



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET
MINISTRY OF FINANCE

TEM raportteja 32/2013

Selvitys työ- ja virkaehtosopimusten sitovuuspiirin rajoittamiseen liittyvistä oikeudellisista ongelmista

Työelämä- ja markkinaosasto
I ECFH



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY

Työ- ja elinkeinoministeriölle ja valtiovarainministeriölle

Selvitys työ- ja virkaehtosopimusten sitovuuspiirin rajoittamiseen liittyvistä oikeudellisista ongelmista

Työ- ja elinkeinoministeriö ja valtiovarainministeriö ovat 20.12.2012 sopineet allekirjoittaneiden kanssa työ- ja virkaehtosopimusten sitovuuspiirin rajoittamisen ja yhdenvertaisuuslainsäädännön keskinäiseen suhteeseen liittyviä oikeudellisia ongelmia sekä lainsäädännön kehittämistarpeita ja vaihtoehtoja koskevan selvityksen tekemisestä. Pyydettyä selvityksenä esitämme kunnioittaen seuraavaa:

TAUSTA

Apulaisoikeuskansleri antoi 11.1.2010 päätöksen¹ kahteen kanteluun, jotka koskivat kunnallista virka- ja työehtosopimusta ja yhdenvertaisuutta. Apulaisoikeuskansleri lähetti päätökset tiedoksi myös työ- ja elinkeinoministeriölle sekä valtiovarainministeriölle saattaen ministeriöiden harkittavaksi sen, onko kanteluissa ilmenneiden seikkojen valossa kunnallisen virka- ja työehtosopimuksen ulkopuolella olevien viranhaltijoiden ja työntekijöiden perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien katsottava toteutuneen riittävässä määrin. Erityisesti apulaisoikeuskansleri nosti esiin kysymyksen työ- ja virkaehtosopimusjärjestelmiin sisältyvästä mahdollisuudesta rajoittaa sopimuksen sitovuuspiiriä syrjäntäkieltoja loukkaavalla tavalla sekä sopimuksen ulkopuolella olevien rajoitetusta mahdollisuudesta saattaa kysymys sopimuksen syrjivyydestä työtuomioistuimeen tai yhdenvertaisuuslain 10 §:n mukaiseen arviointiin.

Erinäisten vaiheiden jälkeen ministeriöt vastasivat apulaisoikeuskanslerille kesällä 2011. Apulaisoikeuskansleri palasi asiaan 17.8.2012 antamassaan päätöksessä². Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei työ- tai virkaehtosopimuksen ulkopuolella olevan työntekijän, viranhaltijan ja virkamiehen oikeussuojakeinot ole sellaiset, että heidän oikeutensa perustuslain 21 §:n mukaiseen oikeusturvaan toteutuisi riittävästi tai yhdenvertaisesti, koska he eivät voi nostaa kannetta työtuomioistuimessa tai eivät saa yhdenvertaisuuslain 10 §:n nojalla työ- tai virkaehtosopimuksen syrjiviä sopimusehtoja muutetuksi.

TOIMEKSIANTO

Työ- ja elinkeinoministeriö ja valtiovarainministeriö päättivät asettaa allekirjoittaneet selvitysmiehet arvioimaan työ- ja virkaehtosopimuslakien sopimuksen sitovuuspiirin rajoittamisen sallivien säännösten perustuslainmukaisuutta erityisesti suhteessa perustuslain 6 ja 13 §:ään, järjestelmän yhteensopivuutta yhdenvertaisuussäätelyn kanssa sekä työ- ja virkaehtosopimusmääräysten käytännön soveltamistilanteissa ilmeneviä yhdenvertaisuuteen ja syrjintään liittyviä ongelmia ottaen huomioon myös Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet. Lisäksi selvitysmiesten tulee selvittää ja arvioida, täyttääkö nykyinen oikeussuojajärjestelmä perustuslain 21 §:n vaatimukset tilanteessa, jossa työ- tai virkaehtosopimuksen ulkopuolinen (toiseen liittoon järjestäytynyt tai järjestäytymätön) työntekijä tai virkamies pitää työ- tai virkaehtosopimukseen sisältyvää määrystä yhdenvertaisuuslain vastaisena.

