Asiantuntijalausunto 6.11.2024
Jari Murto
työ- ja sosiaalioikeuden apulaisprofessori
Helsingin yliopisto

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

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

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pyysi 11.10.2024 kokouksessaan minulta lisälausunnon. Minua pyydettiin tarkastelemaan työehtosopimusten yleissitovuuden kehitystä ja luonnetta suomalaisessa työmarkkinamallissa, vähimmäistyöehtojen ja vähimmäispalkan määräytymistä sekä paikallisen sopimisen uudistuksen vaikutuksia yleissitovuusjärjestelmään.

1. Yleissitovuusjärjestelmä osana suomalaista työmarkkinamallia

Työehtosopimus on keskeinen väline työntekijän työsuhteen ehtojen määräytymisessä. Työehtosopimus voi olla oikeudelliselta luonteeltaan normaalisitova tai yleissitova työehtosopimus. Normaalisitova työehtosopimus on lähtökohta: se perustuu työehtosopimuslakiin ja se neuvotellaan sekä sovitaan järjestäytyneiden työntekijöiden ja työnantajien välillä. Työehtosopimuksia sovitaan eri toimialoille ja eri henkilöstöryhmille (työntekijät, toimihenkilöt ja ylemmät toimihenkilöt)

Normaalisitovien työehtosopimusten noudattamisvelvollisuus on sidottu työnantajan järjestymiseen. Näin ollen kaikki järjestäytyneessä työnantajayrityksessä työskentelevät työntekijät saavat hyödykseen normaalisitovan työehtosopimuksen mukaiset työehdot, myös siis sellaiset työntekijät, jotka eivät ole järjestäytyneet tai jotka kuuluvat ’väärään järjestöön’.

Yleissitovuusjärjestelmän tavoitteena on turvata työntekijöiden vähimmäistyöehdot ja erityisesti vähimmäispalkka silloin, kun työnantaja ei ole järjestäytynyt työnantajaliittoon. Työnantaja ei ole tällöin velvollinen noudattamaan työehtosopimusta normaalisitovuuden perusteella (TEhtoL) vaan työehtosopimuksen noudattamisvelvollisuus perustuu työsopimuslain yleissitovuussäännökseen (TSL 2:7). Työntekijöiden vähimmäisehtojen ohella yleissitovuusjärjestelmä pyrkii turvaamaan myös reilua kilpailu- ja toimintaympäristöä yrityksille, kun työn hinta ei voi olla yritysten välinen kilpailutekijä.

2. Yleissitovuusjärjestelmä toimiala- ja ammattikohtaisena vähimmäispalkka- ja vähimmäisehtojärjestelmänä

Työehtosopimusten yleissitovuuden tarkoitus on määrittää työntekijöiden vähimmäispalkka ja vähimmäistyöehdot eri työehtosopimusaloilla. Kyse ei siis ole ns. ’sosiaalipoliittisesta vähimmäispalkasta’, joka tarkoittaisi pienintä euromääräistä rahamäärää, jolla on laillista teettää työtä Suomessa.

Työntekijän palkkaus määräytyy nykyisin eri toimialojen työehtosopimuksissa sovittujen palkkausjärjestelmien perustella. Eri alojen työehtosopimusten uudentyyppisissä

palkkausjärjestelmissä on luokiteltu työtehtävien vaativuus, minkä lisäksi palkkausjärjestelmät sisältävät työntekijän henkilökohtaisen suoriutumisen osuuden. Työehtosopimusten perinteisissä palkkausjärjestelmissä työntekijän palkkaus perustuu usein esimerkiksi ammattinimikeisiin. Suomalaisessa työmarkkinamallissa ei ole yhtä vähimmäispalkkaa vaan eri alojen työehtosopimusten palkkausjärjestelmät määrittävät työntekijän vähimmäispalkan kullakin työehtosopimusalalla.

Vähimmäispalkan ohella työehtosopimukset sisältävät määräyksiä muista vähimmäistyöehdoista, jotka ovat käytännössä luonteeltaan rahamääräisiä. Työehtosopimuksissa on sovittu usein lakisääteistä sairausajan palkkaa (TSL 2:11) pidemmästä palkanmaksuvelvollisuudesta, työntekijälle maksettavasta lomarahasta (vuosilomalaissa ei säädetä lomarahasta) tai palkanmaksun laajuudesta perhevapaiden ajalta, sillä laissa ei ole tästä säännöksiä. Työehtosopimuksissa on usein sovittu erilaisista lisistä, jotka liittyvät kyseisen työehtosopimusalan töihin.

