

## **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 sekä valtioneuvoston asetusta työriitojen sovittelusta. Esitys liittyy pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan.

Työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetussa laissa säädetäisiin sovittelijan velvollisuudesta menetellä sovittelutoimessaan kansantalouden ja muun yleisen edun 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. Ehdotuksella vahvistettaisiin lain tasolla sovittelutoiminnassa jo nykyisin noudatettua käytäntöä niin sanotun palkantarkistusten yleisen linjan huomioimisesta.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutoksia, joilla yhdenmukaistetaan määrättyä sovittelutehtävää varten asetettavan sovittelulautakunnan käytänteitä. Työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetussa laissa säädetäisiin, että valtakunnansovittelija tai hänen määräämänsä sovittelija toimisi sovittelulautakunnan puheenjohtajana. Sovittelulautakunta olisi menettelyssään sidottu sovittelijaa velvoittavaan sääntelyyn, jolla edistetään työmarkkinoiden toimivuutta. Työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetussa laissa säädetäisiin, että lain säännöksiä sovintoehdotuksen antamisesta sovellettaisiin myös sovittelulautakunnan antamaan sovintoehdotukseen. Valtioneuvoston asetusta työriitojen sovittelusta muutettaisiin siten, että työ- ja elinkeinoministeriö määräisi sovittelulautakunnan muut jäsenet valtakunnansovittelijan esityksestä.

Ehdotettu laki ja asetus 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.....	4
2.1 Nykytilan kuvaus .....	4
2.1.1 Työriitojen sovittelu .....	4
2.1.2 Tasa-arvolainsäädäntö.....	6
2.1.3 Palkanmuodostusjärjestelmä .....	7
2.2 Nykytilan arviointi .....	9
2.2.1 Yleisen linjan noudattaminen sovittelutoiminnassa.....	9
2.2.2 Vientivetoisen yleisen linjan merkityksestä Suomelle.....	10
2.3 Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet.....	11
2.3.1 Kansainvälinen työjärjestö ILO .....	11
2.3.1.1 Työmarkkinaosapuolten autonomia ja sovittelumenettelyn riippumattomuus ....	13
2.3.1.2 Palkkatasa-arvo .....	14
2.3.3 Euroopan neuvoston uudistettu sosiaalinen peruskirja .....	15
2.3.4 Euroopan ihmisoikeussopimus.....	16
2.3.5 Euroopan unionin lainsäädäntö .....	16
2.3.6 Ehdotuksen suhde Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin .....	16
3 Tavoitteet .....	18
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset .....	18
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	18
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	19
4.2.1 Vaikutukset sovittelujärjestelmään ja palkanmuodostukseen .....	19
4.2.2 Taloudelliset vaikutukset .....	20
4.2.2.1 Vaikutukset kansantalouteen.....	20
4.2.2.2 Vaikutukset työnantajiin .....	20
4.2.3 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset .....	20
4.2.3.1 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	20
4.2.3.2 Vaikutukset työllisyyteen ja työelämään.....	21
4.2.4 Vaikutukset sukupuolten väliseen tasa-arvoon .....	22
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot .....	24
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	24
5.1.1 Lainsäädäntöuudistuksen toteuttaminen .....	24
5.1.2 Kaksikantaiset neuvottelut Suomen työmarkkinamallista .....	25
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot .....	26
5.2.1 Ruotsi .....	26
5.2.2 Norja.....	28
5.2.3 Tanska .....	29
6 Lausuntopalaute.....	30
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	32
8 Lakia alemman asteinen sääntely .....	35

9 Voimaantulo .....	35
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys .....	35
LAKIEHDOTUS .....	39
työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta.....	39
LIITE .....	41
RINNAKKAISTEKSTI.....	41
työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta.....	41
ASETUSLUONNOS .....	43
työriitojen sovittelusta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta .....	43

## **PERUSTELUT**

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

#### **1.1 Tausta**

Esitys perustuu Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmakirjaukseen, jonka mukaan laissa työriitojen sovittelusta säädetään, että palkantarkastusten yleistä linjaa ei voida ylittää valtakunnansovittelijan toimistosta tai sovittelulautakunnan toimesta annettavalla sovintoehdotuksella.

#### **1.2 Valmistelu**

Esitys on valmisteltu kolmikantaisesti työ- ja elinkeinoministeriön 29.1.2024 asettamassa työriitojen sovittelujärjestelmän kehittämistä valmistelevassa 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 hyvinvointialueuetyönantajat KT, Kirkon työmarkkinalaitos ja Valtion työmarkkinalaitos. Työryhmää ja hallituksen esityksen valmistelua koskevat tiedot ovat nähtävissä valtioneuvoston julkisessa palvelussa osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=TEM110:00/2023>.

Luonnos hallituksen esitykseksi on ollut lausuntokierroksella ja lausuntopalvelussa xx.xx.xx.2024. Lausuntopyyntö julkaistiin myös ministeriön internet-sivuilla. [täydennetään]

### **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 yhteistoinnissa työmarkkinajärjestöjen kanssa edistämään työnantajien sekä työntekijöiden ja virkamiesten sekä niiden järjestöjen välisiä suhteita, 2) osapuolten pyynnöstä toimia puheenjohtajana työehto- ja virkaehtosopimusten aikaansaamista koskevissa 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 määrätään sakkorangaistuksesta 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 (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 lain 9 §:ssä säädetyn lisäksi 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 sovittelutoimista.

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 määräämän 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 tarpeelliseksi 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 ta-soituksia, mitä tarkoituksenmukaisuus ja kohtuus näyttävät vaativan.

Työriitalain 11 §:n soveltamisessa on painotettu yleisiä työmarkkinapoliittisia näkökohtia ottaen kuitenkin huomioon sovittelavan työriidan yksittäiset ominaispiirteet. Yleiset poliittiset tai valtiolliset seikat on otettu huomioon vain välillisesti niiltä osin kuin kysymys on ollut esimerkiksi tulopoliittisista kokonaisratkaisuksista ja niihin nivoutuvista 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>1</sup>

Sovittelija voi työriitalain 12 §:n mukaan sovittelun yhteydessä omasta aloitteestaan kuulla asiantuntijoita tai muita tietojen saamista varten tarpeellisia henkilöitä. Työriitalain 19 §:n mukaan

---

<sup>1</sup> Oikeuden perusteokset - Työoikeus, Koskinen 2018. (V Kollektiivinen työoikeus – 5. Työriitojen sovittelu – Riitapuolten johtaminen sovintoon).

viranomaiset ovat velvollisia tarvittaessa antamaan sovittelijalle hänen pyytämäänsä 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 ole 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 sovittelu-toimielimestä. Jos osapuolet ovat työriidan sovittelua tai ratkaisua varten asettaneet erityisen toimielimen, osapuolten on ilmoitettava siitä valtakunnansovittelijan toimistoon. Tällaista riitaa ei saa sovittella, ellei toimielin ole tuloksetta käsitellyt asiaa tai asiassa voida päätellä, ettei se tule tehtävään ryhtymään tai siinä onnistumaan. Kyse on valtiollisen sovittelujärjestelmään kuulumattoman toimielimen sovittelusta, johon valtakunnansovittelija tai hänen määräämänsä sovittelija eivät osallistu. Siten esimerkiksi työriitalain 3 luvun 10 – 14 §:n säännökset sovittelu-menettelystä eivät tule sovellettavaksi tällaisessa toimielimessä sovitteltavan työriidan sovitteluun. Työriitalain säännöksiä sovelletaan kokonaisuudessaan, jos valtakunnansovittelija tai hänen määräämänsä sovittelija myöhemmin ryhtyy sovittelemaan kyseistä työriitaa.

Sovittelulautakunnan asettamisesta ja avustamisesta on säädetty valtioneuvoston asetuksella työriitojen sovittelusta (394/2009). 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 laissa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986). Sukupuolten välistä tasa-arvoa työelämässä turvataan etenkin laissa säädettyillä 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 neuvottelevat yhteisestä samapalkkaisuusohjelmasta vuosille 2024–2027. 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 työ sopimuksen mukaisesti. Lähtökohtana on, että työnantaja ja työntekijä sopivat työ sopimuksessa työstä maksettavasta vastikkeesta. Vastike voi olla rahapalkka tai esimerkiksi rahapalkan ja luontoisedun yhdistelmä. Työnantajan ja työntekijän sopimusvapautta rajoittaa kuitenkin työnantajaa velvoittavan työehtosopimuksen määräykset vähimmäispalkasta. Työnantaja ja työntekijä eivät voi sopia työ sopimuksella työehtosopimuksen mukaista vähimmäispalkkaa pienemmästä palkasta. Myös palkankorotukset (ns. yleiskorotukset) tehdään sovellettavan työehtosopimuksen määräysten mukaisesti. Työehtosopimusmääräykset palkankorotuksista ovat vähimmäiskorotuksia. Suomessa esiintyy myös palkkaliukumaa, eivätkä työehtosopimukset estä työnantajaa ja työntekijää sopimasta työehtosopimusta suuremmista palkankorotuksista.

