Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Lausunto

21.11.2024

VN/1/2024
VN/1/2024-TEM-136

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle paikallisen sopimisen edistämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 85/2024 vp); työ- ja elinkeinoministeriön vastine työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle toimitettujen lausuntojen johdosta

Paikallinen sopiminen yleissitovan työehtosopimuksen nojalla

Oikeus valita luottamusvaltuutettu luottamusmiehen rinnalle yleissitovassa kentässä

Eräissä lausunnoissa katsotaan, että siihen, että henkilöstöä voisi paikallisen sopimuksen neuvotteluissa edustaa sekä luottamusmies että luottamusvaltuutettu liittyy käytännön haasteita liittyen tasapuoliseen kohteluun ja tilanteeseen, jossa luottamusmies ja luottamusvaltuutettu ovat eri mieltä paikallisesta sopimuksesta. *AKT* toteaa, ettei esityksessä oteta kantaa tällä edustusmallilla solmittujen paikallisten sopimusten sitovuuspiiriin. *Professori emeritus Koskinen* katsoo, että esityksen perustelujen mukaan paikallisessa sopimisessa voi olla luottamusmiehen lisäksi myös useampi luottamusvaltuutettu sopimassa asiaa eikä esityksessä käsitellä sitä, miten tällaisessa tilanteessa arvioidaan sopimuksen syntymistä. *Akava* ja *YTN* esittävät, että järjestäytymättömän henkilöstön oikeus valita oma edustaja rajoitetaan koskemaan vain niitä tilanteita, joissa työehtosopimus ei salli koko henkilöstön osallistua henkilöstön edustajan valintaan. *STTK* katsoo, että ehdotus, jonka mukaan luottamusvaltuutetun vaaliin osallistuminen osoittaisi luottamusvaltuutetun edustusoikeuden, on ongelmallinen tietosuojan näkökulmasta, koska työnantajalla ei ole yleistä oikeutta saada tietoa työntekijöiden järjestäytymisestä.

Insinööriliitto ja *YTN* katsovat, että työnantajan velvollisuus hyväksyä valittu luottamusmies yleissitovassa kentässä tulisi yksiselitteisesti säätää lain tasolla. *Teollisuuden palkansaajien* näkemyksen mukaan laissa tulisi selkeästi todeta, että järjestäytymättömän työnantajan palveluksessa olevat työntekijät voivat valita keskuudestaan työehtosopimuksen mukaisen luottamusmiehen.

Teknologiateollisuus toteaa, että lakiehdotuksen sananmuoto poikkeaa olennaisesti voimassa olevan työsopimuslain luottamusvaltuutettua koskevasta 13 luvun 3 §:stä, jonka mukaan työntekijät, joilla ei ole työnantajaa työehtosopimuslain nojalla sitovassa työehtosopimuksessa tarkoitettua luottamusmiestä, voivat valita keskuudestaan luottamusvaltuutetun. Teknologiateollisuus katsoo, että lainsäädäntömuutoksen yhteydessä ei olisi tullut tehdä muutosta siihen, kenen joukosta luottamusvaltuutettu voidaan valita.

Esityksen mukaan, jos henkilöstö on ehdotettavan sääntelyn nojalla valinnut luottamusmiehen rinnalle luottamusvaltuutetun edustamaan heitä paikallista sopimusta koskevissa kysymyksissä, paikallinen sopimus olisi tehtävä tällöin sekä luottamusmiehen että luottamusvaltuutetun kanssa. Henkilöstö voisi

Postiosoite **Postadress** **Postal Address** Työ- ja elinkeinoministeriö	**Käyntiosoite** **Besöksadress** **Office**	**Puhelin** **Telefon** **Telephone**	**Faksi** **Fax** **Fax**	**s-posti, internet** **e-post, internet** **e-mail, internet**
PL 32 00023 Valtioneuvosto	Aleksanterinkatu 4 Helsinki	0295 16001 +358 295 16001	09 1606 2160 +358 9 1606 2160	kirjaamo.tem@gov.fi www.tem.fi

valita useamman luottamusvaltuutetun esimerkiksi henkilöstöryhmittäin. Lainsäädännössä ei ole tarpeen käsitellä yksityiskohtaisesti sitä, miten neuvottelut ja sopimuksen tekeminen käytännössä toteutetaan. Tässä voi työpaikkakohtaisesti olla erilaisia tarpeita ja käytäntöjä.

Esityksessä todetulla tavalla tasapuolisen kohtelun vaatimus on otettava huomioon tehtäessä paikallisia sopimuksia kahden eri edustajan kanssa. Tasapuolisen kohtelun vaatimus rajoittaa siten sitä, millaisia sopimuksia eri edustajien kanssa voidaan tehdä.

Esityksessä todetulla tavalla yleissitovan työehtosopimuksen nojalla tehty paikallinen sopimus sitoisi lähtökohtaisesti kollektiivisesti kaikkia niitä työntekijöitä, joihin kyseistä työehtosopimusta yleissitovuuden nojalla sovelletaan. Paikallisen sopimuksen tehneen henkilöstön edustajan edustusoikeuden laajuus rajoittaisi kuitenkin paikallisen sopimuksen sitovuutta. Luottamusvaltuutettu edustaisi sopimuksen tekemisessä luottamusvaltuutetun vaaliin osallistuneita työntekijöitä. Toinen rajoitus voisi liittyä siihen, että työehtosopimuksessa tai paikallisessa sopimuksessa olisi sovittu rajatummasta soveltamispiiristä.

Se, että järjestäytymättömän henkilöstön oikeus valita luottamusvaltuutettu rajoitettaisiin koskemaan vain niitä tilanteita, joissa työehtosopimuksessa ei sallita koko henkilöstön osallistua henkilöstön edustajan valintaan, tarkoittaisi sitä, että järjestäytymättömät työntekijät eivät välttämättä voisi vapaasti valita edustajaansa, koska ehdolle luottamusmieheksi voivat yleensä asettua vain kyseiseen ammattijärjestöön kuuluvat työntekijät. Työ- ja elinkeinoministeriö ei pidä ehdotusta perusteltuna.

Työsopimuslaissa ehdotetaan säädettäväksi, että niillä työntekijöillä, jotka eivät ole työehtosopimukseen sitoutuneen työntekijäyhdistyksen jäseniä, olisi oikeus enemmistöpäätöksin valita luottamusmiehen rinnalle luottamusvaltuutettu. Toisaalta he voisivat myös olla valitsematta luottamusvaltuutettua tai osa heistä voisi olla osallistumatta luottamusvaltuutetun valintaan, jolloin luottamusmies edustaisi näitä työntekijöitä. Luottamusvaltuutetun vaaliin osallistuminen osoittaisi siten sen, keitä työntekijöitä luottamusvaltuutettu edustaa. Luottamusvaltuutetun vaaliin osallistuminen ei ilmaisisi ammattijärjestön jäsenyyttä.

Esityksen mukaan luottamusmies edustaisi henkilöstöä yleissitovan työehtosopimuksen nojalla tapahtuvassa paikallisessa sopimisessa. Luottamusmiehen valintaoikeudesta ja hyväksymisestä säätäminen yleisemmin ei ole kuulunut valmistelun toimeksiannon piiriin.

Esityksellä ei ole ollut tarkoitus mahdollistaa luottamusvaltuutetun valintaa muiden kuin niiden työntekijöiden piiristä, jotka eivät ole työehtosopimukseen sitoutuneen työntekijäyhdistyksen jäseniä. Asian selkiyttämiseksi työ- ja elinkeinoministeriö ehdottaa seuraavaa täsmennystä lakiehdotukseen 1, työsopimuslain 2 lukuun ehdotettavan 7 a §:n 2 momenttiin: *Jos työehtosopimuksen mukaan paikallisen sopimuksen osapuoleksi edellytetään luottamusmiestä, sopimus tehdään tämän kanssa. Luottamusmies edustaa tällöin kaikkia niitä työntekijöitä, joihin kyseistä työehtosopimusta sovelletaan. Työntekijöillä, jotka eivät ole työehtosopimukseen sitoutuneen työntekijäyhdistyksen jäseniä, on kuitenkin oikeus enemmistöpäätöksin valita keskuudestaan luottamusmiehen rinnalle luottamusvaltuutettu edustamaan heitä paikallista sopimusta koskevissa kysymyksissä.*

Yleissitovien työehtosopimusten nojalla tehtyjen paikallisten sopimusten valvonta

Eräissä palkansaajapuolen lausunnoissa pidetään työsuojeluviranomaiselle myönnettyjä resursseja riittämättöminä. *Apulaisprofessori Murto* katsoo, että ehdotettua määräaikaa paikallisen sopimuksen toimittamiselle työsuojeluviranomaiselle tulisi lyhentää. *PAM* esittää ehdotetun paikallisen sopimuksen toimittamisvelvollisuuden laiminlyönnistä seuraavan laiminlyöntimaksun korottamista tai vaihtoehtoisesti paikallisten sopimusten toimittamista työsuojeluviranomaisen lisäksi työehtosopimusosapuolille. *Professori Bergholm* ja *professori emeritus Bruun* katsovat, että paikalliset sopimukset olisi toimitettava myös yleissitovan työehtosopimuksen osapuolille.

