Tuomas Ojanen

19.11.2024

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Pääasiallinen sisältö ja arvion lähtökohdat

1. Esityksen tavoitteena on edistää paikallisen sopimisen mahdollisuuksia. Tämän tarkoituksen saavuttamiseksi toteutettaisiin useita muutoksia työlainsäädäntöön.
2. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa jaksossa 11 (s. 104-111) ehdotettua sääntelyä tarkastellaan erityisesti perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvatun ammatillisen yhdistymisvapauden, mutta myös omaisuudensuojasta säätävän perustuslain 15 §:n[1], työvoiman suojelusta säätävän perustuslain 18 §:n sekä lailla säätämistä koskevan perustuslain 80 §:n kannalta.
3. Perustuslain 13 §:n 2 momentti on kiinteässä yhteydessä Suomea kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin. Työntekijöiden edustusoikeutta, työsuhteen osapuolten järjestäytymisoikeutta ja yleissitovuusjärjestelmää ei voida valtiosääntöoikeudellisesti arvioida ottamatta huomioon niiden taustalla vaikuttavia kansainvälisiä sopimuksia, etenkin ILOn sopimuksia, mutta myös esimerkiksi Euroopan sosiaalista peruskirjaa sekä EU-oikeutta. Vaikka kansainvälisissä sopimuksissa ja ei ole välittömästi normeja paikallisesta sopimisesta, esimerkiksi ILOn sopimuksissa ja valvontakäytännössä on sääntelyä siitä, mistä kaikesta työmarkkinaosapuolet voivat sopia työehtosopimuksin. Tässä yhteydessä on huomautettava siitä, että perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan perustuslaissa turvattu perusoikeussuojan taso voi olla korkeampi kuin suojan vähimmäistason asettavista ihmisoikeusvelvoitteista johtuu (ks. esim. PeVL 35-36/2018 vp, PeVM 4/2018 vp, s. 9, PeVL 59/2017 vp, PeVL 43/2016 vp, PeVL 24/2016 vp, PeVL 59/2014 vp). Lisäksi perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluu nimenomainen vaatimus siitä, että rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (PeVM 25/1994 vp, s. 5/II).
4. Hallituksen esityksen erityispiirteiden vuoksi esityksen suhdetta perustuslakiin ja ihmisoikeussopimuksiin käsitellään säätämisjärjestysperusteluiden lisäksi esityksen muissakin jaksoissa (ks. erit. 2.1.2.1-4). Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on merkitystä myös esityksen vaikutusarviointijaksoilla (ks. erit. vaikutukset työelämään, palkansaajiin sekä työntekijöihin 4.2.3.1-4, s. 66-73).

[1] Perustuslakivaliokunnan aiemmassa lausuntokäytännössä kollektiivisten työehtosopimusten ei ole katsottu sellaisenaan kuuluvan perustuslaillisen omaisuudensuojan piiriin, vaan niihin perustuvia oikeuksia suojataan vasta siinä vaiheessa, kun ne ovat tulleet yksittäisten työsopimusten sellaisiksi osiksi, joilla on välitöntä taloudellista merkitystä yksilölle (ks. PeVL 7/1991 vp, 19/1992 vp ja 26/1997 vp).

5. Esityksen mukaan 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 omaisuuden suojaa. Lisäksi perustuslain 18 §:n oikeutta työhön koskevan perusoikeussäännöksen ja 80 §:n asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan delegointia koskevan säännöksen kannalta. Esityksessä arvioidaan myös työ- ja virkaehtosopimusten perusteella tapahtuvaa laista poikkeamista kollektiivisten neuvotteluoikeuksien valossa ja työehtosopimusten noudattamisvelvollisuutta normaalisitovuuden ja yleissitovuuden perusteella.
6. Perustuslakivaliokunta on aiemmassa lausuntokäytännnössään työsopimuslain säätämisen yhteydessä vuonna 2000 arvioinut yleisesti työehtosopimusten ja yleissitovien työehtosopimusten käyttämistä työntekijän asemaa koskevina sääntelykeinoina. Valiokunnan mukaan 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 sellainen sääntelykeino, jota perustuslain 80 § ei suoranaisesti koske. Kyseinen perustuslainkohta määrittelee julkisen vallan lainsäädäntövallan käyttämistä. Työehtosopimusjärjestelmässä julkinen valta sen sijaan jättää työelämän sääntelyn olennaisin osin työmarkkinaosapuolille itselleen (PeVL 41/2000 vp, s. 2—3, ks. myös PeVL 77/2018 vp.)
7. Yleissitovuuden avulla pyritään perustuslakivaliokunnan mukaan varmistamaan järjestäytymättömässä kentässä tiettyjen vähimmäisehtojen täyttyminen kaikissa asianomaisen alan työsopimuksissa. Perustuslakivaliokunnan mukaan yleissitovuuteen liittyvät tavoitteet ovat yhdensuuntaiset perustuslain 18 §:n 1 momentin sisältämän työvoiman suojelua koskevan julkisen vallan velvoitteen kanssa. Merkittävää perustuslain 80 §:n kannalta on perustuslakivaliokunnan mukaan ollut, että yleissitovuus perustuu lain nimenomaisiin säännöksiin ja että lailla säädetään yleissitovuuden edellytyksistä ja siitä menettelystä, jossa valtakunnallinen työehtosopimus vahvistetaan yleissitovaksi. Perustuslakivaliokunta on pitänyt työehtosopimuksen yleissitovuutta perustuslain kannalta mahdollisena järjestelynä (PeVL 41/2000 vp, s. 3, ks. myös PeVL 77/2018 vp).

