

# **Yleissitovuus, sopimis- järjestelmä & työpaikkatason sopiminen**

Oikeudellinen  
analyysi

Jaana Paanetoja & Viivi Vidgren

2019

STTK © 2019

ISBN 978-952-94-2671-3 (nid.)  
ISBN 978-952-94-2672-0 (PDF)

# SISÄLLYS

## ESIPUHE

### 1 ANALYYSIN KOHDE JA TOTEUTUS

### 2 TYÖSUHTEEN EHTOJEN MÄÄRÄYTYMISESTÄ

- 2.1 Työsuhteen kehittyminen
- 2.2 Työntekijän suojelun periaatteen ilmentymiä
- 2.3 Vähimmäispakottavuus
- 2.4 Paikallinen eli työpaikkatasolla tapahtuva sopiminen

### 3 YLEISSITOVUUS

- 3.1 Aluksi
- 3.2 Yleissitovuuden historiaa
- 3.3 Vuoden 1970 työsopimuslain säännös; puolesta ja vastaan esitettyä
- 3.4 Yleissitovuuteen liittyvät valtiosääntöoikeudelliset kannanotot
- 3.5 Suomen yleissitovuusjärjestelmä kansainvälisten velvoitteiden näkökulmasta
- 3.6 ”Yleissitovuus” kansainvälisesti
- 3.7 Nykyisen säännöksen arvostelua

### 4 TYÖPAIKKATASOINEN SOPIMINEN

- 4.1 Aluksi
- 4.2 Tutkimuksia, näkemyksiä ja kannanottoja
- 4.3 Selviytymislausekkeet osana paikallista sopimista
- 4.4 Lyhyt katsaus eräisiin Euroopan maihin
- 4.5 Lainsäätäjän innovaatio: työaikalain 10 §

### 5 ARVIOINTIA

#### 5.1 Yleissitovuus

- 5.1.1 Yleissitovan työehtosopimuksen noudattaminen lakiin perustuvana velvoitteena
- 5.1.2 Yleissitovuuden kokonaisuus ei ole ollut kritiikin kohteena
- 5.1.3 Keskustelua yleissitovuudesta ja sen vaikutuksesta voidaan pitää puutteellisena
- 5.1.4 Yleissitovuuden haitalliset vaikutukset?
- 5.1.5 Yleissitovuuden alan supistaminen?
- 5.1.6 Vähimmäispalkkalaki vaihtoehtona?
- 5.1.7 Yleissitovuudesta luopuminen?
- 5.1.8 Yleissitovuus ja perusoikeudet
- 5.1.9 Kehittämismahdollisuudet?

#### 5.2 Työpaikkatasoinen sopiminen

- 5.2.1 Suhtautuminen työpaikkatasoiseen sopimiseen

- 5.2.2 Työpaikkatasoisen sopimisen kustannusvaikutukset?
- 5.2.3 Onko keskustelun kohde oikea?
- 5.2.4 Paikallisen sopimisen edut määräävinä
- 5.2.5 Laajentamisen vaikutuksista
- 5.2.6 Työpaikkatasoisen sopimisen lisäämisen eri tavat ja keinot

### 5.3 Muita näkökohtia

- 5.3.1 Tosiasiallisen työmarkkinatoiminnan vaikutus
- 5.3.2 Kansainvälisen vertailun anti
- 5.3.3 Työehtosopimuslain 4 §:n 2 momentti
- 5.3.4 Suojan tarpeen lisääntyminen?
- 5.3.5 Työehtosopimusosapuolten päätösvalta
- 5.3.6 Työsopimuslain 2 luvun 10 §
- 5.3.7 Työpaikkatasoinen sopiminen yritysvastuun näkökulmasta

## LÄHTEET

## ESIPUHE

Tämä julkaisu perustuu Itä-Suomen yliopiston ja Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:n yhteistyönä toteutetun yleissitovuutta, sopimisjärjestelmää ja työpaikkatasoista sopimista koskeneen tutkimuksen loppuraporttiin. Käytännön työhön ovat osallistuneet työoikeuden dosentti Jaana Paanetoja ja oikeusnotaari, oikeustieteen ylioppilas Viivi Vidgren.

Teksti rakentuu kerroksittain, joten julkaisun loppupuolella esitettävät arvioinnit edellyttävät koko tekstin lukemisesta kronologisessa järjestyksessä.

Julkaisun tavoitteena on jatkaa keskustelua ja tuoda siihen mukaan kokonaisuuksia, samoin kuin kysymyksiä, joista osa on tähän mennessä sivuutettu.

Julkaisu on syntynyt kirjoittajien yhteistyönä. Jaksojen 3.2 ja 3.4 valtiopäiväasiakirjoihin perustuvat osuudet, samoin kuin jakso 4.2 ovat kuitenkin Viivi Vidgrenin kirjoittamia. Hän on myös vastannut niihin liittyvän aineiston hankkimisesta ja analysoinnista. Luvut 1–2 ja 5 ovat yksinomaan Jaana Paanetojan kirjoittamia.

Syyskuun 30. päivänä vuonna 2019

*Jaana Paanetoja*

*Viivi Vidgren*

## 1 ANALYYSIN KOHDE JA TOTEUTUS

Tämän analyysin kohteena on ensinnäkin Suomen yleissitovuusjärjestelmän kokonaisuus. Tässä yhteydessä pohditaan muun ohessa, miten järjestelmän hyödyt voitaisiin saavuttaa, jos työsopimuslain (55/2001) 2 luvun 7 §:n säännöstä supistettaisiin tai jos sen mukaisesta yleissitovuudesta luovuttaisiin kokonaan. Lisäksi tuodaan esille, millaisia epäkohtia muutokset voisivat synnyttää. Edellä mainittuja kysymyksiä tarkastellaan muun muassa selvittämällä yleissitovuusjärjestelmän säätämisen historiaa ja miten järjestelmää on puolustettu ja/tai vastustettu eri lainsäädäntövaiheissa, samoin kuin millaisia argumentteja työoikeudesta on ylipäänsä löydetävissä puolustamaan ja/tai vastustamaan yleissitovuutta. Tavoitteena on valottaa, millaista sisällöllistä dialogia voitaisiin käydä yleissitovuuden hyödyistä, haitoista, merkityksestä ja tarpeesta.

Toiseksi jäljempänä tarkastellaan työpaikkatasoisen eli paikallisen sopimisen alaa ja asemaa Suomen sopimisjärjestelmässä. Tavoitteena on arvioida mahdollisuuksia laajentaa työpaikkatasoista sopimista ja sen toteuttamiskeinoja. Tarkastelun pääpaino on työoikeudellisissa asioissa. Niiden ohella selvitetään kuitenkin myös sitä, kytkeytyykö sopimisjärjestelmään ja paikallista sopimista koskevaan aihepiiriin sellaisia perusoikeusnäkökohtia, joilla voitaisiin perustella sopimisen laajentamista entisestään niin sanotussa järjestäytymättömässä kentässä. Tässä yhteydessä tavoitellaan oikeudellisten puolesta ja vastaan -argumenttien esille tuomista.

Tarkastelu keskittyy kotimaiseen aineistoon. Sen ohella otetaan huomioon Pohjoismaiden ja eräiden Euroopan unionin jäsenmaiden järjestelmistä julkaistua aineistoa. Ulkomaisen aineiston esille tuomisen tavoitteena on mahdollistaa ensinnäkin uusien työsuhteen ehtojen sääntelyvaihtoehtojen hahmottelu sekä toiseksi pohdinta Suomen yleissitovuusjärjestelmästä verrattuna muihin maihin. Edellä mainittu osuus ja siinä tehdyt johtopäätökset perustuvat julkaistuihin aineistoihin ja näin ollen se on tiedon tasoltaan yleinen.

Analyysissa hyödynnetään pitkälti olemassa olevaa aineistoa (kuten lainvalmisteluasiakirjoja ja oikeuskirjallisuutta) ja tältä osin se lukeutuu metodiltaan niin sanottuun desk research -tutkimukseen. Tehtävän aikana ei siis ole hankittu uutta tietoa kyselyjen, haastattelujen tai vastaavien avulla.

Työssä on kaksi pääkohdetta: 1) Suomen yleissitovuusjärjestelmä ja 2) työpaikkatasoinen (eli paikallinen) sopiminen. Molemmat niistä liittyvät hankkeen kolmanteen teemaan eli sopimisjärjestelmään, toisin sanoen siihen, mikä asema, merkitys ja vaikutus muun ohessa yleissitovuudella ja työpaikkatasoisella sopimisella ylipäänsä on työsuhteen ehtojen määräytymisen järjestelmässä.

## 2 TYÖSUHTEEN EHTOJEN MÄÄRÄYTYMISESTÄ

Seuraavaksi selvitetään lyhyesti eräitä perusteita, jotka yhtäältä selittävät nykyisiä järjestelyjä ja valaisevat sääntelyn taustoja, ja jotka toisaalta on otettava huomioon arvioitaessa työehtosopimusten yleissitovuusjärjestelmää ja työpaikkatasoista sopimista.

### 2.1 Työsuhteen kehittyminen

Työsuhde oli alun perin – ennen teollistumista – statussuhde, jolla oli henkilöoikeudellinen luonne. Teollistumisen ja taloudellisen liberalismien edetessä työsuhde sai vapaan sopimussuhteen luonteen: työntekijän katsottiin vuokraavan työvoimaansa työnantajan käytettäväksi sovittua palkkaa vastaan. Taloudelliseen liberalismiin liittynyt vapaa sopiminen ei ollut kuitenkaan toimiva ratkaisu, sillä työntekijä ei kyennyt valvomaan etujaan riittävästi ja työvoima altistui väärinkäytöksille. Ratkaisuun pyrittiin kahdella tavalla: 1) valtio puuttui työnantajan ja työntekijän väliseen sopimusvapauteen lainsäännöksin ja 2) työntekijät järjestäytyivät ammattiliittoihin, jotta sopimustasapaino saavutettaisiin työsuhteen ehtoja määrättäessä.<sup>1</sup> Yksittäisen työntekijän tosiasiallinen työnantajaa heikompi asema sopijapuolena johti siis tarpeeseen suojella uudelleen työntekijää. Näin työsuhde muuttui jälleen statussuhteen luonteiseksi.<sup>2</sup>

Työsuhdetta voidaan siis edelleen luonnehtia statussuhteeksi, jossa työntekijää sopimussuhteen heikompana osapuolena suojataan pakottavilla säännöksillä. Nykyisessä statussuhteessa työsuhteen ehdot määräytyvät pääosin lakien ja työehtosopimusten perusteella. *Sarkon* mukaan työntekijän suojelun periaatteen toteutus ilmenee yhtäältä lainsäätäjän käyttäytymisenä ja toisaalta työehtosopimustoiminnassa. Lainsäädännössä ei ole puututtu työstä suoritettavien taloudellisten

<sup>1</sup> Sarkko 1980, s. 7–8.

<sup>2</sup> Ks. historiasta mm. Kairinen TYV 1988, s. 17–29. Ks. myös HE 291/1993 vp, s. 13, jossa kuvataan työsuhteen valaisevasti työsuhteen eri kehitysvaiheita, vaikka kysymys on virkasuhdelainsäädäntöä koskevasta esityksestä.

arvojen määriin vaan keskitytty varsinaisiin suojelunormeihin ja työntekijän taloudellista turvallisuutta koskeviin säännöksiin. Työehtosopimuksin on sitä vastoin ensisijaisesti ”pyritty takaamaan työntekijälle työstä vastikkeeksi suoritettavien taloudellisten etujen minimiit”.<sup>3</sup>

*Työoikeudellisen suojasäännösten oikeuspoliittisena periaatteena vaikuttaa tarve suojella työntekijää sopimussuhteen heikompana osapuolena. Tämä lähtökohta on otettava huomioon jäljempänä arvioitaessa mahdollisia sääntelyn muutoksia.*

*Lisäksi on huomattava, että lainsäädäntö ja työehtosopimustoiminta ovat toisiaan täydentäviä suojamekanismeja.*

## 2.2 Työntekijän suojelun periaatteen ilmentymiä

Työntekijän suojelun periaate on oikeuspoliittinen perustelu työntekijää suojaaville työlaeille. Suojasäännösten taustalla vaikuttaa siis tarve suojella työsuhteen heikompa osapuolta, työntekijää. Kyseistä periaatetta ilmentävät myös työsopimuslain<sup>4</sup> yleissitovuussäännös<sup>5</sup> ja työehtosopimuslain (436/1946) 4 §:n 2 momentti. Viimeksi mainitulla työehtosopimuksen normivaikutus on ulotettu sidottuisuuspiirin ulkopuolelle, minkä johdosta työnantaja pakotetaan noudattamaan itseään sitovaa työehtosopimusta työntekijäpuolen sidottuisuuspiiriä laajemmin. Säännöksen funktio on suojella sellaista työntekijää, joka ei ole työehtosopimukseen sidottu eikä millään tavoin ”tekemisissä” työehtosopimusosapuolten kanssa. Työntekijän suoja ei kuitenkaan ole työlakien säännösten ainoa funktio. Muun muassa edellä mainittujen säännösten suoja ulottuu myös työnantajiin, kuten jäljempänä selvitetään.

Työsopimuslain yleissitovuussäännöksellä lainsäätäjän on katsottu käyttäneen hyödykseen työehtosopimukseen sisältyvää työntekijöiden vähimmäistyöehtosuoja työehtosopimuskentän ulkopuolella. Kysymys on sääntelystä, jossa velvollisuus noudattaa osaa työehtosopimuksen normeista ulotetaan kokonaan siihen sidottujen tahojen ulkopuolelle. Säännös on ”samansukuinen” edellä mainitun työehtosopimuslain 4 §:n 2 momentin kanssa. Säännökset ovat yhtäläisiä myös siinä mielessä, että ne eivät velvoita työntekijää.

*Jo tässä yhteydessä on tuotava esille, että työehtosopimuslain 4 §:n 2 momenttia ei ole arvostelu samalla tavoin kuin työsopimuslain 2 luvun 7 §:n 1 momenttia, jolla*

<sup>3</sup> Sarkko 1980, s. 8.

<sup>4</sup> Tässä tarkoitetaan sekä vuoden 1970 työsopimuslain (320/1970) 17 §:n 1 momenttia että voimassa olevan työsopimuslain (55/2001) 2 luvun 7 §:n 1 momenttia.

<sup>5</sup> Sarkko (1980, s. 13) tuo selkeästi esille, että kysymys on oikeuspoliittiseen työntekijän suojeluperiaatteeseen rakentuvasta säännöksestä.



*kaikki työnantajat velvoitetaan noudattamaan vähintään yleissitovaksi vahvistettua työehtosopimusta. Tähän kysymykseen palataan jäljempänä.*

### 2.3 Vähimmäispakottavuus

Työlainsäädäntö on pääosin pakottavaa (absoluuttista/indispositiivista) – kysymys on kuitenkin niin sanotusta vähimmäispakottavuudesta. Laissa olevan säännöksen sisällöstä toisin sopiminen siten, että heikennetään työntekijän laintasoista suojaa edellyttää, että siitä on säädetty asianomaisessa laissa. Työntekijän etuja heikentävä sopimus on mitätön työsopimuslain 13 luvun 6 §:n 1 momentin perusteella riippumatta siitä, onko sopimus tehty työsopimusta solmittaessa tai myöhemmin työsuhteen aikana. Sama vaikutus on työnantajan yksipuolisesti päättämällä ehdolla.

Työntekijän suojelun periaate oikeuspoliittisena valintana on johtanut siihen, että laeissa on vain muutamia täysin tahdonvaltaisia (dispositiivisia) säännöksiä eli säännöksiä, joista voidaan siis poiketa sopimalla työntekijän etuja heikentäen.<sup>6</sup> Säännökset on muotoiltu ”ellei toisin sovita” tai ”ellei toisin ole sovittu” -tyyppisesti. Sopiminen voi olla joko työehtosopimustasoista tai työsopimustasoista eli työnantajan ja työntekijän välisellä työsopimuksella. Mitä tulee työntekijän laissa turvatun suojan *parantamiseen*, voidaan laissa turvattua suojaa vapaasti parantaa joko työehto- tai työsopimuksella tai työnantajan yksipuolisella päätöksellä – onhan työlainsäädännön tarkoituksena suojella työntekijää. Tästä mahdollisuudesta ei ole tarpeen edes mainita laissa.

Kuten todettu, täysin tahdonvaltaisia säännöksiä on vain muutamia. Sen sijaan työlaeissa on annettu valtakunnallisille työnantaja- ja työntekijäyhdistyksille (käytännössä liitoille) laajahkot mahdollisuudet poiketa laista työntekijän etuja heikentäen. Näitä säännöksiä, jotka mahdollistavat laista poikkeamisen, kutsutaan puolipakottaviksi eli semidispositiivisiksi säännöksiksi. Laista poikkeaminen tapahtuu liittojen keskinäisin työehtosopimuksin ja sen on perustuttava aina nimenomaiseen lain kelpuuttavaan säännökseen. Liittojen ohella sopimiskelpoisia ovat julkisen sektorin työnantajia edustavat viranomaiset.<sup>7</sup> Työsopimuslain 13 luvun 7 §:ssä luetteloidaan kaikki

<sup>6</sup> Työsopimuslaissa näitä säännöksiä on neljä: 2 luvun 12 §:n 1 momentti (palkka työnteon estyessä työnantajasta johtuvasta syystä) ja 13 §:n 1 momentti (palkanmaksuaika), 5 luvun 6 §:n 1 momentti (työhön paluu lomautuksen jälkeen) sekä 6 luvun 3 §:n 1 ja 2 momentit (yleiset irtisanomisajat).

<sup>7</sup> Valtion neuvotteluviranomainen tai muu valtion sopimusviranomainen, kunnallinen työmarkkinalaitos, evankelisluterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkkokunta, Suomen Pankki sekä Ahvenanmaan maakunnan maakuntahallitus ja Ahvenanmaan maakunnan kunnallinen sopimusvaltuuskunta.

ne työsopimuslain säännökset, joista voidaan poiketa toisin työehtosopimuksella. Vastaavanlainen säännös on myös työaikalain 40 §:ssä ja vuosilomalain 30 §:ssä.<sup>8</sup>

Työntekijän laissa säädettyihin etuihin ja oikeuksiin kajoaminen suhteellisen laajasti on mahdollistettu työehtosopimuksin jo 1960-luvulta lähtien. Tämä tapahtui ottamalla työlakeihin nimenomaisia kelpuutuksia, joiden nojalla lain muutoin absoluuttisista säännöksistä voidaan poiketa laissa asetettujen rajojen puitteissa työehtosopimuksella.

On huomattava, että puolipakottavat säännökset ovat pakottavia työsopimuskumppaneihin nähden, mutta eivät työehtosopimusosapuoliin nähden. Semidispositiivisuudella annetaan siis mahdollisuus siihen, että työehdot voidaan sovittaa kunkin työalan erityistarpeita myötäillen. Työntekijöiden intressien voidaan olettaa tulevan huomioon otetuiksi, kun sopimus solmitaan työehtosopimuskelpoisten valtakunnallisten tahojen välillä.<sup>9</sup>

On huomattava, että työehtosopimusta yleissitovuuden perusteella noudattava työnantaja voi soveltaa myös niitä työehtosopimuksen määräyksiä, joilla on poikettu lakiin perustuvan kelpuutuksen nojalla työntekijän etuja heikentäen lukuun ottamatta niitä määräyksiä, joiden toteuttaminen edellyttää paikallista sopimista (ks. esim. työsopimuslain 13 luvun 8 §).

*Yllä selvitetty säännösten luonne – osana koko työlainsäädännön rakennetta – vaikuttaa erityisesti jäljempänä selvitettävään mahdollisuuteen laajentaa työpaikkatasoista sopimista.*

## 2.4 Paikallinen eli työpaikkatasolla tapahtuva sopiminen

Paikallisen sopimisen käsite on peräisin valtakunnallisista työehtosopimuksista, eikä sille ole yhtä eikä yhtenäistä määritelmää. Perinteisesti paikallista eli työpaikalla tapahtuvaa sopimista kuvataan menettelyksi, jossa työehtosopimusosapuolten säännöstämiskompetenssia delegoidaan työehtosopimusmääräyksiin yrityksiin ja työpaikoille (ns. suppea määritelmä). Kysymys on siis siitä, että kollektiivisopimuksen määräyksillä siirretään sopimuksen sisäisesti sopimisvaltaa työpaikkatasolle. Mainitun kaltaisia paikallistasolla sopimisen mahdollistavia määräyksiä voi olla erilaisia.

*Saloheimo* puhuu viitetyöehtosopimukseen perustuvasta paikallisesta sopimisesta erotuksena yksittäisen työnantajan solmimiin ”talokohtaisiin” työehtosopimuksiin. Hän esittää neljä tyypillistä valtakunnallisissa työehtosopimuksissa käytettyä

<sup>8</sup> Ks. myös yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain (334/2007) 61 §.

<sup>9</sup> Paanetoja – Ruponen 2005, s. 19–23 ja siellä viitatu lähteet.

lauseketta, joilla sopimisvaltuus annetaan paikallistasolle. Ne ovat: toisin sopiminen, paikallisesti sovittavat vaihtoehdot, avoin kelpuutus ja sopimisvelvoite. Lisäksi viitetyöehtosopimuksessa voi olla määräyksiä paikallisen sopimuksen osapuolista ja määrämuodosta. Työehtosopimuksissa on mahdollista asettaa myös sopimuksen asiasisällölle tiettyjä edellytyksiä.<sup>10</sup>

Paikallisella sopimisella voidaan tarkoittaa myös muuta kuin suppean määritelmän mukaista sopimista. Tällöin paikallisella sopimisella tarkoitetaan myös lakiin perustuviin kelpuutuksiin perustuvaa työpaikkatasoista sopimista. Edelleen tähän *laajan paikallisen sopimisen* käsitteen piiriin kuuluvat niin sanotun normaalin sopimusautonomian perusteella syntyneet sopimukset ja jopa jo solmitun työ sopimuksen ehtojen muuttaminen sopimalla.<sup>11</sup>

Valtakunnallisiin työehtosopimukseen (tai virkaehtosopimukseen) perustuvalla mahdollisuudella poiketa paikallisesti eli työpaikkatasolla sopimuksen määräyksistä (toisin sopiminen) tai niitä kollektiivisopimusten määräyksistä, joiden toteutuminen ylipäänsä edellyttää, että asiasta sovitaan paikallisesti (sopimisvelvoite), on jo suhteellisen pitkä historia. Kysymys ei siis tältä osin ole uudesta ilmiöstä. Mainitun kaltaiset työehtosopimusmääräykset laajenivat yksityissektorilla merkittävästi 1990-luvulla. Metalliteollisuus (nykyisin teknologiateollisuus) on ollut teollisuuden puolella edelläkävijänä paikallisten sopimismahdollisuuksien laajentamisessa. Myös kunta-alalla paikallinen sopimismekanismi luotiin 1990-luvun alussa. Vaikka kiinnostus paikalliseen sopimiseen lisääntyi aiempaa voimakkaammin 1990-luvun laman aikana, oli työpaikkatasolla solmittu jo sitä ennen, vuosikymmenten ajan, sopimuksia, jotka perustuivat valtakunnallisen työehtosopimusten kelpuuttaviin määräyksiin.<sup>12</sup> Tässä mielessä paikallinen työpaikoilla tapahtuva sopiminen on siis ollut tuttua työmarkkinoilla ja vakiintunut osa sopimisjärjestelmää.

Viime vuosina paikallisesta sopimisesta on keskusteltu paljon, mutta tarkoittaen jotakin muuta kuin viitetyöehtosopimukseen perustuvaa työpaikkatasolla tapahtuvaa sopimista. Yksi osoitus paikallisen sopimisen saamasta aiempaa poikkeavasta sisällöstä oli pääministeri *Juha Sipilän* hallituksen ohjelman kirjaukset. Hallitus kannusti työelämän osapuolia luomaan paikallisen sopimisen toimintatapoja työpaikoille. Tavoitteena oli, että ”yrityksissä kyetään nykyistä laajemmin sopimaan paikallisesti kilpailukyvn parantamisesta, työllisyyden vahvistamisesta ja työsuhteen ehdoista, kuten palkoista, työajoista, työsuhteen purkamisen edellytyksistä, työaikapankin käytöstä,

<sup>10</sup> Saloheimo 2012, s. 19–20.

<sup>11</sup> Kairinen – Uhmavaara – Murto 2008, s. 17.

<sup>12</sup> Akava – EK – KiT – KT – SAK – STTK – VTML. Työsuojelurahasto: Tarve ja luottamus edistävät paikallista sopimista - tutkittuja kokemuksia. Turun yliopiston tutkimuksiin perustuva julkaisu.

sairauspoissaolojen vähentämisestä sekä työhyvinvointiin vaikuttavista kysymyksistä.”<sup>13</sup> Kun paikallinen sopiminen tuotiin esille keinona vaikuttaa kilpailukykyyn, viitattiin sillä luultavimmin muun tyyppiseen sopimiseen kuin mitä paikallisella sopimisella oli siihen asti työmarkkinoilla tarkoitettu.

Myös pääministeri *Antti Rinteen* hallituksen ohjelmassa on yhdeksi tavoitteeksi asetettu osapuolten keskinäiseen luottamukseen perustuvan paikallisen sopimisen lisääminen. Sen mukaan “(p)aikallista sopimista kehitetään huolehtimalla henkilöstön riittävästä tiedonsaannista ja vaikutusmahdollisuuksista, mikä on avainasemassa sopimisen vaatiman luottamuksen ilmapiiriin luomisessa. Paikallista sopimista edistetään työ- ja virkaehtosopimusjärjestelmän kautta tavoitteena joustavuuden ja turvan tasapainoinen yhdistäminen sekä työllisyyden ja kilpailukykyyn kehittäminen.”<sup>14</sup> Tässä yhteydessä paikallinen sopiminen näyttäisi tarkoittavan suppean määritelmän mukaista sopimista eli viitetyöehtosopimukseen perustuvaa työpaikkatason sopimista.

Työehtosopimusten ohella myös eräissä laeissa mahdollistetaan paikallinen sopiminen. Vuoden 1996 työaikalaisissa (605/1996) on paikallisen sopimisen mahdollistavia säännöksiä ja sen 10 ja 11 §:ssä säädetään yleissitovaan työehtosopimukseen perustuvasta säännöllistä työaikaa koskevasta paikallisesta sopimisesta. Samoin vuoden 2001 työsopimuslain (55/2001) sekä voimassa olevien vuosilomalain (162/2005) ja yhteistoimintalain (laki yhteistoiminnasta yrityksissä, 334/2007) eräät normit koskevat työpaikkatason sopimista. Niin ikään vuoden 2020 alussa voimaan tulevassa työaikalaisissa (872/2019) paikallisen sopimisen mahdollistavia säännöksiä: lain 36 ja 37 §:ssä säädetään voimassa olevaa lakia vastaavasti mahdollisuudesta sopia paikallisesti säännöllisestä työajasta yleissitovan työehtosopimuksen perusteella.

*Kuten yllä on tuotu esille, paikallinen sopiminen ei ole uusi ilmiö, vaan sillä on suhteellisen pitkä historia. Tässä yhteydessä paikallisella sopimisella tarkoitetaan liittotason työehtosopimukseen perustuvaa mahdollisuutta sopia työpaikkatasolla työehtosopimuksessa määritellyistä asioita ja usein myös siinä määritellyllä tavalla. Tällaisen sopimisen tarve ja funktio perustuvat työehtosopimusosapuolten yhteisymmärrykseen.*

*Viime aikojen keskusteluissa paikallisella sopimisella on kuitenkin tarkoitettu myös erityisesti työnantajan ja työntekijän keskinäistä mahdollisuutta poiketa muun ohessa yleissitovan työehtosopimuksen määräyksistä työntekijän etuja vähentäen.*

<sup>13</sup> Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 2015, s. 16.

<sup>14</sup> Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma, s. 134.

*Puhuttaessa paikallisesta sopimisesta olisi aina ensin syytä määritellä, mitä sillä tarkoitetaan.*

### 3 YLEISSITOVUUS

#### 3.1 Aluksi

Työsopimuslain (55/2001) 2 luvun 7 § on otsikoitu työehtosopimusten yleissitovuudeksi. Sen mukaan:

”Työnantajan on noudatettava vähintään valtakunnallisen, asianomaisella alalla edustavana pidettävän työehtosopimuksen (yleissitova työehtosopimus) määräyksiä niistä työsuhteen ehdoista ja työoloista, jotka koskevat työntekijän tekemää tai siihen lähinnä rinnastettavaa työtä.

Työsopimuksen ehto, joka on ristiriidassa yleissitovan työehtosopimuksen vastaavan määräyksen kanssa, on mitätön ja sen sijasta on noudatettava yleissitovan työehtosopimuksen määräystä.

Työnantaja, joka on työehtosopimuslain (436/1946) nojalla velvollinen noudattamaan työehtosopimusta, jonka toisena sopijapuolena on valtakunnallinen työntekijöiden yhdistys, saa 1 momentissa säädetystä poiketen soveltaa tämän työehtosopimuksen määräyksiä.”

Yleissitovuudesta puhutaan usein tarkoittaen ainoastaan yllä lainattua työsopimuslain 2 luvun 7 §:n 1 momenttia eli työnantajan velvollisuutta noudattaa työsuhteessa *vähintään* yleissitovan työehtosopimuksen määräyksiä. Yleissitovuus on kuitenkin tätä laajempi asia ja järjestelmä. Yleissitovan työehtosopimuksen noudattaminen ei tarkoita yksinomaan työntekijän etujen lisäystä, sillä työnantaja saa noudattaa myös niitä yleissitovan työehtosopimuksen määräyksiä, joilla työntekijän etuja on heikennetty. Poikkeuksena ovat kuitenkin ne määräykset, joiden toteuttaminen edellyttää paikallista sopimista (työsopimuslain 13 luvun 8 §). Yleissitovuuteen kuuluvat myös työsopimuslain 2 luvun 7 §:n 2 ja 3 momentit ja yleissitovuuden vahvistamista koskeva menettely, josta säädetään yleissitovuuden vahvistamisesta annetussa laissa (56/2001).

Työsopimuslain 2 luvun 7 §:n 2 momentissa säädetään ratkaisusta yleissitovan työehtosopimuksen määräyksen ja työsopimuksen ehdon väliseen ristiriitaan. Edelleen 3 momentilla mahdollistetaan yleissitovan työehtosopimuksen syrjäyttäminen tilanteissa, joissa työnantaja on sidottu työehtosopimuslain perusteella työehtosopimukseen, jonka työntekijäpuolella on solminut työntekijöiden liitto. Lisäksi on otettava huomioon se, että työsopimuslain 2 luvun 7 §:n 1 momentti

velvoittaa kaikkia työnantajia – ei siis pelkästään järjestäytymättömiä työnantajia – vaikka asia usein näin kategorisesti esitetäänkin.<sup>15</sup>

Edellä on jo tullut ilmi, että voimassa olevan työsopimuslain 2 luvun 7 §:ää edeltäneen vuoden 1970 työsopimuslain (320/1970) 17 §:n 1 momentin mukaisen yleissitovuuden taustalla vaikutti heikomman suojelun periaate. Vuoden 2001 työsopimuslain esitöissä ei kyseenalaisteta säännöksen tarvetta tai tarkoitusta, vaan yleissitovuutta pidetään eräällä tavoin ongelmattomana ja ”annettuna” välineenä tai tapana säätää työntekijöiden vähimmäissuojasta.<sup>16</sup> Perustelujen mukaan tarkoituksena oli vain vahvistaa aiempaa yksityiskohtaisemmin yleissitovuuden perusteet ja ”luoda samalla yleissitovuusjärjestelmän edellyttämää vakautta”.<sup>17</sup> Tämän vuoksi vahvistamismenettelystä säädettiin erillisessä laissa (työehtosopimusten yleissitovuuden vahvistamisesta annettu laki, 56/2001). Yleissitovuuden säädettiin siis perustuvan viranomaisen päätökseen sekä menettelyyn, jossa tutkitaan, täytyvätkö laissa säädetyt yleissitovuuden edellytykset. Suuri muutos voimassa olevaa säännöstä edeltävään tilanteeseen oli myös se, että yleissitovaksi vahvistetut työehtosopimukset ovat kaikkien saatavilla valtion säädöstietopankissa ([www.finlex.fi](http://www.finlex.fi)).<sup>18</sup>

### 3.2 Yleissitovuuden historiaa

Työehtosopimusten yleissitovuudesta säädettiin ensimmäisen kerran jo vuoden 1970 työsopimuslaissa.<sup>19</sup> Lakia koskeneessa hallituksen esityksessä<sup>20</sup> ei ollut kuitenkaan vielä

<sup>15</sup> Työehtosopimuslain nojalla työehtosopimusta noudattavalla eli järjestäytyneellä työnantajalla on kuitenkin eräin edellytyksin oikeus sivuuttaa yleissitova työehtosopimus. Tämä tulee kysymykseen kuitenkin ainoastaan silloin, kun työnantaja on sidottu sellaiseen työehtosopimukseen, jonka työntekijäpuolella on solminut työntekijöiden valtakunnallinen yhdistys. Näin ollen valtakunnallisen yhdistyksen alapuolella olevan ammattiosaston kanssa solmittu talo- tai yritysکوhtainen työehtosopimus ei syrjäytä työhön soveltuvaa yleissitovaa työehtosopimusta (työsopimuslain 2 luvun 7 §:n 3 mom.).

<sup>16</sup> Vaikka puhutaan vähimmäissuojasta, on otettava huomioon se, että yleissitovan työehtosopimuksen noudattaminen ei siis aina kuitenkaan johda työntekijän etujen parantamiseen. Ks. työsopimuslain 13 luvun 8 § sekä vastaavat työaikalain ja vuosilomalain säännökset, joiden perusteella voidaan noudattaa myös niitä laista sovittuja poikkeuksia, joiden toteuttaminen ei edellytä paikallista sopimista.

<sup>17</sup> HE 157/2000 vp, s. 73.

<sup>18</sup> Muun muassa SAK ry:n mukaan vuoden 2001 työsopimuslain yleissitovuussäännöksellä lisättiin oikeusturvaa ja -varmuutta sekä työntekijöiden että työnantajien kannalta. (SAK:n valtuusto 26.–27.5.2000, Reilu peli – samat säännöt, s. 3).

<sup>19</sup> Lain 17 §:n 1 ja 2 momentit: Työnantajan on työsopimuksessa tai työsuhteessa muuten noudatettava vähintään niitä palkka- ja muita ehtoja, jotka kyseessä olevasta tai siihen lähinnä rinnastettavasta työstä asianomaisen alan yleiseksi katsottavassa valtakunnallisessa työehtosopimuksessa on noudatettavaksi määrätty. Jos työsopimus joiltakin osiltaan on ristiriidassa sen kanssa, mitä 1 momentissa on säädetty, on työsopimus näiltä osiltaan mitätön ja niiden sijasta käyvät noudatettaviksi asianomaisen työehtosopimuksen vastaavat määräykset.

<sup>20</sup> HE 228/1969 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle työsopimuslaiksi ja laiksi huoneenvuokralain muuttamisesta. Komitea ehdotti palkan suuruudesta samanlaista säännöstä kuin vuoden 1922 työsopimuslaissa. Viimeksi mainitun mukaan palkka määrätty ensisijaisesti työsopimuksen tai työnantaja nähden sitovan työehtosopimuksen mukaan.

yleissitovuutta koskevaa säännöstä, vaan se lisättiin lakiin eduskuntakäsittelyssä. Taustalla olivat eduskunnassa tehdyt lakialoitteet<sup>21</sup> ja lakia valmistelleen vuoden 1969 Työsopimuslakikomitean mietintöön jätetyt eriävät mielipiteet.<sup>22</sup>

*Aarne Saarinen* ym. tekivät vuonna 1966 lakialoitteen, jolla he pyrkivät ennen kaikkea työntekijöiden aseman parantamiseen muun muassa rajaamalla työnantajan irtisanomisoikeutta.<sup>23</sup> He katsoivat, että tuolloin voimassa ollut työsopimuslaki (141/1922) oli vanhentunut muun muassa siksi, että laissa ei tunnustettu työehtosopimusten kasvanutta merkitystä. Aloitteessa kiinnitettiin huomiota lain 13 §:ään: jos työsopimuksen ehtoja ei voida toteen saattaa, on noudatettava paikkakunnan tapaa ja sellaisessa työssä tavanmukaista menettelyä. Lakialoitteen tekijät pitivät mainittua säännöstä epämääräisenä ja vanhentuneena ja esittivät sen tilalle seuraavaa muotoilua: ”13 § Työsopimuksen ehtoina noudatettakoon vähintään niitä ehtoja, jotka kyseessä olevasta tai siihen verrattavasta työstä asianomaisen alan työehtosopimuksessa on noudatettavaksi määrätty.”

Nimenomaisia vähimmäispalkkalakia koskevia lakialoitteita tehtiin ainakin neljä, joissa kaikissa pyrittiin yleiseksi katsottavan tai yleisen työehtosopimuksen avulla turvaamaan oikeudenmukainen ja kohtuullinen palkka.

*Pauli Puhakka* ym. tekivät lakialoitteen tuolloin voimassa olleen metsäpalkkalain selkeyttämiseksi.<sup>24</sup> Metsäpalkkalaki eli metsä- ja uittotöissä suoritettavasta palkkauksesta annettu laki (699/1964, metsäpalkkalaki) oli tullut voimaan 1.1.1965.<sup>25</sup>

Puhakan ym. aloitteen ”pääasiallinen merkitys on siinä, että alan työehtosopimusta on noudatettava myös niiden työnantajain, jotka eivät ole sopimukseen sidottuja”, mihin lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentti viittaa. Puhakka ym. ehdottivat muun muassa seuraavaa säännöstä: ”2 § Työnantaja on velvollinen suorittamaan vähintään sen suuruisen palkkauksen kuin metsä- ja uittotyössä voimassa oleva yleiseksi katsottava työehtosopimus<sup>26</sup> edellyttää – –.”

Metsäpalkkalakiin viitataan myös *Olavi Saarisen* ym. alakohtaisessa vähimmäispalkkalakialoitteessa ”Ehdotus laiksi maataloustöissä suoritettavasta

<sup>21</sup> Lakialoitteet nro 131 vp 1968 ja nro 94 vp 1969.

<sup>22</sup> Eriävät mielipiteet edustajilta V. Kuukkanen, Erkki Salomaa ja Kalevi Sadeluoto. Ks. historiasta myös Kahri–Vihma 1984, s. 81–83.

