

Lausunto

Hallituksen esitys eduskunnalle paikallisen sopimisen edistämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/19788/2023

Markku Sippola, vanhempi yliopistonlehtori, Helsingin yliopisto & Satu Ojala, tenure track -tutkija, Tampereen yliopisto

Yleiset huomiot

Yleiset huomionne esityksestä.

Lakiesitys on kirjoitettu työnantaja-/yritysjohtolähtöisesti. Kohdissa, joissa on tarkasteltu ehdotetun lainsäädännön vaikutuksia, on jätetty vaikutukset luottamusmiehen asemaan, luottamusmiehen ja luottamusvaltuutetun instituutioiden kehitykseen ja työntekijöiden yleisen aseman tarkastelu kokonaan pois. Myös kansantaloudellisten vaikutusten tarkastelu on puutteellista: sille, että paikallisen sopimisen lisääminen lakiesityksessä ehdotetulla tavalla parantaisi tuottavuutta ja sitä kautta talouskasvua ja työllisyyttä, ei löydy empiiristä tukea. Näitä vaikutuksia koskevien lähteiden käyttö on ollut puutteellista, valikoivaa ja jopa virheellistä.

“Toisin sopimisen” työehtoja huonontavasti paikallisesti sopimisen oikeuden salliminen ammattiliiton ulkopuoliselle luottamusvaltuutetulle riskit on aliarvioitu. Arvioimme, että hallituksen esityksen mukainen lakimuutos heikentäisi olennaisesti työnantajien kannustimia pysyä työnantajaliittojen jäsenenä, kun paikallisen sopimisen “edut” varmistuvat ilmeisesti. Työnantajien siirtyessä nykyistä laajemmin järjestäytymättömään kenttään muodostuu riski, että vuonna 2022 säädetyn EU:n minimipalkkadirektiivin 80 prosentin työehtosopimusten kattavuusraja alittuu, jolloin Suomessa joudutaan arvioimaan siirtymistä vähimmäispalkkalainsäädäntöön.

HE:ssä ei tunnisteta riskejä siitä, että Suomi ei esitettyjen muutosten jälkeen enää lyhyellä tai pitkällä aikavälillä edusta sen kummempin kollektiivista kuin koordinoituakaan työmarkkinamallia. Hajautettujen työmarkkinamallien työllisyystulemat ovat kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa heikot (ks. Garnero 2021): hajautettuihin malleihin liittyy heikompi työllisyys ja korkeampi työttömyys.

Myöskään hajautetun sopimisen työmarkkinoiden kahtiajakoa syventäviä ja palkkatasa-arvoa heikentäviä, todennäköisiä seurauksia ei arvioida lainkaan. Heikon institutionaalisen edustuksen maissa kehkeytyy haitallista palkkakilpailua alaspäin, mikä heikentää etenkin kaikkein heikoimpien työntekijäryhmien, esimerkiksi Iso-Britanniassa maahanmuuttajien, matalasti koulutettujen, nuorten ja erilaisilla alihankintakuviolla työllistettyjen asemaa. HE sisältää myös yleisen riskin työolojen heikkenemisestä, mikä on Iso-Britanniassa ollut iso keskustelu viime vuosikymmenellä. (Grimshaw ym. 2017.) Suomessa korkea työn laatu taas oli pitkään kaikkien työmarkkinatoimijoiden keskeinen tavoite, jota edistettiin ohjelmallisesti. Miten HE tukee tätä vuosikymmenten pitkäaikaista tavoitetta? Heikentyvän edustuksellisuuden ja työehtojen kokonaisuus lisää työssäkäyvien köyhyyttä ja fisikaalista kuormitusta (ks. Ojala & Sippola 2024). Suomen alimmat työehtosopimuspalkat ovat kustannustaso ja inflaatio huomioiden jo nyt vaatimattomat, noin kymmenen euron kieppeillä työtuntia kohti.

Negatiivista työntekijöiden ja työnantajien järjestäytymiskehitystä jarruttamaan ja aitoa paikallista sopimista varmistamaan esityksen tulisi sisällyttää elementtejä, jotka vahvistaisivat luottamusmiesinstituutiota pohjoismaiseen tapaan. Näitä olisivat paikallisen ammattiosaston tulkintaetuoikeus työehtosopimuksen tulkintaerimielisyystilanteissa, nykyistä yhteistoimintaa laajempi ns. myötämääräminen ja luottamusmiehen aseman vahvistaminen yleissitovassa kentässä

silloin, kun työnantaja ei ole järjestäytynyt. Nämä lisäksiivat aidosti työnantajan kannustimia liittyä työnantajaliittoihin ja käydä ns. pariteettiperiaatteen mukaisia paikallisia neuvotteluja sellaisen osapuolen kanssa, jonka voidaan sanoa olevan työnantajan kanssa tasavahvuinen vastapuoli. Luottamusmiehen aseman vahvistamisella päästäisiin nähdäksemme vastaavaan päämäärään, kuin minin tällä lakiehdotuksella pyritään: paikallisen sopimisen lisäämiseen yleissovossa kentässä.

