännön tulkinnanvaraisuus voi aiheuttaa työmarkkinoilla epävarmuutta siitä, seurataanko sovittelutoiminnassa työmarkkinoilla muodostuneita käytänteitä, kuten yleistä linjaa. Tämä voi lisätä työtaisteluiden määrää. Ensisijaisesti työehtosopimusosapuolten tulisi pyrkiä pääsemään sopimukseen keskinäisissä neuvotteluissaan. Sovittelijan roolina on avustaa osapuolia sovinnon löytämisessä silloin, kun osapuolilla ei ole edellytyksiä ratkaisun löytämiseen. Valtakunnansovittelijan toimisto toimii hyvin vähäisin resurssein, jotka tulisi ensisijaisesti suunnata vaikeimpien työriitatilanteiden ratkaisuun.

Ehdotuksella turvattaisiin työmarkkinaosapuolten autonomia. Työriidan sovittelun lähtökohtana olisivat jatkossakin työriidan osapuolten esittämät vaatimukset, jotka sovittelija huomioisi tasapuolisesti osana kokonaisuutta. Sovintoehdotus voitaisiin perustaa työmarkkinoilla laajaa hyväksyntää nauttivan työmarkkinamallisopimukseen pohjautuviin ja kansantalouden kokonaisedun turvaaviin palkanmuodostuksen periaatteisiin. Sovintoehdotuksen hyväksyminen olisi työmarkkinaosapuolten vapaassa harkinnassa, eikä



ehdotuksella puututtaisi työriidan osapuolten oikeuteen sopia työriita keskenään haluamallaan tavalla.

Ehdotettavat muutokset ovat tarpeen myös siksi, että sovittelijan noudattama käytäntö voitaisiin ulottaa yksiselitteisesti myös työriitojen sovittelulautakunnan toimintaan. Sovittelulautakunnan noudattamasta menettelystä ei tällä hetkellä ole säädetty lainkaan. Ehdotuksessa esitetään valtakunnansovittelijan toimivan jatkossa sovittelulautakunnan puheenjohtajana. Jos työriitalain 11 ja 13 §:ään ehdotettuja muutoksia ei tehtäisi, jäisi valtakunnansovittelijan rooli uudessa tehtävässä jossain määrin tulkinnanvaraiseksi. Ehdotettavan yleistä etua turvaavan sääntelyn on johdonmukaisesti koskettava valtiollisen sovittelujärjestelmän piiriin kuuluvia menettelyitä. Valtakunnansovittelijan tai sivutoimisen sovittelijan toimiminen sovittelulautakunnan puheenjohtajana yhdenmukaistaisi sovittelumenettelyä yleisemminkin. Sovittelulautakunnan tekemillä ratkaisuilla voi olla pitkäaikaisia heijastevaikutuksia työmarkkinoihin ja sovittelijan edellytyksiin löytää ratkaisuja tulevissa työriidoissa.

Pariteettiperiaatteen valossa voidaan pitää hyväksyttävänä ja yleistä etua turvaavana tavoitteena, että työriidan osapuolten vaatimusten ohella valtiollisessa sovittelutoiminnassa kiinnitetään huomiota siihen, etteivät sovittelijan esittämät ratkaisut heikennä työmarkkinoiden toimivuutta ja johda kansantalouden kokonaisedun ja hyvinvointivaltion turvaamisen kannalta kestävämpään kehitykseen.

Valtiovarainministeriön kesän 2024 taloudellisessa katsauksessa tarkastellaan palkkakehitystä ja viimeaikaisia sopimuskorotuksia. Valtaosa yksityisellä ja julkisella sektorilla tehdyistä kaksivuotista työehtosopimuksista on päättymässä loppuvuonna 2024. Vuonna 2023 solmittujen sopimusten korotukset olivat vuonna 2023 yleisemmin noin 4,5 prosenttia vuositasolla. Korotukset olivat siten selvästi suurempia kuin vuonna 2022 ja suurimmat 14 vuoteen. Lisäksi kunta- ja hyvinvointialueiden vuonna 2022 palkkaratkaisussa ylitettiin tämä taso, koska sopimukset sisältävät yleisen linjan mukaisten korotuksen lisäksi palkkarakenneohjelman ja palkkojen yhteensovittamisen kustannuksia. Paikallishallinnosta muodostui sopimuskierroksen palkkajohtaja. Valtiovarainministeriön katsauksessa todetaan, että hyvinvointialueiden rahoitusasema selvästi alijäämäinen pysyy kuluvana vuonna heikkona. Menojen kasvun taustalla ennustekaudella ovat erityisesti korkeat palkkojen sopimuskorotukset ja palvelujen ostojen ripeä kasvu. ([Valtiovarainministeriön julkaisuja 2024:38](#) s. 50, 87).

Kunta-alan poikkeuksellisen sovittelulautakunnassa syntyneen ratkaisun osalta on kuitenkin huomattava, että sillä toteutettiin hyvinvointialueuudistuksen johdosta tarpeellista palkkausjärjestelmien yhteensovittamista ja lakisääteistä palkkaharmonisaatiota. Alkuvuodesta 2022 Kunta- ja hyvinvointialueuudistuksen johtajat KT arvioi, että hyvinvointialueuudistuksesta johtuvat palkkaharmonisaation kustannukset olisivat vuositasolla noin 680 miljoonaa euroa.<sup>31</sup> KT:n vuoden 2022 arviolaskelmien mukaan hyvinvointialueiden palkkojen harmonisointikustannukset olivat 4,0–6,1 % palkkasummasta sopimusosalasta riippuen. Nämä laskelmat otettiin KT:lta saadun tiedon mukaan sovittelulautakunnan sovintoehdotuksen pohjaksi. Tarkasteluajavälillä riippuen harmonisointikustannusten osuus hyvinvointialueilla oli noin kolmannes hyväksytystä sopimusratkaisusta.

Suomen vientivetoisessa taloudessa kilpailukyvyyn turvaava työkustannusten taso muodostuu avoimella sektorilla. Myönteinen tuottavuuskehitys on pitkällä aikavälillä talouskasvun perusta ja siten kustannuskilpailukyvyyn parantaminen tuottavuutta vauhdittamalla olisi ensisijaista. Koska tuottavuuteen voidaan vaikuttaa vain välillisesti ja uudistukset vaikuttavat hitaasti, on

---

<sup>31</sup> <https://www.kt.fi/uutiset-ja-tiedotteet/2022/hyvinvointialueiden-palkkaharmonisoinnin-kustannukset>.

palkanmuodostuksella keskeinen rooli Suomen kilpailukyvyn turvaamisessa.<sup>32</sup> Työkustannukset ja niiden kehitys Suomen ulkopuolella vaikuttavat suomalaisen yritysten mahdollisuuksiin kilpailla kansainvälisillä markkinoilla. Tätä kautta palkkaratkaisut vaikuttavat työllisyyteen ja taloudelliseen hyvinvointiin koko talouden tasolla.<sup>33</sup> Yritysten kansainvälisen kilpailukyvyn ylläpitäminen turvaa julkisen talouden kantokykyä ja siten suomalaista hyvinvointiyhteiskuntaa.

Valtiollisessa sovittelutoiminnassa syntyneillä ratkaisuilla on väistämättä heijastevaikutuksia työmarkkinoilla. Työriitalain sovittelumenettelyä koskevat velvoitteet ovat pysyneet lähes muuttumattomina 1960-luvulta lähtien, vaikka Suomen työmarkkinat ja asema globaalissa kilpailussa ovat muuttuneet. Suomen vientivetoinen talous on altis globaaleille kriiseille. Siten kansantalouden kokonaisetua sekä työmarkkinoiden ja palkanmuodostuksen toimivuutta edistävien tekijöiden huomiointia sovittelutoiminnassa on tarpeen vakiinnuttaa lain tasolla.

Myös työriitalautakunnan ratkaisuilla voi olla vastaavia heijastevaikutuksia työmarkkinoiden ja palkanmuodostuksen toimivuuteen ja kansantalouden kokonaisedun toteutumiseen. Työriitalautakunnassa noudatettavasta menettelystä ei kuitenkaan ole säädetty lainkaan.

Ehdotuksella luodaan lainsäädännöllinen perusta kansantalouden kokonaisedun sekä työmarkkinoiden ja palkanmuodostuksen toimivuuden turvaamiselle valtiollisessa sovittelutoiminnassa. Lisäksi ehdotuksella varmistetaan riittävä asiantuntemus ja yhdenmukaisten käytänteiden noudattaminen työriitojen sovittelulautakunnassa.

#### 5.1.1.2 Sääntelyn yksityiskohtaisuuden taso

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan laissa työriitojen sovittelusta säädettäisiin, että palkantarkistusten yleistä linjaa ei voida ylittää valtakunnansovittelijan toimistosta tai sovittelulautakunnan toimesta annettavalla sovintoehdotuksella. Hallitusohjelmakirjaus on päädytty toteuttamaan yleisluontoisella sääntelyllä. Ehdotetun sääntelyn puitteissa sovittelija ohjaisi työriidan osapuolia kansantalouden ja työmarkkinoiden toimivuuden näkökulmasta kestäviin ratkaisuihin.

Hallitusohjelmakirjauksen toteuttamiseksi työryhmässä on arvioitu vaihtoehtona myös yksityiskohtaisempaa sääntelyä. Tällaisessa mallissa pykälätasolla viitattaisiin nimenomaisesti ventialoilla muodostuneen yleisen linjan noudattamiseen. Koska sovittelija toimii virkavastuulla, tulisi ventialoilla muodostunut yleinen linja määritellä pykälätasolla riittävän yksiselitteisesti. Sääntelyssä olisi määriteltävä ventiala tai -alat, joiden sopimusratkaisuun valtakunnansovittelija olisi sidottu. Käytännössä tällaista merkittävää ventialaa ei kuitenkaan ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaista määritellä ennalta, sillä ventialojen osuus kokonaisviennistä vaihtelee. Työehtosopimuksen solmimiseen ja päänavaajaksi ryhtymiseen vaikuttavat kulloinenkin työmarkkinatilanne ja suhdannekehitys.

Valmistelussa katsottiin, ettei yleisen linjan muodostavaa sopimuskokonaisuutta voida määritellä lain tasolla yksiselitteisesti ennalta eikä kiinnittää tiettyyn yksittäiseen työehtosopimukseen. Tällainen sääntely ei olisi myöskään tarkoituksenmukaista tai ylipäättänsä tarpeen hallitusohjelmakirjauksen tavoitteen toteuttamiseksi. Hyvin kasuistinen sääntely

---

<sup>32</sup> [Tuovatko palkat joustoja ja kilpailukykyä talouteen rahaliitossa? – Euro ja talous](#). Suomen Pankin analyysi 11.6.2019.

<sup>33</sup> [Mitkä ennusteet ovat hyödyllisimpiä, kun palkkaratkaisuja mitoitetaan? – Euro ja talous](#). Suomen Pankin analyysi 23.9.2021.

johtaisi todennäköisesti riittäisyyksiin yleisen linjan määritelmän tulkinnasta ja sen noudattamisesta ja voisi siten pikemminkin heikentää työmarkkinoiden toimivuutta. Ehdotettavan sääntelyn tulee kestää aikaa, mahdollistaa sovittelijan toimintaedellytykset ja kunkin työriitatilanteen erityispiirteiden huomiointi.

Yleisemmän tason sääntelyllä veloitetaan sovittelija ottamaan sovittelutoimessaan huomioon kansantaloudelliset näkökohdat sekä palkanmuodostuksen ja työmarkkinoiden toimivuus. Ehdotettava yleisen edun turvaamiseen tähtäävä sääntelyratkaisu olisi myös sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti ehdotuksella yhdenmukaistettaisiin myös sovittelulautakunnan noudattamia käytänteitä. Jatkossa valtakunnansovittelija tai hänen määräämänsä sivutoiminen sovittelija toimisi sovittelulautakunnan puheenjohtajana. Sovittelulautakunnan olisi sovintoehdotusta antaessaan noudatettava työriitalaissa ehdotettuja velvoitteita.

### 5.1.1.3 Kaksikantaiset neuvottelut Suomen työmarkkinamallista

Hallituksen tavoitteena on vahvistaa vientivetoista työmarkkinamallia Suomen pitkän tähtäimen kilpailukyvyn lisäämiseksi. Lainsäädäntömuutosten vaihtoehtona hallitus on kannustanut työmarkkinaosapuolia kaksikantaisiin neuvotteluihin Suomen työmarkkinamallista. Hallituksen toiveena on, että hallitusohjelmakirjauksen toteuttamisen sijaan työmarkkinaosapuolet pääsisivät keskenään sopimukseen työmarkkinamallista.

Keskustelut työmarkkinoiden neuvottelujärjestelmän kehittämistarpeista ja ratkaisuvaihtoehdoista hallitusohjelman linjauksen toteuttamiseksi aloitettiin työministeri Satosen järjestämässä seminaarissa marraskuussa 2023. Työmarkkinamallin kehittämisestä käynnistettiin tämän jälkeen lausuntokierros.

Marras-joulukuussa 2023 keskeiset työmarkkinajärjestöt kävivät kaksikantaisesti keskusteluita vientivetoisen työmarkkinamallin vahvistamisesta sopimusteitse. Keskustelut eivät kuitenkaan johtaneet neuvotteluiden alkamiseen. Alkuvuodesta 2024 työmarkkinamallista ja lainsäädäntövalmistelun etenemisestä on keskusteltu keskeisten työmarkkinajärjestöjen ja valtakunnansovittelijan kesken työministeri Satosen ja pääministeri Orpon järjestämässä tilaisuuksissa. Keväällä 2024 valtiosihteeri Nykänen selvitti pääministeri Orpon toimeksiannosta järjestöjen näkemyksiä työmarkkinamallineuvotteluiden käynnistämiseksi.

Valtiosihteeri Nykänen tapasi seuraavat keskeiset työmarkkinajärjestöt 12.3.–20.3.2024 välisenä aikana: Tehy ry, Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK ry, Palvelualojen ammattiliitto PAM ry, Teollisuusliitto ry, Ammattiliitto PRO ry, Insinööriliitto ry, Tekniikan akateemiset TEK ry, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry, Suomen lähi- ja perushoitajaliitto Super ry, Rakennusliitto ry, Auto- ja kuljetusalan työntekijäliitto AKT ry, Ammattiliitto Jyty ry, Opetusalan ammattijärjestö OAJ ry, Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry, Palvelualojen työnantajat Palta ry, Teknologiateollisuuden työnantajat ry, Kemianteollisuus ry, Valtion työmarkkinalaitos, Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT ja Kaupan liitto ry. Selvitystyössä kävi ilmi, että kaikki työmarkkinajärjestöt pitävät yhteisen sopimus pohjaisen työmarkkinamallin muodostamista tarpeellisena ja toivovat mallin muodostuvan ensisijaisesti sopimusteitse. Osalla järjestöistä oli selvityksen mukaan kuitenkin ennakkoehtoja neuvotteluiden käynnistämiseksi. Siten työministeri Satonen kutsui 22.3.2024 Opettajien Ammattijärjestö OAJ:n ja JUKO ry:n puheenjohtaja Katarina Murrin ja Tehyn puheenjohtaja Millariikka Rytkösen selvittämään keinoja kaksikantaisten neuvottelujen käynnistämiseksi Suomen työmarkkinamallista. Lisäksi katsottiin perustelluksi jatkaa suunnitellusti sovittelujärjestelmän kehittämistä koskevaa

lainvalmistelua kolmikantaisessa työryhmässä. Kesäkuussa 2024 tiedotettiin, ettei edellytyksiä kaksikantaisten neuvotteluiden käynnistämiseksi ole.

#### 5.1.2.2 Työmarkkinaosapuolten keskinäinen sopimus lainsäädäntöuudistuksen vaihtoehtona

Suomessa on perinteisesti suhtauduttu pidättyvästi työmarkkinaosapuolten autonomian alueelle kuuluvaan sääntelyyn. Työmarkkinaosapuolten autonomiaan kuuluu esimerkiksi palkoista ja muista keskeisistä työehdoista sopiminen. Kansainvälisten sopimusten mukaisesti lainsäädännössä voidaan asettaa keskeisille työehdoille vähimmäistaso, mutta ei enimmäistasoa.

Luvussa 5.1.2 selostetulla tavalla hallitus on selvittänyt hallituskauden alkupuolelta lähtien työmarkkinaosapuolten mahdollisuuksia työmarkkinamallista sopimiseen. Kaksikantaiset neuvottelut työmarkkinamallista eivät ole edenneet. Hallituksen esitysluonnoksesta saadussa lausuntopalautteessa useat lausunnonantajat toivat esiin, että työmarkkinamallista sopimisen tulisi olla ensisijaisesti työmarkkinaosapuolten tehtävä. Tätä korosti lausunnossaan myös valtakunnansovittelija.

Ehdotuksen tarkoituksena ei ole säätää tietyn työmarkkinamallin noudattamisesta. Työmarkkinamallista sopiminen on työmarkkinaosapuolten tehtävänä. Ehdotuksessa on kyse viranomaisen tehtävien ja valtiollisen sovittelutoiminnan sääntelystä yleistä etua turvaavien tavoitteiden toteutumiseksi. Tämän voidaan nähdä kuuluvan ensisijaisesti lainsäätäjän toimintalueelle. Koska sovittelutoiminnassa noudatetuilla käytännöillä on kuitenkin välillisesti vaikutuksia työmarkkinoiden toimintaan ja palkanmuodostukseen, ehdotuksessa varmistetaan sovittelijan riippumattomuus ja työriidan osapuolten vaatimusten tasapuolinen huomiointi.

Kyse ei ole myöskään täysin uudenlaisesta sääntelystä, sillä voimassa olemassa työriitalaissa sovittelijan tehtäväksi asetetaan ”kohtuullisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta” edistävien ehdotusten esittäminen. Lisäksi sovittelijan yleisenä tehtävänä on työmarkkinoiden toimivuuden edistäminen. Ehdotuksella tuotaisiin näiden periaatteiden noudattaminen osaksi myös työriitojen sovittelulautakunnan käytänteitä.

Yhteisen työmarkkinamallin puuttuminen lisää työrauhahäiriöitä. Sovittelussa on pyritty noudattamaan työmarkkinoiden yleistä linjaa ja haastavissa tilanteissa sovitteluinstituutio on onnistunut omalta osaltaan turvaamaan kansantalouden kannalta tarkoituksenmukaista kehitystä. Lainsäädäntö antaisi kuitenkin sovittelijalle selkänöjää turvata kansantalouden kokonaisuutta sekä palkanmuodostuksen ja työmarkkinoiden toimivuutta siitä huolimatta, että Suomessa työmarkkinaosapuolet eivät päässeet sopimukseen työmarkkinamallista.

Työriitojen sovittelulautakunta kuuluu valtiollisen sovittelutoiminnan piiriin. Työmarkkinoiden vakauden edistämiseksi sen tehtävistä on siten tarpeen säätää vastaavalla tavalla kuin valtakunnansovittelijan tehtävistä. Työriitojen sovittelulautakuntaa on nimetty harvoin. Lautakunnassa käsitellään kärjistyneitä ja yhteiskunnalliselta merkitykseltään mittavia työriitoja. Esityksen tavoitteiden toteutumisesta ei voida etenkään sovittelulautakunnassa varmistua, ellei ehdotettavista muutoksista säädetä lain tasolla. Valtakunnansovittelijan tai hänen määräämänsä sovittelijan toimiminen sovittelulautakunnan puheenjohtajana varmistaisi, että sovittelulautakunnan käytettävissä on riittävä asiantuntemus työmarkkinoiden toiminnasta ja työriitojen sovittelusta. Työmarkkinoiden vakautta edistäisi se, että valtiollisen sovittelujärjestämän piiriin kuuluvat toimijat noudattavat työriitalaista johtuvia velvoitteita.

Valtiollisen sovittelutoiminnan tehtävät eivät ensisijaisesti kuulu työmarkkinaosapuolten sopimusautonomiaan eikä niitä voi sitten jättää työmarkkinaosapuolten sovittavaksi.