Työehtosopimukseen työ sopimuslain (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.

Työ sopimuslain 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 jälkeinpäin 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 toisensa kanssa tehtävissä työ sopimuksissa työehtosopimuksen määräyksiä.

Jos työnantaja ei ole sidottu noudattamaan työsuhteessa työehtosopimusta normaali- tai yleissitovuuden perusteella, työntekijälle maksettava palkka määräytyy työntekijän ja työnantajan solmiman työ sopimuksen mukaisesti. Työ sopimuslain 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 ulko-

puolelle 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>2</sup>

### *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-, tulojako- ja sosiaalipoliittisista toimista. TUPO-ratkaisun jälkeen työehtosopimukset neuvoteltiin ratkaisun asettamissa rajoissa. Keskitetyt työmarkkinaratkaisut tarkoittavat sopimuksia, jotka työmarkkinakeskusjärjestöt tekevät keskenään. Keskitetyn työmarkkinaratkaisun jälkeen työnantaja- ja työntekijäjärjestöt neuvottelijat työehtosopimuksen ratkaisun asettamissa rajoissa.<sup>3</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 voimaantulleen Elinkeinoelämän keskusliiton sääntömuutoksen<sup>4</sup> myötä se irtaantui keskitetyistä tulopoliittisista ratkaisuista. Työmarkkinakeskusjärjestöt julkaisivat vuonna 2016 kannanoton Suomen mallista, jossa todettiin, että seuraavilla neuvottelukierroksilla palkankorotusten taso määräytyisi vientialojen kilpailukyvyn, 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>5</sup>

Vuonna 2022 hyväksyttiin kunta-alan 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 keskiar-

---

<sup>2</sup> [Työehtosopimusten kattavuus vuosina 2021/2022](#), Ahtiainen 2024.

<sup>3</sup> [Mitä ovat keskitetty työmarkkinaratkaisu, tulopoliittinen kokonaisratkaisu ja liittokohtainen työmarkkinaratkaisu?](#), Nyman, Leena, 2016.

<sup>4</sup> [EK luopuu keskusjärjestösopimuksista, sopiminen jatkuu liittojen toimesta](#), Oksala 2017.

<sup>5</sup> [Uusi työmarkkinamalli Suomelle?](#), Kauhanen 2022. [Julkaistu osana ETLA:n Suhdanne Syksy 2022 - julkaisua](#), s. 81-82.



vona. Ratkaisuun sisältyi raamin ylittävä viisivuotinen palkkarakenneohjelma, jossa korotus rajattiin keskimäärin prosenttiin vuodessa. Korotukset toteutetaan paikallisina järjestelyerinä.<sup>6</sup> Toteutuvien korotusten suuruuteen vaikuttaa se, minkä suuruisia yleisen linjan mukaiset korotukset tulevat olemaan kehittämisohjelman voimassaoloaikana.

## 2.2 Nykytilan arviointi

### 2.2.1 Yleisen linjan noudattaminen sovittelutoiminnassa

Työriitalaissa säädetään valtakunnansovittelijan johdolla tapahtuvasta työriitojen sovittelusta. Valtakunnansovittelijan ja sovittelijan tehtävät määritellään työriitalaissa. Lisäksi määrättyä sovittelutehtävää varten voidaan asettaa sovittelulautakunta. Työriitalaissa tai valtioneuvoston asetuksessa työriitojen sovittelusta 394/2009 ei aseteta tarkempia määräyksiä sovittelijalautakunnan tehtävistä tai siitä, mitä määrättyllä sovittelutehtävällä tarkoitetaan. Sovittelulautakunnan asettaminen on ollut harvinaista. (Tiitinen & Ruponen: Työriitojen sovittelu, 1998, Helsingin yliopisto, s. 42). Edellisen kerran sovittelulautakunta on asetettu vuonna 2022 sovittelemaan kunta-alan työriitaa.

Sovittelulautakunnassa on kyse vaihtoehtoisesta sovittelumenettelystä, jonka toiminta 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 (Koulu, Risto: Sovittelu työriidoissa s. 42 ja 51, 2009, Helsingin yliopisto). Osa puolet voivat myös itse asettaa työriitalain 15 §:n mukaan työriidan sovittelua tai ratkaisua varten erityisen toimielimen, joka on selkeästi valtiollisen sovittelun ulkopuolella.

Työriidan sovittelun aloittaminen kytkeytyy työnseisausta tai sen laajentamista koskevan ilmoituksen saamiseen taikka valtakunnansovittelijan tietoon tulleeseen työrauhaa vaarantavaan riitaan. Työriitalaki velvoittaa riitapuolia osallistumaan sovitteluun. 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 sopimusratkaisuihin 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

---

<sup>6</sup> [Valtakunnansovittelijan tiedote 8.6.2022.](#)

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. Sovitteliija ei näin ollen voi yksittäisissä työriidoissa olennaisesti poiketa työmarkkinajärjestöjen laajalti hyväksymistä ratkaisuista.<sup>7</sup> Valtakunnansovittelijoiden sidonnaisuudesta työmarkkinoilla sopimusneuvottelujen yhteydessä syntyneeseen yleiseen linjaan ei ole säädetty työriitalaissa.

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 valtioneuvoston asetuksessa (394/2009). Käytännössä lautakunta seuraa valtakunnansovittelijan toimiston vakiintuneita käytänteitä tai sopii työnsä aloittaessaan toimintatavoistaan. Sovittelulautakuntaa on asetettu niin harvoin, ettei sen vakiintuneesti noudattamia käytänteitä ole muodostunut (Koulu 2009, s. 41). Siten ehdotettavilla muutoksilla olisi merkitystä etenkin sovittelulautakunnan kannalta. Työriitalaissa ei velvoita 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.

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>8</sup> Työmarkkinoiden toimivuutta ei voida katsoa edistettävän ratkaisulla, jotka johtavat palkkakilpailuun eri alojen välillä. Lain 3 §:n mukaan 2 momentin mukaan sovittelijan on pyrittävä yhteistoiminnassa työmarkkinajärjestöjen kanssa edistämään työnantajien sekä työntekijöiden ja virkamiesten sekä niiden järjestöjen välisiä suhteita. Lain esitöissä viitataan sovittelijan tehtävien osalta työmarkkinoiden vakauden edistämiseen neuvotteluilla, joissa valtakunnansovittelija toimii osapuolten apuna ja vaikuttaa tarkoituksenmukaiseen kehitykseen (HE 52/1961 vp, s.2).

## 2.2.2 Vientivetoisen yleisen linjan merkityksestä Suomelle

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 ja palkat määräävät myös rahaliittoon kuuluvan maan reaalisen valuuttakurssin ja ovat siten keskeisessä osassa vaikuttamassa kilpailukykyyn kehitykseen.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Oikeuden perusteokset - Työoikeus, Koskinen 2018. (V Kollektiivinen työoikeus – 5. Työriitojen sovittelu – Riitapuolten johtaminen sovintoon).

<sup>8</sup> Oikeuden perusteokset - Työoikeus, Koskinen 2018. (V Kollektiivinen työoikeus – 5. Työriitojen sovittelu – Sovittelun asema).

<sup>9</sup> [Tuovatko palkat joustoa ja kilpailukykyä talouteen rahaliitossa? – Euro ja talous](#) 2019.

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 jäsenvaltiossa myös siksi, että tuottavuuden tai muiden maiden kustannusten kasvun ylittävä työkustannusten nousu johtaa kustannuskilpailukyvyyn heikkenemiseen eikä nimellinen valuuttakurssi reagoi. Tämä voi vaarantaa talouden avoimen sektorin menestymisen kansainvälisillä markkinoilla ja syödä pitkän aikavälin kasvumahdollisuuksia.<sup>10</sup>

Rahaliiton pienelle jäsenvaltiolle kustannuskilpailukyvyyn 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. Kustannuskilpailukyvyyn säilyttäminen on perusteltua ottaa lähtökohdaksi, kun tarkastellaan, minkälainen palkkojen nousuvauhti on sopuinnassa 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>11</sup>

### 2.3 Suomea sitovat kansainväliset veloitteet

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

#### 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, 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 veloitetaan jäsenvaltioita toimenpiteisiin työntekijöiden ja työnantajien ammatillisen järjestäytymisoikeuden vapaan harjoittamisen turvaamiseksi.

