

Asiantuntijalausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 85/2024 vp (hallituksen esitys eduskunnalle paikallisen sopimisen edistämistä koskevaksi lainsäädännöksi)

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt minulta kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä paikallisen sopimisen edistämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 85/2024 vp).

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työsopimuslakia, merityösopimuslakia, työaikalakia, merityöaikalakia, vuosilomalakia, merimiesten vuosilomalakia, opintovapaalakia, yhteistoimintalakia, työehtosopimuslakia, työntekijöiden lähettämisestä annettua lakia ja sakon täytäntöönpanosta annettua lakia. Esitys perustuu pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmaan. Esitys on tarkoitettu käsiteltäväksi vuoden 2025 talousarvioesityksen yhteydessä.

Lausun esityksestä kunnioittavasti seuraavan.

1. Tavoitteista ja niiden toteutumisesta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaisesti tavoitteena on uudistaa työlainsäädäntöä siten, että mahdollisuudet paikalliseen sopimiseen yrityksissä kasvavat. Hallitusohjelman mukaan paikallisen sopimisen tulee olla yhdenvertaisesti mahdollista kaikissa yrityksissä niiden järjestäytymisestä ja työntekijöiden edustusjärjestelmästä riippumatta. Näin ollen työlainsäädännöstä ehdotetaan poistettaviksi järjestäytymättömiä, yleissitovaa työehtosopimusta noudattavia yrityksiä koskevat paikallisen sopimisen kiellot, jotka liittyvät ns. puolipakottaviin eli semidispositiivisiin työlakien säännöksiin. Lisäksi paikallisen sopimisen mahdollisuuksia ehdotetaan laajennettaviksi niin, että valtakunnallisten työmarkkinaosapuolten ohella yksittäiset yritykset voivat olla sellaisen työehtosopimuksen osapuolena, jolla poiketaan työlakien puolipakottavista säännöksistä. Tässä tarkoitettun työnantajakohtaisen (yrityskohtaisen) työehtosopimuksen työntekijäpuolen solmijana olisi oltava joko työntekijöiden

valtakunnallinen yhdistys tai siihen kuuluva työntekijöiden alayhdistys. Paikallisen sopimisen solmijana voisi esityksen mukaan olla työehtosopimuksen perusteella valitun luottamusmiehen ohella työsopimuslaissa tarkoitettu luottamusvaltuutettu.

Esityksen tavoitteena on toteuttaa hallitusohjelmaa, joten tähän tavoitteeseen sellaisenaan ei ole huomautettavaa.

Tarkasteltaessa esityksen vaikutuksia ja sitä, voidaanko esityksen tavoitteet käytännössä saavuttaa, on kuitenkin kiinnitettävä huomiota ainakin seuraavaan.

Työehtosopimusneuvotteluissa voi jatkossa esiintyä haluttomuutta solmia paikallisen sopimisen mahdollistavia määräyksiä. Nyt käsillä oleva esitys voi johtaa siihen, että tulevaisuudessa työehtosopimuksissa onkin nykyistä vähemmän määräyksiä, joissa ylipäänsä annettaisiin sopimisvaltaa työpaikkatasolle. Esitys ei siis välttämättä edistä tai lisää paikallista sopimista vaan voi kääntyä sitä vastaan.

Esityksen mukaan järjestäytyneet ja järjestäytymättömät työpaikat olisivat joutuneet eriarvoiseen asemaan, koska työsopimuslain, työaikalain, vuosilomalain ja opintovapaalain säännökset eivät mahdollista sitä, että järjestäytymättömällä työpaikalla sovelletaan sellaisia työehtosopimuksen määräyksiä, joilla poiketaan laista vähimmäistasosta heikompaan suuntaan ja jotka edellyttävät paikallista sopimista. Tässä yhteydessä on otettava huomioon, että liittojen välillä solmituissa työehtosopimuksissa ei ole runsaasti määräyksiä, joilla sopimisvaltaa ns. puolipakottavista säännöksistä poikkeamiseen olisi annettu paikalliselle työpaikkatasolle, vaan liitot ovat keskenään sopineet mahdollista poikkeuksista työehtosopimuksessa. Näin ollen perustelu siitä, että työnantajat olisivat käytännössä joutuneet keskenään eriarvoiseen asemaan nykyisen sääntelyn johdosta, ei välttämättä ole paikkansa pitävä.

Paikallisella sopimisella on katsottu voitavan kehittää yrityksen toimintaa ja parantaa tuottavuutta. Tämän tavoitteen toteutuminen edellyttäisi sitä, että työpaikkatasoinen sopiminen olisi ylipäänsä mahdollista asioista, joilla on aidosti vaikutusta työnantajan

toimintaedellytyksiin ja tuottavuuteen. Tähän asti työehtosopimusmääräykset, joilla on delegoitu sopimisvaltaa työpaikkatasolle, ovat kuitenkin olleet tyypillisesti sellaisia, jotka eivät liiemmin täytä esityksessä esille tuotua tavoitetta. Lisäksi on otettava huomioon myös se, että jatkossa mahdollisista työnantajakohtaisista työehtosopimuksista neuvottelemisen voi vaikuttaa heikentävästi työn tuottavuuteen.

Kun esityksellä tavoitellaan positiivisia vaikutuksia työnantajien toimintaedellytyksiin, olisi ollut tärkeää kiinnittää huomiota myös työnantajien neuvotteluedellytysten edistämiseen; erityisesti kykyyn solmia työehtosopimuksia sekä esityksessä tarkoitettuja paikallisia sopimuksia työpaikoilla. Tällaiset asiat on kuitenkin sivuutettu esityksessä.