<sup>23</sup> Aarne Saarinen ym., lakialoite n:o 346 (29.4.1966) ”Ehdotus laiksi työsopimuslain muuttamisesta” (E529/66). Aloitteessa tuotiin esille, että ”(l)ain eräät säännökset turvaavat yksipuolisesti työnantajan edut ja antavat mahdollisuudet työntekijäin oikeuksia ja etuja polkevalle mielivallalle, jota jatkuvasti tapahtuu. Jotkut sanonnat laissa ovat työntekijöitä suorastaan loukkaavia ja halventavia.”

<sup>24</sup> Metsätyömies Pauli Puhakka ym., lakialoite n:o 353 (22.4.1966) ”Ehdotus laiksi metsä- ja uittotyössä suoritettavasta palkkauksesta”.

<sup>25</sup> Metsä- ja uittotyön palkkoihin puututtiin lainsäädäntöteitse jo vuonna 1961. Tämän määräaikaisen lain voimassaoloa pidennettiin ja sittemmin laki uudistettiin vuodeksi 1964. Tuossa vaiheessa silmällä pitäen järjestäytymättömiä työntekijöitä säädettiin siitä, että lakia on sovellettava myös työehtosopimustyömaalla järjestäytymättömiin työntekijöihin (HE 170/1964, s. 1). Metsäpalkkalaki kumottiin lailla 1505/1991. Hallituksen esityksessä HE 122/1991 vp todettiin, että muun muassa metsäpalkkalaki on vanhentunut työehtosopimusjärjestelmän kehityksen seurauksena.

<sup>26</sup> Aloitteessa ei määritellä tarkemmin, mitä ”yleiseksi katsottava” tarkoittaa.



palkkauksesta”<sup>27</sup>. Saarinen ym. ehdottivat muun ohessa 2 §:ksi säännöstä, jonka mukaan *työnantaja on velvollinen suorittamaan vähintään sen suuruisen palkkauksen, kuin maataloustyössä voimassa oleva yleiseksi katsottava työehtosopimus edellyttää.*

Lakialoitetta perusteltiin sillä, että työnantajien vähäisen järjestäytymisen johdosta alan työehtosopimusten ulkopuolelle jäi suurin osa työnantajista, mikä oli johtanut mielivaltaisiin palkkoihin. Ratkaisuksi ehdotettiin ”yleiseksi katsottavan työehtosopimuksen” määräysten ulottamista myös ei-järjestäytyneisiin työnantajiin.

Kolmannen alakohtaista vähimmäispalkkaa koskeneen lakialoitteen tekivät *Rainer Virtanen ym.*<sup>28</sup> Kuten Saarinen ym. edellä mainitussa lakialoitteessa, myös Virtanen ym. perustelivat aloitetta sillä, että suuri osa alan työnantajista jäi työehtosopimusten sidottuuspiiriin ulkopuolelle. ”Työntekijäin etujen turvaamiseksi olisi asia pyrittävä hoitamaan lainsäädäntöteitse.” Tämä tapahtuisi säätämällä niitä alan työnantajia sitova vähimmäispalkkalaki, jotka eivät ole sitoutuneet noudattamaan työehtosopimusta. Virtanen ym. ehdottivatkin 2 §:ksi seuraavansisältöistä säännöstä:

*Työnantaja, joka ei ole työehtosopimukseen sidottu, on velvollinen suorittamaan työntekijälle vähintään sen suuruisen palkkauksen kuin maatalouden ja puutarha-alan voimassa olevat, aloilla yleisiksi katsottavat työehtosopimukset edellyttävät.*

*Työehtosopimuksien puuttuessa noudatetaan aloilla viimeksi voimassa olleita työehtosopimuksia.*

Neljännän aloitteen, ehdotuksen varsinaiseksi ”vähimmäispalkkalaiksi”, tekivät *Eino Sämskilähti ym.*<sup>29</sup> Lakialoite erosi edellä mainituista siten, että se ei ollut alakohtainen vaan yleinen. Sen mukaan syy alhaiselle palkalle oli usein se, että työnantaja ei ollut työehtosopimukseen sidottu. Aloitteessa ehdotettiin, että järjestäytymättömänkin työnantajan olisi maksettava vähintään työehtosopimuksen mukaista palkkaa. Ehdotus 2 §:n säännökseksi oli seuraava:

2 §

*Työnantaja, jonka palveluksessa on muita kuin hänen oman perheensä jäseniä, on velvollinen suorittamaan työntekijälle vähintään sen suuruisen palkkauksen kuin kysymyksessä olevalla alalla voimassa oleva, yleiseksi katsottava työehtosopimus edellyttää.*

Edellä selostetuissa lakialoitteissa alhaisen palkkatason ja mielivaltaisen palkkauksen ratkaisuksi ehdotettiin nimenomaan työehtosopimusmääräysten ulottamista niihin työnantajiin, jotka eivät olleet sitoutuneet noudattamaan työehtosopimusta.<sup>30</sup> Toisin sanoen ”oikeudenmukaisen ja

<sup>27</sup> Puoluesihteeri Olavi Saarinen ym., lakialoite n:o 352 (29.4.1966) ”Ehdotus laiksi maataloustöissä suoritettavasta palkkauksesta”.

<sup>28</sup> Rainer Virtanen ym., lakialoite n:o 354 ”Ehdotus laiksi vähimmäispalkkoista maatalouden ja puutarha-alan töissä”.

<sup>29</sup> Eino Sämskilähti ym., lakialoite n:o 355 (27.4.1966) ”Ehdotus vähimmäispalkkalaiksi”. Myös tässä aloitteessa viitataan metsäpalkkalakiin.

<sup>30</sup> Lakialoitteet ovat sanamuodoltaan yhteneviä. Jokaisessa mainitaan ”oikeudenmukainen ja kohtuullinen palkkataso” ja ”yleiseksi katsottava työehtosopimus”.

kohtuullisen palkkatason” turvaamiseksi ehdotettiin työehtosopimusten yleistä vaikutusta eli yleissitovuutta, vaikka yleissitovuus-ilmaisua ei vielä tuolloin käytetty.

Ennen yleissitovuudesta säätämistä työ sopimuslakia muutettiin vuoden 1967 valtiopäivillä. Tässä vaiheessa ei kuitenkaan edes sivuttu yleissitovuutta vaan säädettiin työntekijän irtisanomissuojaan liittyvistä asioista.<sup>31</sup>

Myös vuoden 1968 valtiopäivillä tehtiin aloitteita työ sopimuslain muuttamiseksi. *V. R. Virtanen* ym. tekivät valtiopäivillä 1968 lakialoitteen työ sopimuslain muuttamisesta.<sup>32</sup> Aloite oli lähes identtinen *A. Saarisen* vuoden 1966 valtiopäivillä tekemän aloitteen kanssa.<sup>33</sup> Ehdotuksen 13 § koski työehtosopimuksen yleissitovuutta:

*13 §*

*Työsopimuksen ehtoina noudatettakoon vähintään niitä ehtoja, jotka kyseessä olevasta tai siihen verrattavasta työstä asianomaisen alan työehtosopimuksessa on noudatettavaksi määrätty.*<sup>34</sup>

Edelleen vuoden 1969 valtiopäivillä tehtiin esityksiä työ sopimuslain muuttamiseksi. *Olavi Laine* ym. tekivät lakialoitteen koskien jälleen työ sopimuslain muuttamista.<sup>35</sup> Aloite oli pitkälti yhtenevä edellä mainittujen *A. Saarisen* lakialoitteen n:o 346 ja *V. R. Virtasen* aloitteen n:o 131 kanssa. Aloitteessa ehdotettiin siis vuoden 1922 työ sopimuslain 13 §:ää muutettavaksi siten, että ”paikkakunnan tavan ja tavanmukaisen menettelyn” sijaan ”työsopimuksen ehtoina noudatettakoon vähintään niitä ehtoja, jotka kyseessä olevasta tai siihen verrattavasta työstä asianomaisen alan työehtosopimuksessa on noudatettavaksi määrätty.”<sup>36</sup>

Työsopimuslakikomitea, jonka hallitus oli asettanut jo työ sopimuslain osittaisuudistuksen yhteydessä, sai työnsä valmiiksi vuonna 1969.<sup>37</sup> Hallitus antoi siihen perustuvan esityksenä

<sup>31</sup> HE 153/1967 vp, s. 1. Eduskunta edellytti vastauksessaan E942/67 hallituksen kiirehtivän työ sopimuslain muutoksia valmistelevalle komitealle työtä niin, että sanotun lain kokonaisuudistus saataisiin eduskunnalle käsiteltäväksi vuoden 1968 valtiopäivillä.

<sup>32</sup> *V. R. Virtanen* ym. lakialoite n:o 131 (9.2.1968) ”Ehdotus laiksi työ sopimuslain muuttamiseksi” (E57/68).

<sup>33</sup> *Tosin A. Saarinen* oli yksi aloitteen n:o 131 allekirjoittaneista. *A. Saarisen* lakialoite n:o 346, jossa *A. Saarinen* ym. ehdottivat muun muassa työehtosopimuksen yleissitovuutta, oli työehtosopimuksen osittaisuudistuksen yhteydessä hylätty. Osittaisuudistuksen toteuttavan samaa tavoitetta (työntekijän suojeleminen), mikä pitääkin paikkansa irtisanomissuojan osalta. Lakialoitteen ehdotus koskien yleissitovuutta jäi kuitenkin huomiotta. Ks. sosiaalivaliokunnan mietintö N:o 19 hallituksen esityksen johdosta laeiksi työ sopimuslain ja sairausvakuutuslain muuttamisesta.

<sup>34</sup> Ehdotus oli identtinen *A. Saarisen* lakialoitteen (n:o 346) 13 §:n kanssa.

<sup>35</sup> *Olavi Laine* ym., lakialoite n:o 94 (12.2.1969) ”Ehdotus laiksi työ sopimuslain muuttamisesta”.

<sup>36</sup> Muotoilu oli sama kuin *A. Saarisen* ja *V. R. Virtasen* aloitteissa. Ehdotus pysyi siten samansisältöisenä vuoden 1966 valtiopäiviltä lukien.

<sup>37</sup> Työsopimuslakikomitean mietintö 1969: A 25.

työsopimuslain kokonaisuudistuksesta.<sup>38</sup> Kuten jo edellä tuotiin esille, ei vuoden 1970 työsopimuslakia koskeneessa hallituksen esityksessä ollut yleissitovuutta koskevaa säännöstä<sup>39</sup>, mutta se lisättiin lakiin sosiaalivaliokunnassa. Näin ollen hallituksen esityksessä ei voi olla perusteluja yleissitovuussäännökselle.<sup>40</sup> On huomattava, että säännöksen otsikkona oli ”yleissäännös työnantajan velvollisuuksista” – ei siis työehtosopimusten yleissitovuus, kuten voimassaolevassa työsopimuslaissa.

Sosiaalivaliokunta ehdotti uudeksi 17 §:ksi seuraavansisältöistä säännöstä:<sup>41</sup>

*17 § Yleissäännös työnantajan velvollisuuksista (uusi)*

*Työnantajan on työsopimuksessa tai työsuhteessa muuten noudatettava vähintään niitä palkka- ja muita ehtoja, jotka kyseessä olevasta tai siihen lähinnä rinnastettavasta työstä asianomaisen alan yleiseksi katsottavassa valtakunnallisessa työehtosopimuksessa on noudatettavaksi määrätty.*

*Jos työsopimus joiltakin osiltaan on ristiriidassa sen kanssa, mitä 1 momentissa on säädetty, on työsopimus näiltä osiltaan mitätön ja niiden sijasta käyvät noudatettaviksi asianomaisen työehtosopimuksen vastaavat määräykset.*

*Työnantajan on kohdeltava työntekijöitään tasapuolisesti, niin ettei ketään perusteettomasti aseteta toisiin nähden eri asemaan syntyperän, uskonnon, sukupuolen, iän, poliittisen tai ammattiyhdistystoiminnan taikka muun näihin verrattavan seikan vuoksi.<sup>42</sup>*

Sosiaalivaliokunnan mukaan oli tärkeää, että kaikille työntekijöille maksetaan tietty vähimmäispalkka työnantajan järjestäytyneisyydestä riippumatta, ja että tällainen palkka vastaa palkkaa, joka kyseessä olevasta tai siihen lähinnä rinnastettavasta työstä asianomaisen alan yleiseksi katsottavassa valtakunnallisessa työehtosopimuksessa on määrätty noudatettavaksi. Valiokunta totesi saman koskevan myös muita työnantajan työsopimuksessa tai työsuhteessa muuten

<sup>38</sup> HE 228/1969 vp, s. 1.

<sup>39</sup> Hallitus esitti työsopimuslain 17 §:n 1 momentiksi seuraavaa:

17 § Palkan määrä ja lajit. Työnantajan on maksettava työntekijälle palkka, josta on sovittu työsopimuksessa tai muussa työnantajaa työntekijään nähden sitovassa sopimuksessa. Jollei palkkaa ole näin määrätty, työntekijälle on maksettava tavanomainen ja kohtuullinen palkka.

<sup>40</sup> Hallituksen esityksessä HE 228/1969 vp, s. 5 todetaan, että sopimuksena tulee kysymykseen työnantajan ja työntekijän välisen työsopimuksen ohella työnantajaa sitova työehtosopimus. Siinä ei kuitenkaan viitata, että työnantajan tulisi noudattaa työehtosopimusta järjestäytymättömyydestään huolimatta.

<sup>41</sup> SoVM 33/1969 vp, s. 7–8. Sosiaalivaliokunta siirsi hallituksen esityksessä olleen 17 §:n osittain 18 §:ksi ja 17 § muutettiin siihen muotoon kuin se oli vuoden 1970 työsopimuslaissa.

<sup>42</sup> Muotoilu on sama kuin Erkki Salomaan komiteamietintöön jättämässä eriävässä mielipiteessä, ks. Työsopimuslakikomitean mietintö 1969: A 25, s. 67.

noudatettavia ehtoja.<sup>43</sup> Tästä syystä lain 17 §:n 1 momentti ehdotettiin muotoiltavan niin, että siinä säädetään palkan ohella muiden ehtojen noudattamisesta. Koska valiokunnan tekemät muutokset eivät olleet hallituksen käsiteltävinä, eikä niitä tämän vuoksi oltu voitu laatia kaikissa kohdin työelämässä esiintyvien erityistilanteiden vaatimaan muotoon, edellytti valiokunta hallituksen seuraavan säännösten soveltuvuutta työelämään ja tarvittaessa antamaan eduskunnalle esityksiä säännösten edelleen kehittämiseksi.<sup>44</sup>

Sosiaalivaliokunnan mietintöön jätettiin kaksi vastalauseetta, joista ensimmäisessä *Pekka Haarla* ja *Jouni Apajalahti* kritisoivat ehdotettua 17 §:n 1 momenttia. Heidän mukaansa oli selvä, että säännös ei ollut pelkkä vähimmäispalkkasäännös, vaan se koski olennaisesti laajempaa kokonaisuutta. He totesivat: ”Sen mukaan olisi järjestäytymättömänkin työnantajan noudatettava kaikkia asianomaista työtä koskevia työehtosopimusten määräyksiä. Työehtosopimuksia olisi lisäksi sovellettu sellaisessakin työssä, jota ne soveltamisalansa puolesta eivät edes koske, mutta joka olisi sopimuksessa tarkoitettuun työhön tarkemmin määrittelemättömin perustein verrattavaa.” Haarlan ja Apajalahden mukaan ”erittäin laajakantoisen järjestelyn toteuttaminen lyhyellä säännöksellä työsopimuslaissa ei edes käytännöllisistä syistä ole mahdollista.” He toivat esille muun muassa seuraavat epäkohdat: säännös johtaa oikeudelliseen sekavuuteen sen suhteen, mitä on pidettävä asianomaisen alan työehtosopimuksena, työehtosopimuksista johtuvien riitojen selvittäminen vaikeutuisi, osa työntekijöistä jäisi työrauhavelvoitteen ulkopuolelle ja yleissitovuus tulisi voimaan automaattisesti. Haarlan ja Apajalahden mukaan säännös, jolla vähimmäistyöehtojen määrittely delegoidaan työmarkkinajärjestöille, oli epämääräinen, tulkinnanvarainen ja sen toteuttaminen käytännössä johtaisi erittäin suuriin vaikeuksiin. Haarla ja Apajalahti ehdottivat, että lain 17 § muotoiltaisiin siten kuin se oli hallituksen esityksessä.<sup>45</sup>

Toisessa vastalauseessa *Ingvar S. Melin* katsoi Haarlan ja Apajalahden tavoin, että sosiaalivaliokunnan ehdotus lain 17 §:ksi johtaisi lukuisiin epäkohtiin. Melinin mukaan säännöksestä seurasi ”melkoinen oikeudellinen sekavuus, kun yksinomaan jo sen seikan selvittäminen, mitä olisi pidettävä alan yleiseksi katsottavana valtakunnallisena työehtosopimuksena, tuottaa merkittäviä vaikeuksia.” Myös Melin kritisoi työmarkkinajärjestöille annettua valtaa määrätä työsuhteen vähimmäishdoista järjestäytymättömiä työnantajia sitovasti.<sup>46</sup> Melin ehdotti 17 §:n 1 momentin sisällöksi seuraavaa:

#### 17 §

*Työnantajan on maksettava työntekijälle, ellei siitä, mitä vähimmäispalkasta erikseen säädetään, muuta johdu, palkka, josta on sovittu työsopimuksessa tai muussa työnantajaa työntekijään nähden sitovassa sopimuksessa.*

<sup>43</sup> SoVM 33/1969 vp, 6 viitataan muiden muassa V. R. Virtasen ym. lakialoitteeseen n:o 131 ja O. Laineen ym. lakialoitteeseen n:o 94 todeten, että ehdotukset on pääosin sisällytetty sosiaalivaliokunnassa tehtyihin muutoksiin.

<sup>44</sup> SoVM 33/1969 vp, s. 2–3.

<sup>45</sup> SoVM 33/1969 vp. Vastalauseita I, s. 12–13.

<sup>46</sup> SoVM 33/1969 vp. Vastalauseita II, s. 17.

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan<sup>47</sup>, että sosiaalivaliokunnan muotoilema 17 § ei edellyttänyt perustuslain säätämisyjärjestyksessä tapahtuvaa käsittelyä (koska vähimmäispalkkasäännökset kuuluvat työväensuojelua koskevan lainsäädännön piiriin). Laki voitiin siis käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.<sup>48</sup>

Lakiehdotuksen ensimmäisessä käsittelyssä keskustelua ei syntynyt.<sup>49</sup> Ehdotus lähetettiin suureen valiokuntaan, joka yhtyi sosiaalivaliokunnan mietintöön.<sup>50</sup>

Toisessa käsittelyssä keskusteltiin ehdotetun lain 17 §:stä.<sup>51</sup> Sosiaalivaliokunnan puheenjohtaja, edustaja *Matilainen* totesi, että käsitykset ns. vähimmäispalkkasäännöksen merkityksestä ja tarpeellisuudesta olivat menneet osittain pahasti ristiin. Hän totesi, että valiokunnan huomattava enemmistö oli kuitenkin pitänyt säännöstä tärkeänä.<sup>52</sup> Lakialoitteen työsopimuslain muuttamiseksi tehnyt V. R. Virtanen ei ottanut selkeästi kantaa 17 §:ään, vaan totesi sosiaalivaliokunnan muuttaneen esitystä, mikä yhdessä muiden uudistusten kanssa oli ”askel oikeaan suuntaan”.<sup>53</sup> Sosiaalivaliokunnan mietintöön vastalauseen jättänyt Haarla totesi lain olevan ”hallituksen esityksestä huononnettu painos”. Hänen mukaansa laki ei ainakaan paranna työntekijöiden asemaa ja että laki tulee aiheuttamaan ”erittäin paljon sekaannusta ja häiriötä työmarkkinoilla”. Haarla kannatti vähimmäispalkkakysymysten selvittämistä niiden työntekijöiden osalta, jotka ovat työehtosopimusten ulkopuolella, mutta järkevällä tavalla.<sup>54</sup> Edustaja *Lagerroos* puolestaan katsoi, ettei lain 17 § tule aiheuttamaan sekaannusta vaan se, että ”ne työnantajat, jotka ovat selkeää alipalkkausta harjoittaneet verrattuna työehtosopimusten mukaisiin palkkoihin, saadaan järjestykseen.”<sup>55</sup>

Eduskunta edellytti sosiaalivaliokunnan tavoin hallituksen seuraavan uusien säännösten soveltuvuutta ja vaikutusta työelämään sekä tarvittaessa antavan eduskunnalle esityksiä säännösten edelleen kehittämisestä.<sup>56</sup> Eduskunta jätti lain 17 §:n sellaiseksi kuin sosiaalivaliokunta oli sen muotoillut.

<sup>47</sup> PeVL 3/1969 vp.

<sup>48</sup> Kahri ja Vihma 1984, s. 97 korostavat, että perustuslakivaliokunta käsitteli asiaa vain vähimmäispalkkasäännöksenä. Ks. myös PeVL 41/2000 vp, s. 3 alaviite 1.

<sup>49</sup> Valtiopäivät 1969 Pöytäkirjat III, istunnot 111-151 (joulukuun 9. päivästä 1969 helmikuun 27. päivään 1970), s. 3433–3448.

<sup>50</sup> Suuren valiokunnan mietintö n:o 274 hallituksen esityksen johdosta työsopimuslaiksi ja laiksi huoneenvuokralain muuttamisesta.

<sup>51</sup> Valtiopäivät 1969 Pöytäkirjat III, istunnot 111-151 (joulukuun 9. päivästä 1969 helmikuun 27. päivään 1970), s. 3433–3448.

<sup>52</sup> Em. pöytäkirja, s. 3433.

<sup>53</sup> Valtiopäivät (1969) Pöytäkirjat III, istunnot 111-151 (joulukuun 9. päivästä 1969 helmikuun 27. päivään 1970), s. 3437.

<sup>54</sup> Em. pöytäkirja, s. 3438.

<sup>55</sup> Em. pöytäkirja, s. 3440.

<sup>56</sup> E281/70 vp.

Eduskunnassa ei mainituissa yhteyksissä tai käsiteltäessä vuoden 1970 työsopimuslain säätämistä esitetty yksityiskohtaisia perusteluja työehtosopimusten yleissitovuudelle.<sup>57</sup> Lähtökohtaisesti kysymys oli tarpeesta säätää työntekijöiden vähimmäispalkasta. Ehdotettujen säännösten muotoilut viittaavat kuitenkin siihen, että tavoitteena oli ulottaa ”yleinen” vaikutus palkkaehtojen ohella myös muihin työsuhteen ehtoihin.<sup>58</sup> Sittemmin voimaan tullut vuoden 1970 työsopimuslain 17 §:n 1 momentilla työnantaja velvoitettiin noudattamaan ”palkka- ja muita ehtoja”. Sen myötä on ollut selvää, että säännöksen mukainen yleissitovuus ei rajoittunut pelkästään palkanormeihin vaan myös muihin työsuhteen ehtoihin.<sup>59</sup>

Vuoden 1970 työsopimuslain yleissitovuussäännöksestä on kerrottu aiheutuneen erilaisia tulkinta- ja soveltamisvaikeuksia sekä erimielisyyksiä. Yhtenä syynä tähän oli edellä kuvattu yleissitovuussäännöksen historia. Kun säännös lisättiin lakiin vasta eduskunnassa ”ilman perusteellista valmistelua”<sup>60</sup>, ei sille ollut laadittuna valmisteluvaiheessa yksityiskohtaisia perusteluja kuten muille työsopimuslain säännöksille. Käytännön ongelmana oli muun ohessa se, että yleissitovia työehtosopimuksia ei vahvistettu erikseen – tosin työsuojeluviranomaiset laativat ja pitivät lähinnä valvontatarkoituksia varten luetteloa valtakunnallisista yleiseksi katsottavista työehtosopimuksista.<sup>61</sup> Luettelon sisällöstäkin on kerrottu syntyneen kiistoja.<sup>62</sup> Yleissitovia työehtosopimuksia ei ollut myöskään yleisesti saatavilla, mikä vaikeutti olennaisesti niiden sisällön tuntemista ja noudattamista.

### 3.3 Vuoden 1970 työsopimuslain säännös; puolesta ja vastaan esitettyä

Kuten jo tuli ilmi, vuoden 1970 työsopimuslain yleissitovuussäännöksen eduskuntakäsittelyssä esitettiin useita näkemyksiä säännöksen puolesta ja sitä vastaan. Tavoite ja halu ulottaa työehtosopimusten vaikutus yleissitovuussäännöksellä työehtosopimusten sidottuisuuspiirin ulkopuolelle painottuivat asiaa koskevissa säännöstä edeltäneissä aloitteissa, joita on myös selvitetty yllä.

<sup>57</sup> SoVM 33/1969 vp, s. 2–3. Ks. tältä osin myös Tiitinen – Kröger 2012, s. 227 ja siellä olevat viittaukset.

<sup>58</sup> Mm. työsopimuslakikomitean mietintöön jätetyssä eriväessä mielipiteessä ehdotettiin säännöstä, jonka mukaan ”palkoissa ja muissa työsuhteen ehdoissa” tulisi noudattaa vähintään niitä ehtoja, joita asianomaisen alan työehtosopimuksissa on sovittu. Jäsen Salomaan erivä mielipide. Työsopimuslakikomitean mietintö 1969: A 25, s. 67. Ks. myös Tiitinen – Kröger 2012, s. 227 ja erityisesti alaviite 113, samoin kuin siinä viitattu Tiitisen artikkeli Oikeuslehdessä.

<sup>59</sup> Ks. mm. Sarkko, 1980, s. 257–259.

<sup>60</sup> HE 157/2000 vp, s. 72.

<sup>61</sup> Ks. epäselvyyksistä mm. Koskinen 1986, s. 157–165 ja oikeuskanslerin antama huomautus OKA 26.5.1998, dnro 911/1/97.

<sup>62</sup> Tiitinen – Kröger 2012, s. 234.

Sarkko esitti oikeuskirjallisuudessa merkittävimmän yleissitovuuteen varauksellisesti tai negatiivisesti suhtautuneen näkemyksen. Hänen mukaansa vuoden 1970 työsopimuslain yleissitovuussäännös oli epäonnistunut monin kohdin. Ensimmäkin yleissitovuus syntyi suoraan lain nojalla, mikä oli omiaan aiheuttamaan sekaannusta sen suhteen, mikä työehtosopimus katsotaan yleissitovaksi. Sarkon mukaan parempi ratkaisu olisi ollut se, että julkisoikeudellinen elin olisi julistanut työehtosopimuksen yleissitovaksi.<sup>63</sup> Toiseksi Sarkko piti työnantajien kannalta erittäin ongelmallisena sitä, ettei yleissitovan työehtosopimuksen ulkopuolelle oltu rajattu niitä työnantajia, jotka olivat sidottuja myös johonkin toiseen työehtosopimukseen. Tämä johti käytännössä siihen, että työnantajat joutuivat soveltamaan kahta työehtosopimusta yhtä aikaa, mikä johti sekavuuteen.<sup>64</sup> Tätäkin vakavammaksi ongelmaksi Sarkko näki sen, että yleissitovuussäännöksen myötä työehtosopimus menetti luonteensa ”kauppasopimuksena”, sillä enää normaalisitovaa työehtosopimusta ei tarkasteltu kokonaisuutena (jolla etu vaihdettiin etua vastaan) vaan verrattiin yleissitovaan työehtosopimukseen, ja molemmista valittiin työntekijälle parhaat ehdot.<sup>65</sup>

Sarkon mukaan lainsäätäjä oli kokonaan unohtanut yleissitovuuden tehokkaan oikeudellisen toteuttamisen. Tämä näkemys perustui siihen, että yleissitovuusjärjestelmään ei liittynyt yleissitovan työehtosopimuksen noudattamisen valvontajärjestelmää, eikä yleissitovuuteen perustuvan normivaikutuksen tehosteeksi oltu asetettu minkäänlaisia reaktionormeja. Ongelmallisena Sarkko piti myös sitä, että riidat ratkaisi työtuomioistuimen sijaan yleinen tuomioistuin. Hänen mukaansa vähimmäispalkkojen turvaamiselle oli toki aito tarve, mutta hän kyseenalaisti tämän toteuttamisen sellaisella yleissitovuussäännöksellä, joka vaikutti muihinkin työehtoihin.<sup>66</sup>

Työmarkkinajärjestöt esittivät epäilyksiä vuoden työsopimuslain 17 §:n 1 ja 2 momentteihin liittyen ja asettivat yhteisen toimikunnan (vähimmäispalkkatoimikunta) selvittämään työehtosopimusten ulkopuolelle jäävien työntekijöiden palkka- ja työehdoissa esiintyviä epäkohtia ja keinoja minimipalkkatason aikaansaamiseksi. Toimikunnan työn perusteella työmarkkinajärjestöt ehdottivat vain kuukausi työsopimuslain säätämisen jälkeen, että hallitus antaisi esityksen eduskunnalle laiksi vähimmäispalkan määrittämisestä. Työmarkkinajärjestöt esittivät voimakasta kritiikkiä niin yleissitovuussäännösten sisältöä kuin sovellettavuutta kohtaan.<sup>67</sup> Samaan aikaan sosiaali- ja terveysministeriö asetti ansiotas- ja toimeentulokomitean tehtäväksi selvittää, onko tarpeen luoda vähimmäispalkkajärjestelmä. Mietintö perustui

<sup>63</sup> Sarkko 1972a, s. 254. Vuoden 2001 työsopimuslain 2 luvun 7 §:llä usea Sarkon esille ottama epäkohta korjaantui.

<sup>64</sup> *Ibid.*, s. 260.

<sup>65</sup> *Ibid.*, s. 256.

<sup>66</sup> *Ibid.*, s. 248.

<sup>67</sup> Kahri – Hietala 1998, s. 77.

pääosiltaan yllä mainittuun työmarkkinajärjestöjen vähimmäispalkkatoimikunnan ehdotuksiin ja sisälsi ehdotuksen vähimmäispalkkalaiksi. Asiasta keskusteltiin paljon, mutta kaikesta huolimatta ehdotukset eivät johtaneet työsopimuslain 17 §:n muuttamiseen.<sup>68</sup>

### 3.4 Yleissitovuuteen liittyvät valtiosääntöoikeudelliset kannanotot

Yleissitovuusjärjestelmää arvioitiin valtiosääntöoikeudellisesti voimassa olevaa työsopimuslakia säädettäessä. Korostettakoon, että tässä yhteydessä tarkasteltiin yleissitovuusjärjestelmää laajasti eikä yksinomaan työsopimuslain 2 luvun 7 §:n 1 momenttia. Ennen perustuslakivaliokunnan lausunnon tarkastelua on syytä mainita vielä se, että työsopimuslakiluonnoksesta annetuissa lausunnoissa työsuhteen vähimmäisehtojen määräytyminen yleissitovuussäätelyn kautta sai ”varauksettoman tuen”.<sup>69</sup>

Perustuslakivaliokunta ei pitänyt yleissitovuusjärjestelmää perusoikeuksien vastaisena vaan päinvastoin perustuslain (Suomen perustuslaki, 731/1999) kannalta mahdollisena järjestelynä. Yleissitovuuteen liittyvät tavoitteet olivat valiokunnan mielestä yhdensuuntaiset perustuslain 18 §:n 1 momentin sisältämän työvoiman suojelua koskevan julkisen vallan velvoitteen kanssa.

Yleissitovuuden tavoitteita valiokunta kuvaa seuraavasti:

”Yleissitovuuden avulla pyritään järjestäytymättömässä kentässä varmistamaan tiettyjen vähimmäisehtojen täytyminen kaikissa asianomaisen alan työsopimuksissa. Näin turvataan käytännössä se, että kullakin alalla työntekijöiden palkkausetujen, työsuhdeturvan ja työsuojelun vähimmäistaso ovat samat siitä riippumatta, onko työntekijä järjestäytyneen vai järjestäytymättömän työnantajan palveluksessa. Yleissitovuusjärjestelmän tarkoituksena on ollut saattaa saman alan työnantajat kilpailullisesti samaan asemaan.”<sup>70</sup>

<sup>68</sup> Kahrin ja Hietalan 1998, s. 78 ja 81–82 mukaan ongelmana oli se, että yleissitovuusjärjestelmä oli toteutettu ilman valmistelua ja työmarkkinakoneistoa. Säännös ei täyttänyt kaikkia lainsäädännölle asetettavia perusvaatimuksia, vaikka ei ollutkaan jäänyt vaille vaikutusta. Yleissitovuuden tehokas toteutuminen vaati säännösten korjaamista ja sen selvittämistä, millä keinoin tavoite parhaiten toteutuu.

<sup>69</sup> HE 157/2000 vp, s. 54. Työsopimuslakikomitean mietintöön jätetyssä eriävässä mielipiteessä tosin arvostellaan komitean ehdotuksia ja tässä yhteydessä tuodaan esille myös perustuslaki. Työsopimuslakikomitean mietintö 2000:1, Rauno Vanhasen (Suomen Yrittäjät ry) eriävä mielipide.

<sup>70</sup> PeVL 41/2000 vp, s. 3.



Merkittävänä perustuslain 80 §:n kannalta valiokunta piti sitä, että yleissitovuus perustuu lain nimenomaisiin säännöksiin ja että lailla säädetään yleissitovuuden edellytyksistä ja siitä menettelystä, jossa valtakunnallinen työehtosopimus vahvistetaan yleissitovaksi.<sup>71</sup>

Valiokunta toi esille, että työehtosopimusten asemaa sääntelykeinona on tarkasteltava perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta (lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan). Perustuslakiuudistuksen esitöissä ei ole otettu kantaa työehtosopimusten ja perustuslain 80 §:n väliseen suhteeseen.<sup>72</sup> Kyseinen suhde oli valiokunnan mielestä ymmärrettävä niin, että perustuslain 80 §:ssä säännellään asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä eikä säännös sellaisenaan koske sitä, mistä työelämän kysymyksistä voidaan sopia työehtosopimuksella. Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteisiin kuuluvien asioiden järjestäminen työehtosopimuksilla pohjautuu työmarkkinaosapuolten sopimusvapauteen, joka nojautuu perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen ja joka työnantajan osalta lisäksi nauttii tietyssä laajuudessa perustuslain 15 §:ssä turvattua suojaa. Tästä näkökulmasta arvioiden työehtosopimus on sellainen sääntelykeino, jota perustuslain 80 § ei suoranaisesti koske.<sup>73</sup>

Valiokunta piti yleissitovuutta merkityksellisenä perustuslain 13 §:n 2 momentin kannalta siltä osin kuin siinä on turvattu niin sanottu negatiivinen yhdistymisvapaus eli vapaus olla kuulumatta yhdistykseen.<sup>74</sup> Valiokunnan mukaan ”(y)leissitovuus ei sinänsä merkitse järjestäytymisvelvollisuutta eikä tee järjestäytymätöntä työnantajaa sidotuksi työehtosopimukseen työehtosopimuslaissa tarkoitetulla tavalla ja siinä säädetyin velvollisuuksin. Asiaa on kuitenkin arvioitava vielä siitä näkökulmasta, voidaanko perusoikeussuojan kannalta hyväksyä, että yhdistykseen kuulumiseen tai sen ulkopuolella olemiseen liittyisi merkittäviä epäedullisia

<sup>71</sup> PeVL 41/2000 vp, s. 3: ”Valiokunta pitää työehtosopimusten yleissitovuutta perustuslain kannalta mahdollisena järjestelyinä.”

<sup>72</sup> HE 1/1998 vp, s. 130–133 ja PeVM 10/1998 vp, s. 23/II.

<sup>73</sup> PeVL 41/2000 vp, s. 2–3.

<sup>74</sup> Hallituksen esityksessä tai työsopimuslakikomitean mietinnössä lukuun ottamatta Rauno Vanhasen eriävää mielipidettä asiaan ei kuitenkaan otettu kantaa. HE 157/2000 vp, s. 122–123, 13 luvun 1 §:n (yhdistymisvapaus) yksityiskohtaisissa perusteluissakin todettiin vain, että ”ehdotettu työehtosopimuslain yhdistymisvapautta koskeva säännös täydentäisi perustuslain vastaavaa säännöstä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin nimenomaisesti työnantajan ja työntekijän positiivisesta ja negatiivisesta järjestäytymisvapaudesta.” Perusteluissa lausuttiin lähinnä negatiivisen yhdistymisvapauden sisällöstä ja oikeuslähteistä, muttei arvioitu negatiivisen yhdistymisvapauden suhdetta yleissitovuuteen.

seuraamuksia. Tältä osin tilanne voi olla merkityksellinen myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännösten kannalta.”<sup>75</sup>

Hallitus katsoi työsopimuslakia koskevassa esityksessään, että vielä ei ollut tarkoituksenmukaista laajentaa valtakunnallisen työnantajajärjestöjen ulkopuolella olevien työnantajien mahdollisuuksia pelkästään yleissitovuuden perusteella käyttää työehtosopimuksissa työpaikoille siirrettyä sopimismahdollisuutta. Tämän johtui muun muassa siitä, että tällaista delegointia oli työehtosopimuskäytännössäänkin harjoitettu melko varovaisesti. Hallitus kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että työehtosopimuskäytännön kehitystä on tarpeen seurata ja ryhtyä lainsäädäntötoimenpiteisiin, jos käytäntö muuttuu.<sup>76</sup> Hallituksen esityksen perusteluissa ei tässä tarkoitettujen semidispositiivisten säännösten osalta tuotu esiin perusoikeusnäkökohtia. Yleissitovaa työehtosopimusta noudattavien työnantajien rajaaminen paikallista sopimista edellyttävien säännösten soveltamisen ulkopuolelle oli kuitenkin ollut toistuvasti esillä esimerkiksi Suomen Yrittäjät ry:n kannanotoissa.<sup>77</sup>

Vaikka yleissitovaa työehtosopimusta noudattavalla työnantajalla ei ole mahdollisuuksia soveltaa niitä työsopimuslain heikennyksiä, jotka työehtosopimuksessa on delegoitu sovittavaksi paikallisella tasolla, ei kysymys perustuslakivaliokunnan mielestä ollut negatiivisen järjestäytymisvapauden loukkaamisesta. Kun päätösvaltaa ei ollut juurikaan jätetty paikallisen sopimisen varaan, ei tilanne ole valiokunnan mielestä johtanut niin merkittäviin eri työnantajaryhmien asemaa erilaistaviin vaikutuksiin, että niitä olisi pidettävä perustuslain 18 §:n 1 momentin mukainen tavoite huomioon ottaen liiallisina negatiivisen yhdistymisvapauden toteutumiseksi myös käytännössä.<sup>78</sup>

Valiokunta ei kuitenkaan pitänyt järjestelmää täysin ongelmattomana, vaan edellytti työsopimuslakia koskevassa lausunnossaan, että työehtosopimuskäytäntöä seurataan. Valiokunta edellytti ryhtymistä lainsäädäntötoimenpiteisiin työehtosopimuskäytäntöjen mahdollisesti muuttuessa nykyiseen käytäntöön verrattuna. Silmällä tuli pitää työntekijäin suojelun toteutumista,

<sup>75</sup> PeVL 41/2000 vp, s. 3. Tämän kysymyksen arvioimisen kannalta oleellisia säännöksiä sisältyi työsopimuslakiehdotuksen 13 luvun 7 ja 8 §:stä muodostuvaan kokonaisuuteen. Vastaavanlaisia säännösehdotuksia oli työaikalain 40 ja 40 a §:ssä, vuosilomalain 16 ja 16 a §:ssä sekä opintovapaalain 13 a §:ssä ja siihen liittyen voimassa olleen lain 13 §:n 1 momentissa. Ehdotetut säännökset tarkoittivat sitä, että yleissitovaa työehtosopimusta noudattamaan joutuvat työnantajat eivät voi soveltaa sellaisia sopimusmääräyksiä, joilla on heikennetty työntekijän etuja lain tasosta ja jotka edellyttävät paikallista sopimista.

