

Työ- ja elinkeinoministeriölle

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi paikallisen sopimisen edistämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Aikataulusyistä oikeusministeriö keskittyy tässä lausunnossa ehdotukseen, joka mahdollistaisi paikallisen sopimuksen tekemisen luottamusvaltuutetun tai henkilöstön kanssa, jos työpaikalla ei ole luottamusmiestä (työehtosopimuslain uusi 5 a §).

Lähtökohdat

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa lakiehdotuksia pidetään merkityksellisinä erityisesti perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvatun ammatillisen yhdistymisvapauden kannalta ja työvoiman suojeluun velvoittavan perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta. Esityksessä todetaan, että ammatillinen yhdistymisvapaus saa sisältönsä pitkälti kansainvälisistä sopimuksista ja erityisesti ILO:n yleissopimuksista ja että ammatilliseen yhdistymisvapauteen liittyy olennaisena osana kollektiivisten sopijaosapuolten oikeus kollektiivisiin neuvotteluihin ja vapaus solmia työehtosopimuksia. Perustuslakivaliokunta on ammatillista järjestäytymisvapautta arvioidessaan viitannut Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin (PeVL 9/2024 vp, kappale 6). Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin lukeutuu vaatimus siitä, että rajoitus ei saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (PeVL 25/1994 vp, s. 5/II). Perustuslain 13 §:n 2 momentin osalta perustuslain esitöissä viitataan Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan ja kolmeen ILO:n järjestäytymisoikeutta koskevaan yleissopimukseen (sopimukset 87, 98 ja 151; HE 309/1993 vp, s. 61/I). Koska ainakin lailla säädettyä mahdollisuutta poiketa työehtosopimuksen paikallisen sopimisen määräyksistä voidaan pitää perusoikeusrajoituksena, esitystä tulee arvioida suhteessa perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin.

Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 6 artiklassa turvataan työmarkkinajärjestöjen kollektiivinen neuvottelu-oikeus. Artiklan mukaan ”varmistakseen, että kollektiivista neuvottelu-oikeutta voidaan käyttää tehokkaalla tavalla”, sopimuspuolet sitoutuvat muun muassa edistämään työntekijöiden ja työnantajien välisiä yhteisiä neuvotteluja (1 kohta) ja edistämään tarvittaessa työnantajien tai työnantajajärjestöjen ja työntekijäjärjestöjen välistä vapaaehtoista neuvottelujärjestelmää, tavoitteenaan työehtojen määrittäminen työ- ja virkaehtosopimuksilla (2 kohta). ILO:n yleissopimus 98 puolestaan koskee järjestäytymisoikeutta ja kollektiivisen neuvottelu-oikeuden periaatteita. Esitysluonnoksen mukaan (s. 37) sopimuksen 2 artikla koskee järjestöjen riippumattomuutta ja autonomiaa. Yleissopimus 154 koskee kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistämistä. Sopimuksen 3 artiklan 2

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

kohdassa määrätään, että jos kollektiivisen neuvottelumenettelyn on säädetty käsittävän myös työntekijöiden edustajan kanssa käytävät neuvottelut, on asianmukaisesti varmistettava, aina kun on tarpeen, ettei näiden edustajien olemassaoloa käytetä heikentämään asianomaisten työntekijäjärjestöjen asemaa. Sopimuksen 8 artiklan mukaan kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistämistä tarkoittavia toimenpiteitä ei saa suunnitella sellaisiksi tai soveltaa sillä tavalla, että ne ovat esteenä kollektiivisen neuvottelumenettelyn riippumattomuudelle.

Esitysluonnoksen mukaan (s. 36) ILO:n yhdistymisvapauskomitean (CFA) tulkintojen lähtökohtana on se, että neuvottelujen kohteista päättäminen kuuluu asianosaisille. Luonnoksessa todetaan myös, että yleissopimuksen N:o 98 4 artiklaan sisältyvän vapaan ja vapaaehtoisen työehtosopimusneuvottelun periaatteen mukaan neuvottelutason määrittäminen on olennaisesti jätettävä osapuolten harkintavaltaan, eikä neuvottelutasoa näin ollen tule määrätä lailla, hallintoviranomaisen päätöksellä tai hallintoviranomaisen oikeuskäytännöllä.