¹ OKV/1333/1/2007 ja OKV/181/1/2008

² OKV/14/50/2010

Selvitystyönsä perusteella selvitysmiesten tulee esittää vaihtoehtoisia tapoja lainsäädännön kehittämiseksi.

Mahdollisesti esitettäviä muutoksia lainsäädäntöön olisi arvioitava ottaen huomioon niiden vaikutukset järjestäytymiseen, järjestö rakenteisiin, sopimustoimintaan ja työriitojen sovitteluun sekä säännöksiin, joiden perusteella sovellettava työ- tai virkaehtosopimus määräytyy sopimusten kolliotilanteessa.

TYÖ- JA VIRKAEHTOSOPIMUSLAKIEN SOPIMUKSEN SITOVUUSPIIRIN RAJOITTAMISEN SALLIVAT SÄÄNNÖKSET

Työehtosopimuksen sitovuuspiiristä säädetään työehtosopimuslain (TEhtoL; 7.6.1946/436) 4 §:ssä. Sen 1 momentissa määritellään, ketkä ovat työehtosopimukseen sidottuja joko sopimuksen osapuolina tai sitä kautta, että ne ovat yhdessä tai useammassa asteessa sopijapuolen jäsenyhdistyksiä tai henkilöjäseniä.

TEhtoL 4.2 §:n mukaan työnantaja, jota työehtosopimus sitoo, ei saa sen soveltamisalalla tehdä sopimuksen ulkopuolellakaan olevan, työehtosopimuksen tarkoittamaa työtä suorittavan työntekijän kanssa työsopimusta ehdoilla, jotka ovat ristiriidassa työehtosopimuksen kanssa.

TEhtoL 4.3 §:ssä on säädetty, että mitä 1 ja 2 momentissa on sanottu, on kuitenkin noudatettava ainoastaan sikäli kuin yhdistys, työnantaja tai työntekijä ei ole sidottu aikaisempaan, toisin ehdoin tehtyyn työehtosopimukseen sekä mikäli ei työehtosopimuksessa itsessään ole sen sitovaisuuspiiriä rajoitettu.

Valtion virkaehtosopimuslain (6.11.1970/664) 5.6 §:ään, kunnallisen virkaehtosopimuslain (6.11.1970/669) 5.6 §:ään ja evankelis-luterilaisen kirkon virkaehtosopimuksista annetun lain (20.12.1974/968) 5.4 §:ään sisältyy TEhtoL 4.3 §:ää vastaavat säännökset.

SITOVUUSPIIRIN RAJOITTAMISEEN OIKEUTTAVIEN SÄÄNNÖSTEN TARKOITUS JA TULKINTA

Työehtosopimuslain 4.3 §:n sanamuoto on sama kuin vuoden 1924 työehtosopimuslaissa (88/1924). Tuo laki pohjautui lainvalmistelukunnan ehdotukseen laiksi työehtosopimuksesta ynnä perustelut.³ Tämä ehdotus puolestaan perustui Hugo Sinzheimerin laatimaan luonnokseen Weimarin tasavallan laiksi. Tosin ehdotus ei johtanut Weimarin tasavallassa eikä Saksassa lain säätämiseen.⁴

Vuoden 1921 ehdotuksen perusteluissa ei ole lainkaan käsitelty sitä, mitä lain 4 §:n 3 momentin säännöksellä on tarkoitettu, ei etusijasäännöksen sen enempää kuin sitovuuspiirin rajoittamisenkaan osalta. Vuoden 1924 työehtosopimuslain soveltamisesta nyt kysymyksessä olevilta osin ei tiettävästi myöskään syntynyt säännöksen sisältöä ja tulkintaa valaisevaa oikeuskäytäntöä.

Nykyisin voimassaolevan työehtosopimuslain vastaava säännös on vuodelta 1946. Hallituksen esityksessä ei tällöinkään avattu TEhtoL 4.3 §:n sisältöä eikä tarkoitusta.⁵ Valmisteltaessa 1970-luvulla voimaan tulleita virkaehtosopimuslakeja ei sopimusten sitovuuspiirin rajoittamista koskevia säännöksiä liioin perusteltu millään tavalla.

³ Lainvalmistelukunnan julkaisu nro 11 vuodelta 1921.

