

Asia: VN/19788/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi paikallisen sopimisen edistämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Yleiset huomiot

Yleiset huomionne esityksestä

Esitys on valmisteltu kolmikantaisesti työ- ja elinkeinoministeriön työryhmässä, jossa on ollut mukana työmarkkinaosapuolten edustus sekä Suomen Yrittäjät.

Hallituksen esitysluonnoksessa on kolme keskeistä muutosta:

- 1) Jatkossa myös yleissitovuuden perusteella työehtosopimusta noudattava työnantaja saa hyödyntää työehtosopimuksen mahdollisuuksia sopia paikallisesti työlainsäädännön vähimmäissuojasta poiketen
- 2) Jatkossa paikallisen sopimuksen voisi tehdä, vaikka työehtosopimuksella määrättyä työntekijöiden edustajaa ei olisi valittu
- 3) Jatkossa myös yrityksen kanssa tehdyllä työehtosopimuksella voisi poiketa työlainsäädännön vähimmäistasosta

Suomalainen työlainsäädäntö on rakennettu heikomman osapuolen periaatteelle eli suojaamaan työntekijää työsuhteessa. Tästä vähimmäissuojasta on säädetty poikkeuksia, joista valtakunnalliset työehtosopimusosapuolet voivat työehtosopimuksella sopia. Periaatteena on, että alakohtaiset työnantaja- ja työntekijäliitot tuntevat alan toimintatavat ja tarpeet, ja pystyvät siten yhdessä sopimaan kestävästä ja tasapainoisista poikkeuksista. Lisäksi työehtosopimusjärjestelmää vahvistaa sanktiouhkainen työehtosopimusten noudattamisen valvontavelvollisuus. Työmarkkinaosapuolet ovat voineet delegoida sopimismahdollisuuden myös paikalliselle tasolle, jos se on nähty toimivaksi ja tarpeelliseksi. Samalla osapuolet ovat sopineet paikallisen sopimuksen osapuolista, joka on usein luottamusmies, mutta joissain asioissa sopijaosapuoleksi on voitu sopia esimerkiksi luottamusvaltuutettu tai koko henkilöstöryhmä. Työmarkkinaosapuolet ovatkin rakentaneet ja edistäneet paikallista sopimista aktiivisesti jo yli kaksikymmentä vuotta.

Nyt esitetyllä lainsäädännöllä paikallisen sopimisen peruseriaatteita muutetaan ilman huolellista vaikutusarviointia. Järjestäytymättömien yritysten saadessa samat mahdollisuudet poiketa työehtosopimuksista ja siten työlainsäädännön vähimmäistasosta ilman valvontavelvollisuutta, väärinkäytösmahdollisuudet tulevat lisääntymään. Työehtosopimuksella sovitun sopijaosapuolen sivuuttaminen puuttuu vakavalla tavalla osapuolten sopimusautonomiaan, eikä ota huomioon paikallisia olosuhteita. Kun yrityskohtaisille työehtosopimuksille annetaan mahdollisuus poiketa työlainsäädännön vähimmäistasosta, työnantajien järjestäytymisen kannusteet heikkenevät ja koko yleissitova työehtosopimusjärjestelmä on vaarassa. Näitä negatiivisia kehityskulkuja on hallituksen esitysluonnoksessa kuvattu vain pintapuolisesti uhkia vähättelemällä.

SAK esittää huolensa siitä, että hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettu sääntely murentaa suomalaista työehtosopimusjärjestelmää ja eriarvoistaa työehtoja sekä vaikeuttaa väärinkäytösten valvontaa. SAK esittää, että jatkossakin paikallinen sopimus tehtäisiin työehtosopimuksen määräysten mukaisesti, mukaan lukien osapuolet. Jos työehtosopimuksessa on sovittu sopijaosapuoleksi luottamusmies, tätä ei saisi lainsäädännöllä ohittaa.

Luottamusmiehen asema

Hallitus esittää yleissitovaan kenttään luottamusmiehen asemaan muutoksia, jotka merkitsevät vakavaa puuttumista luottamusmiehen asemaan. Hallitus esittää, että yleissitovuuskentässä luottamusmies edustaisi ainoastaan niitä työntekijöitä, jotka ovat voineet osallistua hänen valintaansa. Ehdotus on poikkeus ja heikennys vakiintuneeseen luottamusmiehen asemaa koskevaan oikeustilaan.

Ehdotus on myös ristiriidassa ILO:n yleissopimuksen (n:o 135) kanssa, joka koskee työntekijäin edustajien suojelua yrityksessä ja heidän toimintansa helpottamista. Sopimuksen 5 artiklassa on nimenomainen säännös, joka velvoittaa ryhtymään asianmukaisiin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, ettei asianomaisten ammattiyhdistysten tai näiden edustajien asemaa heikennetä. Jos hallituksen esitys toteutetaan nyt ehdotetussa muodossa, se merkitsee väistämättä luottamusmiesten aseman murentamista työpaikkatasolla.

