Asiantuntijalausunto 2.10.2024
Jari Murto
työ- ja sosiaalioikeuden apulaisprofessori
Helsingin yliopisto

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle paikallisen sopimisen edistämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 85/2024 vp)

1. Aluksi

Hallituksen esityksessä esitetään kolme keskeistä muutosta:

1) Paikallisen sopimisen mahdollistaminen yleissitovaa työehtosopimusta noudattavien työnantajien piirissä
2) Paikallisen sopimuksen solminen luottamusmiehen puuttuessa
3) Työlainsäädännön semidisitiivisista lainsäännöksistä poikkeamisen mahdollistaminen yrityskohtaisille työehtosopimuksille

Käsite paikallinen sopiminen ei ole yksiselitteinen käsite, eikä siitä ole säädetty lainsäädännössä. Usein paikallinen sopiminen on määritelty työehtojen asettamiseksi jotakin sopimismenettelyä käyttäen yritys, työpaikka tai toimipaikkatasolla. Paikallisen sopimisen määritelmässä on erotettu 1) työehtosopimuksen kelpuutuksella tapahtuva paikallinen sopiminen (suppea käsite) sekä 2) lainsäädännön ja sopimusvapauden perusteella tapahtuvat paikallinen sopiminen (laaja käsite).

Hallituksen esityksessä paikallinen sopiminen määritellään seuraavasti: ”Tällä esityksellä edistetään paikallista sopimista työnantajakohtaisella työehtosopimuksella sekä viitetyöehtosopimukseen perustuen”.

2. Työehtosopimusjärjestelmä

Paikallisen sopiminen on kehittynyt osana normaalisitovia työehtosopimuksia1990-luvun laman jälkeen, kun työntekijä- ja työnantajaliitot ovat sopineet alakohtaisissa työehtosopimusneuvotteluissa millaisista asioista, millaisessa menettelyssä ja millaisten osapuolten välillä paikallista sopimista on mahdollista toteuttaa. Yhtä nimenomaista paikallisen sopimisen mallia ei ole vaan paikallisen sopimisen toteuttamisen tavat ja laajuus vaihtelevat eri työehtosopimusten välillä. Paikallinen sopiminen kytkeytyy kiinteästi työmarkkinajärjestöillä olevaan sopimusvapateen ja työehtosopimusautonomiaan.

Työehtosopimus on merkittävä työsuhteen ehtoja määrittävä säännöstyskeino. Työehtosopimusten normaalisitovuusjärjestelmä perustuu ammatilliseen järjestäytymisvapauteen (PL 13.2§) ja työehtosopimusosapuolilla osapuolilla olevaan sopimusvapauteen. Koska ammatillinen järjestäytyminen ja työehtosopimusten neuvotteleminen ja työehtosopimukset ovat keskeinen osa työoikeutta ja koska työehtosopimukset

toteuttavat osaltaan työntekijän suojelun periaatetta, on asiaa määritetty useissa kansainvälisissä sopimuksissa.

Kansainvälisen työjärjestö ILO:n sopimuksissa asetetaan valtiolle eri tavoin velvollisuus turvata ammatillinen järjestäytymisvapaus ja kollektiivinen neuvotteluoikeus. Sopimuksia ovat ILO:n sopimus 87 (Ammatillinen järjestäytymisvapaus ja ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelu), ILO:n sopimus 98 (Järjestäytymisoikeuden ja kollektiivisen neuvotteluoikeuden periaatteiden soveltaminen), ILO:n sopimus 154 (Kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistäminen). Edellä mainituissa ILO:n sopimuksissa korostetaan työehtosopimusautonomiaa ja valtion velvollisuutta edistää työehtosopimusneuvotteluita.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklassa ja EU:n perusoikeuskirjan 28 artiklassa korostetaan oikeutta ammatilliseen järjestäytymiseen ja oikeuteen neuvotella työehtosopimuksia. Edelleen Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteessa 8 kannustetaan työmarkkinaosapuolia neuvottelemaan ja laatimaan työehtosopimuksia niiden kannalta merkityksellisissä asioissa, minkä katsotaan kunnioittavan työmarkkinaosapuolten itsenäisyyttä.