Työmarkkinaosapuolten kesken ei ole myöskään syntynyt sopimusta kansantalouden kokonaisedun säilyttävästä työmarkkinamallista. Kansantalouden kokonaisedun turvaamisessa on kyse yleistä etua palvelevasta tavoitteesta, jota lainsäätäjällä on oikeus edistää. Voimassa olevan lainsäädännön tulkinnanvaraisuus voi aiheuttaa epävarmuutta siitä, noudattaako sovittelija sovittelutoiminnassa työmarkkinoilla muodostuneita käytänteitä. Tämä voi lisätä työtaisteluiden määrää. Siten tavoite kansantalouden kokonaisedun ja työmarkkinoiden toimivuuden edistämisestä on perusteltua toteuttaa lainsäädännön tasolla.

Kansainvälisissä sopimuksissa jätetään valtiolle tietynlaista liikkumavaraa sen suhteen, kuinka kollektiivista neuvottelumenettelyä edistetään. Yleistä etua edistävien tavoitteiden huomiointi lopputulokseltaan vapaaehtoisessa sovittelumenettelyssä on sallittua Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden puitteissa.

## 5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

### 5.2.1 Ruotsi

#### *Palkanmuodostusjärjestelmä*

Ruotsissa työntekijä- ja työnantajajärjestöt sopivat työehtosopimuksilla palkka- ja muista työehdoista. Työehtosopimukset täydentävät lainsäädäntöä. Ruotsissa ei ole työehtosopimusten yleissitovuusjärjestelmää, eikä lainsäädännössä säädetä esimerkiksi minimipalkasta tai palkankorotuksista. Ruotsin työmarkkinoiden keskusjärjestöt (LO ja SAF) sopivat ruotsalaisesta työmarkkinamallista 1930-luvulla. Sopimus muodostaa Ruotsin mallin perustan ja sopimuksen pääperiaatteet ovat edelleen voimassa. Sopimus sääntelee, milloin on laillista olla työtaistelussa ja milloin on työrauhavelvollisuus. Toiseksi sopimuksessa todetaan, että työmarkkinaosapuolet määrittelevät työmarkkinoilla vallitsevat ehdot. Kolmanneksi sopimuksen mukaan työnantajilla ja työntekijöillä on oikeus järjestäytyä työnantaja- ja työntekijäliitoiksi.<sup>34</sup>

Ruotsissa on noudatettu vuodesta 1998 lähtien palkanmuodostusmallia, jossa keskeiset teollisuuden alat määrittävät työmarkkinoiden yleisen palkanmääritystason teollisuusalojen sopimukseen (Industriavtal) perustuvan ”merkin” (märket) kautta. Muut alat noudattavat palkanmääritystasoa päänavauksen jälkeen.<sup>35</sup> Teollisuusalojen sopimuksen osapuolet ovat allekirjoittaneet yhteensä 57 sopimusta, jotka kattavat noin 500 000 työntekijää. Teollisuusalojen sopimukseen kuuluu myös toimialajärjestöjä, jotka eivät ole tehneet työehtosopimuksia. Grafiska Företagen, IKEM, Industrierbetsgivarna, Livsmedelsföretagen, Gröna Arbetsgivare, Teknikföretagen, TEKO ja TMF ovat teollisuusalojen sopimuksen työnantajajärjestöjä. Työntekijäjärjestöjä ovat GS, Livsmedelsarbetareförbundet, IF Metall, Sveriges Ingenjörer ja Unionen.<sup>36</sup>

Ruotsissa on vakiintunut käsite ”hyvä tapa palkanmuodostuksessa”. Sen mukaan palkanmääritystason merkistä voidaan poiketa tietyin edellytyksin. Poikkeaminen perustellusta syystä edellyttää ensinnäkin vastapuolen suostumusta ilman työtaistelu-uhkaa. Toiseksi edellytetään, että molemmat sopijaosapuolet pystyvät vakuuttamaan muut alat ratkaisunsa perusteltavuudesta siten, että muilta aloilta ei esitetä kompensatiovaatimuksia. Lisäksi

<sup>34</sup> [Ruotsin työmarkkinamalli Suomen hallituksen esikuvana](#), Koskinen 2024.

<sup>35</sup> [Sopiminen, osallistuminen ja luottamus – Mitä voimme oppia Ruotsin ja Saksan työmarkkinajärjestelmästä](#), Ahtela 2024, s. 6.

<sup>36</sup> [”Märket” och Industriavtalet, Medlingsinstitutet](#).

ratkaisun on oltava osa pidemmän aikavälin ohjelmaa työehtosopimuksen rakenteelliseksi uudistamiseksi.<sup>37</sup>

Medlingsinstitutet jakaa Ruotsissa käytetyt työehtosopimusrakenteet seitsemään eri kategoriaan. Toisessa päässä ovat sopimukset, joissa määrätään kaikkia työehtosopimuksen piirissä olevia työntekijöitä koskevista yleisistä palkankorotuksista. Toisessa päässä ovat sen sijaan sopimukset, joissa palkkataso määräytyy kokonaan paikallisella tasolla. Jälkimmäiseksi mainitussa päässä olevat sopimukset ovat niin sanottuja numerottomia sopimuksia (sifferlösa avtal). Tällaisia sopimuksia kutsutaan myös prosessisopimuksiksi (processavtal).<sup>38</sup> Numeroton sopimus tarkoittaa sitä, että alakohtaisessa työehtosopimuksessa palkkaraami jätetään määrittelemättä ja palkoista sovitaan paikallisesti työehtosopimuksessa sovittujen sääntöjen mukaisesti ja huomioiden palkanmuodostukseen vaikuttavat tekijät. Merkki on mittapuuna myös numerottomissa ratkaisuisa, mutta malli antaa mahdollisuuden sovittaa palkkaratkaisut yrityksen tai organisaation sekä palkansaajan tilanteen ja näkymien mukaan.<sup>39</sup>

Paikallinen palkanmuodostus on Ruotsissa julkisella sektorilla huomattavasti yleisempää kuin yksityisellä sektorilla. Lisäksi paikallinen liikkumavara on erityisen suuri, koska monet työntekijät ovat numerottomien sopimusten piirissä. Työmarkkinoilla vain harvat sopimukset ovat kuitenkin normatiivisia siten, että ne eivät salli korkeampia palkankorotuksia kuin keskitetyt sopimukset. Tämä tarkoittaa sitä, että palkkojen paikallinen määrittely on käytännössä laajempaa koko työmarkkinoilla kuin mitä keskitetyistä palkkasopimuksista käy ilmi. Myös palkkojen yksilökohtaisen jakautumisen periaatteet vaihtelevat sektoreittain. Esimerkiksi julkisen sektorin sopimuksissa ei ole yksilölle taattuja palkankorotuksia, kun taas lähes 40 prosenttia yksityisen sektorin työntekijöistä on sellaisten sopimusten piirissä, jotka sisältävät yksilölle taatut palkankorotukset. Teollisuusalojen sopimuksen vahva normatiivinen rooli keskustason palkanmuodostuksessa näyttää kuitenkin vaikuttavan myös paikalliseen palkanmuodostukseen.<sup>40</sup> Ruotsissa naisten ja miesten väliset palkkaerot ovat vuosina 2000–2020 kaventuneet.<sup>41</sup>

### *Työriitojen sovittelu*

Ruotsissa työriitojen valtiollisesta sovittelusta vastaa sovittelijaviranomainen Medlingsinstitutet, jonka tehtävänä on työriitojen sovittelun lisäksi edistää hyvin toimivaa palkanmuodostusta sekä neuvoa ja tukea työmarkkinaosapuolia neuvottelu- ja sopimustoiminnassa. Työriitojen sovittelusta ja sovittelijaviranomaisen tehtävistä säädetään niin sanotussa työelämän myötämäärämislaissa.<sup>42</sup>

Sovittelijaviranomaisen laissa säädettyinä tehtävänä on edistää hyvin toimivaa palkanmuodostusta (Lag 1976:580 om medbestämmande i arbetslivet 46 § 2 mom.) Lain esitöissä selvennetään, mitä hyvin toimivan palkanmuodostuksen edistämällä tarkoitetaan. Sovittelijaviranomaisen tulee toimia siten, että se helpottaa osapuolia kansantaloudellisten näkökohtien huomioon ottamisessa, esimerkiksi neuvottelemalla osapuolten kanssa varhaisessa

<sup>37</sup> [Sopiminen, osallistuminen ja luottamus – Mitä voimme oppia Ruotsin ja Saksan työmarkkinajärjestelmistä](#), Ahtela 2024, s. 6.

<sup>38</sup> [Avtalsrörelsen och lönebildningen 2023](#), s. 79.

<sup>39</sup> [Sopiminen, osallistuminen ja luottamus – Mitä voimme oppia Ruotsin ja Saksan työmarkkinajärjestelmistä](#), Ahtela 2024, s. 6.

<sup>40</sup> [Avtalsrörelsen och lönebildningen 2023](#), s. 70, 75–76.

<sup>41</sup> [Inkomstskillnader mellan kvinnor och män. Regeringsuppdrag till Medlingsinstitutet 2022-2023](#).

<sup>42</sup> Lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

vaiheessa tulevia neuvotteluja varten kansantaloudellisista edellytyksistä. Se, että osapuolet ottavat huomioon kansantaloudelliset näkökohdat, merkitsee sitä, että ne toimivat neuvotteluissaan vastapuoltensa kanssa tavalla, josta ei aiheudu haittaa jäsenille eikä ulkopuolisille. Haitta voi tarkoittaa esimerkiksi korkeita palkkavaatimuksia, jotka heikentävät niin oman sopimusalan kuin myös välillisesti muiden alojen työllisyysnäkyviä.<sup>43</sup>

Asetuksessa, joka sisältää Medlingsinstitutetin ohjeet (Förordning (2007:912) med instruktion för Medlingsinstitutet)<sup>44</sup> määrätään sovittelijaviranomaisen tehtävistä. Asetuksen 1 §:n mukaan sovittelijaviranomainen vastaa valtion sovittelutoiminnasta ja sen tehtävänä on toimia hyvin toimivan palkanmuodostuksen puolesta. Asetuksen 2 §:n mukaan työelämän yhteistoiminnasta annetun lain (Lagen om medbestämmande i arbetslivet) (1976:580) 46–49, 51–53 ja 62 a §:stä johtuvien tehtävien lisäksi sovittelijaviranomaisen tehtävänä on 1) toimia sen varmistamiseksi, että työehtosopimusneuvottelujen aikataulut laaditaan siten, että uudet sopimukset tehdään ennen edellisen sopimuskauden päättymistä, 2) neuvotella osapuolten kanssa neuvottelujen kansantaloudellisista edellytyksistä ja kiinnittää huomiota palkanmuodostusongelmiin Valtion taloudellisen tutkimuslaitoksen (Konjunkturinstitutet) laatimien kansantaloutta koskevien raporttien perusteella, 3) valvoa ja ylläpitää työmarkkinoilla vallitsevaa yhteisymmärrystä kilpailulle alttiin sektorin palkkaratkaisusta sekä 4) kerätä, koota ja tulkita palkanmuodostuksen kannalta tärkeitä tilastoja.

Asetuksen 4 §:n mukaan sovittelijaviranomaisen on analysoitava palkkakehitystä tasa-arvonäkökulmasta ja seurattava muuhun kuin sukupuoleen perustuvaa syrjintää palkkauksessa.

Lisäksi sovittelijaviranomaisen tulee keskustellessaan työmarkkinaosapuolten kanssa tulevista ja meneillään olevista sopimusneuvotteluista kiinnittää huomiota siihen, että keskeiset työehtosopimukset laaditaan siten, että ne edistävät paikallisten osapuolten työtä palkkakysymyksissä tasa-arvonäkökulmasta.

Ruotsissa on säädetty työriidan sovittelun aloittamisesta osapuolten suostumuksella. Myötämäärämislain 47 a §:n mukaan työehtosopimuksesta neuvottelevien osapuolten suostumuksella Medlingsinstitutet voi määrätä yhden tai useamman niin sanotun neuvottelujohtajan (förhandlingsledare) tai sovittelijan (medlare) sovittelemaan työriitaa. Lain esitöiden<sup>45</sup> mukaan sovittelija voidaan määrätä osapuolten pyynnöstä jo ennen kuin työriita uhkaa työrauhaa ja ennen kuin työtaisteluilmoitusta on annettu. Neuvottelujohtajan voi lain esitöiden mukaan nimetä jo siinä vaiheessa, kun osapuolten kannat eivät ole täysin selvillä. Kannanmuodostuksen lisäksi neuvottelujohtaja auttaa osapuolten välisessä yhteydenpidossa. Neuvottelujohtaja voidaan määrätä jo hyvissä ajoin ennen työehtosopimuksen voimassaolon loppumista, mikä ennaltaehkäisee riitaisuuksien syntymistä. Jos asia on kärjistynyt työriidaksi, määrätään lähtökohtaisesti varsinainen sovittelija.

Medlingsinstitutet voi työelämän myötämäärämislain 47 a §:n mukaan määrätä yhden tai useamman sovittelijan sovittelemaan työriitaa ilman työriidan osapuolten suostumusta, jos työriita uhkaa johtaa työtaistelutoimiin tai jos työtaistelutoimiin on jo ryhdytty. Sovittelijaa ei

---

<sup>43</sup> Lönebildning för full sysselsättning. Regeringens proposition 1999/2000:32 s. 44. Julkaistu osoitteessa: <https://www.regeringen.se/contentassets/5bb57c7010144beda9ac80d7fc754aa5/lonebildning-for-full-sysselsattning/>.

<sup>44</sup> Förordning (2007:912) med instruktion för Medlingsinstitutet | Lagen.nu.

<sup>45</sup> Lönebildning för full sysselsättning. Regeringens proposition 1999/2000:32 s. 72, 95.



kuitenkaan määrätä ilman osapuolten suostumusta, jos työriidan osapuolet ovat rekisteröineet lain 47 b §:n mukaisen sopimuksen neuvottelumenettelystä.

Ruotsissa työriidat jaotellaan intressiristiriitoihin ja oikeudellisiin riitoihin. Soviteltavat riidat ovat etenkin intressiristiriitoja. Työelämän myötämääräislaissa ei kuitenkaan ole suljettu oikeudellisia riitoja sovittelun ulkopuolelle, ja niiden sovittelu on mahdollista. Viime kädessä oikeudelliset riita-asiat ratkaistaan työtuomioistuimessa.<sup>46</sup>

Ruotsissa työmarkkinaosapuolet voivat keskenään sopia sovellettavasta neuvottelumenettelystä ja menettelyn aikataulusta sekä mahdollisten sovittelijoiden valitsemisesta ja heidän toimivallastaan. Medlingsinstitutet voi rekisteröidä tällaisen sopimuksen ”ennakolta”. Rekisteröinti johtaa siihen, että mahdollisessa riitatilanteessa noudatetaan osapuolten välistä sopimusta eikä sovitteluviranomainen voi määrätä sovittelijaa, elleivät molemmat sopijaosapuolet erikseen siihen suostu. Ruotsissa on varsin laajoja sopimusaloja, jotka noudattavat omaa sovittelujärjestystä ja valitsevat omia sovittelijoita sovituksessa järjestyksessä. Esimerkiksi teollisuusalojen sopimuksessa (Industriavtal) on luotu osapuolten oma sovittelujärjestelmä. Joskus osapuolten välisiä neuvotteluja johtamaan valitaan myös yksi tai useampi puolueeton puheenjohtaja (opartisk ordförande).<sup>47</sup> Vuoden 2023 lopussa yhteensä 14 sopimusta oli rekisteröity Medlingsinstitutetille.<sup>48</sup>

## 5.2.2 Norja

### *Palkanmuodostusjärjestelmä*

Norjassa palkanmuodostus tapahtuu pääasiassa työehtosopimusten kautta. Noin puolen yksityisen sektorin ja kaikkien julkisen sektorin työntekijöiden palkka määräytyy työehtosopimusten perusteella. Norjan palkanmuodostusjärjestelmä perustuu kilpaillun alan malliin (frontfagsmodellen). Malli merkitsee sitä, että kansanvälisesti kilpailuilla markkinoilla toimivan teollisuudenalan palkkakehitys toimii ajan mittaan normaali palkkakehitykselle muilla talouden aloilla. Kilpailulle alttiin teollisuuden edustava osa käy ensin palkkaneuvottelut ja alan palkkakehitys toimii normaali palkkakehitykselle muualla taloudessa. Kilpaillun alan ratkaisun jälkeen työehtosopimusten tarkistaminen ja palkkaneuvottelut eri sopimusaloilla käydään suurin piirtein rinnakkain.<sup>49</sup> Kilpaillun alan ratkaisun ja palkkojen nousun välillä on ollut myös eroja. Malli johtaa kuitenkin suunnilleen samaan palkkojen nousuun eri aloilla ajan mittaan.<sup>50</sup> Paikallista sopimista hyödynnetään palkanmuodostuksessa.<sup>51</sup>

Norjan tilastokeskuksen (SSB) johtama TBU, jossa ovat edustettuina keskeiset työmarkkinaosapuolet ja viranomaiset, varmistaa parhaan mahdollisen yhteisen käsityksen Norjan talouden tilanteesta. TBU:lla on myös tärkeä rooli palkkatilastojen kehittämisessä ja palkkakehityksen mittaamisessa tärkeimmillä työehtosopimusneuvottelualueilla.<sup>52</sup>

### *Työriitojen sovittelu*

---

<sup>46</sup> <https://www.mi.se/forhandling-avtal/olika-typer-av-forhandlingar/>.

<sup>47</sup> Työriitojen sovittelujärjestelmä vertailevasta näkökulmasta – Bruun 2020, s. 9.

<sup>48</sup> Avtalsrörelsen och lönebildningen 2023 – Medlingsinstitutets årsrapport, s. 31.

<sup>49</sup> Utfordringer for lønnsdannelsen og norsk økonomi 2023:30, s. 12, 61.

<sup>50</sup> Utfordringer for lønnsdannelsen og norsk økonomi 2023:30, s. 20–21.

<sup>51</sup> Utfordringer for lønnsdannelsen og norsk økonomi 2023:30, s. 61–65.

<sup>52</sup> Utfordringer for lønnsdannelsen og norsk økonomi 2023:30, s. 61.



Norjassa työriitojen sovittelusta vastaa valtiollinen sovitteluviranomainen Riksmekleren. Työriitojen sovittelusta säädetään työriitalaissa.<sup>53</sup> Sovitteluviranomainen sovittaa vain työehtosopimusneuvotteluihin liittyviä intressiristiriitoja.<sup>54</sup> Voimassa olevan työehtosopimuksen tulkintaa koskevat oikeudelliset riidat ratkaistaan työtuomioistuimissa.<sup>55</sup> Sovittelijan on välittömästi ryhdyttävä sovitteluun työriidoissa, joiden aloittamista on lykätty yleistä etua uhkaavina. Työriidoissa, joista on annettu työtaisteluilmoitus, sovittelija voi ryhtyä sovitteluun omasta aloitteestaan tai asianosaisen pyynnöstä. Sovittelija voi lisäksi omasta aloitteestaan kutsua osapuolet sovitteluun, vaikka työtaisteluilmoitusta ei olisi annettu, jos hän katsoo sen tarpeelliseksi. Sovittelijalla on oikeus saada työriidan sovitteluksi kaikki tarpeelliset tiedot.<sup>56</sup> Norjassa ei ole säädetty osapuolten oikeudesta pyytää sovittelua työriidassa, joka ei uhkaa työrauhaa.