Koskinen katsoo, että työaikalain 34–36 §:n perusteella tehdyt paikalliset työaikasopimiset eivät ehdotettujen säännösten perusteella kuuluisi työsuojeluviranomaisen valvontavaltaan.

Työ- ja elinkeinoministeriö viittaa esityksen vaikutusarvioissa esitettyyn laskelmaan työsuojeluviranomaisen resurssien vahvistamistarpeesta. Resurssitarvetta on mahdotonta tarkkaan etukäteen arvioida. Valvontatyön lisääntymisen takia vuoden 2025 talousarvioesityksessä ehdotetaan 200 000 euron lisämäärärahaa työsuojeluviranomaiselle.

Valmistelussa kuukauden aikaraja paikallisen sopimuksen toimittamiselle työsuojeluviranomaiselle arvioitiin kohtuulliseksi.

Jos säädettäisiin yleissitovan työehtosopimuksen nojalla tehdyn paikallisen sopimuksen toimittamisvelvollisuudesta myös työehtosopimuksen osapuolille, olisi sääntelyn valvonta vaikeaa. Työehtosopimusosapuolilla ei myöskään ole oikeutta tai velvollisuutta valvoa yleissitovan työehtosopimuksen nojalla tehtyjä paikallisia sopimuksia. Työ- ja elinkeinoministeriö ei pidä ehdotusta perusteltuna.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että jatkossa myös oikeus tehdä työaikakysymyksiin liittyviä paikallisia sopimuksia perustuisi työsopimuslain 2 luvun 7 a §:ään, myös siltä osin kuin paikallisilla sopimuksilla yleissitovan työehtosopimuksen nojalla poiketaan semidispositiivisista säännöksistä. Työsopimuslain 13 luvun 12 §:n nojalla työsuojeluviranomaisella olisi toimivalta valvoa ehdotettavan 2 luvun 7 a §:n nojalla tehtäviä paikallisia sopimuksia eli myös työaikakysymyksistä tehtyjä paikallisia sopimuksia.

Oikeusturva

Useissa palkansaajapuolen lausunnoissa sekä *työtuomioistuimen, Murron, Bruunin* ja *Bergholmin* lausunnoissa kiinnitetään huomiota erilaisiin oikeusturvateihin, kun on kyse työehtosopimuksen oikeusvaikutukset saaviin paikallisiin sopimuksiin ja niihin paikallisiin sopimuksiin, jotka eivät saa työehtosopimuksen oikeusvaikutuksia, liittyvistä riidoista. Ehdotuksen katsotaan muun muassa lisäävän tuomioistuinten toimivallanjakoon liittyvää epävarmuutta ja sekavuutta, pidentävän oikeudenkäyntien kestoa sekä lisäävän resurssipulasta kärsivien yleisten tuomioistuinten työtaakkaa. Myös tuomioistuinten toimivaltaa koskevien erimielisyyksien arvioidaan lisääntyvän. *Bruun* pitää lisäksi epäselvänä sitä, onko luottamusvaltuutetulla kannevalta, jos solmittu sopimus on syntynyt hyvän tavan vastaisissa olosuhteissa, ja miten puhevaltaa yleisessä tuomioistuimessa käyttävät tahot määräytyvät paikallisen sopimuksen tulkintariidoissa.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että toimivallanjako työoikeudellisissa asioissa työtuomioistuimen ja yleisen tuomioistuimen välillä on laajempi ja perusteellista valmistelua vaativa kysymys. Työtuomioistuimen toimivaltaa ei ole perusteltua laajentaa pistemäisesti. Lisäksi on huomattava, että työtuomioistuimen ratkaisuihin ei voida säännönmukaisessa muutoksenhaussa hakea muutosta yleisissä tuomioistuimissa. Oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetun lain 36 §:n mukaan työtuomioistuimen tuomio on lopullinen. Kun kyse ei olisi tilanteesta, jossa riidan osapuolet ovat työehtosopimussuhteessa, olisi arvioitava muutoksenhakuoikeuden avaamista. Muutoksenhakuoikeudesta säätäminen olisi periaatteellisesti merkityksellinen ja mahdollisesti kauaskantoinen ratkaisu, jota ei voida pitää perusteltuna ennen toimivaltakysymysten laajempaa selvittämistä. Lisäksi muutos edellyttäisi sen arvioimista, ketkä voivat käyttää puhevaltaa työtuomioistuimessa sekä millaisessa kokoonpanossa asiat käsitellään. Esityksen tarkoituksena ei ole ollut selvittää yleisesti tuomioistuinten väliseen toimivallanjakoon liittyviä kysymyksiä tai esittää siihen muutoksia.

Tuomioistuinten toimivallan jakoa työoikeudellisissa asioissa käsiteltiin lakivaliokunnassa työrauhalainsäädännön uudistamisen yhteydessä (HE 12/2024 vp). Lakivaliokunta (LaVL 8/2024 vp) katsoi työ- ja elinkeinoministeriön ja oikeusministeriön lausuntojen perusteella, että ehdotettu toimivaltaisiin tuomioistuimiin liittyvä ratkaisumalli oli hyväksyttävissä mahdollisista epäkohdistaan huolimatta, koska muunlainen ratkaisumalli edellyttäisi huomattavasti laaja-alaisempaa selvitystä ja arviointia työelämän riita-asioiden toimivallanjaosta ja siihen liittyvistä kysymyksistä.

Työtuomioistuinta koskevaa sääntelyä ja tuomioistuinten toimivallan jakoa työ- ja virkamiesoikeudellisissa asioissa on käsitelty myös oikeusministeriön asettaman Oikeuslaitostyöryhmän alustavissa toimenpide-ehdotuksissa.

Kantajana yleisessä tuomioistuimessa ovat yksittäiset työntekijät. Kun paikallinen sopimus ei saisi työehtosopimuksen oikeusvaikutuksia, kukin paikallisen sopimuksen piiriin kuuluva työntekijä voisi nostaa kanteen käräjäoikeudessa ja vaatia sopimukseen perustuvia saataviaan riippumatta siitä, onko paikallisen sopimuksen tehnyt luottamusmies vai luottamusvaltuutettu. Sopimuksen osapuolina olevat työntekijät voisivat nostaa vahvistuskanteen sopimuksen pätemättömyydestä.

Muut huomiot koskien yleissitovien työehtosopimusten nojalla tapahtuvaa paikallista sopimista

Murto kiinnittää huomiota yleissitovan työehtosopimuksen nojalla tehdyn paikallisen sopimuksen oikeusvaikutuksiin. Lausunnon mukaan oikeusvaikutusten sitominen työsopimuksen käsitteeseen on harhaanjohtavaa, eikä ota huomioon sitä, että nykyaikaisessa työoikeudessa sovitaan muunkin tyyppisiä sopimuksia kuin työsopimuksia tai työehtosopimuksia. *Koskinen* kiinnittää myös huomiota esityksen tähän kohtaan pitäen tilannetta epämääräisenä ja todeten, että vaikka kyseinen sopimus ei hallituksen esityksen mukaan saa työehtosopimuksen oikeusvaikutuksia, sillä tosiasiallisesti kuitenkin on tällaiset vaikutukset. Jotta kyseisellä sopimuksella ei olisi työehtosopimuksen oikeusvaikutuksia, sopimuksen ehdoilla ei saa olla automaattisia ja pakottavia oikeusvaikutuksia ulkopuolisiin nähden.

Koskinen katsoo, että hallituksen esityksen perusteella jää epäselväksi, mitä kaikkea sisältyy yleissitovan työehtosopimuksen menettelytapoja koskeviin määräyksiin, koska niistä esitetään perusteluissa vain esimerkki.

Normaalisitoviin työehtosopimuksiin perustuvat paikalliset sopimukset voivat saada työehtosopimuksen oikeusvaikutukset. Tämä merkitsee myös sitä, että sopimuksiin liittyy työehtosopimuslain mukainen valvontavelvollisuus ja työehtosopimuslain mukaiset sanktiot ja sopimusta koskevat riitaisuudet ratkaistaan työtuomioistuimessa. Työehtosopimuksen oikeusvaikutukset vaikuttavat myös siihen, miten paikallista sopimusta arvioidaan työoikeudellisessa normihierarkiassa.

