PROFESSORI TAPIO BERGHOLM

ASIANTUNTIJALAUSUNTO 10.10.2024

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle asiantuntijalausunto koskien HE 85/2024 ja LA 26/2023

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta käsittelee hallituksen esitystä työsopimuslain muuttamisesta, lakialoitetta laiksi työntekijöiden edustajan tulkintaetuoikeudesta sekä näihin liittyviksi laeiksi. Valiokunta on pyytänyt allekirjoittaneelta kirjallisen lausunnon näistä esityksistä. Tarkastelen lausunnossani työmarkkinakäytäntöjen ja työlainsäädännön historiallista kehitystä ja työntekijäin edustajien kuulemisen ja vaikutusmahdollisuuksien muutosta. Paneudun muutamiin lakiesityksien yksityiskohtiin.

Perehdyttyäni hallituksen esitykseen esitän lausuntonani seuraavaa.

Valtakunnallisten työehtosopimusten tulo

Työsopimuslaki, työehtosopimuslaki ja työehtosopimukset määrittelevät työnantajien ja työntekijöiden oikeudet ja velvollisuudet. Näiden tavoitteina on ollut kaikkien osallisten oikeuksien ja velvollisuuksien tasapaino.

Valtakunnallisten työehtosopimusten yleistyminen ja vakiintuminen on tapahtunut Suomessa toisella tavalla kuin Skandinavian maissa. Tanskassa, Ruotsissa ja Norjassa työnantajajärjestöt pakottivat laajoilla työsuluilla tai työsulkujen uhilla ammattiliitot valtakunnallisiin yleissopimuksiin, joiden keskeinen sisältö oli, että työntekijöille taattiin järjestäytymisvapaus ja työnantajille työhönotto- ja työstä erottamisoikeus sekä työnjohto ja työnjakamisoikeus.(Ibsen-Jørgensen 1979; Kettunen 1994, sivu 311; Nycander 2002)

Alakohtaiset työnantajaliitot ajoivat valtakunnallisia työehtosopimuksia, jotta yksittäiset työnantajat eivät heikkoina taipuisi valtakunnallisten ammattiliittojen vaatimuksiin. Tanskassa ammattiliitot kutsuivat tätä toimintatapaa kiertoruuviksi (omgangskruen), jossa asteittain vaatimuksia korottamalla alan työläisten työehdot paranivat. (Ibsen-Jørgensen 1979) Valtakunnalliset työehtosopimukset olivat Skandinaviassa työnantajapuolen keino hillitä palkkapaineita ja lamavuosina jopa heikentää työehtoja.

Suomessa valtakunnalliset työehtosopimukset eivät vakiintuneet ennen vuoden 1918 kansalaissotaa. Suomalaiset työnantajajärjestöt suhtautuivat vihamielisesti työehtosopimuksiin kansalaissodan jälkeen. Vain kirjapainoalalla työehtosopimusperinne vakiintui. (Mansner 1981)

PROFESSORI TAPIO BERGHOLM

ASIANTUNTIJALAUSUNTO 10.10.2024

Suomen työmarkkinasuhteet muuttuivat sotavuosina ja rauhan tultua. Talvisodan puristuksessa Suomen Työnantajain Keskusliitto (STK) ja Suomen Ammattiyhdistysten Keskusliitto (SAK) antoivat vuonna 1940 yhteisen julkilausuman. Tämä tammikuun kihlaus avasi työmarkkinajärjestöjen neuvottelusuhteet. Liikealan organisaatiot antoivat maaliskuussa 1941 samanlaisen kannanoton. Työehtosopimussuhteiden puitteita raamittivat STK:n ja SAK:n yleissopimukset vuosilta 1944 ja 1946. (Mansner 1984; Valkonen 1987; Bergholm 2005)

Eduskunta antoi sota-aikana laajat taloudelliset säännöstelyvaltuudet hallitukselle. Hinnat ja palkat tulivat näin säännöstelyn piiriin. Toisin kuin muissa Pohjoismaissa valtiovalta vauhditti ratkaisevasti valtakunnallisten työehtosopimusten yleistymistä, kun hallituksen antama palkkasäännöstelypäätös 19.6.1945 velvoitti soveltamaan uudet palkkasäännöstelymääräykset työehtosopimuksin käytäntöön. (Bergholm 2015)

Tämä työehtosopimusjärjestelmien erilaiset syntyhistoriat selittävät sen, että Skandinavian maissa työnantajapuoli on yleensä kokenut valtakunnalliset työehtosopimukset omikseen ja Suomessa taas työtekijäpuoli on pääsääntöisesti kokenut työehtosopimukset saavutuksekseen. Työnantajat ovat ilmeisesti tämän vuoksi edistäneet muissa Pohjoismaissa paikallista sopimista työehtosopimuksien puitteissa.

