

Asia: Lausunto, HE 85/2024 vp/Tasa-arvo- ja työelämävaliokunta 15.10.2024

Eduskunnan tasa-arvo- ja työelämävaliokunnassa on käsiteltävänä hallituksen esitys eduskunnalle paikallisen sopimisen edistämistä koskeva lainsäädännöksi HE 85/2024 vp. Lisäksi valiokunnassa on käsiteltävänä LA 26/2023 lakialoite laiksi työntekijöiden edustajan tulkintaetuoikeudesta ym. Valiokunta on kutsunut allekirjoittaneen kuultavaksi esitysten johdosta. Perekhyttyäni hallituksen esitykseen ja lakialoitteeseen esitän kirjallisena lausuntoni seuraavan.

Käsiteltävään hallituksen esitykseen liittyvät perusoikeusulottuvuudet koskevat nähdäkseni lähinnä kolmea perustuslakiin perustuvaa oikeutta: ammatillinen yhdistymisvapaus (13.2 §), työvoiman suojele (18.1 §) ja oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (21 §). Olen aiemmin käsitellyt näitä kysymyksiä perustuslakivaliokunnalle antamassani lausunnossa. Käsittelem seuraavassa näitä kysymyksiä tarkemmin työoikeudelliselta ja erityisesti työ- ja työehtosopimuslain kannalta. Lisäksi käsittelem tässä lausunnossani lyhyesti työehtosopimuslain muutosesitystä (5 a § ja 9 §) ja mainittua lakialoitetta.

1. Ammatillinen yhdistymisvapaus ja työvoiman suojele

Työmarkkinaosapuolten yhdistymis- ja sopimusautonomia on osa perustuslain 13.2 §:ssä tunnustettua ammatillista yhdistymisvapautta. Tämän vapauden ydinsisältö on se, että julkinen valta antaa työmarkkinajärjestöille pitkälle ulottuvat valtuudet yhdessä säännellä työelämää. Lisäksi työsopimuslain 13:1 säännöksessä todetaan, että työnantajalla ja työntekijällä on oikeus kuulua yhdistykseen sekä oikeus osallistua yhdistyksen toimintaan.

Tätä taustaa vasten ei ole aivan ongelmattonta, että lailla pyritään turvaamaan järjestäytymättömille työnantajille mahdollisuus hyödyntää paikallisten sopimusten avulla järjestäytyneiden työnantajien yhdessä ammattijärjestöjen kanssa sopimia mahdollisuuksia poiketa työehtosopimuksen pakottavista määräyksistä.

Asiaa on kuitenkin myös tarkasteltava työsopimuslain 2:7 yleissitovuussäätelyn kannalta. Hallituksen esityksessä väitetään, että yleissitovuuslainsäädäntö johtaa eriarvoisuuteen: Järjestäytymättömät työnantajat joutuvat noudattamaan valtakunnallisia työehtosopimuksia, mutta ne eivät saa hyödyntää paikallisia joustomahdollisuuksia eli ne eivät voi sopia toisin vaikka työehtosopimuksessa olisi tähän kelpuuttava määräys.

Voimassa olevaa erottelua työnantajien välillä on perusteltu ”ennen muuta sillä seikalla, että järjestäytyneessä kentässä voidaan turvata myös paikallisella tasolla samanlainen neuvottelu- ja sopimustasapaino kuin valtakunnallisten työnantaja- ja työntekijäyhdistysten välillä vallitsee. Lisäksi luottamusmiesjärjestelmän ja muiden keinojen avulla on mahdollista varmistua työehtosopimusten määräysten noudattamisesta. Järjestäytymättömässä kentässä ei ole samanlaista valvontajärjestelmää.” (PeVL 41/2000 vp. s.4, ks myös PeVL 1/2005 vp.4 ja PeVL 77/2018 vp. s. 3).

Tätä taustaa vasten voidaan todeta, että tähän asti voimassa ollut järjestelmä on perusteltu paitsi yhdistymisvapaudella myös erityisesti ottaen huomioon perustuslain 18.1 §:n mukaisen julkisen vallan velvoitteen huolehtia työntekijäin eli työvoiman suojelusta. Tämä työntekijän suojeluperiaate on myös keskeinen työsopimuslain lähtökohta.