SAK on yhdessä muiden palkansaajakeskusjärjestöjen kanssa esittänyt työryhmätyön aikana, että luottamusmiehen asema ja ensisijaisuus tulisi turvata myös järjestäytymättömässä kentässä. Luottamusmiehen ohittamista on valmistelun aikana perusteltu sillä, että kaikissa työpaikoissa luottamusmiestä ei eri syistä ole valittu. Kuitenkin, jos luottamusmies on valittu, tämän asema ja oikeudet tulisi tunnustaa, jotta paikallista sopimista voitaisiin tasapainoisesti tehdä myös järjestäytymättömässä kentässä. Tämä loisi aidosti yhdenvertaisen sopimismahdollisuuden eri tilanteisiin.

Paikallinen sopiminen on työmarkkinaosapuolten sopima mekanismi, jolla voidaan työpaikkakohtaiset olosuhteet ottaa huomioon. Työehtosopimuksen solmineet liitot sopivat, ketkä toimivat paikallisen sopimisen osapuolina. Paikallinen sopiminen on osa työehtosopimustoimintaa, eikä sitä voi nyt esitetyllä tavalla irrottaa vain työnantajien oikeudeksi poiketa työehtosopimuksista ja siten myös työlainsäädännön vähimmäistasosta.

Hallitusohjelmaan on kirjattu, että työtuomioistuimen tehtäviä laajennetaan niin, että se käsittelee erillisessä kokoonpanossa nk. Yleissitovassa kentässä tehtyjen työehtosopimusten paikallisen sopimisen tulkintaa koskevat erimielisyydet ja että työtuomioistuimen riittävä resurssit turvataan. Tätä muutosta ei työryhmätyössä kuitenkaan tehty eikä sitä ole mukana hallituksen esitysluonnoksessa. Riitojenratkaisun eriytyminen kahdelle eri tuomioistuinlinjalle ei ole toivottava tilanne.

Palkansaajakeskusjärjestöjen edustajat esittivät työryhmätyön aikana, että yleisen tuomioistuimen mahdollisuutta pyytää lausunto työtuomioistuimelta muutettaisiin enemmän velvoittavaan suuntaan, vuoden 2016 mietinnön mukaisesti. 2016 mietinnön mukaan yleisen tuomioistuimen on pyydettävä lausuntoa yleissitovan työehtosopimuksen paikallista sopimista koskevan valtuutuslausekkeen arvioinnista, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta.

Yhdessä muiden työmarkkinajärjestelmään olennaisesti liittyvien lakihankkeiden, kuten työtaisteluoikeuden rajoittamisen sekä sovittelijan sovintoehdotuksen rajoittamisen kanssa vaikutukset tulevat olemaan arvaamattomia. Tästä syystä voisi olla perusteltua tehdä nyt esitettävät paikallisen sopimisen laajentamiseen tähtäävät muutokset vähintään ajallisesti rajattuna kokeiluna.

Jos tasapainoista ja aitoa paikallista sopimista halutaan edistää, tulisi pyrkiä edistämään vuoropuhelua, yhteistoimintaa ja luottamusta työpaikoilla. Hallitusohjelman yhteistoimintalakia koskevat muutokset vievät työpaikkojen yhteistoimintaa kauemmas tästä tavoitteesta.

Kollektiivisen neuvottelu-oikeuden toteutumisen edistäminen

Hallituksen esittämät muutokset paikallisen sopimisen lisäämiseksi ovat omiaan murentamaan vuosikymmenten aikana rakennetun ja vakiintuneen suomalaisen työmarkkinoiden neuvottelu- ja sopimusjärjestelmän, kun esityksessä tosiasiallisesti pyritään luomaan järjestäytymättömille työnantajille helpommat ja keveämmät työpaikkatason sopimisen edellytykset ilman asianmukaista valvontaa. Ehdotukset toteutuessaan tulevat vähentämään työnantajien halua liittyä ja kuulua työnantajaliittoihin ja siten murentamaan myös suomalaisen työehtosopimusten yleissitovuusjärjestelmän, jolla on pystytty turvaamaan työntekijöille työsuhteen ja -ehtojen minimiturvaa riippumatta työnantajan järjestäytymisestä.

