

Asia: VN/19788/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi paikallisen sopimisen edistämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Yleiset huomiot

Yleiset huomionne esityksestä

Ammattiliitto Pro yhtyy palkansaajakeskusjärjestöjen (SAK, Akava ja STTK) eriävään mielipiteeseen siinä esitetyillä perusteilla.

Nykytila ja sen arviointi

1 luku - Asian tausta ja valmistelu

2 luku - Nykytila ja sen arviointi

Hallitusohjelman tarkat kirjaukset paikallisen sopimisen laajentamiseen eivät ole mahdollistaneet aitoa kolmikantaista ja eri osapuolten näkemykset huomioivaa lainvalmistelua. Työryhmätyön lopputulos ei ole juurikaan muuttunut hallitusohjelmassa esitetystä eikä työntekijäpuolen ehdotuksia esityksen tasapainottamiseksi ole otettu huomioon. Kyse ei siis ole ollut vakiintuneesta Suomessa pitkään noudatetusta kolmikantaisesta lainvalmistelusta, joka on turvattu myös kansainvälisen työjärjestö ILO:n sopimuksessa nro 144. Käsityksemme mukaan palkansaajien edustajat tekivät työryhmässä useita ehdotuksia ja esityksiä keinoista, joilla valmistelussa ollut laki olisi tasapainoisempi ja turvaisi aidon ja tasapuolisen neuvottelun. ILO:n sopimukseen perustuva hallitukselle asetettu velvoite edistää ammatillista järjestäytymistä ja kollektiivisen neuvotteluoikeuden toteutumista on esityksessä sivuutettu täysin.

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 työläisäädännön 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. luottamusmieslukkoa. 2016 mietintö valmistui kolmikantaisesti, mutta Suomen Yrittäjät jätti mietintöön eriävän mielipiteen ja esti silloin sen etenemisen lainsäädännöksi.

Paikallinen sopiminen perustuu työehtosopimusjärjestelmään ja on osa työehtosopimuksen kokonaisuutta. Järjestelmä tukee itsessään sopijaosapuolten tasapainoa. Luottamusmiehen oikeudet suojataan työehtosopimuksessa. Paikallisen sopimisen menettelytavat määritellään työehtosopimuksessa ja samoin riidanratkaisumenettelyt. Erimielisyydet on mahdollista ratkaista ilman raskasta oikeusprosessia työehtosopimuksen riidanratkaisumenettelyn sisällä. Paikallinen sopiminen oikein toteutettuna tukee sekä yrityksen toimintaa että työntekijöiden hyvinvointia. Paikallinen sopiminen toteutuu edelleenkin parhaiten osaavien luottamusmiesten ja järjestäytyneiden paikalliseen sopimiseen perehdytettyjen yritysten välillä.

Hallituksen esitys nyt esitetystä muodossa tarkoittaa kannustetta työnantajille jättää järjestäytymättä työnantajaliittoon, joka käytännössä tarkoittaa yleissitovuuden vaarantumista. Tämän seurauksena suuri määrä palkansaajia jää työehtosopimusten vähimmäistyöehtojen ulkopuolelle, joka mahdollistaa nykyisiä työehtosopimuksia merkittävästi matalampien palkkojen maksamisen, paikallisten sopimusten heikentämisen sekä harmaan talouden ja työvoiman hyväksikäytön kasvattamisen.

Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3 luku - Tavoitteet

4 luku - Keskeiset ehdotukset

Hallituksen esitystä paikallisen sopimisen edistämiseksi perusteltiin järjestäytyneiden ja järjestäytymättömien yritysten yhdenvertaisella asemalla. Hallituksen esityksellä järjestäytyneiden ja rehellisesti toimivien yritysten kilpailuasema heikentyy. 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. Työehtosopimukset on vuosien kuluessa avattu laajasti paikalliselle sopimiselle sillä ajatuksella, että sopiminen tapahtuu

työehtosopimusosapuolten määrittelemissä rajoissa ja menettelytapoja noudattaen osapuolien valvontavelvollisuuden piirissä. Nyt hallitus poistaa nämä järjestelmän perusedellytykset.

Hallituksen esityksiä on perusteltu myös pohjoismaisella mallilla. On kuitenkin selvää, että eri pohjoismaiden työmarkkinamalleista on valikoitu ainoastaan työnantajanäkökulmat ja esityksiä tasapainottavat elementit, kuten sikäläiseen työlainsäädäntöön perustuva työntekijöiden tulkintaetuoikeus ja työnantajan neuvotteluvollisuus on jätetty esityksistä pois.