Luottamusmiehen muuttuneet tehtävät ja asema

Työntekijäin luottamusmies mainitaan suomalaisessa lainsäädännössä hyvin varhain. Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus teollisuusammateissa olewain työntekijäin suojelemisesta 15.4.1889 mainitsee pykälässä 18, että ammattientarkastajan (työsuojelutarkastaja) tulee mm. saada tarpeellisia tietoja ”ammattiyhdistysten waltuusmiehiltä”. Asetus ammattientarkastuksesta vuodelta 1917 mainitsee jo luottamusmiehen.

Ammattiyhdistysliike käytti luottamusmies sanaa melko vapaamielisesti 1800-luvun lopulla ja 1900-luvun alussa. Luottamusmies saattoi olla ammattiliiton toimitsija, ammattiosaston yhdyshenkilö useammalle työpaikalle, ammattiosaston nimeämä edustaja yhdellä työpaikalla tai työpaikan järjestäytyneiden työläisten valitsema henkilö.

Lainsäädäntö (esim. työsääntölaki 1.6.1922) puolestaan määritteli luottamusmiehen työ- tai toimipaikan kaikkien työläisten valitsemaksi henkilöksi. Lainsäädäntö antoi luottamusmiehille oikeuden osallistua työturvallisuustarkistuksiin ja työsääntöjen laadintaan. (Kettunen 1994)

PROFESSORI TAPIO BERGHOLM

ASIANTUNTIJALAUSUNTO 10.10.2024

Työnantajat pyrkivät pitämään erillään ja eri henkilöinä lakisääteisen työsuojeluasioita hoitavan luottamusmiehen ja ammattiyhdistysliikkeen edustajana työehtosopimuksien ja työlainsäädännön soveltamista valvovista luottamusmiehistä. Tämä muuttui ensin niin, että nämä kaksi luottamusmiestä käytännössä yhdistyivät toisen maailmansodan jälkeen. (Kettunen 1994)

Työsuojelulainsäädännön kehittyessä työsuojelun ja työehtojen valvontaan valittujen henkilöiden rooli jälleen erosivat, kun toimipaikoille tuli luottamusmiesten rinnalle työsuojeluvaltuutetut. (Kettunen Bergholm 2012, sivut 135-170)

Luottamusmiesten asema vahvistui työpaikoilla, kun työstä vapauttaminen, toimitilat ja toimintamahdollisuudet paranivat paikallisten sopimusten, työehtosopimusten ja yleissopimusten kautta. Työsopimuslaki 30.4.1970 velvoitti työnantajan korvaamaan sen ansion, jonka pääluottamusmies ja muut luottamusmiehiksi valitut menettivät neuvotellessaan työnantajan edustajien kanssa ja toimiessaan muissa työnantajan kanssa sovituissa tehtävissä. Se takasi työpaikkojen luottamusmiehille vahvan irtisanomissuojan.

Työehtosopimukset määrittelivät tarkemmin ja monipuolisemmin esim. luottamusmiesten työsuhdeturvan, ansiotason, heidän oikeutensa tehtävän vaatimiin koulutuksiin ja työnantajan osallistumisen näiden koulutusten kustannuksiin. Näin luottamusmiesten asema on vahvistunut asteittain lainsäädännön, työehtosopimusten ja paikallisten sopimusten yhteisvaikutuksesta.

Paikallinen sopiminen ongelmana ja mahdollisuutena

Ammattiyhdistysliikkeen voimistuessa toisen maailmansodan jälkeen, työnantajajärjestöt huolestuivat, kuinka paikallisissa työsuhdekiistoissa ammattiosastojen ja luottamusmiesten vaikutusvalta kasvoivat. Lyhyet villit lakot saattoivat johtaa epäsuosittujen työnjohtajien tai järjestymättömien työntekijäin savustukseen ulos työpaikalta. Tämä kuohuntajakso päättyi vuosina 1948-1949.