Nykytila ja sen arviointi

1 luku - Asian tausta ja valmistelu

2 luku - Nykytila ja sen arviointi

[Näille yhteinen tekstiboksi]

Luvussa 2.1.3.2 kuvataan nykyisiä paikallisen sopimisen kirjauksia, joista suuri osa liittyy työaikaan. Todetaan eri arvioissa tarkasteltujen työehtosopimusten sisältävän paikallisen sopimisen mahdollisuuksia, sekä tarve paikalliselle sopimiselle erityisesti työpaikoilla ja toimialoilla, joilla “esiintyy suuria ulkoisista syistä johtuvia tuotannon tai palvelutoiminnan muutoksia ja joilla työpaikkaorganisaatiot ovat suhteellisen vakiintuneita” (s. 43 - 44). Toisin sanoen paikallista sopimista on lisätty ja edistetty nykyisessä institutionaalisessa rakenteessa.

Luku 2.2.1 “Tarve edistää paikallista sopimista” sisältää edeltäviin taustoittaviin osioihin nähden pelkkiä implisiittisiä oletuksia ja viittaa - viitteistämättä - paikallisen sopimisen tarpeisiin “huomioida työpaikkakohtaisia olosuhteita ja osapuolten tarpeita työehtojen määräytymisessä”. Spekuloidaan, että “Työpaikan toiminta ja työntekijöiden asema voivat [...] muodostua optimaalisemmaksi” ja että “Paikallinen sopiminen voi parantaa tuottavuutta, toiminnan joustavuutta ja tuloksellisuutta.” Lisäksi esitetään fraaseja teknisestä kehityksestä, globalisaatiosta ja työelämän muutoksiin vastaamisesta sekä yrityksen kilpailukykyyn ja uudistumisen turvaamisesta. Esitetään myös, edelleen viitteistämättä, että voitaisiin luoda “työntekijöille hyvinvointia tukeva, tuottava työ”. Jää kuitenkin kokonaan kiinnittämättä tutkimuskirjallisuuteen, millä mekanismeilla paikallinen sopiminen esitetyn tavoin tuottaisi esitettyjä myönteisiä asioita.

Paikallisen sopimisen lisäämisen yhdistäminen tuottavuuden kasvuun on ongelmallinen (“Paikallinen sopiminen voi parantaa tuottavuutta...” s. 45). Suoraa yhteyttä paikallisen sopimisen ja tuottavuuden välille ei ole pystytty osoittamaan, ja aiheesta tehty tutkimus lähinnä korostaa vahvojen sopimusinstituutioiden merkitystä (Braakmann & Brandl 2020; Veersma ym. 2017). Hallituksen esityksessä on lisäksi tosiasiallisesti mm. yleissovovuuden murenemisen kautta kyse mahdollisuudesta *heikentää palkkoja paikallisesti järjestäytymättömässä kentässä*. Tutkimuskirjallisuudessa (esim. Garnero et al. 2020) työntekijän tuottavuuden paranemiseen kytkeytyy työntekijän palkan nousu. Tällöin työnantajalla on intressi kehittää työprosesseja yhteistyössä työntekijöiden kanssa. Nykyinen institutionaalinen rakenne mahdollistaa Suomessa palkkojen paikallisen parantamisen.

Sivujen 45–46 taitteessa perustellaan paikallisen sopimisen tarvetta innovaatioiden edistämiseksi tapahtuvalla teknisellä kehityksellä sekä globalisaatiolla, argumentaatio on ohutta. Digitalisaation ja esimerkiksi etätöiden uudistuvia normeja voidaan nykyjärjestelmän puitteissa käsitellä yhteistoimintaneuvottelun (ns. yhdistävien neuvottelujen) keinoin; niiden *sääntelyyn ei tarvita työehtosopimusneuvotteluja (ns. jakavia neuvotteluja) lainkaan*. Lisäksi työnantajalla on Suomessa vahva direktio-oikeus, joka sallii työnantajalle laajat valtuudet työajan, -paikan, -välineiden ja -tapojen määrittelemiseksi työpaikalla jo nyt.

Luvussa 2.2.2 “Henkilöstön edustus” nojataan eri syistä aiheutuviin vaikeuksiin nimetä paikallinen luottamusmies, ja väitetään, että “Tämä asettaa työnantajat eri asemaan paikallisen sopimisen mahdollisuuksien hyödyntämisen osalta”. Koko luvun nimeäminen “henkilöstön edustukseksi” on nurinkurista, koska luvussa ei käsitellä lainkaan työntekijöiden tasapuolista oikeutta saada itselleen luottamusmiehen edustus, myös niissä yritysissä, joissa työnantaja ei ole järjestäytynyt tai joissa vähemmistö työntekijöistä kuuluu ammattiliittoon. *Luvussa käsitellään yksipuolisesti työnantajan oikeutta saada oikeus neuvotella työntekijöiden kanssa semidispositiivisissa / työntekijöiden lainsäädäntöä heikompia ehtoja koskevissa asioissa.*