<sup>76</sup> HE 157/2000 vp, s. 128.

<sup>77</sup> Työsopimuslakikomitean mietintö 2000:1, Rauno Vanhasen eriyvä mielipide sekä Suomen Yrittäjät ry:n eriyvä mielipide työaikalakityöryhmän mietintöön. Ks. myös esim. Rytönen – Makkula 2017.

<sup>78</sup> PeVL 40/2000 vp, s. 4: ”Ehdotetun eron tekemistä perustellaan esityksessä työntekijäin suojelun tavoitteesta käsin. Tämä peruste on perustuslain 18 §:n 1 momentin lopussa oleva säännös huomioon ottaen valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävä. Tästä syystä valiokunta pitää kyseistä ehdotusta mahdollisena niin perustuslain 6 §:n 2 momentin kuin 13 §:n 2 momentin kannalta.”

yleissitovuuden piirissä olevien työnantajien aseman mahdollisia muutoksia etenkin negatiivisen yhdistymisvapauden kannalta, ja kilpailutilanteen kehittymistä.<sup>79</sup>

Perustuslakivaliokunta katsoi, että yleissitovuuden vahvistamismenettely lautakunnassa ja sen päätöksiin liittyvä muutoksenhakusääntely täyttää perustuslain 21 §:ssä säädetty vaatimukset, kun etenkin yleissitovuuden vaikutuspiirissä olevien kannalta otetaan huomioon lakiehdotuksen 9 §:n mukainen valitusoikeus työtuomioistuimeen ja 10 §:n säännökset valituksen tekemiseen oikeutetuista.<sup>80</sup>

Yleissitovuus tai itse asiassa negatiivinen järjestäytymisvapaus on tullut esille myös yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain ja vuosilomalain valmistelussa. Keskustelua on käyty pääosin siitä, onko perustuslain kannalta hyväksyttävää, että yleissitovuuden perusteella työehtosopimusta noudattava työnantaja ei voi soveltaa niitä työehtosopimuksen määräyksiä, joilla on sovittu toisin laista työntekijän etuja vähentäen ja joissa toisin sopimisen toteuttaminen on jätetty paikallisen sopimisen varaan.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa kuultujen perustuslakiasiantuntijoiden lausuntojen perusteella tarvetta lähettää yhteistoiminnasta yrityksissä annettua lakia koskenutta hallituksen esitystä perustuslakivaliokuntaan ei ollut.<sup>81</sup> Vuosilomalakia koskevassaan lausunnossaan perustuslakivaliokunta toisti jo aiemmin lausumansa: ”yleissitovuuteen liittyvät tavoitteet ovat yhdensuuntaiset perustuslain 18 §:n 1 momenttiin sisältyvän työvoiman suojelua tarkoittavan julkisen vallan velvoitteen kanssa. Merkittävää perustuslain 80 §:n kannalta on lisäksi, että yleissitovuus perustuu lain nimenomaiseen säännökseen ja että lailla säädetään yleissitovuuden edellytyksistä ja siitä menettelystä, jossa valtakunnallinen työehtosopimus vahvistetaan yleissitovaksi. Valiokunta on pitänyt työehtosopimuksen yleissitovuutta perustuslain kannalta mahdollisena menettelynä (PeVL 41/2000 vp s. 3/II).”<sup>82</sup> Perustuslakivaliokunta katsoi, että vuosilomalakiehdotuksen säännös (jonka mukaan yleissitovaa työehtosopimusta noudattava työnantaja voi hyödyntää työehtosopimuksessa sovittuja poikkeuksia semidispositiivisiin

---

<sup>79</sup> PeVL 41/2000 vp, s. 5. Perustuslakivaliokunta totesi s. 4, että: ”Tällaisen perusoikeuksiin läheisessä yhteydessä olevan sääntelyn kysymyksessä ollen ei ole aivan ongelmatonta, että järjestäytymättömän työnantajan asema jää kokonaan riippumaan 13 luvun 8 §:ssä siitä, mitä asioita valtakunnalliset työmarkkinajärjestöt siirtävät työehtosopimuksessa paikallisesti sovittaviksi. Saattaisi kaiken kaikkiaan olla selvintä säätää laissa, millaisilla edellytyksillä tai missä tarkoituksessa 13 luvun 7 §:ssä mainittuja asioita voidaan valtakunnallisessa työehtosopimuksessa jättää paikallisesti sovittaviksi.” Ks. myös Kröger TYV 2006, s. 181.

<sup>80</sup> PeVL 41/2000 vp, s. 5.

<sup>81</sup> TyVM 15/2006 vp.

<sup>82</sup> PeVL 1/2015 vp, s. 4.

säännöksiin vain, jos poikkeaminen ei edellytä paikallista sopimista) oli yhdenmukainen valiokunnan aiemmin omaksuman linjan kanssa.”<sup>83</sup> Perustuslakivaliokunta on mainituissa yhteyksissä pitäytynyt aiemmin omaksumassaan linjassa.<sup>84</sup>

Negatiivinen järjestäytymisvapaus oli niin ikään esillä uutta työaikalakia (872/2019) säädettäessä. Lakia valmistellut työaikatyöryhmä ehdotti järjestäytyneiden ja järjestäytymättömien työnantajien saattamista yhdenvertaiseen asemaan paikallisen sopimisen suhteen.<sup>85</sup> Tätä ehdotettiin siitä huolimatta, että perustuslakivaliokunta oli toistuvasti katsonut (kuten Euroopan sosiaalisten oikeuksien komiteakin kannanotossaan), että Suomen yleissitovuusjärjestelmä ei ole negatiivisen järjestäytymisvapauden vastainen.<sup>86</sup> Tavoitteena oli siis saattaa yleissitovaa työehtosopimusta noudattava työnantaja samaan asemaan työehtosopimusta normaalisitovuuden perusteella noudattavan työnantajan kanssa.<sup>87</sup> Tällaisesta ratkaisumallista ei kuitenkaan päästy yhteisymmärrykseen.<sup>88</sup> Yleissitovaa työehtosopimusta noudattava työnantaja ei edelleenkään voi hyödyntää niitä semidispositiivisissa lainsäännöksissä sovittuja poikkeuksia, jotka edellyttävät paikallista sopimista.<sup>89</sup>

<sup>83</sup> PeVL 1/2005 vp, s. 4.

<sup>84</sup> Ks. PeVL 1/2015 vp perustelujen kohta s. 3: ”Työ- ja virkaehtosopimusjärjestelmä on kuitenkin vakiintunut jo paljon ennen vuonna 2000 voimaan tullutta perustuslakia, jonka säätämisen yhteydessä ei tuotu esiin, että voimassa ollutta järjestelmää pitäisi muuttaa.”

<sup>85</sup> TEM 32/2017, s. 152–153, 171 ja 192. Mietintöön jätetyssä eriävässä mielipiteessään Suomen Yrittäjät katsoi esityksen olevan perusoikeuksien vastainen, *ibid.*, s. 220–233.

<sup>86</sup> *Ibid.*, s. 170–171.

<sup>87</sup> *Ibid.*, s. 192, ehdotus uuden työaikalain 35 §:ksi (yleissitovan työehtosopimuksen laista poikkeavat määräykset):

”Työnantaja, jonka on noudatettava työehtosopimuslain 2 luvun 7 §:ssä tarkoitettua yleissitovaa työehtosopimusta, saa noudattaa sen soveltamisalalla myös tämän lain 34 §:n nojalla solmittuja työehtosopimuksen määräyksiä. Määräyksiä saadaan noudattaa työehtosopimuksen lakkaamisen jälkeen uuden työehtosopimuksen voimaantuloon saakka niissä työsuhteissa, joissa määräyksiä saataisiin soveltaa, jos työehtosopimus olisi edelleen voimassa.”

Säännös muotoiltiin myöhemmin seuraavanlaisesti: ”Työnantaja, jonka on noudatettava työehtosopimuslain 2 luvun 7 §:ssä tarkoitettua yleissitovaa työehtosopimusta, saa noudattaa sen soveltamisalalla myös tämän lain 34 §:n nojalla solmittujen työehtosopimusten määräyksiä, ei kuitenkaan niitä 34 §:n 2 momentin nojalla sovittuja määräyksiä, jotka edellyttävät paikallista sopimista. Määräyksiä saadaan noudattaa työehtosopimuksen lakkaamisen jälkeen uuden työehtosopimuksen voimaantuloon saakka niissä työsuhteissa, joissa määräyksiä saataisiin soveltaa, jos työehtosopimus olisi edelleen voimassa.”

<sup>88</sup> HE 158/2018 vp, s. 39. Ks. myös s. 49: ”Esityksen mukaan yleissitovaa työehtosopimusta noudattava työnantaja saa soveltaa sellaisia työehtosopimuksen määräyksiä, joilla on poikettu lain muutoin pakottavista säännöksistä. Tältä osin järjestäytyneet ja järjestäytymättömät yritykset ovat yhdenvertaisessa asemassa. Järjestäytyneessä yrityksessä ei kuitenkaan olisi edelleenkään mahdollista tehdä yleissitovaan työehtosopimukseen perustuvia paikallisia sopimuksia muutoin kuin säännöllisen työajan osalta. Tältä osin sääntely vastaisi voimassa olevaa lakia. Yritysten välistä kilpailuasettelmaa yleissitovassa kentässä tasapuolistaa lakisääteisen työaikapankin käytön salliminen työehtosopimusten estämättä kaikilla työpaikoilla. Niin ikään liukuvan työajan käyttöönnotosta voidaan sopia kaikilla työpaikoilla työehtosopimuksesta riippumatta.”

<sup>89</sup> HE 158/2018 vp, s. 41.

Perustuslakivaliokunta viittaa työaikalakia koskevassa lausunnossaan<sup>90</sup> työsopimuslain säätämisen yhteydessä vuonna 2000 antamaansa yleiseen arvioon työehtosopimusten ja yleissitovien työehtosopimusten käyttämisestä työntekijän asemaa koskevinä sääntelykeinoina ja toteaa seuraavaa:

”Valiokunnan mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteisiin kuuluvien asioiden järjestäminen työehtosopimuksilla pohjautuu työmarkkinaosapuolten sopimusvapauteen, joka nojautuu perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen ja joka työnantajan osalta lisäksi nauttii tiettyssä laajuudessa perustuslain 15 §:ssä turvattua suojaa. Työehtosopimus on tästä näkökulmasta arvioituna sellainen sääntelykeino, jota perustuslain 80 § ei suoranaisesti koske. Kyseinen perustuslainkohta määrittelee julkisen vallan lainsäädäntövallan käyttämistä. Työehtosopimusjärjestelmässä julkinen valta sen sijaan jättää työelämän sääntelyn olennaisin osin työmarkkinaosapuolille itselleen (PeVL 41/2000 vp, s. 2–3). Yleissitovuuden avulla pyritään perustuslakivaliokunnan mukaan varmistamaan järjestäytymättömässä kentässä tiettyjen vähimmäisehtojen täyttyminen kaikissa asianomaisen alan työsopimuksissa. Perustuslakivaliokunnan mukaan yleissitovuuteen liittyvät tavoitteet ovat yhdensuuntaiset perustuslain 18 §:n 1 momentin sisältämän työvoiman suojelua koskevan julkisen vallan velvoitteen kanssa. Merkittävää perustuslain 80 §:n kannalta on perustuslakivaliokunnan mukaan ollut, että yleissitovuus perustuu lain nimenomaisiin säännöksiin ja että lailla säädetään yleissitovuuden edellytyksistä ja siitä menettelystä, jossa valtakunnallinen työehtosopimus vahvistetaan yleissitovaksi. Perustuslakivaliokunta on pitänyt työehtosopimuksen yleissitovuutta perustuslain kannalta mahdollisena järjestelynä (PeVL 41/2000 vp, s. 3). Vaikka työaika koskevat säännökset toteuttavat sinänsä perustuslain 18 §:n 1 momentin tarkoittamaa julkisen vallan velvoitetta huolehtia työvoiman suojasta, kyseinen perustuslain kohta ei kuitenkaan nimenomaan osoita työaikasääntelyä yksinomaan lainsäätäjän kompetenssiin, vaan säännöksen esitöidenkin mukaan työaika määräytyisi ”lakien ja sopimusten perusteella” (HE 309/1993 vp, s. 69). Mahdollisuus poiketa osittain työaikalain säännöksistä työehtosopimuksin on ominaista voimassa olevalle työaikalaillekin, joka tosin on aikanaan säädetty ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta. Kun otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan aikaisemmat kannanotot (PeVL 41/2000 vp, s. 2–3), perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettuja työaikalain 8 luvun säännöksiä voidaan pitää valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomina. Sama arvio koskee rajattua mahdollisuutta paikallisilla sopimuksilla poiketa lain säännöksistä säännöllisestä työajasta.”

Seuraavassa tuodaan esille vielä perustuslakivaliokunnan kuultavina olleiden uuden työaikalain valmistelusta vastanneen virkamiehen ja akateemisten asiantuntijoiden näkemyksiä.<sup>91</sup>

Hallitusneuvos *Kröger* viittasi perustuslakivaliokunnan vuonna 2000 antamaan työsopimuslain uudistamista koskeneeseen lausuntoon PeVL 41/2000 vp, jossa

<sup>90</sup> PeVL 77/2018 vp. Ks. myös TyVM 17/2018 vp.

<sup>91</sup> Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa kuultu Suomen Yrittäjät ry:n edustaja Atte Rytönen toi esille, että esitys syrjii järjestäytymättömiä työnantajia.

perustuslakivaliokunta oli pitänyt yleissitovuutta perustuslain kannalta mahdollisena järjestelyinä.<sup>92</sup> Kröger lausui: ”Vaikka yleissitovaa työehtosopimusta noudattavan työnantajan asema ei voimassa olevan työsopimuslain, työaikalain, vuosilomalain ja opinto-vapaalain mukaan ole täysin yhdenmukainen samaa työehtosopimusta noudattavan järjestäytyneen työnantajan kanssa, tilanne ei perustuslakivaliokunnan mukaan johtanut niin merkittäviin eri työnantajaryhmien asemaa erilaistaviin vaikutuksiin, että niitä olisi pidettävä perustuslain 18 §:n 1 momentin mukainen tavoite huomioon ottaen liiallisina negatiivisen yhdistymisvapauden toteutumiseksi myös käytännössä.”<sup>93</sup>

Professori *Bruun* ei lausunut työehtosopimusten yleissitovuuden perustuslainmukaisuuteen liittyvistä näkökohdista, vaan kiinnitti huomiota muihin seikkoihin.<sup>94</sup>

Professori *Halila* viittasi perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 41/2000 vp ja siinä esitettyyn kannanottoon, jonka mukaan silloinen tilanne ei ollut johtanut niin merkittäviin eri työnantajaryhmien asemaa erilaistaviin vaikutuksiin, että niitä olisi pidettävä PL 18 §:n 1 momentin mukainen tavoite huomioon ottaen liiallisina negatiivisen yhdistymisvapauden toteutumiseksi myös käytännössä. Halila totesi, että ”– arvioitavana olevan HE:n kannalta on olennaista, onko tilannearviota syytä muuttaa ja onko siinä erityispiirteitä työaikalakia koskevan hallituksen esityksen kannalta.”<sup>95</sup> Halilan mukaan esitys ei ollut ongelmallinen negatiivisen yhdistymisvapauden perussisällön näkökulmasta, eli siitä näkökulmasta, että jokaisella on oikeus olla kuulumatta yhdistykseen.<sup>96</sup> Halila totesi, että Suomen työlainsäädännössä on suosittu järjestäytymistä työnantajana ja palkansaajana monin tavoin kuten sopimuspolitiikassa ja jäsenmaksujen vähennyskelpoisuudessa verotuksessa. Sopimusyhteiskunnassa tämä on luonteva lähtökohta. Niin palkansaaja kuin työnantajakin joutuu harkitsemaan järjestäytymisen ja järjestäytymättömyyden etuja ja haittoja. Halila ei nähnyt vuoden 2000 jälkeen tapahtuneen kehityksen muuttaneen perusasetelmaa perustuslakitulkinna kannalta.<sup>97</sup>

Halila katsoi esityksen olevan perustuslain mukainen: ”Negatiivisen yhdistymisvapauden ydinalueeseen ei kuulu se, mitä etuja tai haittoja järjestäytymisestä on. Ydinalueena on se, voiko olla kuulumatta yhdistykseen. Kuten perustuslakivaliokunnan lausunnossa 41/2000 on tehty, negatiivisen yhdistymisvapauden osalta voidaan arvioida myös sitä, aiheutuuko sinänsä täysin vapaaehtoisesta järjestäytymättömyydestä työnantajajärjestöön perusoikeuksien kannalta merkittävää haittaa. Tämä näkökulma ei ole ollut esillä perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä. Siksikin on päätelmien tekemisessä syytä varovaisuuteen. Järjestöjen roolin sääntely työmarkkinamekanismeissa on ensisijaisesti poliittinen kysymys. Suomalainen järjestelmä lähtee siitä, että sopimisoikeus kuuluu järjestäytyneille palkansaajille ja työnantajille. Järjestäytymisaste on suomalaisessa työelämässä korkea, joskin se on ollut laskussa. Eri työnantajaryhmien asettaminen erilaiseen asemaan ei ole sillä tavoin varioinut työmarkkinoiden sääntelyä, että vuonna

<sup>92</sup> Vrt. perustuslakivaliokunnan lausuntoa ja Krögerin esittämää.

<sup>93</sup> Tarja Krögerin lausunto perustuslakivaliokunnalle 4.2.2019, s. 4.

<sup>94</sup> Niklas Bruun lausunto perustuslakivaliokunnalle 4.2.2019, s. 1.

<sup>95</sup> Heikki Halilan lausunto perustuslakivaliokunnalle 18.2.2019, s. 2.

<sup>96</sup> Yleissitovaa työehtosopimusta noudattava työnantaja ei tule sidotuksi työehtosopimukseen.

<sup>97</sup> Heikki Halilan lausunto perustuslakivaliokunnalle 18.2.2019, s. 4.

2000 tehty analyysi olisi vanhentunut. Järjestäytymättömien työnantajien sopimuksenteko-oikeutta ei ole HE:ssä kavennettu.”<sup>98</sup>

Myös professori *Hidén* viittasi perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 41/2000 vp todeten, että ” – PL 80 §:n säännöstä koskevat lausumat ovat nähdäkseni paikallaan, jos niiden katsotaan tarkoittavan vain ns. normaalisdonnaisuutta (mihin maininnat työmarkkinaosapuolista saattaisivat viitata). Jos lausumilla tarkoitettaisiin lisäksi myös yleissitovuutta (sen kautta toteutuvaa sääätelyvaikutusta), ei esitettyjä argumentteja voida mielestäni pitää riittävinä.”<sup>99</sup> *Hidénin* mukaan seurattaessa perustuslakivaliokunnan lausuntoa PeVL 41/2000 vp ei työaikalakiesitys ole ongelmallinen perustuslain kannalta.<sup>100</sup>

Myös professori *Viljanen* piti esityksen 8 luvun säännöksiä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 41/2000 vp ja siinä esitetyt kannanotot mahdollisuudesta poiketa lakien säännöksistä. *Viljanen* totesi, että 8 luvun säännösten lisäksi ”myös rajattu mahdollisuus paikallisilla sopimuksilla poiketa lain säännöksistä säännöllisestä työajasta on nähdäkseni valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton.”<sup>101</sup> *Viljanen* totesi paikallisesta sopimisesta seuraavaa: ”Jos julkinen valta voi vakuuttua siitä, että tällainen sopimusvapauden varaan perustuva järjestely ei vaaranna työvoiman suojelua, ei sellaiselle johdu nähdäkseni estettä perustuslaista.”<sup>102</sup>

Professori *Lavapuron* mielestä ”esityksen periaatteellisesti merkityksellisin valtiosääntöoikeudellinen kysymyksenasettelu liittyy yleissitovan työehtosopimuksen asemaan suhteessa perustuslain 13 §:ssä säädettyyn yhdistymisvapauteen ja erityisesti sen negatiiviseen ulottuvuuteen suhteessa yleissitovaa työehtosopimusta koskevaan sääntelyyn.” *Lavapuro* piti esitystä perustuslain mukaisena.<sup>103</sup>

Niin ikään professori *Ojanen* piti esitystä valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä. Hänen mukaansa ehdotettu sääntely ei antanut aihetta tarkistaa perustuslakivaliokunnan aiempaa lausuntokäytäntöä perustuslain suhteesta työ- ja virkaehtosopimukseen ja yleissitovuuteen perustuslain 13 §:ssä turvatus (negatiivisen) yhdistymisvapauden ja perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta.<sup>104</sup> *Ojanen* huomautti, että ”perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös koskee lähtökohtaisesti vain ihmisiä. Samoin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyllä yhdenvertaisuuslailla suojataan ihmisiä, ei oikeushenkilöitä. Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksellä voi olla merkitystä oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa lähinnä silloin, kun sääntely vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan. Näkökulman merkitys on kuitenkin sitä vähäisempää, mitä etäisempi tämä yhteys on (PeVL 11/2012 vp, ks. myös. PeVL 37/2010 vp, s. 3/I). Oikeushenkilöihin kohdistuvan sääntelyn arvioinnissa on huomioitava, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (vrt. esim. PeVL

<sup>98</sup> Heikki Halilan lausunto perustuslakivaliokunnalle 18.2.2019, s. 4–5.

<sup>99</sup> Mikael *Hidénin* lausunto perustuslakivaliokunnalle 5.2.2019, s. 4–5.

<sup>100</sup> Mikael *Hidénin* lausunto perustuslakivaliokunnalle 5.2.2019, s. 5.

<sup>101</sup> Veli-Pekka *Viljasen* lausunto perustuslakivaliokunnalle 5.2.2019, s. 3.

<sup>102</sup> Veli-Pekka *Viljasen* lausunto perustuslakivaliokunnalle 5.2.2019, s. 3.

<sup>103</sup> Juha *Lavapuron* lausunto perustuslakivaliokunnalle 19.2.2019, s. 1–2.

<sup>104</sup> Tuomas *Ojasen* asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle 19.2.2019, s. 2.

37/2010 vp, s. 3/I, PeVM 11/2009 vp, s. 2/I ja PeVL 59/2002 vp, s. 2/II). Erottelut eivät kuitenkaan tällöinkään saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (vrt. esim. PeVL 37/2010 vp, s. 3/I, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 18/2006 vp, s. 2/II). Vaikka työnantajana voi olla myös luonnollinen henkilö, ehdotetun lain soveltamisalaan kuuluvista työnantajista huomattava osa on oikeushenkilöitä, kuten osakeyhtiöitä. Näin ollen perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksellä on lähtökohtaisesti tällaisessa sääntelyssä suhteellisen vähäinen merkitys.”<sup>105</sup>

Myöskään oikeustieteen tohtori *Paanetojan* mukaan niiden työnantajien asemaa, jotka noudattavat työehtosopimusta yleissitovuuden perusteella ja jotka siten eivät voi hyödyntää sellaisia työehtosopimuksessa sovittuja lakiin tehtyjä heikennyksiä, jotka eivät ole sovellettavissa sellaisenaan ilman paikallista sopimista, ei ollut syytä arvioida toisin kuin perustuslakivaliokunta on aiemmin tehnyt.<sup>106</sup>

Työaikalain valmistelusta vastannut virkamies ja perustuslakivaliokunnan kuulemat asiantuntijat pitivät siis työaikalakiesitystä valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä ainakin niiltä osin kuin kyse oli työaikalakiesityksen 8 luvun säännöksistä.

Kuten yllä on tullut selvitettyksi, on perustuslakivaliokunta katsonut yleissitovuuden perustuslain kannalta mahdolliseksi järjestelyksi. Lisäksi työlakien säännösten perustuslainmukaisuutta on arvioitu negatiivisen järjestäytymisvapauden, samoin kuin yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen näkökulmasta. Säännöksiä, jotka eivät salli yleissitovaa työehtosopimusta noudattavaa työnantajaa soveltaa paikallista sopimista edellyttäviä, puolipakottaviin säännöksiin pohjautuvia määräyksiä, ei tähän mennessä ole pidetty sillä tavoin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisina, että ne olisivat vaatineet perustuslain säätämisyjärjestystä.<sup>107</sup>

### 3.5 Suomen yleissitovuusjärjestelmä kansainvälisten velvoitteiden näkökulmasta

Suomen perusoikeusjärjestelmä on kiinteässä yhteydessä kansainvälisiin sopimusvelvoitteisiin. Myös niistä voi johtua kansallisten säännösten valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa huomioon otettavia velvoitteita.

*Kröger* on vuonna 2006 analysoinut yleissitovuusjärjestelmää Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten ja Euroopan unionin jäsenyydestä aiheutuvien velvoitteiden kannalta.<sup>108</sup> Kansainvälisen

<sup>105</sup> Tuomas Ojasen asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle 19.2.2019, s. 2–3.

<sup>106</sup> Jaana Paanetojan lausunto perustuslakivaliokunnalle 3.2.2019, s. 4.

<sup>107</sup> Ks. myös *Kröger TYV 2006*, s. 181.

<sup>108</sup> *Kröger TYV 2006*.



työjärjestö ILO:n yleissopimusten<sup>109</sup> tavoitteena on järjestäytymisen edistäminen eikä niissä ole turvattu nimenomaisesti negatiivista järjestäytymisvapautta. Näin ollen yleissitovuusjärjestelmä ei ole ongelmallinen ILO:n yleissopimusten kannalta.

Euroopan sosiaalisen peruskirjan 5 artiklassa säädetään järjestäytymisoikeudesta. Sen mukaan ”turvatakseen työntekijöiden ja työnantajien oikeuden muodostaa paikallisia, kansallisia tai kansainvälisiä järjestöjä taloudellisten ja sosiaalisten etujensa suojelemiseksi sekä oikeuden liittyä näihin järjestöihin, ja edistääkseen näitä oikeuksia, sopimuspuolet takaavat, ettei kansallista lainsäädäntöä laadita sellaiseksi tai sitä sovelleta tavalla, joka loukkaisi tätä oikeutta.” Peruskirjassa ei ole työehtosopimusten yleissitovuuteen liittyviä tai vaikuttavia määräyksiä, joten se ei näyttäisi estävän vähimmäistyöehtojen määräytymistä yleissitovuusjärjestelmällä. Suomen yleissitovuusjärjestelmän tai sen osan ei ole myöskään valvonnassa tai oikeuskäytännössä osoitettu olevan ristiriidassa peruskirjan kanssa.

Suomen Yrittäjät ry teki järjestökantelun Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitealle vuonna 2006. Siinä katsottiin, että yleissitovuus loukkaa järjestäytymättömien työnantajien oikeutta olla järjestäytymättä. Sosiaalisten oikeuksien komitean mielestä Suomen yleissitovuussäännökset eivät loukkaa negatiivista yhdistymisvapautta.<sup>110</sup>

Kröger korostaa, että nimenomaan yleissitovuusjärjestelmä on työehtosopimusten normaalisitovuutta täydentävänä järjestelmänä avainasemassa, jotta YK:n TSS-sopimuksen velvoitteet kohtuullisesta palkasta ja samasta palkasta samanarvoisesta työstä voidaan toteuttaa.<sup>111</sup> Yleissitovuusjärjestelmä ei siis ole ristiriidassa mainitun sopimuksen eikä myöskään ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen<sup>112</sup> tai kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia

<sup>109</sup> Ammatillista järjestäytymisvapautta ja ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelua koskeva sopimus nro 87 ja järjestäytymisoikeuden ja kollektiivisen neuvotteluoikeuden periaatteiden soveltamista koskeva sopimus nro 98. Ks. myös sopimukset nro 135, 154 ja 163.

<sup>110</sup> Suomen Yrittäjät ry:n järjestökantelu (Nro 35/2006). Ks. tältä osin myös Kröger TYV 2006, s. 171. Suomen yleissitovuusjärjestelmästä on tehty kantelu myös Euroopan unionin komissiolle. Kantelussa Libera-säätiö on katsonut muun ohella, että Suomen järjestelmä on ”selvästi negatiivisen yhdistymisvapauden vastainen, sillä negatiivista yhdistymisvapauttaan käyttäneet järjestäytymättömät työnantajat eivät saa hyväkseen sellaisia työnantajan kannalta edullisia ratkaisuja, joista järjestäytyneessä kentässä on paikallisesti sovittu.” Libera-säätiön kantelu on saatavilla osoitteessa [https://www.libera.fi/wp-content/uploads/2018/09/Kantelu-komissiolle-yleissitovuudesta-19092018-12130270\\_1-1.pdf](https://www.libera.fi/wp-content/uploads/2018/09/Kantelu-komissiolle-yleissitovuudesta-19092018-12130270_1-1.pdf).

<sup>111</sup> Kröger TYV 2006, s. 176 ja erityisesti alaviite 12.

<sup>112</sup> 23. artikla: 1. Jokaisella on oikeus työhön, työpaikan vapaaseen valintaan, oikeudenmukaisiin ja tyydyttäviin työehtoihin sekä suojaan työttömyyttä vastaan. 2. Jokaisella on oikeus ilman minkäänlaista syrjintää samaan palkkaan samasta työstä. 3. Jokaisella työtä tekevällä on oikeus kohtuulliseen ja riittävään palkkaan, joka turvaa hänelle ja hänen perheelleen ihmisarvon mukaisen toimeentulon ja jota tarpeen vaatiessa täydentävät muut sosiaalisen suojelun keinot. 4. Jokaisella on oikeus perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa puolustamiseksi.

koskevan kansainvälisen yleissopimuksen<sup>113</sup> kanssa.<sup>114</sup> Yleissitovuusjärjestelmä näyttäisi nimenomaan mahdollistavan mainittujen sopimusten mukaisten velvoitteiden täyttämisen.

Euroopan unionin jäsenvaltiona Suomen on täytettävä unionin lainsäädännön velvoitteet riittävän tehokkaalla tavalla. Euroopan unioni ei ole kuitenkaan antanut säännöksiä siitä, miten työsuhteessa sovellettavien vähimmäisehtojen tulee kansallisesti määräytyä. EU-lainsäädännön ja Suomen yleissitovuusjärjestelmän kesken ei näin ollen voine olla ristiriitaa.<sup>115</sup>

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklassa säädetään kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta. Yhdistymisvapauden negatiivista puolta ei ihmisoikeussopimuksessa ole eksplisiittisesti turvattu. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on kuitenkin vahvistanut *Young, James & Webster* – tapauksessa, että 11 artikla kattaa myös negatiivisen oikeuden olla liittymättä ammattiyhdistykseen (negative right to freedom of association)<sup>116</sup>. Niin ikään *Sigurdur A. Sigurjónsson* –tapauksessa EIT totesi artiklan 11 sisältävän myös negatiivisen vapauden.<sup>117</sup>

### 3.6 ”Yleissitovuus” kansainvälisesti

Suomen yleissitovuusjärjestelmän<sup>118</sup> kanssa täysin samanlaista järjestelmää ei tietävästi ole missään muussa Euroopan maassa.<sup>119</sup> Toisaalta työehtosopimusten vaikutuksen ulottaminen sopimusosapuolten ulkopuolisiin tahoihin (“extension of collective bargaining agreements”) eli

<sup>113</sup> 22 artikla: 1. Jokaisella on oikeus yhdistymisvapauteen muiden kanssa, mikä käsittää myös oikeuden muodostaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa suojelemiseksi. 2. Tämän oikeuden käyttämiselle ei saa asettaa muita rajoituksia kuin ne, jotka on säädetty lailla ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden tahi yleisen järjestyksen ("ordre public") takia taikka terveydenhoidon tai moraalin tahi muiden oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. Tämä artikla ei estä laillisten rajoitusten asettamista asevoimiin ja poliisiin kuuluviin nähden heidän käyttäessään tätä oikeutta. 3. Mikään tässä artiklassa ei oikeuta Kansainvälisen työjärjestön vuonna 1948 hyväksymän ammatillista järjestymisvapautta ja ammatillisen järjestymisoikeuden suojelua koskevan yleissopimuksen sopimuspuolia ryhtymään lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin, jotka loukkaisivat, tai soveltamaan lakia tavalla, joka saattaisi loukata yleissopimuksessa myönnettyä turvaa.

<sup>114</sup> Kröger TYV 2006, s. 176.

<sup>115</sup> Kröger TYV 2006, s. 176–177 korostaa, että EU-lainsäädäntö voidaan toteuttaa työehtosopimusmääräyksillä, jos niillä on riittävä kattavuus. Tämä saavutetaan Suomessa nimenomaan työehtosopimuslaissa säädettyä normaalisitovuutta täydentävällä yleissitovuudella. Ks. myös Bruun 2018, s. 124–125. Ks. kollektiivisopimusten asemasta EU:ssa Nyström 1993, s. 297–313 ja Ahlberg, Kerstin – Bruun, Niklas: Kollektivavtal i EU. Om allmängiltiga avtal och social dumping. Tukholma 1996.

<sup>116</sup> *Young, James & Webster v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1981), tuomion kohta 51.

<sup>117</sup> *Sigurdur A. Sigurjónsson v. Islanti* (1993), tuomion kohta 35.

<sup>118</sup> Tässä järjestelmällä tarkoitetaan työopimuslain 2 luvun 7 §:n 1 momentin mukaista velvoitetta ja yleissitovan työehtosopimuksen vahvistamisesta erillisen lain nojalla yleissitovuuden vahvistamislautakunnassa.

<sup>119</sup> Ahlberg 2017, s. 19. Paul Jonker-Hoffrén kuvaa tässä esitettyä laajemmin yleissitovuutta Euroopan eri maissa artikkelissaan Yleissitovuuden monet muodot Euroopassa. *Talous ja Yhteiskunta* 2/2016, s. 20–25. Ks. myös artikkelissa mainitut lähteet.

eräänlainen ”yleissitovuus” ei ole vain Suomen työmarkkinoille ominainen piirre.

Työehtosopimuksen vaikutuksen ulottaminen tai laajentaminen sen solmijatahojen ulkopuolelle on mahdollista siis muissakin Euroopan maissa.<sup>120</sup>

Eurofoundin tutkimuksissa vertaillaan, miten työehtosopimukseen sidottujen piirin laajentaminen on toteutettu Euroopan eri maissa.<sup>121</sup> Maita vertaillaan kolmella eri perusteella, jotka ovat seuraavat:

1. mikä taho voi tehdä aloitteen laajentamismenettelyn aloittamiseksi,
2. mitä vaatimuksia edellä mainitun menettelyn kohteena olevalle työehtosopimukselle on asetettu ja
3. kuinka yleistä laajentamismenettely on.<sup>122</sup>

Mainitun tutkimuksen mukaan lähes kaikissa Euroopan unionin jäsenmaissa olisi mahdollista laajentaa työehtosopimuksen vaikutusta eli tehdä työehtosopimuksesta oikeudellisesti sitova suhteessa tietyn alan työnantajiin ja työntekijöihin tai maanlaajuisesti. Menettely ei ole kuitenkaan yhtä yleistä jokaisessa maassa<sup>123</sup> ja mekanismit, joilla työehtosopimukseen sidottujen piiriä laajennetaan eli toteutetaan eräänlainen yleissitovuus, vaihtelevat maiden välillä suurestikin. Yleisin tapa on kerrottu olevan työministeriön hallinnollinen päätös yleissitovuudesta tai asian julistaminen valtion virallisessa lehdessä. Eräissä maissa yleissitovuuden aikaansaaminen edellyttää sopimusosapuolen tai -puolten aloitetta.<sup>124</sup>

Suomessa valtakunnallisen työehtosopimuksen yleissitovuudesta päättää sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimiva työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamislautakunta arvioimalla laissa säädettyjen edellytysten täyttymistä. Lautakunnasta ja vahvistamismenettelystä säädetään työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamisesta annetussa laissa (56/2001).

Samantapainen menettely, jossa aloitteen työehtosopimukseen sidottujen piirin laajentamisesta

<sup>120</sup> Bruun – Mikkola – Muona 2011, s. 12, jossa todetaan, että aiemmin perusmalleja oli kolme: Iso-Britannian, Manner-Euroopan ja kommunististen maiden mallit.

<sup>121</sup> Eurofound 2011; Eurofound 2015.

<sup>122</sup> Eurofound 2011, s. 2.

<sup>123</sup> Eurofound 2011, s. 1.