Lakivalmistelussa on maan hallituksen kiireen ja puutteellisen valmistelun vuoksi useita kohtia, joita ei ole valmistelussa otettu huomioon, saati ratkaistu kestävästi ja hyvän lainsäädäntövalmistelun keinoin. Esitys ei anna ratkaisua paikallisen sopimuksen erilaisiin oikeusvaikutuksiin riippuen siitä, 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.

Mietinnössä esitetään, että paikallisia sopimuksia voisi tehdä myös luottamusvaltuutetun tai koko henkilöstön kanssa yhdessä. Henkilöstön kanssa sopiessa päätöksenteko tapahtuisi enemmistöperiaatteella. Esitys ei huomioi monissa yrityksissä tapahtuvaa voimakasta henkilöstön vaihtuvuutta. Enemmistöperiaate heikentäisi neuvottelutasapainoa eikä riittävästi huomioisi 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 työntekijöiden tietosuoja. Tämä on erityisen ongelmallista siitakin syystä, ettei asiaan ole kiinnitetty huomiota lainvalmistelun aikana. Työnantajaa koskee myös työntekijöiden tasapuolisen kohtelun velvoite, joten paikallisen sopimuksen tulisi koskea henkilöstöä tasapuolisesti. Esitetty malli on myös ILO-valvontakäytännön vastainen. Kansainvälisten veloitteiden perusteella ammattiyhdistyksen eli luottamusmiehen etusija tulee olla selvä, eikä luottamusmiehen asemaa voi heikentää ottamalla muita, kilpailevia sopijaosapuolia. Sopiminen ilman luottamusmiestä tarkoittaa myös työehtojen valvonnan heikentymistä. Kysymys on myös siitä, miten ja kuka voi irtisanoa tehdyt paikalliset sopimukset sopijaosapuolten ja paikallisen sopimuksen sitovuuden vaihdellessa.

Mietinnössä esitetään, että yleissitovassa kentässä tehtyjen paikallisten sopimusten tulkintaa koskevat erimielisyydet jäävät käsiteltäviksi yleisissä tuomioistuimissa. Sama koskisi myös järjestäytyneessä kentässä luottamusvaltuutetun sopimia paikallisia sopimuksia. Yleissitovien työehtosopimusten valvontaa järjestäytymättömissä yrityksissä suorittaa työsuojeluviranomainen. Työsuojeluviranomaisen mahdollista roolia valvojana jatkossa ei ole riittävästi pohdittu. Työtuomioistuimen ja yleisen tuomioistuimen määräytyminen oikeusfoorumiksi on monessa tapauksessa jo nyt tulkinnanvaraista, ja tilanteen voidaan arvioida muuttuvan jatkossa entistä vaikeammaksi. Valvontaresurssien tarve tulee kasvamaan merkittävästi. Yleisten tuomioistuinten tai työsuojeluviranomaisen riittävien resurssien ja osaavan henkilökunnan saatavuuden varmistamiseksi ei esitetä konkreettisia toimia. Riittävät resurssit edellyttäisivät jo tässä vaiheessa määrärahojen osoittamista ja lisäämistä ottaen erityisesti huomioon valtioneuvoston vuonna 2025 käynnistyvä mittava tuottavuusohjelma, jolla resurssit tulevat päinvastoin pienemään.

Mietinnössä ei myöskään esitetä ratkaisua siihen, miten työehtosopimuksen määräyksien oikean tulkinnan selvittäminen varmistetaan yleisissä tuomioistuimissa. Työehtosopimuksen solmineiden liittojen osallisuus yleisen tuomioistuimen prosessiin on jäänyt ratkaisematta. Yksittäisten työntekijöiden kautta tapahtuva riitauttaminen on kestävä ratkaisu muun muassa oikeudenkäynnin kustannusten näkökulmasta. Myös oikeudenkäynnin kesto valitusprosessineen on erittäin pitkä työtuomioistuin käsittelyyn nähden. Riita-asioiden hoidon pitkittymisen, oikeudenkäyntikulujen kasvamisen ja työntekijöiden oikeusturvan todennäköisen heikentymisen osalta ei esitetä mitään kestäviä ratkaisuja.