Esityksessä ehdotetaan sääntelyä paikallisesta sopimisesta yleissitovan työehtosopimuksen nojalla sekä sääntelyä, jonka mukaan sekä normaalisitovassa että yleissitovassa työehtosopimuksessa tarkoitetun paikallisen sopimuksen voisi lakiin kirjattujen edellytysten täyttyessä tehdä työehtosopimuksesta poiketen luottamusvaltuutettu. Kysymys näissä tilanteissa olisi kollektiivisesta henkilöstöä koskevasta sopimuksesta, joka koskisi kaikkia työntekijöitä, joihin kyseistä työehtosopimusta sovelletaan, jollei toisin ole sovittu tai edustajan edustusoikeuden piiristä muuta johdu. Yleissitovan työehtosopimuksen nojalla tehdyillä paikallisilla sopimuksilla ja normaalisitovan työehtosopimuksen nojalla tehdyillä paikallisilla sopimuksilla, jotka on tehty luottamusmiehen puuttuessa laissa säädetyssä menettelyssä, ei olisi työehtosopimuksen oikeusvaikutuksia. Paikallisen sopimuksen tekeminen, sitovuus ja irtisanominen poikkeavat kuitenkin esityksen mukaan työsopimuksesta. Kyseessä on siten esityksessäkin todetulla tavalla kollektiivinen henkilöstöä koskeva sopimus.

Työoikeudessa lähtökohtana on yleensä edullisemmuussääntö. Tämä merkitsee käytännössä sitä, ettei ehdotetun työehtosopimuslain 5 a §:n mukaisesti tehdyllä paikallisella sopimuksella tai myöskään yleissitovan työehtosopimuksen nojalla tehdyllä paikallisella sopimuksella voisi sopia työsopimuksesta poiketen ainakaan työntekijän etua heikentävästi. Edullisemmuussääntöä koskeva soveltamiskäytäntö ei muuttuisi esityksen vuoksi. Siltä osin kuin paikalliseen sopimukseen ei liity sanotun kaltaista ristiriitaa edullisemmuussäännön kanssa, työehtosopimuslain 5 a §:n ja työsopimuslain 7 a §:n sääntelyllä luodaan työnantajalle ja luottamusvaltuutetulle normikompetenssi tehdä kollektiivisesti sitovia sopimuksia työnantajan ja henkilöstön välillä.

Professori Murron lausunnossaan esittämällä tavalla yleissitovan työehtosopimuksen nojalla tehtävä paikallinen sopimus on kollektiivinen sopimus. Ehdotettavassa laissa säädettäisiin siitä, miten tällainen kollektiivinen sopimus voidaan tehdä, ketä se sitoo ja miten se voidaan irtisanoa. Esityksessä ei ole tarkoitettu, että tällaisesta paikallisesta sopimuksesta tulisi osa työsopimusta.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että menettelytavat voivat vaihdella eri työehtosopimuksissa ja niitä voidaan myös jatkossa ottaa työehtosopimuksiin, vaikka sellaisia ei nykyisin merkittävässä määrin olisi. Näistä syistä menettelytapoja ei ole mahdollista luetella, vaan asiaa on tarkasteltava tapauskohtaisesti. Hallituksen esityksessä esimerkkinä on mainittu työehtosopimuksessa sovitut henkilöstön tiedonsaantioikeutta koskevat määräykset paikallisessa sopimisessa.

Tasapuolisia sopimisedellytyksiä turvaavat määräykset

Suomen Yrittäjät kiinnittää huomiota ehdotukseen, joka koskee työehtosopimusosapuolten mahdollisuutta määrittää vaihtoehtoiset tavat, jotka turvaisivat tasapuoliset sopimisedellytykset. Suomen Yrittäjien mukaan vaihtoehtoisen sopimismallin on oltava sellainen, että sitä voidaan käytännössä noudattaa kaikissa työnantajayrityksissä työntekijämäärästä ja työntekijöiden järjestäytymisestä riippumatta. *Koskinen* kritisoi sitä, että hallituksen esityksessä ei mitenkään selvitetä sitä, mitä tasapuolisia sopimisedellytyksiä turvaavat määräykset ovat.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan ei ole perusteltua puuttua tasapuolisten sopimisedellytysten turvaavien tapojen määrittelyyn lainsäädännöllä vaan määrittely tulisi jättää työehtosopimusosapuolten sopimusautonomian piiriin. Vaihtoehtoisten menettelytapojen tulisi aidosti turvata tasapuolisia sopimismahdollisuuksia niillä työpaikoilla, joilla luottamusmiestä ei ole.

Luottamusvaltuutetun asema

Useissa lausunnoissa kiinnitetään huomiota luottamusvaltuutetun asemaan paikallisen sopimuksen sopijapuolena. *Murto* katsoo, että hallituksen esityksessä esitetty malli ei tuota luottamusvaltuutetulle riittävää tietoa tai osaamista viitetyöehtosopimuksen määräyksistä. *Bruun* katsoo, että työsopimuslain 13 luvun 3 § ei riitä täyttämään julkisen vallan velvoitetta työvoiman suojelusta. *Bruunin* ja *Bergholmin* mukaan olisi tasapuolista, että luottamusvaltuutetun oikeudet koulutukseen, tiedonsaanti, tehtävässä käytetyn ajan ansiot yms. olisivat yleissitovien työehtosopimusten mukaiset. *Koskinen* katsoo, että ehdotettu sääntely ei vastaa kysymykseen, kuinka paljon koulutusta työnantajan tulee antaa ja että olisi säädettävä erikseen, ettei koulutus saa aiheuttaa kustannuksia luottamusvaltuutetulle.

ILO:n entinen varapääjohtaja Tapiola arvioi lausunnossaan, että järjestäytymättömien työntekijöiden edustajien valinnan riippumattomuudesta ei ole samanlaisia takeita kuin järjestäytyneillä työntekijäryhmillä on. Lisäksi sopimusten toteuttamisen erillinen valvonta järjestäytymättömien työntekijöiden osalta jää epäselväksi.

Työsopimuslaissa säädetään työnantajan velvollisuudesta antaa luottamusvaltuutetulle hänen tehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemat tarpeelliset tiedot. Lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi luottamusvaltuutetulla on myös oikeus saada riittävästi vapautusta työstään sekä korvaus tästä mahdollisesti aiheutuvasta ansion menetyksestä. Luottamusmiehen ja luottamusvaltuutetun työsuhdeturva on samanlainen.

Täysin samaan asemaan luottamusmiestä ja luottamusvaltuutettua ei ole mahdollista lainsäädännöllä saattaa. Ammattiliitot tukevat ja kouluttavat luottamusmiehiä.

Esityksessä ehdotetaan kuitenkin sääntelyä, joka parantaisi luottamusvaltuutetun paikallisen sopimisen valmiuksia. Ehdotuksen mukaan, jos luottamusvaltuutettu 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. Laissa ei ole mahdollista yksilöidä, mitä toimenpiteitä tämä kullakin työpaikalla käytännössä edellyttäisi. Edistämisvelvoitteen laajuus riippuisi luottamusvaltuutetuksi valitun henkilön osaamistasosta, työpaikan olosuhteista sekä erityisesti siitä, kuinka olennaisella tavalla paikallisella sopimuksella vaikutetaan työnantajan ja työntekijöiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin tai kuinka merkittävällä tavalla yleisesti henkilöstön asemaa käsitellään työnantajan ja luottamusvaltuutetun välillä.

Luottamusvaltuutetun osaamisen edistäminen voi edellyttää sitä, että työnantaja järjestää luottamusvaltuutetulle mahdollisuuden osallistua koulutukseen tai muutoin antaa tilaisuuden osaamisen kerryttämiseen. Esityksen perusteluiden mukaan osaaminen kattaisi myös työehtosopimuksen tuntemuksen. Luottamusvaltuutetulla on oltava riittävä osaaminen erityisesti työnantajan ja työntekijöiden oikeuksista ja velvollisuuksista, kuten paikalliseen sopimiseen liittyvän lainsäädännön ja työehtosopimuksen sisällöstä. Työpaikan toimintaympäristön tuntemuksella tavoiteltaisiin sitä, että luottamusvaltuutetulla olisi paikallisen sopimuksen tekemiseen nähden riittävä ymmärrys esimerkiksi yrityksen taloudellisesta asemasta ja tulevista kehityskuluista sekä henkilöstön rakenteesta tai muista vastaavista asioista. Kysymys voisi olla esimerkiksi niiden asioiden läpikäymisestä, joista käydään vuoropuhelua yhteistoimintalain 8 §:n mukaan tai joista annetaan tietoa sanotun lain 11 §:n mukaan. Käytännössä toimintaympäristön tuntemusta voidaan lisätä siten, että työnantaja ja luottamusvaltuutettu keskustelevat ajoittain työpaikan tilanteesta tai tarpeista, jotta luottamusvaltuutetulle muodostuu riittävä taustaymmärrys tasapainoisen paikallisen sopimuksen tekemiseksi.

Siinä tapauksessa, että paikallinen sopimus on syntynyt epäasianmukaisissa olosuhteissa, luottamusvaltuutettua ja henkilöstöä suojaisi myös esityksessä ehdotettu mahdollisuus irtisanoa tehty paikallinen sopimus. Lisäksi luottamusvaltuutetun asemaa paikallisen sopimuksen neuvotteluissa parantaisi se, että luottamusvaltuutetulla olisi esityksen mukaan oikeus saada riittävät tiedot ja harkinta-aika sekä sopimusneuvotteluiden aikana oikeus käsitellä sopimuksen merkitystä yhdessä henkilöstön kanssa.

