Anu Mutanen, OTT, apulaisprofessori 2.10.2024

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE PAIKALLISEN SOPIMISEN EDISTÄMISTÄ KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI (HE 85/2024 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä esityksestä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksia työlainsäädäntöön paikallisen sopimisen edistämiseksi. Muutoksia ehdotetaan tehtäväksi työsopimuslakiin, merityösopimuslakiin, työaikalakiin, merityöaikalakiin, vuosilomalakiin, merimiesten vuosilomalakiin, opintovapaalakiin, yhteistoimintalakiin, työehtosopimuslakiin, työntekijöiden lähettämisestä annettuun lakiin ja sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin.

Esityksessä ehdotetaan, että jatkossa myös työnantajakohtaisilla työehtosopimuksilla voisi poiketa työlainsäädännön useista säännöksistä. Myös järjestäytymättömillä työpaikoilla saisi soveltaa yleissitovan työehtosopimuksen paikallisen sopimisen mahdollistavia määräyksiä.

Työntekijäpuolta edustavana sopijapuolena voisi olla myös valtakunnallisen työntekijäyhdistyksen jäsenyhdistys. Työntekijäyhdistyksen tarkoitusta arvioitaessa huomioitaisiin yhdistyksen muodollisen tarkoituksen lisäksi yhdistyksen tosiasialliset päämäärät ja toiminta.

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. Luottamusvaltuutetun asemaa parannettaisiin siten, että jos tämä tekee henkilöstön edustajana paikallisia sopimuksia, työnantajan olisi edistettävä tämän osaamiseen ja työpaikan toimintaympäristön tuntemukseen liittyviä valmiuksia siinä määrin kuin se on tarpeen henkilöstön edustajan tehtävän hoitamiseksi.

Esitys liittyy pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan. Esityksen tarkoituksena on edistää paikallista sopimista. Paikallisen sopimisen mahdollisuudet tulisivat esityksen mukaan nykyistä tasavertaisemmin käyttöön eri työpaikoilla riippumatta siitä, onko työnantaja järjestäytynyt tai onko henkilöstö valinnut itselleen työehtosopimuksessa tarkoitettua edustajaa.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025. Sääntelyyn sisältyisi lisäksi siirtymäsäännöksiä.

Esitykseen sisältyy ehdotusten suhdetta perustuslakiin koskeva jakso. Jaksossa on tarkasteltu tai viitattu perustuslain 2 §:n 3 momenttiin (oikeusvaltioperiaate), 6 §:ään (yhdenvertaisuus),

8 §:ään (rikosoikeudellinen laillisuusperiaate), 13 §:n 2 momenttiin (ammatillinen yhdistymisvapaus), 15 §:ään (omaisuuden suoja), 18 §:n 1 momenttiin (julkisen vallan velvoite huolehtia työvoiman suojelusta), 21 §:ään (oikeusturva), 80 §:ään (lain ala) ja 81 §:ään (valtion veroista ja maksuista). Lisäksi huomioon on otettu perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä. Perustuslakijaksossa on tuotu esiin myös ILOn yleissopimuksia (nro 98, 135 ja 154) sekä uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja. Säätämisjärjestysperusteluissa on erikseen tarkasteltu paikallisen sopimisen mahdollistamista yleissitovan työehtosopimuksen perusteella, työnantajakohtaisia työehtosopimuksia, laiminlyöntimaksua sekä Ahvenanmaan itsehallintolakia. Esityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Ehdotetun sääntelyn työoikeudellisen merkittävyyden ja osin uudenlaisen valtiosääntöoikeudellisen arviointitilanteen vuoksi katson tarpeelliseksi käydä seuraavassa läpi kattavasti työ- ja virkaehtosopimusjärjestelmää koskevan olemassa olevan keskeisen arviointiperustan. Tämän jälkeen teen arviointia ehdotusten kokonaisuudesta, kuitenkin siten, että olen säännöstasolla yksilöinyt vain työsopimuslakia ja työehtosopimuslakia koskevat ehdotukset. Nämä havaintoni koskevat myös esitykseen kuuluvien muiden lakiehdotusten vastaavia säännöksiä ilman nimenomaista mainintaakin.