3. Työehtosopimusten kattavuuden laajentamismekanismi

Yleissitovuusjärjestelmän idea perustuu normaalisitovan työehtosopimuksen kattavuuden laajentamiseen. Näin pyritään varmistamaan se, että järjestäytymätön työnantaja ei voisi soveltaa epäedullisempia tai heikompia työehtoja järjestäytyneeseen työnantajaan verrattuna. Suomessa työehtosopimusten yleissitovuudesta säädetiin lainsäädännössä ensimmäisen kerran vuoden 1970 työsopimuslain 17 §:ssä (320/1970).

Työehtosopimusten kattavuuden laajentaminen (erga omnes effect of collective agreements) on tavanomainen työoikeudellinen ilmiö. Näin ollen Suomen yleissitovuusjärjestelmä ei ole kansainvälisessä katsannossa poikkeuksellinen vaan vastaavaan tavoitteeseen eli työehtosopimuksen kattavuuden laajentamiseen pyritään eri maissa erilaisin tavoin. Näitä voivat olla esimerkiksi lainsäädännössä säädetty menettely ja kriteerit työehtosopimuksen kattavuuden laajentamiseksi, työehtosopimukselta edellytetty tietty vähimmäiskattavuus tai mahdollisuus julistaa toimialan laajin työehtosopimus yleissitovaksi ennalta määrättyjen kriteereiden perusteella.[1]

4. Yleissitovuuden vahvistamismenettely ja -kriteerit

Työehtosopimusten yleissitovuuden vahvistamismenettelyä uudistettiin työsopimuslain (55/2001) uudistamisen yhteydessä. Tällöin perustettiin Sosiaali- ja terveysministeriön yhteyteen työehtosopimusten yleissitovuuden vahvistamislautakunta. Lautakunnassa on kolme jäsentä, joiden ei katsota edustavan työntekijä- eikä työnantajapuolen intressejä. Lautakunnan perustaminen selkeytti oikeustilaa siitä, milloin normaalissitova työehtosopimus on katsottava siten edustavaksi, että se voidaan vahvistaa yleissitovaksi. Työehtosopimusten yleissitovuuden vahvistamislautakunnan päätöksestä voi valittaa työtuomioistuimeen.

Sen jälkeen kun työehtosopimusneuvotteluissa on uudistettu normaalisitova työehtosopimus, tulee se toimittaa työehtosopimusten yleissitovuuden vahvistamislautakuntaan.

---

[1] Extension of collective agreements: Evidence from the updated IRLex database. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_protect/%40protrav/%40travail/documents/publication/wcms_849925.pdf ja Eurofound (2015), Collective bargaining in Europe in the 21st century, Publications Office of the European Union, Luxembourg https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2015/collective-bargaining-europe-21st-century

Työehtosopimusten yleissitovuuden vahvistamislautakunta arvioi työehtosopimuksen yleissitovuuden kunkin neuvottelukierroksen jälkeen, kun uusi työehtosopimus on syntynyt. Yleissitovien työehtosopimusten määrä ei ole näin ollen stabiili.

Esimerkiksi vuonna 2018 valtakunnallisia työehtosopimuksia oli 209, joista 43 oli yleissitovuutta vailla, kun taas vuonna 2024 valtakunnallisia työehtosopimuksia on 180, joista 30 oli yleissitovuutta vailla. Osin yllä kuvattua muutosta selittää se, että työehtosopimukset eivät ole enää valtakunnallisia vaan yrityskohtaisia, mistä syystä niitä ei voida enää vahvistaa yleissitoviksi. Näin on tapahtunut esimerkiksi Metsäteollisuuden aikaisemmin sopimien työehtosopimusten osalta. Myös Teknologiateollisuuden järjestörakenteen ja työehtosopimusneuvottelutoiminnan muutos, joka toteutettiin eri tavoin kuin Metsäteollisuudessa, vaikutti siten, että eräs työehtosopimus menetti yleissitovuuden, vaikka on yhä valtakunnallinen työehtosopimus.