Sovittaessa paikallinen sopimus luottamusvaltuutetun kanssa olisi noudatettava työehtosopimuksen menettelytapoja koskevia määräyksiä, kuten paikalliseen sopimiseen liittyviä tiedonsaantimääräyksiä. Luottamusvaltuutetun valinta on riippuvaista työntekijöistä, eikä työnantajalla ole oikeutta nimittää luottamusvaltuutettua.

Luottamusvaltuutetulla ei olisi valvontavelvollisuutta paikallisen sopimuksen noudattamisen osalta.

Yrityskohtaiset työehtosopimukset

Yrityskohtaisen työehtosopimuksen suhde yleissitovaan työehtosopimukseen

Murto katsoo lausunnossaan, että selkeyden ja oikeusvarmuuden perusteella lainsäädännössä tulisi ottaa kantaa yleissitovan työehtosopimuksen ja yrityskohtaisen työehtosopimuksen keskinäiseen asemaan mahdollisessa kollisiotilanteessa. Käytännössä tämä tarkoittaa sen ratkaisemista lainsäädännössä, voidaanko yrityskohtaisella työehtosopimuksella poiketa samalla alalla yleissitovaksi vahvistetun työehtosopimuksen ehdoista. Koskinen viittaa työsopimuslain 2 luvun 7 §:n 3 momentin säännökseen, joka koskee yleissitovan työehtosopimuksen ja työnantajakohtaisen työehtosopimuksen etusijajärjestystä. Koskinen katsoo, että tämä perusteluissa esitetty rajoitus suhteessa yleissitovaan työehtosopimukseen ei näy esityksen sanamuodosta eli kyseisen toisinsopimisen oikeuttavasta säännöksestä.

EK katsoo, että työsopimuslain 2 luvun 7 §:n 3 momentin määräystä tulisi tässä yhteydessä muuttaa siten, että myös muun kuin valtakunnallisen työntekijäyhdistyksen kanssa tehty työehtosopimus olisi etusijainen työhön sovellettavaan yleissitovaan työehtosopimukseen nähden.

Yleissitovan ja työnantajakohtaisen työehtosopimuksen suhteeseen on otettu kantaa työsopimuslain 2 luvun 7 §:n 3 momentissa, jonka mukaan työnantaja, joka on työehtosopimuslain nojalla velvollinen noudattamaan työehtosopimusta, jonka toisena sopijapuolena on valtakunnallinen työntekijöiden yhdistys, saa 1 momentissa säädetystä poiketen, eli vaikka alalla olisi yleissitova työehtosopimus, soveltaa tämän työehtosopimuksen määräyksiä. Yleissitovalla työehtosopimuksella on kuitenkin etusija suhteessa sellaiseen työehtosopimukseen, jonka osapuolena oleva työntekijöiden yhdistys ei ole valtakunnallinen. Säännös koskee myös sellaisia työnantajakohtaisia työehtosopimuksia, joilla poiketaan muiden lakien kuin työsopimuslain semidispositiivisista säännöksistä. Valiokunta voi halutessaan perusteluissaan selventää asiaa.

Työ- ja elinkeinoministeriö ei pidä EK:n ehdotusta perusteltuna. Muutoksella voisi olla laajakantoisia seurauksia.

Muut huomiot koskien yrityskohtaisia työehtosopimuksia

SAK kritisoi säännöksiä, joiden mukaan sovittaessa semidispositiivisista säännöksistä toisin, on turvattava EU:n direktiivien vähimmäistaso. SAK katsoo, että vastuuta direktiivin oikeasta implementoinnista ei ole mahdollista siirtää valtiolta yksityisille osapuolille säätämällä laissa, että EU-oikeutta tulee noudattaa. *Koskinen* katsoo, että työaikadirektiivi ei hyväksy työpaikkakohtaisesti tehtyä sopimusta perusteeksi poiketa säännöksen luettelossa mainituista asioista. Koskisen mukaan direktiivi normaalistikin antaa mahdollisuuden poiketa siitä vain kansallisella lailla taikka kansallisen järjestelmän mukaisilla sopimuksilla (joiksi ymmärretään valtakunnalliset työehtosopimukset). Koskinen katsoo, että viittaukset EU-sääntelyyn eivät ole riittävän yksilöityjä tai niitä ei ole esityksen perusteluissa konkretisoitu. Koskisen mukaan viittaus joukkovähentämisdirektiiviin voisi olla asianmukainen työsopimuslain luettelon 11–13 kohdan yhteydessä.

Palta katsoo, että yrityskohtaisen sopimuksen tekeminen tulisi mahdollistaa myös muun työntekijäosapuolen kuin valtakunnallisen työntekijöiden yhdistyksen tai sen jäsenyhdistyksen kanssa. *Goforen* näkemyksen mukaan yrityskohtainen työehtosopimus tulisi voida tehdä suoraan henkilöstön kanssa, kuten yrityksen henkilöstön edustajien tai työntekijöiden henkilöstöyhdistyksen kanssa.

Esityksellä mahdollistettaisiin työlainsäädännön semidispositiivisista säännöksistä poikkeaminen työnantajan tai työnantajien yhdistyksen ja työntekijöiden valtakunnallisen yhdistyksen tai valtakunnallisen yhdistyksen jäsenyhdistyksen välillä tehtävällä työehtosopimuksella. Sopijapuolia koskevasta valtakunnallisuusvaatimuksesta luovuttaisiin työnantajapuolen osalta ja työntekijäpuolella sopijapuoleksi riittäisi valtakunnallisen yhdistyksen jäsenyhdistys. Semidispositiivisista säännöksistä poikkeaminen työnantajakohtaisella työehtosopimuksella, jonka osapuolena voisi olla myös valtakunnallisen yhdistyksen jäsenyhdistys, kuten ammattiosasto, tulisi siten mahdollisiksi.

EU:n perusoikeuskirjan 28 artiklassa säädetään neuvotteluoikeudesta ja oikeudesta yhteisiin toimiin. Artiklan mukaan työntekijöillä ja työnantajilla tai näiden järjestöillä on yhteisön oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti oikeus asianmukaisilla tasoilla neuvotella ja tehdä työ- ja virkaehtosopimuksia sekä oikeus ryhtyä eturistiriitatilanteissa etujensa puolustamiseksi yhteistoimiin, lakko mukaan lukien.

Komissio on todennut *työaikadirektiiviä* tulkitsevassa tiedonannossaan[1] direktiivin työehtosopimuksilla poikkeamista koskevan 18 artiklan osalta seuraavaa:

”Työehtosopimuksen” käsitettä ei määritellä (työaika)direktiivissä eikä ilmeisesti muussakaan EU:n lainsäädännössä. Myöskään tuomioistuin ei ole määritellyt sitä.

Työaikadirektiivissä jätetään samoin täsmentämättä käsite ”työmarkkinaosapuolten väliset kansalliset tai alueelliset sopimukset tai alemman tasoiset työehtosopimukset taikka työmarkkinaosapuolten väliset sopimukset näiden osapuolten asettamien sääntöjen mukaisesti”.

Sen vuoksi komissio katsoo, että nämä käsitteet on määriteltävä kansallisessa lainsäädännössä ja käytännössä. Jäsenvaltioiden on tässä kuitenkin otettava huomioon olemassa olevat työehtosopimusneuvotteluja ja työehtosopimuksia koskevat kansainväliset standardit koska ei riitä, että asiakirjaa vain nimitetään ”työehtosopimukseksi”, kuten tuomioistuin on todennut muistakin EU:n lainsäädännössä ja työaikadirektiivissä käytetyistä käsitteistä.

[1] Tulkitseva tiedonanto tietyistä työajan järjestelyä koskevista seikoista annetusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivistä 2003/88/EY. Linkki: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023XC0324(01)R(01).

Työehtosopimusten määrittely on kansallisella tasolla määriteltävä asia. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan ehdotettu sääntely, jossa annetaan oikeus poiketa semidispositiivisista säännöksistä myös työnantajakohtaisella työehtosopimuksella, ei ole ongelmallista suhteessa EU-oikeuteen.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että ehdotetun kaltainen sääntely on katsottu mahdolliseksi. Voimassa olevassa lainsäädännössä on viitattu työehtodirektiivin vaatimusten noudattamiseen eräissä työsopimuslaista poikkeamista koskevissa säännöksissä. Lisäksi voimassa olevassa merityösopimuslaissa, merityöaikalaissa ja merimiesten vuosilomalaissa on säännökset, joiden mukaan työehtosopimuksen määräys, jolla heikennetään Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa määriteltyjä tai Euroopan unionin säädösten mukaisia työntekijöiden etuja vastaavia etuja, on mitätön. Koska semidispositiivisista säännöksistä poikkeamista koskeva osapuolten valtakunnallisuuden vaatimus poistettaisiin, on perusteltua lisätä viittaukset direktiivien noudattamista koskevaan velvollisuuteen.

Työ- ja elinkeinoministeriö ei pidä viittauksen lisäämistä joukkovähentämisdirektiiviin työsopimuslain 13 luvun 7 §:ssä perusteltuna.