<sup>124</sup> Ks. Alankomaista, Sveitsistä ja Norjasta Visser 2018, s. 39–44 sekä Saksasta Schulten 2018, s. 65–92 ja Ahlberg 2017, s. 20–23.

tekee viranomainen joko automaattisesti tai puoliautomaattisesti, olisi käytössä ainakin Itävallassa, Belgiassa, Ranskassa, Kreikassa, Luxembourgissa ja Espanjassa.<sup>125</sup>

Yleensä työehtosopimuksen yleissitovaksi julistaminen on mahdollista vain tiettyjen vähimmäisedellytysten täytyessä.<sup>126</sup> Yleisin niistä on työehtosopimuksen osapuolten edustavuus (“threshold of representativeness for the contracting parties”). Työehtosopimuksen edustavuudelle on asetettu ehtoja esimerkiksi Saksassa, Kreikassa, Latviassa ja Sloveniassa.<sup>127</sup>

Suomen lisäksi ainakin Alankomaissa, Espanjassa, Belgiassa, Luxembourgissa ja Ranskassa työehtosopimusten yleissitovuus on yleistä. Maat, joissa yleissitovuutta käytetään rajoitetusti tai harvoin, ovat Bulgaria, Irlanti, Itävalta, Kreikka, Kroatia, Latvia, Liettua, Portugali, Puola, Romania, Saksa, Slovakia, Slovenia, Tšekki, Unkari ja Viro. Ruotsissa, Tanskassa, Isossa Britanniassa, Italiassa, Kyproksella ja Maltalla yleissitovuutta ei ole.<sup>128</sup> On kuitenkin huomattava, että niissäkin maissa, joissa työehtosopimus sitoo työntekijäpuolella vain ammattiyhdistyksen jäseniä<sup>129</sup>, työnantajien on kerrottu soveltavan käytännössä samoja tai lähes samoja ehtoja myös niiden työntekijöiden työsuhteissa, jotka eivät ole työehtosopimukseen sidottuja.<sup>130</sup> Muun muassa Ruotsissa, jossa ei ole säädetty työehtosopimusten yleissitovuudesta, estetään työsuhteen ehtojen ”polkeminen” tosiasiallisin toimin. Työehtosopimusten ulkopuolella olevien työnantajien kanssa solmitaan liityntäsopimuksia ja jos tällaista sopimusta ei synny, ryhdytään painostustoimenpiteisiin.<sup>131</sup>

Esimerkiksi Alankomaissa säädettiin jo 1930-luvulla laki, jonka tarkoitus on estää järjestäytymättömiä työnantajia soveltamasta työehtoja, jotka alittavat työehtosopimuksilla asetetun minimirajan.<sup>132</sup> Alankomaissa kollektiivisopimukset sitovat allekirjoittaneen yhdistyksen jäseniä, samoin kuin työnantajia tai työnantajayhdistyksiä, jotka ovat sopimuksen osapuolena. Työnantaja on velvollinen soveltamaan samoja työehtoja niiden

<sup>125</sup> Eurofound 2011, s. 2. Ks. myös Eurofound 2015, s. 27–28: Kreikassa, Irlannissa, Portugalissa ja Romaniassa on viime vuosina rajoitettu työehtosopimusten yleissitovuutta. Sen sijaan Norjassa, Kroatiaassa, Bulgariassa ja Sloveniassa yleissitovuuden asemaa olisi lainsäädäntöteitse vahvistettu vuoden 2008 jälkeen. Bruunin mukaan Islannissa kollektiivisopimus sitoo suoraan lain nojalla (lov om allmenngjoring av tariffavtaler). Ks. lisää Bruun 2018, s. 121.

<sup>126</sup> Eurofound 2011.

<sup>127</sup> Eurofound 2011, s. 2.

<sup>128</sup> Eurofound 2011, s. 2–3; Eurofound 2015, s. 27; ETUI 2015. Yleisesti yleissitovuudesta muissa maissa myös Erola 2018, s. 54–56. Lisäksi mainittakoon, että Euroopan ulkopuolisista maista esimerkiksi Yhdysvalloissa, Kanadassa ja Japanissa työehtosopimukset yleissitovuutta ei tunneta (Eurofound 2015, s. 26). Ks. myös Koskinen TYV 2006, jossa Koskinen vertailee Suomen ja Yhdysvaltojen työmarkkinoita.

<sup>129</sup> Bulgaria, Saksa, Liettua, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta.

<sup>130</sup> Eurofound 2015, s. 27.

<sup>131</sup> Bruun 2018, s. 121. Bruun viittaa tässä yhteydessä myös Tanskaan. Ks. SOU 2008:123 Ruotsin työmarkkinamallista ja Laval-tuomion aiheuttamasta selvityksestä, jossa tarkasteltiin muun ohessa tarvetta säätää minimipalkasta ja työehtosopimusten yleissitovuudesta.

<sup>132</sup> Eurofound 2011, s. 8.

työntekijöiden työsuhteissa, jotka eivät ole työehtosopimukseen sidottuja. Työntekijöiden ei tarvitse hyväksyä kollektiivisopimuksen ehtoja – tosin työntekijät hyväksyvät ehdot yleensä poikkeuksetta.<sup>133</sup>

”Yleissitovuus” näyttäisi olevan tavalla tai toisella tunnettu mekanismi useassa Euroopan maassa, mutta sen toteuttamistavat vaihtelevat.<sup>134</sup> Eräs piirre, joka erottaa Suomen muista Euroopan maista on se, että Suomessa yleissitovuuden perusteella noudatetaan laajasti työsuhteessa sovellettavia työehtosopimuksen ehtoja. Monessa muussa maassa yleissitovaa työehtosopimusta on kerrottu noudatettava vain joiltain osin, kuten palkka- ja työaikaehtojen osalta.<sup>135</sup> Suomalaista työehtosopimusten yleissitovuusjärjestelmää onkin arvosteltu muun muassa juuri edellä mainitusta syystä. Työehtosopimusten yksityiskohtaisten määräysten on katsottu jättävän vähän tilaa paikalliselle sopimiselle.<sup>136</sup> Toisaalta työehtosopimusten yleissitovuutta on kritisoitu muuallakin Euroopassa. Etenkin eurokriisin myötä työehtosopimusten yleissitovuuden vastustaminen on lisääntynyt: työnantajat, poliitikot ja asiantuntijat ovat nähneet yleissitovuusjärjestelmät joustamattomina ja vaatineet muutoksia, jotta yritykset voisivat paremmin sopeuttaa toimintaansa kansainvälisen kaupan vaatimuksiin.<sup>137</sup>

### 3.7 Nykyisen säännöksen arvostelua<sup>138</sup>

Edellä on selvitetty, miten työ sopimuslain 2 luvun 7 §:n 1 momenttia ja sen edeltäjää vuoden 1970 työ sopimuslaissa on perusteltu. Perusteluissa on keskitytty järjestelmän etuihin. Myös muissa yhteyksissä on tuotu esille yleissitovuuden etuja: työsuhteen ehtojen yhdenmukaistuminen, työntekijöiden tasapuolisen kohtelun turvaaminen ja epäterveen kilpailun estäminen tai vähentyminen. Yleissitovuuden on katsottu johtavan siihen, että palkkatasa-arvo lisääntyy aloittain ja sukupuolittain etenkin matalammin palkatuissa tehtävissä, koska työehdot eivät riipu talouden suhdanteista.<sup>139</sup> Järjestäytymätön työnantaja ei voi hankkia kilpailuetua sopimalla työntekijän kanssa palkasta tai muita työsuhteen ehdoista, jotka eivät vastaa alan yleissitovaa työehtosopimusta.<sup>140</sup> Yleissitovuusjärjestelmän positiivinen vaikutus kilpailuun on mainittu myös

<sup>133</sup> Eurofound 2011, s. 9–10.

<sup>134</sup> Pirkko K. Koskinen on todennut, että eri maiden työmarkkinoiden väliset erot eivät selity pelkän lainsäädännön tarkastelulla. On tutkittava yhteiskuntaa, sen historiaa ja vallitsevia asenteita. Ks. Koskinen TYV 2006, s. 140.

<sup>135</sup> Erola 2018, s. 55–56.

<sup>136</sup> Erola 2018, s. 56.

<sup>137</sup> Eurofound 2015, s. 1. Samasta aiheesta ks. Kairinen, Martti, Talousvaikeuksiin sopeutumisen mahdollisuus työelämän sopimuksilla. Juhlajulkaisu Jarmo Tuomisto 1952 – 9/6 – 2012, s. 77–89.

<sup>138</sup> Tässä ei kuvata kritiikkiä tyhjentyvästi vaan tuodaan esille siitä osa pohjustamaan luvun 5 arviointeja.

<sup>139</sup> Tällä tarkoitetaan sitä, että työehdot kestäisivät matalasuhdanteita.

<sup>140</sup> Institute for the Study of Labor 2015.

korkeimman oikeuden tuomiossa KKO 2016:18. Korkeimman oikeuden mukaan työsopimuslain 2 luvun 7 §:n ”tarkoituksena on laajentaa työehtosopimusjärjestelmää paitsi työntekijän eduksi, myös yritysten välisen kilpailutilanteen tasapuolisuuden edistämiseksi.”<sup>141</sup> Etuna on otettava huomioon myös se, että vähimmäisehdot suojaavat järjestäytyneitä työntekijöitä, koska järjestäytymättömät työntekijät eivät voi tarjoutua työhön työehtosopimusta huonommilla ehdoilla.<sup>142</sup> Toisaalta edellä mainittu suojaa myös työnantajia ja voi varmistaa työvoiman pysyvyyttä.

Viime vuosina erityisesti yleissitovuuden vastustus ja siihen kytkeytyvä negatiivinen järjestäytymisvapaus ovat olleet esillä.<sup>143</sup> Kysymys on pitkälti mielipiteistä ja näkemyksistä. Tutkittua tietoa esimerkiksi työsopimuslain 2 luvun 7 §:n 1 momentin mahdollisesti aiheuttamista työllisyysvaikutuksista tai siitä, miten säännös ylipäänsä vaikuttaa Suomen kilpailukykyyn, ei ole saatavilla.<sup>144</sup>

Yleissitovuusjärjestelmällä on nähty olevan epäedullisia vaikutuksia erityisesti yritystoimintaan. Yleissitovuuden on katsottu nostavan yrityksen perustamisen kynnystä ja haittaavan näin kilpailua. Palkkajouston on katsottu vähentyvän, mikä johtaa yritysten vaikeuksiin sopeutua taloudellisesti hankaliin tilanteisiin. Myös työvoimakustannusten on katsottu nousevan, mikä puolestaan estää työllisyyden kasvua. Joustavan palkkauksen on sitä vastoin katsottu lisäävän työn kysyntää ja synnyttävän työpaikkoja etenkin matalapalkkaisiin tehtäviin.<sup>145</sup> Mainittujen epäkohtien on katsottu kohdistuvan ennen kaikkea pieniin ja keskisuuriin yrityksiin. Toisaalta tässä yhteydessä on korostettu sitä, että vaikutusta voi olla myös suurten, kansainvälisten yritysten investointipäätöksiin: yritys voi olla haluton investoimaan maahan, jossa yleissitovuusjärjestelmän myötä työvoimakustannukset ovat korkeat.<sup>146</sup> Lisäksi yhtenä epäkohtana on nähty se, että kun

<sup>141</sup> KKO 2016:18, perustelujen kohta 8: Tapauksessa oli kysymys A:sta, joka oli työskennellyt erään yliopiston ylioppilaskunnan julkaiseman aikakauslehden toimittajana. Työsuhteen aikana ylioppilaskunta ei ollut ollut sidottu mihinkään työehtosopimukseen. A vaati ylioppilaskuntaa vastaan nostamassaan kanteessa lisää palkkaa ja lomakorvauksia, koska hänelle olisi tullut maksaa hänelle ammatin ja työtehtävien perusteella yleissitovana noudatettavaksi tulevan lehdistöalan työehtosopimuksen mukaista palkkaa. Ylioppilaskunta vastusti kannetta katsoen, että A:n vetoama työehtosopimus ei ollut tullut noudatettavaksi, koska ylioppilaskunta ei ole viestintäalan yritys. Korkein oikeus katsoi, että ylioppilaskunnan oli tullut noudattaa A:n työsuhteessa yleissitovana asianomaista lehdistöalan työehtosopimusta, koska se oli teettänyt A:lla tässä työehtosopimuksessa tarkoitettua työtä.

<sup>142</sup> Koskinen TYV 2006, s. 129.

<sup>143</sup> Tässä tuodaan esille lähinnä vain negatiivisia näkemyksiä. Ks. kuitenkin yleissitovuutta puolustavia näkökohtia mm. Murto 16.6.2016, Kaukoranta 27.9.2018 sekä SAK ry:n verkkosivuilla julkaistuja uutisia ja kannanottoja v. 2000–2019.

<sup>144</sup> Kattavaa selvitystä ei ole saatavilla myöskään siitä, mitkä alat ovat niitä, joille ei ole vahvistettu yleissitovaa työehtosopimusta. Ks. kuitenkin yleissitovuuspäätökset ([www.finlex.fi](http://www.finlex.fi)), joita tarkastelemalla saa tiedon siitä, onko alaa tai työtä koskeva työehtosopimus vahvistettu yleissitovaksi.

<sup>145</sup> Ks. jäljempänä jakso 5. Mitään tutkimustietoa ei ole edes siitä, miten nykyiset työehtosopimusten määräykset, jotka mahdollistavat yksilöllisestä palkkauksesta sopimisen, synnyttäisivät työpaikkoja tai työn kysyntää.

<sup>146</sup> Institute for the Study of Labor 2015. Ks. myös Erola 2018, s. 58–59.

yleissitovuus ohjaa samapalkkaisuuteen, työntekijällä ei ole kannustinta hakeutua työhön, jossa tämän tuottavuus olisi parhaimmillaan.<sup>147</sup>

*Suomen Yrittäjät ry:n* mukaan Suomen yleissitovuusjärjestelmä on ristiriidassa Suomen perustuslain (731/1999) ja Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten sisältämien perusoikeuksien kanssa. Järjestelmä rajoittaa perusoikeuksien vastaisesti yrittäjien elinkeinovapautta ja sopimusvapautta sekä loukkaa yrittäjien yhdenvertaisuutta.<sup>148</sup> Yleissitovuusjärjestelmä on yhdistyksen mukaan ongelmallinen sopimusvapauden kannalta, koska ”yritys velvoitetaan noudattamaan omissa työsopimuksissaan ulkopuolisten tahojen keskenään sopimia sääntöjä. Järjestäytymätön yritys ei itse ole millään tavalla vapaaehtoisesti sitoutunut työehtosopimuksen sisältöön eikä ole siihen myöskään voinut vaikuttaa.”<sup>149</sup>

*Vartiainen* on kritisoinut Suomen työehtosopimusten yleissitovuusmekanismia ja todennut, että Suomi voisi ottaa mallia esimerkiksi Norjasta.<sup>150</sup> Vartiaisen mukaan Norjan yleissitovuus eroaa Suomen mallista siinä mielessä, että normaalitapauksessa järjestäytymättömätkin yritykset ja niiden työntekijät voivat sopia työehdot haluamallaan tavalla.<sup>151</sup> Vartiaisen mukaan on huomioitava yleissitovuuden historiallinen konteksti:

“Kun (työsopimuslaki) säädettiin vuonna 1970, sosiaaliturva oli verrattomasti heikompi kuin nyt ja inflaatio laukkas. Siksi oli ymmärrettävää, että tiukka työehtosopimusjärjestelmä oli monelle työläisperheelle tärkeä elintason takaaja.

<sup>147</sup> Erola 2018, s. 59.

<sup>148</sup> Rytkönen – Makkula 2017.

<sup>149</sup> *Ibid.*, s. 6.

<sup>150</sup> Eurofound 2011, s. 9: Norjassa yleissitovuus on ollut käytössä vuodesta 1993 asti, jolloin säädettiin laki, joka mahdollisti työehtosopimuksen kattavuuden laajentamisen, jos ilmenee, että ulkomaalaiset työntekijät saavat huonommat työehdot kuin työehtosopimuksen sektorilla normaalisti. Lain säätämisen taustalla oli työperäisen maahanmuuton lisääntyminen. Käytännössä työehtosopimusten kattavuutta on laajennettu rakennus- ja laivanrakennussektoreilla. Vuodesta 2004 alkaen on ollut mahdollista julistaa työehtosopimusten keskeisiä lausekkeita yleissitoviksi.

<sup>151</sup> ”Suomi on tietääkseni ainoa maa maailmassa, jossa ilman mitään erityistä poliittista aloitetta eli automatiikalla laajennetaan työnantajaliiton ja työntekijäliiton välinen työehtosopimus kokonaisuudessaan – jokaista työehtoja koskevaa pykälää myöten – koskemaan kaikkia toimialan yrityksiä ja työntekijöitä. Maailman tiukin yleissitovuus on yksi keskeinen syy sille, että Suomen työmarkkinajärjestelmä arvioidaan kansainvälisissä vertailuissa yleensä maailman tiukimmaksi tai lähes tiukimmaksi.” Vartiainen 1.10.2018. Samassa kirjoituksessa lisää kritiikkiä: “Yleisen ja pikkutarkan säätelyn lisäksi suomalaisten työehtosopimusten yleissitovuus sisältää ominaisuuden, jota ei tietääkseni ole minkään muun maan työehtosopimuksissa. Tarkoitetaan yleissitovia palkkojen yleiskorotuksia. Työehtosopimusten jalo ja tarpeellinen tehtävä kaikissa maissa, joissa niitä käytetään, on taata työntekijälle jonkinlaiset palkan ja työajan vähimmäisehdot. Tällä tarkoitetaan yleensä taulukoista ilmeneviä vähimmäispalkkoja, jotka on siis ilmaistu euroissa tai kruunuissa tai kunkin maan omassa rahayksikössä. Yleissitovuus siis kiristää palkkoja ylöspäin, lähtötasosta riippumatta. Tämä voi kuulostaa naiivisti ajatellen hienolta, mutta se on todennäköisesti yksi merkittävä syy sille, että työttömyytemme juuttuu korkealle. Markkinataloudessa rakenteellinen työttömyys määräytyy sen nojalla, miten alas työttömyys voi laskea ilman, että yltyvä palkannousupaine salpaa työnantajien halut lisärekrytointeihin. Yleissitova yleiskorotus nostaa paineen korkeaksi, vaikka työttömyys olisi korkeallakin. Siksi en usko, että ikinä pääsemme pysyvästi alle seitsemän prosentin työttömyyden, ellei yleissitovuutta poisteta tai rajata.”

Sosiaaliturva ja työsuojelu ovat nyt aivan eri tasolla ja ne luovat palkansaajille kokonaan toisenlaisen ja verrattomasti paremman neuvotteluaseman. Siksi kattava yleissitovuus on museojääne, jolle on vaikea nähdä nyky maailmassa perusteluja. Tästä vakuuttuakseen riittää vilkaisu pohjoismaisiin naapureihimme, jotka pärjäävät mainiosti ilman yleissitovuutta.”<sup>152</sup>

*Kiesiläisen* mukaan yleissitovuus vaikuttaa negatiivisesti muun muassa työllisyysasteeseen. Hän toteaa:

“Pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan ylläpitäminen edellyttää toimivia työmarkkinoita ja korkeaa työllisyysastetta. Suomessa käytössä oleva kansainvälisessä vertailussa poikkeuksellisen laaja työehtosopimusten yleissitovuus haittaa näiden edellytysten toteutumista.”<sup>153</sup>

Edelleen *Väyrynen* on katsonut, että yleissitovuusjärjestelmä syrjii järjestäytymättömiä työnantajia.

“Yleissitovan työehtosopimuksen ideaa voidaan pitää sinänsä ymmärrettävänä, koska sen ajatuksena on, että samalla alalla toimivat yritykset kilpailisivat samoilla pelisäännöillä. Yleissitova työehtosopimusjärjestelmä rikkoo kuitenkin jo sinällään sopimusoikeuden yleisiä periaatteita, kun järjestäytymätön yritys joutuu noudattamaan sellaisia sopimuksia ja niiden ehtoja, joiden tekemisen kanssa yrityksellä ei ole ollut mitään tekemistä.” Hänen mukaansa ”(j)ärkyttävintä tuossa järjestelmässä on kuitenkin se, että järjestäytymättömät yritykset joutuvat huonompaan asemaan kuin järjestäytyneet, kun järjestäytymättömät eivät saa noudattaa työehtosopimuksessa olevia paikallista sopimista koskevia määräyksiä. Käytännössä edellä mainittu tarkoittaa sitä, että vain työnantajaliittoon kuuluva työnantaja voi tehdä paikallisia sopimuksia luottamusmiehen ja/tai työntekijöiden kanssa. Järjestäytymättömän työnantajan on sovellettava yleissitovan työehtosopimuksen määräyksiä sellaisenaan, siis ilman mahdollisuutta paikalliseen sopimiseen.”<sup>154</sup>

Väyrysen mukaan yleisesti tiedetty tosiasia on, että työnantajaliitoissa suurimmat jäsenyritykset päättävät siitä, millaisia sopimuksia heidän liittonsa lopulta allekirjoittaa työntekijäliiton kanssa. Suomalainen työmarkkinajärjestelmä mahdollistaa sen, että työehtosopimusmääräykset voidaan sopia tarkoituksellisesti sellaisiksi, jotka suosivat vain liittoon kuuluvia yrityksiä. ”On itsestään selvää, että työnantaja- ja työntekijäliittojen välillä solmituilla sopimuksilla, eli kartellimääräyksillä, toisaalta rajoitetaan yritysten välistä kilpailua ja toisaalta syrjitään työnantajaliittoon kuulumattomia yrityksiä. Tuota tosiasiaa ei Suomessa haluta vain millään myöntää. Siksi on hienoa, että Ajatushautomo Libera on tehnyt asiasta kantelun EU-komissiolle. Suomalaisten poliitikkojen ja kansanedustajien kannalta on sen sijaan suorastaan häpeällistä, että syrjinnän poistamiseen tarvitaan EU:ta, kun siihen ei pystytä kotimaisin voimin. ---

Ps. Muistutuksena vielä se, mitä Laissa varallisuus oikeudellisista oikeustoimista (oikeustoimilaki) ja sen 36 §:ssä todetaan: ”jos oikeustoimen ehto on kohtuuton tai sen

<sup>152</sup> Vartiainen 1.10.2018.

<sup>153</sup> Kiesiläinen 26.9.2019. Libera-säätiön kantelu Euroopan komissiolle unionin lainsäädännön rikkomisesta on saatavilla osoitteessa [https://www.libera.fi/wp-content/uploads/2018/09/Kantelu-komissiolle-yleissitovuudesta-19092018-12130270\\_1-1.pdf](https://www.libera.fi/wp-content/uploads/2018/09/Kantelu-komissiolle-yleissitovuudesta-19092018-12130270_1-1.pdf).

<sup>154</sup> Väyrynen 29.4.2019.



soveltaminen johtaisi kohtuuttomuuteen, ehtoa voidaan joko sovitella tai jättää se huomioon ottamatta”. Jos työehtosopimuksessa on järjestäytymättömiä yrityksiä syrjiviä määräyksiä, niiden voisi kuvitella olevan automaattisesti oikeustoimilain mukaan kohtuuttomia. Esimerkiksi leipomoiden työntekijöitä koskevassa työehtosopimuksessa on määräyksiä, joiden soveltaminen johtaa kohtuuttomuuteen, ainakin työnantajaliittoon kuulumattomien järjestäytymättömien yritysten osalta.”<sup>155</sup>

Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA julkaisi kesäkuun 2016 alussa lyhyen, toimittajan laatiman analyysin yleissitovuudesta. Sen johdantotekstissä todetaan, että ”meillä yleissitovuudesta päätettiin työmarkkinakeskusjärjestöjen vastustuksesta huolimatta tavallisella lailla vuonna 1970. Säädökset saattavat olla perustuslain vastaisia, sillä yleissitovuus voi loukata oikeutta olla järjestäytymättä. Sen sijaan esimerkiksi lailla vahvistettu minimipalkka ei olisi perustuslain vastainen.” Julkaisun alkuosan päätelmät ovat pitkälti samansuuntaiset kuin analyysia varten haastatellun Turun yliopiston työoikeuden professori *Koskisen* kannanotot. Koskinen arvioi analyysissa, että yleissitovuus ja sitä viime kädessä valvova työtuomioistuin saattavat molemmat olla perustuslainvastaisia. Hänen mukaansa yleissitovuus voi loukata perustuslain turvaamaa oikeutta olla järjestäytymättä. Minimipalkka sitä vastoin olisi perustuslain mukainen: ”eduskunta säätää euromäärän, jonka alle ei mennä”.<sup>156</sup>

*Kauppakamari* tiedotti 16.3.2019 halustaan saada aikaan sopimisen vapautta.<sup>157</sup> Esityksessä korostetaan, että tavoite ei ole luopua työehtojen yleissitovuudesta. Kattavien alakohtaisten työehtojen sopiminen järjestäytyneiden työnantajien ja työntekijöiden välillä on erittäin hyvä ja tärkeä pohja alojen yleisille työehdoille. Esityksessä halutaan ”palata yleissitovan työehtosopimuksen alkuperäiseen tarkoitukseen, toimia yleisinä työehtoina, joiden mukaan mennään, jos ei erikseen sovita muusta. Nythän monissa alakohtaisissa työehtosopimuksissa on mahdollistettu neuvotella ja sopia paikallisesti joustoja sopimuksen tehneiden järjestöjen paikallisten edustajien kesken. Tämä vähitellen kehittynyt käytäntö on kuitenkin täysin yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen. Sopimusten velvoitteet koskevat kaikkia, mutta oikeudet joustoihin on usein varattu vain sopijaosapuolten edustajille. Esitämmekin työehtosopimuslain toisen luvun 7. pykälää tarkennettavaksi siten, että alakohtaisten työehtojen vahvistettu yleissitovuus pätee edelleen pääsääntönä, paitsi niissä tilanteissa, joissa työntekijät ovat päättäneet työpaikkakohtaisesti

<sup>155</sup> Väyrynen 29.4.2019.

<sup>156</sup> Erola 2018, s. 62. Koskinen on kommentoinut asiaa myös lehdistölle (Iltasanomat: Professori työehtosopimusten yleissitovuudesta: ”Voidaan vahvoin perustein pitää perustuslain vastaisena” 27.8.2015): ”Oma käsitykseni on, että yleissitovuusjärjestelmää voidaan vahvoin perustein pitää perustuslain vastaisena. Siinähen järjestäytymätön työnantaja pakotetaan noudattamaan järjestöjen tekemää työehtosopimusta.” Ks. työtuomioistuimen asemaan liittyviä perustuslakivaliokunnan näkemyksiä PeVL 14/2016 vp.

<sup>157</sup> Keskuskauppakamari 16.3.2019.

tai muuten järjestäytyä ja sopia toisin.” Työsopimuslain 2 luvun 7 §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi lisäämällä siihen paikallista sopimista koskevan sivulauseen:

Työsopimuksen ehto, joka on ristiriidassa yleissitovan työehtosopimuksen vastaavan määräyksen kanssa, on mitätön ja sen sijasta on noudatettava yleissitovan työehtosopimuksen määräystä, *ellei yrityksessä tai työpaikalla ole sovittu paikallisesti toisin.*<sup>158</sup>

Keväällä 2019 uutisoitiin myös kansanedustaja *Lehden* halusta saattaa yleissitovuuden arviointi oikeuskanslerille. Hänen kerrotaan pitäneen perustuslain vastaisena sitä, että kaksi osapuolta voi sopia kolmannen puolesta ja jopa tämän haitaksi.<sup>159</sup>

## 4 TYÖPAIKKATASOINEN SOPIMINEN

### 4.1 Aluksi

Vaikka keskustelua paikallisesta sopimisesta eli työpaikkatasoisesta sopimisesta on käyty erityisesti viime vuosina, on syytä palata lyhyesti aihetta koskeviin varhaisempiin tutkimuksiin, selvityksiin ja näkökohtiin. Jo työmarkkinajärjestelmien kehittämiskomitean mietinnöissä 1990-luvulla tuotiin esille useita paikallista sopimista puoltavia seikkoja. Ne liittyvät muun ohessa työmarkkinoiden joustavoittamiseen sekä työllisyyden ja kilpailukyvyn kasvuun. Yrityksen johdon ja sen henkilöstön näkökulmasta paikalliseen sopimiseen liittyvät edut ovat erilaiset, mutta yleisen edun näkökulmasta paikallista sopimista katsottiin jo 1990-luvulla puoltavan ainakin seuraavat viisi seikkaa:

- 1) tuotantotoiminnan häiriöttömyyden turvaamisen kannalta voidaan olettaa, että riidat työmarkkinoilla voidaan ehkäistä ja ne voidaan pyrkiä selvittämään ajoissa ja ennen kaikkea paikallisten asianosaisten kesken,
- 2) paikallisesti sopimalla voidaan lisätä sopeutumiskykyä kilpailuun ja muutoksiin, mikä puolestaan johtaa talouden tuloksellisuuden kehittämiseen,
- 3) paikallisella sopimisella voi olla myönteinen vaikutus työllisyyskehitykseen,
- 4) paikallisen sopimisen avulla voidaan myös jakaa palkkausedut oikeudenmukaisemmin – palkkausetujen kohdentamisessa paikalliseen sopimiseen perustuva jako tuottaa parempia tuloksia kuin kollektiivinen ja keskitetty jako<sup>160</sup> ja

<sup>158</sup> Helsingin Sanomat: Palkansaajajärjestöt tyrmäävät Keskuskauppakamarin ehdotuksen paikallisen sopimisen lisäämisestä: ”Tämä olisi monille suomalaisille yrityksille ja yrittäjille kuolinisku”. 17.3.2019.

<sup>159</sup> Talouselämä: Onko yleissitovuus perustuslain mukaista, kysyy Eero Lehti – Haluaa viedä asian oikeuskanslerille. 6.3.2019. Tässä yhteydessä ei ole selvitetty, onko asia saatettu oikeuskanslerin käsittelyyn.

<sup>160</sup> Puhutaan tilanne- ja yksilökohtaisesta oikeudenmukaisuudesta erotuksena kollektiivisesta oikeudenmukaisuudesta.

- 5) paikallisen sopimisen avulla voidaan valtakunnalliseen tasoon verrattuna paremmin ottaa huomioon yksittäisen yrityksen henkilöstön tarpeet ja hyvinvointi.<sup>161</sup>

Jo tätä aiemmin muun muassa SAK:n järjestötutkimuksessa käsiteltiin paikallista sopimista. Jäsenistöllä oli halua olla itse vaikuttamassa palkka<sup>162</sup>- ja työaika-asioihin, mutta turvallisissa olosuhteissa, joissa voidaan palata työehtosopimuskäytännön takaamiin miniminormeihin niin haluttaessa. Sopimusosapuolten eriarvoisuus nähtiin uhkana, jos sopimustoiminta laajenee työpaikkatasolle. Työnantajan ylivallan katsottiin voivan tuntuvan varsinkin ay-toiminnan kannalta heikommilla työpaikoilla.<sup>163</sup>

Palanko toi vuonna 1990 esille useita positiivisia näkemyksiä paikallisen sopimisen lisäämiseen liittyen ja esitti, mitä tulisi ottaa huomioon, jotta ammattiyhdistysliike ja sen jäsenistö voisivat hyväksyä yrityskohtaisen sopimustoiminnan osana kolmiportaista neuvottelujärjestelmää. Hänen mukaansa oli tärkeää pyrkiä vahvistamaan oikeudellisin keinoin työntekijöiden todellinen sananvalta. Tämä olisi mahdollista toteuttaa erilaisilla ”puskurioikeuksilla”, kuten veto-oikeudella ja lykkäävillä neuvotteluilla.<sup>164</sup>

Turun yliopistossa tehdyssä paikallista sopimista koskeneessa tutkimuksessa (2008) katsottiin, että oikeudelliset puitteet paikalliselle sopimiselle olivat jo tuolloin – eli yli kymmenen vuotta sitten – pääosin kunnossa, mutta määräyksiä ja säännöksiä sovittavista asioista, menettelyistä, sopimusten oikeusvaikutuksista katsottiin voivan selkeyttää työehtosopimuksissa ja myös laissa. Empiirisen selvityksen mukaan palkkaan liittyvät asiat – ei kuitenkaan vähimmäispalkka – olivat olleet merkittävä paikallisen sopimisen kohderyhmä. Työehtosopimuksen puitteissa oli sovittu palkkaperusteista, -järjestelmistä, erilaisista lisistä ja korvauksista sekä työpaikkakohtaisen erän jaosta. Palkka-edut olivat yleensä parantuneet paikallisesti sopien, ja heikennyksistä oli sovittu varsin harvoin. Sekä työnantaja- että henkilöstöpuolella palkka-asioiden sopimuksista saadut kokemukset olivat olleet voittopuolisesti myönteisiä. Toteutetun tutkimuksen mukaan toinen merkittävä paikallisen sopimisen kohde oli työaikaan liittyvät asiat, kuten työ-, vapaa- ja loma-aikoja koskevat joustot. Kaikkein myönteisimpiä kokemusten kerrottiin olleen nimenomaan työaika-asioiden sopimisesta. Myös henkilöstön aseman muutoksista sopiminen oli ollut melko

<sup>161</sup> Km 1992:39, s. 58–61 ja Km 1993:34, s. 20–31. Ks. myös Kairinen – Hietala – Ojanen 2015, s. 87–90. Kairinen – Hietala – Ojanen pitävät paikallista sopimista perusteltuna toimintatapana, jos se edistää samanaikaisesti ja tasapainoisesti tuottavuutta, henkilöstön hyvinvointia ja vastuullisuutta.

<sup>162</sup> Tässä ei tarkoiteta vähimmäispalkasta sopimista vaan mm. tulokseen perustuvista palkitsemisjärjestelmistä sopimista.

<sup>163</sup> Helin – Erkkilä 1990, s. 51. Ks. myös Rusanen 1994.

<sup>164</sup> Palanko TYV 1990, s. 43–51.

yleistä. Sen sijaan irtisanomisista, lomauttamisista ja osa-aikaistamisista oli sopimuksia syntynyt harvemmin.<sup>165</sup>

Tutkimuksessa todetaan tiivistetysti seuraavaa: ”[v]aikka henkilöstön edustajien enemmistön mielestä sopimisen asetelma ei ole riittävän tasavertainen, sopimisen tulokset kuitenkin koettiin usein myönteisiksi. Molempien osapuolten enemmistö arvioi, että paikallisesta sopimisesta on molemmille osapuolille hyötyä. Parantavia vaikutuksia oli muun muassa seuraaviin asioihin: toiminnan joustavuus, tuottavuus, työehdot ja sitoutuminen työhön. Työnantajien edustajat katsoivat parantavia vaikutuksia olleen lisäksi osapuolten väliseen luottamukseen, henkilöstön hyvinvointiin, neuvotteluilmapiiriin, toiminnan vastuullisuuteen sekä työn ja vapaa-ajan yhteensovittamiseen. Henkilöstön edustajien arviot näistä olivat samansuuntaiset, mutta eivät näin hyviä. Luottamus ja paikallisten sopimusten synty kytkeytyvät toisiinsa. Luottamus ja tasavertaisuuskokemus ovat yhteydessä myös sopimusten myönteisiin vaikutusarviointeihin. Enemmistö työnantajien edustajista kannatti paikallisen sopimisen mahdollisuuksien lisäämistä. Henkilöstön edustajien suurin osa piti nykytilannetta sopivana, vain kolmannes kannatti lisäämistä ja mahdollisuuksien vähentämistä halusi noin 10 prosenttia. Tutkimukset osoittavat, että paikallisista sopimuksista on ajan ja kokemuksen myötä tullut merkittävä keino normittaa toimipaikoilla työehtoja ja työoloja, siis yleisten lakien ja työehtosopimusten lisäksi. Varsinkin silloin kun asioista aidosti sovitaan työnantajan ja henkilöstön edustajien kesken, toimintatapa tuottaa usein hyötyä molemmille osapuolille ja yhteiskunnallekin. Kysymys on siis osapuolten tarpeisiin, hyötyyn ja luottamukseen perustuvasta toiminnasta.”<sup>166</sup>

Taustaksi on tuotava vielä esille seuraavat lainvalmisteluun liittyvät vaiheet. Kuten aiemmin kävi ilmi, myös paikalliseen sopimiseen liittyy eräitä perusoikeudellisia kysymyksiä.

Paikallista sopimista edistävää ja henkilöstön asemaa vahvistavaa lainsäädäntöä valmistellut työryhmä totesi mietinnössään, että hallitus oli katsonut, että 16 vuotta työsopimuslain voimaantulon jälkeen työehtosopimuskäytännössä ja työmarkkinoilla oli tapahtunut muutoksia, joiden perusteella oli edellytyksiä säätää yleissitovan työehtosopimusta noudattavan työnantajan oikeudesta noudattaa paikallisen sopimisen mahdollistavia työehtosopimusmääräyksiä määrättyissä rajoissa. Työryhmä otti siis huomioon perustuslakivaliokunnan työsopimuslain valmisteluvaiheissa esittämän näkemyksen ja esitti, että järjestäytynyt ja järjestäytymätön työnantaja asetettaisiin yhdenvertaiseen asemaan paikallisen sopimisen määräyksiä sovellettaessa.

---

<sup>165</sup> Kairinen – Uhmavaara – Murto 2008.

<sup>166</sup> *Ibid.*, s. 12.

Työryhmä esitti työsopimuslakiin lisättäväksi säännöstä yleissitovaan työehtosopimukseen perustuvasta paikallisesta sopimisesta. Yleissitovaa työehtosopimusta soveltavalle työnantajalle olisi annettu mahdollisuus tehdä työehtosopimuksen kelpuuttavan määräyksen nojalla paikallisia sopimuksia työehtosopimuksen sallimissa rajoissa noudattaen sopimisen osapuolia ja menettelytapoja koskevia määräyksiä. Lisäksi työsopimuslaista, työaikalaista, vuosilomalaista ja opintovapaalaista olisi poistettu säännökset, joilla on suljettu yleissitovaa työehtosopimusta noudattavalta työnantajalta oikeus tehdä yleissitovaan työehtosopimukseen perustuvia paikallisia sopimuksia. Säännösmuutosten tavoitteena oli saattaa yleissitovaa työehtosopimusta noudattava työnantaja yhdenvertaiseen asemaan työehtosopimuslain nojalla työehtosopimusta noudattavan työnantajan kanssa, kun kysymys on työehtosopimukseen perustuvasta paikallisesta sopimisesta. Työtuomioistuimen toimivaltaa ehdotettiin laajennettavaksi koskemaan kysymyksiä siitä, onko yleissitovan työehtosopimuksen sisältämän valtuutuksen perusteella tehty paikallinen sopimus työehtosopimuksen valtuutuksen mukainen.<sup>167</sup>

Suomen Yrittäjät ry:n edustaja jätti mietintöön kuitenkin eriävän mielipiteensä, jossa muun ohessa mietinnön perusoikeudellisesta arviointia pidettiin vajavaisena. Tässäkin yhteydessä tuotiin esille negatiivinen yhdistysvapaus ja yhdenvertaisen kohtelun vaatimus.<sup>168</sup> Työ- ja elinkeinoministeriön tiedotteen mukaan pääministeri Juha Sipilä ilmoitti, että työryhmän ehdotuksia ei oteta jatkovalmisteluun, koska kompromissiehdotus ei toteutunut Suomen Yrittäjät ry:n vastustuksen vuoksi.<sup>169</sup> Ehdotuksen eteneminen olisi poistanut perustuslakivaliokunnan esille ottaman epäkohdan liittyen järjestäytymättömien ja työehtosopimukseen sidottujen työnantajien keskinäiseen asemaan.

## 4.2 Tutkimuksia, näkemyksiä ja kannanottoja

Seuraavassa tuodaan esille lisää paikalliseen sopimiseen liittyviä näkemyksiä ja kannanottoja sekä selvitetään eräiden tutkimusten tuloksia. Niiden tarkoituksena on pohjustaa jäljempänä jaksossa 5 esitettävää.

