Niklas Bruun
Professori emeritus
Hanken
Helsinki 1.10.2024

Asia: Lausunto, HE 85/2024 vp/Perustuslakivaliokunta 03.10.2024

Eduskunnan perustuslakivaliokunnassa on käsiteltävänä hallituksen esitys eduskunnalle paikallisen sopimisen edistämistä koskevaksi lainsäädännöksi. Valiokunta on kutsunut allekirjoittaneen kuultavaksi esityksen johdosta. Ulkomaanmatkan vuoksi en pääse paikalle kuultavaksi, mutta perehdyttyäni hallituksen esitykseen esitän siltä osin kuin hallituksen esityksellä on perusoikeusulottuvuuksia kirjallisena lausuntonani seuraavan.

1. Aluksi

Käsiteltävään hallituksen esitykseen liittyvät perusoikeusulottuvuudet koskevat nähdäkseni lähinnä kolmea perustuslakiin perustuvaa oikeutta: ammatillinen yhdistymisvapaus (13.2 §), työvoiman suojelu (18.1 §) ja oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (21 §). Käsittelen seuraavassa näitä kysymyksiä tarkemmin.

2. Ammatillinen yhdistymisvapaus ja työvoiman suojelu

Työmarkkinaosapuolten yhdistymis- ja sopimusautonomia on osa perustuslain 13.2 §:ssä tunnustettua ammatillista yhdistymisvapautta. Tämän vapauden ydinsisältö on se, että julkinen valta antaa työmarkkinajärjestöille pitkälle ulottuvat valtuudet yhdessä säännellä työelämää. Tätä taustaa vasten ei ole aivan ongelmatonta, että lailla pyritään turvaamaan järjestäytymättömille työnantajille mahdollisuus hyödyntää paikallisten sopimusten avulla järjestäytyneiden työnantajien yhdessä ammattijärjestöjen kanssa sopimia mahdollisuuksia poiketa työehtosopimuksen pakottavista määräyksistä.

Asiaa on kuitenkin myös tarkasteltava työsopimuslain 2:7 yleissitovuussääntelyn kannalta. Hallituksen esityksessä väitetään, että yleissitovuuslainsäädäntö johtaa eriarvoisuuteen: Järjestäytymättömät työnantajat joutuvat noudattamaan valtakunnallisia työehtosopimuksia, mutta ne eivät saa hyödyntää paikallisia joustomahdollisuuksia eli ne eivät voi sopia toisin vaikka työehtosopimuksessa olisi tähän kelpuuttava määräys.

Voimassa olevaa erottelua työnantajien välillä on perusteltu ”ennen muuta sillä seikalla, että järjestäytyneessä kentässä voidaan turvata myös paikallisella tasolla samanlainen neuvottelu- ja sopimustasapaino kuin valtakunnallisten työnantaja- ja työntekijäyhdistysten välillä vallitsee. Lisäksi luottamusmiesjärjestelmän ja muiden keinojen avulla on mahdollista varmistua työehtosopimusten määräysten noudattamisesta. Järjestäytymättömässä kentässä ei ole samanlaista

valvontajärjestelmää." (PeVL 41/2000 vp. s.4, ks myös PeVL 1/2005 vp.4 ja PeVL 77/2018 vp. s. 3).

Tätä taustaa vasten voidaan todeta, että tähän asti voimassa ollutta järjestelmää on perusteltu paitsi yhdistymisvapaudella erityisesti ottaen huomioon perustuslain 18.1 §:n mukaisen julkisen vallan velvoite huolehtia työntekjäin eli työvoiman suojelusta.

Esityksessä ehdotetaan, että jatkossa myös järjestäytymättömillä työpaikoilla saisi soveltaa yleissitovan työehtosopimuksen paikalliseen sopimiseen kelpuuttavia määräyksiä. Sopimus tehtäisiin lähtökohtaisesti työehtosopimuksen edellyttämien sopijapuolten välillä. Jos työehtosopimuksessa edellytetään sopijapuoleksi luottamusmiestä ja henkilöstö on tällaisen valinnut, sopimus tehtäisiin luottamusmiehen kanssa. Jos luottamusmiestä ei työpaikalla ole eikä työehtosopimuksessa ole sovittu, kuinka sopimus tehdään luottamusmiehen puuttuessa, voitaisiin soveltaa laissa säädettyä vaihtoehtoista tapaa: sopimus voitaisiin tehdä luottamusvaltuutetun kanssa.

Hallituksen esityksessä korostetaan, että tasapuolisten sopimismahdollisuuksien turvaaminen eri työnantajille on oikeutettu peruste rajoittaaa "jossain määrin" työehtosopimusosapuolten sopimusautonomiaa. Tavoite luoda tasapuolisia kilpailuedellytyksiä eri yrityksille ei kuitenkaan mitenkään poista eikä vähennä julkisen vallan velvoitetta perustuslain 18.1 §:n mukaan edelleen huolehtia työntekijöiden suojelusta.

Voidaankin kysyä millä toimilla hallituksen esityksessä huolehditaan julkisen vallan työntekijän suojelun velvoitteesta ja ovatko nämä toimet riittäviä?

Jossain määrin tästä tehtävästä on hallituksen esityksessä 85/2024 vp. huolehdittu sillä, että vain erikseen valittu luottamusmies tai luottamusvaltuutettu voi toimia työntekijäpuolen sopimusosapuolena, kun solmitaan paikallinen sopimus. Lisäksi vaaditaan sopimuksen kirjallista muotoa ja sen toimittamista työsuojeluviranomaisille.

Hallituksen esityksessä on myös pyritty huolehtimaan luottamusvaltuutetun sopimuskelpoisuudesta säätämällä, että jos valtuutettu tekee henkilöstön edustajana paikallisia sopimuksia, työnantajan on edistettävä tämän osaamisen ja työpaikan toimintaympäristön tuntemuksen liittyviä valmiuksia siinä määrin kuin se on tarpeen henkilöstön edustajan tehtävän hoitamiseksi.

Ehdotettu työsopimuslain (13:3) säännös ei kuitenkaan nähdäkseni riitä täyttämään julkisen vallan velvoitetta perustuslain 18.1 §:n mukaan. Hallituksen esitystä on perusteltu yhdenvertaisuuden edistämisellä ja tasapuolisten sopimismahdollisuuksien turvaamisella. Tämä tavoite ei suinkaan ole relevantti vain työnantajapuolella, vaan myös työntekijäpuolella. Näin ollen yhdenvertaisuus tulee myös ulottaa luottamusmiesvaltuutettuun. Hänelle tulee laissa taata vastaavat oikeudet koulutukseen

ja perehdytykseen kuin luottamusmiehellä on sen yleissitovan työehtosopimuksen nojalla, jonka perusteella luottamusvaltuutetulle tulee toimivalta tehdä paikallinen sopimus. Tämä on välttämätöntä neuvotteluaseman tasoittamiseksi ja tasapuolisten sopimismahdollisuuksien turvaamiseksi myös työntekijäpuolella.

3. Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin

Ehdotettu uusi sääntely koskee järjestäytymätöntä kenttää (TSL 2:7 a). Esityksen mukaan, jos sopimus tehtäisiin laissa säädetyssä menettelyssä, siihen ei liittyisi työehtosopimuksen oikeusvaikutuksia. Riidat toisin sanoen käsiteltäisiin yleisessä tuomioistuimessa. Jos sopimus sen sijaan tehtäisiin järjestäytyneessä kentässä työehtosopimuksessa sovitussa menettelyssä riidat käsiteltäisiin työtuomioistuimessa työtuomioistuinlain 1 §:n mukaan. Järjestäytymättömässä kentässä riidat käsiteltäisiin aina yleisessä tuomioistuimessa. Hallituksen esityksessä todetaan, että yleinen tuomioistuin voi pyytää työtuomioistuimelta lausunnon, jos työehtosopimukseen liittyy tulkinnanvaraisuutta (s. 60). Työtuomioistuinlain 39 §:ssä säädetään, että tuomioistuimessa käsiteltävässä asiassa, jonka ratkaiseminen edellyttää erityistä työehto- tai virkaehtosopimusolojen tuntemusta, voi tuomioistuin, milloin katsoo sen tarpeelliseksi tai asianosainen sitä vaatii, pyytää asiasta tältä osin lausunnon työtuomioistuimelta (työtuomioistuinlaki 39 §).

Työehtosopimuksia koskevat riitaisuudet on päädytty käsittelemään työtuomioistuimessa sen takia, että sen kokoonpanossa on otettu huomioon työelämän ja työehtosopimustoiminnan erityisasiantuntemus ja koska sekä työnantajien että työntekijöiden oikeusturvan kannalta on tärkeä saada nopea ratkaisu erilaisiin riitakysymyksiin, kuten esimerkiksi työaikajärjestelyjä koskeviin erimielisyyksiin. Merkittävä osa työehtosopimuksiin liittyvistä paikallisia sopimuksia koskevista erimielisyyksistä ohjataan nyt käsittelyssä olevalla lain uudistuksella yleisille tuomioistuimille. Tämä tulee vaikeuttamaan nopeiden ratkaisujen saavuttamista ja uhkaa lisätä erimielisyyksiä työpaikoilla. Nyt ehdotetut ratkaisut ovat ongelmallisia perustuslain 21 §:n kannalta.

Tuomioistuinten toimivallanjaon sääntely on nyt ehdotettujen ja myös muiden uusien viime kevään lainsäädäntömuutosten (HE 12/2024 vp) kautta muodostumassa entistä vaikeaselkoisemmaksi ja monimutkaisemmaksi. Tällä on merkitystä perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskevan säännöksen kannalta. Ehdotettu oikeuspaikkaa koskeva malli lisää entisestään toimivallanjakoon liittyvää epävarmuutta ja sekavuutta, pidentää oikeudenkäyntien kestoa työtuomioistuinlain 39 §:n mukaisen lausuntomenettelyn tarpeen kasvaessa sekä lisää resurssipulasta kärsivien yleisten tuomioistuinten työtaakkaa tuomalla niiden käsiteltäväksi asioita, joiden käsittelyyn työtuomioistuin olisi erikoistunut. Oikeudenkäyntien joutuisan etenemisen kannalta on myös kysyttävä, onko

tarkoituksenmukaista säätää asia käsiteltäväksi yleisessä tuomioistuimessa, jos asian ratkaisemisen kannalta olennaiset seikat on joka tapauksessa selvitettävä lausuntopyynnöllä työtuomioistuimelta. Voidaankin kysyä täyttyykö tässä kansalaisten perustuslain 21 §:n mukainen oikeus saada asiansa käsitellyiksi "asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä".

Myös toimivaltaa koskevien erimielisyyksien voidaan arvioida lisääntyvän. Lisäksi hallituksen esityksessä on jäänyt epäselväksi miten puhevaltaa yleisessä tuomioistuimessa käyttävät tahot määräytyvät paikallisen sopimuksen tulkintariidoissa.

Hallituksen esityksen mukaan uudistusten vaikutukset yleisiin tuomioistuimiin olisivat kohtuullisia, eikä esityksellä ole arvioitu olevan merkittävää vaikutusta työtuomioistuimeen tai sen toimintaan (s. 74). Nähdäkseni nämä arviot pitävät paikkansa ainoastaan siinä tapauksessa, että paikallisia sopimuksia käytännössä solmitaan huomattavasti ennakoitua vähemmän.

On ymmärrettävää, että perustuslakivaliokunta antaessaan lausuntonsa ei voi syventyä työelämän riita-asioiden prosessioikeudellisiin kysymyksiin. Perustuslakivaliokunta voisi kuitenkin perustuslain 21 §:n kannalta korostaa, että esille tulleiden epäkohtien valossa on syytä viipymättä kokonaisvaltaisesti selvittää miten parhaiten voidaan taata työelämän tehokkaat oikeusturva- ja riidanratkaisumekanismit viime kevään ja nyt käsittelyssä olevan uudistuksen jälkeen.