Työehtosopimuslain 1 §:n mukaan työehtosopimus tämän lain tarkoittamassa mielessä on sopimus, jonka yksi tai useampi työnantaja taikka rekisteröity työnantajain yhdistys tekee yhden tahi useamman rekisteröidyn työntekijäin yhdistyksen kanssa ehdoista, joita työsopimuksissa tai työsuhteissa muuten on noudatettava. Työntekijöiden edustajien kanssa tehtävä sopimus ei ole työehtosopimus. Paltan ja Goforen ehdotukset tarkoittaisivat siten merkittävää muutosta. Työ- ja elinkeinoministeriö ei pidä ehdotuksia perusteltuina. Työehtosopimuksen neuvotteluissa on tarpeen turvata osapuolten tasapaino, jota turvaa se, että työntekijäpuolta edustaa työntekijöiden yhdistys.

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Esitettyjen muutosten osalta eräissä palkansaajapuolen lausunnoissa kannatetaan voimaantulon myöhentämistä. Työnantajapuolen eräissä lausunnoissa puolestaan vastustetaan ehdotettua siirtymäsäännöstä, joka koskee luottamusvaltuutetun kanssa sopimista. *Työsuojeluviranomainen* katsoo, että siirtymäsäännös ei ota riittävästi kantaa siihen, koskeeko paikallisten sopimusten toimitusvelvollisuus ja laiminlyöntimaksu myös ennen lain voimaantuloa tehtyjä paikallisia sopimuksia.

Esitykseen ehdotetaan siirtymäsäännöstä, joka koskisi työehtosopimuslain 5 a §:ssä ja työsopimuslain 2 luvun 7 a §:ssä ehdotettua mahdollisuutta tehdä paikallinen sopimus työehtosopimuksesta poiketen luottamusvaltuutetun kanssa. Tämä mahdollisuus koskisi vain tilanteita, joissa työehtosopimus, johon paikallisen sopimisen kelpuutus perustuisi, on solmittu lain voimaantulon jälkeen. Siirtymäsäännöksen tarkoituksena olisi mahdollistaa ennen säännösten soveltamisen alkamista työehtosopimusosapuolille tilaisuus luoda vaihtoehtoisia tapoja tehdä paikallisia sopimuksia, jos työpaikalla ei ole valittu luottamusmiestä. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää siirtymäsäännöstä välttämättömänä. Muutoin sääntelyllä puututtaisiin voimassa oleviin työehtosopimuksiin, eikä työehtosopimusosapuolilla olisi mahdollisuutta varautua muutokseen luomalla vaihtoehtoisia tapoja tehdä paikallisia sopimuksia.

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää työsopimuslakiin ehdotetun siirtymäsäännöksen muuttamista työsuojeluviranomaisen lausunnon johdosta seuraavasti: *Lain 2 luvun 7 a §:ään 2-4 momenttia ei sovelleta, jos työehtosopimus, jonka määräykseen paikallisen sopimuksen tekeminen perustuu, on solmittu ennen tämän lain voimaantuloa.* Siten yleissitovan työehtosopimuksen nojalla tehtävät paikalliset sopimukset, jotka tehdään lain voimaantulon jälkeen, olisi toimitettava työsuojeluviranomaiselle.

Lähetettyjä työntekijöitä koskevat ehdotukset

Koskinen katsoo lausunnossaan, että yhdenvertaisuusargumentti ei sovi tähän tilanteeseen, koska lähettävän yrityksen kohdalla kyse on tarkasti määritellyn minimiturvan antamisesta ja ainoastaan näin valvontakin on mahdollista. Lähettävä yritys ja suomalainen yritys eivät ole yhdenvertaisuusarvioinnin tarkoittamia verrokkeja. Koskinen katsoo, että ehdotusten ainoa peruste liittyy yritysten yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseen (HE 85/2024 vp, s. 56 ja 70). Lähetettyjä työntekijöitä koskevan EU-säätelyn tärkein tavoite on kuitenkin sosiaalisen dumppauksen estäminen, toisin sanoen työntekijöiden etujen suojaaminen. Ehdotuksella mahdollistetaan Koskisen mukaan lähetettyjen työntekijöiden minimiturvan huonontaminen ja samalla parannetaan heidät tänne lähettävän yrityksen kilpailuasemaa nykylainsäädäntöön verrattuna.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että Koskisen lausunnossa ei ole arvioitu suomalaisten ja ulkomaille sijoittautuneiden yritysten tasavertaista asemaa palvelujen tarjonnan edellytysten näkökulmasta. Suomi ei lähtökohtaisesti voi asettaa toiseen EU-maahan sijoittunutta yritystä heikompaan asemaan. Unionin oikeuden mukaan palvelun tarjoaja saa tilapäisesti harjoittaa toimintaansa jäsenvaltiossa, jossa palvelu tarjotaan, niillä edellytyksillä, jotka tämä valtio asettaa kansalaisilleen, mikä kattaa myös

yritykset. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) mukaan jäsenvaltiot voivat kuitenkin rajoittaa palvelujen tarjoamisen vapautta eräiden tärkeiden etujen suojelemiseksi. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen 59 artiklassa ei vaadita ainoastaan poistamaan kaikkea toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen palvelujen tarjoajan syrjintää kansalaisuuden perusteella, vaan siinä edellytetään myös kaikkien rajoitusten poistamista, vaikka niitä sovellettaisiin erotuksetta sekä kotimaisiin palvelujen tarjoajiin että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin palvelujen tarjoajiin, jos näillä rajoituksilla estetään toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen, siellä vastaavanlaisia palveluja lainmukaisesti tarjoavan henkilön toiminta, haitataan tätä toimintaa tai tehdään se vähemmän houkuttelevaksi (ks. asia C-43/93, Vander Elst, tuomio 9.8.1994, Kok. 1994, s. I-3803, 14 kohta; asia C-272/94, Guiot, tuomio 28.3.1996, Kok. 1996, s. I-1905; 10 kohta, asia C 396/13, 34. kohta).
Edellä todettu on tuotu esille hallituksen esityksen perusteluissa (HE 85/2024 vp, s. 33 ja 53). Koskinen katsoo, että lähetettyjä työntekijöitä koskevan EU-säätelyn tärkein tavoite on kuitenkin sosiaalisen dumppauksen estäminen, toisin sanoen työntekijöiden etujen suojelu. EU-sääntelyllä on kuitenkin myös keskeinen tehtävä palvelujen tarjonnan vapauden turvaamisessa EU-maiden välillä ja tätä koskeva EU:n sääntely tulee huomioida ehdotuksissa.

Paikallinen sopiminen olisi mahdollista samoin edellytyksin riippumatta siitä, onko kysymyksessä suomalainen yritys vai ulkomainen yritys, joka lähettää työntekijöitä Suomeen. Mikäli ehdotuksissa asetettaisiin suomalaisille yrityksille suotuisammat säännökset paikallisesta sopimisesta verrattuna ulkomaisiin toimijoihin, tulisi säännökset arvioitavaksi palvelun tarjonnan vapauden rajoittamisena tai ainakin palvelujen tarjonnan tekemisenä vähemmän houkuttelevaksi suhteessa Suomessa toimiviin eijärjestäytyneisiin yrityksiin.

Näistä syistä ehdotuksissa ei ole tehty eroa yleissitovaa työehtosopimusta soveltavien kotimaisten ja ulkomaisten yritysten välillä.

Esitettyjen muutosten osalta on huomioitava se, että ehdotuksilla mahdollistetaan paikallinen sopiminen lähettävän työnantajan ja sen työntekijöiden välillä, mutta kyse ei ole velvollisuudesta sopia eikä toisaalta lähettävän työnantajan yksipuolisesta oikeudesta. Lisäksi säädetään paikallisen sopimuksen menettelyistä viittaamalla ehdotetussa 5 b §:n 2 momentissa työsopimuslain 2 luvun 7 a §:ssä esitettyyn menettelyyn ja 3 momentissa työehtosopimuslain 5 a §:ään.

Koskinen katsoo että, kun kyse on vain tilapäisesti Suomeen lähetettävistä työntekijöistä, yhdenvertaisuusargumentti ei siis sovellu tähän tilanteeseen, koska suomalaisen yrityksen kannalta on kyse pysyvästä työllistämisestä. Näitä kahta erilaista työnantajaryhmää ei ole velvollisuutta kohdella yhdenvertaisesti.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo tämän tulkinnan olevan vastoin palvelujen tarjoamisen vapauden periaatetta ja oikeuskäytäntöä oikeudesta rajoittaa palvelujen tarjonnan vapautta tai tekemisestä vähemmän houkuttelevaksi. Työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan muu ratkaisu olisi ristiriidassa EU-lainsäädännön kanssa.