Myös luvun 2.2.4 “Paikallinen sopiminen yleissitovan työehtosopimuksen perusteella” argumentaatio on hyvin työnantajalähtöistä. Vaikka luvun lopulla viitataankin työläisäädännön ohjaavaan periaatteeseen eli työntekijöiden lähtökohtaisesti heikompaan asemaan työntajiin nähden, työnantajien epätasa-arvoinen kohtelu normaali- ja yleissitovassa kentässä on mainittu kahteen kertaan, ikään kuin lakiesitystä perusteltaisiin työnantajan suojelemiseksi mielivallalta. Lakiesitys ei pidä myöskään sisällään keinoja, joilla työnantajien kannustimia järjestäytyä työnantajaliittoihin ja sen myötä pääsyyn “toisin sopimisen” piiriin paikallisella tasolla lisättäisiin. Tämä olisi vaihtoehtoinen keino sallia pääsy semidispositiivisista asioista sopimiseen paikallistasolla niille työnantajille, joilla se ei vielä ole toteutunut. Näin ollen lakiesitys perustuu ns. negatiivisen vapauden ajatukselle, jonka mukaan yhteiskunnalliset instituutiot eivät rajoita nimenomaan *työnantajien* oikeutta sopia toisin.

Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3 luku - Tavoitteet

4 luku - Keskeiset ehdotukset

[Näille yhteinen tekstiboksi]

Luvun 4.1.5 Henkilöstön edustaja paikallista sopimusta tehtäessä lopussa on virke: “Esityksessä ehdotetaan yleissitovuuskentän osalta, että luottamusmies edustaisi niitä työntekijöitä, jotka ovat voineet osallistua hänen valintaansa”. Tässä lienee kyse samasta asiasta, josta luvussa 4.2.3 (s. 60) puhutaan “koko työpaikan edustavuuden” ongelmana. Kyseessä on lähinnä määrittelykysymys. Luottamusmiehen pitäisi voida edustaa työpaikan kaikkia työntekijöitä myös siinä tapauksessa, jos työntekijöiden vähemmistö kuuluu ammattiyhdistykseen, jos näin on sovittu lainsäädännössä ja työehtosopimuksissa. Jos esitys jää tällaiseksi, voidaan kysyä, onko luottamusmiehellä mahdollisuutta solmia työehtosopimusta työpaikalla, jos hän edustaa vain ammattiliiton jäseniä. Luodaanko tällaisissa tapauksissa työpaikoilla luottamusmiehen aseman kannalta kestävämpiä tilanteita, joissa luottamusmiehen asema on kestävä, jos työnantaja haluaa aloittaa paikallisen sopimisen. Ongelman välttämiseksi työpaikalle valitun luottamusmiehen tulisi edustaa kaikkia työpaikan työntekijöitä paikallisissa neuvotteluissa. Näin hänellä olisi vahva mandaatti käydä neuvotteluja työpaikoilla, joilla luottamusmies on valittu. Korjaus muuttaisi myös Suomea lähemmäs muiden Pohjoismaiden vahvaa luottamusmiesinstituutiota.

Luvun 4.1.7 lopussa (s. 54) mainitaan luottamusvaltuutetun asemaa suojaavana toimenä oikeus sopimusneuvottelujen aikana käsitellä sopimuksen merkitystä yhdessä henkilöstön kanssa. Tässä ei ole kyse suojaavasta toimesta, kysymys on vain paikallisen neuvottelun järjestämisproseduurista. Luottamusvaltuutetulla on lähtökohtaisesti huomattavasti heikompi neuvotteluasema luottamusmieheen nähden, koska häneltä puuttuu valtakunnallisen yhdistyksen suoma laillinen ja neuvottelutekninen tuki sekä painostusvoima.

4.1.8 Ehdotusten suhteessa oikeussuojamenettelyihin unohdetaan sanoa, että luottamusvaltuutetun oikeudellinen asema luottamusmieheen verrattuna on erityisen heikko. Jos paikallinen sopimus ei saa työehtosopimuksen oikeusvaikutuksia, sitä koskevat erimielisyydet ratkaistaan yleisessä, ei työtuomioistuimessa. Ilman tukena olevaa ammattiliittoa työntekijöiden kynnys viedä riita-asiaa omaa työnantajaa vastaan yleiseen tuomioistuimeen on hyvin korkea.

Tähän valta-asemien epätasa-arvoon voisi tuoda huojennusta Ruotsin tapaan tulkintaetuoikeuden myöntäminen työntekijöiden edustajalle työpaikalla. Ehdotettuun lainsäädäntöön Ruotsin mallinen käytäntö ei kuitenkaan sovi, koska Ruotsissa työpaikan tulkinnan tekee paikallinen ammattiosasto.

Tähän asti Suomessakin käytössä olleessa mallissa työehtosopimuksen toteutumista ovat valvoneet työsuojeluviranomaisten ohella työntekijä- ja työnantajajärjestöt. Ehdotetussa mallissa järjestäytymättömillä työpaikoilla valvonta jää pelkästään työsuojeluviranomaiselle, mikä ei tuota parannusta järjestäytymättömän kentän työehtosopimuksen valvontaan vaan lisää viranomaisen hallinnollista kuormitusta ilman, että hallituksen esityksessä esitetään lisäresursseja tähän tehtävään.