Esityksessä ehdotetaan, että jatkossa myös järjestäytymättömillä työpaikoilla saisi soveltaa yleissitovan työehtosopimuksen paikalliseen sopimiseen kelpuuttavia määräyksiä. Sopimus tehtäisiin lähtökohtaisesti työehtosopimuksen edellyttämien sopijapuolten välillä. Jos työehtosopimuksessa edellytetään sopijapuoleksi luottamusmiestä ja henkilöstö on tällaisen valinnut, sopimus tehtäisiin luottamusmiehen kanssa. Jos luottamusmiestä ei työpaikalla ole eikä työehtosopimuksessa ole sovittu, kuinka sopimus tehdään luottamusmiehen puuttuessa, voitaisiin soveltaa laissa säädettyä vaihtoehtoja tapaa: sopimus voitaisiin tehdä luottamusvaltuutetun kanssa.

Hallituksen esityksessä korostetaan, että tasapuolisten sopimismahdollisuuksien turvaaminen eri työnantajille on oikeutettu peruste rajoittaa ”jossain määrin” työehtosopimusosapuolten sopimusautonomiata. Tavoite luoda tasapuolisia kilpailuedellytyksiä eri yrityksille ei kuitenkaan mitenkään poista eikä vähennä julkisen vallan velvoitetta perustuslain 18.1 §:n mukaan edelleen huolehtia työntekijöiden suojelusta eikä työsopimuslain mukaista työntekijän suojeluperiaatteen soveltamisalaa.

Voidaankin kysyä millä toimilla hallituksen esityksessä huolehditaan julkisen vallan työntekijän suojelun velvoitteesta ja ovatko nämä toimet riittäviä?

Jossain määrin tästä tehtävästä on hallituksen esityksessä 85/2024 vp. huolehdittu sillä, että vain erikseen valittu luottamusmies tai luottamusvaltuutettu voi toimia työntekijäpuolen sopimusosapuolena, kun solmitaan paikallinen sopimus. Lisäksi vaaditaan sopimuksen kirjallista muotoa ja sen toimittamista työsuojeluviranomaisille.

Hallituksen esityksessä on myös pyritty huolehtimaan luottamusvaltuutetun sopimuskelpoisuudesta säätämällä, että jos valtuutettu tekee henkilöstön edustajana paikallisia sopimuksia, työnantajan on edistettävä tämän osaamisen ja työpaikan

Niklas Bruun
Professori emeritus
Hanken
Helsinki 15.10.2024

toimintaympäristön tuntemukseen liittyviä valmiuksia siinä määrin kuin se on tarpeen henkilöstön edustajan tehtävän hoitamiseksi.

Ehdotettu työsopimuslain (13:3) säännös ei kuitenkaan nähdäkseni riitä täyttämään julkisen vallan velvoitetta huolehtia työntekijän suojelusta. Hallituksen esitystä on perusteltu yhdenvertaisuuden edistämisellä ja tasapuolisten sopimismahdollisuuksien turvaamisella. Tämä tavoite ei suinkaan ole relevantti vain työnantajapuolella, vaan myös työntekijäpuolella. Näin ollen yhdenvertaisuus tulee myös ulottaa luottamusvaltuutettuun. Hänelle tulee laissa taata vastaavat oikeudet koulutukseen ja perehdytykseen kuin luottamusmiehellä on sen yleissitovan työehtosopimuksen nojalla, jonka perusteella luottamusvaltuutetulle tulee toimivalta tehdä paikallinen sopimus. Tämä on välttämätöntä neuvotteluaseman tasoittamiseksi ja tasapuolisten sopimismahdollisuuksien turvaamiseksi myös työntekijäpuolella.

