



12.4.2024

Työ- ja elinkeinoministeriö

Lausunto luonnokseen hallituksen esitykseksi paikallisen sopimisen edistämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/19788/2023

Lounais-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue (työsuojeluviranomainen) kiittää Työ- ja elinkeinoministeriötä mahdollisuudesta lausua asiassa. Lausunto on muodostettu yhdessä kaikkien työsuojelun vastuualueiden kanssa ja edustaa näin kaikkia työsuojeluviranomaisia.

Työsuojeluviranomainen suhtautuu varauksella esitettyihin muutoksiin ja lausuu sen toimivaltaan kuuluvan lainsäädännön alaisista asioista. Lausunto on pyritty muodostamaan lausuntopalvelussa esitetyn rakenteen mukaan.

Yleiset huomiot

Nyt esitettävät muutokset vaikuttavat työsuojeluviranomaisen toimintaan ja tehtäväkenttään yleisesti. Tältä osin esityksen vaikutusta on perusteluissa arvioitu hivenen puutteellisesti. Esityksessä sivulla 54 todetaan, että ”esityksessä ei ehdoteta muutoksia valvontaan liittyviin kysymyksiin. Siltä osin kuin paikallisella sopimuksella on työehtosopimuksen oikeusvaikutukset, työnantaja- ja työntekijäliitto ovat velvollisia valvomaan sen noudattamista. Jos paikallisella sopimuksella ei ole työehtosopimuksen oikeusvaikutuksia, työsuojeluviranomainen toimii valvovana viranomaisena siltä osin kuin kysymys liittyy työlainsäädännön tai yleissitovan työehtosopimuksen noudattamiseen. Työsuojeluviranomaisen valvontatehtävä koskee sitä, onko paikallinen sopimus tehty lain ja yleissitovan työehtosopimuksen edellyttämällä tavalla ja sen rajoissa. Työsuojeluviranomaisella on jo nykyisen lainsäädännön perusteella oikeus saada työnantajalta paikalliset sopimukset nähtäväkseen valvontatehtävänsä suorittamista varten.”

Vaikka sivulla 63 kuvataankin kriittisemmin vaikutusta työsuojeluviranomaisen toimintaan, kummastakaan kirjauksesta ei välity se, että työsuhteen vähimmäisehtojen valvontaan ja valvonnan haastavuuteen vaikuttaa kaikki sellainen säätely, joka mahdollistaa poikkeamisen laista. Valvontahavaintojen perusteella on selvää, että varsinkin pienillä ja järjestäytymättömillä työpaikoilla ymmärrys sopimisen rajoituksista, työehtosopimusten sisällöstä ja sopimiskompetenssiin liittyvistä kysymyksistä on hyvin heikkoa. Mikäli valvottavana oleva asia poikkeaa tarkastushavaintojen perusteella lain säännöksestä, tulee työnantajan antaa selvitys poikkeamisen perusteista. Valitettavan usein työnantaja ei kuitenkaan osaa yksilöidä mihin määräykseen, säännökseen tai sopimukseen työpaikan käytäntö perustuu.

Mitä kirjavampaa käytäntö työpaikoilla on, sitä haastavammaksi se tekee vähimmäisehtojen valvonnan.

Työsuojeluviranomainen pitää ensiarvoisen tärkeänä sitä, että lainsäädännössä otetaan selvästi kantaa eri sopimusten oikeusvaikutukseen, eri edustusjärjestelmien päällekkäisyyteen ja toisaalta siihen missä tilanteissa työsuojeluviranomainen valvoo kutakin sopimustyyppiä kussakin tilanteessa. Lisäksi olisi tärkeää täsmentää sitä, mikä on työsuojeluviranomaisen tehtävä paikallisten sopimusten valvonnassa kelpoisuuden, reunaehtojen ja toisaalta sopimuksen noudattamisen osalta.

