

Luonnos hallituksen esitykseksi paikallisen sopimisen edistämistä koskevaksi lainsäädännöksi
Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/19788/2023

Yleiset huomiot

Yleiset huomionne esityksestä

Palvelualojen ammattiliitto PAM ry suhtautuu paikalliseen sopimiseen lähtökohtaisesti positiivisesti. Esitetystä muodosta paikallisen sopimisen laajentaminen kuitenkin puuttuu työehtosopimusosapuolten sopimusautonomiaan, murentaa työntekijöiden vähimmäissuojaa ja heikentää työ- ja palkkaehtojen tasoa liiton järjestämisalolla. Siksi PAM ei voi hyväksyä mietinnön esityksiä.

Yksityisillä palvelualoilla työsuhteen kunnollisilla vähimmäisehdoilla on korostunut merkitys työntekijöiden toimeentulolle, hyvinvoinnille ja vaikutusmahdollisuuksille yksityisillä palvelualoilla, sillä alat ovat voimakkaasti kilpailtuja ja työvoimavaltaisia, niiden työntekijät ovat muita aloja tyypillisemmin nuoria, naisia tai maahanmuuttajia ja niissä merkittävä osa työsuhteista on matalapalkkaisia ja osa-aikaisia. Yhtäläiset vähimmäisehdot ovat samoista syistä välttämättömiä myös yritysten tuottavuuden kehittämiseksi ja reilulle kilpailulle.

Tälle lähtökohdalle työehtosopimusosapuolet ovat rakentaneet myös paikallisen sopimisen kokonaisuudet yksityisten palvelualojen työehtosopimuksissa. Sopimisen laajuus on mitoitettu kunkin alan erityispiirteiden pohjalta ja sitä on tasapainotettu sopijaosapuolta koskevilla edellytyksillä. Olennaisena osana tasapainoa ovat olleet sopimisen valvonta sekä molemminpuolinen sitoutuminen sisältöjen ja osaamisen kehittämiseen. Mietintö kuitenkin sivuuttaa tämän perustan liittämällä kokonaisuuksiin ulkopuolelta niihin huonosti sopivia elementtejä.

Kaikkiaan mietintö esityksineen asettaa työntekijöiden suojelun periaatteen alisteiseksi yritysten yhdenvertaisille sopimismahdollisuuksille, mikä on vastoin työlainsäädännön peruslähtökohtaa. Tosiasiassa esitykset saattavat järjestäytymättömien yritysten työntekijät muiden yritysten työntekijöitä heikompaan asemaan, kun laajojen joustomahdollisuuksien vastapainoksi ei yleissitovuuskenttään esitetä vastaavan kaltaisia velvoitteita kuin mitä yritykselle seuraa sen jäsenyydestä työnantajaliitossa.

Tämä ja yritys kohtaisten työehtosopimusten solmimisen helpottaminen heikentävät yritysten kannusteita järjestäytyä. Ajan oloon se vaarantaa työehtosopimusten yleissitovuutta, mikä jättäisi erityisesti yksityisillä palvelualoilla suuriakin työntekijäryhmiä kokonaan vaille toimeentulon takaavia ja toimialan palkanmuodostuksen ominaispiirteet tunnistavia palkkaehtoja. Tämä lisäisi työssäkäyvien köyhyyttä ja haitallista palkkakilpailua. Pahimmillaan se tarkoittaisi kokonaisten toimialojen ja kansantalouden kannalta heikompa tuottavuus- ja työllisyyskehitystä.

PAM tuo kohdassa 5 luku – Muut toteuttamisvaihtoehdot esille elementtejä, joilla kokonaisuutta on mahdollista muokata tasapainoisemmaksi ja torjua sen myötä lausunnossa kuvattuja haitallisia vaikutuksia ja riskejä.

