Janne Salminen 18.11.2024

Perustuslakivaliokunta

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

Hallituksen esitys

1. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työsopimuslakia, merityösopimuslakia, työaikalakia, merityöaikalakia, vuosilomalakia, merimiesten vuosilomalakia, opintovapaalakia, yhteistoimintalakia, työehtosopimuslakia, työntekijöiden lähettämisestä annettua lakia ja sakon täytäntöönpanosta annettua lakia.

2. Ehdotuksessa on kysymys laajennuksesta mahdollisuuksiin poiketa työlainsäädännöstä työnantajakohtaisilla työehtosopimuksilla. Työntekijäpuolta edustavana sopijapuolena voisi jatkossa olla myös valtakunnallisen työntekijäyhdistyksen jäsenyhdistys. Myös järjestäytymättömillä työpaikoilla saisi jatkossa soveltaa yleissitovan työehtosopimuksen paikallisen sopimisen mahdollistavia määräyksiä. Työehtosopimuksessa on aiemmin voitu edellyttää, että paikallisen sopimuksen sopijapuoli on luottamusmiestä. Ehdotettujen muutosten mukaan paikallinen sopimus voitaisiin tehdä myös 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 tasapuolisten sopimismahdollisuuksien turvaamiseksi lain nojalla. Tänä sääntely koskisi sekä järjestäytynyttä että järjestäytymätöntä työmarkkinakenttää. Samalla luottamusvaltuutetun asemaa parannettaisiin siten, että jos tämä tekee henkilöstön edustajana paikallisia sopimuksia, työnantajan olisi edistettävä tämän osaamiseen ja työpaikan toimintaympäristön tuntemukseen liittyviä valmiuksia. Lisäksi esityksessä ehdotetaan työehtosopimuslakiin teknisluonteista muutosta, jolla korjattaisiin edellisen lainmuutoksen yhteydessä säädetty virheellinen sanamuoto.

2. Esitys liittyy valtion vuoden 2025 talousarvioesitykseen. Se on tarkoitettu käsiteltäväksi samassa yhteydessä. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

3. Valtioneuvoston käsityksen mukaan esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että eduskunnan perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Arviointia

4. Suomen perustuslain 13 §:ssä on säädetty kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta. Sen 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin. Toinen momentti koskee yhdistymisvapautta. Sen mukaan ”jokaisella on 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.” Säännöksen 3 momentti sisältää lakivarauksen. Lisäksi perustuslain 18.1 §:n mukaan julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Perustuslain esitöiden mukaan säännöksellä on merkitystä ennen kaikkea työsuojelussa ja siihen liittyvässä toiminnassa.

5. Perustuslain 13 §:ään otettu erityinen maininta ammatillisesta järjestäytymisvapaudesta on ymmärrettävissä osana pyrkimystä saattaa kansallinen perusoikeussääntely vastaamaan Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten määräyksiä. Säännöksen velvoittava ihmisoikeusperusta on selvä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11(1) artiklassa ja KP-sopimuksen 22(1) artiklassa on erikseen vahvistettu, että yhdistymisvapauteen kuuluu myös oikeus perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa turvaamiseksi. Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 80/2002) tavoitteellisessa I osassa sopimusvaltioiden tavoitteena mainitaan luoda kaikin soveliain keinoin olosuhteet, joissa työntekijöiden ja työnantajien oikeus järjestäytyä kansallisiin ja kansainvälisiin järjestöihin taloudellisten ja sosiaalisten etujensa turvaamiseksi sekä kollektiivinen neuvotteluoikeus ovat tehokkaalla tavalla toteutettavissa. Valtioita velvoittavaan muotoon kirjoitetussa sopimuksen II osassa on lisäksi erikseen vahvistettu järjestäytymisoikeus ja kollektiivinen neuvotteluoikeus (5–6 art.). Myös taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 6/1976) 8 artiklan määräykset ammatillisesta järjestäytymisvapaudesta velvoittavat sopimusvaltioita. Tämän ohella Kansainvälisen työjärjestön eli ILO:n sopimukset täydentävät ammatillisen järjestäytymisvapauden suojaa.

6. Myös perustuslakivaliokunta on omassa käytännössään viitannut perustuslain ammatillista yhdistymisvapautta koskevan säännöksen liityntään tähän mainittuun kansainväliseen ihmisoikeussopimuspohjaan. (PeVL 9/2024 vp)

7. Työehtosopimukset ja niiden asema pohjautuvat työmarkkinaosapuolten sopimusvapauteen. Se nojautuu perustuslain 13.2 §:ssä turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen. Työnantajan osalta se nauttii lisäksi tietyssä laajuudessa perustuslain 15 §:ssä turvattua suojaa. Työehtosopimusjärjestelmässä julkinen valta sen sijaan jättää työelämän sääntelyn olennaisin osin työmarkkinaosapuolille itselleen (PeVL 41/2000 vp, s. 2—3). Työehtosopimusten tärkeä asema alalla korostaa yhdistymisvapauden merkitystä.

8. Nyt käsillä olevan ehdotuksen arviointi tukee perustuslakivaliokunnan aikaisemmin suorittama arviointi työehtosopimusjärjestelmästä, sopimusten yleissitovuudesta ja myös paikallisesta sopimisesta ja sen edellytyksiä tässä kokonaisuudessa. Viittaan valiokunnan lausuntoon PeVL 41/2020 vp.