Lisäksi ammatillista järjestäytymisoikeutta koskee muun muassa julkisen sektorin järjestäytymisoikeuden suojelua ja palvelussuhteen ehtojen määräämismenettelyä koskeva yleissopimus nro 151 (SopS 15/1981). Yleissopimuksen nro 151 (SopS 15/1981) 8 artiklan mukaan palvelus-

---

<sup>10</sup> [Tuovatko palkat joustoa ja kilpailukykyä talouteen rahaliitossa? – Euro ja talous](#) 2019.

<sup>11</sup> [Tuovatko palkat joustoa ja kilpailukykyä talouteen rahaliitossa? – Euro ja talous](#) 2019.

suhteen 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 neuvotteluoikeuden 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.

ILO:n yhdistymisvapauskomitean mukaan oikeus neuvotella vapaasti työnantajien kanssa työoloista on olennainen osa järjestäytymisvapautta, ja ammattiliitoilla olisi oltava oikeus työehtosopimuksin 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 soveltamisalan 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 periaatteiden 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 neuvotteluita, 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 määrättyä 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 ([CEARC 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 (CEARC 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 tarkoittaviin 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 1325, CEARC report 2013, kohta 605). 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 (CEARC 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 kollektiivisiä 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, 2006 Digest, kohta 933). Osapuolia voidaan vapaaehtoisten keskusteltujen pohjalta kannustaa huomioimaan työehtosopimuksissa esimerkiksi yleistä etua edistäviä talouspoliittisia liittyviä kysymyksiä. Työriitatilanteissa viimesijaisen ratkaisun tulee kuitenkin olla työriidan osapuolilla ([CEARC 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.

Yhdistymisvapauskomitea on arvioinut yleissopimusten 87 ja 98 velvoitteita välimiesmenettelyssä. Yhdistymisvapauskomitean mukaan välimiesmenettelyn tulisi olla aidosti riippumaton, eikä välimiesmenettelyn tuloksia tulisi määrätä ennalta lainsäädännöllisin kriteerein. Yhdistymisvapauskomitea on arvioinut Islannin tapausta liittyen merenkulkualan pitkäkestoiseen työttömyyteen ja Islannissa aiemmin voimassa olleeseen lainsäädäntöön. Lain sanamuoto ei antanut Islannin välitystuomioistuimelle tulkinnanvaraa, koska määräys rajoitti suuresti sen toimintavapautta käsillä olevan tapauksen ratkaisemisessa. Kansallisen lain mukaan ”tässä laissa tarkoitettuja palkkoja ja ehtoja määrättäessä välitystuomioistuimen on 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.

Yhdistymisvapauskomitea muistutti 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 määrittelyllä 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

CEDAW-sopimuksen 11 artiklan 1 kohdan d kohdan mukaan sopimusvaltioiden tulee ryhtyä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin poistaakseen naisten syrjinnän työelämästä varmistakseen miesten ja naisten tasa-arvon pohjalta samat oikeudet, joita ovat erityisesti oikeus samaan palkkaan, siihen liittyvine etuuksineen 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 minäänlaista 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. Turvatakse työntekijöiden ja työnantajien oikeuden muodostaa paikallisia, kansallisia tai kansainvälisiä järjestöjä taloudellisten ja sosiaalisten etujensa suojelemiseksi sekä oikeuden liittyä näihin järjestöihin, ja edistääkseen 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 päätäntävalta toiminnastaan sekä oikeus tehtäviensä tehokkaaseen suorittamiseen ja toimintaohjelman laatimiseen (European Social Charter Digest 2022 s. 85).

Kollektiivista neuvottelu-oikeutta koskevan 6 artiklan mukaan varmistaakseen, että kollektiivista neuvottelu-oikeutta 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 eturistiriitalanteessa yhteistoimiin, kuten lakkoon, edellyttäen kuitenkin, ettei voimassa olevista työ- ja virkaehtosopimusten velvoitteista muuta seuraa.

Kollektiivisen neuvottelu-oikeuden 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 (European Social Charter Digest 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 (European Social Charter Digest 2022, s. 89; Conclusions 2010 Georgia; Conclusions XIV-1 Islanti). 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 artiklan 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. Ammatillisen yhdistymisvapauden rajoittamisessa on noudatettava 11 artiklan 2 kohdassa säädettyjä edellytyksiä.

### 2.3.5 Euroopan unionin lainsäädäntö

#### *Euroopan unionin perusoikeuskirja, vähimmäispalkkadiirektiivi 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 eturistiriitatilanteissa etujensa puolustamiseksi yhteistoiimiin, lakko mukaan lukien. Parhailtaan täytäntöön pantavana olevan EU:n vähimmäispalkkadiirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2022/2041, riittävästä vähimmäispalkoista Euroopan unionissa) 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 luodaan kehys, jolla muun muassa edistetään palkanmääritystä koskevia työehtosopimusneuvotteluja.

Euroopan unionin toiminnasta annetun 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 lailla naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986).

### 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. Työriitojen sovittelusta annettuun lakiin perustuvassa sovittelussa ei ole kyse välimiesmenettelystä eikä siinä annettava sovintoehdotus ole osapuolia sitova. Siten ILO:n asiantuntijakomitean ja Euroopan sosiaalisten 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. 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.

Velvoitteet riippumattoman, osapuolten luottamusta nauttivan ja asiallisesti toimivan sovittelujärjestelmän takaamisesta rajoittavat kansallista liikkumavaraa säädettäessä sovittelijan tehtävistä.

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 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 määriteltäisi yksittäisen sovintoehdotuksen sisältöä ennakkolisesti. Ehdotukset koskisivat vain sovittelijan toimintaa eikä niillä rajoitettaisi työmarkkinaosapuolten autonomiaa päättää neuvottelutavoitteistaan eikä ammattiliitojen oikeutta tavoitella jäsentensä elin- ja työolojen edistämistä. Palkanmuodostuksen toimivuuden takaamiseksi sovittelija on tähänkin mennessä ottanut huomioon niin sanotun yleisen linjan sovittelutoimessaan eli kyse on työmarkkinoilla yleisesti tunnetusta käytännöstä. Siten myöskin esityksen mahdolliset välilliset vaikutukset osapuolten keskinäisiin neuvotteluihin jäävät arvion mukaan vähäisiksi. Ehdotus jättää sovittelijalle tarvittavaa liikkumavaraa ala- ja tehtäväkohtaisten palkkausten kehittämistarpeiden huomioimisessa. Sovittelujärjestelmällä tuetaan työehtosopimuksiin perustuvaa palkkojen määräytymistä.

Suomessa työmarkkinat ovat eriytyneet voimakkaasti sukupuolen mukaan. 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. Sovittelija harkitsee muiden tekijöiden ohella ala- ja tehtäväkohtaisia palkkauksen kehittämistarpeita.

Sovittelijat ovat vuosikymmenten ajan katsoneet olevansa sidottuja työmarkkinoilla sopimuksiin syntyneeseen yleiseen linjaan. Kyse olisi siten sovittelutoiminnassa noudatetun periaatteen säätämisestä lain tasolla. Esityksessä ehdotetaan, että 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 sovittelijan osuudesta on perusteltua hyödyntää sovittelulautakunnassa.

Ehdotus ei myöskään rajoittaisi 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. Esimerkiksi ILO:n asiantuntijakomitean käytännössä on katsottu, että viranomaiset voivat kehottaa ottamaan osapuolia yleiseen etuun, kuten talouskehitykseen liittyviä kysymyksiä huomioon keskinäisissä neuvotteluissaan. Sovittelijan olisi pyrittävä johtamaan osapuolet yhteiseen näkemykseen siitä, kuinka kustannuskilpailukyvyyn säilyttävän ratkaisun puitteissa turvataan palkansaajien myönteinen ansiokehitys ja ostovoima. Työriidan osapuolet voisivat kuitenkin sovittelijan johdolla käytävissäkin neuvotteluissa kuitenkin päätyä haluaansa ratkaisuun. Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista ei ole johdettavissa esettä sille, että sovintoehdotusta antaessaan sovittelija ottaa huomioon yleiseen etuun liittyviä kysymyksiä, kuten palkanmuodostuksen ja työmarkkinoiden toimivuuden sekä Suomen kansantalouden kilpailukyvyyn turvaamisen.