Nykytila ja sen arviointi

1 luku - Asian tausta ja valmistelu

2 luku - Nykytila ja sen arviointi

Luottamusmiehen asema jää epäselväksi

Sääntelyn nykytilan kuvauksessa jätetään yleissitovan kentän osalta epäselväksi, onko työnantajan hyväksyttävä luottamusmiehen valinta ja se, edustaako luottamusmies paikallisia sopimuksia tehdessään koko henkilöstä vai vain niitä, jotka ovat voineet osallistua hänen valintaansa. Mietinnössä tulisi todeta selkeästi, ettei järjestäytymättömällä työnantajalla ole perusteita olla hyväksymättä luottamusmiehen valintaa ja ettei ILO:n yleissopimuksen nro 135:n perusteella luottamusmiehen edustusosoikeuden rajaamiselle ole perusteita.

Sopimisen laajuutta arvioitu puutteellisesti

Työehtosopimusten paikallisen sopimisen kokonaisuuksia arvioidaan hyvin suppeasti. Sopimisen asiapiiriä verrataan lähinnä sopimusalojen välillä ja sen pohjalta tehdään johtopäätöksiä poikkeamismahdollisuuksien laajuudesta. Lähestymistapa olettaa työehtosopimusten perusmääräykset yhtäläisiksi, vaikka tosiasiasa jo monet työehtosopimusten perusmääräykset tarjoavat mittavia jouston mahdollisuuksia.

Yksityisten palvelualojen työehtosopimuksissa työnantajilla on erityisesti säännöllisen työajan järjestämisessä erittäin laaja liikkumavara. Esimerkiksi kaupan alalla työnantaja voi ottaa käyttöön 26 viikon tasoittumisjakson ja teettää sen sisällä työtä kuutena päivänä ja yhteensä 48 tuntia viikossa. Matkailu- ja ravintola-alalla työvuoro voi olla 10 tuntia ja vartiointialalla 12 tuntia pitkä. Useimmilla aloilla työvuorot voidaan varsin vapaasti sijoittaa kaikille viikonpäiville ja vuorokaudenaikoihin.

Monet tutkimukset osoittavat, että yksityisille palvelualoille sinänsä tarpeelliset työaikajoustot jo tällaisenaan heikentävät työntekijöiden hyvinvointia ja mahdollisuutta yhdistää työtä ja muuta elämää. Siksi on selvää, että vielä pidemmälle menevät joustot on tarkoitettu vain hyvin poikkeuksellisiin tarpeisiin, että niiden käytöstä voi sopia vain tehtävään koulutettu luottamusmies ja että niitä pitää tehokkaasti valvoa.

Sopimisen edellytykset jätetty vähälle huomiolle

Sopimisen tasapainon ja tehokkaan valvonnan yhteyttä sopimisen laajuuteen on ylipäänsä sivuttu vain muutamalla lauseella. Kuitenkin juuri työehtosopimuksen ja lain rikkomisen korostuneet riskit, pirstaleiset

työsuhteet ja yritysrakenteet sekä matala palkkataso yhdessä heikentävät yksityisten palvelualojen työntekijöiden edellytyksiä valvoa oikeuksiaan ja sopia poikkeamista kollektiivisesti. Niinpä yksityisten palvelualojen paikallisen sopimisen kokonaisuuksia ovat määrittäneet erityisesti seuraavat seikat.

Matalapalkkaisuus: Kokoaikaisessa työssä olevien PAMin jäsenten keskiansio on 2 505 euroa ja osa-aikaisessa työssä olevien 1 729 euroa.

Hauras työmarkkina-asema: Vähittäiskaupassa työskentelee lähes 40 000 ja majoitus- ja ravintola-alalla lähes 30 000 alle 25-vuotiasta työntekijää. Myyjistä ja ravintolatyöntekijöistä lähes 70 % ja siivoojista yli 80 % on naisia. Yli 50 % siivousalan työntekijöistä pääkaupunkiseudulla on maahanmuuttaneita.

Pirstaleiset työsuhteet: Vuonna 2022 majoitus- ja ravintola-alalla ja vähittäiskaupassa lähes 45 % työntekijöistä oli osa-aikaisia. Kaupan alalla osa-aikaisena työskenteli 71 000 työntekijää. Vuokratyö oli kaikista toimialoista yleisintä majoitus- ja ravintola-alalla (6,5 %, kun osuus kaikista palkansaajista on 2,7 %), ja PAMin maahanmuuttaneista jäsenistä peräti 16 % työskentelee vuokratyösuhteessa. Työntekijöiden vaihtuvuus ylittää 30 % siivousalalla, matkailu- ja ravintola-alalla ja vartiointialalla.

