



Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta paikallisen sopimisen edistämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Paikallista sopimista koskevassa esitysluonnoksessa käsitellään monipuolisesti aihetta, mutta esityksen olennaiset asiat ja vaikutukset jäävät yksityiskohtien alle. Keskeisistä ehdotuksista saa kuitenkin hyvän käsityksen. Esitysluonnoksessa on hyödynnetty hyvin tutkimustietoa. Olennaiset vaikutukset on pääsääntöisesti tunnistettu, mutta niitä tulisi monin paikoin tarkentaa.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- i) Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, millaisia työntekijöitä esitys pääasiallisesti koskee. Mitä vaikutuksia esityksellä voi olla työntekijöille? Mitä hyötyjä, etuja tai riskejä paikallisen sopimisen mahdollisuuksien lisäämisestä on työntekijöille?
- ii) Esityksessä tulisi arvioida yritysvaikutuksia, vaikka tarkkojen arvioiden antaminen mahdollistavasta sääntelystä on vaikeaa. Esityksessä voisi kuvata esimerkinomaisesti yrityksiä, joihin ehdotetut muutokset voisivat kohdistua. Millaisia vaikutuksia muutoksilla olisi käytännössä?
- iii) Esityksessä voisi mahdollisuuksien mukaan arvioida tarkemmin esityksen vaikutuksia pieniin ja keskisuuriin yrityksiin.
- iv) Esityksessä tulisi arvioida esityksen sukupuolivaikutuksia. Voiko tämän esityksen mahdollistama paikallinen sopiminen lisätä tai vähentää palkkaeroja eri sukupuolten välillä, tai eriyttää työaikaratkaisuja mies- tai naisvaltaisilla aloilla?



1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Tässä esitettävä kuvaus on lyhennelmä esitysluonnoksen ”esityksen pääasiallinen sisältö” -jaksosta.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työsopimuslakia, merityösopimuslakia, työaikalakia, merityöaikalakia, vuosilomalakia, merimiesten vuosilomalakia, opintovapaalakia, yhteistoimintalakia, työehtosopimuslakia ja sakon täytäntöönpanosta annettua lakia.

Työlainsäädännön useista säännöksistä on mahdollista nykyisin poiketa valtakunnallisten työnantaja- ja työntekijäyhdistysten välisellä työehtosopimuksella. Sopimismahdollisuuksia laajennettaisiin siten, että vastaava sopimismahdollisuus liittyisi myös työnantajakohtaisiin työehtosopimuksiin. Lisäksi työntekijäpuolta edustavana sopijapuolena voisi jatkossa olla myös valtakunnallisen työntekijäyhdistyksen jäsenyhdistys.

Työehtosopimuksessa on voitu edellyttää paikallisen sopimuksen sopijapuoleksi luottamusmiestä tai muuta yksilöityä edustajaa. Kaikilla työpaikoilla tällaista edustajaa ei ole. Työehtosopimuslakiin ja työsopimuslakiin ehdotettavien muutosten mukaan paikallinen sopimus voitaisiin tehdä luottamusvaltuutetun kanssa, jos työehtosopimuksessa edellytettyä henkilöstön edustajaa ei olisi, eikä työehtosopimuksessa olisi sovittu vaihtoehtoisesta tasapuoliset sopimisedellytykset turvaavasta menettelystä sen osalta, kuinka menetellään sanotun henkilöstön edustajan puuttuessa. Henkilöstön edustus määräytyisi siten ensisijaisesti työehtosopimuksen mukaan, mutta viime kädessä tasapuolisten sopimismahdollisuuksien turvaamiseksi lain nojalla. Sääntely koskisi sekä järjestäytynyttä että järjestäytymätöntä työmarkkinakenttää.

Esityksessä ehdotetaan, että jatkossa myös järjestäytymättömillä työpaikoilla saisi soveltaa yleissitovan työehtosopimuksen paikalliseen sopimiseen kelpuuttavia määräyksiä.