⁴ Bruun, Mikkola: Työmarkkinoiden neuvottelujärjestelmä ja työehtosopimukset Suomessa, Mikkola-Machulskaya (toim.): Työoikeus Suomessa ja Venäjällä, s. 94.

⁵ HE 20/1946 vp.

TEhtoL 4.3 §:n perusteella on selvää, että sopijaosapuolet voivat vapaasti sopia sopimuksen sitovuuspiirin suppeammaksi kuin mitä se muutoin lain 4 §:n 1 momentin mukaan olisi. Käytännössä rajoituksia on hyvin monenlaisia ja ne voivat olla esimerkiksi yrityskohtaisia tai työntekijän asemaan tai koulutukseen liittyviä taikka työntekijän ikään, työkokemukseen ja työkykyyn liittyviä.

Toisaalta TEhtoL 4.3 §:n nojalla työehtosopimusmääräyksin on mahdollista sulkea pois lain 4.2 §:n säännös siitä, että työnantaja on velvollinen noudattamaan sopimusta kaikkiin sopimuksessa tarkoitettua työtä tekeviin työntekijöihinsä. Näin soveltamispiirin ulkopuolelle on mahdollista rajata kaikki muut kuin sopimukseen lain 4.1 §:n nojalla sidotut työntekijät, olivatpa he järjestäytyneitä johonkin toiseen järjestöön tai kokonaan järjestäytymättömiä. Näin samaa työtä tekevät työntekijät voivat tulla eri työehtojen piiriin.

Edellä kuvattu tulkinta on hyväksytty oikeuskirjallisuudessa⁶ ja myös oikeuskäytännössä. Korkein oikeus on tuomioissaan 2013:10 ja 11 arvioidessaan eri työehtosopimusten piiriin kuuluneiden, samaa työtä tehneiden työntekijöiden palkkaerojen syrjivyyttä muun ohella todennut, että rajoitusehto, jolla sopimuksen soveltamispiiri on rajoitettu sopijajärjestön jäseniin, on sinänsä työehtosopimuslain 4.3 §:n ja kunnallisen virkaehtosopimuslain 5.6 §:n mukaan mahdollinen. Samoin työtuomioistuimien on lausuntoasiassa antamassaan ratkaisussa TT 2013-63 todennut, että työehtosopimuslain 4.3 §:n nojalla työehtosopimuksen ja vastaavasti sen osaksi tulleen paikallisen sopimuksen henkilöllistä soveltamisalaa voidaan rajoittaa esimerkiksi siten, että sopimusta sovelletaan vain siihen sidotun yhdistyksen jäseniin.

Kuvatun oikeuskäytännön valossa on selvää, että sopijapuolet voivat TEhtoL 4.3 §:n nojalla sopia virka- ja työehtosopimuksen soveltamispiirin rajaamisesta sopimukseen sidotun yhdistyksen jäseniin.

TYÖ- JA VIRKAEHTOSOPIMUSTEN SITOVUUSPIIRIN RAJOITTAMISTA KOSKEVAT MÄÄRÄYKSET KÄYTÄNNÖSSÄ

Taustaksi

Tämän selvitystehtävän yhteydessä toteutettiin sopijajärjestöille suunnattu kysely järjestöehdon käyttämisestä työ- ja virkaehtosopimuksissa. Järjestöehdolla tarkoitetaan tässä yhteydessä sopimusehtoa, jonka mukaan sopimusta ei sovelleta jäsenyysuhteen ulkopuolella oleviin työntekijöihin eli järjestäytymättömiin ja/tai muuhun järjestöön järjestäytyneisiin työntekijöihin.

Kyselyllä pyrittiin kartoittamaan järjestöehdon yleisyyttä työ- ja virkaehtosopimuksissa, määräysten sisältöä ja niiden merkitystä muun muassa järjestäytymiseen, järjestö rakenteisiin, sopimustoimintaan ja työriitojen sovittelun. Kysely toimitettiin sekä työnantaja- että palkansaajaosapuolille ja siihen vastasi kaikkiaan 45 sopijaorganisaatiota, jotka kattavat valtaosan sopimuskentästä.

Kyselyn tuloksia täydennettiin keskusteluilla nykyisen ja edellisen valtakunnansovittelijan kanssa sekä keskustelulla työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamislautakunnan edustajien kanssa.