### 5.2.3 Tanska

#### *Palkanmuodostusjärjestelmä*

Tanskassa lainsäädännön merkitys työelämän sääntelyssä on kansainvälisesti vertailtuna vähäinen ja pääpaino on työehtosopimuksissa. Työmarkkinajärjestöjen keskinäisistä sopimuksista erityisesti keskusjärjestöjen yleissopimus kattaa tarkasti sopimustoiminnan sekä paikallisen neuvottelutoiminnan pelisäännöt, ja teollisuuden yleinen työehtosopimus lisäksi myös työsuhteisiin sovellettavat säännöt. Yleisillä työoikeudellisilla periaatteilla ja oikeuskäytännöllä on keskeinen merkitys.<sup>57</sup>

Tanskassa varsinainen työehtosopimustoiminta on keskusjärjestöjen jäsenliittojen vastuulla. Keskusjärjestöillä on kuitenkin melko vahva ohjaava rooli sopimustoiminnassa. Työehtosopimusneuvottelut käydään ensisijaisesti vientisektorin johdolla. Vientisektorin työmarkkinaosapuolet avaavat sopimuskierron ja määrittelevät tahdin ja raamit palkankorotuksille sekä muille etuuksille. Sopimuskierron avauksen jälkeen neuvotteluja jatketaan muilla aloilla. Neuvottelukierrosten päättyessä kaikki työehtosopimukset yhdistetään samanaikaisesti yhdelle äänestyslipukkeelle jäsenäänestykseen, jonka seurauksena kaikki alakohtaiset työehtosopimukset joko hyväksytään tai hylätään samanaikaisesti. Tässä vaiheessa prosessia vahvistetaan myös sopimusten kesto.<sup>58</sup>

Tanskassa ei ole lakisääteistä vähimmäispalkkaa, ja alakohtaisissa työehtosopimuksissa määritellään puitteet palkanmääritystä ja -korotuksia koskeville neuvotteluille. Jatkoneuvottelut palkoista käydään yritystasolla. Työehtosopimukset ovat varsin laajoja ja yksityiskohtaisia, mutta lähes kaikkea voidaan kuitenkin paikallisesti sopia toisin. Viime vuosina on vakiintunut jako kahdentyyppisiin alakohtaisiin sopimusratkaisuihin. Ensimmäisessä palkanmäärityksessä, jota noudatetaan suurimmassa osassa sopimuksia, jätetään palkankorotusten määrittely työpäikkatasolle, ja työehtosopimuksessa määrätään vain

---

<sup>53</sup> Lov om arbeidstvister (LOV-2012-01-27-9).

<sup>54</sup> Lov om arbeidstvister 12 §:n 1 momentti.

<sup>55</sup> <https://www.riksmekleren.no/om-meklingsinstitusjonen>.

<sup>56</sup> Lov om arbeidstvister 20, 22 §.

<sup>57</sup> [Sopiminen työmarkkinoilla – muu maa mustikka? Ruotsin, Tanskan, Saksan ja Ranskan työmarkkinasääntely vertailussa](#), Ahtela 2019., s. 18.

<sup>58</sup> [Sopiminen työmarkkinoilla – muu maa mustikka? Ruotsin, Tanskan, Saksan ja Ranskan työmarkkinasääntely vertailussa](#), Ahtela 2019., s. 19., [The labour market in Denmark 2021](#), s. 10

vähimmäispalkasta. Malli on vallitseva teollisuudessa ja muun muassa rahoitusalailla. Toisessa palkanmääritysmallissa määritetään sen sijaan työehtosopimuksessa palkankorotusten taso, mutta ei vähimmäispalkkoja. Mallia sovelletaan muun muassa kuljetusaloilla, elintarviketeollisuudessa ja julkisilla aloilla.<sup>59</sup>

### *Työriitojen sovittelu*

Tanskassa valtiollisesta työriitojen sovittelusta vastaa Forligsinstitutionen, joka sovittelee työmarkkinaosapuolten välisiin työehtosopimusneuvotteluihin liittyviä intressiristiriitoja. Sovitteluviranomaisen tehtävistä ja sovittelumenettelystä säädetään laissa työriitojen sovittelusta.<sup>60</sup> Sovittelun aloittaminen perustuu pääsääntöisesti työtaisteluilmoituksen antamiseen ja tuloksettomina päättyneisiin työehtosopimusneuvotteluihin. Sovittelija voi sovittaa työehtosopimusneuvotteluihin liittyvää riitaa myös aikaisemmassa vaiheessa oma-aloitteisesti tai jommankumman osapuolen pyynnöstä, vaikka työtaistelutaisteluilmoitusta ei olisi jätetty eivätkä neuvottelut olisi vielä päättyneet tuloksettomina. Sovittelun edellytyksenä on pääsääntöisesti se, että osapuolten välillä on käyty neuvotteluita. Osapuolet ovat velvollisia noudattamaan sovittelijan neuvottelukutsua.<sup>61</sup>

#### 5.2.4 Suomen ja Ruotsin järjestelmien vertailu

Ruotsissa noudatetaan palkanmuodostusmallia, jossa keskeiset teollisuudenalat määrittävät työmarkkinoiden yleisen palkanmääritystason teollisuusalojen sopimukseen (Industriavtal) perustuvan merkin (märket) kautta. Muut alat noudattavat palkanmääritystasoa päänavauksen jälkeen. Palkanmääritystason merkistä voidaan poiketa tietyin edellytyksin.<sup>62</sup> Julkinen sektori ei ole allekirjoittanut teollisuusalojen sopimusta<sup>63</sup>, mutta se seuraa merkkiä. Paikallinen palkanmuodostus julkisella sektorilla on yleisempää kuin yksityisellä sektorilla ja monet työntekijät ovat numerottomien sopimusten piirissä. Merkki on kuitenkin mittapuuna myös numerottomissa ratkaisussa.<sup>64</sup>

Ruotsin palkanmuodostusmalli eroaa Suomen järjestelmästä siinä, että Suomessa ei ole työmarkkinaosapuolten keskinäistä sopimusta työmarkkinamallista. Ehdotuksen tarkoituksena ei ole säätää tietyn työmarkkinamallin noudattamisesta. Esityksessä asetetaan kuitenkin ensisijaiseksi työmarkkinoilla laajaa hyväksyntää nauttivaan työmarkkinamallisopimukseen pohjautuvien ja kansantalouden kokonaisedun turvaavien palkanmuodostuksen periaatteiden noudattaminen, mikä voi kannustaa työmarkkinaosapuolia neuvottelemaan työmarkkinamallista. Yleisesti hyväksytyyn työmarkkinamallin puuttuminen voi osaltaan aiheuttaa työmarkkinahäiriöitä. Esimerkiksi Ruotsilla on Pohjoismaiden suurimmista työmarkkinoista huolimatta muita Pohjoismaita huomattavasti pienemmät konfliktiluvut ja jos verrataan vuosien 2013–2022 menetettyjen työpäivien määrää, vuosittainen keskiarvo Ruotsissa on noin 4 000 päivää vuodessa, kun taas Suomessa määrä on noin 197 000 päivää

---

<sup>59</sup> [Sopiminen työmarkkinoilla – muu maa mustikka? Ruotsin, Tanskan, Saksan ja Ranskan työmarkkinasääntely vertailussa](#), Ahtela 2019., s. 19-20., [The labour market in Denmark 2021](#), s. 10-11.

<sup>60</sup> Lov om mægling i arbejdsstridigheder.

<sup>61</sup> Lov om mægling i arbejdsstridigheder 3 §.

<sup>62</sup> [Sopiminen, osallistuminen ja luottamus – Mitä voimme oppia Ruotsin ja Saksan työmarkkinajärjestelmästä](#), Ahtela 2024, s. 6.

<sup>63</sup> [”Märket” och Industriavtalet, Medlingsinstitutet](#).

<sup>64</sup> [Avtalsrörelsen och lönebildningen 2023](#), s. 70, 75–76.

vuodessa.<sup>65</sup> Sovittelutoiminnassa noudatetulla menettelyllä on heijastevaikutuksia työmarkkinoiden toimintaan ja eri alojen neuvottelutilanteeseen. Myös voimassa olevan työriitalain tulkinnanvaraisuus työmarkkinoilla muodostuneiden käytänteiden noudattamisesta sovittelutoiminnassa voi aiheuttaa epävarmuutta ja vaikuttaa työtaisteluiden määrään työmarkkinoilla. Ehdotettu sääntely edistäisi toimivaa palkanmuodostusta ja estäisi työmarkkinoiden toiminnan vaarantumista varmistamalla samalla sovittelijan riippumattomuuden ja työriidan osapuolten vaatimusten tasapuolisen huomioinnin.

Ruotsissa työriitojen valtiollisesta sovittelusta vastaavan sovittelijaviranomaisen (Medlingsinstitutet) laissa säädettyinä tehtävänä on edistää hyvin toimivaa palkanmuodostusta. Lain perusteluissa viitataan kilpailukykyisen sektorin merkitykseen. Asetuksessa (Förordning (2007:912) med instruktion för Medlingsinstitutet)<sup>66</sup> täsmennetään sovittelijaviranomaisen tehtäviä. Asetuksen 2 §:n mukaan sovittelijaviranomaisen tehtävänä on muun muassa valvoa ja ylläpitää työmarkkinoilla vallitsevaa yhteisymmärrystä kilpailulle alttiin sektorin palkkaratkaisusta. Sovittelun tavoitteena on huolehtia hyvin toimivasta palkanmuodostuksesta, mikä tarkoittaa sitä, että sovittelun tarkoituksena on pitää huolta vientiteollisuuden kilpailukykyä. Keskeisten teollisuusalojen palkankorotustasoa eli merkkiä pidetään sitovana palkankorotustason ylärajana. Sovittelijan ei sovi esittää sovintoesitystä, jonka palkankorotukset ylittävät merkin asettaman rajan, mutta sinänsä osapuolet voivat halutessaan sopia paremmista eduista. Merkin on katsottu toimivan varsin hyvin palkankorotusten yleisen linjan määrittäjänä Ruotsissa. Osapuolten välillä on kuitenkin ollut tulkintaerimielisyyksiä siitä, miten sellaiset etuudet, joilla ei ole suoraa hintaa, voidaan ”hinnoitella”. Teollisuuden ulkopuolella merkkiä on arvosteltu myös siitä, että se jäykistää palkkarakenteita ja vaikeuttaa palkkavääristymien oikaisemista.<sup>67</sup>

Suomessa valtakunnansovittelijat ovat katsoneet 1960-luvun jälkimmäiseltä puoliskolta lähtien olevansa sidottuja työmarkkinoilla sopimusneuvottelujen yhteydessä syntyneeseen yleiseen linjaan.<sup>68</sup> Ehdotuksen mukaan Suomessa säädettäisiin työriitalaissa siitä, että sovittelijan tehtävänä olisi kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi menetellä siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuus vaarannu. Sääntelyratkaisu olisi yleisluonteinen kuten Ruotsissa. Työriitalain perusteluissa täsmennettäisiin, että kansantalouden kokonaisedun turvaaminen tarkoittaisi, että työriidan osapuolten vaatimusten ohella sovittelijan tulisi sovittelutoimessaan huomioida kansantalouden kantokykyyn ja Suomen kilpailukykyyn säilymiseen vaikuttavat tekijät. Sovittelijan olisi kannustettava osapuolia hakemaan neuvotteluratkaisua, joka tukee kansantalouden kokonaisedun ja työmarkkinoiden toimivuuden kannalta kestävästä palkanmuodostusta. Sovittelijan olisi pyrittävä hakemaan ehdotuksissaan tasapainoa palkansaajien myönteisen ansiokehityksen ja ostovoiman sekä työllisyyden ja tuottavuuden kasvun turvaamisen välillä, mutta kuitenkin siten, että sovitteluratkaisuista ei aiheutuisi häiriötä tuleviin työmarkkinaneuvotteluihin. Valtakunnansovittelijan keskeinen tehtävä on työmarkkinoiden toimivuuden edistäminen ja tätä tehtävää sovittelijat ovat toteuttaneet sovittelutoimessaan muun muassa seuraamalla työmarkkinoilla muodostuneita käytänteitä. Työmarkkinoilla muodostuneena käytäntönä voidaan pitää niin sanotun työmarkkinoiden yleisen linjan huomiointia sovittelutoiminnassa. Ehdotettavaa velvoitetta sovellettaisiin sovittelumenettelyn

---

<sup>65</sup> [Medlingsinstitutets årsrapport, Avtalsrörelsen och lönebildningen 2023, s. 55.](#)

<sup>66</sup> [Förordning \(2007:912\) med instruktion för Medlingsinstitutet | Lagen.nu.](#)

<sup>67</sup> Työriitojen sovittelujärjestelmä vertailevasta näkökulmasta, Bruun 2020., s. 13.

<sup>68</sup> Oikeuden perusteokset - Työoikeus, Koskinen 2018. (V Kollektiivinen työoikeus – 5. Työriitojen sovittelu – Riitapuolten johtaminen sovintoon).

eri vaiheissa, myös sovintoehdotusta annettaessa. Myös sovittelulautakunta olisi velvollinen noudattamaan velvoitetta sovintoehdotusta antaessaan.

Ehdotus merkitsisi sitä, että sekä Suomessa että Ruotsissa lakitasoinen sääntely olisi yleisluonteista. Suomessa lain perusteluissa täsmennettäisiin kansantalouden kokonaisedun turvaamisen sisältöä, kun taas Ruotsissa lain perusteluissa ja asetuksessa viitataan kilpailukykyisen sektorin merkitykseen sekä sen palkkaratkaisusta työmarkkinoilla vallitsevan yhteisymmärryksen valvomiseen ja ylläpitämiseen. Suurimpana eroavaisuutena olisi kuitenkin se, että Ruotsissa yleisen palkanmääritystason muodostava merkki, jota myös sovittelijaviranomainen on sitoutunut noudattamaan, perustuu keskeisten teollisuuden alojen sopimukseen. Suomessa vastaavaa sopimusta ei ole.

Ruotsissa sovittelijaviranomaiselle asetetaan myös muita tehtäviä, joita Suomessa sovittelijalla ei ole. Asetuksen (Förordning (2007:912) med instruktion för Medlingsinstitutet) 2 §:n mukaan sovittelijaviranomaisen tehtävänä on kerätä, koota ja tulkita palkanmuodostuksen kannalta tärkeitä tilastoja. Ruotsissa asetuksen 4 §:n mukaan sovittelijaviranomaisen on lisäksi analysoitava palkkakehitystä tasa-arvonäkökulmasta ja keskustellessaan työmarkkinaosapuolten kanssa tulevista ja meneillään olevista sopimusneuvotteluista kiinnittää huomiota siihen, että keskeiset työehtosopimukset laaditaan siten, että ne edistävät paikallisten osapuolten työtä palkkakysymyksissä tasa-arvonäkökulmasta. Suomessa tasa-arvolaisa asetetaan viranomaisille velvoite edistää tasa-arvoa. Suomessa valtiollisen sovittelujärjestelmän resursointi on myös huomattavasti vaatimattomampaa kuin Ruotsissa.

Ruotsissa naisten ja miesten väliset palkkaerot ovat vuosina 2000-2020 kaventuneet.<sup>69</sup> Kilpailukykyisen sektorin palkkaratkaisun noudattaminen ei näin ollen tue arviota siitä, että sen noudattaminen johtaisi palkkaerojen kasvamiseen.

Ruotsissa työmarkkinaosapuolet voivat myös keskenään sopia sovellettavasta neuvottelumenettelystä ja mahdollisten sovittelijoiden valitsemisesta ja heidän toimivallastaan. Sovittelijaviranomainen voi rekisteröidä tällaisen sopimuksen ja rekisteröinti johtaa siihen, että mahdollisessa riitatilanteessa noudatetaan osapuolten välistä sopimusta eikä sovitteluviranomainen voi määrätä sovittelijaa, elleivät molemmat sopijaosapuolet erikseen siihen suostu.<sup>70</sup> Myös Suomessa työehtosopimusosapuolet voivat keskenään asettaa sovittelutoimielimen. Työriitalain 15 §:n mukaan jos osapuolet ovat työriidan sovittelua tai ratkaisua varten asettaneet erityisen toimielimen, osapuolten on ilmoitettava siitä valtakunnansovittelijan toimistoon. Tällaista riitaa ei saa sovittaa, ellei toimielin ole tuloksetta käsitellyt asiaa tai asiassa voida päätellä, ettei se tule tehtävään ryhtymään tai siinä onnistumaan.

## **6 Lausuntopalaute**

### **6.1 Suomen työmarkkinamalli**

Työ- ja elinkeinoministeriö järjesti lausuntokierroksen vientivetoista työmarkkinamallia ja sovittelujärjestelmän kehittämistä koskevista hallitusohjelmakirjauksista<sup>71</sup>. Lausuntokierroksen tarkoituksena oli muodostaa työmarkkinaosapuolten näkemyksistä kokonaiskuva siitä, kuinka

---

<sup>69</sup> [Inkomstskillnader mellan kvinnor och män. Regeringsuppdrag till Medlingsinstitutet 2022–2023.](#)

<sup>70</sup> Työriitojen sovittelujärjestelmä vertailevasta näkökulmasta – Bruun 2020, s. 9.

<sup>71</sup> [Lausuntoyhteenveto työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyynnöstä vientivetoista työmarkkinamallia ja sovittelujärjestelmän kehittämistä koskevista hallitusohjelmakirjauksista 16.1.2024.](#)

kestävä ja toimiva Suomen työmarkkinamalli voidaan rakentaa. Lausuntoja saatiin muun muassa työmarkkinajärjestöiltä ja valtakunnansovittelijan toimistolta.

Palkanmuodostusjärjestelmästä ei ole ollut viime vuosina työmarkkinaosapuolten kesken yhteistä näkemystä. Työnantajajärjestöjen lausunnoissa kuvataan nykyisiä kotimaisia työmarkkinoita kilpailijamaita joustamattomampina. Vientivetoisen työmarkkinamallin arvioidaan tukevan Suomen taloutta parhaalla mahdollisella tavalla turvaamalla työehtojen tasapainoinen kehittyminen, vakaat työmarkkinat sekä yritysten kilpailukyky. Työnantajajärjestöjen kannanotoissa tuodaan esille vuoden 2022 kunta- ja hyvinvointialueiden sopima, vientivetoisten alojen palkkaratkaisun ylittävä sopimus esimerkkinä tarpeesta ohjata säädöksin työmarkkinamallia tukevia toimia.

Kunta- ja hyvinvointialue-työnantajat KT suhtautuu hallitusohjelmakirjaukseen muita työnantajakeskusjärjestöjä kriittisemmin. KT:n mukaan vastuu Suomen työmarkkinamallin kehittämisestä pitäisi olla keskeisillä työmarkkinaosapuolilla. Valtakunnansovittelijan toimiston ja sovittelulautakunnan toimivallan lakisääteinen rajoittaminen heikentäisi KT:n näkemyksen mukaan sovittelujärjestelmän mahdollisuuksia ratkoa yhteiskuntavaarallisia työmarkkinakriisejä ja mahdollisesti pitkittäisi työrauhahäiriöitä. KT:n mukaan vuoden 2022 palkkaratkaisu syntyi sovittelijan ja sovittelijalautakunnan kautta erittäin haasteellisessa poikkeustilanteessa, jossa henkeä ja terveyttä vaarantaneet yhteiskuntavaaralliset työtaistelut olivat kohdistuneet useisiin eri tehtäviin ja toimintoihin. Lakisääteisten, henkeä, terveyttä ja yhteiskunnan ydintehtäviä koskevien palveluiden turvaaminen käsillä olevassa tilanteessa oli vakavasti uhattuna. Ratkaisulla mahdollistettiin korotusten kohdentaminen paikallisesti palkkarakenteita ja palkkausjärjestelmiä koskevan useampivuotisen kehittämisohjelman mukaisesti tilanteessa, jossa palkkausjärjestelmien kehittäminen muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen liittyvän liikkeen luovutuksen johdosta oli tarpeellinen.