Sopiminen luottamusvaltuutetun tai henkilöstön kanssa

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että työehtosopimuksessa tarkoitetun henkilöstön edustajan puuttuessa paikallisen sopimuksen voisi tehdä luottamusvaltuutetun kanssa tai henkilöstön kanssa yhdessä. Kysymys olisi viimesijaisesta säännöksestä, jota sovellettaisiin tilanteessa, jossa työpaikalla ei ole valittu työehtosopimuksessa tarkoitettua henkilöstön edustajaa eikä työehtosopimuksessa ole määritelty vaihtoehtoisia tapoja tehdä paikallinen sopimus henkilöstön edustajan puuttuessa.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan: ”Ehdotettujen säännösten voidaan arvioida puuttuvan jossakin määrin työehtosopimusosapuolten sopimusautonomiaan. Näin olisi siltä osin kun niillä sivuutetaan työehtosopimusosapuolten sopima henkilöstön edustusta paikallisen sopimuksen tekemisessä koskeva määräys. Ehdotetuilla säännöksillä ei puututtaisi työehtosopimusosapuolten sopimusautonomiaan siltä osin kuin on kyse paikallisen sopimisen valtuutusten antamisesta ylipäätään sekä niiden sisällöstä muilta osin.”

Edustusta koskevan määräyksen sivuuttaminen lailla merkitsee rajoitusta sopimusautonomiaan erityisesti siinä mielessä, että siinä paikallinen sopiminen siirtyy sopimusautonomian ulkopuolelle. Kun paikallinen sopiminen perustuu ammattijärjestön valitsemaan luottamusmieheen, työehdoista sopimisen kokonaisuus ja sitä koskeva harkinta pysyy järjestön piirissä. Esitysluonnoksen mukainen malli voisi merkitä sopimiskompetenssin siirtymistä järjestön ulkopuolelle, esimerkiksi luottamusvaltuutetulle, joka ei kuulu työehtosopimuksen tehneeseen järjestöön tai joka kuuluu johonkin toiseen ammattijärjestöön ja jonka tavoitteet ovat erilaiset kuin työehtosopimuksen tehneellä järjestöllä. Tällainen lopputulos vaikuttaisi soveltuvan huonosti sopimusautonomian periaatteeseen.

Ehdotuksen mukaan sopimus voitaisiin tehdä myös henkilöstön kanssa ilman erillistä edustajaa siten, että henkilöstön tahdonilmaisu tapahtuisi enemmistöpäätöksellä. Tältä osin herää kysymys siitä, onko henkilöstö sillä tavoin riippumattomassa asemassa kuin ILO:n sopimuksissa kollektiivisen sopimisen osapuolten oletetaan olevan. Henkilöstöllä ei ole välttämättä myöskään vastaavaa asiantuntemusta ja neuvottelutaitoa kuin luottamusmiehellä, jolla on ammattijärjestö tukenaan. Henkilöstön kanssa tehtävään sopimukseen liittyvät myös vastaavat sopimiskompetenssin siirtymiseen liittyvät ongelmat kuin luottamusvaltuutetun tekemiin sopimuksiin. Oikeusministeriö huomauttaa, että ILO:n sopimuksissa lähtökohtana vaikuttaisi olevan, että kollektiivinen sopiminen tapahtuu ammattijärjestöjen, ei henkilöryhmien välillä. Esitysluonnoksen mukaan työehtosopimuslain 13 luvun 3 §:n uuden 3 momentin mukaan työnantajan olisi edistettävä luottamusvaltuutetun paikalliseen sopimiseen liittyviä valmiuksia. Henkilöstön osalta vastaavaa velvoitetta ei olisi.

Lailla säätämisen merkitys

Perustuslakivaliokunta on todennut, että työehtosopimukset muodostavat työoikeuden alalla merkittävän sääntelykeinon, jolla on pitkälle ulottuvia vaikutuksia yksilön oikeusasemaan. Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteisiin kuuluvien asioiden järjestäminen työehtosopimuksilla pohjautuu työmarkkinaosapuolten sopimusvapauteen, joka nojautuu perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen ja joka työnantajan osalta lisäksi nauttii tietyssä laajuudessa perustuslain 15 §:ssä turvattua suojaa. Valiokunnan mukaan työehtosopimus ei ole sellainen

sääntelykeino, johon sovellettaisiin perustuslain 80 §:n 1 momenttia, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Tämä perustuslainkohta määrittelee julkisen vallan lainsäädäntövallan käyttämistä, ja on selvää, että jos valtion on tarkoitus antaa vastaavanlaisista seikoista oikeussääntöjä, niistä on säädettävä lailla. Työehtosopimusjärjestelmässä julkinen valta sen sijaan jättää työelämän sääntelyn olennaisin osin työmarkkinaosapuolille itselleen (PeVL 41/2000 vp, s. 2-3).

Käsilä olevan ehdotuksen osaltakin voitaneen sinänsä arvioida, että vastaavalla tavalla paikallinen sopimus ei ole sellainen sääntelykeino, jota tulisi arvioida suhteessa perustuslain 80 §:n 1 momenttiin. Kuitenkin jos sopimiskompetenssista säädetään lailla, asetelmaan tulee mukaan julkisen vallan käytön elementti, jolloin sopimisen kokonaisuutta arvioitaessa on syytä kiinnittää huomiota muun muassa työvoiman suojeluun, josta julkisen vallan on perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan huolehdittava (vrt. PeVL 41/2000 vp, s. 3/II). Kun paikallisen sopimuksen tekijänä on ammattiliittoa edustava henkilö, sopiminen tapahtuu edelleen työmarkkinaosapuolten sopimusautonomian piirissä. Jos edustajana on ammattiliiton ulkopuolinen henkilö tai työntekijät kokonaisuutena, työntekijän asema ei välttämättä ole enää samalla tavoin suojattu.