Koskinen toteaa lausunnossaan, että ”Lain 3 § selvästi perustuu minimiturvan säätämiseen ja olemassaoloon. Työehtosopimusten osalta todetaan säännöksen 2 momentissa, että Suomessa yleissitovaksi vahvistetun tai lähettävää yritystä Suomessa sitovan muun työehtosopimuksen määräyksiä tulee soveltaa, jos ne ovat työntekijän kannalta edullisempia kuin muutoin sovellettavaksi tulevan lain säännökset. Tämä säännös uudistettiin vuonna 2020, jolloin varmasti tiedettiin, että kyseisissä työehtosopimuksissa oli myös paikallinen sopiminen mahdollistettu.”

Työ- ja elinkeinoministeriön huomioina esitetään seuraavaa:

Valmisteltaessa hallituksen esitystä HE 71/2020 vp ja vuonna 2020 toteutettuja lakimuutoksia kolmikantaisen työryhmän työssä ei käsitelty paikallisen sopimisen kysymyksiä työaikakysymyksiä laajemmin. Tuolloin ei selvitetty sitä, minkälaisia paikallisia sopimuksia mahdollisesti yleissitovuuskentässä tai normaalisitovuuskentässä tehdään, joita lähettävät yritykset voisivat soveltaa samoin kuin suomalaiset yritykset. Vuonna 2020 ainoastaan selkeytettiin lähetettyjen lain 4 §:n säännöstä sovellettavista työaikalain säännöksistä eli tehtiin viittaukset uuden työaikalain 2 luvun työaikaa ja varallaoloa koskeviin säännöksiin sekä 8 luvun 36 ja 37 §:n säännöksiin yleissitovaan työehtosopimukseen perustuvasta paikallisesta sopimuksesta säännöllisestä työajasta. Kyse oli lähinnä teknisestä ja selkeyttävästä muutoksesta, koska lähetettyihin työntekijöihin oli sovellettu kumotun työaikalain 10 ja 11 §:n keskeisiä säännöksiä. Muutoksella varmistettiin oikeustilan säilyminen ennallaan lähetettyjen työntekijöiden sääntelyssä. Viittaus näihin säännöksiin oli jäänyt korjaamatta lähetettyjen työntekijöiden laista työaikalain uudistamisen yhteydessä tehdyissä muutoksissa.

Lähetettyjen lain ilmentämä edullisemmuusperiaate on alusta alkaen ollut lähetettyjä työntekijöitä koskevan EU:n sääntelyn lähtökohta. Vuoden 2020 muutoksilla pyrittiin edistämään lähetettyjen työnte-

kijöiden yhdenvertaista kohtelua työehdoissa kansallisten työntekijöiden kanssa sekä yritysten tasavertaista kilpailua implementoimalla ns. muutosdirektiivin vaatimukset. Palkkasäännösten täsmentäminen oli osa näitä muutoksia. Vähimmäispalkan sijasta käytetään palkkakäsitettä, jolla tuetaan laajempaa palkan tulkintaa.

Luottamusvaltuutetun osalta *Koskinen* esittää huolen siitä, että työntekijöiden edustajan valinnassa on arvioitava myös se, mikä merkitys on sillä, jos näillä työntekijöillä on kotimaassaan valittu edustaja. Työnantajan pitänee tällaisessa tilanteessa neuvotella paikallisesta sopimuksesta kotimaassa olevan edustajan kanssa. Muussa tapauksessa rikottaisiin tämän valitun edustajan ammattiyhdistysoikeuksia.

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että henkilöstön edustajan kelpuutus toimia tehtävässään luodaan joko työehtosopimuksessa tai lainsäädännössä. Suomessa luottamusmiehen asema perustuu suomalaisiin työehtosopimuksiin, eikä luottamusmiehenä voida pitää ulkomaisen lainsäädännön tai työehtosopimuksen perusteella valittua henkilöstön edustajaa. Tällaista edustajaa ei voida pitää myöskään luottamusvaltuutettuna.

Jos ulkomainen yritys ja tämän Suomeen lähetetty henkilöstö haluaa tehdä paikallisen sopimuksen suomalaisen yleissitovan työehtosopimuksen nojalla, on ensisijassa noudatettava työehtosopimuksen määräyksiä paikallisen sopimisen osapuolista. Viimesijassa työntekijät voivat valita luottamusvaltuutetun edustamaan itseään paikallista sopimusta koskevissa neuvotteluissa.

Koskinen huomauttaa, että 5 b §:n 1 momentin alussa todettu: ”Lähettävällä yrityksellä ja sen henkilöstöllä on oikeus tehdä paikallinen sopimus samoin edellytyksin kuin Suomeen sijoittuneella työnantajalla” olisi huolimattomuusvirhe, koska lausuntopalautteen mukaisesti ehdotuksia on muutettu siten, että henkilöstö ei enää voi olla paikallisen sopimuksen työntekijäosapuoli.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että tämä toteamus on johdanto asiaan ja ohjaava säännös siitä, että paikallisen sopimuksen tekemisessä noudatetaan vastaavia säännöksiä kuin mitä ”kotimaisessa” kontekstissa. Tarkemmat säännökset sovellettavista menettelyistä määritellään pykälän 2 momentissa koskien yleissitovuuskenttää ja 3 momentissa koskien normaalisitovuuskenttää viittaamalla ehdotettuihin työsopimuslain ja työehtosopimuslain muutoksiin ja menettelytapoihin.

Esityksen vaikutukset

Eräissä palkansaajapuolen lausunnoissa kyseenalaistetaan esitettyjen muutosten perusteleminen yritysten yhdenvertaisella asemalla. Lausunnoissa myös katsotaan, että järjestäytyneet ja järjestäytymättömät yritykset eivät tule yhdenvertaiseen asemaan, koska työehtosopimuksiin liittyvät vastuut ja velvoitteet eivät koske järjestäytymättömiä yrityksiä.

Hallitusohjelman mukaan paikallisen sopimisen tulee olla yhdenvertaisesti mahdollista kaikissa yrityksissä niiden järjestäytymisestä ja työntekijöiden edustusjärjestelmästä riippumatta. Paikallisen sopimisen edellytysten turvaamiseksi yhdenvertaisesti kaikilla työpaikoilla on tarpeen säätää siitä, miten paikallisia sopimuksia voidaan tehdä työehtosopimuksessa edellytetyn henkilöstön edustajan puuttuessa. Paikallisen sopimisen mahdollistavat lausekkeet ovat työehtosopimuksissa yleisiä, ja usein niissä edellytetään sopijapuoleksi luottamusmiestä. Henkilöstö ei ole kaikilla työpaikoilla valinnut luottamusmiestä. Lähes puolessa järjestäytyneistä yrityksistä ei ole valittu työehtosopimuksessa tarkoitettua luottamusmiestä. Vallitseva tilanne työelämässä on johtanut siihen, että työehtosopimukset kohtelevat työpaikkoja eri tavoin riippuen siitä, onko henkilöstö valinnut luottamusmiestä vai ei. Kysymys on jossakin määrin sattumanvaraisesta seikasta. Kysymys voi olla myös siitä, että järjestäytyneen työnantajan palveluksessa olevat työntekijät ovat järjestäytymättömiä, jolloin nämä eivät edes voi valita keskuudestaan luottamusmiestä. Ehdotetut muutokset katsotaan tarkoituksenmukaiseksi tavaksi saattaa normaalisitovuuskenttä ja yleissitovuuskenttä samaan asemaan.

Esitystä valmisteltaessa arvioitiin yhtenä vaihtoehtona toteuttaa edellä mainittuja muutoksia vain yleissitovuuskenttää koskien. Tällöin olisi kuitenkin ajauduttu helposti tilanteeseen, jossa paikallisen sopimisen mahdollisuudet olisivat muodostuneet yleissitovuuskentässä laajemmiksi kuin normaalisitovuuskentässä. Tämä olisi synnyttänyt työnantajille kannusteita irtautua työnantajaliitoista, mikä ei olisi työmarkkinajärjestelmän kokonaisuudelle eduksi.

Lisäksi työnantajien tasapuolisia paikallisen sopimisen mahdollisuuksia ja yritysten tasapuolista kilpailuasemaa turvaisi se, että paikallisen sopimuksen tekemisestä yleissitovan työehtosopimuksen nojalla säädettäisiin nimenomaisesti ja paikallisen sopimisen kiellot poistettaisiin. Perustuslakivaliokunnan mukaan yleissitovuus on merkityksellinen perustuslain 13 §:n 2 momentin kannalta siltä osin kuin siinä on turvattu niin sanottu negatiivinen yhdistymisvapaus eli vapaus olla kuulumatta yhdistykseen. Yleissitovuus ei sinänsä merkitse järjestäytymisvelvollisuutta eikä tee järjestäytymätöntä työnantajaa

sidotuksi työehtosopimukseen työehtosopimuslaissa tarkoitetulla tavalla ja siinä säädetyin velvollisuuksin. Asiaa on kuitenkin arvioitava vielä siitä näkökulmasta, voidaanko perusoikeussuojan kannalta hyväksyä, että yhdistykseen kuulumiseen tai sen ulkopuolella olemiseen liittyisi merkittäviä epäedullisia seuraamuksia. Tältä osin tilanne voi perustuslakivaliokunnan mukaan olla merkityksellinen myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännösten kannalta. (PeVL 41/2000 vp.)

