

Lindström, Ilveskivi, Kopra, Rantala

27.2.2024

Paikallinen sopiminen

ERIÄVÄ MIELIPIDE PAIKALLISTA SOPIMISTA KÄSITTELEVÄN TYÖRYHMÄN MIETINTÖÖN

Palkansaajakeskusjärjestöjen (SAK, Akava ja STTK) työryhmäedustajat eivät hyväksy paikallisen sopimisen laajennuksia sellaisena, kuin ne nyt työryhmän mietinnössä on esitetty ja jättävät työryhmän mietinnöstä eriävän mielipiteen alla kuvatuin perustein.

Aluksi

Hallitusohjelman tarkat kirjaukset paikallisen sopimisen laajentamiseen eivät mahdollistaneet aitoa kolmikantaista ja neuvottelevaa lainvalmistelua, jossa selvitetäisiin määriteltyyn tavoitteeseen liittyvät taustamuuttujat ja etsittäisiin yhdessä lainsäädäntöratkaisuja tavoitteiden edistämiseksi. Koska tavoitteita ei ollut määritelty, oli toteutusvaihtoehtojen kartoittaminen mahdotonta. Työntekijäpuolen ehdotuksia esityksen tasapainottamiseksi ei juuri otettu huomioon.

Työryhmän toimeksianto perustui pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman kirjauksiin siten, että järjestäytymättömien, yleissitovaa työehtosopimusta noudattavien työnantajien mahdollisuuksia paikalliseen sopimiseen lisätään poistamalla nk. paikallisen sopimisen kiellot. Lisäksi työläinsäädännön semidispositiivisista säännöksistä poikkeaminen mahdollistetaan myös yrityskohtaisille työehtosopimuksille. Kolmanneksi paikallisen sopimuksen tekeminen mahdollistetaan myös tilanteissa, joissa työehtosopimuksella määrätty sopijaosapuoli puuttuu.

Hallitusohjelman mukaan lainsäädäntövalmistelun pohjana oli vuonna 7.6.2016 valmistunut kolmikantaisen työryhmän raportti ilman nk. luottamusmiesluukkoa. 2016 mietintö valmistui kolmikantaisesti, mutta Suomen Yrittäjät jätti mietintöön eriävän mielipiteen ja esti sen etenemisen lainsäädännöksi. Todellisuudessa nyt valmistunut työryhmän mietintö meni monilta osin pidemmälle kuin 2016 mietinnössä esitetyt ratkaisuvaihtoehdot, esimerkiksi luottamusmiehen edustusosoikeuden ja enemmistö päätöksenteon osalta. Nyt valmistunut työryhmän mietintö ei noudata 2016 mietinnön linjoja myöskään riitojenratkaisun osalta, vaikka näin hallitusohjelmaan on kirjattu.

Hallituksen esitys ei riittävällä tavalla huomioi niitä uhkia, joita esityksistä syntyy työnteon vähimmäisehtojen noudattamiselle, kun kannustimia järjestäytyä heikennetään ja yleissitovuus vaarantuu. Ilman käsittelyä on jäänyt tärkeä kysymys siitä, kuinka valvotaan, ettei paikallisilla sopimuksilla sovita alle yleissitovan työehtosopimuksen ehtojen, kun työntäjän omaa valvontavelvollisuutta ei ole. Harmaan talouden ja työvoiman hyväksikäytön riskit kasvavat.

Lindström, Ilveskivi, Kopra

27.2.2024

Asian tausta ja valmistelu

Työryhmän asettamispäätöksen mukaan sen tehtävänä oli valmistella seuraavat hallitusohjelmaan sisältyvät paikallista sopimista koskevat muutokset eduskuntakäsittelyä varten:

- Hallitus uudistaa lainsäädäntöä yritystasolla tapahtuvan paikallisen sopimisen mahdollisuuksien lisäämiseksi. Hallituksen tahtotila on, että paikallinen sopiminen on yhdenvertaisesti mahdollista kaikissa yrityksissä riippumatta siitä, kuuluuko yritys työnantajaliittoon tai millainen työntekijöiden edustusjärjestelmä yrityksessä on.
- Hallitus laajentaa paikallisen sopimisen edellytyksiä poistamalla työlainsäädännöstä järjestäytymättömiä, yleissitovaa työehtosopimusta noudattavia yrityksiä koskevat paikallisen sopimisen kiellot.
- Työlainsäädäntöä muutetaan niin, että myös yrityksen kanssa tehdyllä työehtosopimuksella voidaan sopia poiketa samoista työlainsäädännön säännöksistä, joista poikkeaminen on nyt mahdollista vain valtakunnallisella työehtosopimuksella.
- Näennäisten nk. keltaisten ammattiliittojen perustamisen ehkäisemiseksi työehtosopimuslain säädöstä yrityskohtaisen työehtosopimusten osapuolista täsmennetään niin, että yrityskohtaisen työehtosopimuksen em. poikkeamismahdollisuudet edellyttävät, että työehtosopimuksen on työntekijöiden puolelta tehnyt joko työntekijöiden valtakunnallinen yhdistys tai siihen kuuluva työntekijöiden yhdistys.
- Lainsäädäntövalmistelun pohjana on vuonna 7.6.2016 valmistunut kolmikantaisen työryhmän raportti ilman nk. luottamusmiesluokkaa. Paikallinen sopiminen mahdollistetaan yritystasolla niin, että sopijana voi olla luottamusmies, luottamusvaltuutettu, muu henkilöstön valitsema edustaja tai koko henkilöstö. Luottamusvaltuutetun ja muun määrääjäksi valitun henkilöstön edustajan suoja säädetään lailla samalle tasolle, kun se tällä hetkellä on laissa säädetty luottamusmiehelle. Tehtäviin valittujen henkilöiden mahdollisuus koulutukseen ja riittävään tiedonsaantiin varmistetaan.
- Työtuomioistuimen tehtäviä laajennetaan niin, että se käsittelee erillisessä kokoonpanossa nk. yleissitovassa kentässä tehtyjen työehtosopimusten paikallisen sopimisen tulkintaa koskevat erimielisyydet. Työtuomioistuimen riittävät resurssit turvataan nopeiden käsittelyaikojen varmistamiseksi. Hallituksen esitykset paikallisen sopimisen lisäämiseksi valmistellaan niin, että ne annetaan eduskunnalle kevätistuntokaudella 2024

Valmistelu

Paikallisen sopimisen edistämistä koskeva hallituksen esitys on valmisteltu kolmikantaisessa työryhmässä.

Palkansaajapuolen edustajille varattiin työryhmässä mahdollisuus esittää näkemyksiään valmistelun kohteena olevasta sääntelystä, mutta näkemykset eivät juurikaan vaikuttaneet valmisteluun. Kyse ei ollut vakiintuneesta kolmikantaisesta lainvalmistelusta, joka on turvattu myös kansainvälisen työjärjestö ILO:n sopimuksessa nro 144.

Palkansaajien keskusjärjestöjen edustajat tekivät työryhmässä useita ehdotuksia ja esityksiä keinoista, joilla valmistelussa ollut laki olisi tasapainoisempi ja turvaisi aidon ja tasapuolisen neuvottelun paikallisen sopimisen yhteydessä. Työntekijäpuolen esityksiä ei kuitenkaan juuri huomioitu.

Lindström, Ilveskivi, Kopra

27.2.2024

Nykytila ja sen arviointi

Mietinnössä kuvataan luottamusmiehen asemaa yleissitovan työehtosopimuksen perusteella juridisesti epäselväksi. Nykytilan arvioinnissa todetaan: "Jos työehtosopimuksessa edellytetään sopijapuoleksi luottamusmiestä ja luottamusmies on valittu, ei ole perusteita sivuuttaa luottamusmiestä myöskään yleissitovuuskentässä." Arvioinnissa ei kuitenkaan selkeästi oteta kantaa työnantajan velvollisuuteen hyväksyä valittu luottamusmies myös yleissitovassa kentässä. Nykytilan arvioinnissa tulisi selkeästi todeta, että järjestäytymättömällä työnantajalla ei ole perusteita olla hyväksymättä valittua luottamusmiestä.

Järjestäytymättömän työnantajan työpaikalle valitun luottamusmiehen asemasta todetaan nykytilan kuvauksessa: "Oletettavaa on, että tällainen luottamusmies edustaisi ainoastaan niitä ammattiosaston työntekijöitä, jotka ovat hänet valinneet." Tätä oletusta ei perustella mitenkään. ILO:n yleissopimuksen nro 135 artiklassa 5 edellytetään, että ammattiyhdistyksen edustajana toimivan luottamusmiehen asema ei saa heikentyä muiden luottamushenkilöiden valinnan vuoksi. Mietinnössä tehty oletus siitä, että luottamusmies edustaisi ainoastaan hänen valintaansa osallistuneita yleissitovassa kentässä, on virheellinen ja ILO:n yleissopimuksen nro 135 artiklan 5 vastainen. Sopimuksesta johtuva velvoite koskee sekä järjestäytyneitä että järjestäytymättömiä työnantajia, eikä luottamusmiehen edustus oikeuden rajaamiselle ole näin ollen perusteita.