Yleissitovuuden vahvistamisen kriteerit

Työehtosopimuksen vahvistaminen yleissitovaksi edellyttää ensiksi, että työehtosopimuksen oltava *valtakunnallinen*. Tämä tarkoittaa käytännössä, että yrityskohtaista työehtosopimusta ei voida vahvistaa yleissitovaksi.

Toiseksi työehtosopimus vahvistetaan yleissitovaksi *asianomaisella alalla.* Asianomainen ala määräytyy lähtökohtaisesti työehtosopimuksen soveltamisalamääräyksen perusteella, sillä se määrittää, minkä toimialan/työehtosopimusalan työehdoista kyseisessä työehtosopimuksessa on sovittu.

Kolmanneksi edellytetään, että työehtosopimus on *edustava* asianomaisella alalla. Tämä tarkoittaa, että alalla järjestäytyneiden työnantajien palveluksessa työskentelee noin 50 prosenttia alan kokonaistyöntekijämäärästä.

Edellä kuvattujen TSL 2:7:ssä säädettyjen kriteereiden lisäksi työsopimuslain esitöissä mainitaan muita, laskusäännön lisäksi huomioon otettavia kriteereitä. Näitä ovat asianomaisen alan työehtosopimustoiminnan vakiintuneisuus, alan yleinen järjestäytymisaste puolin ja toisin sekä työehtosopimusten yleissitovuuden tavoite järjestäytymättömien työnantajien työntekijöiden työnteon vähimmäisehtojen turvaajana. Edelleen yleissitovuusarvioinnissa otetaan huomioon työsuhteen vähimmäisehtojärjestelmän tavoitteena oleva vakaus työehtojen määräytymisessä. (HE 157/200, s. 73)

Joidenkin työehtosopimusten kohdalla on laadittu ns. liityntäsopimuksia. Liityntäsopimus tarkoittaa sitä, että yksittäinen järjestäytymätön työnantaja sitoutuu noudattamaan toimialansa valtakunnallista työehtosopimusta. Kun yleissitovuuden edustavuutta lasketaan, otetaan liityntäsopimusten piiriin kuuluvat työntekijät huomioon edustavuutta laskettaessa. (HE 157/2000, s. 73). Tämä on siis yksi keino pyrkiä varmistamaan yleissitovuuden vahvistamisen edellytyksenä olevan edustavuuden saavuttaminen.

Yleissitovuuden vahvistamislautakunta noudattaa toiminnassaan työtuomioistuimen ratkaisukäytännössään luomia oikeusohjeita. Työtuomioistuimen ratkaisukäytännössä on työehtosopimuksia vahvistettu yleissitovaksi myös alle 50 prosentin edustavuudella, mutta tämä on edellyttänyt edellä kuvattujen liitännäisperusteiden olemassa oloa (ks. TT:2003-72, TT:2003-105, TT:2009-109, TT 2019:40). Sen sijaan alle 40 prosentin edustavuudella työehtosopimuksia ei ole vahvistettu yleissitovaksi (TT:2003-102, TT:2010-27 ja TT:2011-68).

5. Työnantajan järjestäytyminen yleissitovuusjärjestelmän perustana ja riskit yleissitovuusjärjestelmälle

Hallituksen esitys mahdollistaa sen, että työnantajaliittoon järjestäytymättömällä työnantajalla on oikeus hyödyntää työehtosopimusten paikallisen sopimisen mahdollisuuksia työehtosopimuksen kelpuuttavien määräysten mukaisesti. Aikaisemmin oikeus tehdä paikallisia sopimuksia on koskenut vain järjestäytynyttä työmarkkinakenttää ja oikeus paikalliseen sopimiseen on ollut järjestyneen työnantajan 'jäsenetu'. Tällainen lähtökohta on samalla toiminut kannusteena työnantajien järjestäytymiselle, mikä on edistänyt samalla yleissitovuusjärjestelmää. Myös se, että aikaisemmin työlainsäädännön semidispositiivista lainsäännöksistä ei ole ollut mahdollista poiketa yrityskohtaisella työehtosopimuksella, on osaltaan tukenut sellaista työmarkkinamallia, jossa työehtoja määritetään alakohtaisin – ei yrityskohtaisin – työehtosopimuksin. Näin ollen yrityskohtaisten työehtosopimusten vähäinen määrä on myös vaikuttanut yleissitovuusjärjestelmää tukien.