Vaikutukset ja muut toteuttamisvaihtoehdot

4.2 luku – Vaikutukset

Kohta 4.2.1 Vaikutukset yleensä, *kysymyksessä 1* nostetaan esille aiheellinen huoli siitä, että laissa säädetty mahdollisuus tehdä paikallinen sopimus muun kuin luottamusmiehen kanssa johtaisi palkansaajapuolen vaatimukseen poistaa paikallisen sopimisen mahdollisuus työehtosopimuksista. Tämä on reaalinen uhka; Teollisuusliitto uhkasi jo toteuttaa tämän seuraavalla työehtosopimuskierröksellä. Lakiehdotukseen sisällytetyt tiedonsaannin, henkilöstön edustajan valmiuksien kohottamisen sekä sopimuksen irtisanomismahdollisuuden kohdat eivät ole riittäviä turvatakeita riskin eliminoimiseksi, semminkin kun työnantajien itsensä osaamisen kohottamisen keinoista ei todeta HE:ssä mitään. Ei ole mahdollista, että järjestäytymättömillä työnantajilla, jotka ovat Suomessa tyypillisesti pienyrityksiä, itselläänkään olisi riittävää osaamista työlainsäädännön ja työehtosopimusten paikallisesta soveltamisesta huomioiden työsopimusoikeuden ja työehtosääntelyn juonteet ja pakottavat, puolipakottavat ja vähimmäispakottavat säännökset. Kokonaisuus on monimutkainen, ja juuri tästä syystä työmarkkinamallimme ydintä on sen edustuksellinen luonne. Työnantaja- ja tekijäliitot kouluttavat ja tukevat jäseniään ja työehtosopimusten tekeminen kuuluu niiden asiantuntijaosaamiseen (vrt. HE s. 44 - 45, Ahtela & Salminen). Toisaalta, mikäli HE:tä viedään eteenpäin, todellisia paikallisen sopimisen tes-kirjausten poistamista ehkäiseviä tekijöitä voisivat olla Ruotsin ja Saksan tapaiset työntekijöiden tulkintaetuoikeus- ja myötämääräämisoikeudet.

Kysymysten 2 ja 3 vastaukset antavat ymmärtää, että a) yrityskohtainen työehtosopiminen ei mainittavasti lisääntynyt ja b) "toisin sopimisen" oikeuden laajentaminen järjestäytymättömään kenttään ei heikennä yritysten kannustimia kuulua työnantajaliittoon. Luettuamme lakiesityksen emme voi olla tulematta päinvastaiseen johtopäätökseen. Lakiesitys nimenomaan tuottaa lisää kannusteita yrityskohtaiseen sopimiseen, ja se suorastaan houkuttelee solmimaan paikallisia sopimuksia järjestäytymättömässä kentässä. Nämä molemmat tekijät johtavat vääjäämättä tilanteeseen, jossa työnantajan ei kannata kuulua työnantajaliittoon.

Esityksessä on jäänyt kokonaan arvioimatta, mitä työnantajien nykyistä runsaampi siirtyminen järjestäytymättömään kenttään merkitsee. Toistaiseksi Suomessa ei ole vähimmäispalkkalakia, jolloin valtakunnallisten työehtosopimusten asettamat palkkatariffit määräävät vähimmäispalkat useimmilla aloilla (koskee vajaata 90 prosenttia palkansaajista). Niilläkin aloilla, jotka jäävät työehtosopimusten ulkopuolelle, tes-normit ohjaavat palkkakehitystä. Tämä mekanismi saattaa olla uhattuna, jos

työnantajaliittojen jäsenmäärän pudotessa myös useiden alojen yleissitovuus (alan järjestäytyneiden työnantajien palveluksessa on vähintään noin puolet alan työntekijöistä) rapautuu. Jos työehtosopimusten kattavuus laskee alle 80 prosentin, syksyllä 2022 säädetty Euroopan mimimipalkkadirektiivi vaatii hallitusta laatimaan yhteistyössä työmarkkinaosapuolten kanssa toimintasuunnitelman kattavuuden nostamiseksi takaisin yli tuon rajan (Valtioneuvosto 2022). Jos taas kattavuus jää kroonisesti paljon alhaisemmaksi, hallituksen tulee ryhtyä pohtimaan vähimmäispalkan lanseeraamista Suomen lainsäädäntöön.

Kohdassa 4.2.2 *Vaikutukset kansantalouteen* virheellisiä tai yksioikoisia tulkintoja annetuista lähteistä. S. 58 lähteestä Stokke (2008) on johdettu tulkinta (jota vahvistettu lähteillä Lundborg 2005 ja Garnero ym. 2020), jonka mukaan eritasoinen tuottavuuskehitys, vaihteleva työvoiman kysyntätilanne ja paikallistason erityistarpeet työnteon järjestämisessä olisivat yhteydessä korkeampaan tuottavuuteen. Lähteet kuitenkin kertovat eri asioista: Stokken (2005) pääsanoma on, että paikallisella sopimisella on voitu jakaa yritystason eritasoista tuottavuutta tehokkaasti. Lundborg (2005) Ruotsissa ja Garnero ym. (2020) Belgiassa tulevat kyllä johtopäätökseen, että paikallisen tason sopimisella voidaan saavuttaa joissakin työntekijäryhmissä lisääntynyttä tuottavuutta ja palkkojen nousua, mutta ongelma on, että korotukset eivät jakaudu tasaisesti tai että kohonnut tuottavuus ei aina kanavoidu palkankorotuksiin. Lisäksi Ruotsi ja Belgia ovat koordinoitun sopimisen maita, joten kyseisistä maista tehdyt tutkimukset (joissa paikallisesti sopivat vain ammattiliittojen luottamusmiehet, ja Belgiassa vain alakohtaisesti sovittua paremmista työehdoista) eivät sovi vertailukohdaksi tässä lakiuudistuksessa aiotulle Suomen mallille, jossa sopimisen alakohtainen koordinaatio heikkenee (ks. aiemmat kommenttimme) ja luottamusmiehen korvaa yhä useammin luottamusvaltuutettu (ks. myöhemmät kommentit).