Yksittäisenä kuriositeettina nyt käsillä olevassa lainsäädännössä voitaisiin kuvata tarkemmin sitä toimivallanjakoa joka sopijaosapuolilla ja toisaalta viranomaisella on. Yleisenä toimivallanjakosääntönä on pidetty vastaavaa rajaa kuin työtuomioistuimen ja yleisen tuomioistuimenkin välillä. Valvonnan tehokkaan ja yhdenmukaisen toteuttamisen kannalta olisi kuitenkin tarpeen kirkastaa sitä, milloin viittaus lakiin, lain sisällön toisintaminen tai lain tasoa paremmin sopiminen jäisivät viranomaisen toimivallan ulkopuolelle ja mikä merkitys tässä arvioinnissa on paikallisella sopimuksella.

Vastaavasti on syytä kiinnittää lainsäätäjän huomiota erinäisiin työlakien rikkomussäännöksiin, joissa rangaistava menettely kuvataan usein lain nimenomaisen normin rikkomisena, vaikka normijärjestelmän mukaisesti työehtosopimusmääräys tai paikallinen sopimus saattaa sivuuttaa lain säännöksen. Tarkoituksenmukaista ei liene, että sopimalla asiasta työehtosopimus- tai paikallisella tasolla, rangaistussäännös väistyy.

Nykytila ja sen arviointi

Työehtosopimusjärjestelmää ja edustuksellisuutta kuvaava osuus jäsentää nykytilannetta, mutta on terminologialtaan osin ristiriitainen. Esityksessä tai jopa lainsäädännössä tulisi epäselvyyksien välttämiseksi pyrkiä jäsentämään nyt oikeuskirjallisuuden varassa olevaa termistöä siitä, milloin kyse on valtakunnallisesta työehtosopimuksesta, työpaikkakohtaisesta työehtosopimuksesta, paikallisesta sopimuksesta ja työsopimuksin sovittavasta asiasta.

Nykytilan arvioinnissa on pystytty vain vähän kuvaamaan niitä haasteita, joita järjestäytymättömien työpaikkojen paikallisiin sopimuksiin liittyy. Niin ikään työsuojeluviranomaisella ei ole esittää tilastoa aiheesta, mutta voidaan todeta, että sopimusten muotoon, sisältöön ja sopimiskompetenssin puuteisiin törmätään jo nykyisellään useissa eri asiakokonaisuuksissa, eikä ole oletettavaa, että tilanne laajennuksen myötä olennaisesti paranisi.

Edellä kuvatulla tavalla vaikutusten arviointi työsuojeluviranomaisen toimintaan on puutteellinen, johtuen ennen kaikkea siitä, että asiaa koskeva nykytilan arviointi on puutteellinen. Kursorisesti voidaan todeta, että vuosien 2022-23 aikana on annettu lähes 750 velvoitetta, joissa on tavalla tai toisella ollut kysymys yleissitovan työehtosopimuksen noudattamattomuudesta. Tyypillisimmät puutteet ovat nykyisellään liittyneet työvuoroluetteloon, työajan

enimmäismäärän seurantaan, työajan järjestämiseen tai palkkauksen eri osatekijöihin.

Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteet eivät ole niinkään työsuojelulliset, mutta todettakoon, että työsuojeluvalvonnassa on aika ajoin havaittu työpaikkojen epätietoisuus, ajoittainen turhautuminenkin siihen, että tietyt työehtosopimusmääräykset on mahdollista ottaa käyttöön vain järjestäytyneessä kentässä. Esimerkinomaisesti mainittakoon mahdollisuus käyttää yötyötä, jos niin paikallisesti sovitaan. Vastavuoroisesti asiassa säädetty poikkeuslupamahdollisuus on verrattain korkealla tasolla edellyttäen yötyön välttämättömyyttä.

Keskeisten ehdotusten osalta voidaan todeta, että työsuojeluviranomainen kantaa huolta paikallisen sopimisen laajentamisesta yleissitovassa kentässä edellä mainitusta työpaikkojen osaamisvajeesta johtuen. Vastaava huoli liittyy työpaikkatason työehtosopimiseen ja toisaalta valvonnan riittävyteen.

Toisaalta voidaan pitää hyvänä sitä, että lain tason heikennykset edellyttäisivät edelleen työehtosopimustason valtuutusta, jolloin riski väärinkäytöksille ei olisi niin merkittävä. Niin ikään järjestelmän toimivuuden ehdottomana edellytyksenä pidetään luottamusvaltuutetun osaamisen tukemista ja täsmällisiä säännöksiä sopimusjärjestelmästä ja -kompetenssista. Nämä kysymykset eivät voi jäädä oikeuskirjallisuuden ja/tai -käytännön varaan.