Hallituksen esityksessä on arvioitu paikallisen sopimisen uudistuksen vaikutuksia työnantajien halukkuuteen järjestäytyä ja kuulua työnantajaliittoon. Esityksen mukaan paikallisen sopimisen mahdollistaminen myös työnantajaliittoon kuulumattomille työnantajalle sekä yrityskohtaisten työehtosopimusten laajempien käyttömahdollisuuksien lisääminen ei esityksen mukaan vaikuttaisi merkittävästi yritysten järjestäytymisen kannusteisiin, koska työnantajaliittoon kuulumiseen vaikuttaisi muitakin tekijöitä. Edelleen hallituksen esityksessä riskit siitä, että yleissitovuusjärjestelmän peruselementti eli työnantajien järjestyminen ja valtakunnalliset työehtosopimuksen, murenisivat, nähdään melko pieninä. Esityksessä todetaan, että edustavuuden heikkeneminen on riski sellaisille aloille, joissa yleissitovuuden täyttyminen on jo tällä hetkellä heikkoa tai jos alan yleissitovuus on riippuvainen yhden ison työnantajan järjestäytymispäätöksestä.

Katson, että hallituksen esityksen arvioissa koskien työnantajien kannusteita järjestäytyä työnantajaliittoon ei ole kiinnitetty huomiota viimeisen 30 vuoden aikana tapahtuneeseen työoikeuden kehitykseen. Viimeisen 30 vuoden aikana työoikeus on laajentunut käsittämään melko paljon sellaisia asiaryhmiä tai työehtoja, joista ei sovita yleensä työehtosopimuksissa. Tällaisia ovat esimerkiksi tasa-arvo ja yhdenvertaisuus, työelämän tietosuoja, yritysjärjestelyt, työturvallisuus, salassapito- ja kilpailukieltosopimukset, työvoiman käytön muutostilanteet, uudelleen järjestelyt ja muutosneuvottelut. Koska työoikeuden ala on laajentunut ja työoikeus tullut aikaisempaa vaikeammaksi hallita, ovat asianajotoimistot laajentaneet työoikeudellisia palveluitaan kattamaan laajasti työoikeuden eri osa-alueita. Asianajoitoimistoissa työskenteleekin nykyisin huomattava määrä työoikeuteen erikoistuneita asianajajia, erityisesti 20–30 vuoden takaiseen aikaan verrattuna.

Mielestäni hallituksen esityksessä jää ottamatta huomioon se, että etenkin suuremmille työnantajayrityksille työoikeudellisten asioiden keskittäminen asianajotoimiston hoidettavaksi on realistinen vaihtoehto, joka voi korvata työnantajaliiton jäsenyyden ja sen kautta saatavien neuvontapalveluiden tarvetta. Asianajotoimistot tulevat luultavasti liittämään omaan palveluvalikoimaansa myös työehtosopimusliitännäisten asioiden hoitamista. Näin ollen hallituksen esitysten muutosten perusteella – etenkin suuret – työnantajayritykset voivat keskittää työoikeudet asiansa asianajotoimiston hoidettavaksi. Työnantajayrityksen näkökulmasta tämä ei olisi suuri muutos, mutta suomalaisen

työmarkkinamallin ja yleissitovuusjärjestelmän näkökulmasta muutos olisi merkittävä, koska siinä keskeistä on nimenomaan työnantajien järjestäytyminen.

Katson myös, että jos alan työehtosopimus uhkaa menettää yleissitovuutensa sillä perusteella, että työnantajat jättävät järjestäytymättä, pyrkii työntekijäpuoli puolustamaan eri tavoin yleissitovuuden ja vähimmäistyöehtojen säilymistä. Jo nyt eräillä aloilla, joissa yleissitovuus on uhattuna, käytetään liityntäsopimuksia. Arvioin, että muutosten myötä liityntäsopimusten hyödyntäminen tullee lisääntymään keinona turvata yleissitovuus eri työehtosopimusaloilla. Jos työnantajat suostuvat sopimaan liityntäsopimuksia, muuttuu työehtosopimusten kattavuuden laajentamisen logiikka nykyisen yleissitovuusjärjestelmän peruslähtökohdista. Jos työnantajat eivät suostu sopimaan liitäntäsopimuksia ja sitoutumaan tällä tavoin alan vähimmäispalkkojen ja -työehtojen noudattamiseen, synnyttää tällainen tilanne luultavasti uudentyyppisiä työtaistelu-uhkia ja työtaisteluita.