Pirstaleiset yritysrakenteet: Ketjuyrityksen liiketoiminta on voitu pilkkoa sataan eri yhtiöön tai järjestää franchising-mallilla. Tavanomaisella ketjuyhtiöllä on tyyppillisesti satoja toimipisteitä ja B2B-yrityksillä vielä tätäkin suurempi määrä asiakaskohteita.

Hajanaiset työyhteisöt: Moni työntekijä työskentelee toimipisteessään tai työvuorossaan yksin, moni myös alihankintaketjun viimeisenä lenkinä.

Yleissitovan kentän erityisriskit: PAMissa hoidettavista erimielisyysasioista arviolta 70 % koskee järjestäytymättömiä yrityksiä.

(Lähteet: Tilastokeskus 2022 ja 2023; Mankki, M. (2022): Henkilöstön vaihtuvuus nopeinta palvelualoilla – teollisuuden toimihenkilöillä vaihtuvuusprosentit matalimpia. Elinkeinoelämän keskusliitto EK, 20.10.2022; PAMin jäsenkysely 2023, PAMin maahanmuuttajaselvitys 2023)

Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3 luku - Tavoitteet

4 luku - Keskeiset ehdotukset

Ehdotetuista muutoksista PAM vastustaa mahdollisuutta poiketa yrityskohtaisilla työehtosopimuksilla säännöksistä, joista nykyisin voi sopia vain valtakunnallisella työehtosopimuksella.

PAM vastustaa myös luottamusmiehen ohittamista tilanteessa, jossa työehtosopimuksen poikkeamismahdollisuus on työehtosopimusapuolten kesken tietten allokoitu vain luottamusmiehelle. PAM ei myöskään voi hyväksyä paikallisen sopimuksen syntymistä enemmistöpäätöksellä tilanteessa, jossa henkilöstöryhmä on sopijaosapuolena.

Lisäksi PAM vastustaa työehtosopimusten poikkeamisoikeuksien laajentamista järjestäytymättömiin yrityksiin ilman, että luottamusmiehen asema ja edustus oikeus tunnustetaan yhtäläiseksi ja paikallisen sopimisen valvonta saatetaan vastaavalle tasolle kuin järjestäytyneessä kentässä.

Vaikutukset ja muut toteuttamisvaihtoehdot

4.2 luku – Vaikutukset

Sopiminen ei edisty

Jos muutokset toteutetaan ehdotetussa muodossa, ei paikallista sopimista voida PAMin solmimissa työehtosopimuksissa ainakaan laajentaa johtuen pamilaisten alojen erityispiirteistä. Sopimista vähentävä riski on todettu myös mietinnössä.

Tietosuojariskit arvioimatta

Mietinnössä ei ole arvioitu lainkaan tietosuojaan liittyviä kysymyksiä. Ne koskevat erityisesti luottamusmiehen edustus oikeutta sopijaosapuolena yleissitovassa kentässä. Jos työnantajan pitää selvittää arkaluonteisia henkilötietoja eli tietoa siitä, kuka työntekijöistä on voinut osallistua luottamusmiehen valintaan ja kuka ei, joutuu hän rikkomaan tietosuojaa. On siksi kyseenalaista, onko muutosta tietosuojaa koskevan lainsäädännön näkökulmasta ylipäänsä mahdollista toteuttaa.

Yleissitovuus vaarassa

Toisin kuin mietinnössä esitetään, muutosten voi olettaa lisäävän yrityskohtaisten sopimusten solmimista yksityisillä palvelualoilla. Työnantajat ovat toistuvasti esittäneet työntekijän lainmukaisia etuja heikentäviä muutoksia esimerkiksi sairausajan palkkaan ja eräisiin korvauksiin. Jos säännöksistä poikkeaminen tulee mahdolliseksi myös yrityskohtaisilla työehtosopimuksilla, kasvattaa se yrityskohtaisten sopimusten houkuttelevuutta.