Vaikutukset ja muut toteuttamisvaihtoehdot

Edellä yleisperusteluissa on kuvattu vaikutusarvion puutteellisuutta suhteessa työsuojeluviranomaisen resurssitarpeeseen. Korostettakoon, että ennalta on haastava arvioida resurssitarpeita, mutta on selvää, että paikallisen sopimisen lisääntyminen kaikilla osa-alueilla, työnantajakohtaisten työehtosopimusten valvonnan epäselvyys, ohjauksen, neuvonnan ja viestinnän tarpeen lisääntyminen sekä mahdollinen vaikutus ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön paljastamisen haasteisiin, tulee vaatimaan lisäystä työsuojeluviranomaisen resurssiin. Karkea arvio lisäystarpeesta asettuu 5-10 henkilötyövuoden tasolle. Työsuojeluviranomainen on erityisen huolissaan siitä, jos tuottavuusohjelmakirjausten mukaisesti valvonnan laajentuminen tällä osa-alueella tulee sopeuttaa olemassa olevaan resurssiin, joka väistämättä vie painopistettä pois työntekijöiden turvallisuuden ja terveellisuuden valvonnasta ja muusta suomalaisen työelämän reilun työelämän varmistamisesta. Työsuojeluviranomainen pitää erityisen tärkeänä, että valvonnalle osoitetaan lisämääräraha.

Esityksessä on kuvattu lähetettyihin työntekijöihin liittyvän lainsäädännön nykytilaa, mutta muutoksen vaikutusta tai vaikutusten arviointia ei ole riittävällä tavalla tehty. Työsuojeluviranomainen arvioi, että esitettävällä muutoksella on merkittävä lisäävä vaikutus lähetettävien yritysten neuvontaan ja proaktiiviseen viestintään, kun otetaan huomioon työsuojeluviranomaisen velvoite pitää yleisesti saatavilla yhdellä kansallisella verkkosivustolla työehtotietoja (HE 101/2023). Lähetettyjen työntekijöiden yhteysviraston vuosittaisten toimintaraporttien perusteella voidaan todeta

lainsäädäntömuutosten aiheuttavan itse neuvontaan ainakin kahden kuukauden resurssitarpeen. Myös lähetettävien yritysten valvonnassa neuvonnan ja ohjauksen tarve kasvaa myös merkittävästi, kuten edellä on todettu.

Esityksessä todetaan, että ”paikallisen sopimisen salliminen järjestäytyneen kentän ulkopuolelle merkitsee sitä, että Suomeen työntekijöitä lähettävä työnantaja saisi tehdä paikallisen sopimuksen samoin edellytyksin kuin suomalainen järjestäytymätön työnantaja.” Vuokrattujen lähetettyjen työntekijöiden osalta tilanne ei liene ongelmallinen, mutta työsuojeluviranomainen pitää haastavana tilannetta, jossa ulkomaille sijoittunut työnantaja voisi tehdä paikallisen sopimuksen lähetettävien työntekijöiden kanssa. Työsuojeluviranomainen pitää tärkeänä, että lainsäädännössä huomioidaan nyt muutettavan lainsäädännön suhde työntekijöiden lähettämisestä annetun lain (447/2016) 3 ja 4 §:iin. Esimerkiksi mainitun lain 4 §:ssä todetaan, että ”[l]ähetetyn työntekijän työsuhteen vähimmäisehtoina sovelletaan työaikalain (872/2019) 2 luvun työaika ja varallaoloa, 3 ja 4 luvun säännöllistä työaika, 5 luvun säännöllisen työajan ylittämistä ja sunnuntaityötä, 6 luvun lepoaikoja sekä 8 luvun 36 ja 37 §:n säännöksiä yleissitovaan työehtosopimukseen perustuvasta säännöllistä työaika koskevasta paikallisesta sopimuksesta sekä leipomotyölain (302/1961) 5 §:n säännöksiä”. Säännös on siis paikallisen sopimisen osalta rajattu nykyisin mukaisesti säännöllisen työajan sopimukseen ja vaatii näin ollen päivittämistä. Perusteluissa tulee tarkentaa myös työntekijöiden lähettämisestä annetun lain 2 luvun 3 §:n soveltamista siltä osin, että voiko lähettävä yritys hyödyntää paikallisen sopimisen mahdollisuutta ja tosiasiallisesti sopia huonommista työehdoista, kuin mitä lähtömaan lainsäädännön perusteella määräytyisi, vaikka esim. yleissitovan työehtosopimuksen perusteella työehdot olisivat ilman paikallista sopimista lähetetyille työntekijälle edullisemmat ja tulisivat siten sovellettavaksi.

Työsuojeluviranomainen kantaa yleisemminkin huolta esityksen vaikutuksista heikossa asemassa olevien työntekijäryhmien asemaan. Jos työehtosopimuksessa on sovittu paikallisen sopimisen mahdollistavista määräyksistä esimerkiksi palkkauksesta ja lisä- ja ylityöstä sekä sunnuntaityöstä maksettavista korvauksista ja paikallisesti sovittaessa sopimussuhteessa vallitsee epätasapaino, mahdollistaa se heikomman osapuolen hyväksi käyttämisen taloudellisessa hyötymistarkoituksessa. Esitysluonnoksessa lyhyesti mainitaan lisääntynyt riski siitä, että jo valmiiksi heikossa työmarkkina-asemassa olevien asema heikentyy entisestään. Hallituksen esitysluonnokseen sisältyvien väärinkäyttämistä ehkäisevien perälautojen riittävyttä työperäisen hyväksikäytön estämisen näkökulmasta tulisi arvioida tarkemmin. Työsuojeluviranomaisen kokemuksen mukaan varsinkin paljon ulkomaalaista työvoimaa käyttävillä aloilla on runsaastikin työpaikkoja, joissa suurella osalla tai kaikilla työntekijöistä on heikko tietämys työntekijöiden oikeuksista ja mahdollisesti riippuvainen asema työnantajasta esimerkiksi oleskeluluvan vuoksi (tai muu taloudellinen, henkinen tai tiedollinen riippuvuussuhde). Heidän tosiasialliset mahdollisuutensa vaikuttaa

sopimuksen sisältöön ovat vähäiset. Sama voi koskea myös esimerkiksi nuoria työntekijöitä tai muuten mahdollisesti haavoittuvammassa asemassa olevia. Näissä tapauksissa työperäisen hyväksikäytön riski voi kasvaa ja sen havaitseminen olisi esitettyjen muutosten vuoksi aiempaa haastavampaa.

Pykälät ja säännöskohtaiset perustelut

Työsopimuslaki 2 luku 7 a § - Yleissitovaan työehtosopimukseen perustuva paikallinen sopiminen

Työsuojeluviranomainen pitää erittäin kannatettavana, jopa välttämättömänä, että paikalliselle sopimukselle asetetaan kirjallisuusvaatimus. Niin ikään on kannatettavaa, että laista heikommin sopiminen alistetaan edelleen työehtosopimuksille.

Esityksessä esitetään, että luottamusmies edustaisi vain hänen valintaansa osallistuneita työntekijöitä. Esityksessä jää epäselväksi se, miten ratkaistaan tilanteet, joissa järjestäytyneitä työntekijöitä edustaa luottamusmies ja järjestäytymättömiä luottamusvaltuutettu, mutta paikallinen sopimus saavutetaan vain toisen näistä kanssa. Näissä tilanteissa tulee nousemaan esiin kysymys tasapuolisesta kohtelusta ja jopa ammattiliiton jäsenyyteen perustuvasta välillisestä syrjinnästä. Näitä tilanteita voisi ennakoita lain valmisteluvaiheessa paremmin. Lisäksi työsuojeluviranomainen kiinnittää lainsäätäjän huomiota siihen yleisempään haasteeseen, että työnantaja ei tiedä, ketä luottamusmies kulloinkin edustaa, koska työnantajalla ei ole tiedossaan onko työntekijä järjestäytynyt, mihin ammattiliittoon vai onko työntekijä päättänyt olla järjestäytymättä.