Tavoitteiden täyttymisen tarkastelun kannalta epäkohtana voidaan pitää sitä, että esityksessä yksityissektorin työnantajat jaotellaan pääosin kahteen ryhmään: järjestäytyneisiin ja järjestäytymättömiin työnantajiin tarkoittaen sitä, että järjestäytyneet työnantajat noudattaisivat työehtosopimusta työehtosopimuslain ja järjestäytymättömät työnantajat työsopimuslain 2 luvun 7 §:ssä säädetyn yleissitovuuden perusteella. Tällainen kahtiajako on kuitenkin virheellinen ja harhaanjohtava. Järjestäytyneisyys ei tarkoita sitä, että työnantaja olisi sen myötä sidottu työehtosopimukseen, eikä yleissitova työehtosopimus tule ainoastaan järjestäytymättömien työnantajien noudatettavaksi.

2. Käytetyt ilmaisut ”paikallinen sopiminen” ja ”yritys”

Esitys koskee paikallisen sopimisen edistämistä, ja ilmaisua *paikallinen sopimus* käytetään myös ehdotetuissa säädösteksteissä. Paikallisella sopimuksella tai paikallisella sopimisella ei ole täsmällistä tai yksiselitteistä sisältöä. Ilmaisut eivät välttämättä kuvaa oikein tai riittävästi esityksessä tarkoitettuja asioita. Esityksessä on kysymys lähinnä työpaikkatasolla tapahtuvasta sopimisesta. Näin ollen työpaikkatasoinen sopiminen voisi olla toimiva ja oikea ilmaisu kuvaamaan esityksessä tarkoitettua paikallista sopimista.

Esityksessä käytetään työnantajasta pääosin ilmaisia *yrittäjiä*, mikä saattaa synnyttää virheellisen käsityksen nykyisestä sääntelystä, samoin kuin esityksessä tarkoitettua työnantajatahosta. Yksityissektorin työnantaja ei välttämättä ole aina ”yrittäjä”. Näin ollen oikeampaa olisikin puhua työnantajasta tai työnantajatahosta, jolloin käsitteen piiriin kuuluisivat kaikki työnantajat niiden juridisesta muodosta riippumatta. Kun työnantajana voi muun ohessa olla myös yksittäinen luonnollinen henkilö, jää epäselväksi, onko tätä edes huomioitu esityksessä.

3. Perustelujen epäselvyys ja esille tulevat virheet

Esityksen yleisperusteluja voidaan kuvata laajoiksi ottaen huomioon esitettävät sinänsä suppeat säädösmuutokset. Perusteluja on paikka paikoin hyvin haastavaa seurata ja ymmärtää. Positiivista on, että perusteluissa on muun ohessa viitattu oikeuskirjallisuuteen, mutta näin toimittaessa viittausten tulisi olla kattavia eikä satunnaisia. Merkittävä Oikeuskirjallisuuden ohella olisi ollut tärkeää ottaa huomioon työtuomioistuimen käytäntöä. Perusteluissa on myös laajahkoja tekstiosuuksia, joissa on ikään kuin opeteltu asioita selvittämättä kuitenkaan riittävästi esitykseen aidosti vaikuttavia kysymyksiä. Lisäksi perusteluissa on kohtia, joissa vaikuttaisi olevan asiavirheitä. Näin on erityisesti nykytilan kuvauksessa ja arvioinnissa. Virheet johtavat virheelliseen kuvaan / käsitykseen esityksen vaikutuksista. Yleisperustelut viittaavat myös siihen, että voimassa olevaa sääntelyä ei ole hallitu oikein.

Seuraavassa tuon esille joitain esimerkkejä epäselvistä kohdista ja virheistä.

a) Nykytila ja sen arviointi, 2.1 Nykytilan kuvaus, s. 10:

”Dispositiivisiin lainsäädännöksiin perustuva sopimisoikeus on yhtäläinen järjestäytyneissä ja järjestäytymättömissä yrityksissä. Työsuhteissa sovellettava normaalisitova tai yleissitova työehtosopimus voi kuitenkin rajata tätä sopimisoikeutta. Jos yleissitovassa työehtosopimuksessa on määräyksiä dispositiivisista asioista, järjestäytymättömän työnantajan

on noudatettava niitä työsupimusalain 2 luvun 7 §:n mukaisesti. Järjestäytyneen työnantajan osalta työehtosopimuksen noudattamisvelvollisuus, myös dispositiivisten säännösten osalta, perustuu työehtosopimusalain 4 §:n 2 momenttiin.

Työlainsäädännön dispositiiviset ja semidispositiiviset säännökset muodostavat perustan työpaikkakohtaiselle ja alakohtaiselle sopimustoiminnalle.”

Lainatussa osuudessa oleva virke: ”Työlainsäädännön dispositiiviset ja semidispositiiviset säännökset muodostavat perustan työpaikkakohtaiselle ja alakohtaiselle sopimustoiminnalle.” on sisällöltään virheellinen. Ensinnäkin sellaisia tahdonvaltaisia säännöksiä, joista myös työnantaja ja työntekijä voivat sopimuksin poiketa työntekijän etuja ja oikeuksia lain tasosta vähentäen, on vain työsupimusalaisissa, ja niitä on neljä: 2 luvun 12 §:n 1 momentti (palkka työnteon estyessä työnantajasta johtuvasta syystä), 2 luvun 13 §:n 1 momentti (palkanmaksuaika), 5 luvun 6 §:n 1 momentti (työhönpaluu lomautuksen jälkeen) sekä 6 luvun 3 §:n 1 ja 2 momentit (yleiset irtisanomisajat). Mainituista säännöksistä voidaan poiketa sopijapuolten parhaaksi katsomalla tavalla, mikä pitää sisällään siis myös laissa säädetyistä etuudesta tai oikeudesta kokonaan luopumisen. Käytännössä kuitenkin mahdollinen työhön sovellettavaksi tuleva työehtosopimus voi rajoittaa työnantajan ja työntekijän keskinäistä sopimisvaltaa. Jos edellä mainitusta asiasta on sovittuna työehtosopimuksessa, eivät työnantaja ja työntekijä voi sopia siitä heikommin (paitsi, jos työehtosopimuksessa on siihen kelpuuttava määräys).