### **3 Tavoitteet**

Esityksen tavoitteena on edistää palkanmuodostuksen ja työmarkkinoiden toimivuutta sekä suotuisaa talous- ja työllisyyskehitystä. Esityksellä pyritään vahvistamaan sovittelijan noudattamaa käytäntöä kustannuskilpailukykyyn ja kansantalouteen eli yleiseen etuun liittyvien tekijöiden huomioinnista 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. Työriitojen sovittelusta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi yleisluontoinen säännös, jolla tuodaan lain tasolle sovittelutoimessa noudatettut periaatteet. Näiden periaatteiden puitteissa sovittelija ohjaa työriidan osapuolia kustannuskilpailukyvyyn ja työllisyyden kannalta kestäviin ratkaisuihin. Sovittelijan olisi kansantalouden ja muun yleisen edun turvaamiseksi meneteltävä sovittelutoimessaan siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuus vaarannu. Tätä periaatetta sovittelijan tulisi noudattaa myös sovintoehdotusta antaessaan. Palkanmuodostuksen toimivuutta turvaisi sovintoehdotus, joka kokonaisuutena ylläpitää kansantalouden ja muun yleisen edun turvaavan yleisen linjan noudattamista työmarkkinoilla.

Ehdotus ei käytännössä merkitsisi muutosta valtiollisessa sovittelutoimessa nykyisin noudatettuun käytäntöön. Sovittelijat ovat jo vuosikymmeniä katsoneet olevansa sidottuja niin sanotun työmarkkinoilla syntyneen palkantarkastusten yleisen linjan noudattamiseen sovittelutoiminnassa. Ehdotuksella vahvistettaisiin palkantarkastusten yleisen linjan huomiointia lain tasolla. Sovittelijan toimivaltaa ei ennakkollisesti sidottaisi tietyn alan ratkaisuun. Kyse olisi ennen kaikkea puiteluontoisesta sääntelystä, jolla kiinnitetään huomiota yleisen edun kannalta merkittäviin näkökohtiin sovittelutoiminnassa.

Lisäksi 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. 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 sovittelujärjestelmän kehittämistarpeita (ks. esim. Peltonen 2022). Tutkimusta on saatavilla palkanmuodostusjärjestelmän vaikutuksista; koordinoitu palkanmuodostus liittyy tutkimustulosten mukaan mm. pienempiin inflaatiopaineisiin ja parempaan kansalliseen kilpailukykyyn. Esitetty muutos voidaan tulkita askeleena kohti koordinoitumpaa palkanmuodostusta, vaikka varsinaisesti esityksellä ei muuteta työmarkkinaosapuolten mahdollisuuksia sopia keskenään palkoista ja muista työsuhteen ehdoista.

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

Palkanmuodostusjärjestelmän tulemiin vaikuttaa paitsi 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 palkankorotukset kohtuullisina ja näin mahdollistaa se, että heikossa taloussuhdanteessa työllisyys kärsisi mahdollisimman vähän.

Palkanmuodostusjärjestelmiä arvioivan tutkimuksen<sup>[4]</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. Koordinoitut 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>[2]</sup> korkeampia palkkoja kuin ei-vientialoilla. Tutkimuksessa palkkaeron syille on tarjottu erilaisia selityksiä. Eroa on selitetty<sup>[3]</sup> esimerkiksi sillä, että vientiyrietykset 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.

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 kustannuskilpailukykyyn heikentymiseen.

OECD:n (1997) mukaan<sup>[4]</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 korotusten tulisi pysyä vientialojen määrittämän normin puitteissa tilanteissa, joissa valtakunnansovittelija tai sovittelulautakunta antaa osapuolille sovintoesityksen. Palkkakustannusten ennustettavuuden lisääntyminen voisi marginaalisesti lisätä Suomen houkuttelevuutta investointi- ja tuotantoympäristönä.

On mahdollista, että työnantajille syntyvät neuvottelukustannukset alenisivat, kun vientialojen määrittämiä normeja korkeampia palkankorotuksia koskevat neuvottelut jäisivät pois sovittelujärjestelmän piiristä. Neuvottelukustannuksilla viitataan erilaisiin kustannuksiin, 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 piiriin jo nykyisin noudatetun käytännön, jonka mukaan valtakunnansovittelijan on otettava sovittelutoimessaan huomioon työmarkkinoilla syntynyt yleinen linja. Käytännössä valtakunnansovittelija on noudattanut tätä käytäntöä tähänkin asti, vaikka asiasta ei ole erikseen säädetty voimassa olevassa lainsäädännössä. Tulevaisuudessa käytäntö koskisi myös sovittelulautakunnan antamia sovintoehdotuksia.

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

Sovittelu kollektiivisissa työriitatilanteissa on riidan osapuolille mahdollisuus sovittelijan tukeamana 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 välittäjämarkkinat.

#### 4.2.3.2 Vaikutukset työllisyyteen ja työelämään

##### *Työriitojen määrä*

Esitetyn muutoksen vaikutus sovittelujärjestelmään päätyvien työriitojen määrään voi olla pienentävä tai kasvattava. Vientivetoisen palkanmuodostusmallin vahvistuminen työmarkkinoilla potentiaalisesti vähentää työriitojen määrää. Toisaalta on mahdollista, että osapuolet hakevat ratkaisua muuta kautta kuin valtiollisesta sovittelujärjestelmästä. Osapuolet voivat myös sovittelutilanteessa sopia yleistä palkankorotuslinjaa korkeammista palkoista, kun se tapahtuu ilman sovittelijan riitatilanteeseen tuomaa esitystä.

##### *Luottamus*

Etlan vuonna 2021 ilmestyneen raportin<sup>[5]</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>[6]</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.

Työ- ja elinkeinoministeriö järjesti lausuntokierroksen vientivetoista työmarkkinamallia ja sovittelujärjestelmän kehittämistä koskevista hallitusohjelmakirjauksista. Lausuntokierros päättyi 8.1.2024. Lausunnoissaan työntekijäjärjestöt totesivat, että edeltävien työehtokierrosten 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 vientimallin epäillään heikentävän sovittelujärjestelmän toimintaedellytyksiä, mikäli osapuolten luottamus heikkenisi.

Esitetty muutos vaikuttaisi ainoastaan valtakunnansovittelijan ja sovittelulautakunnan toimintaan, ja työmarkkinajärjestöjen neuvotteluvapaus säilyisi ennallaan. Edelleen on mahdollista, että kun osapuolet tietävät, että sovittelujärjestelmän piiristä tulevat ratkaisuehdotukset ovat lailla rajoitettuja, ratkaisuja riitoihin haetaan ilman sovittelujärjestelmän piiriin tuleamista.

##### *Työvoimapula ja työttömyys*

Koordinoidussa palkanmuodostuksessa voidaan paremmin ottaa huomioon työttömien asema. OECD:n mukaan<sup>[7]</sup> on viitteitä siitä, että koordinoiduissa palkanmuodostusjärjestelmissä työttömyys olisi matalampi ja työllisyys korkeampi kuin ei-koordinoiduissa.

Työ- ja elinkeinoministeriön järjestämän vientivetoista työmarkkinamallia ja sovittelujärjestelmän kehittämistä koskeviin hallitusohjelmakirjauksiin liittyvällä lausuntokierroksella työntekijäjärjestöt toivat esiin, että vientivetoinen työmarkkinamalli on aiheuttanut heijastevaikutuksia erityisesti toimialoilla, joilla esiintyy muutenkin veto- ja pitovoimavaikauksia. 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 vientialoja korkeampiin palkkaratkaisuihin ilman, että siitä neuvotellaan sovittelujärjestelmän piirissä.

### *Työllisyys*

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

#### 4.2.4 Vaikutukset sukupuolten väliseen tasa-arvoon

Suomessa ammatillinen segregatio on kansainvälisesti vertailtuna suurta. Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2021 palkansaajista ainoastaan 10 % työskenteli niin sanotuissa tasa-ammateissa. Tasa-ammattilla tarkoitetaan ammattia, jossa työskentelevistä naisten ja miesten osuus on 40–60 %. 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>[8]</sup> Työnantaja-sektoreittain 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 terveyspalveluissa ja varhaiskasvatuksessa. Segregatiota ilmenee myös alojen sisäisesti; saman alan ammateista osa voi olla nais- ja toiset 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 kohtelisi naisia ja miehiä samoin.