Järjestöehdon käyttäminen työ- ja virkaehtosopimuksissa

Työehtosopimuksissa on melko tavanomaista määritellä sopimuksen soveltamisala niin, että sitä sovelletaan työnantajajärjestön jäsenyritysten palveluksessa olevien palkansaajajärjestön tai sen

⁶ Esim. Kaarlo Sarkko: Työoikeus. Yleinen osa. 3. painos. Helsinki 1980 s.193. Jorma Saloheimo: Järjestöehto työ- ja virkaehtosopimuksissa. Lakimies 6/2012 s. 861-874.

jäsenyhdistyksen jäsenten työsuhteissa. Vastauksissaan kyselyyn monet järjestöt pitivät tällaista soveltamisalamääräystä järjestöehtona, jolla on merkitystä soveltamispiirin rajaajana työnantajan soveltaessa samalla alalla rinnakkaisia työ- tai virkaehtosopimuksia. Suhteessa sopimusten ulkopuolelle jääviin järjestäytymättömiin palkansaajiin tällaisella soveltamisalan määrittelytavalla ei nähty juurikaan käytännön merkitystä. Sopimusta sovelletaan tavanmukaisesti myös järjestäytymättömien työ- ja virkasuhteissa.

Työtuomioistuin on 26.6.2002 antamassaan tuomiossa⁷ ottanut kantaa elokuvateattereita koskevan työehtosopimuksen yleissitovuuteen. Kyseisellä työehtosopimuksella määrätään sen 1 §:n mukaan Erityispalvelujen Työnantajaliiton jäseneteattereiden palveluksessa olevien Palvelualan ammattiliittoon jäsenenä kuuluvien elokuvateatterityöntekijäin työ- ja palkkaehdot. Työtuomioistuin totesi, että työehtosopimuslain 4.2 §:n tarkoituksena on estää työehtosopimukseen normaalisitovuuden perusteella sidottua työnantajaa soveltamasta muihin työntekijöihin huonompia työsuhteen ehtoja kuin kyseiseen työehtosopimukseen sidottuihin työntekijöihin. Tähän nähden työehtosopimuksen soveltamispiirin rajaaminen ammattiliittoon kuulumisen perusteella on poikkeusjärjestely. Voidaan edellyttää, että tällaisesta asiasta, jos sitä on tarkoitettu, olisi selkeästi sovittu. Määräyksen sanamuodon ja sopijapuolten ilmaiseman yhteisen tarkoituksen perusteella työtuomioistuin päätyi tulkitsemaan soveltamisalamääräystä kirjauksena, jossa todetaan työehtosopimukseen järjestäytymisen perusteella sidottujen piiri, mutta jolla sopimuksen soveltamisalaa ei ole rajoitettu työntekijäliittoon kuulumattomien työntekijöiden osalta.

Työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamislautakunta on edellä selostetun tuomion jälkeen arvioidessaan sopimuksen edustavuutta vastaavan kaltaisissa tapauksissa tarkistanut sopijapuolilta, onko tarkoituksena ollut rajoittaa sopimuksen soveltamisalaa työehtosopimuslain 4 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla. Lähes kaikissa tapauksissa vastauksena on toistaiseksi ollut, että soveltamisalan määrittelytapa on tarkoitettu informatiiviseksi ilmaisemaan, ketkä ovat sopimukseen sidottuja ilman sitovuuspiirin rajoittamistarkoitusta.

Määräykset, joilla sopimuksen sitovuuspiiri olisi rajoitettu vain jäseniin tarkoituksella, että sopimusta ei sovelleta muiden työntekijöiden palvelussuhteessa, ovat poikkeuksellisia ja rajoittuvat pääosin tilanteisiin, joissa samalla alalla on useita samaa työtä koskevia työ- tai virkaehtosopimuksia. Esimerkkinä sopimusalaista, jolla järjestöehtoa on käytetty, voidaan mainita ahtausala, jolle on solmittu järjestöehdon sisältävä ahtausalan teknisten toimihenkilöiden sopimus ja yrityskohtaisia toimihenkilösopimuksia. Ensin mainitun työehtosopimuksen soveltamisessa ei järjestöehdolla työnantajajärjestön mukaan ole ollut merkitystä, mutta toimihenkilösopimusten järjestöehdot ovat lisänneet toimipaikoilla hankalia järjestöriitoja. Toisaalta erisisältöiset sopimukset ovat ohjanneet henkilöiden järjestäytymistä.⁸

Työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamislautakunnan ratkaisukäytännössä on katsottu, että järjestöehto vaikuttaa ainakin sopimuksen edustavuusarviointiin. Työehtosopimukseen otetun järjestöehdon on katsottu johtavan siihen, että työehtosopimuksen edustavuutta soveltamisalallaan arvioitaessa työehtosopimuksen soveltamispiiriin kuuluvien työntekijöiden määrä voi olla enintään työntekijäliittoon järjestäytyneiden työntekijöiden määrä. Valitusasteena yleissitovuuden vahvistamisasioissa toimivan työtuomioistuimen kannanottoa ei ole siitä, voisiko järjestöehdon sisältävä työehtosopimus ylipäätään olla yleissitova.⁹

⁷ TT 54/2002.

⁸ Satamaoperaattorit ry:n vastauksen mukaan työehtosopimukseen liittyvät järjestöehdot tulisi lailla kieltää.

⁹ Hammaslääkärien Työnantajayhdistys ry:n ja Tehy ry:n välillä solmittiin vuonna 2005 suun terveydenhuoltohenkilöstöä koskeva työehtosopimus. Tätä sopimusta sovelletaan sopijapuolten ilmoituksen mukaan vain Tehy ry:n jäseniin. Työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamislautakunta otti sopimuksen edustavuusarvioinnin perusteeksi työehto-

Työ- ja virkaehtosopimuksissa saattaa olla yksittäisiä määräyksiä, joiden soveltaminen edellyttää sopijaliiton jäsenyyttä. Tällaisia määräyksiä ovat esimerkiksi jäsenmaksuperintään liittyvät määräykset. Myös sopimuksen toimeenpanoon liittyvät määräykset, kuten luottamusmiesten valintaa koskevat, edellyttävät yleensä jäsenyyttä sopijajärjestössä tai sen jäsenjärjestössä. Oikeus työehtosopimuksen täydentämiseen paikallisin sopimuksin on usein rajattu sopijajärjestöjen jäsenten oikeudeksi.

Eräissä sopimuksissa on sovittu siitä, että palkankorotusten perusteena oleva palkkasumma määräytyy jäsenten palkkasumman perusteella ja että palkankorotukset jaetaan kyseisten jäsenten kesken.¹⁰ Näin on voitu sopia siitä huolimatta, että sopimusta muutoin sovelletaan kaikkien työntekijöiden työsuhteissa¹¹. Nämä määräykset eivät sulje pois sitä mahdollisuutta, että työnantaja maksaa järjestäytymättömille työntekijöille vastaavat korotukset.

Sekä valtiolla että kuntasektorilla on sovittu keskitetystä sopimusjärjestelmästä, jossa sopimukset tehdään pääsopijajärjestöjen tai niiden jäsenjärjestöjen kanssa. Kunnallisen pääsopimuksen 17 §:ssä on sovittu soveltamisalan rajaamisesta seuraavaa: ”Jos osa pääsopijajärjestöistä allekirjoittaa virka- tai työehtosopimuksen osan neuvotteluihin osallistuneista järjestöistä jäädessä sopimuksen ulkopuolelle, sopimuksen ulkopuolelle jääneen järjestön ja sen alayhdistyksen jäseniin ei sovelleta edellä mainitun virka- tai työehtosopimuksen määräyksiä, ellei toisin sovita.” Valtion pääsopimuksessa ei ole vastaavaa määräystä, mutta vuosina 2005 ja 2010 on sopimukseen otettu asiallisesti vastaavan sisältöiset määräykset.¹² Näillä järjestöehdoilla ei kuitenkaan ole rajattu kokonaan tai pääsopijajärjestöjen kenttään järjestäytymättömän henkilöstön kuulumista sopimusten etuuskien piiriin.

