Veli-Pekka Viljanen

HE 85/2024 vp paikallisen sopimisen edistämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 3.10.2024

1. Arvioinnin lähtökohtia

Hallituksen esityksessä mahdollisuuksia poiketa paikallisella sopimuksella työlainsäädännön erinäisistä säännöksistä laajennettaisiin nykytilaan verrattuna siten, että sopimismahdollisuus liittyisi myös työnantajakohtaisiin työehtosopimuksiin. Lisäksi työntekijäpuolta edustavana sopijapuolena voisi jatkossa olla myös valtakunnallisen työntekijäyhdistyksen jäsenyhdistys. Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että jatkossa myös järjestäytymättömillä työpaikoilla saisi soveltaa yleissitovan työehtosopimuksen paikallisen sopimisen mahdollistavia määräyksiä.

Työehtosopimuksessa on voitu edellyttää paikallisen sopimuksen sopijapuoleksi luottamusmiestä. Työehtosopimuslakiin ja työsopimuslakiin ehdotettavien muutosten mukaan paikallinen sopimus voitaisiin tehdä luottamusvaltuutetun kanssa, jos työehtosopimuksessa edellytettyä luottamusmiestä ei olisi, eikä työehtosopimuksessa olisi sovittu vaihtoehtoisesta tasapuoliset sopimisedellytykset turvaavasta menettelystä sen osalta, kuinka menetellään sanotun henkilöstön edustajan puuttuessa. Henkilöstön edustus määräytyisi siten ensisijaisesti työehtosopimuksen mukaan, mutta viime kädessä lain nojalla. Sääntely koskisi sekä järjestäytynyttä että järjestäytymätöntä työmarkkinakenttää.

Ehdotuksia on arvioitava erityisesti perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvatun ammatillisen yhdistymisvapauden näkökulmasta. Kyseisessä perustuslain säännöksessä turvataan ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi.

Ammatillisesta järjestäytymisvapaudesta on määräyksiä myös Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin lukeutuu vaatimus siitä, että rajoitus ei olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Siten ammatillista järjestäytymisvapautta koskevilla kansainvälisillä

ihmisoikeussopimuksilla ja niiden soveltamiskäytännöillä on tulkinnallista merkitystä myös perustuslain ammatillista yhdistymisvapautta koskevalle säännökselle.

Ammatillinen järjestäytymisvapaus on mainittu erikseen osana yhdistymisvapautta sekä kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 22 artiklassa että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklassa. Myös uudistetussa Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa turvataan ammatillinen järjestäytymisoikeus (5 artikla). Vastaavasti kollektiivinen neuvotteluoikeus on turvattu peruskirjan 6 artiklassa (ks. HE, s. 38-39). Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen perusteluissa luetellaan myös kolme ammatillista järjestäytymisoikeutta koskevaa ILO:n sopimusta (sopimukset n:o 87, 98 ja 151, ks. HE 309/1993 vp, s. 61). ILO:n sopimusten ammatillista järjestäytymisvapautta koskevia määräyksiä ja niiden tulkintakäytäntöä on asianmukaisesti selostettu hallituksen esityksessä (HE, s. 40-45).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut työehtosopimusten valtiosääntöoikeudellista asemaa yleisesti lausunnossaan PeVL 41/2000 vp. Valiokunta toteaa lausunnossaan, että työsuhteiden vähimmäisehdot määräytyvät nykyisin pitkälti työehtosopimusten mukaan. Tällaisen tilanteen taustalla on neuvotteluosapuolina olevien työnantajia ja työntekijöitä edustavien työmarkkinajärjestöjen välinen sopimustasapaino, joka on turvannut kulloisiinkin olosuhteisiin nähden työsuhteen ehtojen oikeasuhtaisen kehittämisen työelämän peruslain, työsopimuslain pohjalta. Työehtosopimukset muodostavat työoikeuden alalla merkittävän sääntelykeinon, jolla on pitkälle ulottuvia vaikutuksia yksilön oikeusasemaan.

Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteisiin kuuluvien asioiden järjestäminen työehtosopimuksilla pohjautuu työmarkkinaosapuolten sopimusvapauteen, joka nojautuu perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen ja joka työnantajan osalta lisäksi nauttii tietyssä laajuudessa perustuslain 15 §:ssä turvattua suojaa. Työehtosopimus on tästä näkökulmasta arvioituna perustuslakivaliokunnan mukaan sellainen sääntelykeino, jota perustuslain 80 § ei suoranaisesti koske. Tämä perustuslainkohta määrittelee julkisen vallan lainsäädäntövallan käyttämistä, ja on selvää, että jos valtion on tarkoitus antaa vastaavanlaisista seikoista oikeussääntöjä, niistä on säädettävä lailla. Työehtosopimusjärjestelmässä julkinen valta sen sijaan jättää työelämän sääntelyn olennaisin osin työmarkkinaosapuolille itselleen (PeVL 41/2000 vp, s. 2-3).

Perustuslakivaliokunta on myös todennut, että työehtosopimuksen yleissitovuuteen liittyvät tavoitteet ovat yhdensuuntaiset perustuslain 18 §:n 1 momentin sisältämän

työvoiman suojelua koskevan julkisen vallan velvoitteen kanssa. Merkittävää perustuslain 80 §:n kannalta on lisäksi, että työehtosopimusten yleissitovuus perustuu lain nimenomaisiin säännöksiin ja että lailla säädetään yleissitovuuden edellytyksistä ja siitä menettelystä, jossa valtakunnallinen työehtosopimus vahvistetaan yleissitovaksi. Valiokunta pitää työehtosopimusten yleissitovuutta perustuslain kannalta mahdollisena järjestelynä (PeVL 41/2000 vp, s. 4).

2. Valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Hallituksen esityksessä ehdotetaan työsopimuslakiin (1. lakiehdotus) lisättäväksi uusi 7 a §, joka koskee yleissitovaan työehtosopimukseen perustuvaa paikallista sopimista. Yleissitovaan työehtosopimukseen perustuva paikallinen sopimus voitaisiin tehdä työehtosopimuksen sallimissa rajoissa noudattaen työehtosopimuksen osapuolia ja menettelytapoja koskevia määräyksiä. Sopimusta tehtäessä ei kuitenkaan tarvitse noudattaa työehtosopimuksen neuvottelujärjestysmääräyksiä. Jollei toisin sovita, sopimus sitoo kaikkia työehtosopimuksen piirissä olevia työntekijöitä.

Jos työehtosopimuksen mukaan paikallisen sopimuksen osapuoleksi edellytetään luottamusmiestä, sopimus tehdään tämän kanssa. Luottamusmies edustaa tällöin kaikkia niitä työntekijöitä, joihin kyseistä työehtosopimusta sovelletaan. Työntekijöillä, jotka eivät ole työehtosopimukseen sitoutuneen työntekijäyhdistyksen jäseniä, on kuitenkin oikeus enemmistöpäätöksin valita luottamusmiehen rinnalle luottamusvaltuutettu edustamaan heitä paikallista sopimusta koskevissa kysymyksissä. Tällöin paikallinen sopimus on tehtävä luottamusmiehen ja luottamusvaltuutetun kanssa.

Jos työehtosopimuksen mukaan paikallisen sopimuksen osapuoleksi edellytetään luottamusmiestä, mutta tällaista ei ole valittu, eikä työehtosopimukseen sisälly tasapuolisia sopimisedellytyksiä turvaavia määräyksiä siitä, kuinka menetellään luottamusmiehen puuttuessa, voidaan paikallinen sopimus työehtosopimuksen estämättä tehdä luottamusvaltuutetun kanssa.

Lisäksi työehtosopimuslakiin (9. lakiehdotus) ehdotetaan sisällytettäväksi uusi 5 a §, jonka mukaan jos työehtosopimuksessa mahdollistetaan paikallisen sopimuksen tekeminen työnantajan ja luottamusmiehen välillä eikä työehtosopimukseen sisälly tasapuolisia sopimisedellytyksiä turvaavia määräyksiä siitä, kuinka menetellään luottamusmiehen

puuttuessa, voidaan paikallinen sopimus työehtosopimuksen estämättä tehdä luottamusvaltuutetun kanssa. Jollei toisin sovita, sopimus sitoo kaikkia työehtosopimuksen piirissä olevia työntekijöitä.