Ehdotukset ovat vastoin ILO sopimukseen nro 87 ja nro 98 sisältyvää sopimusvaltion velvollisuutta edistää järjestäytymisvapauden ja kollektiivisen neuvotteluoikeuden toteutumista. Tämä edistämismääräys sisältyy yleissopimuksen nro 87 (Ammatillinen järjestäytymisvapaus ja ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojeleminen (1948) 11 artiklaan, jonka mukaan ”Kukin Kansainvälisen työjärjestön jäsenvaltio, jonka suhteen tämä sopimus on voimassa, sitoutuu ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin ja sopiviin toimenpiteisiin turvatakseen työntekijöille ja työnantajille ammatillisen järjestäytymisoikeuden vapaan harjoittamisen” ja yleissopimuksen nro 98 (Järjestäytymisoikeuden ja kollektiivisen neuvotteluoikeuden periaatteiden soveltaminen (1949) 4 artiklaan, jonka mukaan ”Jos on tarpeellista, on ryhdyttävä kansallisten olosuhteiden mukaisesti toimenpiteisiin, jotta suositeltaisiin ja edistettäisiin niiden menettelytapojen kaikenpuolista kehittämistä ja käyttämistä, jotka koskevat työnantajien tai työnantajajärjestöjen sekä toisaalta työntekijöiden järjestöjen välillä käytäviä vapaaehtoisia työehtosopimusneuvotteluja työehtojen järjestämiseksi. Nämä turvaamis- ja edistämismääräykset eivät toteudu nyt lausuttavana olevassa esityksessä, vaan kollektiivisen sopimus- ja neuvottelujärjestelmän murentaminen on ristiriidassa viitattujen sopimusten velvoitteiden kanssa.

Työehtojen yleisluonteisuuden tehtävänä on turvata työsuhteen vähimmäisehdot. Suomessa ei ole käytössä vähimmäispalkkaa, vaan vähimmäispalkat määräytyvät muiden vähimmäisehtojen tapaan yleisluonteisten työehtosopimusten perusteella. Paikallinen sopiminen on osa työehtosopimustoimintaa, johon järjestäytymättömät työnantajat eivät ole osallisia. Niin sanottu yhdenvertaisuus ei ole riittävä peruste muuttaa sitä peruslähtökohtaa, että työehtosopimusosapuolet määräävät siitä, millä tavalla työehtosopimuksesta voidaan paikallisesti poiketa ja että poikkeuksia on mahdollista hyödyntää vain järjestäytyneissä yrityksissä, jotka ovat valvontavelvollisuuden piirissä ja noudattavat työehtosopimuksen kaikkia määräyksiä, mukaan lukien luottamusmiehen asemaa ja oikeuksia koskevat määräykset.

Yleisluonteisessa kentässä työehtojen valvontaa toteuttaa työsuojeluviranomainen. Muutoksen jälkeen työsuojeluviranomaisen tehtävät laajenisivat kattamaan myös yleisluonteisessa kentässä tehtyjen paikallisten sopimusten valvonnan, mutta viranomaiselle ei säädetä lisäresursseja. Jo nyt työsuojeluviranomaisen resurssit ovat liian vähäiset, eikä valvonta pysty kattamaan kuin kohdentetusti murto-osan työpaikoista. Resursseja tulisi lisätä ja työnantajille tulisi säätää velvollisuus toimittaa tehdyt paikalliset sopimukset työsuojeluviranomaiselle, joka voisi niiden perusteella kohdentaa valvontaa ja tarkastustoimintaa. Muussa tapauksessa paikallinen sopiminen tulee muodostumaan mahdollisuudeksi polkea työehtoja nykyisestä alemmalla tasolle. Erityisesti ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön näkökulmasta tämä on iso ongelma.

Paikallisen sopimisen edistämisen suhde EU-oikeuteen

Euroopan unionin neuvoston 21 päivänä marraskuuta 2022 vahvistettujen suuntaviivojen, neuvoston sosiaalidialogia koskevien suositusten (C/2023/1389) ja EU:n sosiaalisten oikeuksien pilarin tavoitteet ovat selkeä ilmaus unionin tavoitteellisesta toiminnasta, joka liittyy sosiaalisen oikeudenmukaisuuden edistämiseen sisämarkkinoilla ja kytkeytyy vahvasti myös siihen, miten unioni edistää ja tavoittelee laadullisesti parempia työmarkkinoita, joilla saavutetaan Euroopan unionista

tehdyn sopimuksen 3 artiklassa määrättyä täystyöllisyyttä ja sosiaalista edistystä, tasapainoista kasvua, korkeatasoista ympäristönsuojelua ja ympäristön laadun parantamista koskevat tavoitteet. Näistä instrumenteista ilmenevät periaatteet koskevat vahvasti myös työehtosopimustoiminnan edistämistä. Paikallista sopimista koskevassa hankkeessa on harkitsemattomalla tavalla sivuutettu näistä ilmenevät työmarkkinajärjestöjen vuoropuhelua koskevat elementit ja etenkin työehtosopimustoiminnan edistämistä koskevat tavoitteet.