Työnantajien olisi tehdessään paikallisia sopimuksia yleissitovan työehtosopimuksen nojalla noudatettava yleissitovan työehtosopimuksen menettelytapoja koskevia määräyksiä. Henkilöstön edustajan kanssa tehty paikallinen sopimus olisi toimitettava työsuojeluviranomaiselle, jolle kuuluisi paikallisten sopimusten valvonta.

Useat palkansaajajärjestöt sekä *Koskinen, vanhempi yliopistonlehtori Sippola* ja *apulaisprofessori Ojala* katsovat, että esitykseen liittyy riski yleissitovuuden heikentymisestä. Tähän katsotaan johtavan toisaalta sen, että yritysten järjestäytymisaste laskee, kun järjestäytymätön yritys saa hyödykseen järjestäytynyttä kenttää keveämmät velvoitteet ja sopimusjärjestelmän. Toisaalta järjestäytymisasteen laskua katsotaan edistävän myös hallituksen esittämä yrityskohtaisen työehtosopimustoiminnan edistäminen.

Hallituksen esityksen vaikutusarvioiden mukaan esityksen ei lähtökohtaisesti arvioida johtavan työehtosopimusten kattavuuden merkittävään heikkenemiseen. Syynä tälle on se, että esityksellä vahvistetaan järjestäytyneidenkin yritysten mahdollisuuksia hyödyntää paikallista sopimista, mikäli niissä ei ole luottamusmiestä. Edelleen työnantajalla säilyy lukuisia muitakin syitä kuulua työnantajaliittoon, kuten pääsy työehtosopimuksen ja sitä kautta sopimuskauden ajaksi ennakoitavien työehtojen piiriin, työehtosopimuksen turvaama työrauha sekä liiton tarjoama jäsenneuvonta. Erityisesti työrauhalla on keskeinen merkitys. Tämä esitys ei muuta näitä seikkoja.

Esityksen suhde kansainvälisiin velvoitteisiin

Useissa palkansaajapuolen lausunnoissa ja *Tapiolan* lausunnossa katsotaan, että esitys on ristiriidassa Kansainvälisen työjärjestön ILOn sopimusten velvoitteiden kanssa. Erityisesti palkansaajapuolen lausunnoissa katsotaan, että esitys on ristiriidassa ILOn sopimuksista johtuvan työehtosopimusneuvottelujen edistämisvelvoitteen kanssa ja että esitys heikentää luottamusmiehen asemaa ILOn sopimusten vastaisesti. *Murto* katsoo, että hallituksen esityksessä esitetty malli, jonka mukaan yleissitovan työehtosopimuksen piirissä voidaan valita luottamusmiehen rinnalle luottamusvaltuutettu, on ongelmallinen, sillä se voi johtaa kilpailuasetelmaan eri henkilöstön edustajien välillä. Luottamusvaltuutetun asema luottamusmiehen kanssa kilpailevana työntekijöiden edustajana on ongelmallinen ILO:n yleissopimuksen 135 artikla 5 suhteen. *Koskinen* katsoo, että kansainväliset säännökset tai työehtosopimusosapuolten autonomia eivät mahdollista sitä, että vaihtoehtoiset edustamistavat (sopiminen luottamusvaltuutetun kanssa) tuodaan osaksi työehtosopimusosapuolten sopimusautonomiaan perustuvaa omaa järjestelmää.

Kansainväliset sitoumukset, erityisesti ILOn yleissopimukset ja niiden valvontakäytäntö on otettu esitystä valmisteltaessa huomioon. Työ- ja elinkeinoministeriö viittaa tältä osin hallituksen esityksessä esitettyihin perusteluihin.

Yleissopimuksen nro 154 mukaan kansallisesti voidaan säätää siitä, että työehtosopimusneuvottelut voivat koskea myös yrityksen työntekijöiden kansallisen lainsäädännön tai työehtosopimusten määräysten mukaisesti vapaasti valitsemien edustajien kanssa käytäviä neuvotteluja. Tällöin on asianmukaisesti varmistettava, ettei näiden edustajien olemassaoloa käytetä heikentämään asianomaisten työntekijäjärjestöjen asemaa. Luottamusmiestä sopijapuolena koskevan määräyksen ohittamisen ei arvioida olevan ongelmallinen ILOn sopimusten kannalta siltä osin kuin paikallinen sopiminen mahdollistetaan luottamusvaltuutetun kanssa tilanteessa, jossa luottamusmiestä ei ole.

Yleissitovien työehtosopimusten nojalla tehtävien paikallisten sopimusten yhteydessä turvattaisiin luottamusmiehen ensisijainen oikeus edustaa työntekijöitä paikallisen sopimuksen tekemisessä ILOn sopimusjärjestelmässä edellytetyllä tavalla. Järjestäytymättömille työntekijöille ja toiseen ammattiliittoon kuuluville työntekijöille mahdollistettaisiin kuitenkin oikeus valita luottamusvaltuutettu edustamaan heitä paikallista sopimusta koskevissa kysymyksissä. ILOn yleissopimuksessa nro 135 tunnustetaan työntekijöiden valitsemat muut edustajat kuin luottamusmiehet ja hyväksytään näiden toiminen työpaikalla rinnakkain luottamusmiesten kanssa. Kyse ei ole kilpailevista edustajista vaan työpaikalla rinnakkain toimivista edustajista.

Eräissä palkansaajapuolen lausunnoissa katsotaan, että esitys on ristiriidassa EU:n vähimmäispalkkadirektiivin kanssa.

EU:n vähimmäispalkkadirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2022/2041 riittävistä vähimmäispalkoista Euroopan unionissa) tarkoituksena on elin- ja työolojen, työehtojen parantaminen sekä ylöspäin suuntautuvan sosiaalisen lähentymisen edistäminen ja palkkoihin liittyvän eriarvoisuuden vähentäminen. Direktiivillä luodaan kehys, jolla muun muassa edistetään palkanmääritystä koskevia työehtosopimusneuvotteluja. Vähimmäispalkkadirektiivi on puiteluonteinen direktiivi, jonka velvoitteet pohjautuvat etenkin Kansainvälisen työjärjestö ILOn ammatillista järjestäytymisvapautta ja kollektiivista neuvotteluoikeutta koskeviin yleissopimuksiin nro 87, 98, 151 ja 154. Direktiivissä ei säädetä siitä, millä tasolla työehtosopimusneuvotteluita tulee jäsenvaltiossa käydä. Keväällä 2024 julkaistun selvityksen mukaan työehtosopimusten piiriin kuului vuonna 2021 89 % palkansaajista.

Esityksen suhde perustuslakiin

Useissa lausunnoissa kiinnitetään huomiota työehtosopimusosapuolten sopimusautonomiaan. *Oikeusministeriö* katsoo lausunnossaan, että normaalisitovan ja yleissitovan työmarkkinakentän sopimusmahdollisuuksien tasapuolisuudessa ei ole ainakaan pääsääntöisesti kyse perustuslain 6 §:ssä turvatusta oikeudesta yhdenvertaisuuteen eikä uudistetussa Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa tarkoitettujen muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamisesta tai kansalliseen turvallisuuteen, kansan terveyteen tai moraalin suojelemiseen liittyvästä perusteesta, joten peruskirjan osalta tulee arvioitavaksi, onko kyseessä yleisen edun kannalta välttämätön rajoitus. Oikeusministeriön mukaan, kun otetaan huomioon, että sopimusautonomian tarkoituksena on pääsääntöisesti pitää työehdoista sopiminen työmarkkinaosapuolten välisenä ilman julkisen vallan puuttumista siihen, ei ole selvää, voiko lakiehdotuksen taustalla olevaa tavoitetta pitää sellaisena, jonka perusteella sosiaalisessa peruskirjassa turvattuja oikeuksia voidaan rajoittaa.

Työ- ja elinkeinoministeriö viittaa tältä osin hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluihin.

Muut yksityiskohtaiset huomiot esityksestä

OTT Jorma Saloheimo katsoo lausunnossaan, että työehtosopimuslakiin tulisi lisätä säännös, josta ilmenee kompetenssi paikallisten sopimusten tekemiseen.

Työ- ja elinkeinoministeriö ei pidä tällaisen säännöksen lisäämistä tarpeellisena. Paikallisen sopimisen oikeusperustana on viime kädessä työehtosopimuslain 1 §. Työehtosopijapuolet voivat käyttää sopimuskompetenssia itse, mutta ne voivat luovuttaa kelpoisuuttaan myös työehtosopimukseen sidottujen paikallisten osapuolten käytettäväksi.

Saloheimo kritisoi työehtosopimuslain 5 a §:n 2 momenttiin sisältyvää säännösehdotusta, jonka mukaan lainsäädännön nojalla luottamusmiehen puuttuessa luottamusvaltuutetun kanssa tehtävä paikallinen sopimus ei saisi työehtosopimuksen oikeusvaikutuksia, jollei toisin ole työehtosopimuksessa sovittu.