Tahdonvaltainen (dispositiivinen) lainsäädännös näytetään ymmärrettävän esityksessä eri tavoin kuin olen kuvannut yllä. Esityksessä ei tarkastella riittävän analyttisesti asioita ja esitetään yleistyksiä, mikä johtaa asiavirheisiin. Dispositiivisia ja semidispositiivisia säännöksiä voidaan pitää työpaikkakohtaisen sopimisen perustana vain siltä osin kuin kysymys on työntekijän etujen ja oikeuksien heikentämisestä lain tasosta.

Myös seuraava virke vaikuttaa virheelliseltä: ”Järjestäytyneen työnantajan osalta työehtosopimuksen noudattamisvelvollisuus, myös dispositiivisten säännösten osalta, perustuu työehtosopimuslain 4 §:n 2 momenttiin.” Työnantajan velvollisuus noudattaa työehtosopimuksen määräyksiä perustuu työehtosopimuslakiin. Työehtosopimuslain 4 §:n 2 momentilla on laajennettu työnantajan velvollisuutta noudattaa itseään sitovaa työehtosopimusta. Näin ollen ei ole oikein todeta, että työehtosopimuslain 4 §:n 2 momentti olisi peruste työehtosopimuksen noudattamiselle. Työehtosopimuslain 4 §:n 2 momentin tarkoituksena on suojata niitä työehtosopimukseen sidotun työnantajan palveluksessa olevia työntekijöitä, jotka eivät ole sidottuja työnantajaa sitovaan työehtosopimukseen.

- b) Myös seuraavassa virkkeessä sivulla 11 vaikuttaisi olevan virhe: ”Yleissitova työehtosopimus puolestaan velvoittaa järjestäytymätöntä eli työnantajaliittoon kuulumatonta työnantajaa, ja siinä määritellään alan vähimmäistyöehdot.”

Työsopimuslain 2 luvun 7 §:ssä säädetty velvoite noudattaa yleissitovaksi vahvistettua työehtosopimusta koskee kaikkia työnantajia, ei siis esityksessä todetu tavoin vain työnantajaliittoon kuulumatonta (järjestäytymätöntä) työnantajaa. Lisäksi osa yleissitovaksi vahvistetuista työehtosopimuksista on ammattikohtaisia, jolloin ei voida puhua ”alan” vähimmäisehdoista.

- c) Sivulla 11 todetaan, että valtakunnallisia työehtosopimuksia ”vahvistettaisiin yleissitovuutta vailla oleviksi”. Työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamislautakunta vahvistaa päätöksellään, onko valtakunnallinen työehtosopimus yleissitova. Jos työehtosopimus ei ole työehtosopimuslain 2 luvun 7 §:ssä tarkoitettu tavoin edustava, työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamislautakunta vahvistaa, että ao. työehtosopimus ei ole soveltamisalallaan työehtosopimuslain 2 luvun 7 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla edustava eikä siten yleissitova. Oikeaa ei näin ollen ole sanoa, että lautakunta vahvistaisi jonkin työehtosopimuksen ”yleissitovuutta vailla olevaksi”.

- d) Sivulla 11 todetaan, että ”Suomessa työehdot määräytyvät pitkälti alakohtaisten työehtosopimusten perusteella”. Oikein olisi todeta, että työehdot määräytyvät pitkälti valtakunnallisten sopijaosapuolten (käytännössä työnantaja- ja työntekijäliittojen) solmimien työehtosopimusten perusteella. Lisäksi on otettava huomioon, että osa työehtosopimuksista on ammattikohtaisia – ei alakohtaisia. Liitot ovat solmineet myös yksittäisiä työnantajia koskevia työehtosopimuksia, joten tämäkin johtaa siihen, että ei ole oikein puhua pelkästään alakohtaisista työehtosopimuksista.
- e) Sivulla 12 todetaan, että ”Työehtosopimuslain 4 §:n 2 momentin mukaan työnantajan on noudatettava työehtosopimuksen määräyksiä myös niiden työntekijöiden työsuhteissa, jotka ovat järjestäytymättömiä tai ovat järjestäytyneet muuhun työehtosopimuksen tehneeseen liittoon.” Työehtosopimuslain 4 §:n 2 momentissa puhuttaessa on tärkeä tuoda esille, että kysymyksessä on oltava aina työehtosopimuksessa säännellystä työstä. Työnantajan työehtosopimuslain 4 §:n 2 momentissa säädetty velvoite ei siis ulotu mihin tahansa sen palveluksessa olevan työntekijän tekemään työhön. Työehtosopimuksessa voi olla myös sovittuna määräys, jolla työehtosopimuslain 4 §:n 2 momentin noudattaminen suljetaan pois. Tätä ei esityksessä tuoda esille.
- f) Sivulla 13 käytetään ilmaisua ”viitetyöehtosopimus”. Tämä tulee lukijalle yllätyksenä ja ilman selitystä. Viitetyöehtosopimus ei ole välttämättä edes juristeille tuttu termi, joten sen sisältö olisi tullut ehdottomasti selvittää.
- g) Sivulla 13 on kirjattu seuraavaa: ”Joissakin työehtosopimuksissa on sovittu, että paikallisia sopimuksia sovelletaan työ sopimusvaikutuksin. Silloin, kun tällainen sopimus täyttää paikallisen sopimuksen sisällölle asetetut vaatimukset, kysymys on viitetyöehtosopimuksen sallimasta työ sopimustasoisesta sopimuksesta, joka ei ole työehtosopimuslain 6 §:n vastainen.” Virkkeiden sisältöä ei ole mahdollista lainkaan ymmärtää.

- h) Sivuilla 13-14 todetun mukaan: "Edellä kuvattujen semidispositiivisten säännösten lisäksi normaalisitovissa työehtosopimuksissa on määräyksiä myös dispositiivisista säännöksistä sekä asioista, jotka jäävät kokonaan lainsäädännön ulkopuolelle. Työehtosopimuksen tehneet valtakunnalliset yhdistykset voivat liittää kaikkiin näihin normeihin määräyksiä, joilla sallitaan paikallinen sopiminen työehtosopimuksessa määritellyllä tavalla."