Kansainvälinen lainsäädäntö ja kansainväliset sitoumukset

Mietinnössä on sivuutettu työryhmän asiantuntijakuulemisissakin esille tulleet kansainvälisten velvoitteiden asettamat reunaehdot paikallisen sopimisen edistämiseksi. Myös Kansainvälisen työjärjestön (ILO:n) sopimukseen perustuva hallitukselle asetettu velvoite edistää ammatillista järjestäytymistä ja kollektiivisen neuvottelu oikeuden toteutumista on jäänyt esityksessä vaille asian vaatimaa huomiota.

Ehdotukset ja niiden vaikutukset

Mietinnössä esitetään, että muutoksilla järjestäytyneet ja järjestäytymättömät työnantajat asetetaan yhdenvertaiseen asemaan paikallisen sopimisen osalta. Järjestäytyneet ja järjestäytymättömät työnantajat eivät ole yhdenvertaisessa asemassa, eivätkä esitetyt muutokset tuo työnantajia yhdenvertaiseen asemaan. Nyt järjestäytymättömille työnantajille ollaan lisäämässä pelkästään oikeuksia. Järjestäytyneet työnantajat osallistuvat työehtosopimusten kehittämiseen. Heidän edustajansa saavat koulutusta työehtosopimuksen sisällöstä ja tulkinnoista. Järjestäytyneet työnantajat ovat työehtosopimuksen noudattamisen valvontavelvollisuuden piirissä. Mitkään näistä velvoitteista eivät tule koskemaan järjestäytymättömiä työnantajia, eli kyse ei ole yhdenvertaisesta asemasta.

Mietinnössä esitetään, että paikallinen sopiminen olisi mahdollista riippumatta siitä, mitä työehtosopimukseen on sopijaosapuolesta kirjattu ja onko esim. sopijaosapuoleksi määrättyä luottamusmiestä valittu työpaikalla.

Kun työehtosopimusneuvotteluissa sovitaan, mistä asioista voidaan sopia paikallisella tasolla, ei sopijaosapuoli ole merkityksen kysymys. Yleensä arvioidaan, millaisia riskejä paikallisella sopimisella on ja sopijaosapuoli ratkaistaan suhteessa näihin kysymyksiin. Palkansaajakeskusjärjestöt huomauttavat, että jos työehtosopimuksessa sovittu paikallisen sopimisen osapuoli ohitetaan, se horjuttaa sopimistasapainoa tavalla, joka mahdollistaa työehtojen heikentämisen.

Lindström, Ilveskivi, Kopra

27.2.2024

Julkisen sektorin osalta esitetään, että muutokset tulisivat koskemaan valtiota. Mietinnössä kuitenkin todetaan, että konkreettisia tarpeita muutoksille ei esitystä valmisteltaessa ole kuitenkaan ilmennyt. Nyt esitetyt muutokset kuitenkin muuttaisivat nykytilaa valtiolla muun muassa sopijaosapuolten osalta. Koska tällaisille muutoksille ei ole tarvetta, tulisi valtio jättää mietinnössä esitettyjen muutosten ulkopuolelle, kuten muun julkisen sektorin osalta on esitetty.

Mietinnössä kuvataan lyhyesti työoikeudessa lähtökohtana oleva edullisemmuussääntö. Mietinnössä ei kuitenkaan riittävällä tavalla kuvata paikallisen sopimuksen erilaisia oikeusvaikutuksia siitä riippuen, onko kyse työehtosopimustasoisesta sopimuksesta vai työsopimustasoisesta sopimuksesta. Kun paikallinen sopimus solmitaan järjestäytymättömän työnantajan palveluksessa, on kyse lähtökohtaisesti työsopimustasoisesta sopimuksesta. Samoin järjestäytyneen työnantajan palveluksessa, jos paikallinen sopimus perustuu lain säännöksiin, eikä työehtosopimuksen määräyksiin. Tällaisella paikallisella sopimuksella ei voi sopia työntekijän työsopimuksessa sovittuja tai sopimukseen rinnastuvan käytännön kautta muodostuneita työehtoja heikentävästi, ellei työntekijä anna tähän nimenomaista suostumusta.

Muut toteuttamisvaihtoehdot

Hallitusohjelman yksityiskohtaiset kirjaukset eivät mahdollistaneet aidosti toteuttamisvaihtoehtojen arviointia. Hallitusohjelmaan ei kirjattu tavoitetta, vaan keinot paikallisen sopimisen laajentamiselle.