Yleisarvio

8. Hallituksen esitys sisältää varsin laajat ja seikkaperäiset perustelut esityksen suhteesta perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin sekä EU-oikeuteen (s. 104-111). Nähdäkseni voidaan suurelta osin – muttei täysin - yhtyä hallituksen esityksen perusteluissa esitettyihin käsityksiin ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.
9. Valtiosääntöoikeudellisen arvion kannalta on merkityksellistä, että esitysluonnoksen lausuntopalautteen takia esitystä on muutettu siten, että eräät

perustuslain ja ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta kritiikille alttiit ehdotukset on poistettu hallituksen esityksestä: Esityksessä on luovuttu siitä, että luottamusmiehen puuttuessa paikallisen sopimuksen voisi tehdä henkilöstön kanssa yhdessä. Esitystä on myös muutettu luottamusmiehen edustusoikeuden osalta koskien yleissitovaa kenttää. Muutokset on tehty esityksen mukaan sen varmistamiseksi, että esitys on sopusoinnussa ILOn sopimusten valvontakäytännön kanssa. Lisäksi paikallisten sopimusten valvontaa yleissitovassa kentässä on tehostettu tarkentamalla työsuojeluviranomaisen valvontatoimivaltaa sekä edellyttämällä henkilöstön edustajan kanssa tehtyjen paikallisten sopimusten toimittamista työsuojeluviranomaiselle.

10. Vaikka voidaan suurelta osin yhtyä hallituksen esityksen perusteluissa esitettyihin käsityksiin ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, ehdotettua sääntely ei kuitenkaan voida pitää ongelmattomana perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta.
11. Esityksessä kiinnittää huomiota se, että hallituksen esityksestä tulee varsinkin vaikutusarviointijaksoista (ks. 4.2.3.1-5, s. 66-73) monessa kohdin esiin se, että ehdotettujen muutosten tavoitteiden saavuttaminen ja myönteisten vaikutusten saavuttaminen riippuvat olennaisesti siitä, missä määrin paikallinen sopiminen tosiasiassa yleistyy ehdotettujen lainsäädäntömuutosten myötä sekä millaisiksi ehdotettujen lainsäädäntömuutosten työelämävaikutukset tosiasiassa muodostuvat. Viime kädessä ratkaisevaa on, millaiseksi varsinkin ehdotettujen muutosten yhteisvaikutukset muodostuvat perus- ja ihmisoikeuksien turvaamien seikkojen kannalta (ks. s. 71).
12. Esityksen vaikutusarvioinnit ovat sikäli hyvin jännitteistä luettavaa, että esityksen vaikutusarviointijaksojen mukaan ehdotettujen muutosten vaikutukset ovat esityksen mukaan ”osin samansuuntaisia, osin vastakkaisia” (s. 71) sekä työnantajien että työntekijöiden/palkansaajien kannalta, kuten jaksoista 4.2.3.1-4 tarkemmin ilmenee. Vaikutusarviointeihin liittyvä vastakkaisuus sekä epävarmuus korostuvat etenkin suhteessa työntekijöihin/palkansaajiin, joihin nähden esityksessä arvioidaan, että paikallisen sopimisen mahdollisella yleistymisellä ehdotettujen lainsäädäntömuutosten myötä voi potentiaalisesti olla sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia palkansaajille/työntekijöille.