*Kairisen* mukaan muuttuvissa ja epävarmoissa olosuhteissa olisi viisasta sopia proaktiivisesti siten, että jotkin asiat vain raamitetaan ja aikataulutetaan myöhemmin neuvoteltavaksi ja sovittavaksi. Työehtosopimuksissa yleistynyt paikallisen sopimisen mahdollisuus on myös yksi muutoksiin sopeutumista edistävä mekanismi. Mutta edelleen on myös melko jäykkiä sopimuksia. Olennaisiin

<sup>167</sup> Paikallisen sopimisen lainsäädäntöä valmistelleen työryhmän mietintö 2016, s. 27.

<sup>168</sup> Janne Makkulan eriävä mielipide, Paikallisen sopimisen lainsäädäntöä valmistelleen työryhmän mietintö 2016, s. 40–42.

<sup>169</sup> Valtioneuvoston verkkosivut, tiedote 7.6.2016.

tai merkittäviin ulkoisiin muutoksiin sopeutumista edistävä proaktiivisuuden piirre ei ole vielä vakiintunut työehtosopimukseimme. Taloudellisiin kriiseihin voisi varautua paikallisin sopimuksin.<sup>170</sup>

*Obstbaum ja Vanhala* ovat tarkastelleet paikallisen sopimisen vaikutuksia palkkoihin, tuottavuuteen ja työllisyyteen tutkimuskirjallisuuden valossa ja Saksan esimerkin<sup>171</sup> pohjalta. Heidän mukaansa paikallisen sopimisen toivotaan parantavan talouskasvua ja työllisyyttä. Toisaalta sen on pelätty heikentävän palkkoja ja työehtoja. Paikallisen sopimisen vaikutukset talouskehitykseen eivät talousteorian mukaan ole yksiselitteisiä, ja empiiriset tutkimustulokset antavat niistä vain heikkoa näyttöä.<sup>172</sup> *Obstbaum ja Vanhala* toteavat: ”(t)ekninen kehitys ja globalisaatio ovat johtaneet siihen, että eri yritysten ja ammattiryhmien toimintaympäristö ja tilanteet ovat yhä erilaisempia ja muuttuvat aiempaa nopeammin. Häiriöt koskevat entistä enemmän yksittäisiä yrityksiä ja työpaikkoja. Tämä luo painetta lisätä yksilöllistä palkkapolitiikkaa ja muuta työehtojen määräytymistä. Paikallisen sopimisen lisäämistä puoltaa se, että se mahdollistaisi nykyistä paremmin yksilökohtaiseen tuottavuuteen perustuvan palkanmääräytymisen ja paras tieto tällaisesta mikrotason tuottavuudesta on paikallisella tasolla.”<sup>173</sup>

Lisäksi paikallisen sopimisen täysimääräinen salliminen kaikille työnantajille korjaisi väitetyn epäyhdenvertaisuusongelman järjestäytyneiden ja järjestäytymättömien työnantajien välillä. Järjestelmästä tulisi järjestäytymättömien työnantajien näkökulmasta epäilemättä hyväksyttävämpi. Työntekijän näkökulmasta paikallisen huonona puolena on pidetty sitä, että se voi kasvattaa palkkaeroja.<sup>174</sup>

Paikallisen sopimisen laajentamista ehdotti myös selvitysmies *Hietala*. Hietalan ehdotukset edelsivät yllä selvitetyn paikallista sopimista edistävää ja henkilöstön asemaa vahvistavaa lainsäädäntöä valmistelleen työryhmän työtä. Ehdotuksen mukaan järjestäytymättömät työnantajat olisivat voineet hyödyntää paikallista sopimista aiempaa laajemmin. Perusteena ehdotukselle oli

<sup>170</sup> Kairinen 2012, s. 77–89. Ks. myös yleisittövaan työehtosopimuksen perustuvasta paikallisesta sopimisesta Kröger TYV 1997, s. 99–114.

<sup>171</sup> Ks. lisää Saksasta Kauhanen, Antti – Saukkonen, Seppo: Miksi Saksa menestyy? Talous- ja työmarkkinaudistusten rooli Saksan taloudellisessa menestyksessä 2000-luvulla. Helsinki: ETLA B251. Taloustieto Oy 2011.

<sup>172</sup> *Obstbaum – Vanhala* 2016, s. 129, 149.

<sup>173</sup> *Ibid.*, s. 150.

<sup>174</sup> *Ibid.*

yritysten yhdenvertaisuus: järjestäytymätön työnantaja saatettaisiin mahdollisimman samaan asemaan järjestäytyneen työnantajan kanssa.<sup>175</sup>

Hietalan esitystä paikallisen sopimisen laajentamisesta kritisoitiin.<sup>176</sup> Aiempaa laajempien paikallisen sopimisen mahdollisuuksien arvioitiin johtavan työehtojen polkumyyntiin ja romuttavan työehtosopimusten yleissitovuuden. *Kauhasen* mukaan tutkimustiedon perusteella olisi kuitenkin epätodennäköistä, että työnantajat alentaisivat palkkoja yksipuolisesti. Tämä johtuu siitä, että työnantajien etujen mukaista ei yleensä ole leikata palkkoja yksipuolisesti, vaikka yritys olisi huomattavissakin taloudellisissa vaikeuksissa. Se vaikuttaisi haitallisesti työvoiman vaihtuvuuteen ja laskisi työntekijöiden sitoutumista ja työpanosta. Tutkimusten mukaan niissäkin maissa, joissa palkkojen leikkaaminen olisi mahdollista työnantajan yksipuolisella päätöksellä, on erittäin harvinaista, että näin tehtäisiin.<sup>177</sup> Näin ollen *Kauhasen* mielestä ei ole perusteltua olettaa, että paikallisen sopimisen lisääminen johtaisi Suomessa laajamittaiseen työehtojen heikentämiseen.<sup>178</sup> Edelleen *Kauhanen* on arvioinut, että jos yleissitovuudesta luovuttaisiin, yksittäisen järjestäytymättömän yrityksen olisi hankala poiketa merkittävästi alan muiden yritysten työehdoista, ainakaan pitkään.

”Markkinoilla ja lainsäädännössä olisi joka tapauksessa paljon sopimista käytännössä rajoittavia asioita, eikä sopimuksia tehdä tyhjiössä vaan historiallisessa jatkumossa: miten ennen on tehty, miten muut alalla tekevät, miten muilla paikkakunnilla tehdään ja niin edelleen.“<sup>179</sup>

*Kauhanen* tuo esille myös sosiaaliturvan vaikutuksen: ”[i]lman yleissitovuutta palkkojen taso määräytyisi työntekijöiden tuottavuuden mukaan, jolloin ei ole mitään syytä, miksi matalapalkkaisempien työpaikkojen syntyminen laskisi jo töissä olevien palkkoja. Työehdoiltaan kohtuuttoman huonoihin töihin ei yksinkertaisesti saataisi tarpeeksi työntekijöitä maassa, jossa

<sup>175</sup> Selvityksessä asetettiin tiettyjä ehtoja järjestäytymättömän yrityksen paikalliselle sopimiselle. Esimerkiksi sopimuksen sisällölliset rajat ovat ne, mitä on sovittu työehtosopimuksessa järjestäytyneiden yritysten osalta, ja sopimus tehdään työehtosopimuksen tarkoittaman luottamusmiehen tai itsenäisen toiminnallisen kokonaisuuden muodostaman työntekijäryhmän kanssa kirjallisesti. Ks. tarkemmin *Hietala* 2015, s. 13–14.

<sup>176</sup> Selvitys laadittiin kuitenkin yhteistyössä palkansaajien ja työnantajien keskusjärjestöjen sekä keskeisimpien yrittäjäjärjestöjen kanssa. Tämän lisäksi selvitysmies kuuli useita työntekijä- ja työnantajaliittoja.

<sup>177</sup> Yhdysvaltoja koskevia tutkimuksia ovat *Campbell, C. M. ja Kamlani, K. S. (1997). The reasons for wage rigidity: Evidence from a survey of firms. Quarterly Journal of Economics, 112(3), 759–789.* *Du Caju, P., Kosma, T., Lawless, M., Messina, J. ja Rööm, T. (2015). Why firms avoid cutting wages: Survey evidence from european firms. ILR Review, 68(4), 862–888* ja *Bewley, T. F. (1999). Why wages don't fall during a recession. Cambridge: Harvard University Press.*

<sup>178</sup> *Kauhanen* 2015, s. 2.

<sup>179</sup> *Kauhasen* kommentti *Marko Erolan* kirjoituksessa *Sidotut kädet – näin yleissitovuudesta tuli työmarkkinoiden tärkein ongelma*, ks. *Erola* 2018 s. 60.

sosiaaliturva on luultavasti jatkossakin tasokas.”<sup>180</sup> Kauhasen mukaan paikallisella sopimisella olisi positiivinen vaikutus tuottavuuteen: “[k]annustava palkkaus on tuottavuuskasvun ajuri, ja se toimii parhaiten kun asioista sovitaan paikallisesti työpaikkatasolla.”<sup>181</sup> Lisäksi on muistettava, että työntekijän turvana ovat kuitenkin lainsäädännön minimiehdot – niitä ei voi alittaa paikallisesti sopimalla.<sup>182</sup>

*Salo, Viitala, Haarala ja Henttonen* luettelevat paikalliseen sopimiseen liittyviä realiteetteja ja reunaehtoja, jotka ilmenevät ennen kaikkea yritystasolla.<sup>183</sup> Laadukas työpaikkatasoinen sopiminen edellyttää yhteistä ymmärrystä sopimisen tavoitteista ja vaikutuksista. Keskeistä on luottamus: sopimisella haetaan yhteistä, ei yksipuolista etua.<sup>184</sup> Luottamusta edellytetään esimerkiksi siksi, että paikallisissa sopimuksissa saatetaan selvästi poiketa totutuista toimintatavoista. On voitava luottaa siihen, että sopimus pitää.<sup>185</sup> Luottamuksen lisäksi toinen merkittävä haaste on paikallisen sopimisen ”osaaminen”. Paikallinen sopiminen edellyttää niin juridista kuin henkilöstöhallinnollista osaamista, jota pk-yrityksissä ei välttämättä ole. Sopimus on esimerkiksi osattava neuvotella siten, että siihen voidaan tosiasiallisesti sitoutua. Paikallisen sopimisen onnistumisen kannalta tärkeää on myös henkilöstöhallinnon osaaminen.<sup>186</sup> Lopulta johtamisen laatu ratkaisee sen, millaiset edellytykset yritystasolla ovat laadukkaalle paikalliselle sopimiselle.<sup>187</sup>

Paikallisten sopimusten vaikutukset yksittäisten työsuhteiden ehtoihin voi olla epäselviä, samoin paikallisiin sopimuksiin liittyvät monenlaiset käytännöt.<sup>188</sup> Tulkintaongelmia aiheutuu muun muassa siitä, mistä asioista voidaan paikallisesti sopia ja siitä, keitä sopimus sitoo.<sup>189</sup> Ongelmien ratkaisuksi on ehdotettu muun muassa paikallista sopimista koskevan koulutuksen lisäämistä, sopimusmalleja ja mallilausekkeita sekä toisaalta lainsäädännön kehittämistä siten, että se sallisi paikallisen sopimisen hyödyntämisen laajemmin.<sup>190</sup> Eräs merkittävä paikalliseen sopimiseen

---

<sup>180</sup> *Ibid.*

<sup>181</sup> *Ibid.*

<sup>182</sup> Kauhanen 2015, s. 2.

<sup>183</sup> Salo – Viitala – Haarala – Henttonen 2019, s. 47–49.

<sup>184</sup> Koskinen 2018; Malm Lindberg 2018: Suomessa työnantajien ja työntekijöiden vastakkainasettelulla on pitkä perinne, ja toisen osapuolen hyvien aikeiden kyseenalaistaminen on tavallista.

<sup>185</sup> Ks. lisää luottamuksesta Salo – Viitala – Haarala – Henttonen 2019, s. 48.

<sup>186</sup> Viitala – Kultalahti – Kantola 2016.

<sup>187</sup> Salo – Viitala – Haarala – Henttonen 2019, s. 49.

<sup>188</sup> Salo – Viitala – Haarala – Henttonen 2019, s. 53. Engblom 2013, s. 59, toteaa suhteellisen epämääräistenkin käytäntöjen saavan toisinaan paikallisen sopimuksen aseman.

<sup>189</sup> Uhmavaara 2008, s. 171, 183; Salo–Viitala–Haarala–Henttonen 2019, s. 53.

<sup>190</sup> Kairinen – Uhmavaara – Murto 2008, s. 201, 203.



liittyvä haaste on mahdollinen jännite yrityksen ja sen henkilöstön intressien ja toiveiden välillä, sillä vastakkain voivat olla yrityksen tuottavuus ja henkilöstön hyvinvointi.<sup>191</sup>

*Kairinen, Hietala ja Ojanen* ovat kuvanneet mainittujen intressien hallintaa kolmioteorian avulla. Kolmioteorian mukaan vastuullisuus tasapainottaa tuottavuuden ja työhyvinvoinnin välistä ristiriitaa. *Kairinen, Hietala ja Ojala* ovat todenneet, että paikallinen sopiminen on perusteltu toimintatapa, jos se edistää samanaikaisesti ja tasapainoisesti tuottavuutta, henkilöstön hyvinvointia ja vastuullisuutta.<sup>192</sup> Toisaalta työnantajan direktio-oikeus voi vaikeuttaa paikallisen sopimisen solmimista, eikä sopimusta synny, ellei työnantaja ole halukas sopimaan.<sup>193</sup>

Salon, Viitalan, Haaralan ja Henttosen paikallista sopimista pk-yrityksissä koskevasta tutkimuksessa<sup>194</sup> esille nousivat työnantajapuolen toiveet lisätä paikallista sopimista, epäselvyydet siitä, mikä on paikallista sopimista ja esimiesten tietämättömyys yritysten paikallisista sopimuksista.<sup>195</sup> Tutkimuksesta kävi ilmi, ennen kaikkea työnantajapuoli on halukas lisäämään paikallista sopimista. On kuitenkin huomattava, että vaikka paikallista sopimista koskevassa keskustelussa työnantajavetoisuus on ollut korostetusti esillä, myös työnantaja voi olla se osapuoli, joka ei halua tehdä paikallista sopimusta. Työyhteisöstä johtuvat haasteet paikalliselle sopimiselle liittyvätkin työyhteisön dynamiikkaan: huono ilmapiiri, luottamuksen ja yhteisymmärryksen puute, epätasapainoinen neuvotteluasetelma, työnantajan painostus ja sanelu sekä haluttomuus neuvotella henkilöstön esittämistä asioista. Lisäksi (juridisen ja henkilöstöhallinnollisen) asiantuntijuuden puute on merkittävä ongelma.<sup>196</sup>

Tutkimuksessa vertailtiin kahta ääritapausta, joiden pohjalta tuotiin esille paikallisen sopimisen kehittämiskohteita ja tehtiin toimintasuosituksia. Ensinnäkin luottamuksen merkitys korostui: toisessa tarkastelluista yrityksistä sopimus nähtiin riidanratkaisun välineenä ja luottamuspuolan vuoksi sopiminen oli vaivalloista. Työntekijäpuoli oli epäluuloinen työnantajaansa ja sen liittoa kohtaan, ja työnantaja vastaavasti henkilöstöä sekä sitä edustavaa ammattiliittoa kohtaan. Toisessa yrityksessä sen sijaan oli ymmärretty sopimuksen asema mitä joustavimpana strategisena työkaluna,

<sup>191</sup> Salo – Viitala – Haarala – Henttonen 2019, s. 53.

<sup>192</sup> Kairinen – Hietala – Ojala 2015, s. 87.

<sup>193</sup> Teollisuusliitto 22.8.2018.

<sup>194</sup> Tutkimuksen tuloksia on esitelty artikkelissa Salo, Marika – Viitala, Riitta – Haarala, Laura – Henttonen, Kaisa, Paikallinen sopiminen pk-yrityksissä – haasteena luottamus. *Oikeus* 2019 (48); 1: 46–66. Tutkimuksessa oli mukana 81 pk-yritystä.

<sup>195</sup> Salo – Viitala – Haarala – Henttonen 2019, s. 60.

<sup>196</sup> *Ibid.*, s. 49.

jonka avulla päästäisiin yhteiseen tavoitteeseen. Tämä tietenkin edellyttää luottamusta, jota olikin puolin ja toisin.<sup>197</sup>

*Uhmavaara* on todennut, että paikallinen sopiminen on usein työnantajavetoista ja toisinaan työntekijät voivat kokea sopimisen lähinnä suostumuksen antamiseksi tai myöntymiseksi työnantajan tahtoon.<sup>198</sup> Pahimmillaan paikallinen sopiminen voikin olla niin kutsuttua *negatiivista paikallista sopimista*, jossa työnantajan tahto ”runnotaan läpi”.<sup>199</sup> Tämä onkin työntekijän näkökulmasta epäilemättä pahin uhka. Tutkimuksessa keskiöön nousi siis luottamus – luottamus mahdollistaa sujuvan paikallisen sopimisen, kun taas luottamuspula tekee sopimisen vaikeaksi.

Toiseksi tutkimuksessa nousi esille tiedonpuute, erityisesti esimiesten keskuudessa.<sup>200</sup>

Tutkimuksessa kävi ilmi, että esimiehet eivät välttämättä tienneet edes dokumentoiduista paikallisista sopimuksista, mikä kertoo suoraan siitä, että yrityksissä tarvitaan runsaasti lisää selkeää tietoa paikallisesta sopimisesta, kuten siitä, mikä on paikallinen sopimus, missä rajoissa niitä voidaan tehdä, mitä hyötyjä niistä voi olla liiketoiminnalle ja työoloille, sekä miten laaditaan asianmukainen paikallinen sopimus. Tutkimuksessa todetaan:

”– – tutkimuksemme vahvisti, että sopimuksia tehdään ”kättä päälle” –periaatteella ja niitä syntyy käytäntöjen vähittäisen vakiintumisen kautta. Yrityksissä ei aina edes muisteta, mistä ajan saatossa muotoutuneet paikalliset käytännöt olivat saaneet alkunsa ja perustelunsa. Tarvitaan selvästikin lisää tietoa ja taitoa dokumentoida ja viestiä paikalliset sopimukset paremmin.”<sup>201</sup>

Salon, Viitalan, Haaralan ja Henttosen mukaan ”sopimus kannattaisi aina tehdä kirjallisena, jolloin sen käsittely yrityksessä helpottuu silloinkin, kun henkilöstö vaihtuu ja sopimuksen solmijat eivät enää ole suullisesti selventämässä sopimuksen sisältöä. Sopimuksen solmimisen taustalla olevat perustelut olisi niin ikään hyvä dokumentoida, jolloin nähtäisiin helpommin sopimuksen uusimisen tarve olosuhteiden muuttuessa.”<sup>202</sup> Paikallisen sopimisen kannalta avoin kommunikointi ja sisäinen viestintä ovat tärkeitä – ymmärrettävästi.<sup>203</sup>

<sup>197</sup> *Ibid.*, s. 61.

<sup>198</sup> Uhmavaara 2007, s. 151.

<sup>199</sup> Termiä on käyttänyt Timonen 1998.

<sup>200</sup> Tosin oikeuskirjallisuudessa on jo aiemmin havaittu, että paikallisen sopimisen tekeminen yrityksessä ei välttämättä tarkoita sitä, että yrityksessä todella oltaisiin tietoisia esimerkiksi paikallisen sopimisen normistosta. Tiedot voivat olla yrityksissä puutteellisia, vaikka sopimuksia olisi tehty. Ks. Timonen 1998, s. 16–18.

<sup>201</sup> Salo – Viitala – Haarala – Henttonen 2019, s. 62.

<sup>202</sup> *Ibid.*

<sup>203</sup> *Ibid.* Esimerkkiyrityksessä sopimukset olivat yrityksen intranetissä kaikkien nähtävillä, mikä on hyvä esimerkki avoimuudesta.

Kolmanneksi tutkimuksessa korostui paikallisen sopimisen osaaminen. Osaamisen puute hidasti sopimuksen syntyä, ja hidas prosessi on nopeatempoisen liiketoiminnan kannalta kestäväntöntä.<sup>204</sup>

”Jotta sopimuksilla aidosti saataisiin lisättyä toiminnan joustavuutta ja paikallisten olosuhteiden parempaa huomioimista, olisi sopimisen oltava sujuvaa ja sopimusten tulkittamisen helppoa. Jos sopimuksia ei osata laatia hyvin, niiden monitulkintaisuus ja epäselvyys koituvat ongelmaksi. Riski tähän on lähtökohtaisesti olemassa, koska paikallista sopimista sääteleviä työehtosopimuksia on saatettu rakentaa vuosikymmenien ajan entisten sanamuotojen päälle, mikä voi tehdä niistä hankalasti tulkittavia. Sovittavien asioiden selkeä listaus työehtosopimuksissa edistäisi paikallisen sopimisen käytännön onnistumista.”<sup>205</sup>

Pk-yrityksen paikallisessa sopimisessa prosessi siis lähtökohtaisesti lähtee liikkeelle yrityksen johdon ja työntekijöiden yhteisestä halusta solmia paikallinen sopimus. Molemmilta osapuolilta edellytetään sekä tietoa (paikallisen sopimisen mahdollisuudet ja hyödyt) että taitoa: neuvottelutaitoja, taitoa hahmottaa erilaisia henkilöstökäytäntöjen vaihtoehtoja seurausvaikutuksineen sekä taitoa organisoida asiat tapahtumaan sovitulla tavalla. Juridista osaamista tarvitaan, jotta sopimuksesta tulee selkokielinen ja ylipäätään käyttökelpoinen.<sup>206</sup>

*Holmin* mukaan ”yrityskohtainen sopiminen on Suomen tapaisessa keskimääräistä häiriöherkemässä maassa yritystoiminnan menestymisen ja työllisyyden kannalta keskeisessä asemassa, paikallisen sopimisen mahdollisuus on ulotettava myös yleissitovuuden piirissä oleviin yrityksiin”.<sup>207</sup>

*Hietala* on korostanut, että yhteistoiminta ja paikallinen sopiminen edellyttävät luottamusta. Sitä ei voida luoda normeilla. Normit voivat kuitenkin tukea luottamuksen rakentamista. Keskeinen asia on riittävän pitkäjänteinen yhteistoiminta ja avoin tiedonkulku, jotka mahdollistavat myös henkilöstön ja työnantajan tarpeet tasapuolisesti huomioivan paikallisen sopimisen.<sup>208</sup>

*Suomen Yrittäjät ry* on puolustanut paikallisen sopimisen lisäämistä.<sup>209</sup> Suomen Yrittäjien raportista koskien paikallista sopimista käy ilmi, että suuri osa (91 %) vastaajista haluaisi sopia asioista

<sup>204</sup> *Ibid.*, s. 63.

<sup>205</sup> Koskinen – Hokkanen 2017, s. 46 ja Salo – Viitala – Haarala – Henttonen 2019, s. 63.

<sup>206</sup> Salo – Viitala – Haarala – Henttonen 2019, s. 63.

<sup>207</sup> Holm 2000.

<sup>208</sup> Hietala 2015, s. 11.

<sup>209</sup> Tämä käy ilmi käytännössä kaikista Suomen Yrittäjät ry:n kannanotoista, ks. esim. Suomen Yrittäjät ry:n raportti paikallista sopimista koskevasta kyselystä 2015.

yhdessä henkilöstön kanssa työehtosopimuksesta poiketen.<sup>210</sup> Samassa raportissa paikallisen sopimisen tavoitteina kerrotaan olevan yrityksen kasvun edistäminen, työllistämisen helpottaminen, työaikojen nykyistä joustavampi järjesteleminen sekä yrityksen kilpailukyvyyn parantaminen. Kyselyyn vastanneista yrittäjistä lähes 80 prosenttia arvioi, että paikallisen sopimisen lisääminen nostaisi työntekijöiden määrää ja yli kolmasosa arvioi, että paikallisen sopimisen lisäämisellä vältettäisiin suunnitellut lomautukset tai irtisanomiset kokonaan tai osittain. Edelleen paikallinen sopiminen nostaisi työntekijöiden kokonaisansioita pitkällä aikavälillä.<sup>211</sup>

Suomen Yrittäjät ry on myös selvittänyt eräiden työehtosopimusten sisältöä tavoitteenaan saada selville, onko työehtosopimuksissa joustoja vai ei (teknologiateollisuuden, kaupan, rakentamisen, matkailu- ja ravintola-alan, elintarvikealan ja kiinteistöpalvelualan työehtosopimukset).

Tulosten mukaan suurelle osalle suomalaisia yrityksiä sopimismahdollisuuksia on työehtosopimuksissa vain niukasti. Työehtosopimuksia pidettiin myös sisällöltään mutkikkaina. Mahdollisuudet paikalliseen sopimiseen olisivat työehtosopimuksissa huomattavalta ja vaikuttavimmalta osin käytettävissä vain työnantajaliittoihin kuuluvissa yrityksissä. ”Yleissitovuuden piirissä on kaikilla toimialoilla tyyppillisesti pieniä yrityksiä, joille paikallisen sopimisen tarjoamat sopeutumismahdollisuudet olisivat erityisen tarpeellisia.” Selvityksessä todetaan järjestelmämme olevan jäykkä, epäoikeudenmukainen ja perusoikeuksien kannalta kyseenalainen. ”Se tekee paikalliset sopimukset useimmiten mahdottomiksi silloinkin, kun työpaikoilla olisi molemminpuolinen valmius tehdä järkeviksi koettuja ratkaisuja esimerkiksi työpaikkojen säilyttämiseksi. Tällaiset sopimukset ovat suoraan lain nojalla mitättömiä.”<sup>212</sup>

Edelleen mainitussa raportissa<sup>213</sup> tuodaan esille, että paikallisen sopimisen lisäämisen vaikutus pienillä työpaikoilla olisi korostuneesti työpaikkojen säilyminen ja lisääntyminen erityisesti työaikoihin liittyvistä kysymyksistä sopien sekä kriisiaikoina myös palkanmuodostukseen liittyvien joustoelementtien kautta.

<sup>210</sup> Suomen Yrittäjät ry:n raportti paikallista sopimista koskevasta kyselystä 2015.

<sup>211</sup> Näin katsoi yli 40 prosenttia vastaajista. Toiseen suuntaan menevään palkkakehitykseen uskoi 15 prosenttia. Lyhyellä aikavälillä yli puolet yrityksistä katsoi, että paikallisen sopimisen lisäämisen vaikutus työntekijöiden ansioihin olisi neutraali. Lisäksi yli 2/3 vastaajista hyväksyy sen, että henkilöstön neuvotteluasemaa vahvistetaan lainsäädännöllä samalla, kun paikallisen sopimisen mahdollisuuksia lisätään. Keskeisiä keinoja tässä ovat vastaajien mukaan kirjallisen sopimisen vaatimus, oikeus valita edustaja sopimusneuvotteluihin sekä mahdollisuus paikallisen sopimuksen irtisanomiseen laissa määritellyä irtisanomisaikaa noudattaen. Ks. Suomen Yrittäjät ry:n raportti paikallista sopimista koskevasta kyselystä 2015.

<sup>212</sup> Makkula – Rytönen – Vanhanen.

<sup>213</sup> Suomen Yrittäjät ry:n raportti paikallista sopimista koskevasta kyselystä 2015.

Kyselyyn saatujen vastausten perusteella oli myös selvää, että työpaikoilla on nimenomaisesti aitoa halua sopia työntekijöiden kanssa: henkilöstön neuvotteluaseman vahvistamiseen lainsäädännöllä vastaajat suhtautuvat pääosin myönteisesti. Raportin mukaan paikallisen sopimisen mahdollistaminen laskisi merkittävästi yritysten työllistämisen kynnystä. Yritysten kilpailukyky parani, työllisyys lisääntyisi ja pitkällä aikavälillä työntekijöiden ansiotaso kasvaisi. Lyhyellä aikavälillä vaikutus työntekijöiden ansioihin olisi pääosin neutraali. Vastaajilta kysyttiin, mistä asioissa he erityisesti haluaisivat sopia työehtosopimuksista poiketen. Suosituimmiksi vastausvaihtoehdoiksi nousivat kokonaistyöajan kasvattaminen lisäämällä viikoittaista työaikaa keskimäärin 40 tuntiin eli ns. pekkaskorvauksien poistaminen, työehtosopimuksesta poikkeavien työaikajärjestelyiden kehittäminen sekä lomarahojen poistaminen. Myös työehtosopimuksesta poikkeavien palkkaussmallien kehittäminen ja lomarahojen puolittaminen keräsivät paljon kannatusta. Voimakkaasti kasvuhakuisten yritysten vastauksissa korostuivat muuhun vastaajakenttään nähden sekä työaika- että palkkausjärjestelmien kehittäminen. Yli 2/3 vastaajista hyväksyi sen, että henkilöstön neuvotteluasemaa lainsäädännöllä vahvistettaisiin samalla, kun paikallisen sopimisen mahdollisuuksia lisätään. Voimakkaasti kasvuhakuisista yrityksistä useampi kuin kolme neljästä oli valmis henkilöstön aseman vahvistamiseen. Sopivimmat tavat henkilöstön aseman vahvistamiseen vastaajien näkemysten mukaan olivat kirjallisen sopimuksen vaatimus, oikeus valita edustaja sopimusneuvotteluihin sekä mahdollisuus irtisanoa sopimus laissa määriteltä irtisanomisaikaa noudattaen.

*Makkula* on korostanut, että muutokset työmarkkinoilla ovat johtaneet siihen, että työehtojen asettaminen valtakunnallisella tasolla ei ole enää ideaalein tapa päättää työehdoista. Hänen mukaansa paras keino työmarkkinoiden joustavoittamiseksi ja Suomen talouden ongelmien ratkaisemiseksi olisi paikallinen sopiminen.

”Työehdoista on järkevintä sopia yritystasolla eli siellä, missä liiketoiminnan ylä- ja alamäet käytännössä kohdataan.” Nykyisellään paikallinen sopiminen on liian suppeaa, eikä suurin osa yrityksistä saa tehdä paikallisia sopimuksia. Minimipalkastakaan ei paikallisen sopimisen laajentamisen myötä välttämättä tulisi ongelma, koska ”nykyään meillä ei ole lakisääteistä minimipalkkaa, eikä sitä paikallisen sopimisen oloissakaan välttämättä tarvittaisi. Palkan vähimmäistason määrittely voisi olla tarpeen lähinnä lähetettyjen työntekijöiden aseman turvaamiseksi. Tällainen vähimmäistaso voitaisiin luontevasti hakea kunkin toimialan työehtosopimuksen alimman taulukkopalkan tasosta.”<sup>214</sup>

Paikallisen sopimisen hyviä käytänteitä ja esteitä teknologiateollisuudessa tarkasteltaessa vuonna 2019 korostettiin, että paikallinen sopiminen vaatii muun ohessa avointa tiedonvaihtoa ja neuvottelutaitoja. Tutkimuksen mukaan paikallinen sopiminen vaatii viitekehystä eli raamit, joiden

---

<sup>214</sup> Makkula 2018, s. 117.

puitteissa se tapahtuu. Edelleen tutkimuksessa korostetaan, että paikallista sopimista koskevaa keskustelua on tärkeää käydä rakentavasti työmarkkinoiden kokonaisuus ymmärtäen.<sup>215</sup>

### 4.3 Selviytymislausekkeet osana paikallista sopimista

Työmarkkinajärjestöjen neuvottelutuloksena helmikuussa 2016 syntyneessä kilpailukyksopimuksessa työehtosopimusten niin sanottuja selviytymislausekkeitä pidettiin keinona edistää paikallista sopimista.<sup>216</sup> Kirjauksen myötä työehtosopimukseen otettiin määräyksiä, jotka mahdollistavat työehtojen heikentämisen ”kriisitilanteissa”. Lausekkeiden perusteella työnantaja ja työntekijät luottamusmiehen välityksellä tai henkilökohtaisesti voivat solmia sopimuksen, jossa työehtojen väliaikaiset poikkeukset määritellään tarkemmin. Vuonna 2017 tehdyn tutkimuksen mukaan lähes 40 prosentissa työ- ja virkaehtosopimuksista oli selviytymislauseke. Sellainen oli ainakin 65 yleissitovassa työehtosopimuksessa.<sup>217</sup>

Selviytymislausekkeet ovat jaksossa 2 esitetyin tavoin viitetyöehtosopimukseen perustuvia paikallisen sopimisen mahdollistavia määräyksiä. On huomattava, että ainakin eräiden lausekkeiden perusteella olisi mahdollista sopia palkkojen ”leikkaamisesta”.<sup>218</sup> Tällaista ehtoa voidaan pitää uutuutena verrattuna aiempiin paikallisen sopimisen mahdollistaviin työehtosopimusten määräyksiin. Tietoa ei ole saatavissa siitä, onko lausekkeiden perusteella solmittu sopimuksia.<sup>219</sup>

### 4.4 Lyhyt katsaus eräisiin Euroopan maihin

Paikallisen sopimisen laajuus ja ominaispiirteet eräissä Euroopan maissa -analyysissä<sup>220</sup> vuonna 2016 selvitettiin seitsemän Euroopan maan (Ruotsi, Tanska, Saksa, Alankomaat, Irlanti, Itävalta ja Espanja) paikallisen sopimisen järjestelmiä, niiden kehitystä ja ominaispiirteitä. Tarkasteltavia asioita olivat sopimusjärjestelmän ja lainsäädännön rooli, palkoista ja työajoista sopiminen sekä

<sup>215</sup> Tässä on mainittu vain eräitä tutkimusraportissa esille tuotuja asioita. Heimonen ym. 2019, s. 7–13.

<sup>216</sup> Sopimuksen kirjauksen mukaan: ”(p)aikallista sopimista ei lisätä erillisellä lainsäädännöllä. Sen sijaan ammatti- ja työnantajaliitot neuvottelevat, miten paikallisen sopimisen edellytyksiä voidaan lisätä työehtosopimuksissa. Neuvottelut koskevat muun muassa seuraavia asioita: Selviytymislauseke työnantajan toiminnan ja työpaikkojen turvaamiseksi työehtojen sopeuttamisen avulla, kun työnantaja joutuu työpaikkoja vaarantaviin taloudellisiin vaikeuksiin.”

<sup>217</sup> Hokkanen 2018.

<sup>218</sup> *Ibid.* s. 2. On huomattava, että Suomen työehtosopimuskäytännössä on harvinaista puuttua voimassa olevaan työehtosopimukseen heikentävästi. Näin kuitenkin tapahtui usealla alalla kilpailukyksopimuksen perusteella sovittaessa työehtosopimusten voimassa ollessa sen mukaisen vuosityöajan pidentämisestä 24 tunnilla.

<sup>219</sup> Ks. myös teatterialan työehtosopimuksen 5 §.

<sup>220</sup> Räisänen, Heikki – Järvinen, Päivi – Hjelt, Jan: Paikallisen sopimisen laajuus ja ominaispiirteet eräissä Euroopan maissa. TEM-analyyseja 69/2016. Helsinki 2016.

normaali- tai kriisitilanteen merkitys poikkeamissa sekä henkilöstön valmius paikalliseen sopimiseen. Päätulos oli se, että useimmissa maissa voidaan kohtuullisen laajasti sopia paikallisesti työehtosopimusjärjestelmän sisällä, jolloin valtuutus tähän muodostuu työehtosopimusjärjestelmässä. Palkoista kuitenkin on yleensä sopimuksissa tai lailla määritelty minimitaso, jota ei voi alittaa. Seuraavassa lainataan raportista suoraan osa, jossa selvitetään paikallisen sopimisen eri piirteitä kohteena olleissa maissa.

**Ruotsissa** paikallisesta sopimisesta on säädetty myötämääräislailla (Lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet). Työntekijöiden perusoikeuksista säädetään useassa laissa. Ruotsissa ei ole yleistä eikä lailla määrättyä työehtosopimusten yleissitovuutta. Laki on säädetty tukemaan paikallista sopimista ja laajentamaan sen käyttöalaa. Vaikka valtaosa sopii palkoistaan paikallisesti, niin silti vain osa niistä määräytyy täysin paikallisesti. Yksityisellä sektorilla vain kahdeksan prosenttia palkanmuodostuksesta toteutui 2014 paikallisella palkanmuodostuksella ilman rajoituksia. Ruotsissa työehtosopimuksen solmiminen on vapaaehtoista. Työntekijäorganisaatio voi käyttää työtaistelutoimia työehtosopimuksen aikaansaamiseksi. Työmarkkinaosapuolet voivat solmimillaan työehtosopimuksilla etäännyttä varsin kauas merkittävästä osasta lainsäädäntöä. Ammattiliittotason sopimuksilla määritetään tietyn alan työehdot keskitetysti koko maassa. Ammattiliittotason sopimukset ohjaavat paikallisen tason neuvotteluja ja antavat raamit paikallisen tason sopimuksille; paikallisen tason sopimusehdot eivät voi olla liittotason ehtoja heikompia. Paikallisen tason neuvotteluissa solmittava työehtosopimus saattaa koskea vain tiettyä yritystä tai tiettyä työpaikkaa.

**Tanskassa** paikallisen tason sopimista ei ole säädelty lailla. Rajoitukset tulevat lähinnä muusta lainsäädännöstä, jotka koskevat tasa-arvoa, terveys- ja turvallisuusmääräyksiä sekä syrjinnän kieltoa. Siten palkkauksen lisäksi on laaja mahdollisuus sopia muista ehdoista, kuten työajoista. Kollektiivisopimukseen kuulumista ei ole lailla säännelty, mutta työntekijöiden liitot voivat painostaa voimakkaasti yrityksiä, jotka eivät näitä sovelle. Painostuskeinoina kuuluvat tukisektorien boikotit, kuten tavarantoimitus. Kolme neljästä (74 %) yksityisen sektorin ja kaikki julkisen sektorin työnantajat kuuluvat kollektiivisopimusten piiriin. Ne ovat yleisesti sektorikohtaisia kaksikantasopimuksia, joissa voidaan jättää paljonkin sovittavaksi paikallisella tasolla. Jotkut kollektiivisopimukset tehdään paikallisella tasolla. Tanskassa kollektiivisopimuksessa päätetty palkka on minimitaso, jonka ylittävästä määrästä neuvotellaan. Eläkekassaosuudet on jätetty kollektiivisopimuksissa sovittavaksi. Irtisanomisaikoja tai muita ehtoja ei ole säännelty lailla, eikä niitä yleensä sisällytetä kollektiivisopimukseen.

**Alankomaissa** yksi laki koskee työehtosopimuksia ja toisella lailla säädetään yleissitovuudesta. Erityistä paikallisiin sopimukseen keskittyvää lakia ei ole, vaan työehtosopimuslaki koskee myös niitä. Alankomaissa on 196 sektorikohtaista työehtosopimusta, joista 76 on julistettu yleissitoviksi. Yrityskohtaisia työehtosopimuksia on 504. Kuusi miljoonaa työntekijää kuuluu työehtosopimusten piiriin, joista puolet sektorikohtaisten ja puolet yritys kohtaisten työehtosopimusten piiriin. Työehtosopimusten soveltamisalan ulkopuolella olevien työntekijöiden työsuhteen ehdot määräytyvät lain minimisäännösten sekä työ sopimusten nojalla.