Esityksessä on käytetty ilmaisua dispositiivinen lainsäädännös luultavimmin kuvaamaan myös sellaisia työaikalain ja vuosilomalain säännöksiä, joissa säädetty järjestely voidaan toteuttaa, mikäli siitä sovitaan työnantajan ja työntekijän kesken (esim. varallaolo). Tahdonvaltaisilla lainsäädännöksillä tarkoitetaan työoikeuden piirissä kuitenkin lähinnä vain niitä säännöksiä, jotka mahdollistavat poikkeamisen työnantajan ja työntekijän välisin sopimuksin ja nimenomaan työntekijän etuja ja oikeuksia lain tasosta heikentäen. Epäselväksi jää myös se, mitä ylipäänsä voidaan tarkoittaa "kokonaan lainsäädännön ulkopuolelle" jäävillä asioilla, samoin kuin mitä ylipäänsä voi tarkoittaa "määräysten liittäminen normeihin".

- i) Sivuilla 16-17 pohdiskellaan "taustapaperityyppisesti" yleissitovaa työehtosopimusta noudattamaan joutuvan työnantajan mahdollisuutta solmia työehtosopimuksessa sovittuja paikallisen sopimisen piirissä olevia määräyksiä. Pohdinta synnyttää ensinnäkin virheellisesti epävarmuuden -tai selvyiden voimassa olevan työsopimuslain 2 luvun 7 §:n sisällöstä. Toiseksi nykytilaa kuvattaessa on synnitetty turhia epäselvyyksiä muun muassa viittaamalla vain muutamiin lähteisiin. Nykytila ei ole niin kompleksinen, epävarma tai epäselvä kuin hallituksen esityksessä on kerrottu. Työnantaja voi noudattaa työsopimuslain 2 luvun 7 §:n perusteella myös sellaisia työehtosopimuksen määräyksiä, jotka ovat toteutettavissa vain paikallisesti sopien. Edellytyksenä on se, että kysymys ei ole erikseen eri työlaeissa kielletystä paikallisesta sopimisesta (ns. puolipakottavia lainsäädännöksiä koskeva kielto) ja että työnantajan käytössä on ylipäänsä ao. työehtosopimuksessa tarkoitettu paikallisen sopimisen työntekijäosapuoli ja mahdolliset muut sopimista koskevat työehtosopimuksessa määrätyt

menettelytavat. Yleissitovan työehtosopimuksen perusteella työehtosopimusta noudattamaan joutuvan työnantajan mahdollisuus hyödyntää työehtosopimuksen paikallisen sopimisen määräyksiä estyy yleensä nimenomaan ja vain siksi, että työpaikalla ei ole sopimuksen tekemiseen oikeutettua työntekijäosapuolta, joka useimmiten on luottamusmies. Kysymys on siis lähtökohtaisesti hyvinkin yksinkertaisesta asiasta.

- j) Sivulla 20 todetaan, että: "Luottamusmiehen valinnasta tai luottamusmiesjärjestelmästä ei säädetä missään työlaissa. Luottamusmiehen valinta, asema, toimivaltuudet ja tiedonsaantioikeudet määräytyvät siten alaa koskevien työehtosopimusten mukaan. Luottamusmiehen valintaprosessi vaihtelee työehtosopimuksittain."

Paikkansa pitävää olisi todeta, että luottamusmiehen valinta tai luottamusmiesjärjestelmä ei perustu lakiin. Sen sijaan työlaeissa säädetään luottamusmiehen toimivaltuuksista ja tiedonsaantioikeuksista. Tältä osin hallituksen esityksen kirjaus on virheellinen.

- k) Sivulla 23 pohditaan yleissitovan työehtosopimuksen perusteella valitun luottamusmiehen toimivaltaa, ja päädytään oletukseen, jonka mukaan luottamusmies edustaisi ainoastaan niitä ammattiosaston työntekijöitä, jotka ovat hänet valinneet. Olettama on virheellinen. Miksi ja mihin perustuen luottamusmiehen edustusvalta olisi suppeampi kuin silloin, kun hänet valitaan saman työehtosopimuksen perusteella tilanteessa, jossa työnantaja on sidottu työehtosopimukseen työehtosopimuslain perusteella? Hallituksen esityksessä ei ole asiamukaista tehdä oletuksia, eikä varsinkaan virheellisiä oletuksia.
- l) Nykytilan arvioinnissa sivulla 50 todetaan, että "Yleissitovuuskentässä henkilöstön edustukseen liittyy juridisesti epäselviä kysymyksiä. Oikeus valita luottamusmies yleissitovan työehtosopimuksen perusteella, yleissitovan työehtosopimuksen

OTT, työ- ja sosiaalioikeuden dosentti
Jaana Paanetoja
20.11.2024

perusteella valitun luottamusmiehen asema sekä luottamusmiehen oikeus edustaa henkilöstöä paikallisen sopimuksen tekemisessä on kiistanalainen kysymys.”

Asia ei välttämättä ole esityksessä todetuin tavoin epäselvä tai kiistanalainen. Jos kiistanalaisuus tuodaan esille, olisi tärkeää selvittää, mitä kiistanalaisuudella ylipäänsä tarkoitetaan; kuka kiistelee ja missä, ja erityisesti millä perusteilla.