> Yhtäältä esityksen mukaan esimerkiksi henkilöstön vaikutusmahdollisuudet omiin työehtoihinsa voivat parantua, millä olisi merkitystä myös koettuun työhyvinvointiin. Toisaalta on esityksen mukaan kuitenkin mahdollista, että erityisesti sellaisissa yrityksissä, joissa työntekijöiden asema on heikko, paikallisen sopimisen lisääntyminen voi merkitä riskiä työehtojen heikentymisestä. (s. 71)

> Esityksellä voi edelleen olla sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden tilanteeseen. Työehtojen muokkaaminen joustavammiksi voi esityksen mukaan “joissain tapauksissa helpottaa heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työllistymistä”, mutta toisaalta ”paikallisen sopimisen lisääntyminen voi lisätä riskiä siitä, että jo valmiiksi heikossa työmarkkina-asemassa olevien asema heikentyy entisestään.” Mikäli työpaikalla on työntekijöitä, joiden tietoisuus oikeuksistaan esimerkiksi heikon kielitaidon tai muun syyn takia on muita vähäisempi, on esityksen mukaan mahdollista, että heidän mahdollisuutensa vaikuttaa sopimuksen sisältöön ovat muita heikommat. paikallisen sopimisen mahdollisuuksien laajentaminen koskee useammin

> miesvaltaisia kuin naisvaltaisia työpaikkoja, sillä vaikutukset ovat suurimpia yksityisen sektorin pienissä ja keskisuurissa yrityksissä sekä muun muassa metsäteollisuuden suurissa yrityksissä, joissa on käytössä työnantajakohtaiset työehtosopimukset. Tätä kautta voidaan katsoa esityksen mukaan esityksn vaikutusten kohdistuvan voimakkaammin miespalkansaajiin. Toisaalta on kuitenkin esityksen mukaan mahdollista, että ennen kaikkea esityksen välilliset vaikutukset voivat kohdistua yksityisellä sektorilla työskenteleviin naispalkansaajiin erityisesti yksityisillä palvelualoilla. Nämä välilliset vaikutukset voivat syntyä ennen kaikkea silloin, jos lainmuutos johtaa työehtosopimusten kattavuuden heikkenemiseen. Tässä tapauksessa on olemassa riski siitä, että erityisesti naisvaltaisia palvelualoja putoaa pois yleissitovasta kentästä ja niistä tulee kokonaan järjestäytymättömiä yksittäisiä työnantajakohtaisia työehtosopimuksia lukuun ottamatta. Tässä tapauksessa olisi olemassa riski siitä, että muutokset voivat johtaa työehtojen heikkenemiseen entisestään sellaisilla aloilla, joilla palkkataso on muutenkin keskimääräistä heikompi. Nämä riskit ovat kuitenkin ehdollisia sille, että lainmuutos olennaisesti heikentäisi työehtosopimusten kattavuutta, mikä ei välttämättä tapahdu. (s. 72)
>
> Edellä esitetty ei ollut tyhjentävä kuvaus esityksen vaikutusarvioinneista. Viittaan tarkemmin etenkin esityksen sivuilta 66-72 ilmenevään toistamatta sitä enemmälti tässä.

13. Kaiken kaikkiaan esityksessä ehdotettujen muutosten vaikutusarviointeihin liittyy siis esityksen itsensäkin mukaan verraten paljon sellaista epävarmuutta, joka ei ole vailla merkitystä ehdotetun sääntelyn perustuslaillisen arvion kannalta. Perustuslain ja kv. ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta on merkityksellistä varsinkin se, että hallituksen esityksen vaikutusarviointijaksoissa ilmaistaan esityksen tavoitteiden saavuttamisen suhteen monia epäilyksiä ja varauksia.
14. Näin ollen esityksen valtiosääntöisessä arviossa on otettava muun ohella kantaa siihen, millainen lailla säätämiseen sinänsä liittyvä tulevaisuuden epävarmuus on perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta hyväksyttävää tai ainakin siedettävää.
15. Nähdäkseni käsillä olevassa sääntelytilanteessa tällainen epävarmuus on hyväksyttävää, mutta jos esityksen vaikutusarviointijaksoissa esitetyt riskit ja epäkohdat edes osin realisoituisivat, havaittuihin epäkohtiin tulisi viipymättä puuttua. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä huomauttaa tästä.
16. Kuten jäljempänä myös esitän, ehdotetut lainsäädäntömuutokset voivat olla alttiita ILO:n sopimuksiin ja muihin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin pohjautuville kriittisille valvonta-arvioinneille. Jos jokin ihmisoikeussopimuksen kansainvälinen valvontaelin arvioi ehdotetun sääntelyn olevan joiltain osin vastoin Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita, tällaisiin valvontaelinten kannanottoihin tulee suhtautua erittäin vakavasti (ks. myös esim. PeVL 45/2024 vp, kappale 17, PeVL 40/2018 vp ja PeVL 47/2017 vp, s. 5).
17. Edellä todettu myös tarkoittaa, että ehdotettujen lainsäädäntömuutosten työelämävaikutuksia tulisi seurata tarkasti ja mahdollisiin epäkohtiin tulisi viipymättä puuttua. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä huomauttaa tästä.