Kaikki yrityskohtaiset työehtosopimukset tehdään työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen kesken. Järjestelmää, jossa yrityskohtainen sopimus työsuhteen ehdoista voitaisiin tehdä ilman järjestöjä, suoraan työnantajan ja työntekijöiden välillä, ei tunneta.

**Irlannissa** on laeilla säännelty tietyt työntekijöiden vähimmäisehtoja liittyen palkkaan, vapaapäiviin, työtunteihin, irtisanomiseen ja tasa-arvoon työsuhteissa. Työehtosopimuksella voidaan sopia näitä paremmista, mutta ei huonommista ehdoista. Valtion rooli on rajoittunut minimiehtojen lisäksi vapaaehtoisen sopimisen mahdollistavan lainsäädäntökehikon säätämiseen ja toimielinten perustamiseen (työtuomioistuin, Labour Court ja ns. Labour Relations Commission), jotka ovat toimivaltaisia työnantajien ja työntekijöiden välisissä ristiriitatilanteissa. Elokuussa 2015 voimaantullut Industrial Relations Act mahdollistaa yksittäisiä yrityksiä koskevien työnantajan/työnantajien ja ammattiyhdistysten välisten sopimusten rekisteröimisen. Uuden lainsäädännön mukaan laadittu sopimus, Registered Employment Agreement (REA), on rekisteröimisen jälkeen rikos- ja siviilioikeudellisesti toimeenpantavissa. Kyseiset sopimukset ovat sitovia vain allekirjoittaneiden osapuolten välillä, eikä yhtäkään ole vielä tähän mennessä rekisteröity. Industrial Relations Act antaa myös mahdollisuuden määrittää minimipalkan ja muita ehtoja tietyn tyypillisen työlle tai työntekijäryhmälle erityisesti, kun kyseessä on valtioiden rajat ylittävä työ. Merkittävää osaa työnantajista ja/tai työntekijöistä edustavat organisaatiot voivat yhdessä tai erikseen pyytää työtuomioistuinta selvittämään palkkaan, eläkkeeseen, ja sairausajan palkkaan liittyviä oikeuksia tietyn sektorin työntekijöille ja tarvittaessa suositella muutoksia ministerille, joka voi toimeenpanna ne asetuksella. Tällainen ns. Sectoral Employment Order on koko sektoria sitova. Järjestelmä korvaa aiemmin käytössä olleet sektorikohtaiset rekisteröidyt sopimukset (Sectoral Registered Employment Agreements), jotka korkein oikeus katsoi perustuslainvastaisiksi muiden rekisteröityjen sopimusten ohella vuonna 2013.

**Saksassa** yritystasoisille sopimuksille on leimallista se, että sopimuksen tekee yksittäinen yritys yhden tai useamman ammattiliiton kanssa, eikä kuten sektorikohtaisissa työehtosopimuksissa työnantajajärjestö ammattiliiton kanssa. Saksassa ei ole erityisiä ehtoja yritystasoisille sopimuksille.

**Itävallassa** työehtosopimukset syntyvät liittovaltiotason nk. sosiaalikumppanuusjärjestelmässä. Työehtosopimuksilla määritetään minimi- ja peruspalkat, erityismaksut (esim. lomarahat), työaikakysymykset ja irtisanomisajat. Työehtosopimukset ovat osa työlainsäädäntöä ja niistä neuvotellaan vuosittain. Paikallisesti voi sopia, mutta ei ristiriidassa työehtosopimusten kanssa (esim. minimipalkka) eli kun sopimus on työntekijälle suotuisampi. Itävallassa kollektiivisopimukset määrittävät vähimmäispalkan ja peruspalkan, muut mahdolliset edut, kuten lomarahat ja nk. joulubonus - lain mukaan palkkaa maksetaan työntekijöille 14 kuukaudelta vuodessa - sekä työaikaa ja irtisanomisaikaa koskevat kysymykset.

**Espanjassa** sektorikohtaisia/keskitettyjä/kollektiivisia, yleissitovia työehtosopimuksia ja paikallisia/yrityskohtaisia työehtosopimuksia kohdellaan työlainsäädännössä samalla tavalla. Toisin sanoen molemmista säädetään lailla, jolla määritellään kompetenttien sopijapuolten määräytyminen, sopimusten käyttöalan laajuus, voimassaolo, mahdollisuudet niistä poikkeamiseen - sekä paikallisen ja keskitetyn



sopimuksen keskinäinen etusijajärjestys yms. Espanjassa lainsäädäntö sallii paikallisen sopimisen työaikoja ja perhevapaita koskevissa asioissa. Vuoden 2012 työreformissa laajennettiin huomattavasti paikallisen sopimisen käyttöalaa, joka aikaisemmin oli hyvin vähäinen ja perustui pitkälti keskitetyissä sopimuksissa paikalliselle tasolle delegoituun sopimusvapauteen.”<sup>221</sup>

Yllä esitetyt kuvaukset ovat yleisiä, joten niiden perusteella ei voida tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Niissä tuli kuitenkin esille seuraavia seikkoja, joihin on hyvä kiinnittää huomiota:

- Saksassa paikallista sopimista keskustelu on ollut sisällöllisesti suppeampaa kuin Pohjoismaissa, mutta se on ollut kuitenkin niin sanottuja kriisilausekkeita laajempi kysymys. 2000-luvun alussa käydyin keskustelun jälkeen Saksassa päädyttiin lisäämään paikallista sopimista liittojen välillä ilman lakimuutoksia. Saksassa työpaikoilla voi olla kahdenlaista työntekijöiden edustusta: ammattiliittojen ja työpaikkaneuvoston.
- Ruotsissa liittotasolla sovitaan yleisesti ”palkkapotista”, joka jaetaan paikallisesti. Palkankorotuksista neuvotellaan henkilökohtaisten työsuoritusten perusteella. Tämä vaatii työnantajalta tarkempaa paneutumista työntekijöidensä toimiin.
- Tanskassa ei ole säädetty minimipalkasta, ja palkkataso on Euroopan korkeimpia. Noin kolme neljänestä (74 %) yksityisistä työnantajista kuuluu kollektiivisopimusten piiriin.<sup>222</sup>

#### 4.5 Lainsäätäjän innovaatio: työaikalain 10 §

Työaikalain (605/1996) 10 ja 11 §:ssä on säädetty yleissitovaan työehtosopimukseen perustuvasta, säännöllistä työaika koskevasta työpaikkatasolla solmittavasta sopimuksesta ja sen solmimiseen kelpoisista tahoista. Vastaavanlainen sääntely on 1.1.2020 voimaan tulevan työaikalain (872/2019) 36 ja 37 §:ssä. Yleissitovaa kenttää varten on siis jo luotuna yksi lakisääteinen sopimusmekanismi, jolla paikallinen sopiminen voidaan toteuttaa.<sup>223</sup> Tätä säännöstä ei ole kuitenkaan liiemmin nähty esimerkkinä toimivasta mekanismista, jolla paikallinen sopiminen voitaisiin nykyistä laajemmin toteuttaa niin sanotussa yleissitovuuskentässä.

<sup>221</sup> TEM-analyyseja 69/2016, s. 12–14.

<sup>222</sup> TEM-analyyseja 69/2016, s. 7–15.

<sup>223</sup> Ks. sisällöstä mm. Tiitinen ym. 1996, s. 128–142. Ks. myös HE 158/2018 vp, s. 118–119.

## 5 ARVIOINTIA

### 5.1 Yleissitovuus

#### 5.1.1 Yleissitovan työehtosopimuksen noudattaminen lakiin perustuvana velvoitteena

Velvollisuudella noudattaa yleissitovaa työehtosopimusta pyritään turvaamaan erityisesti työnantajajärjestöön kuulumattomien eli järjestäytymättömien työnantajien palveluksessa olevien työntekijöiden työsuhteiden vähimmäisehdot. Kysymys on vähimmäistyöehtosuojasta.<sup>224</sup>

Lainsäätäjä käyttää yleissitovaa työehtosopimusta välineenä tai keinona mainittuun tavoitteeseen pääsemiseksi – yleissitovan työehtosopimuksen statuksen saaneella työehtosopimuksella on järjestelmässä vain ja yksinomaan välineellinen merkitys.<sup>225</sup> Työnantaja ei siis tule sidotuksi yleissitovaan työehtosopimukseen, vaan joutuu lain pakottavan säännöksen perusteella noudattamaan yleissitovan työehtosopimuksen statuksen saanutta työehtosopimusta. Velvoite on perustaltaan samanlainen kuin muutkin lakiin perustuvat työnantajavelvoitteet. Erityispiirteenä on kuitenkin se, että laissa säädetty velvoite ”linkittyy” teknisesti liittotasolla solmittuun työehtosopimukseen.<sup>226</sup>

Yksittäisellä työnantajalla ei ole mahdollisuutta sopia etukäteen lakiin perustuvien velvoitteidensa sisällöstä. Näin ollen on luonnollista, että tällaista vaikuttamismahdollisuutta ei voi olla myöskään työehtosopimuslain 2 luvun 7 §:n 1 momenttiin perustuvan velvoitteen kohdalla.

Jokaisen liittotason työehtosopimuksen yleissitovuus vahvistetaan erikseen yleissitovuuden vahvistamislautakunnan tekemällä hallintopäätöksellä selvittämällä ja arvioimalla, täytyvätkö laissa säädetty vahvistamisen edellytykset. Kyse on alkuperäisiin työehtosopimuksen

<sup>224</sup> Sarkko 1972b, s. 39.

<sup>225</sup> Tiitinen – Kröger 2012, s. 219. Yleissitova työehtosopimus ei ole erillinen, työehtosopimusjärjestelmän ulkopuolinen kollektiivisopimus, vaan aina joidenkin työehtosopimuksen solmimiseen oikeutettujen tahojen työehtosopimuslain (436/1946) nojalla solmima työehtosopimus (käytännössä työnantajan- ja työntekijäliiton välinen liittotason työehtosopimus). Sitä solmittaessa fokuksessa ovat kuitenkin ko. liittoihin järjestäytyneiden työnantajien ja työntekijöiden oikeudet ja velvoitteet. Näin ollen työehtosopimusta solmittaessa liittojen ei voida katsoa sopivan myös ”muiden”, ts. liittoon kuulumattomien puolesta. Myöhemmin solmitulla työehtosopimuksella voi tosin olla vaikutuksia sen solmijoiden jäsenkentän ulkopuolella. Tämä on kuitenkin aivan eri asia kuin se, että työehtosopimusta solmittaessa kohteena tai tavoitteena olisi sopimuksen sidottuuspiirin ulkopuolella olevien tahojen välisen työsuhteen ehtojen määrittely.

<sup>226</sup> Tässä yhteydessä on huomattava se, että työehtosopimuksen solmiminen ei edellytä työnantajalta jäsenyyttä työnantajaliitossa (ks. työehtosopimuslain 1 §, jonka mukaan työehtosopimuksen voi solmia myös yksittäinen työnantaja).

sopijaosapuoliin nähden ulkopuolisen viranomaisen hallintoprosessista. Menettelylle ominaista on ensinnäkin neutraalius: kaikki työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamislautakunnan jäsenet ovat neutraaleja eli he eivät edusta työnantaja- eikä työntekijäetuja, ja toisekseen riippumattomuus: päätöksenteko (eli päätös siitä, täyttääkö lautakunnan käsittelyyn saatettu työehtosopimus työ sopimuslain 2 luvun 7 §:n 1 momentissa säädetyt edellytykset) on perustuslain 21 §:n mukaisesti riippumatonta.

Työsopimuslain 2 luvun 7 §:n 1 momentissa ei kuitenkaan käytetä ilmaisuja kuten ”yleisyys” tai ”yleiseksi katsottava”, vaan säännöksen mukaan työehtosopimuksen on oltava ”edustavana pidettävä”.

Velvollisuus noudattaa yleissitovaa työehtosopimusta työsuhteen vähimmäisehtoina on nimenomainen lainsäätäjän valinta, jonka taustalla oikeuspoliittisesti vaikuttaa työntekijän suojelun periaate, kuten yleensäkin työlainsäädännössä.<sup>227</sup> Olemassa olevan työntekijän suojasäännösten heikentäminen tarvitsisi motiivikseen jonkin työntekijän suojelun periaatteesta poikkeavan oikeuspoliittisen perusteen.

### *5.1.2 Yleissitovuuden kokonaisuus ei ole ollut kritiikin kohteena*

Kuten edellä tuli ilmi, yleissitovuutta on kritisoitu ja jopa koko yleissitovuusjärjestelmää on pidetty perustuslain vastaisena. Kannanotoissa on siis yleisesti vastustettu yleissitovuutta tai koko yleissitovuusjärjestelmää, mutta yksityiskohtainen arvostelu on kuitenkin kohdistettu lähes yksinomaan työ sopimuslain 2 luvun 7 §:n 1 momenttiin ja se on esitetty pääosin järjestäytymättömän työnantajan aseman näkökulmasta.

Edellä jaksossa 3 on jo tuotu esille, että itse yleissitovuusjärjestelmä koostuu kolmesta työ sopimuslain 2 luvun 7 §:n momentista ja erillisestä yleissitovuuden vahvistamista koskevasta laista. Kun vahvistamismenettelyssä tulee noudatettavaksi hallintolain (434/2003) säännökset ja valitusvaiheessa hallintolainkäyttölaki (586/1996)<sup>228</sup>, ovat mainitut laitkin osa yleissitovuusjärjestelmää. Arvostelua ei ole kuitenkaan liiemmin kohdistettu työ sopimuslain 2 luvun 7 §:n 2 momenttiin tai 3 momenttiin, saati vahvistamismenettelyyn. Kritiikissä ei myöskään

<sup>227</sup> Kysymys on heikkomuusolettamasta. Jokaista työntekijää pidetään työnantajaa heikompana sopijaosapuolena riippumatta hänen tosiasiallisista tiedoistaan ja taidoistaan. Asetelma johtaa oletamaan siitä, että sopiminen työnantajan ja työntekijän kesken ei voi olla tasavertaista.

<sup>228</sup> Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettu laki (808/2019) tulee voimaan 1.1.2020.

ole kiinnitetty riittävästi huomiota siihen, että yleissitovaa työehtosopimusta noudattava työnantaja saa noudattaa myös niitä työehtosopimuksen määräyksiä, joilla on heikennetty työntekijän etuja lain tasosta (puolipakottavat säännökset). Yleissitovan työehtosopimuksen noudattaminen ei siis tarkoita pelkästään sitä, että sen myötä työntekijän edut paranevat suhteessa lain tasoon. Edelleen arvostelussa on sivuutettu se, että myös järjestäytynyt ja työehtosopimukseen sidottu työnantaja voi joutua noudattamaan yleissitovaa työehtosopimusta. Kysymys ei siis ole *koko yleissitovuusjärjestelmään* kohdistuvasta arvostelusta vaan lähinnä työsopimuslain 2 luvun 7 §:n 1 momentin vaikutuksesta järjestäytymättömän työnantajan velvoitteisiin.

### *5.1.3 Keskustelua yleissitovuudesta ja sen vaikutuksesta voidaan pitää puutteellisena*

Yleissitovuus on nähty ongelmallisena erityisesti järjestäytymättömien työnantajien näkökulmasta – tosin tässäkin yhteydessä on kiinnitetty huomiota lähinnä vain työsopimuslain 2 luvun 7 §:n 1 momenttiin. Näin ollen on sivuutettu se, että mainittu säännös koskee kaikkia työnantajia velvoittaen yhtä lailla järjestäytyneitäkin työnantajia. Myös työehtosopimukseen työehtosopimuslain nojalla sidottu työnantaja voi joutua noudattamaan työehtosopimusta yleissitovuuden perusteella (monialaryitykset ja työnantajan teettäessä työtä, joka ei kuulu sitä sitovan työehtosopimuksen soveltamisalaan).

Työsopimuslain 2 luvun 7 §:n 3 momentin perusteella työnantaja voi joutua sivuuttamaan oman yrityskohtaisen työehtosopimuksensa ja noudattamaan sen sijasta yleissitovaa työehtosopimusta. Toisaalta mainittu säännös johtaa siihen, että yleissitovaa työehtosopimusta noudattamaan joutuva järjestäytymätön työnantaja voi solmia työntekijäliiton kanssa oman yrityskohtaisen työehtosopimuksen, jolla yleissitova työehtosopimus saadaan kokonaan syrjäytettyä. Viimeksi mainittua vaihtoehtoa ei ole kuitenkaan liiemmin tuotu esille yleissitovuutta koskevassa keskustelussa.

Yleissitovuudessa ei siis ole kysymys yksinomaan järjestäytymättömään työnantajaan kohdistuvista velvoitteista. Keskusteltaessa mahdollisista epäkohdista olisikin tuotava esille kaikki yleissitovuussääntelyn ulottuvuudet. Kritiikkiä ei tule kohdistaa koko yleissitovuusjärjestelmään, jos tarkoituksena on arvostella vain järjestäytymättömän työnantajan asemaa työsopimuslain 2 luvun 7 §:n 1 momentin perusteella.<sup>229</sup>

<sup>229</sup> Tämän analyysin yhteydessä ei ole tullut esille kritiikkiä, jossa koko yleissitovuusjärjestelmää – sellaisena kuin se tässä on ymmärretty – olisi ollut arvostelun kohteena.

Yleissitovuuden funktiona oleva epäterveen kilpailun estäminen on myös pitkälti jätetty huomiotta yleissitovuuskeskustelussa. Työnantajien yhdenmukaisten kilpailuedellytysten turvaamista siten, että työsuhteen ehtojen ”polkeminen” estetään, voidaan pitää kilpailukykyyn vaikuttavana tekijänä. Tämä työnantajia suojaava yleissitovuuden funktio tulisi ottaa nykyistä laajemmin mukaan keskusteluun. Yleissitovuudella voi olla myös muita positiivisia vaikutuksia työnantajan näkökulmasta. Kun työntekijän työsuhteessa on noudatettava säädetyjä vähimmäisehtoja, uskaltavat työntekijät hakeutua myös järjestäytymättömän työnantajan palvelukseen. Näin ollen yleissitovan työehtosopimuksen noudattamisvelvollisuus voi olla hyödyllinen työvoiman saatavuuden ja pysyvyyden kannalta.

#### *5.1.4 Yleissitovuuden haitalliset vaikutukset?*

Yleissitovuutta koskeneessa kritiikissä on tuotu esille näkökulma, jonka mukaan yleissitovuus vaikuttaisi heikentävästi kilpailukykyyn ja nostaisi työvoimakustannuksia. Tämän tyyppisistä yleissitovuuden vaikutuksista ei ole tiettävästi tutkimustuloksia.

Suomessa on useita aloja ja töitä, joille ei ole vahvistettu yleissitovaa työehtosopimusta (mm. taloushallintoala, asiakaspalvelu- ja telemarkkinointiala, taksiliikenne, elokuva- ja tv-tuotantoala, hiusala ja osoitteettomien lähetysten erillisjakelu). Näillä aloilla voidaan siis palkoista ja muista työsuhteen ehdoista sopia ilman yleissitovassa työehtosopimuksessa asetettuja rajoituksia. Jos yleissitovan työehtosopimuksen noudattamisvelvollisuuden katsotaan vaikuttavan heikentävästi työnantajien kilpailukykyyn, olisi hedelmällistä tutkia aloja, joilla työehtosopimus ei rajoita sopimista. Tässä yhteydessä tulisi selvittää työn teettämisen kustannuksia ja, miten palkka- ja muista työsuhteen ehdoista on sovittu työnantajan ja työntekijän kesken. Edelleen olisi tarkasteltava, onko mainittujen työnantajien kilpailukyky hyvä. Jos vastaus on myönteinen, olisi arvioitava, perustuuko se nimenomaan siihen, että työnantaja ei ole velvollinen noudattamaan työehtosopimusta.<sup>230</sup> Lisäksi tulisi tarkastella mainittujen alojen työllistymismahdollisuuksia ja sitä, miten työehtosopimuksen ”puuttuminen” vaikuttaa työllistymiseen. Vasta näiden tulosten jälkeen voitaisiin arvioida, mikä vaikutus yleissitovan työehtosopimuksen noudattamisella voisi olla kilpailukykyyn ja/tai työllistymiseen.<sup>231</sup>

<sup>230</sup> Samassa yhteydessä olisi tarkoituksenmukaista selvittää, miten työnantajat ovat täyttäneet työehtosopimuksissa säädetyt tasapuolisen kohtelun velvoitteet.

<sup>231</sup> Saatua tietoa voidaan hyödyntää myös arvioitaessa työpaikkatasoisen sopimisen lisäämisen mahdollisuuksia.

Keskusteltaessa yleissitovuuden vaikutuksesta työvoimakustannuksiin on tuotu esille, että työehtosopimusmääräysten noudattamisen johdosta työntekijät olisivat “liian kalliita” työnantajalle tai että työntekijä olisi työehtosopimuksen noudattamisen myötä “kallis”. Tällainen argumentointi viittaa haluun tai tarpeeseen teettää työtä nykyistä alhaisemmilla kustannuksilla. Kun näkemykset eivät liity yleissitovuuden oikeudelliseen puoleen, ei niitä ole mahdollista tarkastella tässä enemmälti.<sup>232</sup>

Tapauksessa *Gustafsson v. Ruotsi*<sup>233</sup> Euroopan unionin tuomioistuin totesi, että valtion tulee kohtuullisin ja tarkoituksenmukaisin keinoin turvata negatiivisen yhdistymisvapauden toteutuminen. Työehtosopimusten yleissitovuutta voitaisiin pitää tässä tarkoitettuna valtion keinona sovittaa yhteen työnantajien negatiivinen järjestäytymisvapaus ja työntekijöiden suojelun tarve.

#### 5.1.5 Yleissitovuuden alan supistaminen?

Työsopimuslain 2 luvun 7 §:n 1 momentin mukaan työnantajan on noudatettava vähintään valtakunnallisen, asianomaisella alalla edustavana pidettävän työehtosopimuksen (*yleissitova työehtosopimus*) määräyksiä niistä työsuhteen ehdoista ja työoloista, jotka koskevat työntekijän tekemää tai siihen lähinnä rinnastettavaa työtä.

Keskusteluissa on tuotu esille muun muassa se, että yleissitovuusjärjestelmää olisi modernisoitava niin, että sen piiriin kuuluisivat vain palkan vähimmäisehdot. Tällä on tarkoitettu sitä, että työehtosopimuslain 2 luvun 7 § rajattaisiin koskemaan vain vähimmäispalkkaa koskevia työehtosopimusten määräyksiä.<sup>234</sup> Mainittu tavoite voidaan ymmärtää niin, että työehtosopimuslain 2 luvun 7 §:n 1 momenttia tulisi muuttaa niin, että ” työsuhteen ehdoista ja työoloista” muutettaisiin kuulumaan ”palkasta”. Teknisesti muutos olisi helposti toteutettavissa muuttamalla vain säännöksen sanamuotoa. Sisällöllisesti kysymys olisi kuitenkin merkittävästä muutoksesta, joka supistaisi huomattavasti työehtosopimuslain 2 luvun 7 §:n 1 momentissa tarkoitettua yleissitovan

<sup>232</sup> Mainittakoon kuitenkin se, että yleissitovan työehtosopimuksen noudattamisvelvollisuuden ja sen myötä suhteellisen tarkan tiedon työn kustannuksista voisi ajatella nimenomaan helpottavan yritystoiminnan kulujen arvioimista niin perustamisvaiheessa kuin myöhemminkin.

<sup>233</sup> *Gustafsson v. Ruotsi* (1996), tuomion kohta 45.

<sup>234</sup> Rytönen – Makkula 2017, s. 23.

työehtosopimuksen vaikutusta. Nythän yleissitovuuden perusteella tulevat noudatettaviksi myös muita kuin yksinomaan palkkaa koskevia määräyksiä.

Toisaalta on huomattava, että *palkan* käsite on laaja. Yleiskielenkin mukaan käsitteeseen on katsottava kuuluvan peruspalkan ohella maksettava lisät. Jos työsopimuslain 2 luvun 7 §:n 1 momentissa säädettäisiin pelkästään *palkkaa* koskevien määräysten noudattamisesta, ei olisi selvää, mitä kaikkia työehtosopimuksen määräyksiä työnantajan olisi noudatettava (toisin sanoen, mitkä kaikki määräykset ovat palkkaa koskevia). Usean työehtosopimuksen perusteella työntekijän palkka muodostuu tehtäväkohtaisesta ja henkilökohtaisesta palkanosasta. Tehtäväkohtainen palkanosa määräytyy yleensä tehtävien vaativuusluokittelun mukaan. Näin ollen ”palkka”-ilmaisun käyttäminen ei luultavasti olisi riittävää. Sen sijasta tulisi käyttää sellaista ilmaisua, joka kattaa ainakin kaikkien rahamääräisten etuuksien ja myös niiden määräytymisen mekanismeja koskevien määräysten noudattamisvelvollisuuden.

#### 5.1.6 Vähimmäispalkkalaki vaihtoehtona?

Yleissitovuuteen kohdistetussa kritiikissä on tuotu esille myös se, että euromääräisestä minimipalkasta säätäminen olisi – toisin kuin yleissitovuus – perustuslainmukaista. Ajatus vähimmäispalkkalaista ei ole Suomessa uusi.<sup>235</sup> Suomessa on myös ollut voimassa metsä- ja uittotöissä suoritettavasta palkkauksesta annettu laki, jota voidaan pitää vähimmäispalkkalakina. Sen tavoitteena oli sitoa alan palkat metsäteollisuuden yleiseen ansiokehitykseen. Lakia ei pidetty enää tarpeellisena siinä vaiheessa, kun ”yleinen vähimmäispalkkajärjestelmä” oli toteutettu työsopimuslailla (320/70).<sup>236</sup> Työnantajan tuli lain kumoamisesta huolimatta noudattaa vähintään niitä palkka- ja muita ehtoja, jotka kyseessä olevasta tai siihen lähinnä rinnastettavasta työstä asianomaisen alan yleiseksi katsottavassa valtakunnallisessa työehtosopimuksessa oli noudatettavaksi määrätty. Voimassa olleessa metsä- ja uittotöiden minimipalkkalaissa ei siis ollut säädetty rahamääräisestä vähimmäispalkasta vaan siinä palkan määrä sidottiin alan kollektiivisopimusten tasoon.

---

<sup>235</sup> Ks. edellä jakso 3.2.

<sup>236</sup> HE 122/1991 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi eräiden työlainsäädäntöön kuuluvien lakien kumoamisesta ja muuttamisesta.

Viime aikoina esitetyillä näkemyksillä minimipalkan säätämisestä on tarkoitettu luultavasti sitä, että laissa säädettäisiin jollakin tavoin euromääräisestä vähimmäispalkasta.<sup>237</sup> Kun otetaan huomioon lukuiset eri alat ja työehtosopimusten palkkausjärjestelmät, joissa palkkaus määräytyy pitkälti työn vaativuuden mukaan, olisi haastavaa säätää yhdestä ja ainoasta vähimmäispalkan rajasta, jota tulisi noudattaa kaikissa eri alojen erilaisissa työtehtävissä.<sup>238</sup> Tällaista sääntelyä voitaisiin pitää myös ongelmallinen perustuslain, erityisesti sen 6 §:n, kannalta.<sup>239</sup> Toisaalta, jos laissa säädettäisiin sellaisista palkkausjärjestelmistä taulukkoineen ja tehtäväryhmittelyineen kuin nyt on sovittu työehtosopimuksissa, luotaisiin teknisesti monimutkaista ja jäykkää sääntelyä. Realistista voisikin olla säätää mahdollisessa vähimmäispalkkalaissa palkan vähimmäistasosta viittaamalla tavalla tai toisella alalla yleisesti noudatettaviin palkkoihin ja palkkausjärjestelmiin. Tällainen järjestely ei kuitenkaan sisällöllisesti eroaisi suuresti nykyisestä työehtosopimuslain 2 luvun 7 §:n 1 momentista.

Edelleen jos ryhdyttäisiin säätämään ”vähimmäispalkasta”, olisi ratkaistava, mitä kaikkea tähän vähimmäispalkkaan lukeutuisi. Toisin sanoen, onko kysymys vain peruspalkasta vai myös kaikista sen lisäksi maksettavista lisistä ja muista eristä. Jos lailla päädyttäisiin säätämään vain peruspalkasta, olisi ratkaistava muun ohessa se, miten mahdolliset palkan lisät määräytyisivät.

Lisäksi olisi otettava huomioon, että perustuslain 15 §:n perusteella ei pidetä yleensä mahdollisena puuttua taannehtivasti voimassa oleviin sopimussuhteisiin. Varallisuusvoikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla vaikuttaa ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa. Perustuslakivaliokunnan ”käytännössä oikeuden luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen on katsottu kuuluvan perusteltujen odotusten suojaan niin, että oikeuksia tai velvollisuuksia ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa”<sup>240</sup>. Uudella sääntelyllä voisi siis olla vaikutusta vain lain voimaantulon jälkeen solmittavissa sopimussuhteissa.

<sup>237</sup> Päätelmä perustuu siihen, että minimipalkkalakia on esitetty nimenomaan nykyisen yleissitovuuden vaihtoehtona. Yleissitovuuden myötä työnantaja joutuu noudattamaan tiettyä työehtosopimusta ja siinä sovittua palkkausjärjestelmää sekä palkan vähimmäismääriä.

<sup>238</sup> Ks. vähimmäispalkasta eräissä Euroopan maissa Kragh 2015, s. 211–213. Maissa, joissa vähimmäispalkasta on säädetty, vaihteli tuntipalkka 1–11 euron välillä (vuonna 2014). Pohjoismaiden työmarkkinaosapuolten sopimuksiin perustuvat vähimmäispalkat ovat korkeammat kuin niissä maissa, joissa palkka perustuu lakiin. Pohjoismaissa on pienempi ”työssä käyvien köyhien joukko” kuin muissa EU-maissa. Ks. EU:n tilastoja EU:n jäsenvaltioiden vähimmäispalkan suuruudesta lähteestä Eurostat.

<sup>239</sup> Yhdenvertaisen kohtelun ohella asiassa olisi otettava huomioon säännöksen 4 momentin velvoite. Sen mukaan sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Yhdestä ja yleisestä euromääräisestä vähimmäispalkasta säätäminen ei välttämättä täyttäisi em. vaatimusta.

<sup>240</sup> PeVL 42/2006 vp, s. 4 ja PeVL 21/2004 vp, s. 3. Työsuhteessa on otettava huomioon myös ns. sopimuksen veroinen käytäntö. Työsuhteen ehdot voivat olla myös käytännön myötä vakiintuneita niin, että niitä ei voida muuttaa.



Vähimmäisehtojen asettamista työehtosopimuksin mieluummin kuin lailla voisi pitää perusteltuna ainakin siksi, että työehtosopimuksella voidaan ottaa lakia paremmin huomioon kunkin alan tarpeet. Alakohtaisia erityispiirteitä ei olisi mahdollista huomioida lainsäännöksin ja vaikka olisikin, ei tällaista yksityiskohtaista ja monimutkaista sääntelyä voitaisi pitää tarkoituksenmukaista. Se olisi myös teknisesti haastava toteuttaa.<sup>241</sup>

### 5.1.7 Yleissitovuudesta luopuminen?

*Kröger* on arvellut, että minimipalkan säätäminen yleissitovuuden rinnalle aiheuttaisi eri aloilla vaikeita yhteensovittamiskysymyksiä. Jos taas yleissitovuudesta luovuttaisiin kokonaan, yhden minimipalkan määrittäminen palkanmaksukyvyiltään varsin erilaisille aloille voisi *Krögerin* mielestä olla vaikeaa. Hän toteaa: ”[v]ähimmäispalkka pitäisi ensinnäkin mitoittaa työmarkkinoiden kantokyky huomioon ottaen, jotta työttömyys ei kasvaisi entisestään. Toiseksi olisi selvitettävä vähimmäispalkan vaikutukset eri alojen työehtosopimusten palkkoihin ja muihin ehtoihin. Niin ikään olisi selvitettävä, miltä osin muuta työlainsäädäntöä pitäisi muuttaa. Mielessä olisi pidettävä myös kotimaisten yritysten kilpailukyky suhteessa ulkomaisiin toimijoihin.”<sup>242</sup>

*Paanetoja* on perustuslakivaliokunnan näkemyksiin pohjautuen pitänyt yleissitovuutta perustuslainmukaisena. Ainoana yleissitovuuteen liittyvänä perustusosoikeudellisen kritiikin kohteena hän on nähnyt sen, että yleissitovaa työehtosopimusta noudattava työnantaja ei voi soveltaa eräitä paikallista sopimista koskevia työehtosopimusmääräyksiä. Hän on korostanut, että järjestäytymätön työnantaja voi kuitenkin työsopimuslain perusteella syrjäyttää yleissitovan työehtosopimuksen solmimalla yrityskohtaisen työehtosopimuksen työntekijäliiton kanssa. Vaihtoehtona yleissitovan työehtosopimuksen noudattamiselle on siis solmia oma yrityskohtainen työehtosopimus.<sup>243</sup> Toisessa yhteydessä *Paanetoja* on tuonut esille, että yleissitovuuden poistaminen ja työehtojen erilaistuminen voisivat aiheuttaa vaikeuksia järjestäytymättömille yrityksille: työvoimapulaa ja entistä hankalampaa tarjousten hinnoittelua.<sup>244</sup>

<sup>241</sup> Vähimmäispalkkalaista keskusteltaessa on otettava huomioon myös Suomea sitovat kansainväliset sopimukset ja muut velvoitteet ja arvioitava, millainen järjestelmä täyttää niiden vaatimukset.

<sup>242</sup> Erola 2018, s. 58.

<sup>243</sup> Asiantuntijalausannon pohjalta julkaistu uutinen Pro-liiton sivuilla, saatavissa:

<https://www.proliitto.fi/uutiset/tyomarkkinat/yleissitovuus-ei-ole-ristiriidassa-perustuslain-kanssa#77cf1489>.

<sup>244</sup> Erola 2018, s. 59.

*Suokas* on kiinnittänyt huomiota siihen, että jos Suomen työehtosopimusten yleissitovuus poistettaisiin, niin EU:n komennustyödirektiivin edellyttämä vähimmäispalkka ”lakkaisi olemasta”.

”Järjestäytymättömissä yrityksissä palkoilla ei olisi alarajaa. Työntekijän ainoa keino olisi haastaa työnantaja oikeuteen syrjinnästä. Oikeudenkäynti Suomessa maksaisi enemmän kuin omakotitalo itäeurooppalaisen työntekijän kotimaassa. Työntekijät jäisivät täysin työnantajansa armoille.

Yleissitovuuden poistamista seuraisi todennäköisesti lakisääteinen vähimmäispalkka. Se olisi varmuudella pienempi kuin alimmat työehtosopimusten palkat, ehkä n. 6-7 euroa tunnilta. Lisäksi esimerkiksi rakennusalan työehtosopimuksen vuosilomakorvaus 18,5 %, erillinen palkanosa 7,7 %, päivittäisten matkakulujen korvaus ja päivärahat katoaisivat. Näiden tilalle tulisi ainoastaan vuosilomalain mukainen 9 %:n tai 11,5 %:n lomakorvaus. Jos järjestäytymättömät yritykset saisivat jatkossa teettää töitä näillä ehdoilla, voisiko joku yritys kuulua enää työnantajaliittoon ja kilpailla kalliimmilla työehtosopimuksen ehdoilla? Miten kävisi kymmenille tuhansille rakennusalalta leipänsä tienaaville työntekijöille? Olisiko joku valmis jatkamaan töitä puolella tai kolmanneksella nykyisistä tuloista?”<sup>245</sup>

Keskusteltaessa yleissitovuuden poistamisesta on otettava huomioon se, että yleissitovan työehtosopimuksen noudattamisvelvollisuuden poistaminen ei vähentäisi muita työnantajan velvoitteita vaan itse asiassa vahvistaisi tai korostaisi niitä. Työnantajalla on työsopimuslain 2 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan velvollisuus kohdella kaikkia työntekijöitä lähtökohtaisesti tasapuolisesti. Myös naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 8 §:ssä tarkoitettu palkkasyrjinnän kielto asettaa työnantajalle velvoitteita. Muun muassa näiden velvoitteiden täyttäminen, samoin kuin syrjimättömyydestä<sup>246</sup> huolehtiminen, tulisi synnyttämään työnantajille nykyistä enemmän töitä, mikäli työsuhteen vähimmäisehdot eivät enää määräytyisi yleissitovan työehtosopimuksen perusteella. Käsillä olisi siis sekä oikeudellisen että hallinnollisen taakan lisääntyminen.

Työsopimuslain 2 luvun 7 §:n 1 momentin säännöksen muuttamisella olisi heijastusvaikutuksia myös muuhun lainsäädäntöön. Muun muassa työntekijöiden lähettämisestä annetun lain (447/2016) 5 §:n mukaan lähetetyn työntekijän vähimmäispalkka määräytyy alihankinnassa ja yritysryhmän sisäisessä siirrossa työsopimuslain 2 luvun 7 §:ssä tarkoitettun yleissitovan työehtosopimuksen

<sup>245</sup> Suokas 17.10.2018.

<sup>246</sup> Työnantajan olisi kyettävä jokaisessa yksittäisessä sopimistilanteessa varmistumaan siitä, että yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain mukaisia syrjinnän kieltoja ei rikota ja että määräaikaista ja osa-aikaista työntekijöitä ei syrjitä (työsopimuslain 2 luvun 2 §:n 2 mom.). Mitä isommasta työnantajasta on kysymys, sitä haastavampaa sopimusten hallinnointi olisi.

mukaan.<sup>247</sup> Tällaiset vaikutukset on otettava huomioon arvioitaessa työsopimuslain 2 luvun 7 §:n mahdollista muuttamista tai poistamista. Valmistelu edellyttäisi siis laajaa eri lakien säännösten sisällön selvittelyä, jotta vaikutukset työsopimuslain soveltamisalan ulkopuolella kyettäisiin arvioimaan.

### 5.1.8 Yleissitovuus ja perusoikeudet

Yleissitovuusjärjestelmän perustuslainmukaisuus arvioitiin työsopimuslakia säädettäessä.<sup>248</sup> Perustuslakivaliokunta katsoi tuolloin, että työehtosopimusten yleissitovuus on perustuslain kannalta mahdollinen järjestely.<sup>249</sup> Asiaa on arvioitu myös muiden työlakien yhteydessä, erityisesti vuosilomalain säätämisen yhteydessä vuonna 2005 sekä työaikalain säädettäessä vuonna 2018. Tästä huolimatta on esitetty näkemyksiä yleissitovan työehtosopimuksen perustuslain vastaisuudesta, ja nähty ongelmallisena se, että työnantajien mahdollisuudet paikalliseen sopimiseen riippuvat heidän järjestäytyneisyydestään.