Esitetty muutos sovittelujärjestelmään pyrkii edistämään kansantalouden kannalta kestävästä palkanmuodostusta siten, että työriitojen sovittelutilanteessa sovittelijan tai sovittelulautakunnan antaman sovintoehdotuksen kustannusvaikutuksen tulisi pysyä vientialojen sopimusten kustannusvaikutuksen puitteissa. Vientialojen palkantarkistuslinjan noudattaminen sellaisenaan voisi tarkoittaa sitä, että sellaiset sukupuolten väliset palkkaerot eivät muuttuisi, jotka johtuvat naisten ja miesten työskentelystä epätasaisesti keskeisillä vienti- tai muilla aloilla. Palkkojen nousu keskeisillä vientialoilla nostaa miesten palkkoja enemmän kuin naisten, koska vientialoilla työskentelee enemmän miehiä kuin naisia. Ehdotus kuitenkin jättäisi sovittelijalle liikkumavaraa

etsiä yksittäisessä työriitatilanteessa erilaisia ratkaisuja, joilla ei vaaranneta kansantalouden kilpailukykyä ja työmarkkinoiden toimivuutta.

Alla olevasta taulukosta nähdään, että työnantajasektorista 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 naisia enemmän. Tässä vertailussa ei ole otettu huomioon erilaisia työnkuvia ja tehtävien vaativuutta. On myös huomattava, että tarkastelussa ovat kokoaikaiset palkansaajat, eivät kaikki työlliset. Osa-aikatyön tekeminen on naisilla yleisempää kuin miehillä.

	Yhteensä	KOKOAIKAISET PALKANSAAJAT		KOKONAISANSIO, KA/KK			Naisten ansiot/ miesten ansiot, %
		Miehet	Naiset	Yhteensä	Miehet	Naiset	
<b>YHTEENSÄ</b>	1501962	48,5	51,5	3 848	4 212	3 505	83,2
<b>YKSITYI-NEN SEKTORI</b>	1056326	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

	Naisia, %	Naisten keskiansio/ miesten keskiansio, %
<b>yhteensä</b>	51,5	83,2
C Teollisuus	25,6	90,7
<b>F Rakentaminen</b>	<b>11,6</b>	<b>99,2</b>
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
<b>K Rahoitus- ja vakuutustoiminta</b>	<b>60,4</b>	<b>72,7</b>
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

<sup>[1]</sup> esim. [Peltonen 2022](#), [Garnero 2021](#), [Kauhanen ja Nevavuo 2021](#), [Hetemäki ja Pylkkänen 2022](#)

<sup>[2]</sup> esim. [Bernard ja Jensen 1995](#); [Schank, Schnabel ja Wagner 2007](#)

<sup>[3]</sup> esim. [Yeaple 2005](#), [Verhoogen 2008](#), [Helpman ym. 2010](#), [Kari ym. 2015](#)

<sup>[4]</sup> [OECD Employment Outlook 1997](#)

<sup>[5]</sup> [Kauhanen, Antti & Nevavuo, Jenni](#) (12.4.2021). ”Neuvottelujärjestelmät: Tutkimustuloksia ja maiden välisiä vertailuja”.

<sup>[6]</sup> : [Eurofound: European Quality of Life Survey \(2016\)](#)

<sup>[7]</sup> [OECD Employment Outlook 1997](#)

<sup>[8]</sup> [Aarhusin yliopisto 2019](#)

## 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

### 5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

#### 5.1.1 Lainsäädäntöuudistuksen toteuttaminen

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 kulloinkin työmarkkinatilanne ja suhdannekehitys.

Valmistelussa katsottiin, ettei yleisen linjan muodostavaa sopimuskokonaisuutta voida määritellä lain tasolla ennalta eikä kiinnittää tiettyyn yksittäiseen työehtosopimukseen. Tällainen sääntely ei olisi myöskään tarkoituksenmukaista tai ylipäättänsä tarpeen hallitusohjelmakirjauksen tavoitteen toteuttamiseksi. Hyvin kasuistinen sääntely johtaisi todennäköisesti riitaisuuksiin yleisen linjan määritelmän tulkinnasta ja sen noudattamisesta ja voisi siten pikemminkin heikentää työmarkkinoiden toimivuutta. Ehdotettavan sääntelyn tulee kestää aikaa ja mahdollistaa sovittelijan toimintaedellytykset ja kunkin työriitatilanteen erityispiirteiden huomiointi.



Yleisemmän tason sääntelyllä veloitetaan sovittelija ottamaan sovittelutoimessaan huomioon kansantaloudelliset näkökohdat sekä palkanmuodostuksen ja työmarkkinoiden toimivuus. Käytännössä kyse on siitä, valtakunnansovittelijan noudattamaa periaatetta työmarkkinoilla muodostuneen yleisen linjan huomioimisesta vahvistettaisiin lain tasolla. 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.

### 5.1.2 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 järjestämissä tilaisuuksissa. Keväällä 2024 valtiosihteri Nykänen selvitti pääministeri Orpon toimeksiannosta järjestöjen näkemyksiä työmarkkinamallineuvotteluiden käynnistämiseksi.

Valtiosihteri 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, Julkisan alan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry, Palvelualojen työnantajaliitto Palta ry, Teknologiateollisuuden työnantajat ry, Kemianteollisuus ry, Valtion työmarkkinailaitos, 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 suunnitteluksi sovittelujärjestelmän kehittämistä koskevaa lainvalmistelua kolmikantaisessa työryhmässä.

## 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 SF) sopivat ruotsalaisesta työmarkkinamallista 1930-luvulla. Sopimus muodostaa Ruotsin mallin perusteen 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>12</sup>

Ruotsissa on noudatettu vuodesta 1998 lähtien palkanmuodostusmallia, jossa keskeiset teollisuuden alat määrittävät työmarkkinoiden yleisen palkanmäärittystason teollisuusalojen sopimuksen (Industriavtal) ja ”merkin” (märket) kautta. Muut alat noudattavat palkanmäärittystasoa päänavauksen jälkeen.<sup>13</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, Industriarbetsgivarna, Livsmedelsföretagen, Gröna Arbetsgivare, Teknikföretagen, TEKÖ ja TMF ovat teollisuusalojen sopimuksen työnantajajärjestöjä. Työntekijäjärjestöjä ovat GS, Livsmedelsarbetareförbundet, IF Metall, Sveriges Ingenjörer ja Unionen.<sup>14</sup>

Ruotsissa on vakiintunut käsite ”hyvä tapa palkanmuodostuksessa”. Sen mukaan palkanmäärittystason 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 ratkaisun on oltava osa pidemmän aikavälin ohjelmaa työehtosopimuksen rakenteelliseksi uudistamiseksi.<sup>15</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>16</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

<sup>12</sup> [Ruotsin työmarkkinamalli Suomen hallituksen esikuvana](#), Koskinen 2024.

<sup>13</sup> [Sopiminen, osallistuminen ja luottamus – Mitä voimme oppia Ruotsin ja Saksan työmarkkinajärjestelmistä](#), Ahtela 2024, s. 6.

<sup>14</sup> [”Märket” och Industriavtalet, Medlingsinstitutet](#).

<sup>15</sup> [Sopiminen, osallistuminen ja luottamus – Mitä voimme oppia Ruotsin ja Saksan työmarkkinajärjestelmistä](#), Ahtela 2024, s. 6.

<sup>16</sup> [Avtalsrörelsen och lönebildningen 2023](#), s. 79.

ratkaisuissa, mutta malli antaa mahdollisuuden sovittaa palkkaratkaisut yrityksen tai organisaation sekä palkansaajan tilanteen ja näkymien mukaan.<sup>17</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 keskitetysti sovitut. 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>18</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 myötämääräislaissa.<sup>19</sup>

Sovittelijaviranomaisen laissa säädettyinä tehtävänä on edistää hyvin toimivaa palkanmuodostusta. 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 vaiheessa tulevia neuvotteluja varten kansantaloudellisista edellytyksistä. Se, että osapuolet ottavat huomioon kansantaloudelliset näkökohdat, merkitsee sitä, että ne toimivat neuvotteluissaan vastapuolensa kanssa tavalla, josta ei aiheudu haittaa jäsenille eikä ulkopuolisille. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi korkeita palkkavaatimuksia, jotka heikentävät niin oman sopimusalan kuin myös välillisesti muiden alojen työllisyysnäkyviä.<sup>20</sup>

Asetuksessa (2007:912), joka sisältää Medlingsinstitutetin ohjeet (Förordning (2007:912) med instruktion för Medlingsinstitutet)<sup>21</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 1-4 kohtien mukaan 1) toimia sen varmistamiseksi, että työehtosopimusneuvottelujen aikataulut laaditaan siten, että uudet sopimukset tehdään ennen edellisen sopimuskauden päättymistä, 2) neuvotella osapuol-

---

<sup>17</sup> [Sopiminen, osallistuminen ja luottamus – Mitä voimme oppia Ruotsin ja Saksan työmarkkinajärjestelmistä](#), Ahtela 2024, s. 6.