- m) Sivulla 68 kerrotaan, että työehtosopimusta ”yleissitovuuden perusteella noudattavissa yrityksissä on keskimäärin vähemmän henkilöstöä kuin työehtosopimusta suoraan soveltavissa.” Tässä käytetty ”työehtosopimuksen suoraan soveltaminen” on työoikeudelle vieras ilmaisu.
- n) Sivulla 97-98 käytetään ilmaisua ”järjestäytynyt työpaikka”. Työpaikat eivät ole eivätkä voi olla järjestäytyneitä tai järjestäytymättömiä. Ilmaisuja järjestäytynyt ja järjestäytymätön voidaan käyttää ainoastaan työnantajasta (ja myös työntekijästä). Samalla on huomattava, että työnantajan järjestäytyneisyys ei koskaan tarkoita samalla sitä, että työnantajan noudatettavaksi tulisi työehtosopimus työehtosopimuslain perusteella. Järjestäytymätön työnantaja voi työehtosopimuslain mukaan olla myös itse työehtosopimuksen solmijana. Jako järjestäytyneisiin työnantajiin ja järjestäytymättömiin työnantajiin antaa virheellisen kuvan reaali maailmasta, ja viittaa myös siihen, että asioita olisi esityksessä ymmärretty väärin.

3. Luottamusvaltuutettua koskeva sääntely

Luottamusvaltuutettua koskeva sääntely työ sopimus laissa on suppeaa, ja muun muassa luottamusvaltuutetun valinta ja toimivalta ovat aiheuttaneet käytännön ongelmia työpaikoilla. Tällaisia ovat muun muassa sairauden, vuosiloman, perhevapaan tai muun syyn johdosta poissaolevan työntekijän oikeus osallistua luottamusvaltuutetun valintaa koskevan prosessin eri vaiheisiin, samoin kuin

OTT, työ- ja sosiaalioikeuden dosentti
Jaana Paanetoja
20.11.2024

luottamusvaltuutetun valinnan toteuttaminen silloin, kun työntekijät ovat järjestelyistä eri mieltä. Myös enemmistön laskeminen voi olla ongelmallista. Esityksessä ehdotetaan luottamusvaltuutetulle uusia tehtäviä ja toimivaltaa, vaikka jo luottamusvaltuutetun valinnan toteuttaminen on nykysääntelyn perusteella osittain epäselvää johtuen suppeasta sääntelystä. Vaikka esitys perustuu hallitusohjelmaan, olisi ollut tärkeää tarkastella luottamusvaltuutettua koskevaa sääntelyä kokonaisuutena. Uusien tehtävien lisääminen luottamusvaltuutetulle ei siis välttämättä johda esityksessä esitettyjen tavoitteiden täyttymiseen, ja käytännön ongelmat voivat lisääntyä entisestään.

4. Työehtosopimuksen perusteella valitun luottamusmiehen ja työsopimuslain perusteella valitun luottamusvaltuutetun välisen suhteen ongelmat

Ehdotetun työsopimuslain 2 luvun 7 a §:n 2 momentin mukaan

”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 luottamusmiehen rinnalle luottamusvaltuutettu edustamaan heitä paikallista sopimusta koskevista kysymyksistä. Tällöin paikallinen sopimus on tehtävä luottamusmiehen ja luottamusvaltuutetun kanssa.”

Edellä lainattu säännös on kryptinen ja se synnyttäisi toteutuessaan useita tulkintaa vaativia epäselvyyksiä arvioitaessa työehtosopimuksen perusteella valitun luottamusmiehen ja työsopimuslaissa tarkoitetun luottamusvaltuutetun keskinäistä suhdetta. Kun luottamusmies edustaa kaikkia työehtosopimuksessa tarkoitettua työtä tekeviä työntekijöitä, niin mitä hänen edustusvallalleen tapahtuu tilanteessa, jossa osa työntekijöistä valitsee luottamusvaltuutetun? Säännöksen sanamuodon mukaan luottamusvaltuutetun valintaan oikeutettuja olisivat sellaiset luottamusmiehen

OTT, työ- ja sosiaali oikeuden dosentti
Jaana Paanetoja
20.11.2024

edustusvallan piiriin kuuluvat työntekijät, jotka eivät kuulu jäsenenä siihen ammattiliittoon, joka on solminut sen työehtosopimuksen, joka on vahvistettu yleissitovaksi. Näin ollen osa luottamusmiehen edustusvallan piiriin kuuluvista työntekijöistä voisikin siirtyä pois luottamusmiehen edustusvallan piiristä ja ryhtyä valitsemaan luottamusvaltuutettua. Kuka tai miten selvitetään, ketkä ovat näitä työntekijöitä? Entä, mitä tapahtuu tilanteessa, jossa luottamusmies valitaan luottamusvaltuutetun jälkeen? Miten ehdotetussa säännöksessä tarkoitettu enemmistö lasketaan ja miten varmistetaan, että kaikki luottamusvaltuutetun valintaan oikeutetut työntekijät tosiasiallisesti pääsevät mukaan valintatapahtumaan?

Epäselvää on myös, mitä säännösehdoituksessa tarkoitettu "rinnalle" tarkoittaa. Sanamuodon mukaan tulkittuna se tarkoittaisi sitä, että luottamusmiehellä säilyy edustusvalta ja luottamusvaltuutettu tulee toimimaan vain hänen rinnallaan. Näin ollen luottamusmies ja luottamusvaltuutettu näyttäisivätkin edustavan osaa työntekijöistä yhtä aikaa ja yhteisesti. Toisaalta säännösehdoituksen mukaan voisi ajatella, että kumpikin em. edustajista toimisi itsenäisesti erikseen. Säännösehdoituksen viimeinen virke on tulkittavissa niin, että paikallinen sopimus olisi solmittavissa vain, jos luottamusmies ja luottamusvaltuutettu solmivat sen yhdessä työnantajan kanssa (sopimuksen solmiminen vaatii osapuolekseen yhtä aikaa sekä luottamusmiehen että luottamusvaltuutetun).

Säännösehdoitus vaatisi ehdottomasti muokkaamista. Lisäksi perusteluissa tulisi selventää em. asioita.