Työsopimuslaissa säädetyn luottamusvaltuutetun asemaa parannettaisiin siten, että jos tämä tekee henkilöstön edustajana paikallisia sopimuksia, työnantajan olisi edistettävä tämän osaamiseen ja työpaikan toimintaympäristön tuntemukseen liittyviä valmiuksia siinä määrin kuin se on tarpeen henkilöstön edustajan tehtävän hoitamiseksi.

2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Esitysluonnos pohjautuu pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaan, jossa tavoitteena on uudistaa työlainsäädäntöä siten, että mahdollisuudet paikalliseen sopimiseen lisääntyvät yrityksissä. Paikallisen sopimisen mahdollisuudet olisivat nykyistä tasavertaisemmin käytössä eri työpaikoilla. Lisäksi



esitysluonnoksessa todetaan, että paikallisen sopimisen taustalla on tarve huomioida työpaikkakohtaisia olosuhteita ja osapuolten tarpeita työehtojen määräytymisessä.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa käsitellään monipuolisesti aihetta. Esitysluonnoksessa on selostettu seikkaperäisesti asiaa koskevaa kotimaista työlainsäädäntöä, kansainvälisiä sitoumuksia sekä arvioitu nykytilaa. Esityksestä käy ilmi, että voimassa olevaan työlainsäädäntöön sisältyy mahdollisuus paikalliseen sopimiseen monista asioista silloin, kun kyse ei ole työntekijän suojaksi säädettyistä pakottavista säännöksistä.

Esitysluonnoksesta käy ilmi tavoite lisätä paikallista sopimista sekä keskeiset ehdotukset.

Arviointineuvosto katsoo, että asiaa tuntemattoman lukijan on kuitenkin työlästä saada käsitystä esityksen olennaisista asioista ja vaikutuksista esityksen yksityiskohtaisuuden vuoksi. Esimerkiksi kaaviokuva nykytilasta ja ehdotetuista muutoksista voisi selventää esitystä.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on kuvattu jossain määrin vaihtoehtoisia toteutustapoja hallitusohjelmakirjausten toteuttamiseksi. Esitysluonnoksessa on myös tunnistettu joitakin ehdotettuun sääntelyyn liittyviä riskejä. Esitysluonnoksessa todetaan esimerkiksi, että yrityskohtaisten työehtosopimusten olennaisimpana riskinä on palkkakoordinaation¹ heikkeneminen.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on hyödynnetty erilaista tilasto- ja tutkimustietoa ottaen huomioon, että tietoa esimerkiksi paikallisen sopimisen vaikutuksista työllisyyteen tai palkkoihin ei juurikaan ole saatavilla.²

Esitysluonnoksessa todetaan, että esityksen vaikutuksista on tarkoitus tehdä jälkiarviointi.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esityksestä on tarkoitus tehdä jälkiarviointi etenkin, kun vaikutuksia voi olla vaikea arvioida ennakolta.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on tunnistettu olennaiset vaikutukset kansantalouteen, tuottavuuteen ja työllisyyteen.

Esitysluonnoksen mukaan yleissitovia työehtosopimuksia noudattavia yrityksiä on Suomessa arviolta vajaat 60 000. Tarkkaa tilastotietoa ei ole saatavilla, sillä täysin järjestäytymättömien alojen yritysten määrä ei ole

¹ Esitysluonnoksen mukaan palkkakoordinaatiolla tarkoitetaan sitä, että työmarkkinaosapuolet huomioivat kulloisenkin suhdannetilanteen ja koordinoivat palkankorotukset yhdessä. Palkkakoordinaation vastakohta on tilanne, jossa ammattiliitot kilpailevat keskenään palkankorotusten suuruudella.