Se, että säännöksessä mahdollistetaan työehtosopimusosapuolten sopivan siitä, että tällainen paikallinen sopimus saisi työehtosopimuksen oikeusvaikutukset, on mahdollistava säännös. Työehtosopimusosapuolten halutessa hyödyntää tätä mahdollisuutta, saattavat he joutua arvioimaan myös eräitä käytännöllisiä kysymyksiä (kuten neuvottelujärjestysmääräysten soveltaminen ja liittojen rooli työtuomioistuimessa).

Kahdessa työnantajapuolen lausunnossa katsotaan, että työsopimuslain säännökseen, jossa säädetään vuokrattujen työntekijöiden työsuhteissa sovellettavista vähimmäisehdoista, tulisi lisätä kohta, jonka mukaan työnantajan tulisi noudattaa lain mukaan sovellettavan työehtosopimuksen lisäksi myös käyttäjäyrityksen tekemiä työehtosopimukseen perustuvia paikallisia sopimuksia.

Työ- ja elinkeinoministeriö ei pidä ehdotusta perusteluna. Voimassa olevan työsopimuslain 2 luvun 9 §:n mukaan: Jos työnantaja on vuokrannut työntekijänsä käyttäjäyritykseen työhön eikä työntekijänsä vuokrannut työnantaja ole sidottu 7 §:n 3 momentissa tarkoitettuun työehtosopimukseen eikä velvollinen noudattamaan työsuhteissaan yleissitovaa työehtosopimusta, on vuokratun työntekijän työsuhteessa sovellettava vähintään käyttäjäyritystä sitovan 7 §:n 3 momentissa tarkoitetun tai yleissitovan työehtosopimuksen määräyksiä. Jos vuokratun työntekijän työsuhteessa ei sovelleta mitään 1 momentissa tarkoitettua työehtosopimusta, vuokratun työntekijän palkkaa, työaikaa ja vuosilomia koskevien ehtojen on oltava vähintään käyttäjäyritystä sitovien ja siellä yleisesti sovellettavien sopimusten tai käytäntöjen mukaiset. Työtuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan käyttäjäyritystä normaalisitovuuden perusteella sitovan työehtosopimuksen määräysten perusteella tehtyjä paikallisia sopimuksia on sovellettava myös vuokrattuun työntekijään (TT 2009-118). Lausunnoissa ehdotetun muutoksen toteuttaminen edellyttäisi perusteellisempaa arviointia, johon ei tässä yhteydessä ole ollut mahdollisuuksia.

Akava ja *YTN* esittävät, että paikallisten sopimusten irtisanomismahdollisuus muutettaisiin nopeammaksi säätämällä irtisanomisajaksi esimerkiksi yksi kuukausi.

Kolmen kuukauden irtisanomisaika arvioitiin valmistelussa kohtuulliseksi johtuen siitä, että irtisanomiseen voi liittyä käytännössä tarvetta varautua erilaisin toimenpitein. Työ- ja elinkeinoministeriö ei pidä ehdotusta tästä syystä perusteltuna.

Eräissä palkansaajapuolen lausunnoissa katsotaan, ettei ehdotuksia tulisi laajentaa koskemaan valtiota.

Hallituksen esityksessä todetulla tavalla valtion näkökulmasta sopimismahdollisuuksien laajentaminen merkitsisi eräänlaista varautumista mahdollisiin tuleviin valtion organisaation ja toiminnan muutoksiin. Konkreettisia tarpeita ei esitystä valmisteltaessa ole kuitenkaan ilmennyt. Sopimismahdollisuuksien laventaminen liittyy kuitenkin esimerkiksi siihen, että mikäli tulevaisuudessa vain yhtä virastoa tai toimintoa varten ilmenisi tarpeita sopia semidispositiivisten säännösten mahdollistamalla tavalla muista poikkeavasti, esitys mahdollistaisi tällaisten erityistarpeiden huomioimisen. Valtiolla on myös joitakin yksityissidonnaisia työehtosopimusaloja ja valtion budjettitalouden ulkopuolisia organisaatioita, joissa laajempien sopimismahdollisuuksien hyödyntäminen voi mahdollisesti olla tarpeen.

Insinööriliitto kiinnittää lausunnossaan huomiota yksilötasoisiin sopimuksiin. Insinööriliiton mukaan hallituksen esitys jättää yksilötason sopimuksen osalta oikeustilan epäselväksi sen suhteen, saako yksilötason sopimus työehtosopimusvaikutuksen sekä yksilötason irtisanottavuuden osalta. Insinööriliiton mukaan lainsäädännöllä tulisi tarkemmin määritellä paikallisen sopimisen käsite ja kieltää yksilötason paikallinen sopiminen silloin, kun työehtosopimuksen määräyksistä voidaan työntekijän vahingoksi poiketa paikallisella sopimuksella.

Ehdotettavan työsopimuslain 7 a § koskee myös yksilötason paikallisia sopimuksia, jotka on tehtävä työehtosopimuksen sallimissa rajoissa noudattaen työehtosopimuksen osapuolia ja menettelytapoja koskevia määräyksiä. Nämä yksilötason sopimukset eivät saa työehtosopimuksen oikeusvaikutuksia kuten eivät muutkaan kyseisen pykälän nojalla tehtävät paikalliset sopimukset.

Esityksellä ei oteta kantaa siihen, saako nykyisin normaalisitovan työehtosopimuksen nojalla tehtävä yksilötason paikallinen sopimus työehtosopimuksen oikeusvaikutukset. Asia ei ole kuulunut valmistelun toimeksiantoon. Oikeuskirjallisuudessa on pohdittu, voidaanko nimenomaan työnantajan ja yksittäisen työntekijän väliseen työsopimustasoiseen sopimukseen liittää työehtosopimuksen oikeusvaikutuksia, vaikka sopimus olisi sinänsä viitetyöehtosopimukseen perustuva. Yleensä yksilötason paikallisia sopimuksia on kuitenkin pidetty työsopimustasoisina. (Saloheimo, Jorma (2020). Työ- ja virkaehtosopimusoikeus. 3. uudistettu painos s. 33 sekä Tiitinen, Kari-Pekka ja Kröger, Tarja (2012). Työsopimusoikeus. 6. uudistettu painos s. 793-795.)

Työ- ja elinkeinoministeriö ei pidä perusteltuna puuttua työehtosopimusosapuolten sopimusautonomiaan kieltämällä yksilötason paikallinen sopiminen työntekijän vahingoksi Insinööriliiton ehdottamalla tavalla. Paikallisen sopimisen käsitettä ei ole tarpeen määritellä lainsäädännössä.

Työrauhalainsäädäntöön ehdotettu muutos

Useissa palkansaajapuolen lausunnoissa vastustetaan työrauhalainsäädäntöön ehdotettua muutosta, joka koskee työehtosopimuksen määräysten noudattamista koskevan valvontavelvollisuuden rikkomisesta tuomittavan hyvityssakon määrää.

Työrauhalainsäädännön uudistamisen yhteydessä toteutettujen hyvityssakkojen korotusten tarkoituksena oli korottaa työrauhavelvollisuuden ja sitä koskevan valvontavelvollisuuden rikkomisesta tai laiminlyönnistä tuomittavien hyvityssakkojen määrää. Työehtosopimuslain 9 §:n 1 momentissa säädetään kuitenkin hyvityssakosta myös lain 8 §:ssä säädetyn työehtosopimuksen määräysten noudattamista koskevan työehtosopimukseen sidottujen yhdistysten valvontavelvollisuuden laiminlyönnistä, josta tuomittavaa hyvityssakkoa ei ollut tarkoitus korottaa. Tästä syystä työehtosopimuslain 9 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että oikeustila tältä osin vastaisi lainmuutosta edeltänyttä tilannetta.

Vastaavat hyvityssakon korotukset koskivat työnantajapuolen lainvastaisia työtaistelutoimenpiteitä (työsulku), eli työrauhavelvollisuuden rikkomisesta tuomittavien hyvityssakkojen enimmäis- ja vähimmäismäärä ovat sekä työntekijä- että työnantajapuolen osalta samalla tasolla.

Täsmennysehdotus

Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö ehdottaa seuraavaa täsmennystä lakiehdotukseen 1, työsopimuslakiin ehdotettavan 2 luvun 7 a §:n 5 momenttiin ja lakiehdotukseen 2, merityösopimuslakiin ehdotettavan 2 luvun 6 a §:n 2 momenttiin: ~~Henkilöstön edustajan kanssa tehtävä~~ P~~p~~aikallinen sopimus on tehtävä kirjallisesti ja työnantajan on toimitettava se työsuojeluviranomaiselle kuukauden kuluessa sopimuksen tekemisestä. Tätä ei kuitenkaan sovelleta yksittäisen työntekijän kanssa tehtävään paikalliseen sopimukseen. Säännöstä sovellettaisiin siten myös niihin paikallisiin sopimuksiin, jotka on työehtosopimuksen määräysten nojalla tehty suoraan henkilöstön kanssa.

Laati
Hallitusneuvos Nico Steiner