Tämä ja työehtosopimusten paikallisen sopimisen laajentaminen yleissitovaan kenttään, jossa valvonta on järjestäytyneisiin yrityksiin verrattuna merkittävästi vähäisempää, heikentävät työnantajien kannusteita järjestäytyä yksityisillä palvelualoilla.

Mietinnön mukaan se, millaisia rakenteita jatkossa luodaan paikalliselle sopimiselle, vaikuttaa tavoiteltavien tuottavuushyötyjen toteutumiseen. On todettava, että palvelualojen pirstaloituneet yritys-, henkilöstö- ja työpaikkarakenteet jo sellaisenaan tekevät sopimisen puitteiden kehittämisen erittäin hankalaksi.

Työehtojen taso voi laskea

Esitetyt muutokset voivat heikentää työehtojen tasoa yksityisillä palvelualoilla usean mekanismin kautta.

Jos yrityskohtaisilla työehtosopimuksilla on mahdollista saada samat joustot käyttöön kuin valtakunnallisilla työehtosopimuksilla, kasvaa työnantajien mahdollisuudet painostaa työntekijäpuolta suostumaan työ- ja palkkaehtojen heikennyksiin myös valtakunnallisissa työehtosopimuksissa.

Jos yritysten järjestäytyminen vähenee, vaarantuu työehtosopimusten yleissitovuus. Se jättäisi suuria työntekijäjoukkoja kokonaan vaille kunnollisten työ- ja palkkaehtojen vähimmäissuojaa.

Työehtosopimusten puitteissa tapahtuvan sopimisen laajentaminen voi puolestaan heikentää työehtojen tasoa kokonaisuutena. Suurin osa alojen työnantajayrityksistä toimii yksinomaan kotimarkkinassa tuottaen samoja matalakatteisia palveluita samoille asiakkaille kuin tuhannet muut yritykset. Yksittäinen yritys voi hankkia työehtopoikkeamista etua, mutta hyöty jää tilapäiseksi, kun muiden yritysten on pakko ottaa käyttöön samat poikkeamat pärjätäkseen kilpailussa. Työehdot sen sijaan heikkenevät pysyvästi poikkeamien sallimalle tasolle.

Erityisesti työaika-poikkeamien nykyistä laajempi käyttö heikentäisi suoraan yksityisten palvelualojen työntekijöiden hyvinvointia sekä mahdollisuutta yhdistää työtä ja muuta elämää. Lisäksi työaikajoustot alentaisivat ansiotasoa, kun niillä voidaan välttyä lisä- ja ylityön korotetun palkan maksamiselta.

Kuten mietinnössä viitataan, muutosten myötä jo valmiiksi heikossa asemassa olevien työntekijöiden asema uhkasi heiketä entisestään, sillä heillä ei usein ole tietoa, osaamista tai asemasta johtuvaa neuvotteluvoimaa vaikuttaa sopimuksen sisältöön.

Samoista syistä paikallisen sopimisen lisääminen voi laillistaa työperäistä hyväksikäyttöä. Yleissitovassa kentässä valvonta jää työsuojeluviranomaisen varaan ja koskee vain sitä, onko sopiminen tehty lain ja työehtosopimuksen sallimissa rajoissa. Jos esimerkiksi sopimus työajan tasaamisesta on tehty muodollisesti työehtosopimuksen puitteissa, ei viranomainen voi enää yhtä tehokkaasti puuttua ylipitkiin työkaksoihin eikä valvoa sitä, että työaika tulee tasatuksi tai lisä- ja ylityökorvausten maksetuiksi.

Talous- ja työllisyysvaikutukset jopa negatiivisia

Muutoksilta voi odottaa myös sellaisia kielteisiä taloudellisia ja työllisyysvaikutuksia, joihin mietinnössä ei ole otettu lainkaan kantaa. Esiin tuotu tutkimusnäyttö on ylipäänsä heikosti yleistettävissä kuvaamaan tilannetta, jossa paikallista sopimista laajennetaan järjestäytymättömiin yrityksiin. Paikallisen sopimisen hyötyjä on empiirisesti havaittu lähinnä sopimisjärjestelmissä, joissa paikallista sopimista on laajennettu koordinoitusti työmarkkinajärjestöjen yhteisenä hankkeena.