<sup>18</sup> [Avtalsrörelsen och lönebildningen 2023, s. 70, 75–76](#).

<sup>19</sup> Lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

<sup>20</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>21</sup> [Förordning \(2007:912\) med instruktion för Medlingsinstitutet | Lagen.nu](#).

ten kanssa neuvottelujen kansantaloudellisista edellytyksistä ja kiinnittää huomiota palkanmuodostusongelmiin Valtion taloudellisen tutkimuslaitoksen (Konjunkturinstitutet) laatimien kansantaloutta koskevien raporttien perusteella, 3) valvoa ja ylläpitää työmarkkinoilla vallitsevaa yhteisymmärrystä kilpailukykyisen sektorin palkkaratkaisusta sekä 4) kerätä, koota ja tulkita palkanmuodostuksen kannalta tärkeitä tilastoja.

Ruotsissa on säädetty työriidan sovittelun aloittamisesta osapuolten suostumuksella. Myötämäärämlain 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>22</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 voimaantulon loppumista, mikä ennaltaehkäisee riitaisuusien syntymistä. Jos asia on kärjistynyt työriidaksi, määrätään lähtökohtaisesti varsinainen sovittelija.

Medlingsinstitutet voi työelämän myötämäärämlain 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 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 myötämäärämlaissa ei kuitenkaan ole suljettu oikeudellisia riitoja sovittelun ulkopuolelle, ja niiden sovittelu on mahdollista. Viime kädessä oikeudelliset riita-asiat ratkaistaan työtuomioistuimissa.<sup>23</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 etulinjan malliin (Frontfagsmodellen). Malli merkitsee sitä, että kilpailukykyisen teollisuudenalan palkkakehitys toimii ajan mittaan normina palkkakehitykselle muilla talouden aloilla. Kilpailukykyisen teollisuuden edustava osa käy ensin palkkaneuvottelut ja alan palkkakehitys toimii normina palkkakehitykselle muualla taloudessa. Etulinjaratkaisun jälkeen työehtosopimusten tarkistaminen ja palkkaneuvottelut eri sopimusaloilla käydään suurin piirtein rinnakkain.<sup>24</sup> Etulinjaratkaisun ja palkkojen

---

<sup>22</sup> Lönebildning för full sysselsättning. Regeringens proposition 1999/2000:32 s. 72, 95.

<sup>23</sup> <https://www.mi.se/forhandling-avtal/olika-typer-av-forhandlingar/>.

<sup>24</sup> Utfordringer for lønnsdannelsen og norsk økonomi [2023:30](#), s. 12, 61.

nousun välillä on ollut myös eroja. Malli johtaa kuitenkin suunnilleen samaan palkkojen nousuun eri aloilla ajan mittaan.<sup>25</sup> Paikallista sopimista hyödynnetään palkanmuodostuksessa.<sup>26</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>27</sup>

### *Työriitojen sovittelu*

Norjassa työriitojen sovittelusta vastaa valtiollinen sovitteluviranomainen Riksmekleren. Työriitojen sovittelusta säädetään työriitalaissa.<sup>28</sup> Sovitteluviranomainen sovittelee vain työehtosopimusneuvotteluihin liittyviä intressiristiriitoja.<sup>29</sup> Voimassa olevan työehtosopimuksen tulkintaa koskevat oikeudelliset riidat ratkaistaan työtuomioistuimessa.<sup>30</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>31</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>32</sup>

Tanskassa varsinainen työehtosopimustoiminta on keskusjärjestöjen jäsenliittojen vastuulla. Keskusjärjestöillä on kuitenkin melko vahva ohjaava rooli sopimustoiminnassa. Työehtosopi-

---

<sup>25</sup> Utfordringer for lønnsdannelsen og norsk økonomi [2023:30](#), s. 20–21.

<sup>26</sup> Utfordringer for lønnsdannelsen og norsk økonomi [2023:30](#), s. 61–65.

<sup>27</sup> Utfordringer for lønnsdannelsen og norsk økonomi [2023:30](#), s. 61.

<sup>28</sup> Lov om arbeidstvister (LOV-2012-01-27-9).

<sup>29</sup> Lov om arbeidstvister 12 §:n 1 momentti.

<sup>30</sup> <https://www.riksmekleren.no/om-meklingsinstitusjonen>.

<sup>31</sup> Lov om arbeidstvister 20, 22 §.

<sup>32</sup> [Sopiminen työmarkkinoilla – muu maa mustikka? Ruotsin, Tanskan, Saksan ja Ranskan työmarkkinasääntely vertailussa](#), Ahtela 2019., s. 18.

musneuvottelut käydään ensisijaisesti vientisektorin johdolla. Vientisektorin työmarkkinaosapuolet avaavat sopimuskierroksen ja määrittelevät tahdin ja raamit palkankorotuksille sekä muille etuuksille. Sopimuskierroksen 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>33</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 kaikesta voidaan kuitenkin paikallisesti sopia toisin. Viime vuosina on vakiintunut jako kahdentyyppisiin alakohtaisiin sopimusratkaisuihin. Ensimmäisessä palkanmääritysmallissa, jota noudatetaan suurimmassa osassa sopimuksia, jätetään palkankorotusten määrittelemineen työpaikkatasolle, ja työehtosopimuksessa määrätään vain vähimmäispalkasta. Malli on vallitseva teollisuudessa ja muun muassa rahoitusalaalla. Toisessa palkanmääritysmallissa määritetään sen sijaan työehtosopimuksessa palkankorotusten taso, mutta ei vähimmäispalkkoja. Mallia sovelletaan muun muassa kuljetusaloilla, elintarviketeollisuudessa ja julkisilla aloilla.<sup>34</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>35</sup> Sovittelun aloittaminen perustuu pääsääntöisesti työtaisteluilmoituksen antamiseen ja tuloksettomina päättyneisiin työehtosopimusneuvotteluihin. Sovittelija voi sovittella 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>36</sup>

## **6 Lausuntopalaute**

### *Suomen työmarkkinamalli*

---

<sup>33</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

<sup>34</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>35</sup> Lov om mægling i arbejdsstridigheder.

<sup>36</sup> Lov om mægling i arbejdsstridigheder 3 §.

Työ- ja elinkeinoministeriö järjesti lausuntokierroksen vientivetoista työmarkkinamallia ja sovitteijärjestelmän kehittämistä koskevista hallitusohjelmakirjauksista<sup>37</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. Lausuntopyyntö löytyy Lausuntopalvelusta diaarinumerolla VN/30511/2023 ja valtioneuvoston Hankeikkunasta tunnuksella TEM110:00/2023. Lausuntokierros päättyi 8.1.2024.

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 säädöksiin työmarkkinamallia tukevia toimia.

Kunta- ja hyvinvointityönantajat 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 sovitteijärjestelmän 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 useampiavuotisen 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 ventialat 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 koro-

---

<sup>37</sup> [Lausuntoyhteenveto työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyynnöstä vientivetoista työmarkkinamallia ja sovitteijärjestelmän kehittämistä koskevista hallitusohjelmakirjauksista 16.1.2024.](#)

tetaan 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 sovittelutoimessa 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 ohjatessa eri sopimusaloilla käytäviä neuvotteluja.

[Lausuntoyhteenvedo työryhmän mietinnöstä täydennetään lausuntokierroksen jälkeen.]

## **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 1 momentissa tarkoitettu valtakunnansovittelija tai sivutoiminen sovittelija. Muutoksella sidottaisiin sovittelulautakunnan toimintaa vahvemmin työriitalain määräyksiin työriitojen sovittelusta, koska valtakunnansovittelija ja sovittelija ovat velvollisia noudattamaan toimessaan työriitalakia. Kun työriitalain asettamat määräykset sitoisivat valtakunnansovittelijaa ja sovittelijaa hänen toimiessaan sovittelulautakunnan puheenjohtajana, osallistuisi hän sovittelulautakunnan tehtäväksi määrätyn sovittelutehtävän hoitamiseen ja johtaisi sovittelulautakunnan toimintaa työriitalaissa hänelle asetettujen toimivaltuuksien nojalla.

**3 §. Valtakunnansovittelijan tehtävät.** Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin uusi 4 kohta sovittelulautakunnan puheenjohtajan tehtävästä. Valtakunnansovittelijan olisi toimittava tarvittaessa joko itse sovittelulautakunnan puheenjohtajana tai määrättävä sovittelija toimimaan puheenjohtajana. Pykälään 1 tehtävän lisäyksen johdosta sovittelulautakunnan puheenjohtajana toimiminen olisi uusi tehtävä valtakunnansovittelijalle ja sivutoimiselle sovittelijalle, minkä johdosta asiasta lisättäisiin uusi 3 kohta valtakunnansovittelijan ja sovittelijan tehtäviin.