Arviointiperusta

Yleistä työ- ja virkaehtosopimusjärjestelmästä perustuslain kannalta

Työsuhteiden vähimmäisehdot määräytyvät nykyisin pitkälti työehtosopimusten mukaan. Vain pieni osa työsuhteista on työehtosopimusjärjestelmän ulkopuolella. Työehtosopimukset muodostavat työoikeuden alalla merkittävän sääntelykeinon, jolla on pitkälle ulottuvia vaikutuksia yksilön oikeusasemaan. (PeVL 41/2000 vp, s. 2.) Samalla kyse on useiden perustuslain säännösten kannalta merkityksellisestä järjestelmästä. Merkitystä on etenkin perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvatulla ammatillisen yhdistymisvapaudella ja 18 §:n 1 momentissa asetetulla julkisen vallan velvoitteella työvoiman suojeluun sekä 80 §:n 1 momentissa säädetyllä lailla säätämisen vaatimuksella. Osaltaan merkityksellisiä tältä kannalta ovat myös perustuslain 6 § yhdenvertaisuudesta sekä 15 §:ssä turvattu omaisuudensuoja.

Työ- ja virkaehtosopimusjärjestelmää on tarkasteltu perustuslain kannalta perustuslakivaliokunnan aiemmassa tulkintakäytännössä. Nyt käsiteltävänä olevien muutosten kohteena oleva lainsäädäntö on monilta osin säädetty voimaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. työsopimuslaista PeVL 41/2000 vp, merityösopimuslaista PeVL 43/2010 vp, työaikalaista PeVL 77/2018 vp ja vuosilomalaista PeVL 1/2005 vp). Lisäksi tämän lainsäädännön muutoksia on käsitelty perustuslakivaliokunnassa (ks. vuosilomalain muutos PeVL 4/2016 vp ja työsopimuslain ja muun muassa työehtosopimuslain muutos PeVL 9/2024 vp).

Ammatillinen yhdistymisvapaus

Ehdotukset paikallisen sopimisen laajentamisesta ovat merkityksellisiä erityisesti perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvatun ammatillisen yhdistymisvapauden kannalta. Jokaisella on perustuslain 13 §:n 2 momentin mukaan 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. (Ks. esim. PeVL 12/2003 vp, s. 2—3, PeVL 3/1998 vp, s. 3). Yhdistymisvapaussäännöksen esitöiden mukaan ammatillinen yhdistymisvapaus merkitsee myös, ettei vapauttaan käyttävälle saa aiheutua siitä haitallisia seuraamuksia (HE 309/1993 vp, s. 61, ks. esim. PeVL 9/2024 vp, kappale 2 ja 24). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että yksilöllisten sanktioiden mahdollisuus saattaa muodostua tosiasialliseksi esteeksi ammatillisen järjestäytymisvapauden käyttämiselle (ks. PeVL 9/2024 vp, kappale 24, PeVL 20/2021 vp, kappale 10).

Työsopimuslain 13 luvun 1 §:n sisältää nimenomaiset säännökset perustuslain 13 §:ssä turvatusta positiivisesta ja negatiivisesta yhdistymisvapaudesta (ks. PeVL 41/2000 vp, s. 8).

Perustuslakivaliokunta on ammatillista järjestäytymisvapautta arvioidessaan viitannut Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin (PeVL 9/2024 vp, kappale 6). 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).

Julkisen vallan velvoite huolehtia työvoiman suojelusta

Ehdotukset ovat merkityksellisiä myös perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta, jossa edellytetään, että julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Perustuslain esitöiden mukaan säännöksellä on merkitystä ennen kaikkea työsuojelussa ja siihen liittyvässä toiminnassa. Julkisen vallan on huolehdittava työolojen turvallisuudesta ja terveellisyydestä. Säännöksen piiriin kuuluu työsuojelu sanan laajassa merkityksessä, jolloin siihen sisältyy myös esimerkiksi työaikasuojelu. (HE 309/1993 vp, s. 69, ks. PeVL 77/2018 vp, s. 2.)