Huomioon on otettava myös se, että yksittäisillä työpaikoilla voi olla kovinkin haastavaa saada selville, mikä ammatillisen järjestäytymisen status kullakin työntekijällä on. Kysymys on myös tietosuojasetuksessa tarkoitettua erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvasta henkilötiedosta, jonka käsittely on lähtökohtaisesti kiellettyä. Tätä asiaa ei esityksessä edes sivuta. Sivuaamista olisi vaatinut myös luottamusvaltuutetun rooli yhteistoimintalain mukaisena henkilöstön edustajana. Nyt ehdotettu sanamuoto näyttäisi estävän saman luottamusvaltuutetuksi valitun

OTT, työ- ja sosiaalioikeuden dosentti
Jaana Paanetoja
20.11.2024

henkilön toimimisen tarvittaessa yhteistoimintalain 5 §:ssä tarkoitettuna henkilöstön edustajana.

Ehdotetun työehtosopimuslain 5 a §:n 1 momentin mukaan

Jos työehtosopimuksessa mahdollistetaan paikallisen sopimuksen tekeminen työnantajan ja luottamusmiehen välillä eikä työehtosopimukseen sisälly tasapuolisia sopimisedellytyksiä turvaavia määräyksiä siitä, kuinka menetellään luottamusmiehen puuttuessa, voidaan paikallinen sopimus työehtosopimuksen estämättä tehdä luottamusvaltuutetun kanssa. Jollei toisin sovita, sopimus sitoo kaikkia työehtosopimuksen piirissä olevia työntekijöitä.

Myös tämä säännös synnyttäisi ongelmia luottamusmiehen ja luottamusvaltuutetun keskinäiseen suhteeseen. Työsopimuslain 13 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan työehtosopimuksen perusteella valittu luottamusmies on ensisijainen työntekijöiden edustaja suhteessa työsopimuslain 13 luvun 3 §:ssä tarkoitettuun luottamusvaltuutettuun. Luottamusvaltuutettua ei ole mahdollista valita erikseen, jos henkilöstöryhmällä on työnantajaa työehtosopimuslain nojalla velvoittavan työehtosopimuksen perusteella valittu luottamusmies. Tämän on katsottu johtavan myös siihen, että luottamusvaltuutetun asema päättyy, jos työpaikalle valitaan luottamusmies, joka edustaa samaa henkilöstöryhmää kuin luottamusvaltuutettu. Merkitystä ei ole sillä, kuinka suuri osa työntekijöistä on voinut osallistua luottamusmiehen valintaan, joten työntekijöiden vähemmistönkin valitsema luottamusmies voi syrjäyttää enemmistön valitseman luottamusvaltuutetun.

Jos työsopimuslain 13 luvun 3 §:n 1 momenttiin ei ehdoteta muutosta, olisi nyt ehdotettu työehtosopimuslain 5 a § ristiriidassa sen kanssa.

Työehtosopimuksen perusteella valitun luottamusmiehen ja luottamusvaltuutetun välistä toimivaltaa on arvioitava myös Suomea sitovien kansainvälisen sopimusten, lähinnä ILO:n yleissopimuksen nro 135 perusteella. Sen 5 artiklan mukaan ammattiyhdistyksen edustajana toimivan luottamusmiehen asema ei saa heikentyä muiden edustajien

OTT, työ- ja sosiaalioikeuden dosentti
Jaana Paanetoja
20.11.2024

johdosta. Nyt ehdotetun työsopimuslain 2 luvun 7 a § ja työehtosopimuslain 5 a § näyttäisivät olevan selvässä ristiriidassa Suomen kansainvälisten velvoitteiden kanssa.

6. Huomioita keskeisistä ehdotuksista

Kohdassa 4.1.3 (Epäasiallisten työehtosopimusten ehkäiseminen) selvitetään tavoitetta pyrkiä ennalta ehkäisemään niin sanottujen keltaisten työehtosopimusten esiintyvyyttä. Ensinnäkin keltainen työehtosopimus on vieras ilmaisu työoikeudessa. Sen sijaan tuttua on puhua keltaisesta ammattiyhdistyksestä (= työehtosopimuksen sopijapuolena oleva työntekijöiden yhdistys ei aidosti edusta työntekijöitä, vaan yhdistys toimii tosiasiallisesti työnantajapuolen intressissä).

Esityksen kohdassa 4.1.10 Paikallisen sopimuksen asema työoikeudellisessa normijärjestelmässä ehdotetaan, että työehtosopimuksessa tarkoitetun paikallisen sopimuksen voisi lakiin kirjattujen edellytysten täytyessä tehdä työehtosopimuksesta poiketen luottamusvaltuutettu. Kysymys olisi ”kollektiivisesta henkilöstöä koskevasta sopimuksesta, joka koskisi kaikkia työntekijöitä, joihin kyseistä työehtosopimusta sovelletaan, jollei toisin ole sovittu tai edustajan edustusoikeuden piiristä muuta johdu. Käytännössä paikallisen sopimuksen soveltamispiiri vastaisi sitä soveltamispiiriä, joka vallitsisi siinä tilanteessa, jossa paikallinen sopimus tehtäisiin työehtosopimuksen mukaisesti. Työelämässä voi syntyä normikollisioita eritasoisten työehtoja tai -oloja normittavien instrumenttien välillä. Jos paikallinen sopimus tehtäisiin ehdotetun työehtosopimuslain 5 a §:n mukaisen menettelyn mukaisesti, sopimukseen ei liittyisi työehtosopimuksen oikeusvaikutusta. Tämä on otettava huomioon, kun paikallista sopimusta arvioidaan normihierarkiassa.”

Edeltä mainituin osin on kysymys perusteluissa säätämisestä eikä sitä voida pitää sallittuna.

OTT, työ- ja sosiaalioikeuden dosentti
Jaana Paanetoja
20.11.2024

Luottamusvaltuutetun solmiman sopimuksen vaikutuksista yksittäisen työntekijän työsuhteessa olisi säädettävä nimenomaisesti. Nyt perustelujen mukaan kysymys olisi ”kollektiivisesta henkilöstöä koskevasta sopimuksesta” eli uudesta sopimustyyppistä. Jo tämä edellyttää sääntelyä, samoin kuin lisäperusteluja. Mikä tällainen sopimus ylipäänsä on, ja mikä on yksittäisen työntekijän oikeussuoja tällaisia sopimuksia solmittaessa ja sovellettaessa? Miksi yksittäiselle työntekijälle ei ehdoteta säädettäväksi oikeutta irtaantua sopimuksesta? Lisäksi tarvitaan tietoa ja sääntelyä siitä, mikä vaikutus sopimuksella voi olla työntekijän työsuhteessa sovittuihin ehtoihin. Epäselvää on myös, mitä virke: ”Tämä on otettava huomioon, kun paikallista sopimusta arvioidaan normihierarkiassa.” voi tarkoittaa.