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 osallistuisi osana sovittelulautakunnan kokoonpanoa sovittelulautakunnan tehtäväksi määrätyn sovittelutehtävän hoitamiseen.

Voimassa olevan 2 momentin 4 kohta siirrettäisiin uudeksi 5 kohdaksi. Kohtaan ei tehtäisi sisällöllisiä muutoksia.



**11 §. Sovinnon aikaansaaminen.** Ehdotettavan sääntelyn tarkoituksena on turvata kansantaloutta, yleistä etua ja työmarkkinoiden toimivuutta. Ehdotuksella vahvistettaisiin lain tasolla palkantarkistusten yleisen linjan huomioimista sovittelumenettelyssä. Kyse on periaatteesta, jota sovittelijat ovat käytännössä ilman nimenomaista säännöstäkin noudattaneet sovittelutoimissaan.

Pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti, jonka mukaan sovittelijan olisi kansantalouden ja muun yleisen edun turvaamiseksi meneteltävä sovittelutoimissaan siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuutta vaaranneta. Kansantalouden ja muun yleisen edun turvaamisella tarkoitettaisiin sitä, että sovittelijan tulisi sovittelutoimissaan kiinnittää huomiota siihen, ettei kansantalouden kantokykyä ja kilpailukykyä vaaranneta sovittelutoiminnassa syntyneillä ratkaisulla.

Sovittelijan olisi siten kannustettava osapuolia hakemaan neuvotteluratkaisua, joka tukee kansantalouden ja työmarkkinoiden toimivuuden kannalta kestäväää palkanmuodostusta. Sovittelijan olisi haettava ehdotuksissaan tasapainoa palkansaajien myönteisen ansiokehityksen, ostovoiman, työllisyyden ja tuottavuuden kasvun turvaamisen välillä. Näiden näkökohtien yhteensovittamisella turvataan myös julkisen talouden kestävyttä. Palkanmuodostuksen toimivuutta työmarkkinoilla edistäisi yleisen linjan mukaisten palkantarkistusten ja muiden kustannusvaikutusten huomioiminen sovittelutoiminnassa.

Sovittelutoiminnassa olisi otettava huomioon yleinen linja, kun sellaisen katsotaan syntyneen. Yleisen linjan syntymistä osoittaisi muun muassa se, että muut alat ovat seuranneet ratkaisuisaan tietyn merkittävän, kuten päänavaajana toimineen alan kustannusvaikutusta.

Suomen vientivetoisessa taloudessa kansantalouden kilpailukyvyyn turvaava kustannustaso muodostuu ventialoilla. Siten yleisenä linjana olisi perusteltua ottaa huomioon ventialojen työehtosopimuksiin perustuva kustannusvaikutusten taso, etenkin jos alat muodostavat merkittävän osuuden Suomen tavaroiden tai palveluiden kokonaisviennin arvosta.

Yleisen linjan muodostavaa sopimuskokonaisuutta ei voida yksiselitteisesti määrittellä ennalta tai kiinnittää tiettyyn yksittäiseen työehtosopimukseen. Työehtosopimuksen solmimiseen ja päänavaajaksi ryhtymiseen vaikuttavat käytännössä kulloinenkin työmarkkinatilanne ja suhdannekehitys. Vientisektorilla eri alojen osuudet viennin arvosta voivat vaihdella vuosittain.

Oleellista olisi, että kyse on sellaisilla aloilla sopimuksin muodostuneesta kustannustasosta, jonka huomioiminen muillakin aloilla turvaa Suomen kansainvälistä kilpailukykyä ja siten myös julkisen talouden kestävyttä sekä hyvin toimivaa palkanmuodostusta parhaalla mahdollisella tavalla.

Yleinen linja voisi perustua vain valtakunnallisiin työehtosopimuksiin. Yrityskohtaisen työehtosopimuksen kustannusvaikutus perustuu yksittäisen yrityksen tilanteeseen eikä se siten voisi määrittää kustannusvaikutusta muiden alojen ratkaisuisissa. Yrityskohtaisten työehtosopimusten sisällöstä ja kustannusvaikutuksista ei salassapitovelvoitteiden vuoksi myöskään välttämättä saada tietoa.

Ehdotettavaa velvoitetta sovellettaisiin sovittelumenettelyn eri vaiheissa. Jos osapuolet eivät sovittelijan johdolla pääse keskinäisissään neuvotteluissaan sopimukseen, voi sovittelija 13 §:n mukaan antaa kirjallisen sovintoehdotuksen. Sovittelija olisi velvollinen huolehtimaan siitä, ettei myöskään sovintoehdotuksen antaminen vaarantaisi työmarkkinoiden ja palkanmuodostuksen toimivuutta.

Pykälän 1 momenttia muutettaisiin lisäksi siten, että sana arvostelu muutettaisiin vastaamaan nykykieltä, ja sana korvattaisiin sanalla arviointi. Muutos ei merkitsisi momentin sisällöllistä muutosta.

**13 §. *Sovintoehdotus ja sovittelun keskeyttäminen.*** Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan täsmennyistä, jolla vahvistettaisiin sovittelijan noudattamaa periaatetta niin sanotun yleisen linjan huomioimisesta. Sovintoehdotusta antaessaan sovittelijan olisi noudatettava 11 §:ää. Mainitun pykälän 1 momentti otettaisiin huomioon voimassa olevaa lakia vastaavasti. Ehdotetun uuden 2 momentin mukaan sovittelijan olisi kansantalouden ja muun yleisen edun turvaamiseksi menettävä sovittelutoimissaan siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuutta vaaranneta. Sovintoehdotuksen tulisi siten tukea työmarkkinoiden toimintaa eikä se saisi heikentää palkanmuodostuksen toimivuutta muilla sopimusaloilla.

Palkanmuodostuksen toimivuutta turvaisi sovintoehdotus, joka kokonaisuutena ylläpitää kansantalouden ja muun yleisen edun turvaavan yleisen linjan noudattamista työmarkkinoilla. Palkanmuodostuksen toimivuutta voisi heikentää ainakin sellainen sovintoehdotus, joka ylittäisi yleisenä linjana noudatetun kustannusvaikutusten tason sillä seurauksella, että vastaava ylitys heijastuisi tuleviin sopimusratkaisuihin. Tällainen tilanne voisi johtaa potentiaalisesti hinta-palkkakierteen syntyymiseen. Tietyllä alalla tehdyllä ratkaisulla on heijastevaikutuksia myös muiden alojen neuvottelutilanteeseen.

Yleisen linjan ajallista ulottuvuutta ei ole mahdollista määritellä yksiselitteisesti, vaan sovittelija voisi huomioida kulloinkin vallitsevan tilanteen sovintoehdotusta antaessaan. Lähtökohtana olisi, että yleisen linjan muodostavan sopimuksen tai sopimusten kustannusvaikutusta olisi seurattava kyseisen työehtosopimuksen voimassaolon päättymiseen asti. Tilannekohtaisesti sovittelija voisi tarkastella sellaisia sopimuksia, jotka on solmittu ajallisesti lähimpänä sovintoehdotuksen antamisajankohtaa.

On mahdollista, että sovintoehdotuksen antamishetkellä esimerkiksi vientisektorilla ei ole vielä syntynyt päänavausratkaisua, jolloin siihen perustuvaa yleistä linjaa ei voitaisi ottaa huomioon. Eri aloilla sopimuskaudet ja niiden päättymisajankohdat voivat eriytyä toisistaan ja yleistä linjaa määrittävien sopimusten solmimisesta on saattanut sovintoehdotuksen antamishetkellä kulua pitkään. Myös yleinen taloustilanne on voinut muuttua toisenlaiseksi. Tämän tyyppisiä ongelmia on ratkaistu niin sanotuin verrokialakirjauksin.

Yksittäisen sovintoehdotuksen kustannusvaikutuksia arvioitaisiin omana kokonaisuutenaan. Huomioon otettaisiin yleisen linjan mukaiset palkantarkistukset ja kunkin määräyksen laskettavissa olevat kustannusvaikutukset. Sovintoehdotuksen kustannusvaikutuksia arvioitaessa merkitystä olisi lisäksi esimerkiksi työehtosopimuskauden pituudella.

Sovittelijan tulisi huomioida yleisen linjan mukainen kustannusvaikutus siinä määrin kuin se on hänen käytettävissään olevien tietojen perusteella mahdollista. Kaikista yksittäisten määräysten kustannusvaikutuksista yleisen linjan määrittävässä sopimuksessa ei välttämättä ole saatavilla tietoa. Tarkoituksena ei ole, että sovintoehdotuksen ja yleisen linjan kustannusvaikutusten olisi kaikki niihin vaikuttavat tekijät huomioiden vastattava laskennallisesti täsmällisesti toisiaan. Sovittelijalla olisi liikkumavaraa etsiä erilaisia ratkaisuja, kunhan niillä ei vaaranneta työmarkkinoiden toimivuutta, kansantalouden kantokykyä ja kilpailukykyä sekä julkisen talouden kestävyttä. Sovittelijalla olisi työriitalain 10 §:n 2 momentin nojalla oikeus saada työriidan osapuolilta kustannusvaikutusten arvioimiseksi tarvittavat tiedot. Lisäksi sovittelija voi työriitalain 12 §:n mukaan sovittelun yhteydessä omasta aloitteestaan kuulla asiantuntijoita tai muita tietojen saamista varten tarpeellisia henkilöitä.

Ehdotuksella ei puututtaisi työehtosopimusosapuolten oikeuteen solmia työehtosopimus, jonka kustannusvaikutukset ylittävät tai alittavat yleisen linjan.

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**

**5 §.** Momenttia 2 muutettaisiin 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.

**6 §.** Pykälä 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 tarvitsemää apua sovittelu-tehtävän hoitamisessa.

## **9 Voimaantulo**

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.12.2024.

## **10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys**

Esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi valtakunnansovittelijan tehtäviä kansantalouden ja muun yleisen edun, hyvin toimivan palkanmuodostuksen ja työmarkkinoiden häiriöttömyyden turvaamiseksi. Ehdotuksella on liittymäkohtia etenkin perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen ja siihen nojautuvaan kollektiivisen neuvottelu-oikeuteen.

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. 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 sitovien 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 ammatillisen yhdistymisvapauteen nojautuvan kollektiivisen neuvotteluoikeuden toteutuminen edellyttää työmarkkinaosapuolten autonomiaa suhteessa viranomaisiin työehtoja ja palkkatasoa koskevassa tavoitteenasettelussa ja niistä sopimisessa. Ammatiliitoille on turvattava oikeus tavoitella jäsentensä työ- ja elinolosuhteiden parantamista. Tämän oikeuden ei tulisi rajoittua vain vähimmäisehtoihin.

Perustuslakivaliokunnan käytäntö ammatillisesta yhdistymisvapaudesta liittyy 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.

Lakiehdotuksella ei puututa perustuslain 13 §:n 2 momentissa säädettyyn ammatilliseen yhdistymisvapauteen, sen osana turvattuun kollektiiviseen neuvotteluoikeuteen eikä työtaisteluoikeuteen. Kyse on valtakunnansovittelijan tehtävien täsmentämisestä lain tasolla siten, että ne vastaisivat sovittelussa nykyisin noudatettuja käytäntöjä. Sovittelun lähtökohtana olisivat jatkossakin työriidan osapuolten esittämät vaatimukset. Sovittelijan olisi meneteltävä siten, että työntekijä- ja työnantajapuolen kannalta merkittävien ja yleistä etua turvaavien näkökohtien välillä löydetään tasapainoinen ratkaisu. 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 ratkaisuun, jonka kustannusvaikutus ei noudata niin sanottua yleistä linjaa. Sovit-

telijan tai sovittelulautakunnan olisi kuitenkin otettava yleinen linja huomioon antamassaan sovintoehdotuksessa. Kansainvälisen työjärjestö ILO:n yhdistymisvapauskomitean käytännössä on todettu, että viranomaiset voivat osapuolten välisissä vapaaehtoisissa neuvotteluissa nostaa esiin yleiseen etuun, kuten talouspolitiikkaan liittyviä näkökohtia.

Perustuslain 6 §:n 4 momentin mukaan sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Velvoite täsmentää julkiselle valtalalle perustuslain 22 §:ssä asetettua yleistä perusoikeuksien turvaamisvelvoitetta. Kyse on julkiselle valtalalle 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 laissa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986). 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.

Suomi on sitoutunut syrjinnän kieltoa ja naisten ja miesten samapalkkaisuusvaatimusta edellyttäviin kansainvälisiin sopimuksiin. Palkkatasa-arvoa koskevat ILO:n sopimus samanarvoisesta työstä miehille ja naisille maksettavaa samasta palkasta (SopS 9/1963), YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 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 säännöksin.

Suomessa työmarkkinat ovat eriytyneet voimakkaasti sukupuolen mukaan. Työmarkkinaosaapuolilla on kollektiivisen neuvotteluoikeutensa nojalla keskeinen rooli työehtosopimusten palkkausjärjestelmien kehittämisessä. Hallitus ja työmarkkinajärjestöt neuvottelevat yhteisestä samapalkkaisuusohjelmasta vuosille 2024-2027. Samapalkkaisuusohjelman tavoitteena on edistää palkkatasa-arvoa ja kaventaa sukupuolten keskimääräistä palkkaeroa.

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 palkantarkistusten yleisen linjan noudattaminen on käytäntö, johon sovittelijat ovat jo vuosikymmeniä katsoneet olevansa sidottuja. Sovittelijan toimivaltaa ei ennakkolisesti sidottaisi tietyn alan ratkaisuun. Ehdotus jättäisi sovittelijalle tarpeellista liikkumavaraa 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 yhteensovittaa yleistä etua turvaavien näkökohtien kanssa. Ehdotuksella ei myöskään rajoitettaisi työmarkkinaosaapuolten oikeutta sopia keskenään ratkaisusta, jossa yleinen linja ylitetään. Ehdotettu sääntely ei edellä mainituin perustein ole ristiriidassa perustuslain 6 §:n 4 momentin velvoitteiden eikä Suomea sitovien samapalkkaisuutta edellyttävien kansainvälisten velvoitteiden kanssa.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

*Ponsi*

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

## Laki

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

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain (420/1960) 1 §:n 2 momentti, 11 § ja 13 §:n 1 momentti, sellaisena kuin niistä ovat lain 1 §:n 2 momentti laissa 354/2009 sekä 1 §:n 2 momentin, 11 §:n ja 13 §:n 1 momentin ruotsinkielinen sanamuoto laissa (247/2024) ja

*lisätään* lain 3 §:n 2 momenttiin uusi 4 kohta, jolloin nykyinen 4 kohta siirtyy uudeksi 5 kohdaksi, ja 13 §:ään uusi 4 momentti seuraavasti:

#### 1 §

##### *Lain tarkoitus ja soveltamisala*

---

Määrättyä sovittelutehtävää varten voidaan asettaa sovittelulautakunta. Sovittelulautakunnan puheenjohtajana toimii 1 momentissa 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 ja muun yleisen edun turvaamiseksi meneteltävä sovittelutoimessaan siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuutta vaaranneta.

13 §

*Sovintoehdotus ja sovittelun keskeyttäminen*

Jollei sovittelija saa työriitä 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 x.x.20xx

**Pääministeri**

**Etunimi Sukunimi**

..ministeri Etunimi Sukunimi



## Laki

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

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain (420/1960) 1 §:n 2 momentti, 11 § ja 13 §:n 1 momentti, sellaisena kuin niistä ovat lain 1 §:n 2 momentti laissa 354/2009 sekä 1 §:n 2 momentin, 11 §:n ja 13 §:n 1 momentin ruotsinkielinen sanamuoto laissa (247/2024) ja

lisätään lain 3 §:n 2 momenttiin uusi 4 kohta, jolloin nykyinen 4 kohta siirtyy uudeksi 5 kohdaksi lain 13 §:ään 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 1 momentissa tarkoitettu valtakunnansovittelija tai sivutoiminen sovittelija.* Sovittelulautakunnan asettamisesta ja sen avustamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

3 §

3 §

*Valtakunnansovittelijan tehtävät*

*Valtakunnansovittelijan tehtävät*

Valtakunnansovittelijan on:

Valtakunnansovittelijan on:

4) suoritettava muut valtioneuvoston antamat tehtävät.

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

5) suoritettava muut valtioneuvoston antamat tehtävät.

11 §

11 §

*Sovinnon aikaansaaminen*

*Sovinnon aikaansaaminen*

*Voimassa oleva laki*

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*

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 ja muun yleisen edun 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 mo-  
mentti ja  
*kumotaan* asetuksen (394/2009) 6 §

5 §

---

Sovittelulautakunnan muut jäsenet määrää työ- ja elinkeinoministeriö valtakunnansovittelijan esityksestä.

6 §

[kumotaan]