Työehtosopimusten asemaan liittyen on vielä tarpeen mainita EU:n ns. vähimmäispalkkadirektiivi (2022/2041). Direktiivi edustaa EU:n viimeaikaista kehitystä, jossa työmarkkinaosapuolten asema nähdään aikaisempaa vahvempana. Direktiivissä nostetaan esiin myös työehtosopimustoiminnan edistämisvelvoite ja työehtosopimusten merkitys työntekijän vähimmäistyöehtojen, erityisesti palkan määrittelyssä.

Edellä käsitellyt normistot tuovat keskeisesti esiin sen, että työntekijöiden ja työnantajien järjestäytyminen, työehtosopimuksista neuvotteleminen ja sopiminen ovat osa työoikeuden institutionaalista rakennetta. Tästä syystä normistoissa asetetaan hieman eri tavoin valtiolle velvollisuus turvata järjestäytymistä ja edistää kollektiivisia neuvotteluita. Tavoitteena on, että tämän työoikeudellisen institutionaalisen järjestelyn perusteella työntekijät ja työnantajat voivat järjestäytyä sekä neuvotella ja sopia työehtosopimuksia. Työehtosopimusten olemassaolo ei ole nimittäin itsestäänselvyys vaan se vaati institutionaalisen kehikon, jonka puitteissa osapuolet määrittävät työehtosopimuksen sisällön: työehdot, työnhinnan ja mm. paikallisen sopimisen laajuuden ja toteuttamisen tavan. Tätä institutionaalista kehikkoa kutsutaan myös työmarkkinamalliksi.

3. Paikallinen sopiminen yleissitovuuden perusteella

Hallituksen esityksessä paikallisen sopimisen mahdollisuuksien laajentamista yleissitovaan työehtosopimuskenttään on perusteltu sillä, että näin saatetaan järjestäytyneet ja järjestäytymättömät työnantajat paikallisen sopimisen mahdollisuuksien suhteen samaan asemaan. Tätä perustellaan järjestäytymättömien työnantajien negatiivisella järjestäytymisvapauden turvaamisella (PL 13.1§) ja yhdenvertaisuudella (PL 6 §). Perusoikeusarvioinnissa joudutaan ottamaan kantaa siihen, voiko siitä, että työnantaja ei järjestäydy työnantajaliittoon, seurata epäedullisia seuraamuksia työnantajalle.

Järjestäytymättömälle työnantajalle seuraavien negatiivisten seuraamusten arvioinnin lähtökohdaksi tulee ottaa se, että normaalisitova ja yleissitova

työehtosopimusjärjestelmä ovat sekä tavoitteiltaan että oikeusvaikutuksiltaan täysin erilaisia järjestelmiä. Olennaista on huomata, että yleissitovaa työehtosopimusta ei voisi olla edes olemassa ilman, että ensin järjestäytyneet työntekijät ja työnantajat ovat neuvotelleet ja sopineet työehtosopimuksia. Tästä syystä on ymmärrettävää, että monimuotoinen kansainvälinen ja eurooppalainen normisto turvaa ja asettaa valtiolle velvollisuuden turvata järjestäytymistä, edistää työehtosopimusneuvotteluita ja työehtosopimuksia työehtojen määrittäjänä.

Yleissitovuusjärjestelmän tavoitteet ovat toisenlaiset: turvata järjestäytymättömien työnantajien palveluksessa työskentelevien työntekijöiden vähimmäisehdot. Yleissitovuusjärjestelmän on syntynyt varmistamaan, että järjestäytymättömän työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden työehdot eivät voisi ole heikommat kuin järjestäytyneiden työnantajien palveluksessa olevien työntekijöiden. Lähtökohtaisesti negatiivinen järjestäytymisvapaus tarkoittaa, että ei ole velvollisuutta liittyä yhdistykseen ja että on oikeus erota yhdistyksestä. Tämä oikeus työnantajilla nykyisin kiistatta on. Sen sijaan se, mitä positiivia tai negatiivisia vaikutuksia järjestäytymisvapauden käyttämisestä voi seurata, on tulkinnallista.

Kun tarkastellaan kysymystä järjestäytymättömyydestä työnantajalle seuraavista epäedullisista seurauksista, tulee ottaa huomioon, että järjestäytyneellä työnantajalla on myös velvollisuuksia, kuten työehtosopimusten – mukaan lukien paikallisten sopimusten – valvontavelvollisuus, jonka noudattamista tehostaa hyvityssakko. Järjestäytymättömällä työnantajalla ei ole vastaavankaltaista velvollisuutta.