Ehdotuksissa mahdollistetaan tietyin edellytyksin poikkeaminen työehtosopimusten paikallista sopimista koskevista määräyksistä, mitä voidaan pitää merkityksellisenä puuttumisena työehtosopimusten osapuolten ammatilliseen järjestäytymisvapauden piiriin kuuluvaan osapuolten sopimusautonomiaan. Sinänsä on otettava huomioon, että paikallinen sopiminen edellyttää 9. lakiehdotuksen 5 a §:n mukaan, että tällaisen paikallisen sopimuksen tekeminen ylipäätään mahdollistetaan työehtosopimuksessa. Samoin yleissitovien työehtosopimusten osalta 1. lakiehdotuksen 7 a §:ssä edellytetään, että paikallinen sopimus voidaan tehdä ”työehtosopimuksen edellyttämissä rajoissa”.

9. lakiehdotuksen 5 a §:n mukaan paikallinen sopimus voidaan tehdä työpaikalla valitun luottamusvaltuutetun kanssa, jos työpaikalla ei ole luottamusmiestä eikä työehtosopimukseen sisälly tasapuolisia sopimisedellytyksiä turvaavia määräyksiä siitä, kuinka menetellään luottamusmiehen puuttuessa. Vastaavasti yleissitovien työehtosopimusten osalta voidaan työehtosopimus tehdä luottamusmiehen puuttuessa luottamusvaltuutetun kanssa (1. lakiehdotuksen 7 a § 3 mom.). Työntekijäyhdistykseen kuulumattomat työntekijät voivat enemmistöpäätöksin valita lisäksi luottamusmiehen rinnalle luottamusvaltuutetun, jolloin paikallinen sopimus tehdään luottamusmiehen ja luottamusvaltuutetun kanssa (7 a § 2 mom.).

Paikallinen sopimus voitaisiin niin ollen tehdä paitsi luottamusmiehen kanssa, jolloin paikallinen sopiminen säilyy työehtosopimuksen osallisen työntekijäjärjestön kontrollissa, myös luottamusvaltuutetun kanssa, jolla ei ole välttämättä vastaavia kytkentöjä työehtosopimuksen solmineeseen työntekijäjärjestöön. Tällä voi olla merkitystä myös sopijapuolten sopimustasapainon näkökulmasta.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan ehdotus (s. 108) rajoittuu tilanteeseen, jossa työehtosopimuksessa edellytettyä henkilöstön edustajaa ei ole eikä työehtosopimuksessa ole sovittu vaihtoehtoisesta menettelytavasta. ILO:n valvontakäytännöstä ei ole hallituksen esityksen perustelujen mukaan löydetty kannanottoa juuri tähän tilanteeseen. Esityksen perusteluissa todetaan, että siinä ei ehdoteta muutoksia nykytilaan siltä osin, että kun työehtosopimuksessa tarkoitettu luottamusmies on valittu, edustaa luottamusmies henkilöstöä paikallisen sopimuksen tekemisessä normaalisitovassa kentässä. Esityksen

tarkoituksena on mahdollistaa paikallinen sopiminen niissä tilanteissa, joissa työehtosopimuksessa edellytettyä luottamusmiestä ei syystä tai toisesta ole valittu. Luottamusmiestä sopijapuolena koskevan määräyksen ohittamisen ei esityksen säätämisjärjestysperusteluissa arvioida olevan ongelmallinen ILO:n sopimusten kannalta siltä osin kuin paikallinen sopiminen mahdollistetaan luottamusvaltuutetun kanssa tilanteessa, jossa luottamusmiestä ei ole.

Hallituksen esityksen mukaan yleissitovan työmarkkinakentän osalta ehdotetaan myös sääntelyä siitä, että työehtosopimuksessa sopijapuoleksi edellytetyn luottamusmiehen puuttuessa paikallisen sopimuksen voisi tehdä luottamusvaltuutetun kanssa. Sääntelyssä ei hallituksen esityksen mukaan arvioida olevan kyse työehtosopimusosapuolten sopimusautonomiaan puuttumisesta. Yleissitovuusjärjestelmä on lainsäädännöllä luotu järjestelmä, jonka rajat voidaan esityksen perustelujen mukaan määritellä lainsäädännöllä, eikä sen noudattaminen perustu sopimussidonnaisuuteen (HE, s. 108).