Uusi ammattiyhdistysliikkeen järjestäytymisaalto tapahtui 1960-luvun lopulla ja 1970-luvun alussa, kun Suomi muuttui palkkatyöyhteiskunnaksi. STK ja sen jäsenliitot olivat vuodesta 1969 alkaen huolissaan palkkaliukumista eli valtakunnallisten työehtosopimusten palkankorotuksien yli menneistä yritys- ja toimipaikkakohtaisista palkkaratkaisuista. Paikallinen sopiminen ja lakkoliikehdintä olivat 1970- ja 1980-luvuilla työntekijäpuolelle mahdollisuus ja työnantajapuolelle ongelma.

PROFESSORI TAPIO BERGHOLM

ASIANTUNTIJALAUSUNTO 10.10.2024

Ripeän teollistumisen, laajan Ruotsiin muuton ja vahvan taloudellisen kasvun oloissa vallitsi Suomessa työvoimapula vuosina 1970-1974, jolloin jopa yksittäisen työntekijän neuvotteluasema työsuhteiden ehdoista parani. Aikalaiset puhuivat ns. jätkän markkinoista, kun työpaikkaa vaihtamalla kykeni parantamaan ansioitaan.

Tilanne muuttui 1990-luvun laman oloissa, kun työnantajapuoli kykeni heikentämään työpaikkakohtaisia etuja ja paikallisia sopimuksia. Korkea työttömyys ja kansainvälinen kilpailu ovat pitkälle 2000-luvulle luoneet työmarkkinoille olosuhteet, jotka ovat vahvistaneet työnantajapuolen asemaa paikallisissa neuvotteluissa.

Tämä lainsäädäntöesitys lähtee ilmeisesti siitä, että työntekijäin yleissitovien työehtosopimusten laajempi soveltaminen saattaisi mahdollistaa yrityksille olennaisia säästöjä työntekijäin työehtoja joustavoittamalla heikentämällä. Lakiesitys saattaa olla myöhässä, koska työikäisten ja työvoiman supistuminen kaikkialla kehittyneissä maissa saattaa luoda uuden globaalin työvoimapulan ja mahdollisesti Suomessakin jälleen ns. jätkän markkinat.

Luottamusmies - luottamusvaltuutettu

Luottamusmiehen tehtävä ja toiminta on keskeistä työpaikan toiminnan sujuvuudelle, kun työehtosopimusta sovelletaan paikallisesti ja kun sen pohjalta tehdään paikallisia sopimuksia. Luottamusmiehen toiminnassa näkyy kaksoissidos ammattiliittoon ja omaan ammattiosastoon sekä oman työpaikan toimintojen kehittämiseen ja menestykseen. Paavo Seppänen ja Pertti Jokivuori ovat tutkimuksissaan korostaneet Luottamusmiehellä kaksi puolta: Edunvalvoja ja oman työpaikansa kehittäjä samassa persoonassa (Seppänen 1958; Jokivuori 2002)

Yllä olen kuvannut, kuinka luottamusmiesten tehtäväkenttä on laajentunut ja muuttunut yhä vaativammaksi. Hallituksen esitys työsopimuslaiksi (HE 157/2000) ja työsopimuslaki vuodelta 2001 pursuavat luottamusmiehiä koskevia määrittelyjä ja säädöksiä sekä heidän tehtäviään. Työsopimuslaki 2001 toi työlainsäädäntöön luottamusvaltuutetun, jonka oikeudet ja tehtävät koskivat niitä työpaikkoja, joita ei koskenut työehtosopimus tai joilla ei ollut ammattiliittoihin kuuluvia luottamusmiehiä. Luottamusvaltuutettu on siten melko tuore oikeudellinen konstruktio.

Luottamusvaltuutettu on voimassa olevan lainsäädännön mukaan paljolti rinnasteinen luottamusmiehelle, mutta hänelle ei ole työsopimuslaissa taattu aivan kaikkia yleissitovien työehtosopimusten mukaisia oikeuksia eikä työnantajia ole velvoitettu

luottamusvaltuutetun osalta kaikkiin yleissitovien työehtosopimusten luottamusmiehille takaamiin toimintaedellytysten luomiseen. Tämä koskee työstä vapauttamisen määrää tehtävän hoitamista varten, koulutuksiin osallistumisen mahdollistamista, toimitiloihin jne.