Yleissitovuusjärjestelmä on keskeinen osa suomalaista työmarkkinamallia, sillä Suomessa ei ole esim. lakisääteistä vähimmäispalkkaa. Yleissitovuusjärjestelmän kannalta keskeistä on työnantajien järjestäytyminen työnantajaliittoon. Kun suomaisessa työmarkkinamallissa on edistetty työnantajien järjestäytymistä, on samalla tuettu yleissitovuusjärjestelmän olemassaoloa. Hallituksen esityksen on esitetty muutoksia, joiden voidaan arvioida vähentävän työnantajan kannusteita ja halukkuutta järjestäytyä työnantajaliittoon. Kun paikallinen sopiminen on mahdollista myös järjestäytymättömälle työnantajalle ja kun työlainsäädännön semidispositiivisista säännöksistä on mahdollista sopia valtakunnallisen työehtosopimusten lisäksi myös yrityskohtaisella työehtosopimuksella, voidaan näiden molempien arvioida vaikuttavan siten, että työnantajien kannusteet järjestäytyä työnantajaliittoon heikkenevät.

Koska yleissitovuuden täyttymisen kriteerit (TSL 2:7) arvioidaan kunkin työehtosopimuksen kohdalla erikseen, voi tietyillä aloilla pelkästään alan suurimman tai suurimpien työnantajien eroaminen työnantajaliitosta tarkoittaa, että kyseisen alan yleissitovuus – ja näin ollen myös vähimmäispalkan turvaaminen – vaarantuu joko lyhyemmällä tai pidemmällä aikavälillä. Näin ollen kysymys siitä, missä määrin työnantajien järjestäytymisen kannusteiden väheneminen vaikuttaa yleissitovuuteen konkretisoituu käytännössä kullakin työehtosopimusalalla erikseen.

Edellä esitetyn perusteella katson, että hallituksen esittämää paikallisen sopimisen mahdollistamista yleissitovuuskentässä ei voi tarkastella ainoastaan siitä näkökulmasta, seuraako järjestäytymättömälle työnantajalle epäedullisia seuraamuksia siten, että ne olisivat merkityksellisiä PL 13.1 §:n tai 6 §: näkökulmasta. Katson, että hallituksen esityksessä esitytettyjen muutosten vaikutukset yleissitovuusjärjestelmään ja samalla

työntekijän vähimmäisehtojen turvaan sekä suomalaiseen työmarkkinamalliin ovat siinä määrin merkittäviä, että uudistuksen kokonaisvaikutuksia olisi perusteltua arvioida suhteessa PL 18.1 §:ään (työvoima on julkisen vallan suojeluksessa). PL 18.1 § kattaa ennen muuta työsuojelunormistoa, mutta sen on katsottu kattavan myös työaikasuojelua (HE 309/1993, s 69). Työsopimuslain uudistuksen yhteydessä vuonna 2001 perustuslakivaliokunta katsoi, että yleissitovuusjärjestelmän tavoitteet ovat yhdensuuntaiset PL 18.1 §:ssä julkiselle vallalle asetetun velvollisuuden huolehtia työvoiman suojelusta kanssa. Nimenomaan tähän tulisi tässä yhteydessä kiinnittää huomiota.

4. Paikallinen sopiminen ja henkilöstön edustus

Paikallinen sopiminen on kehittynyt osana työehtosopimistoimintaa, joten työehtosopimuksessa määritetty myös paikallisen sopimisen osapuolet. Kun työehtosopimusneuvotteluissa on päätetty, että jokin asia voidaan siirtää paikallisesti, on samalla päätetty, kuka voi toimia paikallisen sopimuksen osapuolena työntekijöitä edustaen. Työmarkkinaosapuolet ovat käyttäneet työehtosopimusautonomiaansa.

Hallituksen esityksessä on todettu, että työehtosopimusautonomia ei ole täydellinen vaan, että lainsäätäjä voi määritellä sopimusvapauden rajat ottaen samalla huomioon työntekijän suojelun periaatteen ja työmarkkinoiden toimintaan liittyvät näkökohdat. Esityksen mukaan tasapuolisten sopimusmahdollisuuksien on hyväksyttävä peruste rajoittaa työehtosopimusautonomiaa ja määrittää työntekijöiden edustaja työehtosopimuksesta poiketen.

Hallituksen esityksessä esitetään seuravia muutoksia:

1. kun normaalisitovan työehtosopimuksen piirissä ei ole valittu luottamusmiestä, eikä työehtosopimuksessa ole sovittu vaihtoehtoisesta menettelystä, sovitaan paikallinen sopimus työsopimuslain mukaisen luottamusvaltuutetun kanssa (TehtoL 5 a §).

2. kun yleissitovan työehtosopimuksen piirissä ei ole valittu luottamusmiestä, eikä työehtosopimuksessa ole sovittu vaihtoehtoisesta menettelystä, sovitaan paikallinen sopimus työsopimuslain mukaisen luottamusvaltuutetun kanssa. (TSL 2:7 a § 2 momentti)

3. kun yleissitovan työehtosopimuksen piirissä sellaisilla työntekijöillä, jotka eivät ole työntekijäliiton jäseniä, olisi oikeus valita enemmistöpäätöksin luottamusvaltuutettu edustamaan heitä luottamusmiehen rinnalla paikallista sopimista koskevissa kysymyksissä. (TSL 2:7 a § 2 momentti)

Katson, että kohta 1), jossa paikallinen sopimus sovitaan ensi sijassa luottamusmiehen kanssa ja vasta toissijaisena vaihtoehtona on luottamusvaltuutettu, jos luottamusmiestä ei ole valittu, ei mielestäni sisällä perustuslaillisia ongelmia. Tätä tukee se, että työsopimuslakiin perustuva luottamusvaltuutettu on selkeästi toissijainen työehtosopimuksen perusteella valittuun luottamusmieheen nähden. Lisäksi työnantajan

järjestäytymisestä seuraa, että sekä työnantajalla että työnantajaliitolla on TehtoL:n mukainen valvontavelvollisuus, jota tehostaa TehtoL:n mukainen hyvityssakko, mikä turvaa työntekijöiden vähimmäisehtojen toteuttamista.

Kohta 2) on osin ongelmallisempi työehtosopimusautonomia näkökulmasta. Tosin se, että työnantaja ei ole järjestäytynyt, on eri asia kuin työntekijöiden järjestäytyminen, mikä ilmenee esim. ratkaisusta KKO 2022:35. Koska työnantaja ei ole järjestäytynyt, ei työnantajalla ole järjestäytyneen työnantajan tapaan TehtoL:iin perustuvaa valvontavelvollisuutta tai mahdollisuutta tiedustella työehtosopimuksen paikalliseen sopimiseen kelpuuttavien määräysten tulkinnasta ja soveltamisesta työnantajaliitosta. Vaikka perustuslakivaliokunta katsoi työsopimuslain (2001/55) säätämisen yhteydessä, että yleissitovuusjärjestelmän piirissä neuvottelu- ja sopimistasapainoa on mahdollista tukea lainsäädännöllä, kuten työaikalaissa on tehty [vanhaTAL (605/1996) 10 ja 11 §:n yleissitovaan työehtosopimukseen perustuva sopimus säännöllisestä työajasta], on lakisääteisten ratkaisuiden sijaan paikallinen sopiminen ja siihen liittyvä sopimistasapainon kehittäminen tapahtunut viimeisen 20 vuoden kuluessa nimenomaan normaalisitovien työehtosopimusten ja työehtosopimusautonomian piirissä.

Hallituksen esityksessä paikallisen tason neuvottelutasapainoa on pyritty parantamaan säätämällä erikseen luottamusvaltuutetun valmiuksista toimia henkilöstön edustajana paikallisia sopimuksia tehtäessä (ehdotettu TSL 13:3). Ehdotetun pykälän mukaan työnantajan on edistettävä luottamusvaltuutetun osaamiseen ja työpaikan toimintaympäristöön liittyviä valmiuksia. Pykälässä tai sen perusteluissa ei puhuta lainkaan työehtosopimusten paikalliseen sopimiseen kelpuuttavien määräysten osaamistarpeesta. Tältä osin luottamusvaltuutetun paikallista sopimista koskeva työehtosopimusoikeudellinen osaaminen on heikompaa verrattuna luottamusmieheen, jonka osalta työehtosopimuksissa on melko kattavat määräykset luottamusmieskoulutuksesta. Mielestäni olisi perusteltua, että perustuslakivaliokunta arvioisi, onko kyseinen pykälä riittävä turvaavaan luottamusvaltuutetun riittävää neuvottelu- ja sopimistasapainoa paikallisessa sopimissa ja sitä, turvaako ehdotettu pykälä riittävässä määrin työntekijän suojelun periaatteen toteutumista järjestäytymättömissä yrityksissä.