9. Perustuslakivaliokunta on todennut siinä yhteydessä myös, että työehtosopimus on sääntelykeino, jota perustuslain 80 § ei suoranaisesti koske, sillä työehtosopimusjärjestelmässä julkinen valta sen sijaan jättää työelämän sääntelyn olennaisin osin työmarkkinaosapuolille it-

selleen. Vastaavasti myöskään paikallinen sopiminen sääntelykeinona sinänsä, jota ehdotus koskee, ei vaikuttaisi olevan perustuslain 80 §:n kannalta relevantti.

10. Esityksessä ehdotetaan, että yleissitovan työmarkkinakentän osalta työehtosopimuksessa sopijapuoleksi edellytetyn luottamusmiehen puuttuessa paikallisen sopimuksen voisi tehdä luottamusvaltuutetun kanssa. Tämä ei vaikuta sinänsä ongelmalliselta. Samoin ehdotetaan, että normaalisitovassa työehtosopimuksessa tarkoitetun henkilöstön edustajan puuttuessa paikallisen sopimuksen voisi tehdä luottamusvaltuutetun kanssa. Kysymys olisi viimesijaisesta säännöksestä, jota sovellettaisiin tilanteessa, jossa työpaikalla ei ole valittu työehtosopimuksessa tarkoitettua luottamusmiestä eikä työehtosopimuksessa ole määritelty vaihtoehtoista tapaa tehdä paikallinen sopimus tällaisen edustajan puuttuessa. Tältä osin sääntely ei ole vailla ongelmia.

11. Tällainen sääntely puuttuu nimittäin työehtosopimusosapuolten sopimusautonomiaan, joskin rajatusti sivuutettaessa työehtosopimusosapuolten sopima henkilöstön edustusta paikallisen sopimuksen tekemisessä koskeva määräys. Työmarkkinaosapuolten sopimusautonomiaan puuttuminen merkitsee rajoitusta perusoikeutena turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen. Luottamusmiestä neuvotteluosapuolena koskeva määräys on työehtosopimuksissa olennainen paikallista sopimista koskeva ehto. Sillä on myös funktio pitää työehdoista sopiminen työmarkkinaosapuolten välisenä asiana. Ehdotettu muutos tarkoittaa osa työehtosopimustoimintaa siirretään työehtosopimusosapuolten toimintamahdollisuuksien ja valvonnan ulkopuolelle. Arvioin, että tasapuolisten sopimisedellytyksien turvaaminen ja paikallisen sopimisen tasapuolisten hyödyntämismahdollisuuksien edistäminen voisi olla sellainen rajoitusperuste, joka voisi olla hyväksyttävä ja yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Lisäksi ei voida yksioikoisesti lähteä siitä, että kollektiiviset neuvottelut voisivat toteutua vain ammattiyhdistysten kautta.

12. Yleisesti ottaen molemmissa tapauksissa huomiota on kiinnitettävä myös luottamusvaltuutetun asemaan ja edellytyksiin toimia sellaisena. Luottamusmiesjärjestelmään tukeutumisella on muun muassa pyritty varmistamaan työehtosopimuksen määräysten noudattamisesta sekä tavoiteltu neuvottelu- ja sopimistasapainoa paikallisella tasolla. Olisi varmistettava, että myös luottamusvaltuutetulla on asianmukaiset mahdollisuudet käydä neuvottelua työnantajan kanssa, hänen oma asemansa olisi riittävän turvattu suhteessa työantajaan ja säädösperustaisesti varmistettaisiin hänen omaa kelpoisuuttaa toimia suhteellisen vaativassa tehtävässä esimerkiksi siten, että hänellä on riittävät tiedolliset resurssit työlainsäädännöstä ja paikallisen sopimisen oikeudellisista puitteista. Tällaiset vaatimukset korostuvat entisestään esimerkiksi siltä osin kuin ehdotettuihin muutoksiin kuuluu myös säännöksiä lähetettyjen työntekijöiden mahdollisuudesta valita keskuudestaan luottamusvaltuutetun (lakiehdotus 10).

13. Siltä osin kuin esityksessä ehdotetaan, että jatkossa järjestäytymättömilläkin työpaikoilla ei olisi estettä soveltaa yleissitovan työehtosopimuksen paikallisen sopimisen määräyksiä, muutosta voidaan arvioida niin ikään valiokunnan lausunnon PeVL 41/2000 vp valossa.

14. Aiemmin on neuvottelu- ja sopimustasapainoon viitaten estetty se, että järjestäytymättömät työnantajat saisivat hyväkseen ne työnantajan kannalta edulliset ratkaisut, joista järjestäytyneessä kentässä on paikallisesti sovittu. Perustuslakivaliokunta on noteerannut tähän liittyvän erilaisen kohtelun. (Ks. PeVL 41/2000 vp.) Yleissitovuuden avulla pyritään perustuslakivaliokunnan mukaan varmistamaan järjestäytymättömässä kentässä tiettyjen vähimmäisehtojen täyttyminen kaikissa asianomaisen alan työsopimuksissa. Perustuslakivaliokunnan mu-

kaan 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).

15. Ehdotus sisältää luottamusmiehen ensisijaisen oikeuden edustaa työntekijöitä paikallisen sopimuksen tekemisessä. Järjestäytymättömät työntekijät ja esimerkiksi toiseen ammattiliittoon kuuluvat työntekijät voisivat valita luottamusvaltuutetun. Tältä osin luottamusvaltuutetun osaamisen ja toimintaympäristön tuntemukseen liittyy saman laisia tarpeita kuin olen tuonut esiin jo edellä toisessa luottamusvaltuutettua koskevassa yhteydessä.