Työ- ja virkaehtosopimusjärjestelmä lailla säätämisen vaatimuksen kannalta

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Perustuslain perustelujen mukaan tämä lause kattaa myös virkamiesten oikeusaseman perusteet (HE 1/1998 vp, s. 131). Perustuslakivaliokunta on tämän myös vahvistanut (PeVL 3/2000 vp, s. 3). Perustuslain 80 §:ssä ei ole mainintaa siitä, että näistä seikoista voitaisiin sopia työ- ja virkaehtosopimuksilla. Perustuslain esitöissä ei ole otettu kantaa työehtosopimusten ja perustuslain 80 §:n väliseen suhteeseen (HE 1/1998 vp, s. 130–133, PeVM 10/1998 vp, s. 23). Työ- ja virkaehtosopimusjärjestelmä on kuitenkin vakiintunut jo paljon ennen vuonna 2000 voimaan tullutta perustuslakia, eikä sen säätämisen yhteydessä tuotu esiin, että voimassa ollutta järjestelmää pitäisi muuttaa. Järjestelmät perustuvat lakiin, ja laissa määrätään, minkälaisia asioita sopimuksissa voidaan käsitellä. (PeVL 1/2005 vp, s. 3.) Työehtosopimuksia sääntelee työehtosopimuslaki.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että työehtosopimuksilla voidaan puuttua yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Valiokunnan mielestä perustuslain 80 § sääntelee asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä eikä sellaisenaan koske sitä, mistä työelämän kysymyksistä voidaan sopia työehtosopimuksella. Kysymys on siitä, mistä työelämän asioista ylipäätään säädetään lailla ja mitkä järjestetään työmarkkinaosapuolten keskinäisin sopimuksin.

Työehtosopimus on tästä näkökulmasta arvioituna sellainen sääntelykeino, jota perustuslain 80 § ei suoranaisesti koske. (PeVL 1/2005 vp, s. 3.)

Perustuslain 80 §:n 1 momentti 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. Tämä perustuu työmarkkinaosapuolten sopimusvapauden periaatteeseen, joka nojautuu perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen ja joka työnantajan osalta lisäksi nauttii tietyssä laajuudessa perustuslain 15 §:ssä turvattua suojaa. (PeVL 41/2000 vp, s. 2–3, ks. PeVL 77/2018 vp, s. 2.) Perustuslakivaliokunta on katsonut, että edellä lausuttu koskee myös virkaehtosopimuksia. (PeVL 1/2005 vp, s. 3.)

Perustuslakivaliokunnan mielestä lainsäätäjä ei kuitenkaan saa siirtää mitä tahansa asioita sovittavaksi työ- tai virkaehtosopimuksin, sillä perustuslain 80 §:n 1 momentti asettaa sille äärirajat, jotka tulee harkita kunkin asian kohdalta erikseen. Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää aina lailla. Valiokunta on lisäksi todennut, että on välttämätöntä, että mahdollisuus poiketa lain säännöksistä työ- ja virkaehtosopimuksin on riittävän täsmällisesti määritelty ja sisällölliseltä ulottuvuudeltaan täsmällisesti rajattu (PeVL 1/2005 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että lain säännöksistä poikkeamista työ- ja virkaehtosopimuksella tulee tarkastella perustuslain 80 §:n 1 momentin valossa siltä osin kuin se koskee asioita, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Valiokunta on pitänyt työsopimuslain yhteydessä tällä tavoin valtiosääntöoikeudellisesti huomionarvoisina ehdotuksia, jotka koskevat mahdollisuutta poiketa sairausajan palkkaa, lomauttamisen perusteita, irtisanomisen johdosta suoritettavaa vahingonkorvausta sekä kanneaikaa koskevista säännöksistä. (Ks. PeVL 41/2000 vp, s. 6–7.) Lisäksi vuosilomalain yhteydessä perustuslakivaliokunta piti työntekijän oikeutta ansaita vuosilomaa sellaisena työntekijän oikeuksien keskeisiin perusteisiin kuuluvana asiana ja työvoiman suojeluun kuuluvana velvollisuutena, josta julkisen vallan on perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan huolehdittava. Sen vuoksi sitä ei voida jättää pelkästään työ- tai virkaehtosopimuksin järjestettäväksi, vaan siitä tulee säätää lailla. (PeVL 1/2005 vp, s. 3).