Sovittelussa on aika ajoin keskusteltu järjestöehdon ottamisesta sopimukseen. Yleensä tämä on liittynyt tilanteisiin, joissa järjestöillä keskenään on erilaisia käsityksiä järjestö- ja sopimusalojen rajoista. Toisaalta vastaavia keskusteluja on käyty esimerkiksi jonkun järjestön pyrkiessä irtaantumaan julkisen sektorin keskitetystä neuvottelu- ja sopimusjärjestelmästä. Palkansaajapuoli on usein pyrkinyt saamaan järjestöehdon sopimukseen, jos alalla on kilpaileva järjestö. Toisaalta työnantajapuoli on sitä vastustanut. ”Lakkobonusta” ei haluta antaa millekään järjestölle, ja mahdolliset muita korkeammat palkankorotukset maksetaan kaikille. Käytännössä järjestöehdon ottaminen sovintoehdotukseen on harvinaista. Viimeksi niin tehtiin Tehy-pöytäkirjan solmimiseen johtaneessa sovittelussa vuonna 2007. Järjestöehdon käyttömahdollisuutta on kuitenkin pidetty tärkeänä lisäkeinona vaikeiden sovittelutilanteiden ratkaisemisessa.

Sovittelutilanteessa ensisijainen tarve on saada uhkaava työtaistelu vältetyksi. Tällöin ei ole tavatonta, että työnantajapuoli taipuu aiemmin solmitusta sopimuksesta huolimatta rinnakkaissopimukseen työtaistelutoimien välttämiseksi. Käytännöllinen lähestymistapa saattaa syrjäyttää teoreettisesti oikeaoppisempaa pidettävän tulkinnan sopimusten keskinäisestä etusijajärjestyksestä siitä huolimatta, että aiemmassa sopimuksessa ei ole uuden sopimuksen solmimiselle tilaa antavaa järjestöehto.¹³

sopimuksen rajoituksesta johtuen työntekijäliittoon järjestäytyneiden työntekijöiden määrän, joka ei ollut yleissitovaksi vahvistamisen kannalta riittävä. Rajoituslauseke sinänsä ei ilmeisesti olisi estänyt sopimuksen vahvistamista yleissitovaksi. Lautakunnan päätöksestä ei valitettu.

¹⁰ Näin on sovittu esim. ns. Tehy-pöytäkirjassa.

¹¹ Metsäteollisuus ry:n ja Jyty ry:n välinen metsäalan toimistotyötä koskeva työehtosopimus.

¹² Kummassakin tapauksessa oli kysymys Rajavartijaliiton irtautumisesta pääsopijajärjestö Pardiasta ja pyrkimyksestä solmia oma sopimus.

¹³ Järjestöehdon merkityksestä työ- ja virkaehtosopimusten etusijajärjestyksen määräytymisen kannalta ks. Saloheimo: Järjestöehto työ- ja virkaehtosopimuksissa. Lakimies 6/2012 s 861-874.

Sitovuuspiirin rajoittamismahdollisuuden merkityksestä

Työehtosopimuslakiin ja virkaehtosopimuslakeihin sisältyvällä mahdollisuudella rajoittaa sopimuksen sitovuuspiiriä järjestäytymisen perusteella näyttää käytännössä olevan varsin rajallinen merkitys. Työnantajan velvollisuus harmonisoida työ- tai palvelussuhteen ehdot ja kohdella tasapuolisesti kaikkia palkansaajia on omiaan tehokkaasti ehkäisemään työsuhteen ehtojen erilaistumista alan sisällä.

Työehtosopimuksen yleissitovuus on yleensä kummankin sopijapuolen intressissä. Sopimukseen otettu rajoitusehto, jolla estettäisiin sopimuksen soveltaminen sopijajärjestöön kuulumattomien työsuhteissa, olisi vastoin yleissitovan työehtosopimuksen tarkoitusta toimia järjestäytymättömässä kentässä työsuhteen vähimmäisehtojen turvaajana. Sellaisena järjestöehto rajoittaa sopimuksen soveltamispiiriä ja voi jopa estää sopimuksen vahvistamisen yleissitovaksi. Toisaalta tämän selvityksen yhteydessä tehtyyn kyselyyn annettujen vastausten perusteella näyttää siltä, että jos työehtosopimusta sovelletaan järjestäytymättömässä kentässä yleissitovana työehtosopimuksena, sitä sovelletaan ilman muuta järjestäytyneessä kentässä normaalisitovuuden perusteella kaikkiin työsuhteisiin.