Työsuojeluviranomainen pitää niin ikään lain käytettävyyden kannalta haastavana viittausta työehtosopimuslakiin, vaikka ymmärtääkin viittauksen logiikan. Työlainsäädännön helppolukuisuuden vuoksi olisi kuitenkin suotavaa, että lainkohta muodostaisi luettavan kokonaisuuden ilman lakien välistä viittausta.

Työsopimuslaki 13 luku 3 § - Luottamusvaltuutettu

Työsuojeluvalvonnan havaintona on, että luottamusvaltuutettu ei ole tyypillinen toimija nykylainsäädännön valossa, joten ei voida arvioida mahdollista osaamistasoa tulevan lain näkökulmasta. On kuitenkin selvää, että ilman ammattiliittojen tukea ja koulutusta, luottamusvaltuutetun osaaminen on väistämättä joissain tilanteissa matala. Niin ikään järjestäytymättömillä työpaikoilla myös työnantajan ymmärrys sopimisen reunaehdoista saattaa ontua.

Työsuojeluviranomainen ymmärtää, että luottamusvaltuutetun osaamistarpeet voivat vaihdella suurestikin, eikä koulutuksen tasoa voida määritellä lainsäädännössä tarkasti, mutta käsityksemme mukaan lainsäädäntöä tulisi harmonisoida työsuojeluvaltuutetun koulutusta ohjaavaan työsuojelun valvontalain 33 §:n suuntaan esimerkiksi seuraavasti ”Työnantajan ja luottamusvaltuutetun on käsiteltävä koulutustarvetta ja -järjestelyjä kahden kuukauden kuluessa valinnasta. Koulutuksesta ei saa aiheutua kustannuksia eikä ansion menetystä luottamusvaltuutetulle.”

Niin ikään luottamusvaltuutetun valintaan liittyvät käytänteet tulevat lisäämään neuvonnan tarvetta. Nykyisellään asiassa ei ole suurta kysyntäpainetta koska luottamusvaltuutettu on työpaikoilla harvinaisuus. Työsuojeluvaltuutetun

vaalista sitä vastoin kysytään paljonkin, vaikka työturvallisuuskeskus hoitaa omalta osaltaan ohjaus- ja neuvontatehtävää ansiokkaasti.

Lisäksi on myös todettava, että luontevaa koulutuspolkua ei nykyisellään ole, kun vastuu sopimisen juridiikasta ja käytännöistä on usein ammattiliitoilla. Mikäli lainsäätaja katsoo, että koulutusvastuu asiassa olisi työsuojeluviranomaisella, tulee siihen osoittaa tarvittava resurssi.

Työsopimuslaki 13 luku 7 § - Poikkeaminen työehtosopimuksella

Työsuojeluvalvonnan kannalta ei ole erityisen merkityksellistä se, millä tahoilla on sopimiskompetenssi, mutta työsuojeluviranomainen kantaa huolta järjestäytymättömän työnantajan kyvystä neuvotella ja ottaa huomioon työpaikkakohtaisten työehtosopimusten merkitys.

Työaikalaki 18 § - Työajan enimmäismäärä

Kyseisen asiakokonaisuuden osalta on todettava, että seurantajakson pidentäminen voi työpaikkakohtaisesti olla toimialaa perustellumpaa, kun otetaan huomioon työaikalain 34 §:ssä mainittu ilmaisu ”teknisistä tai työn järjestämisestä koskevista syistä tasoittumisjakson pituus voidaan pidentää enintään 12 kuukauteen.” Työsuojeluviranomaisen käsityksen mukaan monialaisten työehtosopimusten osalta ei aina ole osattu huomioida edellä mainittua säännöstä. Toisaalta voidaan esittää perusteltu käsitys myös siitä, että tälle laissa mainitulle edellytykselle tuskin tullaan antamaan kovinkaan merkittävää painoarvoa, vaan sopiminen tullee tapahtumaan osana muuta sopimista. Koska työajan enimmäismäärä on merkittävä työaikaosuojellinen tekijä, pitää työsuojeluviranomainen tärkeänä, että seurantajakson pidentämistä korostetaan poikkeuksena pääsääntöön.