Yleissitovuus perustuslain kannalta

Perustuslakivaliokunta on pitänyt työehtosopimuksen yleissitovuutta perustuslain kannalta mahdollisena järjestelynä. Se on katsonut, että yleissitovuuden tavoitteet ovat yhdensuuntaisia perustuslain 18 §:n 1 momentin sisältämän työvoiman suojelua koskevan julkisen vallan velvoitteen kanssa. Yleissitovuuden avulla pyritään valiokunnan mukaan varmistamaan järjestäytymättömässä kentässä tiettyjen vähimmäisehtojen täyttyminen kaikissa asianomaisen alan työsopimuksissa. Näin turvataan käytännössä se, että kullakin alalla työntekijöiden palkkausetujen, työsuhdeturvan ja työsuojelun vähimmäistaso ovat samat siitä riippumatta, onko työntekijä järjestäytyneen vai järjestäytymättömän työnantajan palveluksessa. Perustuslakivaliokunnan mukaan merkittävää on lisäksi ollut perustuslain 80 §:n kannalta se, että yleissitovuus perustuu lain nimenomaisiin säännöksiin ja että lailla säädetään yleissitovuuden edellytyksistä ja siitä menettelystä, jossa valtakunnallinen työehtosopimus vahvistetaan yleissitovaksi. (PeVL 77/2018 vp, s. 2–3, PeVL 1/2005 vp, s. 4, PeVL 41/2000 vp, s. 3.)

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaisen lailla säätämisen vaatimuksen kannalta työehtosopimuksen yleissitovuuden oikeutus sääntelykeinona ei järjestäytymättömiin työnantajiin ulottumisen osalta ole sellaisenaan palautettavissa osapuolten sopimusvapauteen. Näiden työnantajien kannalta kysymyksessä on päinvastoin omaisuuden perustuslainsuojan näkökulmasta heidän sopimusvapauteensa kohdistuva rajoitus. (Ks. PeVL 41/2000 vp, s. 3.)

Perustuslakivaliokunta on pitänyt yleissitovuutta merkityksellisenä myös perustuslain 13 §:n 2 momentin kannalta siltä osin kuin siinä on turvattu ns. negatiivinen yhdistymisvapaus eli vapaus olla kuulumatta yhdistykseen. Valiokunnan mukaan yleissitovuus ei sinänsä merkitse järjestäytymisvelvollisuutta eikä tee järjestäytymätöntä työnantajaa sidotuksi työehtosopimukseen työehtosopimuslaissa tarkoitetulla tavalla ja siinä säädetyin velvollisuuksin. (Ks. PeVL 41/2000 vp, s. 3–4.) Lisäksi yhdistykseen kuulumiseen tai sen ulkopuolella olemiseen liittyvien mahdollisten merkittävien epäedullisten seuraamusten sallittavuuden näkökulmasta tilanne voi olla merkityksellinen myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännösten kannalta. (Ks. PeVL 41/2000 vp, s. 4.)

Paikallinen sopiminen perustuslain kannalta

Perustuslakivaliokunta on nostanut kysymyksen paikallisesta sopimisesta esille työsopimuslain säätämisen yhteydessä. Se kiinnitti huomiota työsopimuslain 13 luvun 8 §:ään yleissitovan työehtosopimuksen laista poikkeavista määräyksistä, jonka piiristä poissuljetaan työehtosopimusmääräykset, jotka edellyttävät paikallista sopimista. Tämä rajaus merkitsee valiokunnan mukaan käytännössä sitä, että järjestäytymättömät työnantajat eivät saa hyväkseen sellaisia työnantajan kannalta edullisia ratkaisuja, joista järjestäytyneessä kentässä on paikallisesti sovittu. Kysymys on mahdollisuudesta sopia työntekijöiden kanssa alan työehtosopimuksen alittavista työehdoista. (PeVL 41/2000 vp, s. 4.)

Perustuslakivaliokunta toi lisäksi esille perusteet, joiden mukaan järjestäytyneessä kentässä voidaan turvata myös paikallisella tasolla samanlainen neuvottelu- ja sopimistasapaino kuin valtakunnallisten työnantaja- ja työntekijäyhdistysten välillä vallitsee. Lisäksi luottamusmiesjärjestelmän ja muiden keinojen avulla on valiokunnan mukaan mahdollista varmistua työehtosopimuksen määräysten noudattamisesta. Järjestäytymättömässä kentässä ei ole samanlaista valvontajärjestelmää. (PeVL 41/2000 vp, s. 4.)