Työntekijäjärjestöjen lausunnoissa kerrotaan työnantajajärjestöjen koordinaation käynnistyneen epävirallisen vientivetoisen mallin soveltamisessa kilpailukyky sopimuksen voimaan saattamisesta vuodesta 2016 alkaen. Vientiperustainen työmarkkinamalli on lausunnonantajien mukaan aiheuttanut heijastevaikutuksia erityisesti toimialoilla, joilla esiintyy muutoinkin veto- ja pitovoimavaikkeitä. Menettelyn koetaan paitsi hidastavan sopimusten laadullista kehittämistä, myös estävän samapalkkaisuuden edistämistä erityisesti työvoimapulasta kärsivillä aloilla. Palkanmuodostuksen vientialat ovat tyypillisesti miesvaltaisia aloja, joiden palkkataso on korkeampi kuin kotimarkkinoiden tai julkisen sektorin naisvaltaisten alojen. Lisäksi vientivetoisen mallin soveltamisen katsotaan aiheuttaneen toimialakohtaisten työehtosopimusten neuvottelujen keston pitenemistä, sopimusviivästyksiä ja aiheuttaneen muutoinkin työrauhahäiriöitä. Työntekijäjärjestöjen lausunnoissa kerrotaan, että monilla aloilla on siirrytty enenevässä määrin toimialakohtaisista palkkaratkaisuista paikalliselle tasolle ja vientivetoisen mallin katsotaan kiihdyttävän tätä kehitystä. Liittokierrosmallin kerrotaan johtaneen siihen, että palkkoja korotetaan suunnilleen saman verran kaikilla aloilla, mitä ei katsota tarkoituksenmukaiseksi. Työmarkkinoilla on kuitenkin ollut mahdollista tehdä yleisestä linjasta poikkeavia ratkaisuja, jotka ovat perustuneet toimialojen erityistarpeisiin.

Valtakunnansovittelijan toimiston lausunnossa korostetaan, että työmarkkinamallin kehittämisen tulisi olla työmarkkinaosapuolten vastuulla. Työmarkkinoiden toimivuuden ja talouden näkökulmasta työmarkkinamallista pitäisi luoda tasapainoinen kokonaisuus, joka perustuu yleiseen kilpailukykyyn, ostovoimaan, työllisyyteen ja työvoimapolitiikkaan ja lisäksi huomioi alakohtaiset tarpeet. Valtakunnansovittelijan toimiston lausunnossa huomautetaan, että jo useiden vuosikymmenten ajan sovittelutoimissa valtakunnansovittelijat ovat olleet sitoutuneet niin sanottuun työmarkkinoiden yleiseen linjaan, joka on syntynyt neuvottelukierroksen alussa merkittävillä sopimusaloilla riippumatta siitä, miten yleinen linja

on syntynyt (ks. esim. Tiitinen & Ruponen: Työriitojen sovittelu, 1998, Helsingin yliopisto, s. 36). Vaikkei työmarkkinamallista ole ollut viime vuosina laajaa yhteistä näkemystä, neuvotteluja on käyty vientivetoisen mallin pohjalta työnantajaosapuolen ohjatussa eri sopimusaloilla käytäviä neuvotteluja.

## 6.2 Hallituksen esitysluonnos

Lausuntokierros luonnoksesta hallituksen esitykseksi järjestettiin 4.6.–30.7.2024. Lausuntoja antoivat muun muassa työmarkkinajärjestöt, valtioneuvoston oikeuskansleri, tasa-arvovaltuutetun toimisto ja valtakunnansovittelijan toimisto.

Palkansaaja- ja työnantajapuolta edustavien tahojen näkemykset lakimuutoksen tarpeesta ja hyväksyttävyydestä ovat vastakkaiset. Palkansaajapuoli vastustaa lakimuutoksia eikä heidän näkemyksensä mukaan valtakunnansovittelijan ja sovittelulautakunnan mahdollisuuksia sovintoehdotuksen antamiseen tule rajoittaa lainsäädännöllä. Palkansaajapuoli ei näe lakimuutokselle selkeää tarvetta. Suomen työmarkkinat ovat perustuneet keskinäiseen luottamukseen ja sopimusvapauteen. Valtakunnansovittelijan tehtävänä on ollut edistää työmarkkinoiden toimivuutta ja sovintoa silloin, kun työmarkkinaosapuolet eivät ole itsenäisesti löytäneet sopua. Lakimuutos tarkoittaisi, ettei valtakunnansovittelija voisi sovintoesityksessään toimia samalla laajuudella kuin mitä työmarkkinaosapuolet voivat itsenäisesti sopia. Sovittelun hyödyt tuhoutuisivat, kun lopputulos olisi ennalta tiedossa ja sovittelun ulkopuolella olisi laajempi sopimisvapaus. Lain muuttaminen ilman työmarkkinajärjestöjen yhteistä näkemystä heikentäisi palkansaajapuolen näkemyksen mukaan edellytyksiä valtakunnansovittelijan lainmukaisten tehtävien hoitamiseen ja osapuolten luottamusta instituution toimintaan. Luottamuksen menetys muodostaisi uhkan instituution riippumattomuudelle ja puolueettomuudelle. Muutoksen vaikutukset voisivat myös olla arvaamattomia ja muutos voisi altistaa työmarkkinoiden sopimusjärjestelmän aikaisempaa voimakkaammin poliittisten suhdanteiden muutoksille. Muutos rajaisi sovittelijan toimintamahdollisuuksia työnantajalle edullisella tavalla. Palkansaajien neuvotteluasema heikkenisi välittömästi, kun työnantajaosapuoli tietäisi, etteivät palkansaajat kykene todellisuudessa viemään vaatimuksiaan loppuun saakka ja esimerkiksi yli vientimallin. Järjestelmästä tulisi palkansaajapuolen mukaan pyrkiä sopimaan työmarkkinaosapuolten kesken, koska vain sopimalla voidaan saada aikaiseksi kestävä malli, joka tukee luottamusta ja työmarkkinajärjestelmän toimintaa.

Palkansaajapuoli pitää esitystä ongelmallisena Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden ja ihmisoikeusvelvoitteiden sekä EU-lainsäädännön näkökulmasta. Suomen tulisi muun muassa ILO:n sopimusten ja niiden soveltamiskäytännön näkökulmasta edistää työehtosopimusneuvotteluja ja sovittelutoimintaa sen sijaan, että pyritään vaikuttamaan niiden lopputuloksiin.

Työnantajapuoli pitää yleisesti kannatettavana, että Suomen kilpailukykyä ja maan taloutta turvataan vahvistamalla lain tasolla määräykset Suomen vientivetoisesta työmarkkinamallista. Ehdotetuilla muutoksilla vahvistettaisiin sovittelutoiminnassa jo noudatettuja periaatteita lain tasolle. Lausunnoissa katsotaan, että vaikka vientivetoiseen työmarkkinamalliin onkin työmarkkinoilla pääsääntöisesti sitouduttu, lain tasolle kirjattu työmarkkinamalli vahvistaisi mallin toteutumista, loisi ennustettavuutta myös tulevaisuuteen ja johtaisi koko yhteiskunnan kannalta kestäviin työehtosopimusratkaisuihin.

Kunta- ja hyvinvointityönantajat KT:n lausunto poikkeaa osin muista työnantajapuolen lausunnoista. KT kannattaa esityksen tavoitetta vahvistaa Suomen työmarkkinamallia siten, että se edistää kilpailukykyä ja parantaa kansantalouden kantokykyä. Lakivalmistelua kestävämpi ja hyväksyttävämpi työmarkkinamallin kehittämisjärjestys olisi kuitenkin

työmarkkinajärjestöjen keskenään neuvottelema työmarkkinamalli. Lain tavoitteeksi tulisi kirjata muun ohella myös työrauhan turvaaminen ja sen saavuttaminen.

Valtakunnansovittelijan mukaan työmarkkinamallista sopiminen on työmarkkinajärjestöjen tehtävä. Mallin periaatteiden kirjaamista lainsäädäntöön on pidetty vaikeana, mutta haasteisiin nähden ehdotus onnistuu tavoitteissaan kohtuullisen hyvin. Ehdotetut lain muutokset eivät merkittävästi heikentäisi sovittelutoiminnan edellytyksiä tai muuttaisi jo useita vuosikymmeniä sovittelussa noudatettuja periaatteita. Sovittelijat kannattavat yleisluonteista sääntelyä, joka jättää riidan sovittelijalle riittävästi tilaa ja harkinnanvaraa kussakin työriitatapauksessa.

Lausunnoissa kiinnitetään huomiota esityksessä käytettyjen termien määrittelemiseen ja tulkinnanvaraisuuteen. Valtakunnansovittelija katsoo, että perustelutekstien muotoilut ovat osin hieman epämääräisiä ja tulkinnanvaraisia ja esittää tarkennuksia yleisen linjan syntymiseen, kustannusvaikutuksen laskemiseen sekä ajalliseen ulottuvuuteen. Palkansaajapuolen lausunnoissa katsotaan, että yleinen linja on terminä tulkinnanvarainen ja epäselvä ja sen syntymiseen voi liittyä huomattavia toisistaan poikkeavia näkemyksiä työmarkkinoilla. Myös yleinen etu määritellään esityksessä puutteellisesti. Työnantajapuolen lausuntojen mukaan esitys vaatii osin selkeyttämistä ja täsmentämistä, jotta lopputulos vastaa hallitusohjelmakirjauksen sisältöä. Kirjaus tulisi toteuttaa yksityiskohtaisemmalla sääntelyllä. Lausunnoissa katsotaan, että säännöskohtaisissa perusteluissa tulisi määritellä tarkemmin yleinen linja, sen syntyminen, ajallinen ulottuvuus sekä sen kustannusvaikutusten laskenta. Esityksessä tulisi vielä selkeämmin tuoda esiin se, että yleisen linjan muodostumisessa tarkoitetaan nimenomaan kansainväliselle kilpailulle alttiiden alojen ratkaisuja ja että yleinen linja muodostuu vientialojen ratkaisusta. Lisäksi lausunnoissa katsotaan, että yleisen linjan ajallinen ulottuvuus on määriteltävissä toisin kuin esityksessä on kuvattu. Monissa työnantajapuolen lausunnoissa katsotaan, että yleisen linjan tulisi olla voimassa päänavaajaratkaisusta seuraavaan päänavaajaratkaisuun. KT sen sijaan pitää perusteltuna, että yleinen linja on voimassa ”kyseisen” työehtosopimuksen voimassaolon päättymiseen asti, koska tuohon ajankohtaan asti kustannusvaikutukset on huomioitu. Työnantajapuolen lausunnoissa esitetään myös täsmennyksiä yleisen linjan mukaisen kustannusvaikutuksen laskentaan.

Palkansaaja- ja työnantajapuolen näkemykset sovittelijan liikkumavarasta ovat vastakkaiset. Palkansaajapuolen lausunnoissa katsotaan, että sovittelijalla tulee olla jatkossakin mahdollisuus alakohtaisten tarpeiden huomioimiseen sovitteluprosessin yhteydessä. Sovittelijan liikkumavara ei saisi olla vain yleisen linjan mukaisen kustannusvaikutuksen puitteissa, vaan se tulisi voida ylittää. Työnantajapuolen lausuntojen mukaan sovittelijan liikkumavaran tulisi olla yleisen linjan mukaisen kustannusvaikutuksen puitteissa. Yleisen linjan kustannusvaikutuksen puitteissa olisi mahdollisuus huomioida alakohtaisia eroja ja tarpeita. Osassa työnantajapuolen lausunnoissa pidetään lisäksi tärkeänä, että yleisen linjan mukainen kustannusvaikutus tulee pystyä sovittelussa myös alittamaan, jotta sovittelussa ja sovintoesityksessä voidaan varmistaa toimialan sisällä yritysten erilaiset tilanteet. KT sen sijaan katsoo välttämättömäksi, että esitys antaa sovittelijalle mahdollisuuden poiketa yleisestä linjasta erityisissä yhteiskuntavaarallisissa poikkeustilanteissa.

Palkansaajapuolen näkemyksen mukaan esitys on tasa-arvon edistämisen kannalta huolestuttava ja sisältää merkittäviä riskejä palkkatasa-arvon toteutumiseksi. Esitys heikentäisi palkkauksellista tilannetta, koska mahdollisuudet palkkaerojen umpeen kuromiseksi heikkenisivät. Esityksessä ei ole palkansaajapuolen mukaan arvioitu kansallista tasa-arvosääntelyä tai sen mahdollisia vaikutuksia valtakunnansovittelijan virkatoimintaan käytännössä lainkaan.

Työnantajapuolen lausunnoissa katsotaan esityksen tasa-arvovaikutusten osalta, että työmarkkinoilla on tähänkin saakka tehty ratkaisuja, joissa sovitaan yleisen linjan puitteissa esimerkiksi palkkarakenteen uudistuksia tai kohdennetaan erityisesti jollekin työehtosopimuksen piiriin kuuluvalla työntekijäryhmälle palkankorotuksia. Työehtosopimuksia voidaan heidän näkemyksensä mukaan kehittää hyvin monin tavoin yleiseen linjaan perustuvan kokonaiskustannusvaikutuksen puitteissa.

Tasa-arvovaltuutettu ei kannata ehdotettuja muutoksia ja katsoo esityksen tosiasialliseksi vaikutukseksi sukupuolten välisten palkkaerojen kasvamisen työmarkkinoilla. Tasa-arvovaltuutetun näkemyksen mukaan hallituksen esitys on kokonaisuudessaan perustuslain ja tasa-arvolain tavoitteiden vastainen. Viranomaisia koskee laaja sukupuolten tasa-arvon edistämisvelvollisuus ja sovittelijoiden tulee tehtävässään huomioida lainsäädännön velvoite samasta ja samanarvoisesta työstä maksettavasta samasta palkasta. Niitä koskee myös velvoite vertailla alojen palkkausta myös työehtosopimusten välillä. Lain perusteluista tulisi käydä ilmi, millä tavoin sukupuolten tasa-arvon ja samapalkkaisuuden edistämisvelvoite tulee huomioitavaksi lain toimeenpanossa ja valtakunnansovittelijan työssä. Tasa-arvovaltuutetun mukaan esityksen johtopäätökset perus- ja ihmisoikeuksista sekä kansainvälisestä sääntelystä ovat suppeita ja esitykseen on välttämätöntä lisätä kannanotto esityksen arvioimisesta perustuslakivaliokunnassa. Myös sukupuolivaikutuksia tulee arvioida laajemmin.

Tasa-arvovaltuutetun mukaan yleistä etua ei voida määrittellä vain kapeasta kansantalouden näkökulmasta ottamatta huomioon perusoikeuksia ja tasa-arvon tosiasiallista edistymistä työmarkkinoilla. Sovittelijan liikkumavara jää myös esityksessä epätarkaksi. Tasa-arvovaltuutettu korostaa, että sovittelijan toimivaltaa ei tule rajata siten, ettei sovittelija voisi ehdottaa naisvaltaisille aloille yleislinjaa korkeampia palkankorotuksia.

Palkansaaja- ja työnantajapuolta edustavien tahojen näkemykset sovittelulautakuntaa koskevien muutosten tarpeesta ovat vastakkaiset. Palkansaajapuolella katsotaan, että sovittelulautakuntaa koskevia muutoksia ei tulisi tehdä lainkaan tai että lautakunnan puheenjohtajana tulisi voida toimia myös joku muu henkilö kuin valtakunnansovittelija tai sivutoiminen sovittelija. Työnantajapuoli kannattaa yleisesti sovittelulautakuntaa koskevia muutoksia. Osa työnantajapuolta edustavista tahoista ehdottaa tarkennettavaksi, että valtakunnansovittelijan olisi toimittava sovittelulautakunnan puheenjohtajana joko itse tai määrättävä sovittelija toimimaan puheenjohtajana. Valtakunnansovittelija kannattaa sovittelulautakuntaa koskevia muutoksia.

Palkansaajapuolta edustavat tahot pitävät vaikutusarvioita puutteellisina erityisesti seuraavilta osin:

- Vaikutukset palkansaajiin
- Ostovoiman myönteisen kehityksen tai sukupuolten palkkaerojen vaikutukset kansantalouteen
- Vaikutukset suomalaiseen työmarkkinajärjestelmään sekä työmarkkinoiden sopimustoimintaan ja toimivuuteen
- Vaikutukset työriitojen sovitteluun ja valtakunnansovittelijan asemaan virkavastuulla toimivana virkamiehenä
- Vaikutukset työriitojen määrään laadullisesti ja työriitojen neuvottelukustannuksiin



- Vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon ja samapalkkaisuusperiaatteen toteutumiseen
- Kansainvälisten- ja ihmisoikeusvelvoitteiden, EU-lainsäädännön ja kansallisen tasa-arvolain vaikutukset valtakunnansovittelijan toimintaan hänen virkatehtävissään

Lisäksi KT esittää tarkennuksia vaikutusarviointeihin esimerkiksi työriitojen määrän ja neuvottelukustannusten osalta sekä tarkennuksia nykytilan kuvaukseen vuoden 2022 kunta- ja hyvinvointialan sovintoratkaisun osalta.

Palkansaajapuolen lausunnoissa katsotaan, että työryhmyöskentelyssä ei noudatettu vakiintuneita kolmikantaisen lainvalmistelun toimintatapoja ja hyvän lainvalmistelun periaatteita ainakaan vaihtoehtoisten sääntelytapojen kartoittamisen, lainvalmistelun ajallisen keston ja asiantuntijakuulemisten näkökulmasta. Lain voimaantuloa kesken neuvottelukierroksen pidetään myös huonosti harkittuna. Myös Kunta- ja hyvinvointityönantajat KT katsoo, että työryhmässä ei ole kuultu KT:n esittämää asiantuntijaa, joka on osallistunut useisiin yhteiskuntavaarallisten työriitojen sovitteluihin sovittelulautakunnan jäsenenä.

Valtioneuvoston oikeuskansleri (OKV) arvioi lausunnossaan esityksen hyväksyttävyyttä ja suhdetta sovittelutoiminnan riippumattomuuteen. Lisäksi OKV kiinnittää lausunnossaan huomiota säädösvalmistelun laatuun ja hyvään lainvalmistelutapaan.

OKV:n mukaan ehdotus on jännitteisessä suhteessa perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvatun ammatillisen yhdistymisvapauden kanssa, ILO:n sääntelyn, EU:n perusoikeuskirjan 28 artiklan sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan kanssa. Esitystä on tämän johdosta arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten ja samalla Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden valossa.

OKV nostaa lausunnossaan esiin poliittisen ohjauksen ja työmarkkinoiden keskinäisen suhteen kotimaisessa järjestelmässä ja vakiintuneessa sääntelytraditiossa. Työehtoihin liittyvät kysymykset on jätetty työmarkkinaosapuolten sopimusvapauden alaan ja kollektiivisen työoikeuden alalla valtiovallan rooli on suhtautua osapuoliin puolueettomasti pariteetti-ideologian mukaisesti. Sovittelijan on nähty myös olevan ensisijaisesti riippumaton ja puolueeton taho ja esitys muodostaa poikkeuksen näistä lähtökohdista. Sovittelutoiminnan sisältöön puuttumisen tulisi olla aikaisemman velvoiteoikeudellisen ja kollektiivisen työoikeuden sääntelytradition perusteella, samoin kuin sovellettaessa perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä ja perusoikeuskohtaisia erityisiä rajoitusedellytyksiä, viimesijainen keino sinänsä yhteiskunnallisesti hyväksyttävien tavoitteiden saavuttamiseen. Vaarana on, että puuttumalla työmarkkinajärjestöjen sopimusautonomiaan ja sovitteluinstituution riippumattomuuteen lainsäädännön keinoin, saatetaan vaarantaa epätarkoituksenmukaisella ja oikeudellisesti ongelmallisella tavalla sopimustoimintaan perustuvan työmarkkinajärjestelmän toimivuutta. OKV:n näkemyksen mukaan Ruotsin lainsäädäntö huomioiden on kuitenkin mahdollista säätää tasapuolisella ja yleisellä tavalla näkökohdista, joita sovittelussa pidetään esillä.