Rajoitusten peruste

Säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että ”Esitystä valmisteltaessa on katsottu, että lainsäätäjä voi määrittellä paikallisen sopimisen edellytysten osalta työehtosopimusosapuolten sopimusvapauden rajat. Taustalla voi olla työntekijän suojelun periaate, mutta myös työmarkkinoiden toimivuuteen liittyvät näkökohdat.” Monin paikoin perusteluissa viitataan esityksen tueksi tasapuolisiin sopimismahdollisuuksiin. Perusteluissa todetaan muun muassa, että ”Tasapuolisten sopimismahdollisuuksien turvaaminen normaalisitovan ja yleissitovan kentän osalta arvioidaan hyväksyttäväksi perusteeksi rajoittaa jossain määrin työehtosopimusosapuolten vapautta sopia paikallisen sopimisen määräyksistä” ja että ”Ehdotetut muutokset katsotaan tarkoituksenmukaiseksi tavaksi saattaa normaalisitovuuskenttä ja yleissitovuuskenttä samaan asemaan.”

Perusoikeusrajoituksen taustalla tulee olla yhteiskunnallisesti hyväksyttävä tavoite, jollainen voi olla esimerkiksi muiden perusoikeuksien suojaaminen. Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan V osan G artiklan 1 kohdan mukaan ”Tämän peruskirjan I osan mukaisten oikeuksien ja periaatteiden tehokas toteuttaminen edellyttää, että näihin oikeuksiin ja periaatteisiin sekä niiden II osan mukaiseen tehokkaaseen käyttöön ei saa kohdistaa muita kuin näissä osissa määritettyjä rajoituksia, lukuun ottamatta sellaisia rajoituksia, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi tai yleisen edun, kansallisen turvallisuuden, kansan terveyden tai moraalin suojelemiseksi.”

Oikeusministeriön käsityksen mukaan normaalisitovan ja yleissitovan työmarkkinakentän sopimismahdollisuuksien tasapuolisuudessa ei ole ainakaan pääsääntöisesti kyse perustuslain 6 §:ssä turvatusta oikeudesta yhdenvertaisuuteen eikä peruskirjassa tarkoitettujen muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamisesta. Kun kyseessä ei ole myöskään kansalliseen turvallisuuteen, kansan terveyteen tai moraalin suojelemiseen liittyvä peruste, peruskirjan osalta arvioitavaksi tulee, onko kyseessä yleisen edun kannalta välttämätön rajoitus.

Perusteluiden valossa rajoituksen taustalla olevaa tavoitetta voinee luonnehtia taloudelliseksi tai työmarkkinapoliittiseksi. Varsinkin kun otetaan huomioon, että sopimusautonomian tarkoituksena on pääsääntöisesti pitää työhdoista sopiminen työmarkkinaosapuolten välisenä ilman julkisen vallan puuttumista siihen, ei ole selvää, että lakiehdotuksen taustalla oleva tavoite on sellainen, jonka perusteella sosiaalisessa peruskirjassa turvattuja oikeuksia voitaisiin rajoittaa. Esityksen jatkovalmistelussa tulee tarkastella ehdotettuja rajoituksia tästä näkökulmasta.

Lopuksi

Esityksen jatkovalmistelussa tulee varmistua esityksen yhteensopivuudesta perustuslain ja erityisesti Suomea koskevien kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Esityksessä on syytä tarkastella enemmän ehdotusten suhdetta muun muassa sopimusautonomian periaatteeseen ja kansainvälisissä sopimuksissa sallittuihin rajoitusperusteisiin.

Hallituksen esityksen laatimisoheiden mukaan hallituksen esityksen suhdetta perustuslakiin ja sääntämisjärjestystä koskevan jakson lopuksi on aina esitettävä arvio lakiehdotuksen sääntämisjärjestyksestä. Jos lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimukseen on epäselvyyttä, jaksoon on otettava sääntämisjärjestysarvion jälkeen omaksi kappaleekseen nimenomainen lausuma, jonka mukaan on suotavaa, että esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Edellä kuvatut tulkinnalliset epävarmuudet huomioon ottaen oikeusministeriö pitää perusteltuna, että perustuslakivaliokunnan lausuntoa pyydetäisiin.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Niklas Vainio

Jakelu TEM Työ- ja elinkeinoministeriö

Tiedoksi

VN/19788/2023-OM-80

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: