OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

LAUSUNTO

16.9.2024

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Niklas Vainio

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

HE 85/2024 vp paikallisen sopimisen edistämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikon asiasta. Oikeusministeriö on antanut esityksestä lausunnon sen valmisteluvaiheessa. Tässä lausunnossa esitetään huomioita esityksen suhteesta perus- ja ihmisoikeussääntelyyn.

Paikallisen sopimuksen tekeminen luottamusvaltuutetun kanssa

Esityksen mukaan henkilöstön edustajan puuttuessa paikallisen sopimuksen voisi tehdä luottamusvaltuutetun kanssa. Kysymys olisi viimesijaisesta säännöksestä, jota sovellettaisiin tilanteessa, jossa työpaikalla ei ole valittu työehtosopimuksessa tarkoitettua henkilöstön edustajaa eikä työehtosopimuksessa ole määritelty vaihtoehtoista tapaa tehdä paikallinen sopimus henkilöstön edustajan puuttuessa.

Lakiehdotukset ovat merkityksellisiä erityisesti perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvatun ammatillisen yhdistymisvapauden kannalta ja työvoiman suojeluun velvoittavan perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta. Kuten esityksessä todetaan, ammatillinen yhdistymisvapaus saa sisältönsä pitkälti kansainvälisistä sopimuksista ja erityisesti ILO:n yleissopimuksista ja ammatilliseen yhdistymisvapauteen liittyy olennaisena osana kollektiivisten sopijaosapuolten oikeus kollektiivisiin neuvotteluihin ja vapaus solmia työehtosopimuksia. Perustuslakivaliokunta on ammatillista järjestäytymisvapautta arvioidessaan viitannut Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin (PeVL 9/2024 vp, kappale 6). Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin lukeutuu vaatimus siitä, että rajoitus ei saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (PeVL 25/1994 vp, s. 5/II). Perustuslain 13 §:n 2 momentin osalta perustuslain esitöissä viitataan Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan ja kolmeen ILO:n järjestäytymisoikeutta koskevaan yleissopimukseen (sopimukset 87, 98 ja 151; HE 309/1993 vp, s. 61/I). Koska ainakin lailla säädettyä mahdollisuutta poiketa työehtosopimuksen paikallisen sopimisen määräyksistä voidaan pitää perusoikeusrajoituksena, esitystä tulee arvioida suhteessa perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin.

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Meritullinkatu 10
00170 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 6 artiklassa turvataan työmarkkinajärjestöjen kollektiivinen neuvotteluoikeus. Artiklan mukaan ”varmistaakseen, että kollektiivista neuvotteluoikeutta voidaan käyttää tehokkaalla tavalla”, sopimuspuolet sitoutuvat muun muassa edistämään työntekijöiden ja työnantajien välisiä yhteisiä neuvotteluja (1 kohta) ja edistämään tarvittaessa työnantajien tai työnantajajärjestöjen ja työntekijäjärjestöjen välistä vapaaehtoista neuvottelujärjestelmää, tavoitteenaan työehtojen määrittäminen työ- ja virkaehtosopimuksilla (2 kohta). ILO:n yleissopimus 98 puolestaan koskee järjestäytymisoikeutta ja kollektiivisen neuvotteluoikeuden periaatteita. Yleissopimus 154 koskee kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistämistä. Sopimuksen 3 artiklan 2 kohdassa määrätään, että jos kollektiivisen neuvottelumenettelyn on säädetty käsittävän myös työntekijöiden edustajan kanssa käytävät neuvottelut, on asianmukaisesti varmistettava, aina kun on tarpeen, ettei näiden edustajien olemassaoloa käytetä heikentämään asianomaisten työntekijäjärjestöjen asemaa. Sopimuksen 8 artiklan mukaan kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistämistä tarkoittavia toimenpiteitä ei saa suunnitella sellaisiksi tai soveltaa sillä tavalla, että ne ovat esteenä kollektiivisen neuvottelumenettelyn riippumattomuudelle.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan: ”Ehdotettujen säännösten voidaan arvioida puuttuvan jossakin määrin työehtosopimusosapuolten sopimusautonomiaan. Näin olisi siltä osin kuin niillä sivuutetaan työehtosopimusosapuolten sopima henkilöstön edustusta paikallisen sopimuksen tekemisessä koskeva määräys. Säännökset tarkoittaisivat sitä, että osa työehtosopimustoimintaa siirretään työehtosopimusosapuolten toimintamahdollisuuksien ja valvonnan ulkopuolelle sekä työehtosopimuslain mukaisten sanktioiden ulkopuolelle.”

Edustusta koskevan määräyksen sivuuttaminen lailla merkitsee rajoitusta sopimusautonomiaan erityisesti siinä mielessä, että siinä paikallinen sopiminen siirtyy sopimusautonomian ulkopuolelle. Kun paikallinen sopiminen perustuu ammattijärjestön valitsemaan luottamusmieheen, työehdoista sopimisen kokonaisuus ja sitä koskeva harkinta pysyy järjestön piirissä. Esitetty malli voi merkitä sopimiskompetenssin siirtymistä järjestön ulkopuolelle, esimerkiksi luottamusvaltuutetulle, joka ei kuulu työehtosopimuksen tehneeseen järjestöön tai joka kuuluu johonkin toiseen järjestöön, ja jonka tavoitteet ovat erilaiset kuin työehtosopimuksen tehneellä järjestöllä. Tällainen lopputulos vaikuttaisi sopivan huonosti yhteen sopimusautonomian periaatteen kanssa.

Rajoitusten peruste

Perusoikeusrajoituksen taustalla tulee olla yhteiskunnallisesti hyväksyttävä tavoite, jollainen voi olla esimerkiksi muiden perusoikeuksien suojaaminen. Uudistetussa Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa on nimenomainen määräys hyväksyttävistä rajoitusperusteista. Peruskirjan V osan G artiklan 1 kohdan mukaan ”Tämän peruskirjan I osan mukaisten oikeuksien ja periaatteiden tehokas toteuttaminen edellyttää, että näihin oikeuksiin ja periaatteisiin sekä niiden II osan mukaiseen tehokkaaseen käyttöön ei saa kohdistaa muita kuin näissä osissa määritettyjä rajoituksia, lukuun ottamatta sellaisia rajoituksia, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi tai yleisen edun, kansallisen turvallisuuden, kansan terveyden tai moraalin suojelemiseksi.”

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa tasapuolisten sopimismahdollisuuksien turvaaminen arvioidaan hyväksyttäväksi perusteeksi rajoittaa jossain määrin työehtosopimusosapuolten vapautta sopia paikallisen sopimisen määräyksistä. Esityksen mukaan tasapuolisten sopimismahdollisuuksien turvaaminen ja siten hyväksyttävä peruste

rajoittaa sopimusautonomiaa liittyy erityisesti yleiseen etuun, mutta jossain määrin myös muiden oikeuksien ja etujen turvaamiseen. Kyse voi olla paikallisen sopimisen osapuolina olevien työnantajan ja työntekijöiden eduista. Paikallisilla sopimuksilla voi olla merkitystä työnantajan kilpailukyvyn ja tuottavuuden kannalta ja toisaalta myös työntekijöiden kannalta silloin, kun paikallisilla sopimuksilla turvataan yrityksen tuottavuutta ja työpaikkoja ja kun paikallisesti muutoin sovitaan molempia osapuolia hyödyttävistä asioista. Kyse on työnantajien tasapuolisemman kilpailuasetelman ja joustavampien työmarkkinoiden turvaamisesta mahdollistamalla tasapuoliset sopimismahdollisuudet myös niillä työpaikoilla, joilla luottamusmiestä ei ole. Viime kädessä paikallisen sopimisen mahdollistaminen voi esityksen mukaan myös turvata työpaikkoja erityisesti kriisitilanteissa.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan normaalisitovan ja yleissitovan työmarkkinakentän sopimismahdollisuuksien tasapuolisuudessa ei ole ainakaan pääsääntöisesti kyse perustuslain 6 §:ssä turvatusta oikeudesta yhdenvertaisuuteen eikä peruskirjassa tarkoitettujen muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamisesta. Kun kyseessä ei ole myöskään kansalliseen turvallisuuteen, kansan terveyteen tai moraalin suojelemiseen liittyvä peruste, peruskirjan osalta arvioitavaksi tulee, onko kyseessä yleisen edun kannalta välttämätön rajoitus.

Perusteluiden valossa rajoituksen taustalla olevaa tavoitetta voinee luonnehtia taloudelliseksi tai työmarkkinapoliittiseksi. Varsinkin kun otetaan huomioon, että sopimusautonomian tarkoituksena on pääsääntöisesti pitää työehdoista sopiminen työmarkkinaosapuolten välisenä ilman julkisen vallan puuttumista siihen, ei ole selvää, voiko lakiehdotuksen taustalla olevaa tavoitetta pitää sellaisena, jonka perusteella sosiaalisessa peruskirjassa turvattuja oikeuksia voidaan rajoittaa. Valiokunnan on syytä arvioida esitystä tästä näkökulmasta.