Julkisessa keskustelussa, työmarkkinatoimijoiden kannanotoissa ja työlakien säätämisen yhteydessä on tuotu esiin pääosin kaksi perusoikeussäännöstä. Yleissitovuutta on arvioitu ensinnäkin perustuslain 80 §:n näkökulmasta. Toiseksi keskustelua on herättänyt työehtosopimusten yleissitovuus itsessään: järjestäytymättömien työnantajien velvollisuutta noudattaa yleissitovaa työehtosopimusta on arvioitu perustuslain 13 §:n 2 momentissa säädetyn negatiivisen järjestäytymisvapauden kannalta. Viimeksi mainittuun liittyy olennaisesti paikallinen sopiminen ja tarkemmin ottaen se, että useissa työlaeissa on semidispositiivisia säännöksiä, joiden myötä järjestäytyneet ja järjestäytymättömät työnantajat voivat olla erilaisessa asemassa toisiinsa nähden.

Perustuslakivaliokunnan lausunnot muodostavat perustan yleissitovuussäännösten valtiosääntöoikeudelliselle tulkinnalle, ja valiokunnan kannanottoja perustuslaki- ja ihmisoikeuskysymyksissä pidetään sitovina eduskuntakäsittelyn eri vaiheissa.<sup>250</sup>

<sup>247</sup> Yleissitovan työehtosopimuksen noudattamisvelvollisuuden muutoksilla voi olla vaikutuksia useaan eri lakiin. Esimerkkinä voidaan mainita julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki (916/2012) ja siinä säädetty palkkatuen myöntämisen edellytykset. Lain 7 luvun 3 §:n mukaan palkkatuen myöntäminen edellyttää muun ohessa sitä, että työnantaja sitoutuu maksamaan vähintään kyseiseen työsuhteeseen sovellettavan työehtosopimuksen mukaisen palkan tai, jollei sovellettavaa työehtosopimusta ole, tavanomaisen ja kohtuullisen palkan kyseisestä työstä.

<sup>248</sup> Voimassa olevan työsopimuslain yleissitovuusjärjestelmä poikkeaa useassa kohdin vuoden 1970 työsopimuslain järjestelmästä. Tähän kiinnitti myös perustuslakivaliokunta huomiota lausunnossaan PeVL 41/2000 vp.

<sup>249</sup> Perustuslain 74 §: Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

<sup>250</sup> PeVM 10/1998 vp, s. 23 ja Lainkirjoittajan opas, kohta 3.1: Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut yleissitovuusjärjestelmää negatiivisen yhdistymisvapauden kannalta ja todennut sen perustuslain näkökulmasta mahdolliseksi. Semidispositiiviset säännökset, jotka eivät salli yleissitovaa työehtosopimusta noudattavaa työnantajaa soveltaa paikallista sopimista edellyttäviä määräyksiä, eivät ole vaatineet perustuslain säätämisyjärjestystä.<sup>251</sup>

Tulkintalinja voi yhteiskunta- ja oikeuskehityksen myötä muuttua alkuperäisestä.<sup>252</sup> Tiedossa ei ole kuitenkaan sellaisia seikkoja, joiden perusteella edellä esille tuotuja perustuslakivaliokunnan esittämiä näkemyksiä voitaisiin pitää vanhentuneina.

Esitettäessä näkemyksiä säännösten tai järjestelmien mahdollisesta perustuslainvastaisuudesta, on aina kyettävä yksilöimään, minkä perusoikeuden vastaisuudesta mahdollisesti on kysymys ja miten se ilmenee. Mitään yleistä perustuslainvastaisuutta – ilman kytkentää yksittäiseen perusoikeuteen – ei siis voi olla olemassa.

Jos jostain syystä negatiivisen järjestäytymisvapauden toteutumista pidetään ongelmallisena, on kiinnitettävä huomiota työsopimuslain 2 luvun 7 §:n 3 momenttiin. Se tekee perusteettomaksi väitteet siitä, että järjestäytymätön työnantaja joutuisi järjestäytyneitä työnantajia heikompaan asemaan. Säännöksen mukaan järjestäytymätön työnantaja saa syrjäytettyä yleissitovan työehtosopimuksen kokonaisuudessaan solmimalla työnantajankohtaisen työehtosopimuslaisa tarkoitetun työehtosopimuksen työntekijäliiton kanssa.

On syytä vielä korostaa sitä, että esille tuodut väitteet perustuslainvastaisuudesta eivät ole kohdistuneet koko yleissitovuusjärjestelmään vaan ainoastaan järjestäytymättömän työnantajan asemaan.

### *5.1.9 Kehittämismahdollisuudet?*

*Sarkko* kritisoi vuoden 1970 työsopimuslain 17 §:ää muun muassa siksi, että lainsäätäjältä oli unohtunut säännöksen tehokas oikeudellinen toteuttaminen. Osa Sarkon arvostelun kohteista korjaantui sittemmin vuoden 2001 työsopimuslain 2 luvun 7 §:n ja vahvistamismenettelystä annetun lain myötä. Sen sijaan se, että yleissitovan työehtosopimuksen noudattamisen sanktiona ei ole erityistä reaktionormia ja että riidat ratkaistaan yleisessä tuomioistuimessa, ovat sellaisia Sarkon

<sup>251</sup> Ks. myös Kröger TYV 2006, s. 181.

<sup>252</sup> Lainlaatijan perustuslakiopas, s. 13. Lavapuron mukaan perustuslakia on ”elävä asiakirja”, jota tulee tulkita kulloistenkin yhteiskunnallisten olosuhteiden mukaan. Tulkinnalliset muutokset ovat siis mahdollisia (Lavapuro 6.9.2019).

esille ottamia kysymyksiä, joista voisi olla syytä herättää uudelleen keskustelua. Uusi rahamääräinen seuraamus, joka tuomittaisiin maksettavaksi vahinkoa kärsineelle (käytännössä työntekijälle), voisi olla tehokas keino varmistaa yleissitovan työehtosopimuksen noudattaminen. Tässä yhteydessä tulisi keskustella myös viranomaisvalvonnan resurssien lisäämisen tarpeesta. Lisäksi saattaisi olla paikallaan käydä dialogia siitä, tulisiko riidat ratkaista yleisten tuomioistuinten sijasta työtuomioistuimessa tai tulisiko mahdollisesti perustaa uusia niin sanotun matalankynnyksen foorumeita ratkaisemaan muun ohessa yleissitovaan työehtosopimukseen liittyviä riitaisuuksia.<sup>253</sup>

Sarkon mukaan se, että yleissitovaa työehtosopimusta koskevat riidat ratkaistaan alueellisesti ja oikeusasteellisesti monissa eri tuomioistuimissa, ei voinut olla johtamatta epäyhtenäiseen tulkintaan. Hänen mukaansa saman työehtosopimuksen tulkitseminen työtuomioistuimessa ja yleisessä tuomioistuimessa oli omiaan aiheuttamaan häiriöitä työehtosopimus kentällä.<sup>254</sup>

Oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetun lain (646/1974) 39 §:n 1 momentin (252/1994) mukaan tuomioistuimessa käsiteltävässä asiassa, jonka ratkaiseminen edellyttää erityistä työehto- tai virkaehtosopimusolojen tuntemusta, voi tuomioistuin, milloin katsoo sen tarpeelliseksi tai asianosainen sitä vaatii, pyytää asiasta tältä osin lausunnon työtuomioistuimelta. Tämän lausunntomenettelyn funktiona on se, että yleinen tuomioistuin saa yleissitovaan työehtosopimukseen perustuvaa riitaa käsitellessään tulkinta-apua työtuomioistuimesta. Tältä osin Sarkon aikoinaan esille ottama epäkohta on siis korjaantunut.

## 5.2 Työpaikkatasoinen sopiminen

### 5.2.1 Suhtautuminen työpaikkatasoiseen sopimiseen

Viitettyöehtosopimukseen perustuvan kelpuutuksen nojalla tapahtuva paikallinen sopiminen on tuttua työmarkkinoilla. Tutkimusten mukaan kokemukset siitä ovat myönteisiä.<sup>255</sup> Myös keskusjärjestöt ja liitot ovat suhtautuneet paikalliseen sopimiseen ja sen lisäämisen pääosin positiivisesti. Ristiriitaa ja epäselvyyksiä aiheutuu kuitenkin siitä, että eri tahot tarkoittavat paikallisella sopimisella ja sen lisäämisellä eri asioita.

Tämä analyysin toteuttamisen loppuvaiheessa uutisoitiin Toimihenkilöliitto ERTO ry:n jäsenkyselyn tuloksista, joiden mukaan joka neljäs palkansaaja ei ymmärtäisi

<sup>253</sup> Ks. pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma.

<sup>254</sup> Sarkko 1972b, s. 58–59.

<sup>255</sup> Kairinen – Uhmavaara – Murto, s. 11: Vuonna 2008 valmistuneen tutkimuksen mukaan kokemukset yksityissektorin paikallisesta sopimisesta olivat voittopuolisesti myönteisiä. Silloin ei nähty tarvetta muuttaa vallitsevaa systeemiä merkittävästi.

mitä paikallinen sopiminen tarkoittaa.<sup>256</sup> Näin ollen on tärkeää aina paikallisesta sopimisesta keskusteltaessa määritellä, mitä sillä tarkoitetaan. Suositeltavaa voisi myös olla siirtyä käyttämään työpaikkatasoinen sopiminen –ilmaisua.

Paikallisen sopimisen mahdollistaminen ja sopimisen ehtojen asettaminen ovat siis tähän asti perustuneet pääosin työmarkkinaosapuolten keskinäisiin sopimuksiin. Paikallisen sopimisen tarvehan perustuu yleensä siihen, että alan työpaikat ovat erilaisia, ja yrityksissä on paras asiantuntemus kulloisistakin tarpeista. Työpaikalla sopien voi olla myös mahdollista sopeutua yrityksen toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin.<sup>257</sup> Näin ollen kaikista työsuhteesta noudatettavista ehdoista ei ole välttämättä tarkoituksenmukaista sopia sitovasti ”ylätasolla”, vaan sopiminen voidaan sopijapuolten yhteisymmärryksessä delegoida työpaikoille. Tämä on sitä paikallista sopimista, johon suhtaudutaan pääosin myönteisesti. Eri asemassa on sellainen paikallinen sopiminen, jolla tarkoitetaan yksittäisen työntekijän ja työnantajan oikeutta keskinäisillä sopimuksillaan heikentää työntekijän etuja laissa säädetystä tai työehtosopimuksessa sovitusta.

### *5.2.2 Työpaikkatasoisen sopimisen kustannusvaikutukset?*

Jos työpaikkatasoisen sopimisen lisäämisellä tavoitellaan kustannusvaikutuksia, tulisi ensinnäkin kyetä esittämään, mitä ne ovat ja millä tavoin ne syntyvät. Olettamana voidaan pitää sitä, että paikallisen sopimisen lisäämisellä ei ole merkittäviä kustannusvaikutuksia, ellei tavoitteena ole päästää sellaisiin sopimuksiin, joilla luovutaan joistakin edusta. Kun sopimus on aina kahden osapuolen välipuhe, lienee selvää, että molemmat myös pyrkivät valvomaan etujaan sopimusta solmittaessa. Jos jostain edusta päätetään luopua, tapahtuu se yleensä jotain toista etua vastaan. Luopuminen ei siis yleensä – ainakaan tasavertaisessa neuvottelutilanteessa – ole vastikkeetonta. Näin ollen sopimismahdollisuuksien lisääminen työpaikkatasolla ei välttämättä johda kustannusten alenemiseen.

### *5.2.3 Onko keskustelun kohde oikea?*

Työpaikkatasoisesta tai paikallisesta sopimisesta puhuttaessa on aina siis ensin määriteltävä, mitä sillä tarkoitetaan. Jos kysymys on työnantajan ja työntekijän mahdollisuudesta tai oikeudesta sopia keskenään palkka- ja muista ehdoista ilman työehtosopimusten asettamia rajoituksia, olisi se merkittävä muutos sopimisjärjestelmään, samoin kuin työlakien funktioon ja

<sup>256</sup> Toimihenkilöliitto Erto ry 17.9.2019: Joka neljäs palkansaaja ei ymmärrä mitä paikallinen sopiminen tarkoittaa.

<sup>257</sup> Tiitinen ym. 1996, s. 116–117.

vähimmäispakottavuuteen. Lainsäätäjän olisi kyettävä osoittamaan työntekijän suojelun periaatteen korvaava oikeuspoliittinen periaate, jolla työntekijän suojan heikentämistä voitaisiin kestävästi perustella.

Perustuslain mukaan valtiovallan tehtävänä on huolehtia työntekijöiden suojelusta. Yleissitovuus ja lakien vähimmäispakottavuus ovat osa tätä suojelua. Jos tarkoituksena on suoda eri työnantajaryhmille joustoja, irtaannutaan työlainsäädännön alkuperäisestä tavoitteesta: työntekijän suojelusta. Tällöin voidaan herättää keskustelu myös siitä, onko irtaannuttu perustuslaissa säädetyistä valtion tehtävistä.

Toisaalta pelkän paikallistason sopimisen lisäämisen sijasta olisi tärkeä siirtyä esittämään konkreettisia toteuttamisvaihtoehtoja ja arvioida niiden vaikutuksia. Lisäksi pitäisi tuoda selkeästi ja avoimesti esille se, mitä paikallisen sopimisen lisäämisellä tavoitellaan. Jos sopimisen tavoitteena on työvoimakustannusten pienentäminen tai mahdollisimman alhaiset työvoimakustannukset, muuttuu keskustelu nykyistä konkreettisemmaksi ja myös toisen sisältöiseksi. Työntekijöidenkin saattaa olla helpompaa ymmärtää paikallisen sopimisen sisältö, jos se kuvataan eduista luopumisesta tai palkan alentamiseksi.

#### 5.2.4 Paikallisen sopimisen edut määräävinä

Tarve ja luottamus edistävät paikallista sopimista – tutkittuja kokemuksia -julkaisun<sup>258</sup> mukaan paikallisen sopimisen myönteisinä puolina ovat muun ohessa seuraavat:

- mahdollistaa paikallisten olosuhteiden ja henkilöstön tarpeiden huomioonottamisen ja paikallisten ongelmatilanteiden ratkaisemisen,
- lisää joustavuutta ja tehokkuutta,
- vähentää ongelmatilanteita ja toimii työrauhan takaajana,
- saadaan käyttöön myös henkilöstön kokemukset ja näkemykset asioista,
- aktivoi henkilöstöä muun muassa palkkasopimiseen sekä
- nopeuttaa asioiden hoitumista ja luo työpaikkakulttuuria.

---

<sup>258</sup> Tiedot perustuvat paikallisesta sopimisesta Turun yliopistossa tehtyihin tutkimuksiin, joissa aineisto on kerätty vuosina 2006–2007. (Akava – EK – KiT – KT – SAK – STTK – VTML. Työsuojelurahasto. Tarve ja luottamus edistävät paikallista sopimista - tutkittuja kokemuksia.)

Paikalliseen sopimisen kielteisiä piirteitä kuvattiin seuraavasti:

- saattaa nostaa kustannuksia ja lisätä hallinnollista työtä,
- saattaa lisätä ristiriitoja henkilöstöryhmien välillä,
- osapuolet eivät välttämättä ole tasa-arvoisia ja heillä on erilaiset valmistelu- ja tiedonsaantimahdollisuudet,
- neuvottelijat joskus eri henkilöitä kuin sopimusten toteuttajat, mistä voi seurata sopimuksen soveltamisongelmia,
- isojen työpaikkojen byrokratia saattaa vaikeuttaa aitoa paikallista sopimista,
- osapuolilla eri käsitykset siitä, mikä on sopimista ja
- sopimisten noudattamatta jättämisestä ei koidu sanktioita.<sup>259</sup>

Työpaikkatasoisen sopimisen kehittäminen vaikuttaisi olevan hedelmällistä nimenomaan työehtosopimusten sisäisenä menettelynä. Tällöin sopijapuolet harkitsevat, missä määrin sopimista on tarkoituksenmukaista mahdollistaa työpaikkatasolla – aivan kuten tähänkin asti on toimittu. Toisaalta voisi olla hyödyllistä pohtia, onko sellaisia aloja tai töitä, joissa olisi tarvetta erityisjärjestelyille, jotka mahdollisesti toteutettaisiin lailla (erityislaki mahdollistamaan nykyistä laajempi sopiminen rajoitetusti). Edelleen voisi olla hyödyllistä pohtia paikallisen sopimisen kelpuuttavien työehtosopimusmääräysten muotoilua ja sitä, että voisiko olla mahdollista ja tarpeen joissain tilanteissa sallia työehtosopimusmääräyksessä sopijakumppaniksi luottamusvaltuutettu luottamusmiehen ohella.

### *5.2.5 Laajentamisen vaikutuksista*

Jos nykyistä vapaampi laeista poikkeaminen sallittaisiin työnantajan ja työntekijän välisin sopimuksin, mikä pitäisi sisällään lain perusteella noudatettavasta yleissitovasta työehtosopimuksesta poikkeamisen, olisi kehitettävä järjestelmä, joka tekisi sopimistoiminnan läpinäkyväksi. Tällainen laajentaminen puolustaisi niin sanottua palkka-avoimuutta ja myös muiden työehtojen avoimuutta.

Kun työsuojeluviranomaiset valvovat muun ohessa työsopimuslain noudattamista, olisi pohdittava, miten valvontamahdollisuudet voidaan ulottaa nykyistä laajemmin ja tehokkaammin työsopimuksen

---

<sup>259</sup> *Ibid.*, s. 17.



ehtoihin. Edelleen olisi varmistettava työntekijöiden tasapuolinen kohtelu tilanteissa, joissa sopimisen rajat eivät enää määräytyisi lakien ja kollektiivisopimusten perusteella. Myös tiedonsaantioikeus solmituista sopimuksista olisi luultavasti järjestettävä joko laki- tai sopimusperusteisesti.

Suhteellisen vapaa sopimusoikeus yhdistettynä tasapuolisen kohtelun velvoitteeseen johtaisi työnantajan hallinnollisen taakan lisääntymisen. Työnantajan tulisi kyetä hallinnoimaan kaikkia yksilöllisiä sopimuksia ja varmistamaan, että samassa asemassa olevia työntekijöitä kohdellaan tasapuolisesti.

Työpaikkatasoisen sopimisen käyttöalan laajentamisen mahdollisuus: työnantajan ja työntekijän keskinäiset laista ja työehtosopimuksesta poikkeavat työntekijän etuja heikentävät sopimukset, edellyttäisi laajaa selvittelyä ja tutkimusta. Vasta sen jälkeen olisi hedelmällistä jatkaa keskustelua. Tässä yhteydessä olisi pohdittava sopimisen alaa: mistä kaikesta saa sopia ja mitä rajoja sopimiselle asetetaan, kuka saa sopia, miten sovitaan (muoto), sopimusten voimassaoloa, sitovuutta ja tulkintaa.

Lisäksi on otettava huomioon sopimisen laajentamisen heijastusvaikutukset. Jos työnantajan ja työntekijän keskinäisiä sopimismahdollisuuksia lisättäisiin, saattaisivat muun muassa työsopimuslain 10 luvun 1–2 § saada nykyistä enemmän käyttöalaa (oikeustoimilain mukainen pätemättömyys ja kohtuuton ehto). Sopijapuolilta edellytettäisiin myös asiantuntemusta, muun muassa tietoa siitä, että eduista ei yleensä ole mahdollista luopua etukäteen (KKO 2007:69, ään.).<sup>260</sup> Mielenkiintoista on myös se, voitaisiinko sallia sellaiset sopimukset palkan alentamisesta, jotka heikentäisivät työntekijän velkojen asemaa ja sopimukset, joiden johdosta työntekijälle syntyisi tarve sosiaaliturvaan (palkan alentamisesta aiheutuva kompensatiotarve). Vasta sen jälkeen kun kaikki sopimisen lisäämisen vaikutukset on otettu huomioon, voitaisiin tarkastella kilpailukyky- ja työllisyysnäkökohtia.

### 5.2.6 Työpaikkatasoisen sopimisen lisäämisen eri tavat ja keinot

Työpaikkatasoista sopimisen lisääminen olisi teknisesti mahdollista eri tavoilla, joita esitellään seuraavassa.

<sup>260</sup> Työnantaja ja työntekijä olivat tehneet työsopimuksen irtisanomista koskevan sopimuksen, jonka mukaan työntekijä hyväksyi sen, että hänet oli irtisanottu taloudellisella ja tuotannollisella syyllä siten, että työsopimus päättyi kuusi kuukautta myöhemmin. Työnantajan takaisinottovelvollisuuden osalta sopimuksessa oli todettu, ettei työntekijälle tarvinnut ilmoittaa, mikäli vastaavia tehtäviä ilmaantui. Sopimusehto oli työsopimuslain 13 luvun 6 §:n (nyk. 13 luvun 6 §:n 1 momentin) nojalla mitätön.

### 1) Lisätään puolipakottavia säännöksiä

Niin sanottuja puolipakottavia eli semidispositiivisia säännöksiä on useammassa työlaissa. Tämän tyyppisten säännösten lisääminen mahdollistaisi sen, että työehtosopimuksin ja työaika- ja vuosiloma-asioissa myös virkaehtosopimuksin, voitaisiin nykyistä laajemmin poiketa lain pakottavista säännöksistä. Puolipakottaviksi ovat tähän asti ”valikoituneet” pääosin sellaisia asioita koskevat säännökset, joissa on tarkoituksenmukaista ottaa alakohtaiset erityispiirteet ja -tarpeet huomioon.

Toisaalta on huomattava, että semidispositiivisten säännösten lisääminen ei sellaisenaan johtaisi kuitenkaan työpaikkatasoisen sopimismahdollisuuden laajentumiseen. Kun tälläkään hetkellä sopimisvaltaa ei ole liittotason työehtosopimuksissa siirretty liiemmin työpaikkatasolle, ei odotettavissa ole, että käytäntö muuttuisi säännösten määrän lisääntyttyä. Toki sopimismahdollisuuksien laajentaminen työpaikkatasolle on työehtosopimusosapuolten päätäntävällässä.

Yleissitovuuden perusteella työnantaja voi noudattaa myös niitä mahdollisia yleissitovan työehtosopimuksen määräyksiä, joilla on poikettu laista työntekijän etuja heikentäen. Noudattamiseen liittyvänä poikkeuksena on kuitenkin se, että yleissitovuuden perusteella ei voida noudattaa niitä työehtosopimuksen määräyksiä, jotka edellyttävät paikallista sopimista. Noudatettaviksi voivat siis tulla ainoastaan sellaiset yleissitovan työehtosopimuksen laista poikkeavat määräykset, joista on ”suoraan” sovittu työehtosopimuksessa jättämättä tai siirtämättä sopimisvaltaa miltään osin paikalliselle tasolle. Tämä rajoitus perustuu siihen, että työpaikoilla, joissa työehtosopimusta noudatetaan yleissitovuuden perusteella, ei ole yleensä paikallisen sopimisen edellyttämää työntekijöiden edustajaa eikä työehtosopimukseen perustuvaa neuvottelu- ja riitojen ratkaisumekanismia. Järjestäytyneessä kentässä paikallinen sopiminen on pääosin edustuksellista, eli työntekijöitä edustaa työehtosopimuksen perusteella valittu luottamusmies. Luottamusmiestä ei ole yleensä työpaikoilla, joissa työehtosopimusta noudatetaan yleissitovuuden perusteella. Perusteena sille, että osa laista poikkeavista työehtosopimuksen määräyksistä on säädetty soveltamiskelvottomiksi yleissitovassa kentässä, ovat myös työsuojeluviranomaisten

rajalliset mahdollisuudet valvoa yleissitovien työehtosopimusten noudattamista. Lisäksi perusteena on tasapuolinen kohtelu ja tasavertaiseen asemaan saattaminen.<sup>261</sup>

Yleissitovuuden perusteella työehtosopimusta noudattavan työnantajan ei siis ole katsottu joutuvan yleensä eriarvoiseen asemaan, vaikka edellä selvitetty paikallisten sopimusten solmimismahdollisuus puuttuu.<sup>262</sup> Tämä johtuu siitä, että sopimisvaltaa ei käytännössä ole myöskään järjestäytyneillä työnantajilla, koska työehtosopimusosapuolet eivät ole yleensä siirtäneet semidispositiivisista säännöksiin perustuvaa sopimista työpaikkatasolle. Jos työehtosopimuskäytäntö muuttuisi niin, että puolipakottaviin säännöksiin perustuvaa sopimista siirretään työpaikoille, on ajankohtaista ryhtyä toimiin, jotta sopimismahdollisuus ulotettaisiin myös yleissitovuuden perusteella työehtosopimusta noudattaville työpaikoille. Tässä yhteydessä tulisi ratkaistavaksi sopimisjärjestelmä ja sen osana: kuka edustaa työntekijöitä ja miten sopimuksista neuvotellaan.

Työntekijöillä on jo nyt työehtosopimuslain 13 luvun 3 §:n perusteella oikeus valita luottamusvaltuutettu.<sup>263</sup> Luottamusvaltuutettu valitaan työntekijöiden keskuudesta, ja tehtävät ja toimivalta on määrätty laissa. Työntekijät voivat lisäksi erikseen enemmistö päätöksin valtuuttaa luottamusvaltuutetun edustamaan heitä valtuutuksessa määrättyissä työsuhteita ja työoloja koskevissa asioissa. Sinänsä ei liene estettä sille, että työehtosopimuslaissa tarkoitettu luottamusvaltuutettu edustaisi työntekijöitä yleissitovuuskentässä tapahtuvassa paikallisessa sopimisessa. Toki on mahdollista säätää myös muusta edustajasta. Sopimismekanismi ja edustajan valintaprosessi tulisi joka tapauksessa järjestää lailla, koska työpaikoilla ei ole ennestään normitettua paikallisen sopimisen mekanismia. Edellä tuotiin esille voimassa olevan työaikalain 10–11 § ja niiden mukainen paikallisen sopimisen mekanismi. Se voisi olla hyödynnettävissä myös laajennettaessa paikallisen sopimisen alaa yleissitovuuskentässä.

Työpaikkatasoinen sopiminen normaalisivuuskentässä on pääosin työntekijöiden edustajan ja työnantajan kesken tapahtuvaa edustuksellista sopimista. Näin ollen perusteita ei liene sille, että yleissitovassa kentässä sopiminen samoista asioista voisi tapahtua ”vain” yksittäisen työntekijän ja työnantajan kesken. On toki myös sellaisia työehtosopimusmääräyksiä, jotka mahdollistavat sopimisen yksittäisen työntekijän ja työnantajan välillä. Näissä tilanteissa sopijapuolet voisivat olla yleissitovassa kentässä samat.

<sup>261</sup> Kröger TYV 2006, s. 179–180.

<sup>262</sup> Edellä on selvitetty tähän liittyvät perustuslakivaliokunnan näkemykset.

<sup>263</sup> Ks. KKO 2017:29 (ään.). Tuomion arviointia Paanetoja – Ruponen 2017.

Luottamusvaltuutettu nauttii samanlaista ”korotettua” irtisanomissuojaa kuin muut laissa säädetyt työntekijöiden edustajat. Sama suoja tulisi tasapuolisuuden nimissä säätää myös mahdolliselle uudelle paikallisen sopimisen työntekijäedustajalle tai -edustajille.

Edustuksellisen paikallisen sopimisen mekanismin luominen yleissitovuuskenttään voisi olla merkittävä uutuus, mutta sitä voitaisiin pitää myös eräänlaisena yleissitovuuden heikentämisenä. Muutoksen myötä sopiminen työpaikoilla olisi mahdollista työehtosopimuksessa asetetuissa rajoissa. Ongelmana kuitenkin olisi se, että sopimismahdollisuudet eivät välttämättä lisääntyisi, jos yleissitovuuden perusteella noudatettavassa työehtosopimuksessa ei ole laajasti delegoitu sopimisvaltaa työpaikoille.<sup>264</sup> Sopimismahdollisuuksien laajentuminen käytännössä edellyttäisi kollektiivisopimusten määräysten muuttamista.

## 2) Työmarkkinaosapuolet sopivat uusia paikallisen sopimisen mahdollistavia määräyksiä

Työpaikkatasoista sopimista voitaisiin siis lisätä ottamalla nykyistä enemmän sen mahdollistavia määräyksiä liittojen välisiin työehtosopimuksiin. Tästä päättäminen kuuluu kuitenkin yksinomaan työmarkkinaosapuolille ja perustuu niiden keskinäiseen sopimukseen.

## 3) Lisätään tahdonvaltaisen säännösten määrää

Työnantajan ja työntekijän keskinäistä sopimisvaltaa voitaisiin lisätä säätämällä työlakeihin nykyistä enemmän täysin tahdonvaltaisia säännöksiä. Tällä hetkellä tällaisia säännöksiä on vain muutama, ja perusteena sille on perinteisesti esitetty muun ohessa neuvottelu- ja sopimistasapainon puuttumista työnantajan ja työntekijän kesken. Tässä tarkoitettujen dispositiivisten säännösten lisääminen ei kuitenkaan välttämättä laajentaisi työpaikkatasoisen sopimisen mahdollisuuksia. Jos samasta asiasta on sovittu työehtosopimuksessa, ei sen tasoa voida työ sopimuksin alittaa, ellei tällaista toisin sopimista sallita työehtosopimuksessa.

## 4) Liitännäisvaikutukset; työ sopimuslain 2 luvun 7 §:n 2 momentti ja työehtosopimuslain 6 §

Jos työpaikkatasolla työnantajan ja työntekijän välisin sopimuksin olisi mahdollista sopia heikennyksistä työehtosopimuksessa sovittuun, tulisi tarpeelliseksi puuttua normien

<sup>264</sup> Tässä oleva esitys paikallisen sopimisen lisäämisen keinoista ja vaikutuksesta perustuu pääosin artikkeliin Paanetoja, Jaana: Paikallisen sopimisen tulevaisuus ja eräitä muita kysymyksiä sekä siinä viitattuihin lähteisiin.

etusijajärjestykseen eli käytännössä työsopimuslain 2 luvun 7 §:n 2 momenttiin ja työehtosopimuslain 6 §:ään. Näin on itse asiassa myös silloin, jos sopijaosapuolina olisivat työnantaja ja työntekijöiden edustaja.

Työsopimuslain 2 luvun 7 §:n 2 momentin mukaan: ”Työsopimuksen ehto, joka on ristiriidassa yleissitovan työehtosopimuksen vastaavan määräyksen kanssa, on mitätön ja sen sijasta on noudatettava yleissitovan työehtosopimuksen määräystä.” Säännöksen mukaan työsopimuksin voidaan siis sopia vain paremmin kuin mitä yleissitovassa työehtosopimuksessa on samasta asiasta sovittu. Yleissitovan työehtosopimuksen tason alittaminen johtaa ehdon mitättömyyteen.

Säännöksen mahdollinen kumoaminen merkitsisi sitä, että yleissitovuus murenisi, toisin sanoen sen vaikutus poistuisi itse asiassa kokonaan. Kysymys olisi puuttumisesta perustavaa laatua olevalla tavalla työlainsäädäntömme rakenteeseen ja funktioon. Ratkaisu asettaisi myös alan työnantajat toisiinsa nähden eriarvoiseen asemaan, ja voisi synnyttää sellaista kilpailuetua, jota yleissitovuudella on nimenomaan pyritty estämään.

Jos pyrittäisiin poistamaan vain osittain yleissitovan työehtosopimuksen etusijaa, ryhdyttäisiin luultavasti miettimään säännöstä, jossa työsopimuslain 2 luvun 7 §:n 2 momentti muotoiltaisiin uudelleen. Tällöin tietyistä työsuhteen ehdoista voitaisiin sopia vapaasti ilman, että ristiriita vastaavan yleissitovan työehtosopimuksen määräyksen kanssa johtaisi mitättömyyteen.

Tarkasteltaessa työehtosopimuslain nojalla työehtosopimusta noudattavien työnantajien sopimismahdollisuuksia on otettava huomioon työehtosopimuslain sisältö. Lain 6 §:n mukaan

”Jos työsopimus joiltakin osiltaan on ristiriidassa siinä noudatettavan työehtosopimuksen kanssa, on työsopimus näiltä osiltaan mitätön ja niiden sijasta käyvät noudatettaviksi työehtosopimuksen vastaavat määräykset.”

Työnantaja ja työntekijä eivät voi siis keskenään solmia sopimuksia, jotka ovat työntekijälle heikompia kuin vastaava työehtosopimuksen määräys.<sup>265</sup> Mahdollisen sopimisvapauden lisääminen niin, että työnantaja ja työntekijä voisivat esimerkiksi alentaa työehtosopimuksessa sovittua palkan määrää, edellyttäisi työehtosopimuslain 6 §:n muuttamista. Tältä osin olisi kysymys merkittävästä sopimisjärjestelmään kohdistuvasta muutoksesta, joka edellyttäisi koko työehtosopimuslainsäädännön tarkastelua.

<sup>265</sup> Säännös johtaa myös siihen, että työehtosopimuksella ei voida heikentää työsopimuksessa sovittua ehtoa tai vakiintuneen käytännön myötä sopimuksen veroiseksi muuttunutta ehtoa.

## 5.3 Muita näkökohtia

### 5.3.1 Tosiasiallisen työmarkkinatoiminnan vaikutus

Suomen sopimisjärjestelmä on ollut jo pitkän kolmiportainen (keskusjärjestötaso, liittotaso ja työpaikkataso). Merkittävänä muutoksena sopimisjärjestelmään voidaan pitää sitä, että Elinkeinoelämän Keskusliitto EK ry teki sääntömuutoksen, joka tuli voimaan vuonna 2016. Sen seurauksena EK ry ei enää tee keskitettyjä tulopoliittisia ratkaisuja. Se ei myöskään voi olla osapuolena keskusjärjestösopimuksissa, jotka liittyvät sääntömuutoksen alaan kuuluviin työmarkkinakysymyksiin.

Keskusjärjestöt ovat työehtosopimuslain mukaan kompetentteja solmimaan työehtosopimuksia. Keskusjärjestötasolla solmitut sopimukset ovat kuitenkin pääasiassa sopimuksia, joilla sovitaan jonkin asian tai asiaryhmän järjestelyistä. Kysymys on sopimuksista, joiden puitteissa keskusjärjestöjen jäsenliittojen tulisi solmia työ- ja virkaehtosopimuksensa.<sup>266</sup>

Kolmiportaisen sopimisjärjestelmä on siis supistumassa kahteen portaaseen. Tämä korostaa liittotason sopimustoiminnan merkitystä.

### 5.3.2 Kansainvälisen vertailun anti

Arvioitaessa Suomen yleissitovuusjärjestelmää ja työpaikkatasoisen sopimisen asemaa voidaan pyrkiä etsimään erilaisia argumentteja tai esimerkkejä ulkomailta. Kuten edellä tuli ilmi, on muun muassa Suomen yleissitovuusjärjestelmä *sui generis* -tyyppinen eikä tiedossa ole aivan vastaavanlaista järjestelmää missään muussa maassa.

Riittävää ei olekaan koskaan verrata vain eri maiden lainsäädäntöä tai sopimisjärjestelmää keskenään. Sen lisäksi on tutkittava myös politiikkaa sekä yritettävä ymmärtää taustoja ja syitä erilaisille valinnoille. Viimeksi mainittu vaatii yhteiskuntatutkimusta, samoin kuin sosiologian

---

<sup>266</sup> Ks. TT 1988-125 ja Saloheimo 2012, s. 13 ja Tieteen termipankki 25.09.2019: Oikeustiede: keskitetty työmarkkinaratkaisu.

lähestymistapaa. Työmarkkinasuhteiden erot selittyvät yleensä maan historian ja asenteiden kautta.<sup>267</sup>

Verrattaessa Suomen mallia muiden maiden, kuten Pohjoismaiden, malleihin on siis pidettävä mielessä yhteiskuntien erot. Niiden johdosta yhden maan malli ei ole suoraan sovellettavissa toiseen maahan. Hedelmällistä ei siis ole hakea vasta-argumentteja ulkomailta, koska jokaisella maalla on oma oikeusjärjestyksensä ja työsuhteen ehtojen määräytymisen mekanismi. Myös sääntelyn historia on otettava huomioon. Varsinainen vertailu eri maiden välillä edellyttäisi siis muuta kuin sen selvittämistä, onko muualla samanlaista yleissitovuusjärjestelmää kuin Suomessa tai miten muualla työnantaja ja työntekijä voivat keskenään sopia työsuhteen ehdoista.

### 5.3.3 Työehtosopimuslain 4 §:n 2 momentti

Työehtosopimuslain 4 §:n 2 momentti on työ sopimuslain 2 luvun 7 §:n 1 momentin ohella toinen säännös, jolla on laajennettu velvollisuutta noudattaa työehtosopimusta. Säännösten soveltamistilanteet poikkeavat kuitenkin toisistaan.

Työehtosopimuslain 4 §:n 2 momentti:

Työnantaja, jota työehtosopimus sitoo, älköön sen soveltamisalalla tehdä sopimuksen ulkopuolellakaan olevan, työehtosopimuksen tarkoittamaa työtä suorittavan työntekijän kanssa työ sopimusta ehdoilla, jotka ovat ristiriidassa työehtosopimuksen kanssa.

Työehtosopimuslain 4 §:n 2 momentilla laajennetaan työehtosopimukseen työehtosopimuslain nojalla *sidotun* työnantajan velvollisuutta noudattaa työehtosopimusta ja ulotetaan velvoite niiden sidottuisuuspiirin ulkopuolella olevien työntekijöiden työsuhteisiin, jotka tekevät työehtosopimuksessa tarkoitettua työtä.