Yleisellä tasolla voidaan todeta, että sekä halukkuus paikalliseen sopimiseen että sen seuraukset palkkakehityksen ja -hajonnan muodossa poikkeavat toisistaan merkittävästi korkea- ja matalapalkkaisten toimialojen välillä. Mahdolliset taloudelliset vaikutukset vaihtelevat näin toimialoittain ja ovat osin arvaamattomia, kun paikallinen sopiminen pyritään laajentamaan koordinoimattomalla tavalla järjestäytymättömiin yrityksiin.

Erityisesti matalapalkka-aloilla paikallisella sopimisella katsotaan olevan myös haitallinen vaikutus työn tuottavuuden kehitykseen. Paikallisen sopimisen laajentaminen järjestäytymättömiin yrityksiin saattaa nimittäin parantaa niiden kannattavuutta, kun työntekijöiltä edellytetään uusia joustoja paikallisten sopimusten kautta. Samalla se kuitenkin vähentää kannustimia tuotannon, tuotteiden tai palvelujen kehittämiseen, kun innovaatioita haetaan niiden sijaan työehdoista.

Tällöin uudistus hillitsee luovaa tuhoa tarjotessaan tekohengitystä matalan tuottavuuden yrityksille. Kun tällaiset yritykset työllistävät uudistuksen seurauksena suuremman osan saatavilla olevasta työvoimasta, heikkenee työn tuottavuus kokonaisten toimialojen ja kansantalouden tasolla. Vaikka se pitäisikin yllä työllisyyttä lyhyellä aikavälillä, heikentää hitaampi tuottavuuskehitys edellytyksiä työllisyyden kasvulle ja julkisen talouden tasapainottamiselle pidemmällä aikavälillä.

5 luku - Muut toteuttamisvaihtoehdot

PAM esittää tässä osiossa muutokset, joilla mietinnössä esitettyä voidaan muokata tasapainoisemmaksi ja torjua sen myötä lausunnon aiemmissa kohdissa kuvattuja haitallisia vaikutuksia. Esitykset muodostavat kokonaisuuden, mistä syystä PAM ei lausu erikseen pykäliin ja sääntökohtaisiin perusteluihin.

PAM esittää, että

1. Mahdollisuutta poiketa yrityskohtaisin työehtosopimuksin työlainsäädännön säännöksistä rajataan niin, että ulkopuolelle jäävät toimialat, joilla on korostunut työehtojen polkemisen riski. Vaihtoehtoisesti yleissitovuutta vahvistetaan vastaavin vaikutuksin.



Muutoksella vahvistetaan työehtojen vähimmäissuojaa erityisesti niillä aloilla, joilla työnantajien järjestäytymisen väheneminen tai työehtosopimusten yleissitovuuden heikkeneminen voi johtaa työehtojen polkemiseen.

2. Työsopimuslaissa vahvistetaan oikeus valita yleissitovuuskentässä työehtosopimuksen tarkoittama luottamusmies työehtosopimuksen oikeuksin.

Valittu luottamusmies edustaa paikallisessa sopimisessa työntekijöitä heidän järjestäytymisestään riippumatta.

Muutoksilla vahvistetaan paikallisen sopimisen tasapuolisuutta yleissitovuuskentässä ja työntekijöiden yhdenvertaista asemaa työnantajan järjestäytymisestä riippumatta.

3. Paikalliseen sopimiseen säädetään yleinen kohtuullisuussäännös, jonka mukaan yksinomaan työntekijän etuja heikentävä sopimus on mitätön. Säännöstä sovelletaan ainakin silloin, kun paikallisen sopimisen osapuolena ei ole valtakunnallisen työntekijöiden yhdistyksen edustaja.

Muutoksella ehkäistään työehtojen polkemista ja edistetään molempien osapuolten tavoitteita tukevaa sopimista.