OKV:n mukaan sääntely saattaa johtaa vaarantamaan sovittelijan puolueettomuutta ja riippumattomuutta. Kysymys on siitä, voivatko kansantalouden kantokykyyn liittyvät seikat yksistään lakiin perustuen ohjata neuvotteluita ja varsinkaan sovittelutoimintaa vai pitäisikö sovittelussa jättää harkintavaltaa ottaa huomioon ehdotettua säännöstöä laajemmin myös alakohtaisia ongelmia. OKV katsoo, että tasapuolisuus ja viime kädessä yhdenvertaisuus edellyttävät, että eri sektoreita ja työnantajien ja palkansaajien ryhmiä kohdellaan myös toimialojen välillä tasapuolisesti varsinkin lailla tehtävässä sääntelyssä. Myös perustelut yleisen

linjan muodostumisesta ventialoilla voivat vaarantaa sovittelijan toiminnan riippumattomuuden ja puolueettomuuden tai ainakin tasapuolisuuden eri palkansaajien ja työnantajatahojen kesken.

OKV:n mukaan esitys edellyttää täydentämistä muun muassa seuraavien seikkojen osalta:

- Esityksen vaikutukset, erityisesti systeemiset vaikutukset sovitteluun ja työmarkkinoihin
- Esityksen yhteensopivuus muun kollektiivisen työoikeuden sääntelyn kanssa
- Tavoitteiden toteuttaminen muulla tavoin kuin lainsäädäntötoimin
- Lainsäädännön hyväksyttävyyden tarkoituksensa nähden
- Perus- ja ihmisoikeusarvio sekä säätämisympäristöperustelut

Mikäli hallituksen esitys päätetään antaa, on siihen OKV:n mukaan välttämätöntä sisällyttää kannanotto sen arvioimisesta perustuslakivaliokunnassa. OKV:n mukaan hallituksen tulee vielä harkita esityksen antamista ja sääntelyvaihtoehtoja.

#### 6.2.1 Toimenpiteet lausuntopalautteen perusteella

Lausuntopalautteen perusteella on täydennetty arviota etenkin ehdotuksen työmarkkina-, tasa-arvo- ja viranomaisvaikutuksista sekä lainsäädäntöuudistuksen tarpeesta. OKV:n lausunnon johdosta on arvioitu, kuinka ehdotus täyttää perusoikeuksien rajoitusedellytykset ja sisällytetty esitykseen kannanotto sen arvioimisesta eduskunnan perustuslakivaliokunnassa.

Lausuntopalautteessa yleisen edun käsitettä pidettiin tulkinnanvaraisena. Ehdotetun työriitalain 11 §:n 2 momentin sanamuotoa on muutettu siten, että sovittelijan olisi *kansantalouden kokonaisedun* turvaamiseksi meneteltävä sovittelutoimissaan siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuutta vaaranneta. Kansantalouden kokonaisedun käsitteellä tarkoitettaisiin, että työriidan osapuolten vaatimusten ohella sovittelijan tulisi sovittelutoimissaan huomioida kansantalouden kantokykyyn ja Suomen kilpailukykyyn säilymiseen vaikuttavat tekijät.

Ehdotuksen säännöskohtaisia perusteluita on täydennetty siten, että niistä käy selkeästi ilmi, että sovintoehdotusta antaessaan sovittelijan on huomioitava tasapuolisesti sekä työntekijöitä että työnantajia edustavien osapuolten vaatimukset. Ehdotuksen tarkoituksena ei ole muuttaa neuvottelutasapainoa kummankaan työriidan osapuolen eduksi. Lausuntopalautteen johdosta ehdotuksen säännöskohtaisiin perusteluihin on kollektiivisen neuvottelu-oikeuden edistämiseksi lisätty nimenomainen maininta siitä, että sovintoehdotuksessa olisi huomioitava työmarkkinoilla laajaa hyväksyntää nauttivaan työmarkkinamallisopimukseen pohjautuvat ja kansantalouden kokonaisedun turvaavat palkanmuodostusperiaatteet. Säännöskohtaisia perusteluita on lisäksi täsmennetty vastaamaan nykyistä käytäntöä muun muassa yleisen linjan muodostumisen ja sovittelijan harkintavallan osalta.

#### 6.3 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto

Lainsäädännön arviointineuvosto on antanut esitysluonnoksesta lausunnon.

Arviointineuvoston mukaan esitystä tulisi tarkentaa seuraavilta osin:

i) Esitysluonnoksessa on perusteltu tarvetta lainmuutokselle, mutta lainmuutos vaikuttaa suhteellisen pieneltä, kun sovittelijan rooli ja liikkumavara vastaisivat pitkälti nykytilaa. Tämän vuoksi tarve lainmuutokselle jää jossain määrin epäselväksi. Vaihtoehtojen kuvauksessa tulee tuoda selvemmin esille, mitä vaikutuksia lakiehdotuksella on verrattuna nykytilan säilyttämiseen.

ii) Esityksessä tulee kirkastaa Ruotsin palkanmuodostusjärjestelmän ja Suomeen ehdotetun järjestelmän eroja. Lisäksi tulee arvioida Ruotsista saatuja kokemuksia ja peilata niitä ehdotettuun Suomen järjestelmään.

iii) Esitysluonnoksessa on tuotu esiin olennaisia näkökohtia sukupuolten palkkaeroja arvioitaessa. Esityksessä tulee kuvata, onko esityksellä mahdollisesti vaikutuksia palkkatasa-arvon kehittämiseen Suomessa.

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnon johdosta on nykytilan arvioinnissa ja vaihtoehtojen kuvauksessa tuotu esille, mitä vaikutuksia lakiehdotuksella olisi nykytilan säilyttämiseen. Ehdotuksella vakiinnutettaisiin lainsäädäntöperustaisesti kansantalouden kokonaisuutta sekä työmarkkinoiden ja palkanmuodostuksen toimivuutta turvaavien tekijöiden huomiointi valtiollisessa sovittelutoiminnassa, työriitojen sovittelulautakunta mukaan luettuna. Työriitalain tulkinnanvaraisten termien täsmentäminen lisää tietoisuutta sovittelutoiminnassa noudatetuista käytänteistä ja voi siten vähentää työtaisteluiden määrää. Esitystä on täydennetty arvioimalla Ruotsin ja Suomen palkanmuodostuksen ja sovittelutoiminnan eroja ja vertailtu niitä Suomen sovittelujärjestelmään ehdotettaviin muutoksiin. Esityksessä on tarkemmin kuvattu sitä, miksi sovittelutoiminnassa on tosiasiasa varsin rajalliset mahdollisuudet ottaa huomioon palkkatasa-arvon kehittämiseen liittyviä kysymyksiä.

## **7 Säännöskohtaiset perustelut**

### **7.1 Laki työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä**

**1 §.** *Lain tarkoitus ja soveltamisala.* Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin virke sovittelulautakunnan puheenjohtajasta. Sovittelulautakunnan puheenjohtajana toimisi joko valtakunnansovittelija tai sivutoiminen sovittelija. Muutoksella sidottaisiin sovittelulautakunnan toimintaa vahvemmin työriitalain määräyksiin työriitojen sovittelusta, koska valtakunnansovittelija ja sovittelija ovat velvollisia noudattamaan toimeensa työriitalakia. Työriitalain sääntely sitoisi valtakunnansovittelijaa ja sovittelijaa hänen toimiessaan sovittelulautakunnan puheenjohtajana, osallistuessaan sovittelulautakunnan tehtäväksi määrätyn sovittelutehtävän hoitamiseen ja johtaessaan sovittelulautakunnan toimintaa työriitalaissa hänelle asetettujen toimivaltuuksien nojalla.

**3 §.** *Valtakunnansovittelijan tehtävät.* Pykälän 2 momentin 4 kohtaa muutettaisiin lain 1 §:n 2 momenttiin ehdotetun lisäyksen johdosta. Kohdassa säädettäisiin sovittelulautakunnan puheenjohtajan tehtävästä. Valtakunnansovittelijan olisi toimittava tarvittaessa joko itse sovittelulautakunnan puheenjohtajana tai määrättävä sovittelija toimimaan puheenjohtajana.

Kun sovittelulautakunta asetettaisiin määrättyä sovittelutehtävää varten, valtakunnansovittelija toimisi tarvittaessa joko itse sovittelulautakunnan puheenjohtajana tai määräisi 3 §:n mukaisesti sovittelijalle sovittelulautakunnan puheenjohtajan tehtävän. Valtakunnansovittelijan tehtävänä olisi arvioida, onko hänen tarpeen toimia itse sovittelulautakunnan puheenjohtajana vai määrääkö hän tehtävään sovittelijan. Arvioinnissa voitaisiin harkita, onko tarpeen, että sovittelulautakunnan puheenjohtajana toimisi eri henkilö kuin kyseistä työriitaa aikaisemmassa vaiheessa sovitellut sovittelija. Valtakunnansovittelija tai sovittelija johtaisi puheenjohtajana

sovittelulautakunnan toimintaa, toisi sovittelulautakuntaan työmarkkinatuntemusta ja sovitteluosaamista sekä osallistuisi osana sovittelulautakunnan kokoonpanoa sovittelulautakunnan tehtäväksi määrätyn sovittelutehtävän hoitamiseen.

Momenttiin lisättäisiin uusi *5 kohta*, joka vastaisi sisällöltään voimassa olevan lain 3 §:n 2 momentin 4 kohtaa.

**11 §. Sovinnon aikaansaaminen.** Pykälän *1 momenttia* muutettaisiin siten, että sana arvostelu muutettaisiin vastaamaan nykykieltä, ja se korvattaisiin sanalla arviointi. Muutos ei merkitsisi momentin sisällöllistä muutosta.

Pykälään lisättäisiin uusi *2 momentti*, jonka mukaan sovittelijan olisi kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi meneteltävä sovittelutoimissaan siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuutta vaaranneta. Kansantalouden kokonaisedun turvaaminen tarkoittaisi, että työriidan osapuolten vaatimusten ohella sovittelijan tulisi sovittelutoimissaan huomioida kansantalouden kantokykyyn ja Suomen kilpailukyvyyn säilymiseen vaikuttavat tekijät. Siten ehdotuksella täsmennettäisiin voimassa olevassa 11 §:ssä tarkoitettua sovittelijan toimivaltaa esittää ”tarkoituksenmukaisuuden ja kohtuuden kannalta tarpeellisia tasoituksia ja myönnytyksiä”. Vastaavat periaatteet koskisivat 13 §:ään ehdotettavan muutoksen mukaisesti myös sovittelulautakunnan antamaa sovintoehdotusta.

Sovittelijan olisi kannustettava osapuolia hakemaan neuvotteluratkaisua, joka tukee kansantalouden kokonaisedun ja työmarkkinoiden toimivuuden kannalta kestäväää palkanmuodostusta. Sovittelijan olisi pyrittävä hakemaan ehdotuksissaan tasapainoa palkansaajien myönteisen ansiokehityksen ja ostovoiman sekä työllisyyden ja tuottavuuden kasvun turvaamisen välillä siten, että sovitteluratkaisuista ei aiheutuisi häiriötä tuleviin työmarkkinaneuvotteluihin. Näiden näkökohtien yhteensovittamisella turvataan myös julkisen talouden kestävyyttä.

Lain 1 §:n mukaisesti valtakunnansovittelijan keskeinen tehtävä on työmarkkinoiden toimivuuden edistäminen. Tätä tehtävää sovittelijat ovat toteuttaneet sovittelutoimissaan muun muassa seuraamalla työmarkkinoilla muodostuneita käytänteitä, kuten työmarkkinoiden yleistä linjaa. Yleinen linja on voinut muodostua esimerkiksi tarpeeksi vahvana pidettävän päänavaajana toimivan alan sopimusratkaisusta. Yleisen linjan syntymistä on vahvistanut se, että muut alat ovat seuranneet omissa sopimusratkaisuissaan merkittävän päänavaaja-alan kustannusvaikutusta.

Sovittelutoiminnassa tehdyillä ratkaisuilla on väistämättä heijastevaikutuksia työmarkkinoiden toimintaan ja eri alojen neuvottelutilanteeseen. Sovittelutoiminnan tulee tukea kansantalouden kokonaisedun ja työmarkkinoiden toimivuuden kannalta kestäväää palkanmuodostusta. Näistä periaatteista ja työmarkkinoilla muodostuneesta käytännöstä poikkeavat ratkaisut voisivat johtaa kansantalouden kokonaisedun toteutumista heikentävän hinta-palkkakierteen syntymiseen ja Suomen kustannuskilpailukyvyyn heikkenemiseen. Toimiva palkanmuodostus on yksi keskeisistä Suomen kilpailukyvyyn osatekijöistä. Sovittelijan olisi otettava nämä tekijät sovittelutoimissaan huomioon.

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. Yritysten kansainvälinen kilpailukyky on ratkaisevaa suomalaisen yhteiskunnan menestymisen ja julkisen talouden kantokyvyn kannalta. Tarpeeksi vahvana pidettävän alan päänavaajaratkaisusta poikkeaminen voi johtaa kansantalouden

kokonaisedun ja työmarkkinoiden toimivuuden kannalta vahingollisiin seurauksiin ja lisätä välittömästi työriitojen määrää.

Yleinen linja on nykyisessä työmarkkinakäytännössä muodostunut vain valtakunnallisista työehtosopimuksista. Yrityskohtainen työehtosopimus perustuu yksittäisen yrityksen tilanteeseen eikä sitä siten ole voitu pitää työmarkkinoilla yleisesti noudatettavana käytäntönä. Yrityskohtaisten työehtosopimusten sisällöstä ja kustannusvaikutuksista ei salassapitovelvoitteiden vuoksi myöskään välttämättä ole saatavilla tietoa.

Ehdotettavaa velvoitetta sovellettaisiin sovittelumenettelyn eri vaiheissa. Jos osapuolet eivät sovittelijan johdolla pääse keskinäisissä neuvotteluissaan sopimukseen, voi sovittelija 13 §:n mukaan antaa kirjallisen sovintoehdotuksen. Sovittelijan olisi myös sovintoehdotusta antaessaan otettava huomioon kansantalouden kokonaisedun toteutuminen sekä pyrittävä turvaamaan työmarkkinoiden ja palkanmuodostuksen toimivuus.

**13 §. Sovintoehdotus ja sovittelun keskeyttäminen.** Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi viittaus lain 11 §:ään. Voimassa olevan lain 11 §:ää vastaavasti sovintoehdotuksen lähtökohtana olisivat työriidan osapuolten esittämät vaatimukset, joihin sovittelija esittää tarkoituksenmukaisuuden ja kohtuuden vaatimia myönnytyksiä ja tasoituksia. Ehdotetun uuden 11 §:n 2 momentin mukaan sovittelijan olisi kansantalouden kokonaisedun turvaamiseksi meneteltävä sovittelutoimissaan siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuutta vaaranneta. Sovintoehdotusta antaessaan sovittelijan olisi kansantalouden kokonaisedun toteutumiseksi harkittava, kuinka sovintoehdotuksessa yhteensovitetaan työriidan osapuolten vaatimuksiin Suomen kilpailukyyn, julkisen talouden kestävyuden sekä myönteisen työllisyys- ja tuottavuuskehityksen tukeminen. Sovintoehdotuksen tulisi tukea työmarkkinoiden toimintaa eikä se saisi heikentää palkanmuodostuksen toimivuutta muilla sopimusaloilla.

Työmarkkinoilla muodostuneen käytännön seuraaminen sovintoehdotusta annettaessa luo vakautta ja ennakoitavuutta työmarkkinoille ja edistää päänavausratkaisun syntymistä. Sovittelutoiminnan lähtökohtana on ollut, että työmarkkinoiden yleinen linja huomioidaan sovintoehdotuksessa. Viimeaikaisessa työmarkkinakäytännössä ja sovittelutoiminnassa huomioitu yleinen linja on lähtökohtaisesti muodostunut palkantarkistusten ja laskettavissa olevien työehtosopimusmääräysten muutosten kokonaiskustannusvaikutuksesta. Työmarkkinoiden ja palkanmuodostuksen toimivuutta lähtökohtaisesti edistää se, että yleinen linja ulottuu ajallisesti sen syntymisestä seuraavan yleisen linjan syntymiseen.

Ehdotetun uuden 11 §:n 2 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa selostetulla tavalla sovittelussa syntyneillä yksittäisillä ratkaisuilla on yleisesti heijastevaikutuksia työehtosopimusneuvotteluihin. Sovintoehdotuksen kustannusvaikutuksella on siten laajempaa merkitystä kansantalouden kokonaisedun turvaamisen kannalta. Kansainväliselle kilpailulle alttiilla aloilla muodostuneen kustannustason huomioiminen muillakin aloilla turvaa Suomen kansainvälistä kilpailukykyä, kansantalouden kestävyyttä ja siten kansantalouden kokonaisetua. Työmarkkinoiden häiriöttömyyttä ja kansantalouden kokonaisetua tukee se, että tarpeeksi vahvana pidettävän ja päänavaajana toimivan alan sopimusratkaisun merkitys huomioidaan vakiintuneesti myös sovittelutoiminnassa.

Sovittelussa syntyneiden ratkaisujen heijastevaikutuksista johtuen työmarkkinakäytännöstä, kuten työmarkkinoiden yleisestä linjasta, poikkeaminen sovintoehdotuksessa johtaa helposti kansantalouden kokonaisedun, työmarkkinoiden toiminnan ja palkanmuodostuksen kannalta haitalliseen kehitykseen. Sovittelija arvioisi sovintoehdotuksen työmarkkinavaikutuksia ja

laajempia yhteiskunnallisia vaikutuksia perustuen niihin tietoihin, joita hänellä on käytettävissään sovintoehdotuksen antamishetkellä.

Ehdotuksen tarkoituksena ei ole estää ala- ja tehtäväkohtaisten erityispiirteiden huomiointia sovintoehdotuksessa sovittelijan harkitsemalla tavalla. Sovittelijan olisi pyrittävä sovittamaan osapuolten vaatimuksia yhteen siinä määrin kuin se on mahdollista kansantalouden kokonaisedun toteutumista sekä palkanmuodostuksen ja työmarkkinoiden toimintaa vaarantamatta.

Sovittelijan olisi otettava sovintoehdotuksessa huomioon palkanmuodostuksen periaatteet, jotka pohjautuvat työmarkkinoilla laajaa hyväksyntää nauttivaan sopimukseen työmarkkinamallista ja siten tukevat palkanmuodostuksen toimivuutta ja kansantalouden kokonaisedun toteutumista.

Muutettavaksi ehdotetun 1 §:n 2 momentin mukaisesti valtakunnansovittelija tai hänen määräämänsä sovittelija toimisi jatkossa työriitojen sovittelulautakunnan puheenjohtajana. Sovittelulautakunnan puheenjohtajana toimiessaan sovittelija olisi sidottu noudattamaan työriitalaista johtuvia velvoitteitaan. Tämän vuoksi pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi *4 momentti*, jonka mukaan työriitalain 11 §:ää sovellettaisiin myös sovittelulautakunnan antamaan sovintoehdotukseen.

## **8 Lakia alemman asteinen sääntely**

### **8.1 Valtioneuvoston asetus työriitojen sovittelusta**

Työriitojen sovittelusta annetun lain 1 §:n 2 momentin mukaan määrättyä sovittelutehtävää varten voidaan asettaa sovittelulautakunta. Sovittelulautakunnan asettamisesta ja sen avustamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Esityksessä ehdotetut sovittelijan tehtäviä koskevat työriitalain 1 ja 3 §:n muutokset edellyttävät työriitojen sovittelusta annetun valtioneuvoston asetuksen (394/2009) 5 §:n muuttamista ja 6 §:n kumoamista.

Asetuksen 5 §:n 2 momenttia olisi tarpeellista muuttaa siten, että työ- ja elinkeinoministeriö määräisi sovittelulautakunnan muista jäsenistä valtakunnansovittelijan esityksestä. Ehdotetun työriitalain 1 §:n muutoksen myötä sovittelulautakunnan puheenjohtajana toimisi valtakunnansovittelijan tai sivutoiminen sovittelija, minkä johdosta asetuksen 5 §:n 2 momentista poistettaisiin määräys siitä, että työ- ja elinkeinoministeriö määrää sovittelulautakunnan puheenjohtajan. Valtakunnansovittelija tekisi työ- ja elinkeinoministeriölle esityksen sovittelulautakunnan jäsenistä.