Vaikutukset ja muut toteuttamisvaihtoehdot

4.2 luku - Vaikutukset

5 luku - Muut toteuttamisvaihtoehdot

Hallituksen esitystä vaivaa sama ongelma kuin hallituksen esittelemiä työelämän lakipaketteja muutoinkin. Mitään luotettavia tai ylipäätään laskelmia esitysten työllisyysvaikutuksista ei ole pystytty esittämään. Valtiovarainministeriö ei ole kyennyt laskemaan työllisyysvaikutuksia paikallisen sopimisen lisäämiselle. Yrittäjien etujärjestön jäsenkysely ei voi olla luotettava peruste lainsäädäntövalmistelussa. Tällä hetkellä tuntuu siltä, että hallitus ei ole kiinnostunut esitysten vaikuttavuudesta tai työllisyysvaikutuksista, vaan esityksiä viedään eteenpäin pelkästään ideologisista lähtökohdista. Työpaikoilla sovitaan paikallisesti asioista jo nyt hyvin paljon. On selvää, että näillä muutoksilla ei pystytä edistämään työllisyyttä ja paikallista sopimista. Lopputulos on hyvin todennäköisesti päinvastainen.

Paikallisen sopimisen laajeneminen ei tule edistämään samapalkkaisuutta ja se voi heikentää jo entisestään heikossa työmarkkina-asemassa olevien tilannetta. Työehtosopimuksen tuomat perusraamit ovat erityisen tärkeitä sukupuolten tasa-arvon kannalta. Sopimisen osapuoliksi tarvitaan sopimuspöytäan luottamusmiehiä, joilla on asemansa ja tiedonsaantioikeutensa kautta samapalkkaisuuden edistämiseen tarvittava osaaminen ja mahdollisuudet.

Ammattiliitto Pro on liittona tähän asti suhtautunut myönteisesti paikalliseen sopimiseen, joka on tapahtunut työehtosopimusjärjestelmän puitteissa ja jossa koulutettu, liiton asiantuntijoiden tukema luottamusmies on ollut sopijaosapuoli. Pron näkemys paikallisen sopimisen uudistamiseksi lähtee siitä, että järjestäytymättömillä yrityksillä voi olla samat oikeudet ja velvollisuudet paikallisessa sopimisessa kuin järjestäytyneillä yrityksillä. Paikallisen sopimisen osapuolten määrittely tulee kuitenkin jättää työehtosopimusosapuolten ratkaistavaksi ei lainsäädännöllä tehtäväksi.

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.

Julkisen sektorin osalta esitetään, että muutokset tulisivat koskemaan valtiota. Mietinnössä kuitenkin todetaan, että konkreettisia tarpeita muutoksille ei esitystä valmisteltaessa ole kuitenkaan ilmennyt. Konkreettisia tarpeita muuttaa nykyisellään toimivaa järjestelmää ei ole tullut myöskään valtion pääsopijajärjestöjen ja Valtion työmarkkinalaitoksen kanssa käydyissä keskusteluissa esille. 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. Näin ei myöskään riskeerattaisi nyt hyvin toimivaa valtion virka- ja työehtosopimusjärjestelmää ja sen neuvotteluja.

Suomalainen työmarkkinajärjestelmä on perustunut sekä työnantajien että työntekijöiden korkealle järjestäytymisasteelle ja järjestäytymisen edistäminen on ollut työmarkkinaosapuolten yhteinen tavoite. 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 tulee olla tasapainossa, jotta työlainsäädännön peruslähtökohtana oleva heikomman osapuolen suoja toteutuu täysimääräisesti.

Työsopimuslaki

2 luvun 7a § - Yleissitovaan työehtosopimukseen perustuva paikallinen sopiminen

-

13 luvun 3 § - Luottamusvaltuutettu

-

13 luvun 7§ - Poikkeaminen työehtosopimuksella

-

13 luvun 8 § - Yleissitovan työehtosopimuksen laista poikkeavat määräykset

-

Työaikalaki

18 § - Työajan enimmäismäärä

-

34 § - Poikkeaminen työehtosopimuksella

-

35 § - Yleissitovan työehtosopimuksen laista poikkeavat määräykset

-

36 § - Yleissitovaan työehtosopimukseen perustuva paikallinen sopimus

-

Vuosilomalaki

30 § - Poikkeaminen työehtosopimuksella

-

31 §- Yleissitovan työehtosopimuksen laista poikkeavat määräykset

-

Opintovapaaalaki

13 a §

-

Yhteistoimintalaki

38 § - Sopimisoikeus

-

Työehtosopimuslaki

1 §

-

5a §

-

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

-

Kurki Julia
Ammattiliitto Pro ry - Anssi Vuorio, johtaja, teollisuussektori