Kun työnantajille tässä lakiehdotuksessa avataan useita yleissitoviin työehtosopimuksiin liittyviä paikallisen sopimisen mahdollisuuksia, olisi tasapuolista, että luottamusvaltuutetun irtisanomissuoja, oikeudet koulutukseen, tiedonsaanti, tehtävässä käytetyn ajan ansioon yms. olisi näiden yleissitovien työehtosopimusten mukaiset.

Lakialoite 26/2023 työntekijöiden edustajan tulkintaetuoikeudesta

Suomalainen työlainsäädäntö ja työehtosopimuskäytäntö on pyrkinyt tasapuolisuuteen ja vahvistamaan työntekijäpuolen luottamusta työsuhdejärjestelmän oikeudenmukaisuuteen. Lyly et. al. lakiesitys lähtee siitä, että paikallisen sopimisen edellytykset vahvistuisivat, jos työntekijäin edustajien vaikutusmahdollisuuksia vahvistettaisiin samalla, kun työehtosopimukseen sitoutumattomien yritysten oikeuksia ja mahdollisuuksia yleissitovien työehtosopimusten paikallisesta sopimisesta lisätään.

Paavo Seppäsen (1958) ja Pertti Jokivuoren (2002) tutkimukset antavat vahvan tuen sille näkemykselle, ettei tulkintaetuoikeuden laajentaminen uhkaisi yritysten menestystä, koska työntekijäin edustajat ovat hyvin perustein kiinnostuneista oman työpaikkansa menestyksestä.

Lähetetyt työntekijät ja vuokratyöntekijät

Hallituksen esityksessä kohdassa 4.1.7. todetaan:

Paikallisten sopimusten tekeminen edellyttää henkilöstön edustajalta riittäviä valmiuksia. Nämä valmiudet tarkoittavat ainakin kahta asiaa. Ensinnäkin henkilöstön edustajan on riittävällä tavalla ymmärrettävä työoikeudellisen normijärjestelmän luonnetta ja sisältöä hahmottaakseen sopimismahdollisuuksien rajoja ja neuvoteltavien asioiden merkitystä henkilöstön kannalta. Toiseksi henkilöstön edustajalla on oltava riittävä ymmärrys paikallisen sopimisen kannalta merkityksellisistä olosuhteista ja toimintaympäristöstä. Kyse voi olla esimerkiksi yrityksen kehitysnäkymistä ja taloudellisesta tilanteesta, henkilöstön rakenteesta ja osaamistarpeista sekä muista vastaavista asioista.

Lähetettyjen työntekijöiden joukosta on tuskin valittavissa luottamusmies tai luottamusvaltuutettu, joka kykenisi tuntemaan suomalaisen työlainsäädännön tai edes

tietämään, mikä on sovellettava yleissitova työehtosopimus. Siksi ei ole perusteltua avata tämän lakiesityksen laajuudessa paikallista sopimista lähetetyille työntekijöille. Työnantajapuolen asiantuntemusylivoima, olisi lähetettyjen työntekijäin osalta kohtuuton.

Työehtosopimustoiminnan kehittäminen

Paikalliset työehtosopimuksien soveltamiset ja paikalliset sopimukset ovat olennainen osa työehtosopimustoiminnan kehittämistä. Järjestäytyneessä kentässä työehtosopimuksen tehneet osapuolet saavat yleensä riittävät tiedot tästä toiminnasta ja kykenevät saamiensa tietojen pohjalta kehittämään ja muokkaamaan valtakunnallisia työehtosopimuksia.

Tämä hallituksen esitys on laajentamassa paikallista sopimista järjestäytymättömään kenttään ja jopa ulkomaisiin yrityksiin. Työehtosopimustoiminnan kehittämisen näkökulmasta on perusteltua ellei välttämätöntä, että syntyneet paikalliset sopimukset toimitetaan työsuojeluviranomaisten lisäksi sen paikallisen sopimisen pohjana olevan yleissitovan työehtosopimuksen tehneille osapuolille.