Lähteistä Kauhanen ym. (2020) ja Kauhanen (2023) on annettu ymmärtää, että Suomessa paikallinen sopiminen olisi johtanut yrityksissä korkeampiin palkkoihin. Kummastakaan lähteestä ei voi vetää tällaista johtopäätöstä. Kauhanen ym. (2020) käsittelee pelkästään palkkahajontaa ja Kauhanen (2023) tulee johtopäätökseen, että siirtyminen paikalliseen sopimiseen on merkinnyt hieman parempaa palkkakehitystä vain paperiteollisuuden suorittavan työn tekijöille muiden alojen/työntekijäryhmien palkkakehityksen pysyessä entisellään.

Garneron (2021) tuloksia on sen sijaan tulkittu oikein, mutta kuten edellä olemme osoittaneet, “vahvasti koordinoitu alakohtaisesti hajautettu kollektiivisopimusmalli” ei tule toteutumaan, jos yleissitovuus rapautuu laajasti eri sektoreilla.

Samassa luvussa kohdassa *Vaikutukset yrityksiin* on kokonaan unohdettu mainita vaikutukset henkilöstöhallintoon. Yritysten henkilöstöhallintoihin täytyy muodostaa uusi paikalliseen sopimiseen erikoistunut osaamisfunktio. Isoissa yrityksissä - niissä jo käynnissä olevan paikallisen sopimisen ansiosta - tätä funktiota jo esiintyy, mutta lakimuutos on vakiinnuttamassa näitä prosesseja myös pieniin ja keskisuuriin yrityksiin, joissa ei lähtökohtaisesti ole resursseja tähän toimintaan. Sen lisäksi, että yrityksille tulee tarve lisärekrytoinneille alan osaamisen varmistamiseksi, niille tulee tarvetta myös ostaa näitä palveluja konsulttitoimistoilta. Lisäksi juristit tulevat saamaan lisätyötä paikallisten riitojen ratkaisemiseksi, koska järjestäytymättömän kentän työehtosopimusriidat menevät lähtökohtaisesti yleisten tuomioistuinten päätettäväksi. Niinpä fraasi “vähentää sopimiseen liittyvää hallinnollista taakkaa” tulisi muuttaa muotoon “lisää sopimiseen liittyvää hallinnollista taakkaa”.

Lisäksi tästä luvusta puuttuvat kokonaan *vaikutukset työntekijöiden asemaan*. Näitä vaikutuksia ei myöskään tyhjentävästi tuoda esille seuraavan alaluvun 4.2.3 kohdassa *Vaikutukset työelämään*. Erityisesti työntekijävaikutuksista pitäisi tuoda esille työntekijöiden asema tapauksessa, jossa järjestäytymätön työnantaja käyttää paikallisen sopimisen aloitetta ja mekanisme oman

liiketoimintastrategiansa jalkauttamiseen tai muulla tavoin yksipuoliseen työehtojen saneluun. Lakiehdotus antaa tällaiselle toiminnalle mahdollisuuden, koska se laajentaa “toisin sopimisen” (työehtojen *de facto* heikentämisen) mahdollisuuden yleissitovassa kentässä sijaitseville tai muuten järjestäytymättömille yrityksille, jolloin yrityksissä mahdollisesti oleva ammattiosasto ei voi saada selkänöjää liittotason välimiesmenettelystä, eikä se voi viedä mahdollisia riita-asioita työtuomioistuimeen vaan sen on edettävä yleisten tuomioistuinten kautta.

4.2.3 kohdassa *Vaikutukset työelämään* on faktavirhe: väitetään, että rahoitus-, it- ja metsäsektoreilla työntekijät ovat tyypillisesti vahvasti järjestäytyneitä. Vahva järjestäytyneisyys koskee vain metsäteollisuutta, kun taas rahoitus- ja it-sektorit ovat tyypillisesti heikosti järjestäytyneitä. Niillä ei siis ole hyviä edellytyksiä neuvotella paikallisesti muutoksia työläinsäädännön toisinsovittaviin ehtoihin, kuten esityksessä väitetään.

Samassa kohdassa myös - edelliseen kommenttiimme viitaten – on erheellistä väittää, että “Työpaikkatasolla sopimismahdollisuuksien laajenemisen voidaan odottaa parantavan työehtoja”. Kuten mainitsimme, “toisin sopimisen” mahdollisuuden laajentaminen järjestäytymättömään kenttään lisää työnantajan houkutusta sopia heikommista työehdoista.