Työaikalaki 34 § - Poikkeaminen työehtosopimuksella

Työehtosopimuksen sopijapuolten osaamis- ja määräytymishaasteisiin on kiinnitetty huomiota jo aiemmin eikä niitä ole tarpeen toistaa. Lisättävän 8 momentin osalta viranomainen kiinnittää lainsäätäjän huomiota myös siihen, että työaikailla on implementoitu myös maantieliikenteen työaikadirektiivi ja vastaava viittaus voitaisiin ulottaa myös siihen. Tältä osin moottoriajoneuvon kuljettajan yötyötä koskevat työehtosopimusmääräykset ovat osin ristiriitaisia ja työaikakuormitusta lisääviä.

Työaikalaki 35 § - Yleissitovan työehtosopimuksen laista poikkeavat määräykset

Ei erikseen kommentoitavaa (ks. edellä).

Työaikalaki 36 § - Yleissitovaan työehtosopimukseen perustuva paikallinen sopimus

Lainkohdan tekstipoisto tulee huomioida poikkeuslupaa koskevassa 39 §:ssä jossa poikkeusluvan jatkosta sopimisen yhteydessä viitataan nyt poistettavaan kohtaan.

Työaikalain poikkeuslupien jatkosta sovittaessa on havaittu, että työpaikoilla on ollut epäselvyyttä siitä, miten tulee suhtautua poikkeusluvan jatkamiseen silloin, kun samaa henkilöstöryhmää edustaa useampi edustaja. Tällöin on ollut epäselvää, edellyttääkö jatkosta sopiminen kaikkien edustajien hyväksyntää. On oletettavaa, että vastaava epäselvyys toisintuu muissakin tilanteissa, joissa työntekijöiden edustajat eivät pääse yhteisymmärrykseen.

Vuosilomalaki 30 § - Poikkeaminen työehtosopimuksella

Ei erikseen kommentoitavaa.

Vuosilomalaki 31 §- Yleissitovan työehtosopimuksen laista poikkeavat määräykset

Ei erikseen kommentoitavaa.

Opintovapaalaki 13 a §

Ei erikseen kommentoitavaa

Merityösopimuslaki

Ei erikseen kommentoitavaa

Kehittämissuhteet

Lakien valvontasäännökset tulee päivittää vastaamaan nyt esitettäviä muutosta siten, että valvontaviranomaiselle on selvää sen rooli ja valvonnan ulottuvuudet myös työpaikkakohtaisten sopimusten ja yleissitovan kentän paikallisten sopimusten valvonnassa. Erikseen korostettakoon, että työehtosopimuslain valvontaa koskevassa 13 luvun 12 §:ssä tulisi mainita nyt säädettävien paikallisen sopimisen ja toisaalta työnantajakohtaisten työehtosopimusten valvonnasta vastaavaan tapaan kuin työaikalaisissa ja toisaalta työaikalain säännös tulee päivittää.

Työaikalain 39 §:n 2 momentin viittaus tulee muuttaa vastaamaan nyt esitettävää muutosta. Samassa yhteydessä olisi hyvä ratkaista se, miten useiden työntekijäosapuolten keskinäinen ristiriita tulisi ratkaista.

Työsuojeluviranomainen nostaa esiin mahdollisuuden ilmoitusvelvollisuuden lisäämisestä esimerkiksi työpaikkakohtaisten työehtosopimusten ja/tai yleissitovan kentän paikallisten sopimusten verifioimiseksi. Tällä voitaisiin osaltaan hillitä väärinkäytösmahdollisuuksia ja tehostaa valvontaa.

Lopuksi

Työsuojeluviranomainen katsoo ensiarvoisen tärkeäksi, että mikäli sopimisen painopistettä muutetaan työehtosopimusosapuolten valvonnan alta viranomaisvalvontaan, työsuojeluviranomaisen resurssit turvataan henkilöstön osaamisen lisäämiseksi, laadukkaan ohjauksen, neuvonnan ja valvonnan ylläpitämiseksi ja tehokkaan valvonnan toteuttamiseksi.

Lisätietoja Lakimies Aki Eriksson p. 0295 018 175

Jakelu Työ- ja elinkeinoministeriö

Tämä asiakirja ISAVI/2129/2024 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument ISAVI/2129/2024 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Eriksson Aki 12.04.2024 08:45

Ratkaisija Sulameri Riitta 12.04.2024 10:09