Hallituksen esityksessä esitetään, että myös lähetetyillä työntekijöillä olisi oikeus valita luottamusvaltuutettu edustamaan heitä yleissitovan työehtosopimuksen kelpuutuksessa tehtävien paikallisten sopimusten neuvotteluissa (ehdotettu laki työntekijöiden lähettämisestä annetun lain muuttamisesta 5 b §.) Lähetettävien työntekijöiden edellytykset ymmärtää suomalaisten työehtosopimusten paikalliseen sopimiseen kelpuuttavien määräysten sisältöä tai neuvotella tasapuolisesti ovat lähtökohtaisesti erittäin heikot. Koska lähetettyjen työntekijöiden voidaan katsoa tietyillä aloilla olevan jo valmiiksi haavoittuvassa asemassa, katson, että lähetettyjä työntekijöitä koskevaa sääntelyä tulisi arvioida suhteessa PL 18.1 §:ään.

Kohdan 3) katson olevan perusoikeudellisesta näkökulmasta problemaattisimman. Sen mukaan sellaiset työntekijät, jotka eivät ole työehtosopimuksen sidotun työntekijäjärjestön jäseniä (järjestäytymättömät ja ’väärään järjestöön’ kuuluvat) voivat valita enemmistöpäätöksin luottamusmiehen rinnalle työsopimuslain mukaisen luottamusvaltuutetun edustamaan heitä paikallisen sopimisen kysymyksissä. Tällöin paikallinen sopimus sovittaisiin sekä luottamusmiehen että luottamusvaltuutetun kanssa. Kuvattu järjestely

näyttäytyy ongelmallisena työehtosopimusautonomian ja valtion työehtosopimustoiminnan edistämisvelvoitteen näkökulmasta.

Katson, että kun lainsäädännössä luodaan luottamusmiehelle rinnakkainen – ei siis toissijainen – henkilöstön edustusjärjestelmä, on tämä perusoikeusarvioinnin näkökulmasta ongelmallinen ILO:n yleissopimuksen 135 5 artiklan näkökulmasta:

> *”Milloin yrityksessä on sekä ammattiyhdistysedustajia että valittuja luottamusmiehiä, on ryhdyttävä asianmukaisiin toimenpiteisiin, milloin on syytä, sen varmistamiseksi, ettei valittujen luottamusmiesten olemassaoloa käytetä heikentämään asianomaisten ammattiyhdistysten tai näiden edustajien asemaa,[--]”*

Näkisin, että luottamusvaltuutetun toiminta luottamusmiehen rinnalla on omiaan heikentämään luottamusmiehen asemaa ensisijaisena paikallisen sopimisen osapuolena ja muutenkin työpaikkatason toimijana. Lisäksi se, että paikallinen sopimus sovittaisiin sekä luottamusmiehen että luottamusvaltuutetun kanssa, voi johtaa kilpailuasetelmaan luottamusmiehen ja luottamusvaltuutetun välillä.

Lopuksi

Hallituksen esitys eduskunnalle paikallisen sopimisen edistämistä koskevaksi lainsäädännöksi sisältää useita muutoksia lainsäädäntöön monitahoisessa aihepiirissä, joka on aikaimmin määritetty työehtosopimuksin. Esitetyistä muutoksista voi seurata laajamittaisia vaikutuksia koko suomalaisen työmarkkinamallin toimintaan, kuten yleissitovuusjärjestelmään vähimmäistyöehtojen turvaajana. Näin ollen katson, että perustuslakivaliokunnan arvioinnissa on tarpeen kiinnittää huomiota myös kokonaisarviointiin sitä, miten ehdotetut muutokset vaikuttavat lyhyellä mutta myös pitkällä aikavälillä Suomen työmarkkinamalliin ja sen puitteissa rakentuneeseen institutionaaliseen kehikkoon.