Vaikutukset työelämään -kohdassa on aiheellisesti nostettu huoli valtakunnallisten työehtosopimusten edustavuuden heikentymisestä. Tämän riskin pienentämiseksi on esitetty, että hallituksen esityksessä luodaan toissijaisia mahdollisuuksia hyödyntää paikallisen sopimisen mahdollisuuksia myös järjestäytyneissä yrityksissä silloin, kun työehtosopimuksen määrittelemää henkilöstön edustajaa ei ole. Tällainen logiikka ontuu: lakiehdotuksessa myös täysin järjestäytymätön työnantaja saa saman edun. Siispä kannustin olla liittymättä työnantajaliittoon tai erota työnantajaliitosta säilyy.

S. 60 alaluvussa “Paikallisen sopimisen mahdollistaminen työpaikoilla, joissa ei ole luottamusmiestä” kerrotaan, että yleissitovan kentän yrityksistä vähemmistössä ovat ne, joissa työntekijöiden edustajaksi on valittu luottamusmies, ja tällöinkään se ei välttämättä edusta koko henkilöstöä. Tästä ei käsittäksemme muodostu ongelmaa edustavuudelle. On kyseenalaista, tulisiko enemmistössä järjestäytymättömän kentän yrityksistä edes valittua työntekijöiden edustajaa, koska tutkimuksen (Kainulainen 2020; Paanetoja 2023) mukaan luottamusmiehen tehtävä on hyvin vaativa ja siihen ei ole erityistä tunkua. “Koko työpaikan edustavuus” taas määritellään lainsäädännössä ja työehtosopimuksissa; luottamusmies voi olla koko henkilöstön edustaja myöskin tilanteessa, jossa vähemmistö työntekijöistä kuuluu ammattiliittoon, jos näin on sovittu. Paanetojan (2023, 99-100) Ruotsin mallia myötäilevä suositus olisi, että paikallisen sopimisen laajentuessa luottamusmiehen asemaa vahvistettaisiin lailla ja paikalliselle ammattiosastolle myönnettäisiin tulkintaetuoikeus paikallisen sopimisen kiistatilanteissa (fackligt tolkningsföreträde).

S. 62 kohdassa *Eri tekijöiden yhteisvaikutukset* arvioidaan ilman perusteluja, että esitys kokonaisuutena ei vaikuta työnantajan järjestäytymisasteeseen ja sitä kautta työehtosopimusten kattavuuteen. Nähdäksemme nimenomaan tässä piilee käsillä olevan lakiesityksen suurin riski. Paikallisen sopimisen “toisin sopimisen” mahdollisuuden laajentaminen järjestäytymättömään kenttään ja tähän saakka vain luottamusmiehelle säädettyjen toimintavaltuuksien salliminen luottamusvaltuutetulle tuottavat selkeän kannustimen työnantajalle olla liittymättä työnantajaliittoon.

Kohta *Vaikutukset tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen työelämässä* ei lainkaan käsitellä sitä, että käsillä olevan lakiehdotuksen suorana seurauksena on osan työntekijöistä työehtojen heikentyminen. “Toisin sopimisen” (heikommista työehdoista / semidispositiivisista asioista sopimisen)

mahdollistaminen sellaisille työnantajille, jotka eivät ole työnantajaliitossa ja jotka voivat valituttaa työpaikalle luottamusvaltuutetun (ilman ammattiliiton tukea) sopimaan paikallisesti näistä ehdoista, tulee tuottamaan tähänastista heikompia työehtoja näille työpaikoille. "Joustavammat mahdollisuudet sopia työehdoista" tarkoittaa siis käytännössä, että työnantajille tulee laajemmat mahdollisuudet sopia heikennyksiä työehtoihin. Periaatteessa toisena osapuolena olevan luottamusvaltuutetun ei tarvitsisi suostua työehtojen heikennyksiin, mutta ammattiliiton suojan ja turvan puuttuessa ns. pariteettiperiaate murtuu, jolloin hänellä ei ole enää yhtä vahvaa asemaa kuin luottamusmiehellä asettua työnantajan vaatimia sopimuksen kohtia vastaan.

Lakiesityksen ennakoimat *Vaikutukset työllisyyteen* oletetaan tapahtuvan tuottavuuden kehittymisen kautta. Kuten edellä jo osoitimme (ks. kommenttimme *Vaikutukset kansantalouteen* –kohdassa), paikalliselle sopimiselle ei ole kyetty osoittamaan tuottavuusvaikutuksia. Siten koko päätelmä työllisyyden lisäämisestä jää tyhjän päälle. Myöskään aiemmassa vertailevassa tutkimuksessa (Garnero 2021; Thommen 2022) ei ole osoitettu siirtymisen hajautetumpaan sopimisjärjestelmään parantavan työllisyyttä koordinoituun nähden.

5 luku - Muut toteuttamismahdollisuudet

[Näille yhteinen tekstiboksi]

Kohdassa 5.1 puuttuu kokonaan pohjoismaiseen malliin perustuva toteuttamismahdollisuus, jossa luottamusmiehen asemaa vahvistettaisiin sopijaosapuolena, vahvistaen luottamusmiehen ensisijaista sopijaosapuolimandaattia ja antaen ammattiosastolle tulkintaetuoikeus (ks. esim. Paanetoja 2023, 99-100).