Asetuksen 6 § valtakunnansovittelijan sovitteluavusta kumottaisiin tarpeettomana. Ehdotetun työriitalain 1 §:n muutoksen johdosta sovittelulautakunnan puheenjohtajana toimisi joko valtakunnansovittelija tai sivutoiminen sovittelija. Valtakunnansovittelija tai sovittelija kuuluisi sovittelulautakunnan kokoonpanoon ja osallistuisi sovittelulautakunnan tehtäväksi määrätyn sovittelutehtävän hoitamiseen yhdessä muiden sovittelulautakunnan jäsenten kanssa. Muutoksen johdosta ei olisi enää tarpeen säätää erikseen siitä, että valtakunnansovittelijan on annettava sovittelulautakunnalle tämän tarvitsemaa apua sovittelutehtävän hoitamisessa.

## **9 Voimaantulo**

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.12.2024.

## 10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

### 10.1 Ammatillinen yhdistymisvapaus

Esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi sovittelijan tehtäviä kansantalouden kokonaisedun, hyvin toimivan palkanmuodostuksen ja työmarkkinoiden häiriöttömyyden turvaamiseksi. Ehdotuksella on liittymäkohtia etenkin perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen ja siihen nojautuvaan kollektiiviseen neuvotteluoikeuteen.

Perustuslain 13 §:n 2 momentissa säädetään ammatillisesta yhdistymisvapaudesta. Perustuslain 13 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on yhdistymisvapaus. Yhdistymisvapauteen sisältyy oikeus ilman lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan. Samoin on turvattu ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi. Säännös koskee sekä työntekijä- että työnantajapuolen yhdistymisvapautta. Perustuslain 13 §:n 3 momentin mukaan tarkempia säännöksiä kokoontumisvapauden ja yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Perusoikeusuudistuksen esitöissä todetaan muun muassa, että osallistuminen tai osallistumatta jättäminen ammattiyhdistystoimintaan tai lailliseen työtaistelutoimenpiteeseen ei ole hyväksyttävä peruste esimerkiksi työstä erottamiseen tai erilaiseen kohteluun työelämässä. Ammatillista yhdistymisvapauden sisältöä arvioitaessa on huomioitava Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet, joihin viitataan perusoikeusuudistuksen esitöissä (HE 309/1993 vp, s. 61/I).

Perustuslakivaliokunnan vahvistaman ihmisoikeusmyönteisen tulkinnan periaatteesta (PeVM 25/1994 vp, PeVL 2/1990 vp) seuraa, että perustuslain 13 §:n 2 momentissa vahvistettua ammatillista yhdistymisvapautta on tulkittava siten, että sen sisältö on sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa.

Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden näkökulmasta perusoikeutena turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen sisältyvät oikeus kollektiivisiin neuvotteluihin, työehtosopimusten tekemiseen ja työtaisteluun ryhtymiseen. Yhdistymisvapaus käsittää myös negatiivisen yhdistymisvapauden eli oikeuden olla kuulumatta yhdistykseen.

Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden johdosta valtion on edistettävä kollektiivista neuvottelumenettelyä ja työehtosopimusten aikaansaamista esimerkiksi valtiollisen sovittelujärjestelmän välityksellä. Sovittelujärjestelmän tulee olla riippumaton ja toimia asianmukaisesti, jotta osapuolten luottamus siihen voidaan taata.

Perustuslain 13 §:n 2 momentissa säädettyyn ammatilliseen yhdistymisvapauteen nojautuvan kollektiivisen neuvotteluoikeuden toteutuminen edellyttää työmarkkinaosapuolten autonomiaa suhteessa viranomaisiin työehtoja ja palkkatasoa koskevassa tavoitteenasettelussa ja niistä sopimisessa. Ammattiliitoille on turvattava oikeus tavoitella jäsentensä työ- ja elinolosuhteiden parantamista. Tämän oikeuden ei tulisi rajoittua vain vähimmäisehtoihin. Työmarkkinaosapuolten autonomia saa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten lisäksi suojaa suoraan perustuslain 13 §:n 2 momentin nojalla. Perusoikeusuudistuksen esitöissä (HE 309/1993 vp, s. 60) todetaan, että yhdistysten sisäinen itsemääräämisoikeus ja toimintavapaus säilyvät yhdistymisvapauden perustana.

Perustuslakivaliokunnan käytäntö ammatillisesta yhdistymisvapaudesta liittyy lähinnä työtaisteluoikeuteen (PeVL 9/2024 vp, PeVL 41/2022 vp, PeVM 6/2015 vp, PeVL 15/2007 vp, PeVL 12/2003 vp, PeVL 19/2001 vp). Perustuslakivaliokunta ei ole arvioinut valtiollisen sovittelujärjestelmän asemaa kollektiivisen neuvotteluoikeuden edistämisessä.

## 10.2 Ehdotuksen arviointi

Ammatillisen järjestäytymisvapauden turvaaminen, kuten yhdistymisvapaus yleensäkin, merkitsee myös sitä, ettei vapauttaaan käyttävälle saa aiheutua siitä haitallisia seuraamuksia eikä se saa johtaa erilaiseen kohteluun työelämässä (HE 309/1993 vp, s. 60).

Kun työntekijöiden ja työnantajien yhdistykset tavoittelevat jäsentensä etujen edistämistä työehtosopimusneuvotteluissa, on kyse yksilön perusoikeutena turvatus ammatillisen yhdistymisvapauden käyttämisestä. Yksilön oikeutta toteutetaan kollektiivisten neuvotteluiden kautta. Perusoikeusuudistuksen esitöistä (HE 309/1993 vp, s. 60) on johdettavissa yleinen lähtökohta siitä, että viranomaisten on kohdeltava ammatillista yhdistymistoimintaa harjoittavia puolueettomasti ja siten, ettei ammatillisen yhdistymis- tai järjestäytymisvapauden käyttämisestä aiheudu yksilölle haitallisia seuraamuksia. Työriitojen sovittelussa ammatillisen yhdistymisvapauden toteutuminen velvoittaa sovitteluviranomaista työriidan osapuolten neutraaliin ja puolueettomaan kohteluun etenkin Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet huomioiden.

Perustuslain näkökulmasta sovittelutoiminnan riippumattomuusvaatimusta arvioitaessa on merkityksellinen myös perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentti. Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään saa asettaa eri asemaan säännöksessä lueteltujen tai muiden henkilöön liittyvien syiden perusteella. Henkilöön liittyvä syy on esimerkiksi ammatilliseen yhdistystoimintaan osallistuminen (HE 309/1993 vp, s. 44). Perustuslain 21 §:n mukaiseen oikeusturvaperusoikeuteen pohjautuvat muun muassa hallintolain (434/2003) 6 §:n yleiset hallinnon oikeusperiaatteet sekä niihin lukeutuvat viranomaisen tasapuolisuuden ja puolueettomuuden vaatimukset, joita on noudatettava myös sovittelutoiminnassa.

Perusoikeuden rajoittaminen on määritelty perusoikeussäännöksen soveltamisalan piirissä olevan oikeuden kaventamiseksi tai perusoikeussäännöksen suojaamaan yksilön oikeusasemaan puuttumiseksi julkisen vallan toimenpitein. Kyse on siitä, ettei yksilö voi käyttää perusoikeuttaan täysimääräisesti siltä osin kuin sitä on perustuslain edellyttämässä menettelyssä ja sallimalla tavalla rajoitettu. Ennen kuin voidaan puhua perusoikeuden rajoittamisesta, joudutaan ratkaisemaan, onko kyse ylipäätään perusoikeussäännöksen soveltamisalan piiriin kuuluvasta asiasta eli onko perusoikeussäännöksellä merkitystä yksilön käyttäytymismahdollisuuksia rajoittavan tai yksilön oikeusasemaan muutoin puuttuvan sääntelyn kannalta. Tulkinnallisena lähtökohtana on pidetty perusoikeuden soveltamisalan tulkitsemista epäselvissä tapauksissa laajentavasti (Perusoikeuksien rajoitusedellytykset, s. 14–16).

Ehdotuksessa on kyse sovittelijan tehtävien täsmentämisestä lain tasolla siten, että ne vastaisivat sovittelussa nykyisin noudatettuja käytäntöjä ja että yleistä etua turvaavat näkökohdat huomioitaisiin sovittelussa tulevaisuudessakin. Sovittelun lähtökohtana olisivat jatkossakin työriidan osapuolten esittämät vaatimukset, joiden lisäksi sovittelija ottaisi huomioon kansantalouden kokonaisedun ja työmarkkinoilla muodostuneet käytänteet. Näin sovittelussa menetellään nykyisinkin.

Ehdotus koskee myös sovittelulautakunnan kokoonpanoa. Sovittelulautakunnan on katsottu olevan yhteydessä valtiolliseen sovittelujärjestelmään, sillä sovittelulautakunta asetetaan valtakunnansovittelijan esityksestä. Jatkossa valtakunnansovittelija tai hänen määräämänsä sovittelija toimisi sovittelulautakunnan puheenjohtajana. Näin yhdenmukaistettaisiin sovittelulautakunnan noudattamia käytänteitä. Valtakunnansovittelijan tai sovittelulautakunnan antama sovintoehdotus ei jatkossakaan olisi työriidan osapuolia sitova.



Ehdotuksella ei rajoiteta työmarkkinaosapuolten oikeutta sopia palkoista ja muista työehdoista keskenään haluamallaan tavalla. Osapuolet voivat sovittelijan johdolla käytävissäkin neuvotteluissa päätyä haluamaansa ratkaisuun. Kansainvälisen työjärjestö ILO:n yhdistymisvapauskomitean käytännössä on todettu, että viranomaiset voivat osapuolten välisissä vapaaehtoisissa neuvotteluissa nostaa esiin yleiseen etuun, kuten talouspolitiikkaan liittyviä näkökohtia.

Koska perustuslakivaliokunta ei ole aiemmassa käytännössään ottanut kantaa ehdotetun kaltaiseen sääntelyyn, on tulkinnanvaraista, onko kyse perusoikeuden rajoittamisesta. Siltä varalta, että perustuslakivaliokunta katsoo, että kyse on perusoikeuden rajoittamisesta, ehdotusta arvioidaan perusoikeuksien rajoittamisedellytysten täyttymisen näkökulmasta.

### 10.3 Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset

Perusoikeutena turvattun ammatillisen yhdistymisvapauden alaan kuuluvia oikeuksia voidaan rajoittaa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten puitteissa. Perustuslakivaliokunta totesi perusoikeusuudistuksesta (HE 309/1993 vp) antamassaan mietinnössä (PeVM 25/1994 vp), että edes ilman nimenomaista lakivarausta tai rajoituslauseketta kirjoitettujakaan perusoikeuksia ei pääsääntöisesti ole tarkoitettu ehdottomiksi oikeuksiksi, vaan kysymys niiden rajoittamisesta ratkaistaan perusoikeuksia koskevien yleisten oppien mukaisesti. Lisäksi valiokunta totesi perusoikeuksien rajoittamisesta seuraavasti: ”Oikeuden muotoon kirjoitettujen perusoikeuksien sallitut rajoitukset määräytyvät kunkin oikeuden osalta tarkemmin lainsäädäntökäytännössä. Perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta ja oikeuksien luonteesta perustuslaissa turvattuina perusoikeuksina voidaan johtaa joitain yleisiä rajoittamista koskevia vaatimuksia. Niitä ovat esimerkiksi:

- Perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Tähän liittyy kielto delegoida perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa lakia alemmalle säädöstasolle.
- Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista.
- Rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä. Rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Hyväksyttävyyden arvioinnissa merkitystä voi olla esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavanlaista oikeutta koskevilla määräyksillä, ainakin siltä osin kuin niihin sisältyy tyhjentävä luettelo ihmisoikeuksien hyväksyttävistä rajoitusperusteista. Perusoikeussäännöksiä on perusteltua tulkita yhdenmukaisesti ihmisoikeuksien kanssa niin, että vain ihmisoikeussopimuksen asianomaisen sopimusmääräyksen mukaan hyväksyttävät rajoitusperusteet voivat olla vastaavan perusoikeussäännöksen sallittuja rajoitusperusteita.
- Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.
- Rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvoin keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.
- Perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä.

- Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Perusoikeusuudistus lähentää entisestään Suomen perusoikeusjärjestelmää sisällöllisesti kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Tämän vuoksi perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien tulkinnallinen harmonisointi on aiempaakin tärkeämpää.”

#### 10.3.1 Lailla säätämisen ja tarkkarajaisuuden vaatimus

Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaan perusoikeuksien rajoitusten tulee sisältyä eduskunnan säätämään lakiin. Sovittelumenettelyä koskevista ehdotuksista säädettäisiin työriitalaissa.

Perustuslain 3 §:n 1 momentin mukaisesti eduskunta käyttää lainsäädäntövaltaa. Työmarkkinaosapuolten autonomian johdosta kotimaisessa lainsäädäntöperinteessä on suhtauduttu pidättyvästi työmarkkinaosapuolten toimintaan liittyvään sääntelyyn. Työmarkkinaosapuolten sopimusvapaus pohjautuu perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen. Työehtosopimusjärjestelmässä julkinen valta jättää työelämän sääntelyn olennaisilta osin työmarkkinaosapuolille itselleen (PeVL 41/2000 vp, s. 2–3). Ehdotuksen kannalta merkityksellisiä ovat etenkin ILO:n sopimusvelvoitteet ja valvontakäytäntö, joiden voidaan katsoa jättävän tietynlaista liikkumavaraa valtion toteuttamissa lainsäädäntötoimissa kollektiivisen neuvotteluoikeuden edistämiseksi.

Rajoitusten on myös oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista. Sovittelijan velvoitteen olennainen sisältö eli kansantalouden kokonaisedun sekä palkanmuodostuksen ja työmarkkinoiden toimivuuden turvaaminen ilmenisi ehdotetusta sääntelystä. Ehdotuksella täsmennettäisiin lain tasolla työriitalain tulkinnanvaraisia tarkoituksenmukaisuuden ja kohtuuden käsitteitä ja niiden soveltamisalaa.

Etenkin ILO:n velvoitteiden kanssa ristiriitaisena voidaan nähdä sääntely, jolla sovittelun lopputulos määriteltäisiin ennalta tiukoin kriteerein. Esityksessä ei ehdoteta tällaista sääntelyä. ILO:n velvoitteet edellyttävät takaamaan sovittelijan riippumattomuuden. Velvoitteista johtuen laissa voidaan määrittää lähinnä yleisellä tasolla tekijöitä, joita sovittelutoiminnassa olisi pyrittävä ottamaan huomioon. Nykykäytäntöä vastaavasti sovittelun lähtökohtana olisi jatkossakin työriidan osapuolten vaatimusten tasapuolinen huomiointi yleistä etua turvaavien tekijöiden ohella. Siten on jossain määrin tulkinnanvaraista, onko ehdotuksessa ylipäättänsä kyse suoranaisesta perusoikeuden rajoituksesta. Mitä tiukemmin ja yksityiskohtaisemmin sovittelijan toimivaltaa rajattaisiin, sitä todennäköisemmin tosiasiallisesti olisi kyse perusoikeutena turvatun ammatillisen yhdistymisvapauden rajoituksesta. Yksilön perusoikeuksien turvaaminen, kuten ammattijärjestön täysimääräinen oikeus tavoitella jäsentensä taloudellisen ja sosiaalisen aseman parantamista, puoltaa yleisen tason sääntelyä.

#### 10.3.2 Hyväksyttävyyden ja painava yhteiskunnallinen tarve

Rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä. Rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Hyväksyttävyyden arvioinnissa merkitystä voi olla esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavanlaista oikeutta koskevilla määräyksillä, ainakin siltä osin kuin niihin sisältyy tyhjentyvä luettelo ihmisoikeuksien hyväksyttävistä rajoitusperusteista. Perusoikeussäännöksiä on perusteltua tulkita yhdenmukaisesti ihmisoikeuksien kanssa niin, että vain ihmisoikeussopimuksen asianomaisen sopimusmääräyksen mukaan hyväksyttävät rajoitusperusteet voivat olla vastaavan perusoikeussäännöksen sallittuja rajoitusperusteita.

Palkanmuodostuksen merkitys työllisyyden ja kasvun kannalta korostuu Suomen kaltaisessa pienessä euroalueen jäsenvaltiossa. Palkat määrittävät pitkälti talouden kyvyn sopeutua yllätyksiin, sillä tilanteen korjaaminen valuuttakurssia tai nimelliskorkoa muuttamalla ei ole mahdollista. Pitkällä aikavälillä palkanmuodostuksella on keskeinen merkitys rahaliiton jäsenvaltiossa myös siksi, että tuottavuuden tai muiden maiden kustannusten kasvun ylittävä työkustannusten nousu johtaa kustannuskilpailukyvyn heikkenemiseen eikä nimellinen valuuttakurssi reagoi. Tämä voi vaarantaa talouden avoimen sektorin menestymisen kansainvälisillä markkinoilla ja syödä pitkän aikavälin kasvumahdollisuuksia. Sovittelutoiminnassa noudatetulla menettelyllä on väistämättä heijastevaikutuksia työmarkkinoiden toimintaan ja eri alojen neuvottelutilanteeseen. Valtiollisen sovittelujärjestelmän kautta tehtävissä ehdotuksissa on siten välttämätöntä kiinnittää huomiota siihen, että ne eivät vaaranna suotuisaa työllisyyskehitystä ja tasapainoista talouskasvua. Työmarkkinoilla muodostuneesta käytännöstä, kuten työmarkkinoiden yleisestä linjasta, poikkeavat ratkaisut voivat myös johtaa kansantalouden kokonaisedun toteutumista heikentävän hinta-palkkakierteen syntymiseen ja Suomen kustannuskilpailukyvyn heikkenemiseen. Viime vuosien globaalit kriisit ovat entisestään korostaneet kustannuskilpailukyvyn merkitystä.

Työmarkkinoilla muodostuneen yleisen linjan huomioiminen sovittelutoiminnassa ylläpitää myös työmarkkinoiden vakautta ja ennustettavuutta ja kannustaa päänavaajaksi ryhtymiseen. Perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään pitänyt työmarkkinoiden vakautta hyväksyttävänä perusteena perusoikeutena turvattua työtaisteluoikeutta rajoittavalle sääntelylle (PeVL 9/2024 vp, kohta 7).

Ehdotettavat muutokset ovat tarpeen myös siksi, että sovittelijan noudattama käytäntö voitaisiin ulottaa yksiselitteisesti myös sovittelulautakunnan toimintaan. Sovittelulautakunnan noudattamasta menettelystä ei tällä hetkellä ole säädetty lainkaan. Ehdotuksessa esitetään valtakunnansovittelijan toimivan jatkossa sovittelulautakunnan puheenjohtajana. Jos työriitalain 11 ja 13 §:ään ehdotettuja muutoksia ei tehtäisi, jäisi valtakunnansovittelijan rooli uudessa tehtävässä jossain määrin tulkinnanvaraiseksi. Ehdotettavan kansantalouden kokonaisetua turvaavan sääntelyn on johdonmukaisesti koskettava valtiollisen sovittelujärjestelmän piiriin kuuluvia menettelyitä. Sovittelulautakunnan tekemillä ratkaisuilla voi olla pitkäaikaisia heijastevaikutuksia työmarkkinoihin ja sovittelijan edellytyksiin löytää ratkaisuja tulevista työriidoissa.