Edellä mainittuihin tavoitteisiin kiinteästi sidotun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (2022/2041 (EU), nk. vähimmäispalkkadirektiivi) vaikutusta ei ole toistaiseksi arvioitu lainsäädäntöhankkeen yhteydessä. Direktiivin suorat tavoitteet sellaisena, kuin ne ilmenevät sen johdanto-osasta ja etenkin tämän 16 ja 24 kohdista, sekä 1 artiklan 1. alakohdan b) ja c) alakohtien perusteella, muodostavat suoria velvoitteita myös Suomelle unionin jäsenvaltiona. Näiden tavoitteiden mukaisesti Suomella on velvollisuus edistää palkanmääritystä koskevia työehtosopimusneuvotteluja ja parantaa työntekijöiden pääsyä työehtosopimusten mukaisten vähimmäispalkan suoja koskevien oikeuksien piiriin. Paikallista sopimista koskevan valmistelun lähtökohdista ei ole ollut vähimmäispalkkaa koskevien oikeuksien turvaaminen, vaan tavoitteena on ollut ennemmin mahdollistaa ja laajentaa vähimmäispalkkaa koskevista oikeuksista poikkeamista. Lisäksi lainsäädäntöhankkeella puututaan vakavaksi katsottavalla tavalla työmarkkinaosapuolten toimintaan. Direktiivin 1 artiklan 2. alakohdassa korostetaan myös nimenomaisesti, että direktiivillä ei rajoiteta työmarkkinaosapuolten riippumattomuuden kunnioittamista, eikä niiden oikeutta neuvotella ja tehdä työehtosopimuksia. Paikallista sopimista koskevan hankkeen yhteydessä ei ole kiinnitetty toistaiseksi lainkaan huomiota siihen, että työehtosopimukset ovat mm. omaisuudensuojaa koskevan perusoikeussuojan piirissä. Esityksellä nyky muodossaan puututaan myös suoraan osapuolten autonomiaan ja sopimusvapauteen.

Direktiivin yleisten tavoitteiden tai sen yksittäisistä artikloista seuraavien velvoitteiden tehokasta toteutumista ei voida vaarantaa kansallisella lainsäädännöllä. Vaikka direktiivin konkreettisten jäsenvaltiota koskevien velvoitteiden sisältö ml. 4 artiklan mukaisen työehtosopimustoiminnan edistämiselvöllisyyden sisältö tarkentunee vielä direktiivin implementoinnin yhteydessä, EU-oikeuden vakiintuneesta tulkinnasta seuraa, että direktiivin tavoitteita vakavasti vaarantavaa lainsäädäntöä ei voida antaa kansallisen täytäntöönpanon aikana (ks. mm. C-83/20, BPC Lux 2 and Others, tuomion 65. kohta; C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, tuomion 45. kohta; C-165/09, Stichting Natuur en Milieu ym., tuomion 78. kohta ja C-181/20, VYSOČINA WIND, tuomion 75. kohta ja C-43/10, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias ym., tuomion 57. kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

Direktiivin yleiset tavoitteet liittyvät johdanto-osan 16. kohdassa mainitulla tavalla alakohtaisiin tai toimialojen välisiin työehtosopimusneuvotteluihin ja niiden edistämiseen. Direktiivillä ei tavoitella esim. yrityskohtaisten työehtosopimusten edistämistä tätä tavoitetta vastaavalla tavalla. Päinvastoin direktiivin tavoitteena on, että alakohtaisilla tai toimialojen välisillä vahvoilla työehtosopimusneuvotteluilla edistetään riittävää vähimmäispalkan suoja. Nämä perinteiset työehtosopimusneuvottelurakenteet ovat heikentyneet viime vuosikymmeninä, muun muassa siksi, että talouden rakenteessa ovat yleistyneet vähemmän järjestäytyneet alat ja ammattiyhdistysten jäsenmäärät ovat vähentyneet, mikä johtuu erityisesti järjestäytymisen estämistä koskevista

käytännöistä sekä epävarmojen ja epätyypillisten työmuotojen lisääntymisestä. Toisin sanottuna direktiivillä pyritään edistämään päinvastaista kehitystä suhteessa tähän, negatiiviseksi kehitykseksi mielletävään trendiin. Direktiivin tavoitteena on näin ollen pidettävä juuri alakohtaisten ja toimialojen välisten työehtosopimusneuvotteluiden keskeisen tärkeän aseman korostamista riittävän vähimmäispalkan suojaamiseksi. Jäsenvaltiot eivät voi sen enempää direktiivin täytäntöönpanoaikana kuin sen päätyttyä toimeenpanna lainsäädäntöä, jolla vaarannetaan näiden tavoitteiden toteutuminen. Kuten tässä lausunnossa todetaan, paikallista sopimista koskevat tavoitteet ja säännösten käytännön vaikutus ei kaikilta osin ole yhteensopiva direktiivin tavoitteiden kanssa ja säännösten vaikutukset ovat vähintään kyseenalaisia myös direktiivin 4 artiklan mukaisen konkreettinen työehtosopimustoiminnan edistämismääräyksen kannalta.