² Esimerkiksi Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen raportissa (Kauhanen, Antti & Nevavuo, Jenni (12.4.2021) [Neuvottelujärjestelmät: Tutkimustuloksia ja maiden välisiä vertailuja](#). ETLA Raportti 110.) todetaan, että tutkimukset neuvottelujärjestelmän, työllisyyden, tuottavuuden ja palkkojen välisestä yhteydestä eivät pysty osoittamaan syy-seuraussuhdetta ja tutkimuksia on melko vähän. Raportin mukaan tutkimusten perusteella ei voida sanoa, miten neuvottelujärjestelmän muutokset vaikuttaisivat työllisyyteen, tuottavuuteen tai palkkoihin.



tiedossa. Kaiken kaikkiaan Suomessa oli vuonna 2021 noin 77 000 – 78 000 työnantajayritystä.

Arviointineuvosto pitää ymmärrettävänä, että on vaikea arvioida tarkasti niiden yritysten määrää, joihin esitys vaikuttaa. Esityksessä voisi kuitenkin arvioida esimerkinomaisesti yrityksiä, joihin ehdotetut muutokset voisivat kohdistua ja millaisia vaikutuksia muutoksilla olisi käytännössä. Esimerkkeinä voisi käyttää suuria yrityksiä, keskisuuria yrityksiä ja pienyrityksiä.

Esitysluonnoksen mukaan ehdotettujen muutosten myötä paikallinen sopiminen tulee mahdolliseksi suurimmassa osassa pienissä ja keskisuurissa yrityksissä työskenteleville palkansaajille ja heidän työnantajilleen. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa voisi mahdollisuuksien mukaan arvioida tarkemmin esityksen vaikutuksia pieniin ja keskisuuriin yrityksiin. Pienillä työnantajilla voi olla vähäisemmät tieto- ja osaamisresurssit paikalliseen sopimiseen kuin suurilla työnantajayrityksillä.

2.3 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksessa todetaan, että ehdotetut muutokset voivat vaikuttaa arviolta 500 000–700 000 yksityisen sektorin palkansaajaan, mikä vastaa noin 20–30 prosenttia kaikista palkansaajista.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksesta ei käy ilmi, millaisia palkansaajia esitys pääasiallisesti koskee. Mitä vaikutuksia esityksellä voi olla palkansaajille? Mitä hyötyjä tai etuja paikallisen sopimisen mahdollisuuksien lisäämisestä on palkansaajille?

Esitysluonnoksessa todetaan, että esityksellä voi olla sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia heikossa työmarkkina-asemassa oleville henkilöille. Esitysluonnoksen mukaan joustavammat mahdollisuudet sopia työehtoja voivat lisätä mahdollisuuksia palkata heikossa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä ja lisätä joissakin tapauksissa tällaisten henkilöiden työllistymistä. Toisaalta paikallisen sopimisen lisääntyminen voi lisätä riskiä siitä, että jo valmiiksi heikossa työmarkkina-asemassa olevien asema heikentyy entisestään.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on tunnistettu vaikutuksia heikossa työmarkkina-asemassa oleville henkilöille. Esitysluonnoksessa voisi silti mahdollisuuksien mukaan kuvata, onko muissa maissa ilmennyt kokemuksia siitä, että heikossa työmarkkina-asemassa olevien asema heikentyy paikallisen sopimisen lisääntyessä.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä tulisi arvioida esityksen sukupuolivaikutuksia.

Esitysluonnoksen mukaan paikallisen sopimisen mahdollisuudet vaihtelevat jo nyt eri alojen työehtosopimuksissa. Voiko tämän esityksen mahdollistama paikallinen sopiminen lisätä tai vähentää palkkaeroja eri sukupuolten välillä, tai eriyttää työaikaratkaisuja mies- tai naisvaltaisilla aloilla?