Paikallinen sopiminen olisi ollut mahdollista laajentaa yleissitovaan kenttään 7.6.2016 valmistuneen kolmikantaisen työryhmän raportin mukaisesti.

Valmistelun aikana ongelmaksi kuvattiin, että monella työpaikalla ei ole henkilöstön edustajaa, jonka kanssa paikallinen sopimus voidaan tehdä. Palkansaajapuoli esitti työryhmässä, että luottamusmiehen asema pitäisi tunnustaa lain mukaan myös järjestäytymättömissä yrityksissä, jos luottamusmies on siellä valittu, koska on ollut tilanteita, joissa järjestäytymätön työnantaja on kiistänyt luottamusmiehen aseman. Luottamusmiehen asemaa järjestäytymättömissä yrityksissä ei kuitenkaan selkeästi vahvisteta mietinnössä.

Yksi vaihtoehto olisi ollut toteuttaa paikallisen sopimisen muutoksia vähän kerrallaan tai kokeiluluontoisesti rajatulle joukolle. Nyt esitetään samaan aikaan laajoja muutoksia yrityskohtaisiin työehtosopimuksiin ja yleissitovaan kenttään. Tämä voi johtaa ennalta-arvaamattomiin vaikutuksiin työnantajien järjestäytymisen ja sitä kautta työehtosopimusten yleissitovuuden kannalta. Näitä riskejä ja ennen kaikkea niiden vaikutuksia työntekijöiden kannalta ei ole kuvattu riittävällä tavalla mietinnössä.

Säännöskohtaiset perustelut

Yrityskohtaiset työehtosopimukset

Jatkossa yrityksen kanssa tehdyllä työehtosopimuksella voidaan sopia poiketa samoista työläinsäädännön säännöksistä, joista poikkeaminen on nyt mahdollista vain valtakunnallisella työehtosopimuksella. Muutos vähentää työnantajien kannusteita järjestäytyä. Mikäli yhä harvempi työnantaja järjestäytyy, voi työehtosopimusten yleissitovuus olla vaarassa.

Hallitusohjelman mukaan näennäisten nk. keltaisten ammattiliittojen perustamisen ehkäisemiseksi työehtosopimuslain säädöstä yrityskohtaisen työehtosopimusten osapuolista täsmennetään niin, että yrityskohtaisen työehtosopimuksen em. poikkeamismahdollisuudet edellyttävät, että työehtosopimuksen

Lindström, Ilveskivi, Kopra

27.2.2024

on työntekijöiden puolelta tehnyt joko työntekijöiden valtakunnallinen yhdistys tai siihen kuuluva työntekijöiden yhdistys. Työntekijöiden puolelta ei ole tarvetta laajentaa sopimismahdollisuuksia valtakunnallisten työntekijäyhdistysten alayhdistyksille. Alayhdistyksellä voi olla varsinaista yhdistystä heikommalla edellytyksellä sopimiseen ja näin sopimustasapaino heikkenee.

Paikallisen sopimisen laajentaminen yleissitovaan kenttään

Työlainsäädännöstä poistetaan järjestäytymättömiä, yleissitovaa työehtosopimusta noudattavia yrityksiä koskevat paikallisen sopimisen kiellot.

Paikallinen sopiminen perustuu työehtosopimusjärjestelmään ja työehdoista heikommin sopiminen on perustellusti mahdollistettu vain normaalisivossa kentässä työehtosopimuksen määräyksiä noudattaen. Työehtosopimusjärjestelmä tukee itsessään sopijaosapuolten tasapainoa. Luottamusmiehen oikeudet suojataan työehtosopimuksessa. Paikallisen sopimisen menettelytavat määritellään työehtosopimuksessa ja samoin riidanratkaisumenettelyt. Paikallinen sopiminen on tarkoitettu osaksi työehtosopimuksen kokonaisuutta, eikä käytettäväksi yleissitovassa kentässä niin, että työnantaja saa käyttöönsä vain siihen kuuluvat oikeudet, mutta ei sitoudu velvollisuuksiin.

Henkilöstön edustaja

Mietinnössä esitetään, että paikallisia sopimuksia voisi tehdä myös luottamusvaltuutetun tai koko henkilöstön kanssa yhdessä. Henkilöstön kanssa sopiessa päätöksenteko tapahtuisi enemmistöperiaatteella. Esitykset heikentävät neuvottelutasapainoa, eivätkä riittävästi huomioi työntekijän suojelun periaatetta.