Ammatilliseen yhdimistymisvapauteen kuuluvan työmarkkinaosapuolten sopimusautonomian rajoittaminen

18. Kuten esityksestäkin ilmenee (s. 41), LOn yhdistymisvapauskomitean (CFA) tulkintojen lähtökohtana on se, että neuvottelujen kohteista päättäminen kuuluu

asianosaisille. CFA on johdonmukaisesti katsonut, että lainsäädäntövallan käyttäjän tehtävänä on määrittää työ- tai palvelussuhteen ehtoja koskevat oikeudelliset vähimmäisvaatimukset, jotka sen mielestä eivät rajoita tai estä kahden osapuolen välisen neuvottelun edistämistä työehtojen vahvistamiseksi, kuten yleissopimuksen nro 98 4 artiklassa määrätään. Yleissopimuksen nro 98 4 artiklaan sisältyvän vapaan ja vapaaehtoisen työehtosopimusneuvottelun periaatteen mukaan neuvottelutason määrittäminen on olennaisesti jätettävä osapuolten harkintavaltaan, eikä neuvottelutasoa näin ollen tule määrätä lailla, hallintoviranomaisen päätöksellä tai hallintoviranomaisen oikeuskäytännöllä. Koska perusperiaatteena on, että kollektiivisissa neuvotteluissa neuvottelutason määrittäminen on olennaisesti jätettävä osapuolten harkintavaltaan, esimerkiksi viranomaisten yksipuolisesti toteuttamat toimenpiteet neuvoteltavissa olevien kysymysten laajuuden rajoittamiseksi ovat usein ristiriidassa yleissopimuksen nro 98 kanssa.

19. Lailla säädetty mahdollisuus poiketa työehtosopimuksen paikallisen sopimisen määräyksistä merkitsee rajoitusta ILO:n sopimuksen turvaamaan sopimusautonomiaan. Sama voidaan sanoa ehdotetusta sääntelystä siltä osin kuin työehtosopimuksessa tarkoitetun henkilöstön edustajan puuttuessa paikallisen sopimuksen voisi tehdä luottamusvaltuutetun kanssa. Kysymys olisi esityksen mukaan viimesijaisesta säännöksestä, jota sovellettaisiin tilanteessa, jossa työpaikalla ei ole valittu työehtosopimuksessa tarkoitettua henkilöstön edustajaa eikä työehtosopimuksessa ole määritelty vaihtoehtoista tapaa tehdä paikallinen sopimus henkilöstö edustajan puuttuessa. (s. 105)
20. Tätä taustaa vasten esityksessä on perustellusti katsottu, että ehdotettava lainsäädäntö rajoittaa sopimusautonomian käyttämistä, ja että työmarkkinaosapuolten sopimusautonomiaan puuttuminen merkitsee rajoitusta perustuslain 13 §:n 2 momentissa perusoikeutena turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen (ks. s. 104 ja 105). Rajoitusta on siten esityksen mukaan arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Koska perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluu nimenomainen vaatimus siitä, että rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (PeVM 25/1994 vp, s. 5/II), ehdotettuja rajoituksia on samalla arvioitava kv. ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta. Tässä yhteydessä on huomautettava siitä, että Euroopan sosiaalisen peruskirjan V osan G artiklan 1 kohdan mukaan peruskirjan " I osan mukaisten oikeuksien ja periaatteiden tehokas toteuttaminen edellyttää, että näihin oikeuksiin ja periaatteisiin sekä niiden II osan mukaiseen tehokkaaseen käyttöön ei saa kohdistaa muita kuin näissä osissa määritettyjä rajoituksia, lukuun ottamatta sellaisia rajoituksia, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi tai yleisen edun, kansallisen turvallisuuden, kansan terveyden tai moraalin suojelemiseksi." Rajoitusperusteita on tulkittava suppeasti, koska kysymys on sosiaalisessa peruskirjassa turvattujen oikeuksien rajoitusedellytyslauseke.
21. Nähdäkseni ehdotettu sopimusautonomiaa rajoittava lakiin perustuva sääntely on varsin täsmällistä, joten tarkemmin arvioitavaksi tulevat vaatimukset rajoituksen hyväksyttävyydestä ja oikeasuhtaisuudesta.

22. Ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyyttä on perusteltu esityksen sivuilla 106-107 erityisesti tasapuolisten sopimismahdollisuuksien turvaamisella, joka esityksen mukaan liittyy ”liittyy erityisesti yleiseen etuun, mutta jossain määrin myös muiden oikeuksien ja etujen turvaamiseen” (s. 106). Kyse voi olla paikallisen sopimisen osapuolina olevien työnantajan ja työntekijöiden eduista. Paikallisilla sopimuksilla voi olla esityksen mukaan merkitystä työnantajan kilpailukyvyn ja tuottavuuden kannalta ja toisaalta myös työntekijöiden kannalta silloin, kun paikallisilla sopimuksilla turvataan yrityksen tuottavuutta ja työpaikkoja ja kun paikallisesti muutoin sovitaan molempia osapuolia hyödyttävistä asioista. Kyse on työnantajien tasapuolisemman kilpailuasetelman ja joustavampien työmarkkinoiden turvaamisesta mahdollistamalla tasapuoliset sopimismahdollisuudet myös niillä työpaikoilla, joilla luottamusmiestä ei ole. Viime kädessä paikallisen sopimisen mahdollistaminen voi myös turvata työpaikkoja erityisesti kriisitilanteissa. Lisäksi ehdotetut muutokset katsotaan tarkoituksenmukaiseksi tavaksi saattaa normaalisitovuuskenttä ja yleissitovuuskenttä samaan asemaan. (s. 107). Lisäksi ehdotetun sääntelyä katsotaan esityksessä olevan välttämätöntä sekä täyttävän oikeasuhtaisuuden vaatimuksen, ”koska sopimusautonomiaa kunnioitettaisiin mahdollisimman pitkälle ja ehdotukseen sisältyy henkilöstön asemaa turvaavia säännöksiä.” (s. 107)
23. Nähdäkseni ei ole kuitenkaan aivan selvää, onko ehdotetulle sopimusautonomiaa rajoittavalle sääntelylle perusoikeusjärjestelmän ja varsinkin kv. ihmisoikeussopimusten kannalta hyväksyttävät sekä oikeasuhtaiset perusteet, varsinkin kun otetaan huomioon esityksen vaikutusarvointijaksoista ilmenevät epävarmuudet ja riskit esityksen tavoitteiden saavuttamisen suhteen.
24. Etenkin on epäselvää, ovatko esityksessä ehdotetulle sääntelylle esitetyt perusteet Euroopan sosiaalisen peruskirjan V osan G artiklan 1 kohdan mukaisia. Koska kyse ei selvästikään ole ainakaan kansalliseen turvallisuuteen, kansan terveyteen tai moraalin suojelemiseen liittyvistä rajoitusperusteista, ja koska on vaikea nähdä, että ehdotetussa sääntelyssä olisi myöskään kysymys muiden henkilöiden oikeuksien turvaamisesta peruskirjan G artiklan 1 kohdan tarkoittamalla tavalla, arvioitavaksi tulee lähinnä peruste siitä, onko ehdotetussa sääntelyssä kyseessä yleisen edun kannalta välttämätön rajoitus. Tältä osin arviointia vaikeuttaa, ettei valvontakäytännöstä ole havaitakseni löydettävissä ratkaisua tai muuta kannanottoa juuri tähän asiaan.
25. Tyydynkin toteamaan, ettei ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyys ja oikeasuhtaisuus ole oikeudellisesti selvä ja riidaton asia varsinkaan kv. ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta, ja että ehdotettu sääntely on tästä syystä altis ihmisoikeussopimuksiin pohjautuville kriittisille valvonta-arvioinneille. Viittaan myös jo edellä kv. valvontaelinten kannanottojen valtiosääntöisestä merkityksestä esittämääni.