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että hallitus valmistelee säädösehdotusta yhteistoimintalain (1333/2021) henkilöstömäärää koskevan soveltamiskynnyksen nostamisesta.³ Yhteistoimintalain yhtenä

³ Hallitusohjelman mukaan yhteistoimintalain soveltamisala nostetaan EU-säännösten mahdollistamalle tasolle eli 50 työntekijää säännöllisesti työllistäviin yrityksiin ja yhdistyksiin. Nykyisin yhteistoimintalain 2 §:n 1 momentin mukaan lakia sovelletaan taloudellista toimintaa harjoittaviin yrityksiin ja yhteisöihin, joiden työsuhteessa olevien työntekijöiden lukumäärä säännöllisesti on vähintään 20. Työ- ja elinkeinoministeriön säädösvalmisteluhanke TEM121:00/2023.



tarkoituksena on turvata riittävä ja oikea-aikainen tiedonkulku työnantajan ja henkilöstön välillä, sekä turvata henkilöstölle vaikutusmahdollisuuksia yrityksen päätöksenteossa silloin kun se koskee heidän työtään, työolojaan tai asemaansa yrityksessä. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa tulisi arvioida, voiko yhteistoimintalain soveltamisrajan nostolla olla vaikutuksia paikalliseen sopimiseen esimerkiksi sitä kautta, että työntekijäpuoli ei saa riittäviä tietoja sopimista varten.

Esitysluonnoksessa yrityskohtaisten työehtosopimusten sopimismahdollisuuksia laajennettaisiin niin, että työntekijöiden sopijaosapuolena voisi toimia valtakunnallisen työntekijäyhdistyksen sijaan tällaisen yhdistyksen jäsenyhdistys. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa voisi kuvata yleisellä tasolla esityksen vaikutuksia jäsenyhdistyksiin. Vaikutuksia voisi kuvata esimerkiksi jäsenyhdistysten resurssien riittävyyden tai osaamisen näkökulmasta.

Esitysluonnoksesta saa käsityksen, että ehdotettu sääntely mahdollistaisi sellaisen tilanteen, että samalla työntekijäryhmällä voisi olla samaa asiaa koskien kaksi erilaista paikallista sopimusta. Tämä voisi mahdollisesti lisätä oikeusriitoja ja siten tuomioistuinten työmäärää. **Arviointineuvosto katsoo**, että esityksessä voisi kuvata vaikutuksia tuomioistuihin tästä näkökulmasta.

Ammattiyhdistystoimintaan osallistuminen tai osallistumatta jättäminen ei ole peruste syrjinnälle työelämässä. Esitysluonnoksen mukaan luottamusvaltuutetun vaaliin osallistuminen osoittaisi sen, keitä työntekijöitä luottamusvaltuutettu edustaa. Esimerkiksi pienissä yrityksissä luottamusvaltuutetun vaaliin osallistuminen voi paljastaa sen, ketkä työntekijät kuuluvat ammattiliittoon ja ketkä eivät.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä voisi arvioida, voiko ehdotetulla muutoksella olla vaikutuksia kansainvälisten sopimusten takaamaan ammattiyhdistystoiminnan perusteella tapahtuvan syrjinnän kiellon suojaan.

3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu paikallista sopimista koskevaa lainsäädäntöä koskevasta hallituksen esityksestä (hankenumero: TEM054:00/2023), jonka työ- ja elinkeinoministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 28.6.2024. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.



Helsingissä 8. heinäkuuta 2024

Leila Kostainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Essi Römpötti

Erityisasiantuntija, lainsäädännön arviointineuvoston sihteeri

Yhteystiedot:

Valtioneuvoston kanslia
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
vnk.fi
p. 0295 16001



Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

5. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää kiitettävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäysehdotuksia hallituksen esitysluonnokseen.

4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa välttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Hallituksen esitysluonnoksessa on olennaisia puutteita ja esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen puutteet ovat niin merkittäviä, ettei esitysluonnos täytä lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimuksia. Hallituksen esitysluonnoksen pohjalta ei pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko hallituksen esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi.*

* Viimeinen virke jätetään pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.