Luottamusvaltuutettu on voimassa olevan lainsäädännön mukaan paljolti rinnasteinen luottamusmiehelle, mutta hänelle ei ole työsopimuslaissa taattu kaikkia yleissitovien työehtosopimusten mukaisia oikeuksia. Työnantajia ei ole velvoitettu luottamusvaltuutetun osalta takaamaan kaikkia yleissitovien työehtosopimusten luottamusmiehille annettuja oikeuksia ja toimintaedellytyksiä. Tämä koskee työstä vapauttamisen määrää tehtävän hoitamista varten, koulutuksiin osallistumisen mahdollistamista, toimitiloja jne. Kun työnantajille tässä lakiehdotuksessa avataan useita yleissitoviin työehtosopimuksiin liittyviä paikallisen sopimisen mahdollisuuksia, olisi tasapuolista, että luottamusvaltuutetun oikeudet koulutukseen, tiedonsaanti, tehtävässä käytetyn ajan ansiot yms. olisivat näiden yleissitovien työehtosopimusten mukaiset.

2. Paikallisen sopimuksen osapuolista

Paikallisen sopimuksen osapuolena työnantajapuolella on työnantaja, jolloin työnantajan osapuolena toimii työnantajan edustaja. Jos luottamusmies on valittu työnantajayrityksen työntekijöiden keskuudesta tämä toimii kaikkien työntekijöiden puolesta paikallisen sopimuksen. Luottamusmiehen puuttuessa työpaikan työntekijät voivat valita luottamusvaltuutetun heitä edustamaan sopimuksen sopimusosapuolena.

Ehdotetulla lain säännöksellä siirretään merkittävä osa nykyistä työehtosopimustoimintaa työehtosopimusosapuolten valvonnan ja toimivallan ulkopuolelle. Lakiin perustuva luottamusvaltuutetun sopiminen ei olisi työehtosopimusosapuolten valvonnassa. Tämä on seuraus uudesta järjestelmästä. Olisi kuitenkin kohtuullista, että yleissitovan työehtosopimusten osapuolet pystyisivät seuraamaan minkälaisia sopimuksia heidän solmimansa työehtosopimuksen nojalla tehdään. Jotta tämä olisi mahdollista olisi erikseen säädettävä, että sopimukset olisi annettava tiedoksi myös yleissitovan työehtosopimuksen osapuolille. Nyt laissa ehdotetaan vain säädettäväksi, että työsuojeluviranomaisten (joille sopimukset

toimitetaan) on toimittava yhteistyössä niiden työnantajien ja työntekijöiden yhdistysten kanssa, joiden tekemien yleissitovien työehtosopimusten määräyksiä työnantajien on 2 luvun 7 §:n mukaan noudatettava (TSL 13:12).

Tässä yhteydessä haluan myös lyhyesti kommentoida asiaa, joka oli esillä käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä. Siinä esitettiin yhdessä vaiheessa, että myös työntekijöiden ryhmä voisi sellaisenaan toimia paikallisen sopimuksen osapuolena. Koska julkisuudessa on ollut tietoa, että jotkut tahot edelleen eduskuntakäsittelyn aikana pyrkivät mahdollistamaan pelkälle työntekijäryhmälle toimimisen paikallisen sopimuksen sopijaosapuolena, haluan lyhyesti tuoda esille seuraavan.

Paikallinen sopimus on vakiintuneesti hoidettu luottamusmiesten ja työnantajan välillä, mikä on hyvin sopusoinnussa Suomea sitovan kansainvälisen työjärjestön ILO:n sääntelyn kanssa (ILO:n yleissopimus 135, joka koskee työntekijöiden edustajien suojelua yrityksessä ja heidän toimintansa helpottamista).

Suomi on sitoutunut edistämään kollektiivista neuvottelutoimintaa ILO:n yleissopimuksen 154 mukaisesti. Paikallinen sopiminen on kiistatta kollektiivista neuvottelutoimintaa. Kollektiivisen neuvottelutoiminnan osapuoli on lähtökohtaisesti työntekijäjärjestö, mutta sopijaosapuolena voi olla myös luottamusmies tai muu työntekijöiden edustaja, jos näin on säädetty. Sellainen paikallisen sopimustoiminnan malli, jossa sopimusosapuolena on ”työntekijöiden ryhmä” ei nähdäkseni täytä kollektiivisen neuvottelumenettelyn vaatimusta, johon Suomi on sitoutunut ILO:n yleissopimuksen 154 nojalla. Tästä asiasta on olemassa eri maita koskeva ILO:n käytäntö, josta mielelläni teen selkoa, jos tämä asia – vastoin hallituksen kantaa – tulee vakavasti harkintaan eduskunta-käsittelyn aikana.