Edelleen esityksessä todetaan, että: ”Siltä osin kuin paikalliseen sopimukseen ei liity sanotun kaltaista ristiriitaa edullisemmuussäännön kanssa, työehtosopimuslain 5 a §:n säännöksellä luodaan työnantajalle ja luottamusvaltuutetulle normikompetenssi tehdä kollektiivisesti sitovia sopimuksia työnantajan ja henkilöstön välillä.” Virkettä ei ole mahdollista ymmärtää: mitä tarkoitetaan normikompetenssin luomisella?

Normikompetenssi ei ole työoikeudessa vakiintunut termi, ja sillä on oikeuskirjallisuudessa muutamissa yhteyksissä viitattu työehtosopimuslain 1 §:ssä säädettyyn työehtosopimusosapuolten säännöstämiskompetenssiin. Esityksen mukaan työnantajalla ja luottamusvaltuutetulla olisi siis itseasiassa työehtosopimuslain 1 §:ssä tarkoitettu säännöstämiskompetenssi, mikä ei tietenkään voi pitää paikkaansa.

7. Säännösmuotoiluista ja säännöskohtaisista perusteluista

7.1 Puuttuvat säännösehdotukset?

Esityksen tavoitteena kerrotaan olevan mahdollistaa se, että yleissitovaa työehtosopimusta noudattava työnantaja voisi hyödyntää kaikkia ko. työehtosopimuksessa sovittuja paikallista sopimista edellyttäviä määräyksiä. Tätä koskevaa säännöstä ei kuitenkaan ole ehdotettujen säännösten joukossa, eikä

OTT, työ- ja sosiaalioikeuden dosentti
Jaana Paanetoja
20.11.2024

perusteluista saa selville, miten tämä tavoite täyttyy nyt ehdotetuilla säännöksillä. Esitys vaikuttaa siis puutteelliselta, eikä siinä esitetä säädettäväksi kaikkea sitä, mitä hallitusohjelmaan perustuen on kerrottu.

Käsitykseni mukaan asiassa tarvitaan muutoksia työsopimuslain 2 luvun 7 §:n 1 momenttiin. Nyt esitetyn paikallisen sopimisen perusteella sovittuja ehtoja ei voida noudattaa, jos työsopimuslain 2 luvun 7 §:ää ei muuteta. Lisäksi säännökseen olisi tehtävä muutoksia, jotta luottamusvaltuutettu voisi ylipäänsä solmia esityksessä tarkoitettuja työntekijöitä sitovia sopimuksia.

Työsopimuslaissa ehdotetaan säädettäväksi yleissitovan työehtosopimuksen perusteella solmittavien paikallisten sopimusten solmimisesta ja niiden työntekijäosapuolesta. Tässä yhteydessä olisi ollut syytä kiinnittää huomiota sopimisvallan ajalliseen keston: onko sopimisvalta käytössä niin kauan kuin työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamislautakunnan päätös työehtosopimuksen edustavuudesta vai kytkeytyykö se jotenkin yleissitovana noudatettavaksi tulevan työehtosopimuksen voimassaoloaikaan? Säilyykö luottamusmiehen toimivalta ns. yleissitovassa kentässä, vaikka hänellä ei olisi sopimuksettomassa tilassa toimivaltaa solmia paikallisia sopimuksia työehtosopimuslain nojalla noudatettavaksi tulleen työehtosopimuksen perusteella?

Esityksessä ei ole käsitelty tai otettu huomioon tilanteita, joissa työehtosopimukseen työehtosopimuslain nojalla sidottu työnantaja joutuu noudattamaan osaan toimintaansa myös yhtä tai useampaa yleissitovaa työehtosopimusta joko tilapäisesti tai pysyvästi. Tällaisten tapausten tarkastelu olisi ollut tärkeää erityisesti työnantajien kannalta.

Työsopimuslain 13 luvun 3 §:ään esitetään uutta 3 momenttia. Sen mukaan tilanteissa, joissa luottamusvaltuutettu tekee henkilöstön edustajana paikallisia sopimuksia, työnantajan on edistettävä tämän osaamiseen ja työpaikan toimintaympäristön tuntemukseen liittyviä valmiuksia siinä määrin kuin se on tarpeen henkilöstön edustajan tehtävän hoitamiseksi. Jotta luottamusvaltuutettujen olisi mahdollista hankkia riittävät

OTT, työ- ja sosiaalioikeuden dosentti
Jaana Paanetoja
20.11.2024

valmiudet sopimusten solmimiseen, olisi sääntelyn oltava nyt ehdotettua yksityiskohtaisempaa.

7.2 Työsopimuslaki, 2 luku 7 a §. Yleissitovaan työehtosopimukseen perustuva paikallinen sopiminen

Ehdotettu säädösteksti kuuluu:

”2 luku Työnantajan velvollisuudet

7 a § Yleissitovaan työehtosopimukseen perustuva paikallinen sopiminen

Yleissitovaan työehtosopimukseen perustuva paikallinen sopimus voidaan tehdä työehtosopimuksen sallimissa rajoissa noudattaen työehtosopimuksen osapuolia ja menettelytapoja koskevia määräyksiä. Sopimusta tehtäessä ei kuitenkaan tarvitse noudattaa työehtosopimuksen neuvottelujärjestysmääräyksiä. Jollei toisin sovita, sopimus sitoo kaikkia työehtosopimuksen piirissä olevia työntekijöitä.”