4. Paikallisen sopimisen välillistä valvontaa lisätään yleissitovassa kentässä seuraavasti:

Paikalliset sopimukset on toimitettava tiedoksi viranomaiselle ja työehtosopimusosapuolille.

Työnantajan on tiedotettava uusista paikallisista sopimuksista henkilöstölleen.

Voimassa olevat paikalliset sopimukset on pidettävä nähtävänä samalla tavoin kuin on säädetty työlakien ja yleissitovan työehtosopimuksen osalta.

Selvitys voimassa olevista paikallisista sopimuksista on annettava osana työsopimuslain tarkoittamaa kirjallista selvitystä työsuhteen keskeisistä ehdoista tai sen korvaavassa kirjallisessa työsuhteessa.

Muutoksilla parannetaan mahdollisuuksia valvoa paikallista sopimista sekä vahvistetaan yksittäisen työntekijän oikeuksia saada tietoa työsuhteensa keskeisistä ehdoista ja edellytyksiä valvoa oikeuksiaan.

5. Silloin, kun paikallisen sopimuksen osapuolena on työehtosopimuksen piiriin kuuluva henkilöstö yhdessä, tapahtuu henkilöstön tahdonilmaisuuksien sijasta henkilöstön keskuudessaan tekemien päätöksiä. Sopimuksen irtisanominen toteutetaan vastaavasti.

Muutoksilla vahvistetaan henkilöstön oikeutta päättää paikallisesta sopimisesta kollektiivina.

Pykälät ja säännöskohtaiset perustelut

Työsopimuslaki

2 luvun 7a § - Yleissitovaan työehtosopimukseen perustuva paikallinen sopiminen

Ks. kohdassa 5 luku - Muut toteuttamismvaihtoehdot esitetty kokonaisuus.

13 luvun 3 § - Luottamusvaltuutettu

13 luvun 7 § - Poikkeaminen työehtosopimuksella

Ks. kohdassa 5 luku - Muut toteuttamismvaihtoehdot esitetty kokonaisuus.

13 luvun 8 § - Yleissitovan työehtosopimuksen laista poikkeavat määräykset

Työaikalaki

18 § - Työajan enimmäismäärä

34 § - Poikkeaminen työehtosopimuksella

Ks. kohdassa 5 luku - Muut toteuttamismvaihtoehdot esitetty kokonaisuus.

35 § - Yleissitovan työehtosopimuksen laista poikkeavat määräykset

36 § - Yleissitovaan työehtosopimukseen perustuva paikallinen sopimus

Vuosilomalaki

30 § - Poikkeaminen työehtosopimuksella

Ks. kohdassa 5 luku - Muut toteuttamismvaihtoehdot esitetty kokonaisuus.

31 § - Yleissitovan työehtosopimuksen laista poikkeavat määräykset

Opintovapaalaki

13 a §

Yhteistoimintalaki

38 § - Sopimisoikeus

Ks. kohdassa 5 luku - Muut toteuttamismvaihtoehdot esitetty kokonaisuus.

Työehtosopimuslaki

1 §

Ks. kohdassa 5 luku - Muut toteuttamismvaihtoehdot esitetty kokonaisuus.

5a §

Ks. kohdassa 5 luku - Muut toteuttamismvaihtoehdot esitetty kokonaisuus.

Merityösopimuslaki

2 luvun 6a § - Yleissitovaan työehtosopimukseen perustuva paikallinen sopiminen

13 luvun 9 § - Poikkeaminen työehtosopimuksella

13 luvun 10 § - Yleissitovan työehtosopimuksen laista poikkeavat määräykset

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Huomionne suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevasta asiasta

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Huomionne voimaantulo- ja siirtymäsäännöksistä

27.3.2024

Helsingissä, 27. maaliskuuta 2024

Palvelualojen ammattiliitto PAM ry

Annika Rönni-Sällinen
puheenjohtaja

Lisätietoja:

Sirpa Leppäkangas
sopimusasiantuntija
sirpa.leppakangas@pam.fi
0503826759