Kohdassa 5.2 käydään läpi Ruotsin, Tanskan, Norjan ja Saksan sopimismalleja. Niiden käsittelyssä ei ole sinänsä mitään huomautettavaa, mutta huomio kiinnittyy siihen, mitä asioita näiden maiden sopimuskäytäntöjen yhteydessä ei mainita: kysymystä luottamusvaltuutetuista, paikallisen ammattiosaston tulkintaetuoikeudesta sekä myötämäärämisestä. Käsillä oleva lakiehdotus on antamassa luottamusvaltuutetulle yhtä laajat valtuudet paikallisessa sopimisessa kuin luottamusmiehelle; tällaiselle järjestelylle ei löydy analogiaa yllä mainituissa maissa. Sitä vastoin luottamusmiehen asemalle näissä maissa on vahva lainsäädännöllinen tuki, ja luottamusmies nähdään vahvasti ensisijaisena paikallisen sopimisen kumppanina. Vahvasta työntekijäliiton edustajan asemasta esimerkkinä Ruotsissa on paikallisella ammattiyhdistyksellä tulkintaetuoikeus useissa sopimusta koskevissa riita-asioissa (Paanetoja 2023, 100). Muissa Pohjoismaissa on Suomea kehittyneempi työpaikan yhteistoiminta ja Saksassa on Suomea kehittyneemmät myötämäärämisestä käytännöt yritysneuvostojen muodossa.

Vertailuun ei oteta maita, joissa on lakisääteisesti luotu ammattiliittojen luottamusmiesten rinnalle samanlaisin oikeuksin varustettu työntekijöiden edustusinstituutio. Tällainen esimerkki löytyy Virossa: siellä on mahdollisuus valita ammattiliiton luottamusmiehen sijaan kaikkien työntekijöiden vaaleilla valitsema työntekijäedustaja. Aihetta Virossa tutkineet Kallaste ja Jaakson (2005) havaitsivat, että työnantajat kohtelivat sekä ammattiliiton luottamusmiehiä että muuta henkilöstöedustajaa sopijaosapuolena lähinnä muodollisuuksina, ei aitoina sopimuskumppaneina. Muun henkilöstöedustajan valinnan alullepanijana Kallasten ja Jaaksonin tutkimissa tapauksissa oli yritysjohto. Maassa 2000-luvun alussa lanseerattu työpaikan sopimusedustajalainsäädäntö ei ole vahvistanut sopimusinstituutiota; voidaan jopa olettaa, että se on heikentänyt sitä. Ammattiyhdistyksiin järjestäytyminen on laskenut 14 prosentista vuonna 2000 vain neljään prosenttiin vuonna 2019; samaan aikaan työehtosopimusten kattavuus on laskenut 32:sta kuuteen prosenttiin (Kallaste 2023, 360). Viron lanseeraama malli on lähempänä Suomessa nyt

lainsäädäntömuutoksella suunniteltavaa mallia kuin Pohjoismaiden ja Saksan malli, joten työehtosopimisen tilanteen kehitystä tulee tarkastella pikemminkin Viron esimerkin kuin Pohjoismaiden ja Saksan esimerkkien kautta.

Pykälät ja säännökohtaiset perustelut

Työsopimuslaki

2 luvun 7a § - Yleissitovaan työehtosopimukseen perustuva paikallinen sopiminen

Lakimuutoksen kohta "...yleissitovuuskentässä luottamusmies edustaisi ainoastaan niitä työntekijöitä, jotka ovat voineet osallistua hänen valintaansa" on epämääräinen. Onko luottamusmiehellä mahdollisuutta solmia työehtosopimusta työpaikalla, jos hän edustaa vain ammattiliiton jäseniä? On ennakoitavissa, että tällaisissa tapauksissa työpaikalla syntyy tilanne, että luottamusmiehen asema on kestävä, jos työnantaja haluaa aloittaa paikallisen sopimisen. Ehdotamme lakiin korjausta, että työpaikalle valittu luottamusmies edustaa kaikkia työpaikan työntekijöitä paikallisissa neuvotteluissa. Näin hänellä olisi vahva mandaatti käydä neuvotteluja työpaikoilla, joilla luottamusmies on valittu. Korjaus muuttaisi myös Suomea lähemmäs muiden Pohjoismaiden vahvaa luottamusmiesinstituutiota.

13 luvun 3 § - Luottamusvaltuutettu

13 luvun 7§ - Poikkeaminen työehtosopimuksella

13 luvun 8 § - Yleissitovan työehtosopimuksen laista poikkeavat määräykset

Lakimuutoksen kohtaa, jossa säädettäisiin yleissitovaa työehtosopimusta noudattavalle järjestäytymättömälle työnantajalle mahdollisuus yleissitovaan työehtosopimukseen perustuvan paikallisen sopimuksen tekemiseen, ehdotamme muutettavaksi siten, että suljetaan pois mahdollisuus "toisin" sopimiseen semidispositiivisista eli puolipakottavista säännöksistä järjestäytymättömiltä yrityksiltä.