Säädöstekstissä oleva toisessa virkkeessä mainittu neuvottelujärjestysmääräys ei liity lainkaan sopimuksen solmimiseen ja se tulisi muuttaa. Neuvottelujärjestys tarkoittaa vakiintuneesti työehtosopimuksessa sovittuja työehtosopimusta koskevissa erimielisyyksissä noudatettavaa neuvottelumenettelyä. Menettely ei voi tulla sovellettavaksi silloin, kun kysymys on yleissitovaa työehtosopimusta koskevasta erimielisyydestä. Kysymys on myös prosessinedellytyksestä, ks. tältä osin oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetun lain 11 §:n 2 mom. (Jos työehto- tai virkaehtosopimuksen mukaan sitä koskevasta tai siitä johtuvasta riitaisuudesta on sovinnon aikaansaamiseksi ensin neuvoteltava, ei riita-asiaa saa työtuomioistuimessa tutkia, ennen kuin sellainen neuvottelu on tapahtunut, paitsi jos asianhaaroista käy ilmi, ettei kantaja ole syypää neuvottelujen tapahtumatta jäämiseen.)

Virkettä tulisi muuttaa, ja oivallinen malli löytyy vuoden 1996 työaikalaista. Sitä mukaellen virkkeen tulisi kuulua: ”Sopimusta tehtäessä ei kuitenkaan tarvitse noudattaa

OTT, työ- ja sosiaalioikeuden dosentti
Jaana Paanetoja
20.11.2024

mahdollisia työehtosopimuksen sopijapuolten paikallisen sopimuksen hyväksyttämiseen liittyviä määräyksiä.”

Ehdotetun säädöstekstin virke: ”Jollei toisin sovita, sopimus sitoo kaikkia työehtosopimuksen piirissä olevia työntekijöitä.”, jättää avoimeksi, kuka / mikä on kelpoinen sopimaan toisin ja missä vaiheessa. Onko kysymys rajoituksesta, joka on sovittavissa yleissitovuuden perusteella noudatettavassa työehtosopimuksessa vai säännöksessä tarkoitetussa paikallisessa sopimuksessa?

Säännöskohtaisissa perusteluissa sivulla 85 todetaan, että ”luottamusvaltuutetun vaaliin osallistuminen osoittaisi siten sen, keitä työntekijöitä luottamusvaltuutettu edustaa. Jos työntekijät olisivat valinneet luottamusvaltuutetun luottamusmiehen rinnalle edustamaan heitä paikallista sopimusta koskevissa kysymyksissä, paikallinen sopimus olisi tehtävä luottamusvaltuutetun ja luottamusmiehen kanssa.” Tässä yhteydessä jää epäselväksi se, mitä vaaliin osallistumisella tarkoitetaan: onko kysymys äänestystapahtumaan osallistumisesta vai jostakin muusta. Lisäksi on otettava huomioon, että luottamusvaltuutettua ei ole aina tarpeen valita vaaleilla vaan muukin työntekijöiden sopima valintamenettely käy. Onko ehdotetussa säännöksessä tarkoitettu säätää kuitenkin vain vaaleilla valitusta luottamusvaltuutetusta?

Esityksen mukaan työsopimuslain 2 luvun 7 a §:n 3 momenttia ei voitaisi soveltaa, jos työehtosopimusosapuolet ovat luoneet työehtosopimukseen vaihtoehtoiset menettelytavat, joiden puitteissa paikallinen sopiminen mahdollistuisi tasapuolisesti myös niillä työpaikoilla, joilla luottamusmiestä ei ole valittu. Näiden vaihtoehtoisten menettelytapojen tulisi aidosti turvata tasapuolisia sopimismahdollisuuksia niillä työpaikoilla, joilla luottamusmiestä ei ole. Esityksessä jää kuitenkin avoimeksi, mitä vaihtoehtoisilla menettelytavoilla tarkoitetaan; millainen menettelytapa voi olla sisällöltään, esim. voidaanko edellyttää liiton suostumusta paikalliselle sopimukselle tai luottamusvaltuutetun harkitseman sopimuksen alistamista liiton hyväksyttäväksi?

Työehtosopimuslaki 1 §

OTT, työ- ja sosiaalioikeuden dosentti
Jaana Paanetoja
20.11.2024

Säännökseen esitetään muutosta, jonka tarkoituksena on estää sellaisten työehtosopimusten solmiminen, jonka työntekijäosapuolena on epäaito työntekijäyhdistys. Keltaiset ammattiyhdistykset eivät ole olleet ongelmana suomalaisessa työmarkkinakentässä. Normien lisääminen koskien käytännössä vähämerkityksellistä ongelmaa ei ole lähtökohtaisesti suotavaa ja on ristiriidassa normien purkamista koskevan tavoitteen kanssa. Mikäli epäilystä syntyy työntekijäosapuolen aitoudesta työntekijöiden edustajana, kykenee työtuomioistuin asiantuntemuksensa perusteella arvioimaan asiaa nykyisen sääntelyn perusteella.

Työsopimuslain 13 luvun 7 §. Poikkeaminen työehtosopimuksella

Ehdotetun säännöksen mukaan: "Työnantaja tai työnantajien yhdistys sekä työntekijöiden valtakunnallinen yhdistys tai tämän jäsenyhdistys saavat 6 §:ssä säädetystä poiketen työehtosopimuksella sopia toisin siitä, mitä tässä laissa säädetään".

Tarkoitus lienee viitata työsopimuslain 13 luvun 6 §:n 1 momenttiin, eikä koko 13 luvun 6 §:ään. Näin ollen työsopimuslain 13 luvun 7 §:n 1 momentti edellyttäisi teknistä muutosta. Tekninen korjaus olisi tullut toteuttaa jo aiemmin.

8. Muut esitykset

Muista esityksistä minulla ei ole tässä yhteydessä lausuttavaa.

Kunnioittavasti

(20)

ASiantuntijalausunto

20

OTT, työ- ja sosiaalioikeuden dosentti
Jaana Paanetoja
20.11.2024



Jaana Paanetoja