Toisaalta perustuslakivaliokunta katsoi, että työntekijäin suojelun tavoitteesta lähtevien perustelujen painavuutta ja hyväksyttävyyttä arvioitaessa on otettava huomioon se, että neuvottelu- ja sopimistasapainoa paikallisella tasolla on mahdollista turvata yleissitovuuden piirissä olevien työpaikkojen osalta myös lainsäädäntöteitse. Lainsäädännössä on tietyissä rajoissa ja erityisessä menettelyssä sallittu paikallinen sopiminen myös järjestäytymättömässä kentässä. (PeVL 41/2000 vp, s. 4.)

Perustuslakivaliokunta piti tarkoitetun tasapainon ja valvonnan kannalta paikallistasolla merkityksellisenä työsopimuslain säännöksiä luottamusvaltuutetusta. Merkityksellistä on myös se, että työrauhavelvoite ei sido järjestäytymättömän kentän työntekijöitä. Yleissitovuuden piirissä olevat työntekijät voivat näin ollen pyrkiä huolehtimaan työtaistelutoimin työehtojen tasosta alan työehtosopimuksen voimassaolosta riippumatta. Ehdotetun eron tekemistä

perusteltiin nykyistä työsopimuslakia säädettäessä työntekijäin suojelun tavoitteesta käsin. Perustuslakivaliokunta piti tätä perustetta perustuslain 18 §:n 1 momentin lopussa oleva säännös huomioon ottaen valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävä. Tästä syystä valiokunta piti kyseistä ehdotusta mahdollisena niin perustuslain 6 §:n 2 momentin kuin 13 §:n 2 momentin kannalta. (PeVL 41/2000 vp, s. 4.)

Tällaisen perusoikeuksiin läheisessä yhteydessä olevan sääntelyn kysymyksessä ollen ei ole perustuslakivaliokunnan mukaan aivan ongelmatonta, että järjestäytymättömän työnantajan asema jäisi kokonaan riippumaan siitä, mitä asioita valtakunnalliset työmarkkinajärjestöt siirtävät työehtosopimuksessa paikallisesti sovittaviksi. Valiokunta katsoi, että saattaisi olla selvintä säätää laissa, millaisilla edellytyksillä tai missä tarkoituksessa 13 luvun 7 §:ssä mainittuja asioita voidaan valtakunnallisessa työehtosopimuksessa jättää paikallisesti sovittaviksi. (Ks. PeVL 41/2000 vp, s. 4.)

Perustuslakivaliokunta toi esille myös sen, että arvioinnissa ei tullut sivuuttaa sitä, että esitys rakentui tältä osin jo voimassa oleville työlainsäädännön periaatteille ja että esityksessä itse asiassa laajennettiin yleissitovuuden piirissä olevien työnantajien mahdollisuuksia soveltaa valtakunnallisten työmarkkinaosapuolten sopimia poikkeamia työsopimuslain 13 luvun 7 §:ssä tarkoitetuissa asioissa. (Ks. PeVL 41/2000 vp, s. 4–5.) Nämä asiat ovat suureksi osaksi sellaisia, että niistä sopimiseen paikallisesti ei ole ollut yleistä tarvetta. Tilanne ei ollut tuolloin valiokunnan mielestä johtanut niin merkittäviin eri työnantajaryhmien asemaa erilaistaviin vaikutuksiin, että niitä olisi pidettävä perustuslain 18 §:n 1 momentin mukainen tavoite huomioon ottaen liiallisina negatiivisen yhdistymisvapauden toteutumiselle myös käytännössä. (Ks. PeVL 41/2000 vp, s. 5.)

Nykyistä työsopimuslakia säädettäessä todettiin, että vielä silloin ei ole tarkoituksenmukaista laajentaa valtakunnallisten työnantajajärjestöjen ulkopuolella olevien työnantajien mahdollisuuksia pelkästään yleissitovuuden perusteella käyttää työehtosopimuksissa työpaikoille siirrettyä sopimismahdollisuutta. Perustuslakivaliokunta korosti seurannan tärkeyttä ja huomautti, että siinä on perustuslain kannalta pidettävä silmällä työntekijäin suojelun toteutumista, yleissitovuuden piirissä olevien työnantajien aseman mahdollisia muutoksia etenkin negatiivisen yhdistymisvapauden kannalta sekä kilpailutilanteen kehittymistä. (Ks. PeVL 41/2000 vp, s. 5.)