Kyseistä edistämismääräystä avataan myös vielä tarkemmin direktiivin johdanto-osan 24. kohdassa, jossa käsitellään sen suhdetta myös muihin kansainvälisiin sopimuksiin. Direktiivissä on tunnistettu se tosiasia, että työehtosopimusten kattavuuden vähentyessä näiden edistämisen merkitys korostuu. Ylipäätään edistäminen tässä merkityksessä sidotaan suoraan myös ILO:n yleissopimusten nro 87 ja 98 (yleissopimus nro 87 (1948) ammatillisesta järjestäytymisvapaudesta ja ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelusta sekä yleissopimus nro 98 (1949) järjestäytymisoikeuden ja kollektiivisen neuvottelu-oikeuden periaatteiden soveltamisesta) olemassaoloon ja näistä seuraavien määräysten noudattamiseen. Kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat ratifioineet kyseiset sopimukset ja sitoutuneet ILO:n valvontamekanismiin. Johdanto-osassa korostetaan myös EU:n perusoikeuskirjan vahvistavan kyseisten oikeuksien toteutumista. Perusoikeuskirjan 12 ja 28 artiklassa taataan kokoontumis- ja yhdistymisvapaus sekä neuvottelu-oikeus ja oikeus työtaistelutoimiin. Lisäksi nämä oikeudet perustuvat erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimukseen sekä sen vastinpariin, Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan. Pelkästään johdanto-osan perustelujen nojalla voidaan todeta kiistattomasti se, että edistämismääräyksen sisältö saa sisältöä kaikista näistä oikeudellisesti sitovista instrumenteista.

Vähimmäispalkkadiirektiivi edellyttää edellä kuvatulla tavalla nk. tavanomaisen työehtosopimustoiminnan edistämistä. Kaikkia toimenpiteitä, jotka esimerkiksi edistävät jotain muuta tavoitetta po. työehtosopimustoiminnan kustannuksella, tai ovat suoraan ristiriidassa työehtosopimustoiminnan edistämismääräyksen kanssa, tai muutoin vaikuttavat esim. järjestäytymisasteeseen tai alakohtaisia ja toimialojen välisiä työehtosopimusneuvotteluja koskeviin prosesseihin niitä heikentävällä tavalla, on pidettävä tässä mielessä vähimmäispalkkadiirektiivin tavoitteiden ja EU:n perusoikeuskirjan 28 artiklassa turvatun työehtosopimusneuvottelu-oikeuden tarkoituksen vastaisina. Tällaisia toimenpiteitä ei voida EUT:n vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella panna täytäntöön direktiivin implementointiaikana sen enempää kuin tämän ajan päätyttyäkään.

Nykytila ja sen arviointi

1 luku - Asian tausta ja valmistelu

2 luku - Nykytila ja sen arviointi

1 luku - Asian tausta ja valmistelu

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että esitys on valmisteltu kolmikantaisesti työ- ja elinkeinoministeriön paikallista sopimista käsittelevässä työryhmässä. SAK on osallistunut työryhmän työskentelyyn, mutta esitystä ei ole valmistelut perinteisen kolmikantaisen valmisteluprosessin mukaisesti, vaan tiukan hallitusohjelmakirjauksen takia sääntelyvaihtoehdot on tuotettu puhtaasti virkamiestyönä ja tuotu työryhmälle lähinnä kommentoitavaksi. Työntekijäpuolen tuomia huolia ja näkökulmia ei ole otettu huomioon.

Kestäviä ja tasapuolisia sääntelyratkaisuja ei ole aidosti pyritty löytämään.

Hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti lainsäädäntövalmistelun pohjana oli vuonna 2016 valmistunut kolmikantaisen työryhmän raportti paikallisesta sopimisesta sillä erotuksella, että ns. luottamusmieslukko poistuisi eli sopijaosapuolena voisi olla työehtosopimusmääräyksestä poiketen muukin kuin luottamusmies. Lopullinen hallituksen esitysluonnos eroaa kuitenkin monilta osin tuosta ns. 2016 mietinnöstä. Luottamusmieslukon ohittaminen olisi ollut mahdollista tehdä myös siten, että työntekijäpuolen huolet sopijaosapuolesta olisi otettu huomioon.

2 luku - Nykytila ja sen arviointi

Työlainsäädännön lähtökohtana oleva heikomman osapuolen suoja on nykytilan arvioinnissa tunnistettu oikein. Yhtä lailla on todettu, että työnantaja- ja työntekijäliittoja kelpuuttavien säännösten taustalla on ajatus sopijapuolten sopimustasapainosta. Esitetyt muutokset kuitenkin heikentävät työntekijän asemaa suhteessa työnantajaan.

Luvussa on kuvattu luottamusmiehen asemaa erikseen järjestäytyneissä yrityksissä ja järjestäytymättömissä yrityksissä. Esityksessä huomautetaan, että on epäselvää, mikä on luottamusmiehen edustus oikeus järjestäytymättömässä yrityksessä ja tehdään oletus, että luottamusmies edustaisi vain niitä ammattiosaston työntekijöitä, jotka ovat hänet valinneet. Jos työpaikalla sovelletaan työehtosopimusta sen yleissitovuuden perusteella, ei ole perusteltua rajata luottamusmiehen edustus oikeutta. Luottamusmiehen tulisi myös järjestäytymättömässä yrityksessä edustaa kaikkia niitä työntekijöitä, joihin kyseistä työehtosopimusta sovelletaan.

Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3 luku - Tavoitteet

4 luku - Keskeiset ehdotukset

3 luku – Tavoitteet

Esityksen tavoitteet on kuvattu olemattomasti. Käytännössä tavoitteiksi on todettu hallitusohjelman kirjaukseen kirjatut tavoitteet muutosten sisällöistä ja keinoista, ei niinkään niitä vaikutuksia, joita muutoksella tavoitellaan. Tavoitteiden puuttuminen tekee myös vaihtoehtoisten sääntelytapojen arvioinnin käytännössä mahdottomaksi.

4 luku - Keskeiset ehdotukset

Esityksen tarkoituksena on kirjattu paikallisen sopimisen edistäminen. Nyt esitetyt muutokset kuitenkin muuttavat paikallisen sopimisen lähtökohtia niin perustuvanlaatuuisella tasolla, että esityksen vaikutukset voivat olla päinvastaiset, kun työehtosopimusten mahdollisuudet paikalliseen sopimiseen vähenevät.

Esityksessä on rajattu julkinen sektori muutosten ulkopuolelle, valtiota lukuun ottamatta. Syitä ja tarpeita miksi valtion työmarkkinatoiminta on muusta julkisesta sektorista poiketen otettu muutosten kohteeksi, ei ole kuvattu riittävällä tavalla esityksessä. Tältä osin viittaamme Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:n lausuntoon.

Vaikutukset ja muut toteuttamisvaihtoehdot

4.2 luku - Vaikutukset

5 luku - Muut toteuttamisvaihtoehdot

4.2 luku – Vaikutukset

Esityksessä on kuvattu ehdotetun lainsäädännön riskejä, mutta samaan aikaan vähätelty niitä. Jos tavoitteena on lisätä paikallista sopimista, sopimismahdollisuuksien laajentaminen nyt esitetyllä tavalla saattaa tosiasiallisesti vähentää työmarkkinaosapuolten halua delegoida sopimismahdollisuuksia paikalliselle tasolle, jos työehtosopimuksella sovittu osapuoli ohitetaan.

Kappaleessa on todettu, että työehtojen ja erityisesti palkkojen määräytyminen yritys kohtaisten sopimusten perusteella sisältää kansantaloudellisia riskejä, olennaisimpana palkkakoordinaation heikkeneminen, joka taas on vastakkainen seuraus hallitusohjelman muille tavoitteille. Eri lainsäädäntöhankkeiden yhteisvaikutukset voivatkin olla arvaamattomia, kun yksittäiset työmarkkinajärjestelmää koskevat uudistukset on pilkottu eri hankkeisiin, eikä laajaa yhteisvaikutusarviota tehdä.

SAK on huolissaan siitä, miten esitetyt muutokset vaikuttavat työnantajien järjestäytymiseen ja sitä kautta työehtosopimusten kattavuuteen. Kun järjestäytymättömille yrityksille annetaan samat mahdollisuudet hyödyntää paikallisen sopimisen joustoja kuin järjestäytyneillä työnantajilla on,

poistuu työnantajilta yksi kannuste järjestäytyä. Samaan aikaan yrityskohtaisille työehtosopimuksille annetaan mahdollisuus poiketa työlainsäädännön vähimmäistasosta. Kannuste järjestäytyä heikkenee siis useampaa eri kautta.

Esitysluonnoksen vaikutusten laajuus työnantajien järjestäytymiseen jää nähtäväksi, mutta selvää on, että esitetty lainsäädäntö ei lisää vaan heikentää työnantajien järjestäytymistä. Siten se vaikuttaa parhaillaan implementoitavana olevan vähimmäispalkkadirektiivin tavoitteiden vastaisesti. Suomessa on useita aloja, jotka rakentuvat muutaman suuren järjestäytyneen työnantajan varaan, joiden avulla saadaan koko alalle yleissitova työehtosopimus. Tällaisilla aloilla on aito vaara siihen, että yhdenkin työnantajan päätös siirtyä valtakunnallisesta työehtosopimuksesta yrityskohtaiseen työehtosopimukseen vie alan työehtosopimukselta yleissitovuuden. Siten alan työntekijöistä puolet saattaa jäädä vaille työsuhteen vähimmäisehtoja. Tätä riskiä ei ole vaikutusarviossa kuvattu.

SAK huomauttaa, että esityksen positiiviset vaikutukset ovat spekulatiivisia ja riippuvat useista muuttujista. Ottaen huomioon luonnoksessa esitetyistä muutoksista seuraavat riskit, näin laajamittainen muutos työehtosopimusjärjestelmään ei ole perusteltu.

5 luku - Muut toteuttamisvaihtoehdot

Tiukasta hallitusohjelmakirjauksesta johtuen aidot ja kestävä tavat edistää paikallista sopimista jäivät työryhmätyössä käsittelemättä.