Kollektiivisen työoikeuden sääntelyssä, johon työriitojen sovittelu lukeutuu, noudatetaan pariteettiperiaatetta. Tällä tarkoitetaan, että valtion tulee suhtautua kumpaankin työmarkkinaosapuoleen puolueettomasti. Valtion tulee kuitenkin varmistaa, että myös yleinen etu toteutuu riittävästi (Työoikeus, verkkojulkaisu Alma Talent). Pariteettiperiaate ei estä säättämistä yleisen edun huomioinnista valtiollista sovittelutoimintaa koskevassa lainsäädännössä, joka vaikuttaa työmarkkinaosapuoliin. Pariteettiperiaatteen valossa voidaan pitää hyväksyttävänä ja yleistä etua turvaavana tavoitteena sitä, että työriidan osapuolten vaatimusten ohella valtiollisessa sovittelutoiminnassa kiinnitetään huomiota myös siihen, etteivät siinä ehdotetut ratkaisut johda kansantalouden kantokyvyn ja hyvinvointivaltion turvaamisen kannalta kestävämpään kehitykseen.

### 10.3.3 Perusoikeuden ydinalueen suojelu

Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta. Oikeuskirjallisuudessa perusoikeuden ydintä on luonnehdittu siten, että sen poistaminen tekisi asianomaisen perusoikeuden tyhjäksi ja merkityksettömäksi. (Manninen, Sami: Sananvapaus ja julkisuus. Julkaisussa: Hallberg ym. 1999, s. 499).

Ehdotukset eivät välittömästi kohdistu ammatillisen yhdistymisvapauden ydinsisältöön eivätkä ne rajoita kielletyllä tavalla työmarkkinaosapuolten autonomiaa, ole ristiriidassa vapaaehtoiseen neuvotteluihin kannustamisen kanssa tai vaarana sovittelutoiminnan riippumattomuutta. Ammatillista yhdistymisvapautta ei siten tehdä tyhjäksi.

Sovittelun lähtökohtana olisivat jatkossakin työriidan osapuolten esittämät vaatimukset, joihin sovittelija esittää tarkoituksenmukaisuuden ja kohtuuden vaatimia myönnytyksiä ja tasoituksia. Ehdotuksella täsmennettäisiin sovittelijan toimivaltaa esittää tarkoituksenmukaisuuden ja kohtuuden kannalta tarpeellisia myönnytyksiä ja tasoituksia. Sääntely rajautuisi siihen, mitä seikkoja sovittelija ja sovittelulautakunta olisi velvollinen ottamaan huomioon sovintomenettelyssä ja antamassaan sovintoehdotuksessa. Sovittelijan olisi pyrittävä hakemaan ehdotuksissaan tasapainoa palkansaajien myönteisen ansiokehityksen ja ostovoiman sekä työllisyyden ja tuottavuuden kasvun turvaamisen välillä. Palkanmuodostuksen toimivuutta ja kansantalouden kokonaisuutta edistäisi työmarkkinoilla muodostuneiden käytänteiden, kuten työmarkkinoiden yleisen linjan huomioiminen. Edellä mainittujen seikkojen huomioiminen sovittelussa ei rajoita ammatillisen yhdistymisvapauden ydinaluetta. Kansainvälisen työjärjestö ILO:n yhdistymisvapauskomitean käytännössä on todettu, että viranomaiset voivat osapuolten välisissä vapaaehtoisissa neuvotteluissa nostaa esiin yleiseen etuun, kuten talouspolitiikkaan liittyviä näkökohtia.

Ehdotuksessa turvataan sovittelijan harkintavalta etsiä sovinnon aikaansaamiseksi yksittäisessä työriidassa erilaisia ratkaisuja. Kansantalouden kokonaisedun ohella sovittelijan olisi sovintoehdotuksessaan huomioitava tasapuolisesti niin työntekijöitä kuin työnantajiakin edustavien osapuolten vaatimukset. Sovittelun lopputulosta ei määritellä ennalta lainsäädännössä. Sovittelijan harkintavalta turvaisi sen, ettei sääntelyllä vaikutettaisi toista osapuolta suosisivasti osapuolten neuvotteluasemaan.

Ehdotuksella ei rajoiteta työmarkkinaosapuolten oikeutta sopia palkoista ja muista työehdoista keskenään haluamallaan tavalla. Sovintoehdotuksen hyväksyminen on työriidan osapuolille täysin vapaaehtoista eikä sovittelijan antama sovintoehdotus sido oikeudellisesti työriidan osapuolia. Osapuolet voivat sovittelijan johdolla käytävissäkin neuvotteluissa päätyä haluamaansa ratkaisuun. Nykykäytäntöä vastaavasti sovintoehdotuksessa sovitettaisiin osapuolten vaatimuksia yhteen siinä määrin kuin se on mahdollista palkanmuodostuksen ja työmarkkinoiden toimintaa vaarantamatta. Lisäksi sovittelussa tulisi ensisijaisesti noudattaa työmarkkinoilla laajaa hyväksyntää nauttivan työmarkkinamallisopimukseen pohjautuvia ja kansantalouden kokonaisedun turvaavia palkanmuodostuksen periaatteita. Ehdotuksella ei puututa työmarkkinaosapuolten oikeuteen sopia keskenään palkanmuodostuksen periaatteista. Kyse ei ole työmarkkinamallista säätämisestä, vaan sovittelijan tehtävien täsmentämisestä.

Ehdotuksella ei siten puututa ammatillisen yhdistymisvapauden ydinsisältöön.

#### 10.3.4 Rajoituksen oikeasuhtaisuus

Rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvilla keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.

Ehdotuksen tarkoituksena ei ole säätää tietyn työmarkkinamallin noudattamisesta. Työmarkkinamallista sopiminen on työmarkkinaosapuolten tehtävänä. Ehdotuksessa on kyse viranomaisen tehtävien ja valtiollisen sovittelutoiminnan sääntelystä. Tämän voidaan nähdä

kuuluvan ensisijaisesti lainsäätäjän toiminta-alueelle. Koska sovittelutoiminnassa noudatetuilla käytännöillä on kuitenkin välillisesti vaikutuksia työmarkkinoiden toimintaan ja palkanmuodostukseen, ehdotuksessa varmistetaan sovittelijan riippumattomuus ja työriidan osapuolten vaatimusten tasapuolinen huomiointi.

Jotta kansantalouden kokonaisuuden kannalta olennaisten tekijöiden ja työmarkkinoilla muodostuneiden käytänteiden huomioimisesta sovittelutoiminnassa voidaan varmistua jatkossakin, on työriitalain tulkinnanvaraista sääntelyä tarpeellista tältä osin täsmentää. Sääntelyssä on pyritty yleisluontoisuuteen työriidan erityispiirteiden ja sen osapuolten vaatimusten tasapainoiseksi huomioimiseksi. Sovintoehdotuksen hyväksyminen olisi työmarkkinaosapuolten vapaassa harkinnassa, eikä ehdotuksella puututtaisi työriidan osapuolten oikeuteen sopia työriita keskenään haluamallaan tavalla. Sovintoehdotuksessa kansantalouden kokonaisuutta ja työmarkkinoiden toimivuutta turvaavat tekijät yhteensovitettaisiin työriidan osapuolten vaatimuksiin. Ehdotuksella ei myöskään estettäisi työmarkkinaosapuolia sopimasta palkanmuodostuksen periaatteista. Työmarkkinoilla laajasti hyväksytyyn työmarkkinamallisopimukseen pohjautuvat ja kansantalouden kokonaisuuden turvaavat palkanmuodostuksen periaatteet tulisi huomioida myös sovintoehdotuksessa.

#### 10.3.5 Oikeusturvajärjestelyt

Perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä. Oikeusturvajärjestelyillä viitataan ennen muuta muutoksenhakumahdollisuuteen, mutta myös muihin menettelyllisiin oikeusturvatakeisiin. Vaatimuksella on myös läheinen yhteys perustuslain oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvää hallintoa koskevaan 21 §:ään.

Valtiollinen työriitojen sovittelu on osa työehtosopimusjärjestelmää ja liittyy työmarkkinaosapuolten sopimustoimintaan. Työmarkkinaosapuolten tehtäviin kuuluu työmarkkinaedunvalvonta. Sovittelijan tehtävänä on sovittella työriitoja ja edistää työnantajien ja palkansaajien välisiä suhteita. Sovittelija auttaa työmarkkinaosapuolia hakemaan ratkaisua työriidoissa, jotka uhkaavat työrauhaa. Jos sovittelija ei saa työriitaa neuvotteluilla tai muuten sovituksi, hän voi esittää riitapuolille sovintoehdotuksen. Sovintoehdotus ei ole työriidan osapuolia sitova hallintopäätös, minkä vuoksi riidan osapuolilla ei ole sovintoehdotuksesta valitusoikeutta. Riidan osapuolten ei tarvitse hyväksyä sovintoehdotusta ja osapuolet voivat sopia sovintoehdotuksesta poikkeavasta lopputuloksesta.

Sovittelija hoitaa tehtävänsä virkavastuulla ja virkavastuun toteuttamiseen liittyy virkamiesoikeudelliset seuraamukset. Perustuslain 118 §:n mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään.

Valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies valvovat tuomioistuinten, viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien toiminnan lainmukaisuutta. Laillisuusvalvojalle voi tehdä kantelun, jos epäilee, että viranomainen, virkamies tai muu julkista tehtävää hoitava on toiminut lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä.

Oikeusturvajärjestelyiden voidaan siten katsoa olevan riittävät.

### 10.3.6 Kansainvälisten velvoitteiden noudattaminen

Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Perusoikeusuudistus lähentää entisestään Suomen perusoikeusjärjestelmää sisällöllisesti kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Tämän vuoksi perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien tulkinnallinen harmonisointi on aiempaakin tärkeämpää.

Ehdotuksen kannalta merkityksellisiä ovat etenkin ILO:n ammatillista järjestäytymisoikeutta ja kollektiivisia neuvotteluita koskevat yleissopimukset nro 87, 98, 151 ja 154 sekä kokoontumis- ja yhdistymisvapautta koskeva Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artikla, Euroopan neuvoston uudistetun sosiaalisen peruskirjan 5 artikla järjestäytymisoikeudesta ja 6 artikla kollektiivisesta neuvotteluoikeudesta ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 12 artikla ammatillisesta yhdistymisvapaudesta ja 28 artikla kollektiivisesta neuvotteluoikeudesta. Sopimusvelvoitteiden tulkinnassa on annettava painoarvoa niiden valvontakäytännölle.

Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden sisältöä ja niiden suhdetta ehdotukseen käsitellään myös luvussa 2.3.

#### *Kansainvälisen työjärjestön yleissopimukset ja Euroopan neuvoston uudistettu sosiaalinen peruskirja*

Etenkin ILO:n yleissopimuksista sekä Euroopan neuvoston uudistetusta sosiaalisesta peruskirjasta ja niiden valvontakäytännöstä johdettavissa olevat velvoitteet riippumattoman, osapuolten luottamusta nauttivan ja asiallisesti toimivan sovittelujärjestelmän takaamisesta sekä työmarkkinaosapuolten autonomian kunnioittamisesta rajoittavat kansallista liikkumavaraa säädettäessä sovittelutoiminnasta.

Ehdotus ei ILO:n yhdistymisvapauskomitean eikä sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännön valossa tarkasteltuna rajoita kielletyllä tavalla työmarkkinaosapuolten autonomiaa, ole ristiriidassa vapaaehtoiseen neuvotteluihin kannustamisen kanssa tai vaaranna sovittelutoiminnan riippumattomuutta. ILO:n yhdistymisvapauskomitean käytännössä yleissopimuksen nro 87 vastaiseksi on katsottu lainsäädäntö, jossa on asetettu osapuolten keskinäisen työehtosopimuksen pätevyyden edellytykseksi viranomaisten hyväksyntä tai velvoitettu osapuolia sitoutumaan työehtosopimusten palkkamääräyksissä noudattamaan esimerkiksi tiettyyn tuottavuuskehitykseen kiinnittyvää tasoa. Esityksessä ei ehdoteta tällaista sääntelyä. Ehdotuksella ei myöskään kielletyllä tavalla vaikeuta edellä mainittujen oikeuksien laillista käyttöä, koska siinä jätetään sovittelijan harkittavaksi, kuinka kansantalouden kokonaisuuteen yhteensovitetaan tasapuolisesti niin työntekijöitä kuin työnantajiakin edustavien osapuolten vaatimuksiin. Näin myös varmistetaan, ettei ehdotettu sääntely vaikeuta ammattiliittojen oikeutta neuvotella vapaasti työnantajien kanssa työehdoista ja -oloista tai ammattiliittojen oikeutta pyrkiä parantamaan edustamiensa henkilöiden elinolosuhteita ja työoloja. Ehdotuksessa ei ole kyse työmarkkinamallista säätämisestä eikä sillä estetä työmarkkinaosapuolia sopimasta yleisistä palkanmuodostuksen periaatteista. Tällaiset työmarkkinoilla laajaa hyväksyntää nauttivat ja kansantalouden kokonaisuuteen turvaavat periaatteet sovittelijan olisi huomioitava myös sovintoehdotuksessaan.

Ehdotuksen tarkoituksena on luoda lainsäädäntöperusta yleisen edun huomioimiselle valtiollisessa sovittelutoiminnassa muiden tekijöiden ohella. ILO:n yhdistymisvapauskomitean käytännössä on nimenomaisesti sallittu, että viranomaiset kannustavat osapuolten vapaaehtoisuuteen perustuvissa neuvotteluissa ottamaan huomioon esimerkiksi talouspoliittisia kysymyksiä.

Sovintoehdotuksen hyväksyminen on työriidan osapuolille täysin vapaaehtoista, eikä sovittelun lopputulosta määriteltäisi lainsäädännössä ennalta. ILO:n ja sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä on nimenomaisesti kielletty sovinnon lopputuloksen määrittely ennalta välimiesmenettelyssä. Välimiesmenettelyn ratkaisu sitoo riidan osapuolia. Valtakunnansovittelijan antama sovintoehdotus puolestaan ei sido oikeudellisesti työriidan osapuolia. Työriitalakiin perustuvan sovittelumenettelyn sääntelyssä olevan kansallisen liikkumavaran kannalta merkityksellistä on sovintoehdotuksen hyväksymisen vapaaehtoisuus. Toisaalta ILO:n yleissopimuksen riippumattomuuden ja osapuolten luottamuksen vaatimukset rajoittavat kansallista liikkumavaraa. Työriidan osapuolet voisivat kuitenkin sovittelijan johdolla käytävissäkin neuvotteluissa päätyä haluamaansa ratkaisuun. Sovittelun lähtökohtana olisi työriidan osapuolten vaatimukset.

### *Euroopan ihmisoikeussopimus*

Kollektiivinen neuvottelu-oikeus saa suojaa yhdistymisvapauten olennaisesti kuuluvana oikeutena myös EIT:n oikeuskäytännössä. Kollektiivisen neuvottelu-oikeuden rajoittamisessa on noudatettava EIS:n 11 artiklan 2 kohdan edellytyksiä (Demir and Baykara v. Turkey (34503/97, annettu 12.11.2008). Artiklassa asetettujen rajoitusperusteiden mukaan oikeuksien käyttämiselle ei saa asettaa muita kuin sellaisia rajoituksia, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Artikla ei estä laillisten rajoitusten asettamista asevoimiin, poliisiin tai valtionhallintoon kuuluviin nähden heidän käyttäessään näitä oikeuksia.

EIT on oikeuskäytännössään arvioinut eri artikloissa olevien rajoitusperusteiden osalta riittävän täsmällisen oikeusperustan olemassaoloa. Puuttumiselle tulee olla jokin peruste kotimaaisessa laissa ja lain tulee täyttää lisäksi tietyt laatuvaatimukset. Lain tulee olla asianomaisten henkilöiden saatavilla ja sisällöltään niin täsmällinen, että he kykenevät tarvittaessa asianmukaisten neuvojen turvin ennakoimaan olosuhteisiin nähden kohtuullisessa määrin tietyn toiminnan seuraukset. Laissa tulee osoittaa riittävän selvästi harkintavallan rajat ja miten sitä käytetään. Tarpeellisen täsmällisyyden määrä riippuu olennaisesti asianomaisten lain sisällöstä, sen soveltamisalasta ja sen kohteena olevien henkilöiden luvusta ja asemasta (Ks. esim. Koretsky and others-tapaus v. Ukraine (40269/02, annettu 3.4.2008).

Lisäksi EIT on oikeuskäytännössään arvioinut eri artikloissa olevien rajoitusperusteiden osalta sitä, onko rajoituksella ollut hyväksyttävä, artiklaan sisältyvässä rajoituslausekkeessa mainittu päämäärä. Lisäksi rajoitusten osalta on arvioitu sitä, ovatko ne välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa tai perustuvatko ne pakottavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen. Rajoitusten tulee lisäksi olla oikeassa suhteessa päämäärään. Välttämättömyyedellytykseen liittyy oppi valtion harkintamarginaalista, joka vaihtelee riippuen muun muassa käsillä olevasta asiasta. (Pellonpää, Matti, Gullans, Monica, Pölönen, Pasi, Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus, Alma Talent, Helsinki 2018, s. 349–358.) Yhdistymis- ja kokoontumisvapauden osalta valtion harkintamarginaali on vain rajoitettua. Poikkeuksia yhdistymis- ja kokoontumisvapauten tulee tulkita ahtaasti ja kaikille rajoituksille täytyy olla vakuuttavia ja pakottavia perusteita. (Demir and Baykara v. Turkey (34503/97, annettu 12.11.2008). EIT on tulkitessaan 11 artiklaa viittannut viimeaikaisessa oikeuskäytännössään muihin kansainvälisiin sopimuksiin, erityisesti ILO:n sopimusten ja Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvontakäytäntöön. (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 70 ja 78.) EIT:n oikeuskäytännössä ILO:n sekä Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvontatoimielinten käytäntö voi muodostua oikeudellisesti sitoviksi. Kollektiiviselle neuvottelu-oikeudelle

asetettujen rajoitusperusteiden mukaan rajoituksista tulee säätää laissa. Sovittelijan toimintaa koskevista ehdotuksista säädettäisiin työriitalaissa. Rajoitukset edellyttävät täsmällisen oikeusperustan olemassaoloa. Sovittelijan veloitteen täsmällinen sisältö eli kansantalouden kokonaisedun sekä palkanmuodostuksen ja työmarkkinoiden toimivuuden turvaaminen ilmenisi ehdotetusta sääntelystä. Ehdotuksella täsmennettäisiin lain tasolla työriitalain tulkinnanvaraisia tarkoituksenmukaisuuden ja kohtuuden käsitteitä ja niiden soveltamisalaa. Lain perusteluissa täsmennettäisiin veloitteen sisältöä. Sovittelijan olisi pyrittävä hakemaan ehdotuksissaan tasapainoa palkansaajien myönteisen ansiokehityksen ja ostovoiman sekä työllisyyden ja tuottavuuden kasvun turvaamisen välillä. Näiden näkökohtien yhteensovittamisella turvataan myös julkisen talouden kestävyttä. Palkanmuodostuksen ja työmarkkinoiden toimivuutta edistäisi työmarkkinoilla muodostuneiden käytänteiden, kuten työmarkkinoilla syntyneen yleisen linjan huomiointi sovittelutoiminnassa. Ehdotuksen tarkoituksena ei ole estää ala- ja tehtäväkohtaisten erityispiirteiden huomiointia sovintoehdotuksessa sovittelijan harkitsemalla tavalla. Kansantalouden kokonaisetua turvaavien työmarkkinoilla muodostuneiden käytänteiden lisäksi sovittelijan olisi sovintoehdotuksessaan huomioitava tasapuolisesti niin työntekijöitä kuin työnantajiakin edustavien osapuolten vaatimukset.

ILO:n veloitteiden näkökulmasta sovittelijan riippumattomuuden takaaminen puoltaa yleisen tason sääntelyä ja veloitteiden kanssa ristiriitaisena voidaan nähdä sääntely, jolla sovittelun lopputulos määriteltäisiin ennalta tiukoin kriteerein. Veloitteista johtuen laissa voidaan määrittää lähinnä yleisellä tasolla tekijöitä, joita sovittelutoiminnassa olisi pyrittävä ottamaan huomioon. Sovittelun lähtökohtana olisi jatkossakin työriidan osapuolten vaatimusten tasapuolinen huomiointi. Sovittelijan itsenäinen harkintavalta sovinnon löytämiseksi yksittäisessä työriidassa turvattaisiin.