3. Oikeusriitojen ratkaisu

Ehdotettu uusi sääntely koskee järjestäytymätöntä kenttää (TSL 2:7 a). Esityksen mukaan, jos sopimus tehtäisiin laissa säädetyssä menettelyssä, siihen ei liittyisi työehtosopimuksen oikeusvaikutuksia. Riidat toisin sanoen käsiteltäisiin yleisessä tuomioistuimessa. Jos sopimus sen sijaan tehtäisiin järjestäytyneessä kentässä työehtosopimuksessa sovitussa menettelyssä riidat käsiteltäisiin työtuomioistuimessa työtuomioistuinlain 1 §:n mukaan. Järjestäytymättömässä kentässä riidat käsiteltäisiin aina yleisessä tuomioistuimessa. Hallituksen esityksessä todetaan, että yleinen tuomioistuin voi pyytää työtuomioistuimelta lausunnon, jos työehtosopimukseen liittyy tulkinnanvaraisuutta (s. 60). Työtuomioistuinlain 39 §:ssä säädetään, että tuomioistuimessa käsiteltävässä asiassa, jonka ratkaiseminen edellyttää erityistä työehto- tai virkaehtosopimusolojen tuntemusta, voi tuomioistuin, milloin katsoo sen tarpeelliseksi tai asianosainen sitä vaatii, pyytää asiasta tältä osin lausunnon työtuomioistuimelta (työtuomioistuinlaki 39 §).

Niklas Bruun
Professori emeritus
Hanken
Helsinki 15.10.2024

Työehtosopimuksia koskevat riitaisuudet on päädytty käsittelemään työtuomioistuimessa sen takia, että sen kokoonpanossa on otettu huomioon työelämän ja työehtosopimustoiminnan erityisasiantuntemus ja koska sekä työnantajien että työntekijöiden oikeusturvan kannalta on tärkeä saada nopea ratkaisu erilaisiin riitakysymyksiin, kuten esimerkiksi työaikajärjestelyjä koskeviin erimielisyyksiin. Merkittävä osa työehtosopimuksiin liittyvistä paikallisista sopimuksia koskevista erimielisyyksistä ohjataan nyt käsittelyssä olevalla lain uudistuksella yleisille tuomioistuimille. Tämä tulee vaikeuttamaan nopeiden ratkaisujen saavuttamista ja uhkaa lisätä erimielisyyksiä työpaikoilla. Nyt ehdotetut ratkaisut ovat mielestäni hyvin ongelmallisia.

Tuomioistuinten toimivallanjaon sääntely on nyt ehdotettujen ja myös muiden uusien viime kevään lainsäädäntömuutosten (HE 12/2024 vp) kautta muodostumassa entistä vaikeaselkoisemmaksi ja monimutkaisemmaksi. Tällä on merkitystä perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskevan säännöksen kannalta. Ehdotettu oikeuspaikkaa koskeva malli lisää entisestään toimivallanjakoon liittyvää epävarmuutta ja sekavuutta, pidentää oikeudenkäyntien kestoa työtuomioistuinlain 39 §:n mukaisen lausuntomenettelyn tarpeen kasvaessa sekä lisää resurssipulasta kärsivien yleisten tuomioistuinten työtaakkaa tuomalla niiden käsiteltäväksi asioita, joiden käsittelyyn työtuomioistuin olisi erikoistunut. Oikeudenkäyntien joutuksen etenemisen kannalta on myös kysyttävä, onko tarkoituksenmukaista säätää asia käsiteltäväksi yleisessä tuomioistuimessa, jos asian ratkaisemisen kannalta olennaiset seikat on joka tapauksessa selvitettävä lausuntopyynnöllä työtuomioistuimelta. Voidaankin kysyä täyttyykö tässä kansalaisten perustuslain 21 §:n mukainen oikeus saada asiansa käsitellyiksi ”asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä”.