Työsopimuslaki

2 luvun 7a § - Yleissitovaan työehtosopimukseen perustuva paikallinen sopiminen

Ehdotetussa lainkohdassa säädettäisiin, että järjestäytymättömässä yrityksessä valittu luottamusmies edustaisi vain niitä työntekijöitä, jotka ovat voineet osallistua tämän valintaan. Tämä poikkeaa siitä käytännöstä, jota tällä hetkellä järjestäytyneissä yrityksissä on sovellettu, että luottamusmies edustaa kaikkia niitä työntekijöitä, joihin sitä työehtosopimusta sovelletaan, jonka perusteella luottamusmies on valittu. Esitetyn kaltainen rajausta luottamusmiehen edustavuuteen tulee aiheuttamaan käytännön ongelmia. Edustus oikeuden rajausta tarkoittaa paikallisen sopimisen hankaloitumista ja eriytymistä.

SAK esittää huolensa, että se pahimmillaan vahvistaa jo nyt järjestäytymättömissä yrityksissä esiintynyttä ilmiötä, jossa järjestäytyneiden työntekijöiden valitsemaa luottamusmiestä ei hyväksytä tai tunnusteta työnantajan toimesta. Jos luottamusmiehen edustus oikeus rajataan koskemaan vain niitä työntekijöitä, jotka ovat voineet osallistua hänen valintaansa ja samalla mahdollistetaan paikallisen sopimuksen tekeminen koko henkilöstön kanssa enemmistöpäätöksellä, järjestäytymättömissä yrityksissä tullaan jatkossa säännönmukaisesti tilanteeseen, jossa valittua luottamusmiestä ei hyväksytä työnantajan toimesta, vaan paikallinen sopimus tehdään enemmistön kanssa, vaikka lain mukaan sopimus tulisi tehdä luottamusmiehen kanssa. Tästä syystä

luottamusmiehen ensisijaisuus tulisi kirjata lakiin, jotta edellä esitetyn kaltaista lain kiertämismahdollisuutta ei syntyisi.

13 luvun 3 § - Luottamusvaltuutettu

Hallitusohjelman kirjauksen mukaan paikallisen sopimisen osapuoleksi valitun luottamusvaltuutetun mahdollisuus koulutukseen ja tiedonsaantiin varmistetaan. Esitetystä pykälässä työnantajalle säädettäisiin eräänlainen edistämisvelvollisuus, joka kuitenkin sitoo vain siinä määrin kuin se on tarpeen. Sanamuoto jättää työnantajan harkintaan työntekijöiden edustajana ja sopijaosapuolena toimivan luottamusvaltuutetun tarpeet. Tämä ei täytyä hallitusohjelman kirjausta koulutuksen ja tiedonsaannin varmistamisesta.

13 luvun 7 § - Poikkeaminen työehtosopimuksella

Hallitusohjelman mukaan säädettäisiin, että yrityskohtaisilla työehtosopimuksilla voitaisiin jatkossa poiketa niistä työlainsäädännön säännöksistä, joista poikkeaminen tällä hetkellä edellyttää valtakunnallisten työmarkkinaosapuolten tekemää työehtosopimusta. SAK katsoo, että hallitusohjelman kirjauksella oli tarkoitus puuttua vain työnantajasopijaosapuoleen. Nyt esitetyllä tavalla yrityskohtaisen työehtosopimuksen, jolla voidaan poiketa työlainsäädännön semidispositiivista säännöksistä, voisi tehdä paitsi valtakunnallisen ammattiliiton, myös sen alayhdistyksen kanssa. Ottaen huomioon työlainsäädännön lähtökohtana olevan heikomman osapuolen suojan, ei ole perusteltua antaa poikkeamismahdollisuuksia täysin paikalliselle tasolle.

13 luvun 8 § - Yleissitovan työehtosopimuksen laista poikkeavat määräykset

-

Työaikalaki

18 § - Työajan enimmäismäärä

-

34 § - Poikkeaminen työehtosopimuksella

Pykälään ehdotetaan uutta 8 momenttia, jonka mukaan työehtosopimuksen määräyksen, jolla poiketaan lain säännöksestä tässä pykälässä tarkoitettulla tavalla, olisi oltava yhteensopiva työaikadirektiivin 2003/88/EY kanssa. Työaikadirektiiviä implementoitaessa on hyväksytty tietyt mahdollisuudet poiketa direktiivin vähimmäistasosta. Implementointivaiheessa edellytyksenä poikkeuksille on kuitenkin ollut valtakunnallisten työmarkkinaosapuolten sopimat työehtosopimukset. Kun valtakunnallisuuden vaatimus poistetaan kautta linjan, tästä voi seurata, että poikkeaminen yrityskohtaisella työehtosopimuksella ei täytäkään työaikadirektiivin vähimmäisvaatimuksia. Nyt esitetyllä uudella 8 momentilla vastuu direktiivin oikeasta implementoinnista siirretään paikallisen sopimuksen sopijaosapuolille. SAK esittää huolensa siitä, että vastuu direktiivin oikeasta implementoinnista tulisi olla valtiolla, eikä vastuuta voi lailla siirtää muille tahoille.