Riitojen ratkaiseminen

Käsitykseni mukaan alioikeuksien tiedot työehtosopimuksista ja työehtosopimuslaista ja jopa työsopimuslaista ovat hyvin vaihtelevat ja usein satunnaiset. Oikeusturvan ja yhtenäisen oikeuskäytännön kannalta olisi perusteltua, että yleissitoviin työehtosopimuksiin kytkeytyviä paikallisia sopimuksia koskevat riidat ratkaistaisiin työtuomioistuimessa.

Voimaantulosäännös:

Uuden työsopimuslain esitys (HE 157/2000) korosti:

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan niin pian niiden hyväksymisen *ja vahvistamisen jälkeen kuin työsopimuslain kokonaisuudistuksen vaatima koulutus ja toisaalta uusien työehtosopimusten voimaantulo huomioon ottaen on perusteltua.*

Työsopimuslaki oli säädetty tammikuussa 2001, mutta tuli voimaan kesäkuussa 2001. (Asetuskokoelma No 55/2001) Työnantajien edustajien ja työntekijöiden edustajien oikeudet ja velvollisuudet muuttuisivat huomattavasti, kun tämä laki tulee voimaan. Ottaen huomioon, kuinka paljon tämän hallituksen esityksen mukaisen lainsäädännön sisäistämisen vaatima koulutus yrittäjien, työnantajien edustajien, luottamusmiesten, luottamusvaltuutettujen ja työntekijöiden keskuudessa kestää olisi kohtuullista, että lain voimaantulo ei olisi ainakaan 1.1.2025.

PROFESSORI TAPIO BERGHOLM

ASIANTUNTIJALAUSUNTO 10.10.2024

Lähteet:

Suomen Suuriruhtinaanmaan Asetus-kokous wuodelta 1889, No 18.
Suomen Asetuskokoelma 1917, No 64.
Suomen Asetuskokoelma 1922, No 142.
Suomen Asetuskokoelma 1970, No 320.
Suomen Asetuskokoelma 2001, No 55. 64, 69, 71.

Tapio Bergholm: Kaksoissidoksen synty. Suomen työmarkkinasuhteiden toimintatavan muotoutuminen 1944-1969, Työväen historian ja perinteen tutkimuksen seura, Helsinki 2015. (Väitöskirja)

Tapio Bergholm: Kohti tasa-arvoa. Tulopolitiikan aika I. Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö 1969-1977, Otava, Keuruu 2012.

Tapio Bergholm: Sopimusyhteiskunnan synty I. Työehtosopimusten läpimurrosta yleislakkoon. SAK 1944-1956, Otava, Keuruu 2005.

Flemming Ibsen – Henning Jørgensen: Fagbevægelse og stat 1. Den faglige organisering, arbejdskampe og staten 1870-1930, Gyldendal, Tønder 1979.

Pertti Jokivuori: Sitoutuminen työorganisaatioon ja ammattijärjestöön. Kilpailevia vai täydentäviä?, Jyväskylä studies in education, psychology, and social research 206, Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä 2002. (Väitöskirja)

Pauli Kettunen: Suojelu, Suoritus, Subjekti. Työsuojelu teollistuvan Suomen yhteiskunnallisissa ajattelu- ja toimintatavoissa, Historiallisia tutkimuksia 189, SHS, Vammala 1994.

Markku Mansner: Suomalaista yhteiskuntaa rakentamassa. Suomen Työnantajain Keskusliitto 1907-1940, Teollisuuden kustannus Oy, Jyväskylä 1981.

Markku Mansner: Suomalaista yhteiskuntaa rakentamassa. Suomen Työnantajain Keskusliitto 1940-1956, Teollisuuden kustannus Oy, Jyväskylä 1984.

Svante Nycander: Makten över arbetsmarknaden. Ett perspektiv på Sveriges 1900-tal, SNS Förlag, Kristianstad 2002.

Paavo Seppänen: Tehdas ja ammattiyhdistys. Työntekijän kaksitahoinen liityntä ammattiyhdistykseen ja tehtaan organisaatioihin, WSOY, Porvoo 1958.

PROFESSORI TAPIO BERGHOLM

ASIANTUNTIJALAUSUNTO 10.10.2024

Marjaana Valkonen: Yhdessä elämä turvalliseksi. Suomen Ammattiyhdistysten Keskusliitto 1930-1947, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK r.y., Helsinki 1987.