Yleissitovan kentän osalta esitetään, että luottamusmies edustaa vain niitä työntekijöitä, jotka ovat voineet osallistua hänen valintaansa. Edellä todetusti tällaiselle rajaukselle ei ole perusteita. Käytännössä työnantaja ei voisi selvittää asiaa rikkomatta tietosuojaa. Työnantajaa koskee myös työntekijöiden tasapuolisen kohtelun velvoite, joten paikallisen sopimuksen tulisi koskea henkilöstöä tasapuolisesti. Esitetty malli on myös ILO-valvontakäytännön vastainen. Kansainvälisten velvoitteiden perusteella ammattiyhdistyksen eli luottamusmiehen etusija tulee olla selvä, eikä luottamusmiehen asemaa voi heikentää ottamalla muita, kilpailevia sopijaosapuolia.

Oikeussuojakeinot

Hallitusohjelmakirjauksen mukaan työtuomioistuimen tehtäviä laajennetaan niin, että se käsittelee erillisessä kokoonpanossa nk. yleissitovassa kentässä tehtyjen työehtosopimusten paikallisen sopimisen tulkintaa koskevat erimielisyydet. Työtuomioistuimen riittävät resurssit turvataan nopeiden käsittely-aikojen varmistamiseksi. Mietinnössä esitetään hallitusohjelmakirjauksesta poiketen, että oikeussuojamenettelyihin ei tule muutoksia.

Yleissitovassa kentässä tehtyjen paikallisten sopimusten tulkintaa koskevat erimielisyydet jäävät käsiteltäviksi yleisissä tuomioistuimissa. Yleissitovien työehtosopimuksien valvontaa järjestäytymättömissä yrityksissä suorittaa työsuojeluviranomainen. Yleisten tuomioistuinten tai työsuojeluviranomaisen riittävien resurssien turvaamiseksi ei kuitenkaan esitetä toimia. Mietinnössä ei myöskään esitetä ratkaisua siihen, miten työehtosopimuksen määräyksiä oikean tulkinnan selvittäminen varmistetaan yleisissä tuomioistuimissa.

Käräjäoikeudella on toki nytkin mahdollisuus pyytää työtuomioistuimelta lausunto työehtosopimuksen noudattamisesta, mutta palkansaajakeskusjärjestöjen mielestä tämän mahdollisuuden käyttöön tulisi ohjata voimakkaammin.

Lindström, Ilveskivi, Kopra

27.2.2024

Lopuksi

Hallitusohjelmakirjausten tavoitteena on lisätä paikallista sopimista. Nyt ehdotetut muutokset eivät ole omiaan lisäämään tasapainoista paikallista sopimista, vaan muutoksilla lisätään kannusteita järjestäytymättömyyteen ja helpotetaan työehtojen heikentämistä. Muutokset eivät myöskään luo työehtosopimusosapuolille kannusteita lisätä paikallisen sopimisen mahdollisuuksia työehtosopimuksissa.

Palkansaajakeskusjärjestöt esittävät huolensa siitä, että kun nyt ehdotetulla lainsäädännöllä paikallista sopimista laajennetaan usein eri tavoin, yhteisvaikutukset työehtosopimusjärjestelmälle voivat olla arvaamattomia. Kun samaan aikaan yhtäältä työlainsäädännön vähimmäistasosta poikkeaminen mahdollistetaan yrityskohtaisille työehtosopimuksille ja toisaalta järjestäytymättömiin yrityksiin, työnantajien järjestäytymisen kannusteet heikkenevät useaa eri reittiä. Suomalainen työmarkkinajärjestelmä on kuitenkin perustunut sekä työnantajien että työntekijöiden korkealle järjestäytymisasteelle ja järjestäytymisen edistäminen on ollut työmarkkinaosapuolten yhteinen tavoite, jota edellyttää nyt myös EU:n vähimmäispalkkadiirektiivi. Nyt esitetty lainsäädäntö vie väärään suuntaan.

Työehtosopimusjärjestelmään liittyy kiinteänä osana valvontavelvollisuus, joka asettaa työehtosopimusosapuolille velvollisuuden valvoa työehtosopimuksen noudattamista. Järjestäytymättömissä yrityksissä tällaista velvollisuutta ei ole. Oikeuksien ja velvollisuuksien tulisi olla tasapainossa, jotta työlainsäädännön peruslähtökohtana oleva heikomman osapuolen suoja toteutuu täysimääräisesti.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

Akava ry

STTK ry