Myös toimivaltaa koskevien erimielisyyksien voidaan arvioida lisääntyvän. Selvää ei ole edes se, onko luottamusvaltuutetulla kannevalta, jos solmittu sopimus on syntynyt hyvän tavan vastaisissa olosuhteissa. Lisäksi hallituksen esityksessä on jäänyt epäselväksi miten puhevaltaa yleisessä tuomioistuimessa käyttävät tahot määräytyvät paikallisen sopimuksen tulkintariidoissa.

Hallituksen esityksen mukaan uudistusten vaikutukset yleisiin tuomioistuihin olisivat kohtuullisia, eikä esityksellä ole arvioitu olevan merkittävää vaikutusta työtuomioistuimeen tai sen toimintaan (s. 74). Nähdäkseni nämä arviot pitävät paikkansa ainoastaan siinä tapauksessa, että paikallisia sopimuksia käytännössä solmitaan huomattavasti ennakoitua vähemmän.

Mikäli tasa-arvo- ja työelämävaliokunta ei katso mahdolliseksi syventyä työelämän riitaasioiden prosessioikeudellisiin kysymyksiin esillä olevan hallituksen esityksen yhteydessä, valiokunnan tulisi kuitenkin korostaa, että esille tulleiden epäkohtien valossa

on syytä viipymättä kokonaisvaltaisesti selvittää miten parhaiten voidaan taata työelämän tehokkaat oikeusturva- ja riidanratkaisumekanismit sekä viime kevään että nyt käsittelyssä olevan uudistuksen jälkeen.

4. Työehtosopimuslain 5a §

Ehdotetussa työehtosopimuslain 5a §:ssä säädettäisiin, että työehtosopimuksen osapuolet voisivat välttää luottamusvaltuutettua huolehtimalla siitä, että työehtosopimukseen sisältyisi ”tasapuolisia sopimisedellytyksiä turvaavia määräyksiä siitä, kuinka menetellään luottamusmiehen puuttuessa”. Säännös on nähdäkseni tulkinnanvarainen, perusteluissa tulisi tähdentää, että määräykset sellaisista menettelytavoista, joilla työehtosopimusosapuolet pyrkivät varmistamaan, että luottamusmies valitaan paikallisen sopimisen mahdollistamiseksi, voi olla 5 a §:ssä tarkoitettu määräys.

5. Työehtosopimuksen 9 §

Työehtosopimuslain 9 §:n perusteluissa väitetään, että pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että oikeustila vastaisi lainmuutosta edeltävää tilannetta. Muutos koskee kuitenkin vain työnantajapuolta. Tämän vuoksi on syytä tuoda esille, että tällä ratkaisulla poiketaan Suomessa toisen maailman sodan jälkeen johdonmukaisesti hyväksytystä periaatteesta, jonka mukaan työnantajajärjestön työehtosopimusten määräysten valvontavelvollisuuden laiminlyönnit sanktioidaan yhtä ankarasti kuin työntekijäjärjestöjen työrauhavelvollisuuden valvontavelvollisuuden rikkomiset. Tästä pariteettiperiaatteen mukaisesta tasapainosta, jota myös työnantajajärjestöt ovat aikaisemmin lainsäädäntötyössä pitäneet itsestään selvyytenä, on nyt poikettu. Käytännössä osa työtaisteluista syntyy sen vuoksi, että työnantaja ei noudata työehtosopimuksen määräyksiä. Sen vuoksi olisi perusteltua, että myös rikkomusten taloudelliset seuraamukset eri osapuolille olisivat tasapainossa.

6. Työntekijöiden edustajien tulkintaetuoikeus

Varsin laaja kansanedustajien ryhmä on esittänyt erillisen lakialoitteen LA 267 työntekijöiden edustajien tulkintaetuoikeudesta ym. On ymmärrettävää, että tällainen Ruotsin myötämääräislain mukainen lakialoite on esitetty, koska hallitus on johdonmukaisesti perustellut työläinsäädäntöä koskevia uudistushankkeitaan sillä, että Suomessa pyritään omaksumaan ruotsalainen (tai pohjoismainen) malli. Lakialoite on asiantuntevasti laadittu, mutta sen suhde käsiteltävään hallituksen esitykseen ei ole aivan ongelmaton. Mikäli valiokunnan enemmistö haluaa syventyä tähänkin aloitteeseen olen toki valmis esittämään asiasta tarkempia kommentteja.