Rajoituksilla tulee olla hyväksyttävä, artiklaan sisältyvässä rajoituslausekkeessa mainittu päämäärä ja niiden tulee olla välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa. Sovittelijan toimintaa koskevilla ehdotuksilla turvataan työmarkkinoiden vakautta ja häiriöttömyyttä. Työmarkkinoiden vakaus ja häiriöttömyys ovat yhteydessä yhteiskunnan häiriöttömään toimintaan ja estävät epäjärjestyksiä. Toimiva palkanmuodostus on yksi keskeisistä Suomen kilpailukyvyyn osatekijöistä. Kustannuskilpailukyvyyn säilyttäminen on merkittävä tekijä Suomen kansantalouden kantokyvyn ja hyvinvointivaltion ylläpitämisen kannalta. Jotta sovittelijan noudattaman käytännön jatkumisesta työmarkkinoilla muodostuneiden käytänteiden ja kansantalouden kokonaisedun kannalta olennaisten tekijöiden huomioimisesta voidaan varmistua tulevaisuudessakin, on työriitalain sääntelyä tarpeellista täsmentää.

Edellä luvussa 10.2.1.1 on arvioitu kustannuskilpailukyvyyn säilyttämisen välttämättömyyttä Suomen kansantalouden kantokyvyn ja hyvinvointivaltion ylläpitämisen kannalta. Valtiollisen sovittelujärjestelmän kautta tehtävissä ehdotuksissa on siten välttämätöntä kiinnittää huomiota siihen, että ne turvaavat suotuisaa työllisyyskehitystä ja tasapainoista talouskasvua. Ehdotukset ovat välttämättömiä myös siksi, että ehdotettava yleistä etua turvaava sääntely koskisi johdonmukaisesti myös sovittelulautakunnan toimintaa. Sovittelulautakunnan tekemillä ratkaisuilla voi olla pitkäaikaisia heijastevaikutuksia työmarkkinoihin ja sovittelijan edellytyksiin löytää ratkaisuja tulevissa työriidoissa.

Rajoituksen tulee lisäksi olla oikeassa suhteessa päämäärään. Ehdotuksen tarkoituksena ei ole säätää tietyn työmarkkinamallin noudattamisesta. Ehdotuksessa on kyse viranomaisen tehtävien ja valtiollisen sovittelutoiminnan sääntelystä, joka kuuluu ensisijaisesti lainsäätäjän toimintalueelle. Koska sovittelutoiminnassa noudatetuilla käytännöillä on kuitenkin välillisesti vaikutuksia työmarkkinoiden toimintaan ja palkanmuodostukseen, ehdotuksessa varmistetaan sovittelijan riippumattomuus ja työriidan osapuolten vaatimusten tasapuolinen huomiointi.



Sääntelyssä on pyritty yleisluontoisuuteen työriidan erityispiirteiden ja sen osapuolten vaatimusten tasapainoiseksi huomioimiseksi. Sovintoehdotuksen hyväksyminen olisi työmarkkinaosapuolten vapaassa harkinnassa eikä ehdotuksella puututtaisi työriidan osapuolten oikeuteen sopia työriita keskenään haluamallaan tavalla. Sovintoehdotuksessa voitaisiin huomioida myös työmarkkinoilla laajaa hyväksyntää nauttivaan työmarkkinamallisopimukseen pohjautuvat ja kansantalouden kokonaisetua turvaavat palkanmuodostuksen periaatteet.

#### *Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuvat velvoitteet*

EU:n toimivalta suhteessa jäsenvaltioihin määräytyy perussopimuksissa määriteltyjen periaatteiden mukaisesti. EUn toimivallan määrittäjänä on annetun toimivallan periaate. EU:lle annetun toimivallan käyttö taas määrittyy toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen nojalla. EU:n toimivaltaa ja sen käyttöä määrittävien periaatteiden näkökulmasta arvioidaan myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan määräysten mahdollisia jäsenvaltioihin ulottuvia vaikutuksia. (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 85.) EU:n perusoikeuskirjan 51 artiklan mukaan sen velvoitteet koskevat jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Unionin oikeutta sovellettaessa jäsenvaltioiden on kunnioitettava perusoikeuskirjan mukaisia oikeuksia, noudatettava sen sisältämiä periaatteita ja edistettävä niiden soveltamista toimivaltuuksiansa mukaisesti. Perusoikeuskirjalla ei luoda yhteisölle ja unionille uusia toimivaltuuksia tai uusia tehtäviä eikä muuteta perussopimuksissa määriteltyjä toimivaltuuksia ja tehtäviä.

EUn perusoikeuskirjan 52 artikla sisältää mahdollisuuden rajoittaa perusoikeuksia tietyissä tilanteissa. Perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa lailla, ja kyseisten oikeuksien ja vapauksien olennaista sisältöä noudattaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoitusten tulee olla välttämättömiä ja niiden on vastattava tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. Perusoikeuskirjassa tunnustettuja oikeuksia, jotka perustuvat yhteisöjen perustamissopimukseen tai Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen, sovelletaan kyseisissä sopimuksissa määriteltyjen edellytysten ja rajoitusten mukaisesti. Siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevassa eurooppalaisessa yleissopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja kattavuus ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa. Näin ollen perusoikeuskirjan takaamien perusoikeuksien merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (Raitio, Juha, Tuominen, Tomi, Euroopan unionin oikeus, Alma Talent, Helsinki 2020, s. 325). Artiklan mukaan unioni voi myöntää myös tätä laajempaa suojaa.

EUn perusoikeuskirjan määräyksistä annettujen selitysten mukaan 12 artiklan 1 kohdan määräyksillä on sama merkitys kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksillä. Myöskään EUn perusoikeuskirjan 52 artiklan perusteella asetetut rajoitukset eivät voi ylittää ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan 2 kohdan mukaan laillisina pidettäviä rajoituksia. (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 87.) EUn perusoikeuskirjan 53 artikla lisäksi edellyttää, että sen määräyksiä ei saa tulkita siten, että Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja kaikkien unionin jäsenvaltioiden ratifioimissa ILO:n yleissopimuksissa tunnustettuja ihmisoikeuksia tai perusvapauksia rajoitettaisiin tai loukattaisiin.

EUn perusoikeuskirjan 12 ja 28 artiklan kannalta merkityksellinen on parhaillaan täytäntöönpantavana oleva EU:n vähimmäispalkkadirektiivi (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2022/2041 riittävästä vähimmäispalkoista Euroopan unionissa). Direktiivin tarkoituksena on elin- ja työolojen, työehtojen ja erityisesti työntekijöiden palkkojen

riittävyuden parantamiseksi unionissa sekä ylöspäin suuntautuvan sosiaalisen lähentymisen edistäminen ja palkkoihin liittyvän eriarvoisuuden vähentäminen. Direktiivillä ei rajoiteta työmarkkinaosapuolten riippumattomuuden kunnioittamista eikä niiden oikeutta neuvotella ja tehdä työehtosopimuksia. Direktiivillä luodaan kehys, jolla muun muassa edistetään palkanmäärittystä koskevia työehtosopimusneuvotteluja. Direktiivin resitaaleista 4 ja 24 ilmenevällä tavalla sen velvoitteet pohjautuvat ILO:n yleissopimuksiin nro 87, 98, 151 ja 154 sekä Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan. Ehdotuksella ei edellä kuvatulla tavalla estetä työntekijäyhdistyksiä tavoittelemasta jäsentensä etujen edistämistä työehtosopimusneuvotteluissa direktiivin tavoitteiden vastaisella tavalla. Ehdotuksessa asetetaan etusijalle työmarkkinaosapuolten keskuudessa yleisesti hyväksytyjen palkanmuodostuksen ja kansantalouden kokonaisuuden tukevien periaatteiden noudattaminen. Siten ehdotuksella kannustetaan työmarkkinaosapuolia keskinäisiin neuvotteluihin palkanmuodostuksen yleisistä periaatteista. Sovittelutoiminnassa työmarkkinoilla muodostuneena käytäntönä huomioitava yleinen linja muodostuisi jatkossakin työmarkkinoilla.

Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista ei ole johdettavissa estettä sille, että sovintoehdotusta antaessaan sovittelija ottaa huomioon yleiseen etuun liittyviä kysymyksiä, kuten palkanmuodostuksen ja työmarkkinoiden toimivuuden sekä Suomen kansantalouden kokonaisedun turvaamisen.

#### 10.4 Sukupuolten tasa-arvon edistäminen

Perustuslain 6 §:n 4 momentin mukaan sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehtoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Velvoite täsmentää julkiselle vallalle perustuslain 22 §:ssä asetettua yleistä perusoikeuksien turvaamisvelvoitetta. Kyse on julkiselle vallalle asetetusta velvoitteesta säättää lailla toimenpiteistä, joilla turvataan sukupuolten tasa-arvon toteutumista. Perustuslain 6 §:ssä ei määritellä, millä keinoin tasa-arvoa tulisi edistää, vaan keinovalinta on jätetty lainsäätäjän tehtäväksi. Tasa-arvon turvaamisesta työelämässä on säädetty tasa-arvolaisissa. Lain 4 §:ssä asetetaan viranomaisille yleinen velvollisuus edistää tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti naisten ja miesten välistä tasa-arvoa kaikessa toiminnassaan. Lain esitöissä (HE 57/1985 vp, s. 13) viitataan esimerkiksi koulutuspoliittisiin sekä työ- ja perhe-elämän yhdistämistä helpottaviin toimenpiteisiin tasa-arvon edistämiseksi. Tasa-arvolain 6 §:ssä velvoitetaan lisäksi työnantajaa edistämään tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sukupuolten tasa-arvoa työelämässä. Velvoite kattaa esimerkiksi naisten ja miesten välisen tasa-arvon edistämisen työehtoissa, erityisesti palkkauksessa.

Suomi on sitoutunut syrjinnän kieltoa sekä naisten ja miesten samapalkkaisuusvaatimusta edellyttäviin kansainvälisiin sopimuksiin. Palkkatasa-arvoa koskevat ILO:n sopimus nro 100 samanarvoisesta työstä miehille ja naisille maksettavaa samasta palkasta (SopS 9/1963), TSS-sopimuksen 7 artikla, Euroopan sosiaalisen peruskirjan 4 artikla sekä kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen 11 artikla. SEUT 157 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta huolehtia samapalkkaisuuden periaatteen noudattamisesta. Myös Euroopan unionin perusoikeuskirja sisältää määräyksiä yhdenvertaisuudesta ja sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellosta (20 ja 21 artikla) sekä määräyksen, jossa velvoitetaan jäsenvaltioita varmistamaan naisten ja miesten tasa-arvon kaikilla aloilla työelämä ja palkkaus mukaan lukien (23 artikla). Näiden velvoitteiden sisältöä on käsitelty tarkemmin edellä jaksossa 2.3. Sopimusvelvoitteita on toimeenpantu tasa-arvolain säännöksiin.

Suomessa työmarkkinat ovat eriytyneet voimakkaasti sukupuolen mukaan. Viranomaisille asetettu velvoite edistää tasa-arvon toteutumista koskee valtakunnansovittelijaa ja sovittelijoita.

Sovittelijoiden tulee tehtävässään huomioida lainsäädännössä asetettu velvoite samasta ja samanarvoisesta työstä maksettavasta samasta palkasta.

Sovittelun lähtökohtana olisivat jatkossakin työriidan osapuolten esittämät vaatimukset, joihin sovittelija esittää tarkoituksenmukaisuuden ja kohtuuden vaatimia myönnytyksiä ja tasoituksia. Ehdotuksella täsmennettäisiin sovittelijan toimivaltaa esittää tarkoituksenmukaisuuden ja kohtuuden kannalta tarpeellisia myönnytyksiä ja tasoituksia. Sääntely rajautuisi siihen, mitä seikkoja sovittelija ja sovittelulautakunta olisi velvollinen ottamaan huomioon sovittelumenettelyssä ja antamassaan sovintoehdotuksessa. Sovittelijan olisi pyrittävä hakemaan ehdotuksissaan tasapainoa palkansaajien myönteisen ansiokehityksen ja ostovoiman sekä työllisyyden ja tuottavuuden kasvun turvaamisen välillä.

Palkanmuodostuksen toimivuutta työmarkkinoilla edistäisi työmarkkinoilla muodostuneen yleisen linjan huomioiminen sovittelutoiminnassa muiden kokonaisuuteen vaikuttavien tekijöiden lisäksi. Ehdotuksen tarkoituksena ei ole estää ala- ja tehtäväkohtaisten erityispiirteiden huomiointia sovintoehdotuksessa sovittelijan harkitsemalla tavalla. Ehdotuksella ei määriteltäisi sovintoehdotuksen yksityiskohtaista sisältöä. Sovintoehdotuksen sisältö voisi olla erilainen kuin yleisen linjan muodostanut ratkaisu. Laissa ei siten 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. Ehdotuksella ei myöskään estettäisi työmarkkinaosapuolia sopimasta keskenään esimerkiksi siitä, kuinka alojen välisen palkkatasa-arvon toteutuminen huomioidaan palkkaratkaisuissa.

Sovintoehdotuksella voidaan edistää tasa-arvon toteutumista myös tekstikysymyksiä, kuten perhevapaita koskevia määräyksiä, uudistamalla. Ehdotuksessa jätetään sovittelijan harkittavaksi, kuinka ala- ja tehtäväkohtaiset erityispiirteet sekä sukupuolten tasa-arvon ja samapalkkaisuuden edistämistä koskevat velvoitteet huomioidaan.

Sovittelijalla on kuitenkin sovittelumenettelyn luonteesta johtuen tosiasiallisesti varsin rajatut mahdollisuudet edistää etenkin alojen välistä palkkatasa-arvoa. Sovittelussa sovittellaan yksittäisen alan työriitaa. Sovittelija huomioi, ettei yksittäinen ratkaisu johda sukupuolen perusteella syrjiviin työehtoihin kyseisellä alalla. Työriidan ratkaisemiseksi sovittelijan on yhteensovittettava työriidan osapuolten vaatimukset. Jos osapuolet eivät vaatimuksissaan kiinnitä huomiota tasa-arvon edistämiseen, sovittelijalla ei tosiasiallisesti juurikaan ole keinoja siihen.

Naisten ja miesten palkkaerojen taustalla on ensisijaisesti työmarkkinoiden voimakas segregatio sukupuolen mukaan. Verovaroin rahoitettavan julkisen sektorin alat ovat naisvaltaisia, kun taas yksityisen sektorin ventialat miesvaltaisia. Julkisen sektorin heikompi palkanmaksuvaraa ei korjata sovittelutoiminnassa. Kunkin alan työnantajien palkanmaksuvara on tekijä, joka on otettava sovintoehdotuksessa huomioon. Sukupuolten välisten palkkaerojen juurisyytä eli työmarkkinoiden segregatiota ei myöskään pureta sovittelutoiminnasta syntyvien palkkaratkaisuun. Sosiaali- ja terveysministeriön tuoreessa tutkimuksessa<sup>72</sup> työmarkkinoiden

---

<sup>72</sup>Policy brief: Työmarkkinoiden sukupuolen mukaisen segregatian purkaminen – Suosituksia päättäjille. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2023:20. Julkaistu 10.5.2023 osoitteessa:

segregaatioiden purkamiseksi suositellaan esimerkiksi koulutuspoliittisia toimia, tilasto- ja tutkimustiedon tuottamista sekä työpaikkojen tasa-arvosuunnitelmien laadun parantamista.

Työmarkkinaosapuolilla on kollektiivisen neuvotteluoikeutensa nojalla keskeinen rooli työehtosopimusten palkkausjärjestelmien kehittämisessä. Hallitus ja työmarkkinajärjestöt ovat sopineet yhteisestä samapalkkaisuusohjelmasta vuosille 2024-2027. Samapalkkaisuusohjelman tavoitteena on edistää palkkatasa-arvoa ja kaventaa sukupuolten keskimääräistä palkkaeroa.

#### 10.5 Yhteenveto

Sovittelijan lakisääteisenä tehtävänä on työmarkkinoiden toimivuuden edistäminen ja työriitojen sovittelu. Ehdotuksessa on kyse puiteluonteisesta sääntelystä, jolla kiinnitetään huomiota yleisen edun kannalta merkittäviin näkökohtiin sovittelutoiminnassa. Työmarkkinoilla muodostuneen yleisen linjan noudattaminen on käytäntö, johon sovittelijat ovat jo vuosikymmeniä katsoneet olevansa sidottuja. Ehdotuksessa turvattaisiin sovittelijan itsenäinen harkintavalta sovintoehdotuksen antamisessa. Ala- ja tehtäväkohtainen palkkauksen kehittämistarve on tekijä, jonka sovittelija muiden ratkaisuun vaikuttavien näkökohtien ohella ottaa huomioon ehdotuksissaan. Tämä perustuu voimassa olevan työriitalain 11 §:ään. Ehdotuksella ei muutettaisi tätä lähtökohtaa. Sovittelun lähtökohtana olisivat työriidan osapuolten esittämät vaatimukset, jotka sovittelijan tulisi pyrkiä harkitsemallaan tavalla yhteensovittamaan kansantalouden kokonaisuutta eli siten yleistä etua turvaavien näkökohtien kanssa. Ehdotuksella ei myöskään rajoitettaisi työmarkkinaosapuolten oikeutta sopia keskenään haluamistaan ratkaisusta. Ehdotettu sääntely turvaisi työmarkkinaosapuolille oikeuden sopia palkanmuodostuksen periaatteista. Sovittelijan olisi sovittelutoimissaan huomioitava työmarkkinoilla laajaa hyväksyntää nauttivan työmarkkinamallisopimukseen pohjautuvat ja kansantalouden kokonaisedun turvaavat palkanmuodostuksen periaatteet. Ehdotettu sääntely ei edellä mainituin perustein ole ristiriidassa perustuslain 6 ja 13 §:n 2 momentin eikä Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksikössä. Koska ehdotuksen suhteeseen perustuslain 13 §:n 2 momenttiin liittyy kuitenkin tulkinnanvaraisia kysymyksiä eikä asiasta ole aiempaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä, asiasta on suotavaa pyytää eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

*Ponsi*

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

---

[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164926/STM\\_2023\\_20\\_Rap.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164926/STM_2023_20_Rap.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

## 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 247/202,

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:

#### 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 .

Helsingissä 3.10.2024

**Pääministeri**

**Petteri Orpo**

Työministeri Arto Satonen

## 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 247/202, 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:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

1 §

1 §

*Lain tarkoitus ja soveltamisala*

*Lain tarkoitus ja soveltamisala*

Määrättyä sovittelutehtävää varten voidaan asettaa sovittelulautakunta. Sovittelulautakunnan asettamisesta ja sen avustamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

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

3 §

3 §

*Valtakunnansovittelijan tehtävät*

*Valtakunnansovittelijan tehtävät*

Valtakunnansovittelijan on:

Valtakunnansovittelijan on:

4) *toimittava tarvittaessa sovittelulautakunnan puheenjohtajana tai määrättävä sovittelija toimimaan puheenjohtajana;*

*Voimassa oleva laki*

4) suoritettava muut valtioneuvoston antamat tehtävät.

11 §

*Sovinnon aikaansaaminen*

Sovittelutoimessaan sovittelijan on, otettuaan perusteellisesti selkoa riidasta ja sen arvosteluun 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.

13 §

*Sovintoehdotus ja sovittelun keskeyttäminen*

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

*Ehdotus*

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*





## **Valtioneuvoston asetus**

### **työriitojen sovittelusta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta**

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* työriitojen sovittelusta annetun valtioneuvoston asetuksen (394/2009) 5 §:n 2  
momentti ja  
*kumotaan* asetuksen (394/2009) 6 §

5 §

*Sovittelulautakunta*

---

Sovittelulautakunnan muut jäsenet määrää työ- ja elinkeinoministeriö valtakunnansovittelijan esityksestä.

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta 20 .