35 § - Yleissitovan työehtosopimuksen laista poikkeavat määräykset

-

36 § - Yleissitovaan työehtosopimukseen perustuva paikallinen sopimus

-

Vuosilomalaki

30 § - Poikkeaminen työehtosopimuksella

-

31 §- Yleissitovan työehtosopimuksen laista poikkeavat määräykset

-

Opintovapaalaki

13 a §

-

Yhteistoimintalaki

38 § - Sopimisoikeus

-

Työehtosopimuslaki

1 §

Hallitusohjelman kirjaus keltaisten ammattiliittojen perustamisen ehkäisemiksi toteutetaan täsmentämällä pykälän määritelmää työntekijäyhdistyksestä. SAK katsoo, että täsmennys ei ole riittävä ehkäisemään sellaisten yhdistysten perustamista, jotka nimellisesti edustavat työntekijöitä, mutta jotka ovat tosiasiallisesti työnantajan käsky- tai vaikutusvallan alaisia.

5a §

Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin siitä, kuinka toimitaan työehtosopimuksen määräämän paikallisen sopimisen osapuolen puuttuessa.

SAK ei hyväksy sitä, että lainsäädännöllä ohitetaan työehtosopimusosapuolten sopimusautonomia. Jos osapuolet ovat keskenään sopineet paikallisen sopimisen osapuolista siten, että sopijaosapuolena työntekijöiden puolelta on luottamusmies, tätä ei saa ohittaa lainsäädännöllä.

Esityksen mukaan, jos työehtosopimuksella sovittua sopijaosapuolta ei työpaikalla ole valittu, eikä työehtosopimuksella ole sovittu muusta menettelystä, voisi paikallisen sopimuksen tehdä luottamusvaltuutettu tai koko henkilöstö. Jos sopimus tehtäisiin koko henkilöstön kanssa, päätös tehtäisiin kuitenkin enemmistö päätöksenä eli esimerkiksi kymmenen työntekijän osalta kuusi työntekijää voisi tehdä päätöksen paikallisesta sopimuksesta. Ottaen huomioon se, että jos paikallinen sopimus tehtäisiin TEhtL 5a § 1. momentin perusteella, sopimus ei saisi TEhtL 5a § 2. momentin mukaan työehtosopimuksen vaikutuksia eikä siis olisi kollektiivisopimus. On pidettävä

poikkeuksellisena, että enemmistöpäättöksenteolla voitaisiin päättää yksittäisen työntekijän työsuhteen ehdoista ilman että kyseessä on työehtosopimus. SAK toistaa näkemyksensä, että työehtosopimuksella sovittu sopijaosapuoli tulisi olla aina paikallisen sopimuksen osapuolena.

Esitetyn lainkohdan toisen momentin mukaan paikallinen sopimus olisi irtisanottavissa kolmen kuukauden irtisanomisajalla. Tätä perustellaan sillä, että jos paikallinen sopimus ei ole syntynyt asianmukaisissa olosuhteissa, sen voisi aina irtisanoa. SAK huomauttaa, että kolmen kuukauden irtisanomisaikaa ei voida pitää asianmukaisena oikeusturvakeinona em. tilanteissa, kuten se perustelutekstissä on esitetty. Irtisanomisajan tulisi olla enintään kaksi viikkoa, kuten se oli 2016 paikallisen sopimisen mietinnössä.

Merityösopimuslaki

2 luvun 6a § - Yleissitovaan työehtosopimukseen perustuva paikallinen sopiminen

-

13 luvun 9 § - Poikkeaminen työehtosopimuksella

-

13 luvun 10 § - Yleissitovan työehtosopimuksen laista poikkeavat määräykset

-

Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Huomionne suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevasta osiosta

-

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Huomionne voimaantulo- ja siirtymäsäännöksistä

Voimaantulosäännöksen mukaan lainsäädäntömuutokset tulevat voimaan 1.1.2025 lähtien. Siirtymäsäännöksessä kuitenkin esitetään, että luottamusmiehen ohittaminen sopijaosapuolena on mahdollista vasta niiden työehtosopimusten osalta, jotka on solmittu lain voimaantulon jälkeen. Tämä siirtymäsäännös on ehdottoman tarpeellinen ja kannatettava.

Siirtymäsäännös on kuitenkin tarkkaan rajattu koskemaan vain sopijaosapuolta, eikä koske muita lakiehdotuksessa esitettyjä ratkaisuja, kuten paikallisen sopimisen laajentumista järjestäytymättömiin yrityksiin. Vastaava siirtymäsäännös olisi tarpeen myös siltä osin, sillä ennen lain voimaantuloa tehdyt sopimusratkaisut paikallisesta sopimisesta on tehty sillä oletuksella, että mahdollisuuksia käytetään vain järjestäytyneissä yrityksissä.

Piiparinen Carita
Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry - Työehdot -osasto /
Lindström