Lähes saman sisältöinen säännös sisältyi jo vuoden 1924 työehtosopimuslakiin. Sitä koskeneessa lainvalmistelukunnan ehdotuksessa todetaan: ” – – jos tahdotaan työehtosopimuksella sanottavampia käytännöllisiä tuloksia saavuttaa, sille on tuleva sekä ehdoton sitovaisuus että automaattinen oikeusvaikutus kaikissa niissä työ sopimuksissa, joita työehtosopimukseen sidottu työnantaja sen soveltamisalalla ja -alueella tekee. Jos asetuttaisiin sille kannalle, että työehtosopimuksen kanssa ristiriidassa oleva työ sopimus olisi täysin pätevä ja ettei siis erikoisesta vaatimuksestakaan voitaisi julistaa mitättömäksi, tehtäisiin työehtosopimuksen sosiaalinen merkitys miltei kokonaan tyhjäksi. Jo siinäkin tapauksessa, että

<sup>267</sup> Koskinen TYV 2006, s. 129–143.

työehtosopimusta ei tarvitsisi noudattaa työ sopimuksessa, johon osallisista työnantaja on mutta työntekijä ei ole työehtosopimukseen sidottu, saattaisi työehtosopimus vain hyvin vaillinaisesti täyttää tehtävänsä yhtenäisyyden luoja tyoehtoihin. Työnantajalle jäisi mahdollisuus mielensä mukaan vapautua työehtosopimuksen määräyksistä ottamalla niitten sitomain työntekijäin tilalle työhönsä toisia, sopimuksen ulkopuolella olevia. Ne työntekijät, jotka ovat työehtosopimukseen sidotut, joutuisivat siten vaaraan tulla erotetuiksi, toiset työnantajat taas alttiiksi sille 'likakilpailulle', jonka mahdollisuudet juuri työehtosopimuksella piti poistettaman. Vielä vähäisemmäksi muodostuisi työehtosopimuksen merkitys luonnollisesti siinä tapauksessa, että sen vastaiset työ sopimukset olisivat päteviä silloinkin, kun molemmat sopimuspuolet ovat työehtosopimukseen sidotut. – – Työehtosopimuksen käytännöllinen toteuttaminen jäisi toisin sanoen riippuvaksi asianomaisten työnantajain ja työntekijäin hyvästä tahdosta, sen sijaan että sillä pitäisi alun perin olla itsenäinen voima tulla nopeasti ja varmasti toteutetuksi.”<sup>268</sup>

Kuten edellä lainatuista perusteluista selviää, on työehtosopimuslain 4 §:n 2 momentin tavoitteena ollut yhdenmukaistaa samaa työtä tekevien työntekijöiden työsuhteen ehdot ja estää työehdoilla kilpailu. Tavoitteet ovat siis hyvin samansuuntaiset kuin työ sopimuslain 2 luvun 7 §:n 1 momentin sisältämän velvoitteen tavoitteet. Tästä huolimatta työehtosopimuslain 4 §:n 2 momenttia ei ole pidetty ongelmallisena. Tämä ehkä vahvistaa sitä, että keskustelu epäkohdista kulminoituu nimenomaan järjestäytymättömän työnantajan asemaan.

#### *5.3.4 Suojan tarpeen lisääntyminen?*

Työelämän kehitys on jo johtanut siihen, että työoikeudellisen suojan kohteena ei ole kategorisesti vain yksi ja sama työntekijä, vaan osa työntekijäryhmistä saa erityissuojaa (määräaikaisten, osa-aikaisten, vuokratyöntekijät, vammaiset jne.).<sup>269</sup> Kaikki työntekijät eivät siis ole saman suojan piirissä vaan osalla työntekijöistä suoja on muita vahvempi. Tarve suojan eriytymiseen voi lisääntyä entisestään. Osa työntekijöistä voi tarvita erityissuojaa jo työ sopimuksia solmittaessa. Tehostetun suojan tarve voi johtua muun muassa puutteellisesta kielitaidosta. Tämäkin näkökohta olisi otettava huomioon keskusteltaessa työpaikkatasoisen sopimisen lisäämisestä ja arvioitaessa sitä, miten voidaan luoda tasavertainen neuvottelutilanne. Kaikki työntekijät eivät ole kategorisesti samassa asemassa työnantajan kanssa neuvotellessaan ja sopiessaan.

<sup>268</sup> Lainvalmistelukunnan julkaisuja 11/1921, s. 20–21. ”Työehtosopimuksen ’kaukovaikutusta’ ei lainvalmistelukunnan mielestä kuitenkaan näytä olevan ulotettava niin laajalle, että estettäisiin työehtosopimukseen sidottuja työntekijöitä tekemästä kokonaan sen ulkopuolellakin olevain työnantajain kanssa työ sopimuksia ehdoilla, jotka ovat ristiriidassa työehtosopimuksen määräysten kanssa. Työntekijä, joka ei voisi saada työtä työehtosopimuksessa määrätyillä ehdoilla, joutuisi useinkin mitä tukalimpaan asemaan, vaille kaikkia toimentulon mahdollisuuksia, ellei hän olisi oikeutettu työskentelemään toisin ehdoin sellaisenkaan työnantajan yrityksessä, joka ei ole työehtosopimukseen sidottu.”

<sup>269</sup> Ks. myös tasa-arvolain velvoitteet.



### 5.3.5 Työehtosopimusosapuolten päätösvalta

Lainsäädäntö ei välttämättä ole aina tarkoituksenmukaisin tapa toteuttaa tarvittavia muutoksia. Niitä voidaan saada aikaan jo olemassa olevilla sopimusmekanismeilla. Osoituksena tästä on jo työehtosopimukseen otetut niin sanotut selviytymislausekkeet. Lisäksi on otettava huomioon se, että Suomessa on ollut jo pitkään työehtosopimusmääräyksiä, joiden perusteella työntekijän kanssa voidaan sopia palkasta yksilöllisesti. Tämä tarkoittaa mahdollisuutta alittaa työehtosopimuksessa sovituin tavoin vähimmäispalkka, jos työntekijän työkyky on alentunut. Empiiristä selvitystä ei ole kuitenkaan siitä, miten ja missä laajuudessa mainitun kaltaisia työehtosopimusmääräyksiä on sovellettu. Tietoa ei ole myöskään siitä, helpottavatko tällaiset työehtosopimusmääräykset käytännössä työllistymistä tai mikä niiden merkitys ylipäänsä on työllistämiseen tai työllistymiseen.<sup>270</sup> Selvitys määräysten käytännön vaikutuksista auttaisi arvioimaan muun ohessa sitä, voisiko mahdollisuus sopia yksilöllisestä palkasta työehtosopimusmääräykset sivuuttaen (ns. joustava palkkaus) edes vaikuttaa työllistymiseen.

### 5.3.6 Työsopimuslain 2 luvun 10 §

Työsopimuslain 2 luvun 10 §:n otsikkona on vähimmäispalkka työehtosopimuksen puuttuessa.

Jos työsuhteessa ei tule sovellettavaksi työehtosopimuslain nojalla sitova työehtosopimus eikä yleissitova työehtosopimus eivätkä työnantaja ja työntekijä ole sopineet työstä maksettavasta vastikkeesta, on työntekijälle maksettava tekemästään työstä tavanomainen ja kohtuullinen palkka.

Säännöksen soveltuminen edellyttää, ettei palkasta ole sovittu työehtosopimuksin eikä työ sopimuksin. Jos siis työnantaja ja työntekijä eivät ole lainkaan sopineet työstä maksettavasta vastikkeesta, on työntekijälle maksettava tekemästään työstä tavanomainen ja kohtuullinen palkka, jos työhön ei ole sovellettava työehtosopimusta joko työehtosopimuslain tai työ sopimuslain 2 luvun 7 §:n perusteella.

Säännös lisättiin työ sopimuslakiin vuonna 2001. Vastaavanlainen säännös oli kuitenkin jo vuoden 1922 työ sopimuslaissa, samoin kuin hallituksen esityksessä vuoden 1970 työ sopimuslaiksi (HE

---

<sup>270</sup> Paanetoja 2017.

228/1969 vp). Säännös jäi kuitenkin silloin epähuomiossa pois laista samalla, kun lakiin lisättiin eduskuntakäsittelyssä työehtosopimusten yleissitovuutta koskeva säännös.<sup>271</sup>

Keskusteltaessa työsuhteen vähimmäisehtojärjestelmästä olisi syytä ottaa mukaan myös työsopimuslain 2 luvun 10 § ja arvioida, suojaako se riittävästi työntekijää. Tavanomaisen ja kohtuullisen palkan määrittely voisi edellyttää tarkennusta.

### *5.3.7 Työpaikkatasoinen sopiminen yritysvastuun näkökulmasta*

Työpaikkatasoisesta sopimisesta puhuttaessa on otettava huomioon myös yritysvastuuseen liittyvä keskustelu. Yritysvastuu voidaan määritellä kansallisten lakien noudattamiseksi ja lainsäädännön *ylittäväksi* vastuulliseksi toiminnaksi yhteiskunnan hyväksi sekä ympäristön ja ihmisten suojaamiseksi.<sup>272</sup> Jos yritysvastuu ymmärretään tällä tavoin yksisuuntaisesti vain lain ja työehtosopimuksen tason ylittäväksi toiminnaksi, ei tavoite heikentää lain ja työehtosopimuksen suojatasoa työnantajan ja työntekijän keskinäisin sopimuksia ole sen kanssa sopusoinnussa.

---

---

<sup>271</sup> HE 157/2000 vp, s. 75.

<sup>272</sup> Pentikäinen 2018.

---

## LÄHTEET

### KIRJALLISUUS

- Ahlberg, Kerstin – Bruun, Niklas: Kollektivavtal i EU. Om allmängiltiga avtal och social dumping. Tukholma 1996.
- Ahlberg, Kerstin: Kollektivavtal i EU revisited. Allmängiltiga kollektivavtal i Sverige. Teoksessa Niklas Bruun i Sverige. En vänbok. Polen 2017, s. 11–26.
- Akava – EK – KiT – KT – SAK – STTK – VTML. Työsuojelurahasto: Tarve ja luottamus edistävät paikallista sopimista - tutkittuja kokemuksia. Turun yliopiston tutkimuksiin perustuva julkaisu.  
[<https://vm.fi/documents/10623/1112711/Turun+yliopiston+tutkimuksiin+perustuva+julkaisu+Tarve+ja+luottamus+edist%C3%A4v%C3%A4t+paikallista+sopimista+-+tutkittuja+kokemuksia.pdf/f20525c4-3cde-4bf4-ba60-ce3ee42ff7c0/Turun+yliopiston+tutkimuksiin+perustuva+julkaisu+Tarve+ja+luottamus+edist%C3%A4v%C3%A4t+paikallista+sopimista+-+tutkittuja+kokemuksia.pdf.pdf>]
- Bruun, Niklas – Mikkola, Matti – Muona, Marianne: Selvitys erilaisista työrauhajärjestelmistä. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys, 20/2011.  
[<https://valtioneuvosto.fi/documents/1410877/3346190/Selvitys%20eurooppalaisista%20ty%C3%B6rauhaj%C3%A4rjestelmist%C3%A4%2020042011.pdf/bf075b3e-c421-494c-959d-8e24faf11992>]
- Bruun, Niklas: Extension of collective agreements. The Nordic situation. In Collective Agreements: Extending Labour Protection. Toim. Hayter, Susan & Visser, Jelle. ILO 2018, pp. 119–135.
- Engblom, Matleena: Työsuhteen ehdot. 2., uudistettu painos. Alma Talent 2013.
- Erola, Marko: Sidotut kädet. Näin yleissitovuudesta tuli työmarkkinoiden tärkein ongelma. Teoksessa Erola, Marko (toim.) – Haavisto, Ilkka – Hokkanen, Eveliina – Kauhanen, Antti – Koskinen, Seppo – Malm Lindberg, Henrik – Makkula, Janne – Vihriälä, Vesa, Työn uudet ehdot. Miten avaamme työmarkkinoiden umpisolmut? Eva-raportti. Nextprint Oy, Helsinki 2018, s. 51–69.
- Heimonen, Raija – Timonen, Kirsi – Turunen, Jarno – Karikallio, Hanna – Leminen, Seppo: Paikallisen sopimisen hyvät käytänteet ja esteet teknologiateollisuudessa. PTT raportteja 259. Helsinki 2019. (Heimonen ym. 2019)
- Helin, Jyrki – Erkkilä, Marja: 90-luvun palkkatyöläinen. Tutkimus SAK:n liittojen jäsenistön rakenteesta, suhteesta työhön ja työaikaan. SAK:n järjestötutkimus 1990 – ensimmäinen osaraportti. Jyväskylä 1990.
- Hietala, Harri: Paikallista sopimista koskeva selvitys. Työ- ja elinkeinoministeriön raportteja 62/2015.  
[[http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75060/TEMrap\\_62\\_2015\\_web\\_15102015indd.pdf](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75060/TEMrap_62_2015_web_15102015indd.pdf)]

- Hokkanen, Eveliina: Ensiapu kriisiin. EVA-arvio no 11, 10.1.2018. [[https://www.eva.fi/wp-content/uploads/2018/01/eva\\_arvio\\_nro\\_11-1.pdf](https://www.eva.fi/wp-content/uploads/2018/01/eva_arvio_nro_11-1.pdf)]
- Holm, Pasi: Työehtosopimusten kattavuus, palkat ja työllisyys. Artikkeleita. Kansantaloudellinen aikakauskirja 3/2000. [<http://taloustieteellinenyhdistys.fi/images/stories/kak/kak32000/kak32000holm.pdf>]
- Jonker-Hoffrén, Paul: Yleissitovuuden monet muodot Euroopassa. Talous ja Yhteiskunta 2/2016, s. 20–25. [<http://www.labour.fi/ty/tylehti/ty/ty22016/ty22016pdf/ty22016JonkerHoffren.pdf>]
- Kauhanen, Antti: Mitä paikallinen sopiminen muuttaa? ETLA Muistio No 39, 19.10.2015. [<https://www.etla.fi/wp-content/uploads/ETLA-Muistio-Brief-39.pdf>]
- Kauhanen, Antti – Saukkonen, Seppo: Miksi Saksa menestyy? Talous- ja työmarkkinauudistusten rooli Saksan taloudellisessa menestyksessä 2000-luvulla. Helsinki: ETLA B251. Taloustieto Oy. [<https://www.etla.fi/wp-content/uploads/2012/09/B251.pdf>]
- Kahri, Tapani – Vihma, Jyrki: Työsopimuslaki. Espoo 1984.
- Kahri, Tapani – Hietala, Harri: Työsopimuslaki. 9. painos. Porvoo 1998.
- Kairinen, Martti: Työoikeuden evoluutiovaiheista. Työoikeudellisen Yhdistyksen vuosikirja 1988. Helsinki 1989, s. 17–29.
- Kairinen, Martti: Talousvaikeuksiin sopeutumisen mahdollisuus työelämän sopimuksilla. Juhlajulkaisu Jarmo Tuomisto 1952 – 9/6 – 2012, s. 77–89.
- Kairinen, Martti – Hietala, Harri – Ojanen, Petteri: Paikallinen sopiminen ja sopimukset. 4., uudistettu painos. Liettua 2015.
- Kairinen, Martti – Uhmavaara, Heikki – Murto, Jari: Paikallinen sopiminen yksityisellä sektorilla. Tutkimus paikallisen sopimisen oikeudellista perusteista ja käytännön toiminnasta työelämän yksityisellä sektorilla. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Yksityisoikeuden sarja. A:121. Turku 2008.
- Kaukoranta, Ilkka: Poikkeukselliset työehtojärjestelmät ovat yleisiä – Itävallassa työnantajilla järjestäytymispakko ja Belgiassa lakisäätteiset yleiskorotukset. SAK Blogit 27.9.2018. [<https://www.sak.fi/ajankohtaista/blogi/poikkeukselliset-tyoehtojarjestelmat-ovat-yleisia-itavallassa-tyonantajilla-jarjestaytymispakko-ja-belgiassa-lakisaaateiset-yleiskorotukset>]
- Keskuskaupakamari 16.3.2019: Sopimisen vapaus työmarkkinoille. [<https://kauppakamari.fi/wp-content/uploads/2019/03/sopimisen-vapaus-tyomarkkinoille.pdf>]
- Kiesiläinen, Mikko: Suomen työehtosopimusten yleissitovuudesta on tehty kantelu EU-komissiolle. Libera blogit 26.9.2018. [<https://www.libera.fi/blogi/suomen-tyoehtosopimusten-yleissitovuudesta-on-tehty-kantelu-eu-komissiolle/>]
- Koskinen, Pirkko K: Työehtosopimuksen yleissitovuudesta käytännössä. Työoikeudellisen Yhdistyksen vuosikirja 1986. Helsinki 1986, s. 157–166.

- Koskinen, Pirkko K.: Kollektiivisen työoikeuden vertailusta ja yhdenmukaistamisesta. Työoikeudellisen Yhdistyksen vuosikirja 2006. Helsinki 2007, s. 129–143.
- Koskinen, Seppo: Protestin rajat. Poliittiset rajat tarvitsevat tarkemman tulkinnan. Teoksessa Erola, Marko (toim.) – Haavisto, Ilkka – Hokkanen, Eveliina – Kauhanen, Antti – Koskinen, Seppo – Malm Lindberg, Henrik – Makkula, Janne – Vihriälä, Vesa, Työn uudet ehdot. Miten avaamme työmarkkinoiden umpisolmut? Eva-raportti. Nextprint Oy, Helsinki 2018, s. 156–178.
- Kragh, Jens: A European Minimum Wage in Jens Kristiansen (ed.), Tilly, Hans – Maier Söderberg, Lena – Dreesen, Flemming – Noröhdahl, Magnús – Johannessen, Christen Horn – Stefánsdóttir, Hrafnhildur – Sebardt, Gabriella – Lorentzen, Ane Kristine – Hellsten, Jari – Kragh, Jens – Sjödin, Ella: Europe and the Nordic Collective-Bargaining Model. The Complex Interaction between Nordic and European Labour Law. Norden, TemaNord 2015:541, pp. 205-217.
- Kröger, Tarja: Yleissitovaan työehtosopimukseen perustuvasta paikallisesta sopimisesta. Työtuomioistuimien 50 vuotta, toim. Orasmaa, Pekka. Helsinki 1997, s. 99–114.
- Kröger, Tarja: Negatiivinen järjestymisvapaus ja yleissitovuusjärjestelmä. Työoikeudellisen Yhdistyksen vuosikirja 2006. Helsinki 2007, s. 171–183.
- Lainlaatijan perustuslakiopas. Oikeusministeriön julkaisu 2006:11.  
[<http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/75984>]
- Lainvalmistelukunnan julkaisuja 1921 n:o 11: Ehdotus laiksi työehtosopimuksesta ynnä perustelut. Helsinki 1922. (Lainvalmistelukunnan julkaisuja 11/1921)
- Lavapuro, Juha: Alkoholipuhallutuksesta kieltäytymisen merkityksestä työsuhteessa – valtiosääntöoikeudellinen arvio. Edilex Vierashuone 6.9.2019.  
[<https://www.edilex.fi/uutiset/61141>]
- Makkula, Janne: Ratkaisun avaimet. Näin työmarkkinoilla siirrytään paikalliseen sopimiseen. Teoksessa Erola, Marko (toim.) – Haavisto, Ilkka – Hokkanen, Eveliina – Kauhanen, Antti – Koskinen, Seppo – Malm Lindberg, Henrik – Makkula, Janne – Vihriälä, Vesa, Työn uudet ehdot. Miten avaamme työmarkkinoiden umpisolmut? Eva-raportti. Nextprint Oy, Helsinki 2018, s. 107–126.
- Makkula, Janne – Rytkönen, Atte – Vanhanen, Rauno: Työehtosopimusten paikallinen sopiminen. Suomen Yrittäjät ry.  
[[https://www.yrittajat.fi/sites/default/files/migrated\\_documents/tyoehtosop\\_paikall\\_sopimine\\_n090315.pdf](https://www.yrittajat.fi/sites/default/files/migrated_documents/tyoehtosop_paikall_sopimine_n090315.pdf)]
- Malm Lindberg, Henrik: Suomen tauti. Keskitetty palkkamalli, ammattiliittojen kilpailu ja heikko lainkuuliaisuus ovat lietsoneet laittomia lakkoja. Teoksessa Erola, Marko (toim.) – Haavisto, Ilkka – Hokkanen, Eveliina – Kauhanen, Antti – Koskinen, Seppo – Malm Lindberg, Henrik – Makkula, Janne – Vihriälä, Vesa, Työn uudet ehdot. Miten avaamme työmarkkinoiden umpisolmut? Eva-raportti. Nextprint Oy, Helsinki 2018, s. 127–153.

- Murto, Katarina: Paikallinen sopiminen ja yleissitovuus suurennuslasin alla. STTK Blogit 16.6.2016. [<https://www.sttk.fi/2016/06/16/paikallinen-sopiminen-yleissitovuus-suurennuslasin/>]
- Nyström, Birgitta: Kollektivavtalets ställning i EG. I Studier i arbetsrätt tillägnade Tore Sigeman (red Eklund, Ronnie mfl), Uppsala 1993, s. 297–313.
- Obstbaum, Meri – Vanhala, Juuso: Paikallinen sopiminen. Kansantaloudellinen aikakauskirja – 112. vsk. – 2/2016. [<http://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/wp-content/uploads/2016/05/22016-obstbaum.pdf>]
- Paanetoja, Jaana – Ruponen, Ilkka: Vajaakuntoisten ja vammaisten asema työehtosopimusmääräysten näkökulmasta. Helsinki 2005.
- Paanetoja, Jaana: Paikallisen sopimisen tulevaisuus ja eräitä muita kysymyksiä. Edilex Uutiset 22.9.2015.
- Paanetoja, Jaana: Osan työkyvystään menettänyt työntekijä ja työehtosopimusmääräykset. Selvitysraportti. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportteja ja muistioita 2017:14.
- Paanetoja, Jaana – Ruponen, Ilkka: Vielä sananen ratkaisun KKO 2017:29 vaikutuksista. Edilex-uutiset 31.5.2017. [<https://www.edilex.fi/uutiset/52540>]
- Paikallisen sopimisen lainsäädäntöä valmistelleen työryhmän mietintö. Työ- ja elinkeinoministeriö 2016. [[https://tem.fi/documents/1410877/2132296/paikallinen-sopiminen\\_060616\\_lop.pdf/648ffccd-0059-44ed-a0c6-797eee1c5104/paikallinen-sopiminen\\_060616\\_lop.pdf](https://tem.fi/documents/1410877/2132296/paikallinen-sopiminen_060616_lop.pdf/648ffccd-0059-44ed-a0c6-797eee1c5104/paikallinen-sopiminen_060616_lop.pdf)]
- Palanko, Kirsi: Kolmiportaisesta sopimusjärjestelmästä. Työoikeudellisen Yhdistyksen vuosikirja 1990. Helsinki 1990, s. 43–51.
- Pentikäinen, Merja: Yritys menestyy arvostamalla ihmisiä – ihmisoikeudet yritysvastuun ytimessä 2018. [[http://opiniojuris.fi/uploads/1/1/7/5/117542252/e-julkaisu\\_opinio\\_juris.pdf](http://opiniojuris.fi/uploads/1/1/7/5/117542252/e-julkaisu_opinio_juris.pdf)]
- Rusanen, Jorma: Paikallisen sopimisen mahdollisuudet. Työehtosopimusten paikallista sopimista, työehtosopimuksen kehittämistä ja muuta tuotannollista yhteistyötä koskevat määräykset vuonna 1994. Jyväskylä 1994.
- Rytkönen, Atte – Makkula, Janne: Suomen yleissitovuusjärjestelmä ja perusoikeudet. Keskusteluasiakirja. Suomen Yrittäjät ry. 15.2.2017. [[https://www.yrittajat.fi/sites/default/files/sy\\_suomen\\_yleissitovuusjarjestelma\\_perusoikeudet.pdf](https://www.yrittajat.fi/sites/default/files/sy_suomen_yleissitovuusjarjestelma_perusoikeudet.pdf)]
- Räisänen, Heikki – Järvinen, Päivi – Hjelt, Jan: Paikallisen sopimisen laajuus ja ominaispiirteet eräissä Euroopan maissa. TEM-analyyseja 69/2016. Helsinki 2016. (TEM 69/2016) [<http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/74924/Paikallinen%20sopiminen.pdf>]
- Salo, Marika – Viitala, Riitta – Haarala, Laura – Henttonen, Kaisa: Paikallinen sopiminen pk-yrityksissä – haasteena luottamus. Oikeus 2019 (48); 1: 46–66.

- Saloheimo, Jorma: Työ- ja virkaehtosopimusoikeus. 2., uudistettu painos. Helsinki 2012.
- Sarkko, Kaarlo: Työoikeus. Yleinen osa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, B-sarja N:o 160. Helsinki 1972. (Sarkko 1972a)
- Sarkko, Kaarlo: Työehtosopimusten yleissitovuus. Defensor Legis 1972, s. 39-59. (Sarkko 1972b)
- Sarkko, Kaarlo: Työoikeus. Yleinen osa. Vammala 1980.
- Schulten, Thorsten: The role of extension in German collective bargaining in Hayter, Susan – Visser, Jelle (ed.), Collective agreements: Extending Labour Protection. International Labour Organization. Geneva 2018.
- Statens Offentliga Utredningar: Förslag till åtgärder med anledning av Lavaldomen. Betänkande av Lavalutredningen, Stockholm 2008.  
[<https://www.regeringen.se/49baee/contentassets/20c749d8e3ea4573b2b179aad421795c/forslag-till-atgarder-med-anledning-av-lavaldomen-sou-2008123>] (SOU 2008:123)
- Suokas, Kyösti: Työehtosopimuksen yleissitovuus. Rakennusliitto 17.10.2018.  
[<https://rakennusliitto.fi/2018/10/17/tyoehtosopimuksen-yleissitovuus/>]
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö: Reilu peli – samat säännöt. Työsopimuslain uudistuksen ajankohtainen tilanne. SAK:n valtuusto 26.–27.5.2000.
- Suomen Yrittäjät ry: ”Paikallinen sopiminen edistäisi kasvua ja työllisyyttä. Raportti paikallista sopimista koskevasta kyselystä 22.10.2015.”  
[[https://www.yrittajat.fi/sites/default/files/migrated\\_documents/paikallisesta\\_sopimisesta\\_raportti.pdf](https://www.yrittajat.fi/sites/default/files/migrated_documents/paikallisesta_sopimisesta_raportti.pdf)] (Suomen Yrittäjät ry:n raportti paikallista sopimista koskevasta kyselystä 2015)
- Tiitinen, Kari-Pekka – Kröger, Tarja: Työsopimusoikeus. 6., uudistettu painos. Liettua 2012.
- Tiitinen, Kari-Pekka – Kröger, Tarja – Lonka, Esa – Paanetoja, Jaana: Työaikalaki 1996. Jyväskylä 1996. (Tiitinen ym. 1996)
- Timonen, Sakari: Paikallinen sopiminen pienissä ja suurissa yrityksissä. Esitutkimusraportti. Työministeriö 1998.
- Työaikasääntelyä selvittävän työryhmän mietintö – työaikalaki. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 32/2017. (TEM 32/2017)
- Uhmavaara, Heikki: Työelämä joustaa paikallisesti sopimalla. Teoksessa Saarnilehto, Ari (toim.): Työoikeus tänään – Juhlajulkaisu Martti Kairinen 1947–24/6–2007. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2007, s. 169–177.
- Uhmavaara, Heikki: Paikallisen sopimisen kehityssuunnat ja sopimiskulttuuri. Teoksessa Kairinen, Martti – Uhmavaara, Heikki – Murto, Jari (toim.): Paikallinen sopiminen yksityisellä sektorilla. Turun yliopiston työoikeuden tutkimusprojekti 2005–2008. Turku 2008.

- Vartiainen, Juhana: Lainataan Suomeen Norjan yleissitovuus! Libera Blogit 1.10.2018. [<https://www.libera.fi/blogi/lainataan-suomeen-norjan-yleissitovuus/>]
- Viitala, Riitta – Kultalahti, Susanna – Kantola, Jenni: Henkilöstöjohtamisen tila, tarpeet ja tulosvaikutukset pk-yrityksissä. Työsuojelurahaston hankkeen nro 114136 loppuraportti. Selvityksiä ja raportteja 211, Vaasan yliopisto 2016.
- Visser, Jelle: Extension polices compared: how extension of collective agreements works in the Netherlands, Switzerland, Finland and Norway in Hayter, Susan – Visser, Jelle (ed.), Collective agreements: Extending Labour Protection. International Labour Organization. Geneva 2018.
- Väyrynen, Mika: Yleissitovuus syrjii räikeästi järjestäytymättömiä yrityksiä. Libera Blogit 29.4.2019. [<https://www.libera.fi/blogi/yleissitovuus-syrjii-raikeasti-jarjestaytymattomia-yrityksia/>]

## **VIRALLISLÄHTEET**

- E942/67. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen laeiksi työsopimuslain ja sairausvakuutuslain muuttamisesta.
- E281/70 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen työsopimuslaiksi ja laiksi huoneenvuokralain muuttamisesta.
- HE 170/1964 vp. Hallituksen esitys n:o 170 (1964 vp) laiksi metsä- ja uittotöissä suoritettavasta palkkauksesta.
- HE 153/1967 vp. Hallituksen esitys n:o 153 (1967 vp) laeiksi työsopimuslain ja sairausvakuutuslain muuttamisesta.
- HE 228/1969 vp. Hallituksen esitys n:o 228 (1969 vp) työsopimuslaiksi ja laiksi huoneenvuokralain muuttamisesta.
- HE 122/1991 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi eräiden työlainsäädäntöön kuuluvien lakien kumoamisesta ja muuttamisesta.
- HE 291/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta.
- HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- HE 157/2000 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle työsopimuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 238/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vuosilomalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 158/2018 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle työaikalain ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Km. 1992:39. Työmarkkinajärjestelmien kehittämiskomitean I osamietintö.



Km. 1993:34. Työmarkkinajärjestelmien kehittämiskomitean loppumietintö.

LaVL 18/2000 vp. Lakivaliokunnan lausunto työ- ja tasa-arvovaliokunnalle Hallituksen esityksestä työsopimuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Oikeuskanslerin antama huomautus. OKA 26.5.1998 dnro 911/1/97.

PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

PeVL 41/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä työsopimuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 21/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä vapaaehtoisten eläkevakuutusten tuloverotusta koskevien säännöksiä uudistamiseksi.

PeVL 42/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ulosottoaareksi ja laiksi verojen ja maksujen täytäntöönpanosta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

PeVL 1/2015 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta.

PeVL 14/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen eduskunnalle tuomioistuinlaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

PeVL 77/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitys eduskunnalle työaikaliksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

SoVM 33/1969 vp. Sosiaalivaliokunnan mietintö n:o 33 hallituksen esityksen johdosta työsopimuslaiksi ja laiksi huoneenvuokralain muuttamisesta.

Suuren valiokunnan mietintö n:o 274 hallituksen esityksen johdosta työsopimuslaiksi ja laiksi huoneenvuokralain muuttamisesta.

TyVM 13/2000 vp. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietintö Hallituksen esityksestä työsopimuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

TyVM 15/2006 vp. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi yhteistoiminnasta yrityksissä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

TyVM 17/2018 vp. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle työaikaliksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Työsopimuslakikomitean mietintö 1969A:25.

Työsopimuslakikomitean mietintö 2000:1.

Valtiopäivät 1969 Pöytäkirjat III, istunnot 111–151 (joulukuun 9 päivästä 1969 helmikuun 27 päivään 1970).

### **Valiokunnissa kuultujen asiantuntijoiden lausunnot, saatavilla eduskunnan verkkosivuilla**

Heikki Halilan lausunto perustuslakivaliokunnalle 18.2.2019.  
 Jaana Paanetojan lausunto perustuslakivaliokunnalle 3.2.2019.  
 Juha Lavapuron lausunto perustuslakivaliokunnalle 19.2.2019.  
 Mikael Hidénin lausunto perustuslakivaliokunnalle 5.2.2019.  
 Niklas Bruun lausunto perustuslakivaliokunnalle 4.2.2019.  
 Tarja Krögerin lausunto perustuslakivaliokunnalle 4.2.2019.  
 Tuomas Ojasen asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle 19.2.2019.  
 Veli-Pekka Viljasen lausunto perustuslakivaliokunnalle 5.2.2019.

### **Hallitusohjelmat**

Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma, 29.5.2015.  
 Hallituksen julkaisusarja 10/2015.

Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta.  
 Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma, 6.6.2019. Valtioneuvoston julkaisu  
 2019:23.

### **INTERNETLÄHTEET (luettu syyskuussa 2019)**

#### **Verkkosivustot**

Eurostat. Statistics Explained, opas Euroopan tilastoihin.  
 [[https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Minimum\\_wage\\_statistics/fi#Yleiskatsaus](https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Minimum_wage_statistics/fi#Yleiskatsaus)]

Finlex. Lainkirjoittajan opas. Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. Finlex-julkaisut.  
 [<http://lainkirjoittaja.finlex.fi/>]

Pro-liitto. Uutiset > Työmarkkinat: Yleissitovuus ei ole ristiriidassa perustuslain kanssa. 21.2.2017.  
 [<https://www.proliitto.fi/uutiset/tyomarkkinat/yleissitovuus-ei-ole-ristiriidassa-perustuslain-kanssa#77cf1489>]

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry (SAK ry:n verkkosivuilla julkaistuja uutisia ja kannanottoja v. 2000–2019):

Ajankohtaista > Uutiset: Yleissitovuus on palkansaajan perusturva. 15.2.2000.  
 [<https://www.sak.fi/ajankohtaista/uutiset/yleissitovuus-palkansaajan-perusturva-1522000>]

Ajankohtaista > Uutiset: Yleissitovuus arkea kaikissa euroalueen maissa (17.4.2000).  
 28.12.2000. [<https://www.sak.fi/ajankohtaista/uutiset/yleissitovuus-arkea-kaikissa-euroalueen-maissa-1742000>]

Ajankohtaista > Uutiset: SAK ihmettelee Suomen Yrittäjien intoa romuttaa yleissitovuus. 9.4.2014. [<https://www.sak.fi/ajankohtaista/uutiset/sak-ihmettelee-suomen-yrittajien-intoa-romuttaa-yleissitovuus>]

Ajankohtaista > Uutiset: Yleissitovuus takaa terveen kilpailun yritysten kesken. 25.8.2016. [<https://www.sak.fi/ajankohtaista/uutiset/yleissitovuus-takaa-terveen-kilpailun-yritysten-kesken>]

Ajankohtaista > Uutiset: Yleissitova työehtosopimus – palkansaajan paras ystävä. 17.1.2017. [<https://www.sak.fi/ajankohtaista/uutiset/yleissitova-tyoehtosopimus-palkansaajan-paras-ystava>]

Ajankohtaista > Uutiset: Yleissitovuus – kiistakapula ja työntekijöiden turva. 2.10.2017. [<https://www.sak.fi/ajankohtaista/uutiset/yleissitovuus-kiistakapula-ja-tyontekijoiden-turva>]

Ajankohtaista > Uutiset: Yleissitovuus tuo turvaa palkansaajille eikä estä tervettä kilpailua. 26.9.2018. [<https://www.sak.fi/ajankohtaista/uutiset/yleissitovuus-tuo-turvaa-palkansaajille-eika-esta-tervetta-kilpailua>]

Ajankohtaista > Uutiset: Yleissitovuudesta luopuminen olisi tappio sekä työntekijöille että yrityksille. 18.3.2019. [<https://www.sak.fi/ajankohtaista/uutiset/yleissitovuudesta-luopuminen-olisi-tappio-seka-tyontekijoille-etta-yrityksille>]

Tieteen termipankki. Tieteen termipankki 25.09.2019: Oikeustiede: keskitetty työmarkkinaratkaisu. [[https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:keskitetty\\_tyomarkkinaratkaisu](https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:keskitetty_tyomarkkinaratkaisu)]

Toimihenkilöliitto Erto ry. Koti > Tietoa ERTOsta > Tiedotteet > Mediatiedotteet >

Kyselytutkimus: Joka neljäs palkansaaja ei ymmärrä mitä paikallinen sopiminen tarkoittaa. 17.9.2019. [<https://www.erto.fi/tietoa-ertosta/tiedotteet/mediatiedotteet/3958-kyselytutkimus-joka-neljaes-palkansaaja-ei-yymmaerrae-mitae-paikallinen-sopiminen-tarkoittaa>]

Valtioneuvoston verkkosivut. Tiedote 7.6.2016: Paikallisen sopimisen lainsäädäntöä valmistellut työryhmä jätti mietintönsä. [[https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/1410877/paikallisen-sopimisen-lainsaadantoa-valmistellut-tyoryhma-jatti-mietintonsa](https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/1410877/paikallisen-sopimisen-lainsaadantoa-valmistellut-tyoryhma-jatti-mietintonsa)]

## MUUT

### Tutkimukset

Eurofound: Extension of Collective Bargaining Agreements in the EU – Background paper, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2011. (Eurofound 2011)

Eurofound: Collective Bargaining in the 21st Century. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015. (Eurofound 2015)  
[<https://www.eurofound.europa.eu/fi/publications/report/2015/industrial-relations/collective-bargaining-in-europe-in-the-21st-century>]

European Trade Union Institute (ETUI): Wage bargaining under the New European Economic Governance, 2015. (ETUI 2015)

Institute for the Study of Labor: Employment and wage effects of extending collective bargaining agreements, 2015. [<https://wol.iza.org/uploads/articles/136/pdfs/employment-and-wage-effects-of-extending-collective-bargaining-agreements.pdf>]

## Uutiset

Iltasanomat: Professori työehtosopimusten yleissitovuudesta: ”Voidaan vahvoin perustein pitää perustuslain vastaisena”. 27.8.2015. <http://www.iltasanomat.fi/kotimaa/art-2000000982903.html>.

Teollisuusliitto: Paikallinen sopiminen lisääntyy – suurin este sopimiselle on työnantajana haluttomuus sopia. Uutiset 22.8.2018. <https://www.teollisuusliitto.fi/2018/08/paikallinen-sopiminen-lisaantyy-suurin-este-sopimiselle-on-tyonantajan-haluttomuus-sopia/>.

Talouselämä: Onko yleissitovuus perustuslain mukaista, kysyy Eero Lehti – Haluaa viedä asian oikeuskanslerille. 6.3.2019. <https://www.talouselama.fi/uutiset/onko-yleissitovuus-perustuslain-mukaista-kysyy-eero-lehti-haluaa-vieda-asian-oikeuskanslerille/6122d331-4c3d-37e1-b064-1f0a4c811275>.

Helsingin Sanomat: Palkansaajajärjestöt tyrmäävät Keskuskauppakamarin ehdotuksen paikallisen sopimisen lisäämisestä: ”Tämä olisi monille suomalaisille yrityksille ja yrittäjille kuolinisku”. 17.3.2019. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006037792.html>.

## OIKEUSTAPAUKSET

### Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

*Young, James & Webster v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 7601/76; 7806/77, 13.8.1981.

*Sigurdur A. Sigurjónsson v. Islanti*, 16130/90, 30.6.1993.

*Gustafsson v. Ruotsi*, 15573/89, suuri jaosto, 25.4.1996.

### Korkein oikeus

KKO 2016:18

KKO 2017:29 (ään.)

### Työtuomioistuin

TT 1988-125

---