Työaikalain säätämisen yhdessä perustuslakivaliokunta piti valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana rajattua mahdollisuutta paikallisilla sopimuksilla poiketa lain säännöksistä säännöllisestä työajasta (PeVL 77/2018 vp, s. 3). Vaikka työaikaa koskevat säännökset toteuttavat sinänsä perustuslain 18 §:n 1 momentin tarkoittamaa julkisen vallan velvoitetta huolehtia työvoiman suojasta, kyseinen perustuslain kohta ei kuitenkaan nimenomaan osoita työaikasääntelyä yksinomaan lainsäätäjän kompetenssiin, vaan säännöksen esitöidenkin mukaan työaika määräytyisi lakien ja sopimusten perusteella (HE 309/1993 vp, s. 69, ks. PeVL 41/2000 vp, s. 2–3). Perustuslakivaliokunta on pitänyt lisäksi yleissitovuutta koskevan linjansa mukaisena vuosilomalain sääntelyä (31 §) siitä, että yleissitovaa työehtosopimusta noudattava työnantaja saa noudattaa eräitä myös työntekijän haitaksi lain säännöksistä poikkeavia määräyksiä, jos määräysten soveltaminen ei edellytä paikallista sopimista (PeVL 1/2005 vp, s. 4).

Arviointi

Työlainsäädäntö kuuluu yksilöiden oikeusaseman kannalta keskeiseen lainsäädäntöön ja siihen liittyy useita perustuslain kannalta merkityksellisiä kysymyksiä. Esitystä voi pitää merkittävänä myös siksi, että se voi muuttaa suomalaisen työehtosopimusjärjestelmän keskeisiä piirteitä ja heikentää työntekijän suojelua. Tämä koskisi etenkin paikallisen sopimisen vaikutusta valtakunnallisten työehtosopimusten yleissitovuuteen ja työnantajien järjestäytyneisyyteen.

Nyt ehdotettu paikallisen sopimisen järjestelmä on laajuudeltaan aiemmasta merkittävästi poikkeava eikä sitä vastaavan järjestelmän perustuslainmukaisuudesta ole siten suoranaista aikaisempaa soveltamiskäytäntöä. Näin ollen kyse on osaltaan uudenlaisesta valtiosääntöoikeudellisesta arviointitilanteesta. Toisaalta huomioon on otettava se, että paikallinen sopiminen ei sinällään ole täysin uusi työelämän järjestely. Ylipäätään nyt ehdotetun sääntelyn arvioinnissa on aikaisempien arviointitilanteiden erityisyydestä huolimatta otettava soveltuvin osin huomioon ne lähtökohdat, jotka hahmottuvat perustuslakivaliokunnan aiemmasta työlainsäädäntöä koskevasta käytännöstä (ks. PeVL 9/2024 vp, kappale 4).

Ehdotetulla sääntelyllä voi olla pitkälle ulottuvia vaikutuksia yksilön oikeusasemaan. Esityksen mukaan ehdotuksella puututaan ammatilliseen yhdistymisvapauteen perustuvaan työehtosopimusosapuolten sopimusautonomiaan (s. 112). Lailla säädettyä mahdollisuutta poiketa työehtosopimuksen paikallisen sopimisen määräyksistä voi pitää perusoikeusrajoituksena. Henkilöstön edustusta paikallisen sopimuksen tekemisessä koskevan määräyksen sivuuttaminen lailla merkitsisi rajoitusta sopimusautonomiaan erityisesti siinä mielessä, että siinä paikallinen sopiminen siirtyisi sopimusautonomian ulkopuolelle. Toisaalta esityksellä voi nähdä myös olemassa olevia perusoikeusrajoituksia purkavaakin vaikutusta etenkin paikallisen sopimisen kieltojen poistamista koskevien ehdotusten (työsopimuslaki 2 luvun uusi 7a §) välityksin siltä osin kuin järjestäytymättömien työnantajien perustuslain 15 §:n mukaiseen omaisuuden suojaan kuuluvaa sopimusvapautta on nykytilassa rajoitettu.