Pidän hallituksen esityksen perusteluja tältä osin ongelmallisina. Vaikka työehtosopimusten yleissitovuus onkin lainsäätäjän luoma järjestely, ei se merkitse sitä, ettei ammatilliseen järjestäytymisvapauteen olennaisesti kuuluvalla kollektiivisella neuvotteluoikeudella ja siitä johdettavilla oikeudellisilla vaatimuksilla työehtosopimusosapuolten sopimusautonomian kunnioittamisesta olisi mitään merkitystä arvioitaessa mahdollisuuksia poiketa paikallisesti työehtosopimuksen määräyksistä myös yleissitovuusjärjestelmän piirissä.

Kuten hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, luottamusmiehen asemaa turvataan ILO:n sopimusjärjestelmässä ensisijaisena henkilöstön edustajana. Tältä osin voidaan viitata erityisesti ILO:n sopimukseen n:o 135 työntekijäin edustajien suojelusta yrityksessä ja heidän toimintansa helpottamiseen. Sopimuksen 5 artiklassa todetaan, että milloin yrityksessä on sekä ammattiyhdistysedustajia että valittuja luottamusmiehiä, on ryhdyttävä asianmukaisiin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, ettei valittujen luottamushenkilöiden olemassaoloa käytetä heikentämään asianomaisten ammattiyhdistysten tai näiden edustajien asemaa.

Hallituksen esityksen perusteluissa keskeisimmäksi perusteeksi rajoittaa ”jossain määrin työehtosopimusosapuolten vapautta sopia paikallisen sopimisen määräyksistä” esitetään työnantajien yhdenvertaisen kilpailumahdollisuuksien ja tasapuolisten sopimusmahdollisuuksien turvaaminen. Tämän katsotaan liittyvän erityisesti yleiseen etuun, mutta myös

oikeuksien ja etujen turvaamiseen. Lisäksi ehdotetut muutokset katsotaan ”tarkoituksenmukaiseksi tavaksi saattaa normaalisitovuuskenttä ja yleissitovuuskenttä” samaan asemaan (HE, s. 106-107).

Kun otetaan huomioon, että ehdotukset ainakin jossain määrin rajoittavat perustuslaissa turvattua ammatillista yhdistymisvapautta heikentäessään työntekijäjärjestöjen asemaa paikallisessa sopimisessa, eivät ehdotusten tueksi esitetyt pitkälti työmarkkinapoliittiset näkökohdat vaikuta erityisen painavilta. Tältä osin on myös huomattava, että perustuslakivaliokunta on aikaisemmin nimenomaan tarkastellut työehtosopimuksen yleissitovuutta perustuslain yhdenvertaisuussäännösten näkökulmasta ja pitänyt sitä tältä kannalta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana (PeVL 41/2000 vp, s. 4).

Kokonaisarviona voidaan todeta, että ehdotettu sääntely, joka mahdollistaa paikallisten sopimusten tekemisen työehtosopimuksen määräyksistä poiketen tietyissä tilanteissa myös luottamusvaltuutetun kanssa, näyttäytyy vähintään jännitteisenä sen ammatilliseen yhdistymisvapauteen sisältyvän ja erityisesti ILO:n sopimusten soveltamiskäytännöstä ilmenevän periaatteen kanssa, joka korostaa luottamusmiehen asemaa ensisijaisena henkilöstön edustajana (ks. myös HE, s. 42-43, 106). Tosin tätä valtiosääntöoikeudellista ongelmaa lieventävänä seikkana on se, että normaalisitovassa työehtosopimuksessa paikallinen sopiminen olisi mahdollista vain, jos se on työehtosopimuksissa mahdollistettu. Lisäksi luottamusvaltuutetun asettaminen on selvästi toissijainen suhteessa luottamusmiehen valintaan eli se tulee kyseeseen vain, jos luottamismiestä ei ole asetettu. Yleissitovien työehtosopimusten osalta hallituksen esitys menee tältä osin pidemmälle lähtiessään siitä, että työntekijöiden enemmistöllä on mahdollisuus asettaa luottamusmiehen rinnalle luottamusvaltuutettu. Tältäkin osin tosin paikallinen sopimus voidaan tehdä vain ”työehtosopimuksen sallimissa rajoissa”.