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

Opintovapaalaki

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 säätämisyjärjestys

Huomionne suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevasta asiasta

S. 79 mainitaan tutkimuskirjallisuudessakin (Kainulainen 2020; Paanetoja 2023) esiin nostettu seikka, että luottamusmieheksi ei välttämättä riitä halukkaita. Voidaan aiheellisesti kysyä, riittäisikö myöskään luottamusvaltuutetun – joka on edellä arvioimamme perustella vielä raskaampi pesti kuin luottamusmiehen - tehtävään sen enempää halukkuutta niillä työpaikoilla, joilla ei ole työntekijäedustusta. Asetelma, jossa yritysjohto haluaa paikallisen sopimuksen, mutta halukkuutta luottamusvaltuutetun tehtävään ei löydy, sisältää suuren riskin työnantajalähtöisestä luottamusvaltuutetun valintaprosessista (vrt. Viron varoittava esimerkki Kallaste & Jaakson 2005). Tässä yhteydessä ei voi puhua *työpaikkojen* epätasa-arvoisesta kohtelusta vaan työnantajien mahdollisuudesta hyödyntää työehtosopimuksen paikallisella tasolla mahdollistavia työehtoja heikentäviä klausuuleja epätasa-arvoisesti. Tulee huomioida, että maahanmuuttajataustaisen

työvoiman määrä lisääntyy, mihin liittyy riskejä työn teettämisestä heikoimmin mahdollisin ehdoin, lain ja työehtosopimusten rajoilla, ja jopa työvoiman hyväksikäytöstä. Mikä estää ja kuka valvoo jatkossa työnantajaa allekirjoittamasta kielitaidottomalla liittoon kuulumattomalla työntekijällä työ sopimuksen ohessa papereita luottamusvaltuutetun asemasta, koulutuksen saannista tätä tehtävää varten ja paikallisesta sopimuksesta?

Samalla sivulla on arvioitu, että työnantajille olisi muodostunut kannuste irtautua työntajaliitosta, jos paikallisen sopimisen mahdollisuudet olisi säädetty laajemmiksi yleissitovuus- kuin normaalisitovuuskentässä. Kuten edellä olemme toistuvasti todenneet, työnantajien vääränsuuntainen kannustin syntyy jo mahdollisuuksista paikalliseen sopimiseen yleissitovassa / järjestäytymättömässä kentässä.

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Huomionne voimaantulo- ja siirtymäsäännöksistä

Lähteet

Braakmann N. & Brandl B. (2020) The Performance of Collective and Individual Bargaining: A Comprehensive and Granular Analysis of Different Bargaining Systems on Company Productivity. International Labour Review. <https://doi.org/10.1111/ilr.12166>

Garnero A. (2021) The impact of collective bargaining on employment and wage inequality: Evidence from a new taxonomy of bargaining systems. European Journal of Industrial Relations 27 (2), 185–202. <https://doi.org/10.1177/0959680120920771>

Garnero A., Rycx F. and Terraz I. (2020) Productivity and Wage Effects of Firm-Level Collective Agreements: Evidence from Belgian Linked Panel Data. British Journal of Industrial Relations. doi: 10.1111/bjir.12525

Grimshaw D., Johnson M., Keizer A. and Rubery J. (2017) Chapter 11 The governance of employment protection in the UK: how the state and employers are undermining decent standards. Teoksessa Agnieszka Piasna & Martin Myant (toim.) Myths of employment deregulation: how it neither creates jobs nor reduces labour market segmentation. Brussels: ETUI. <https://www.etui.org/publications/books/myths-of-employment-deregulation-how-it-neither-creates-jobs-nor-reduces-labour-market-segmentation>

Kainulainen V. (2020) Ay-aktiivien uusi arki?: Ammatillisen edunvalvonnan muuttuvat käytännöt matalapalkkaisella ja naisvaltaisella yksityisellä palvelusektorilla. Väitöskirja. Yhteiskuntatieteiden tiedekunta, Tampereen yliopisto.

Kallaste E. (2023) Trade Unions in Estonia: Less than meets they Eye. Kirjassa J. Waddington, T. Müller & K. Vandaele (toim.) Trade Unions in the European Union. Bryssel: ETUI, 359-386.

Kallaste E. & Jaakson K. (2005) Töötajate kaasamine Eestis: Juhtimisuuringutele põhinev analüüs. Tallinn: Poliitikauuringute keskus PRAXIS.

Ojala S. & Sippola M. (2024) Uskomuksia vai tosiasiallisia muutostarpeita? Arvio hallituksen työpoliittisesta päätöksenteosta. Puheenvuoro, Työelämän tutkimus. Julkaistaan nrossa 1/2024. <https://journal.fi/tyoelamantutkimus>

Thommen Y. (2022) Reforms of collective bargaining institutions in European Union countries: Bad timing, bad outcomes? *European Journal of Political Economy* 71.
<https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2021.102066>

Valtioneuvosto (2022) EU:n vähimmäispalkkadiirektiivi hyväksyttiin – Suomi täyttää jo pääosin direktiivin vaatimukset. Työ- ja elinkeinoministeriön tiedote 4.10.2022 <https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/eu-n-vahimmaispaikkadiirektiivi-hyvaksyttiin-suomi-tayttaa-jo-paaosin-direktiivin-vaatimukset>

Veersma U., William L., Antunes B. and Symon G. (2017) Bargaining for Productivity: National Report UK. Project Report. European Commission. <https://gala.gre.ac.uk/id/eprint/17897/>