Näin ollen ehdotuksia on arvioitava mainittujen työoikeudellisen sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtien ohella perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta (ks. PeVL 25/1994 vp, s. 5). Esityksessä on kiinnitetty huomiota näihin seikkoihin ja muun ohella tehty ihmisoikeusvelvoitteisiin liittyvää arviointia. Valtiosääntöoikeudelliset arviointiperusteet on esityksessä nähdäkseni esitetty varsin asianmukaisesti. Esityksessä ei toisaalta ole erikseen arvioitu perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia. Lisäksi vaihtoehtoisten toteutustapojen tarkastelussa on esille nostettu vain kysymys henkilöstön edustuksesta paikallisen sopimuksen sopijapuolena.

Mainittujen valtiosääntöoikeudellisten lähtökohtien valossa voi nyt käsillä olevan ehdotuksen osaltakin todeta, että paikallinen sopimus ei sinänsä ole sellainen sääntelykeino, jota tulisi arvioida suhteessa perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaiseen lailla säätämisen vaatimukseen. Kuitenkin jos sopimiskompetenssista säädetään lailla, asetelmaan tulee mukaan julkisen vallan käytön elementti, jolloin sopimisen kokonaisuutta arvioitaessa on syytä kiinnittää huomiota muun muassa työvoiman suojeluun, josta julkisen vallan on perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan huolehdittava.

Esitykseen sisältyy ehdotuksia, joilla voi nähdä työvoiman suojelua toteuttavaa merkitystä. Työntekijöiden oikeuksien toteutumisen kannalta tällä tavoin myönteisenä voi pitää niin sanottuja keltaisia työehtosopimuksia koskevaa sääntelyä (työehtosopimuslain 1 §:n muutettava 2 momentti), vaikkakin sitä voi myös pitää lähinnä nykytilaa selkeyttävänä. Työvoiman suojelun näkökulmasta myönteisenä voi pitää myös ehdotettavaa laiminlyöntimaksua (työsopimuslain 2 luvun uusi 7 b–d §). Katson, että tätä sanktiointia voi pitää välttämättömänä, jotta voidaan varmistaa paikallisiin sopimukseen kohdistuva kattava ja riittävä työsuojeluviranomaisen suorittama valvonta sekä siten osaltaan turvata työvoiman suojelun toteutumista.

Toisaalta esitykseen sisältyy useita työntekijöiden suojelun kannalta huolta aiheuttavia piirteitä. Esimerkiksi edustusta koskevan määräyksen sivuuttaminen lailla vaikuttaa olevan huonosti yhteensopiva sopimusautonomian periaatteen kannalta. Tämä ongelman kannalta ei ole merkityksetöntä, että ehdotettuun sääntelyyn liittyy ongelmakohtia siinä, miten lähtökohta tasapuolisten sopimismahdollisuuksien turvaamisesta on kaikilta osin otettu huomioon. Vaikka esitykseen sisältyy henkilöstön asemaa turvaavia säännöksiä, esityksellä ei nähdäkseni turvattaisi kattavasti sopimismahdollisuuksien tasapuolisuutta työntekijäpuolen kannalta esimerkiksi menettelyllisin takein. Samalla jää avoimuutta siitä, mikä muodostaakaan hyväksyttävän perusteen poiketa sopimusautonomiasta tältä osin.

Perusoikeuksien rajoittamisen hyväksyttävän perusteen osalta huomio kiinnittyy esityksen tavoitteenasetteluun samaan tapaan kuin perustuslakivaliokunta on aiemmin työlainsäädännön yhteydessä nostanut esille ongelmia hallituksen esityksen tarkoitusperissä (ks. PeVL 4/2016 vp, s. 4). On siten merkille pantavaa, että esityksen yksinomaisena tavoitteena on lisätä ja edistää paikallista sopimista siten, että paikallisen sopimisen mahdollisuudet olisivat nykyistä tasavertaisemmin käytettävissä riippumatta työnantajan järjestäytymisestä. Tavoitteeksi ei nimenomaisesti yksilöidä esimerkiksi perustuslain 18 §:n 1 momenttiin sisältyvää työnvoiman suojelun velvoitetta tai vaikkapa saman pykälän 2 momentin mukaista velvoitetta työllisyyden edistämiseen. Nähdäkseni paikallisen sopimisen edistämisen tavoite sellaisenaan ei voine muodostaa perusoikeuksien rajoittamisen kannalta hyväksyttävää perustetta. Arvioni mukaan valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävän rajoitusperusteen yksilöinti jää esityksen valossa epäselväksi, vaikkakin säätämisjärjestysperusteluissa on viittauksia muun ohella työnantajan kilpailukyvyn ja tuottavuuden ja työmarkkinoiden joustavuuden sekä työpaikkojen säilyttämisen näkökohtiin. Tämä tavoitteenasettelun ongelmallisuus vaikuttaa samalla siten, että ehdotusten oikeasuhtaisuuden arviointiperusta muodostuu riittämättömäksi. Myös yksilöidyt perusteet ehdotettavan sääntelyn välttämättömyydestä jäävät havaintojeni mukaan puuttumaan. Osaltaan tähän liittyen voi esimerkiksi kysyä, miksi on tarpeellista ulottaa ehdotukset koskemaan myös valtiosektoria.

Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen osalta huomio kiinnittyy sääntelyyn paikallisen sopimisen mahdollistamisesta luottamusmiehen puuttuessa siitä, että työnantajan on edistettävä luottamusvaltuutetun osaamiseen ja työpaikan toimintaympäristön tuntemukseen liittyviä valmiuksia siinä määrin kuin se on tarpeen henkilöstön edustajan tehtävän hoitamiseksi (työsopimuslain 13 luvun 3 §:n uusi 3 momentti). Mielestäni tämä työntekijän tasapuolisen neuvotteluaseman turvaamisen kannalta varsin keskeinen säännös jää ongelmallisen avoimeksi ja yleistasoiseksi.

Pidän myös tarpeellisena nostaa yleisellä tasolla esille työoikeudellisten sääntelyjärjestelmän vaikeaselkoisuuden. Työehtosopimusjärjestelmä on monimutkainen ja varsin epäselvä kokonaisuus, eikä nyt käsillä oleva esitys ainakaan selkeytä tilannetta. Ehdotetun sääntelyn yhteydessä on siten syytä tuoda esiin perustuslakivaliokunnan aiemmat kannat työoikeudellisen sääntelyn vaikeaselkoisuudesta ja tarpeesta kiinnittää huomiota lainsäädännön perusedellytyksiin kuuluvaan selkeyteen ja täsmällisyyteen. Ainakin osaksi työoikeudellisten sääntelykeinojen moninaisuudesta johtuu, että yksittäisten henkilöiden voi olla vaikea saada selville, minkä sisältöiset työsuhteen ehtoja koskevat normit ovat sovellettavina (ks. PeVL 41/2000 vp, s. 8). Kyse on keskeisimmistä työelämää ja työntekijöiden hyvinvointia sääntelevistä laeista, jotka jokaisen työntekijän, virkamiehen ja työnantajan tulisi kohtuudella voida ymmärtää (ks. PeVL 1/2005 vp, s. 2).

Työoikeudellisen sääntelyn osana on myös tarpeellista nostaa erikseen esille työelämän riitatilanteita koskevat tuomioistuinten toimivallan jakautumisen säännökset. Mainittu sääntely muodostaa jo voimassa olevassa lainsäädännössäkin epäselvän kokonaisuuden, jota nyt ehdotetut lainsäädäntömuutokset tekevät entistäkin vaikeaselkoisemmaksi ja monimutkaisemmaksi. Tällä on merkitystä myös perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan toteutumisen kannalta, ja pidänkin tarpeellisena kiinnittää huomiota tarpeeseen selkeyttää toimivaltajakoa työtuomioistuimen ja yleisen tuomioistuimen välillä.

Mikäli ehdotettu sääntely säädetään edellä mainitsemistani työoikeudellisen järjestelmän valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin ja perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin liittyvistä ongelmista huolimatta, on joka tapauksessa korostettava seurannan tärkeyttä. Tältä osin tulisi pitää perustuslain kannalta silmällä etenkin ehdotusten vaikutuksia työntekijöiden suojelun toteutumiseen, yleissitovuuteen ja negatiiviseen yhdistymisvapauteen sekä kilpailutilanteen kehittymiseen (ks. PeVL 41/2000 vp, s. 5).

Helsingissä 2.10.2024

Anu Mutanen, OTT, apulaisprofessori