Sovittelutilanteessa järjestöehto saattaa olla käyttökelpoinen lisä sovittelijan käytettävissä olevaan keinovalikoimaan, joskaan sitä ei ole viime vuosina juurikaan käytetty. Järjestöehto voi olla tarpeen järjestö- tai sopimusalarajojen ollessa kiistanalaisia, mutta järjestäytymättömän palkansaajan asemaan sillä ei juurikaan ole merkitystä. Työnantaja on joka tapauksessa velvollinen ottamaan huomioon pakottavan lainsäädännön vaatimukset ja kohtelemaan työntekijöitään tasapuolisesti ja yhdenvertaisesti. Tämä lähtökohta näyttää ohjaavan myös sopimustoimintaa.

Jäsenistön etujen valvominen on työmarkkinajärjestöjen perustehtävä. Tämä tapahtuu keskeisiltä osin neuvottelu- ja sopimustoiminnan kautta. Neuvottelujen tuloksena solmitaan työ- ja virkaehtosopimukset, jotka sitovat allekirjoittajajärjestöjä ja niiden jäseniä. Samalle alalle solmittuja kilpailevia sopimuksia sovelletaan niiden soveltamisalamääräysten mukaan sopijajärjestöjen omien jäsenten työ- tai palvelussuhteisiin. Samaa työtä tekevien työntekijöiden työsuhteiden ehdot saattavat olla erilaiset ja muita edullisemmiksi miellettyillä sopimusehdoilla voi olla vaikutusta työntekijöiden järjestäytymiseen. Tässä suhteessa tilanne on sama siitä riippumatta, sisältyykö sopimukseen järjestöehto vai ei.

Velvollisuus soveltaa erisisältöisiä virka- tai työehtosopimuksia samaa työtä tekeviin saattaa aiheuttaa niin työnantajalle kuin palkansaajapuolellekin ongelmia. Sopijajärjestöjen keskeiset jännitteet voivat heijastua esimerkiksi paikallisen neuvottelutoiminnan vaikeutumisenä tai muina järjestöriitoina työpaikalla. Eritasoiset sopimusehdot luovat työnantajalle velvollisuuden mahdollisuuksien mukaan pyrkiä tällaisten erojen tasoittamiseen.

Julkisella sektorilla on pääsopimuksin säännellyt keskitetyt sopimusjärjestelmät. Aika ajoin on esiintynyt paineita poiketa pääsopijamallista, kuten ns. Tehy-tapauksessa. Pyrkimykset solmia oma virka- ja työehtosopimus voivat onnistuessaan johtaa muutoksiin järjestörakenteissa, mutta se ei johdu tällöin mahdollisesta järjestöehdosta vaan kysymys on lähinnä järjestö- ja sopimuspolitiikasta.

TYÖ- JA VIRKAEHTOSOPIMUSTEN SITOVOUSPIIRIN RAJOITTAMISTA KOSKEVIEN MÄÄRÄYSTEN PERUSTUSLAINMUKAISUUS

Perustuslain säännökset ja niihin liittyvä muu lainsäädäntö

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentti sisältää syrjintäkiellon: ”Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.”

Syrjintäkiellon sisältämä luettelo kielletyistä erotteluperusteista ei ole tyhjentävä. Erikseen mainittuihin kiellettyihin erotteluperusteisiin rinnastetaan muut henkilöön liittyvät syyt. Perustuslain esitöissä mainitaan tällaisista esimerkkeinä yhteiskunnallinen asema, varallisuus, yhdistystoimintaan osallistuminen, perhesuhteet, raskaus, aviollinen syntyperä, sukupuolinen suuntautuminen ja asuinpaikka (HE 309/1993 vp, s. 43-44).

Syrjintäkieltosäännöksellä ei ole kielletty kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi säännöksessä nimenomaan mainittuihin syihin. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla kuitenkin korkeat (ks. HE 309/1993 vp, s. 44). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on erottelun hyväksyttävyyden lisäksi kiinnitetty huomiota myös valitun keinon oikeasuhteisuuteen (esim. PeVL 38/2006 vp, s. 3, PeVL 60/2010 vp, s. 3). Perustuslaki kieltää myös välillisen syrjinnän eli toimenpiteet, joiden vaikutukset tosiasiallisesti johtaisivat syrjivään lopputulokseen. Suosinta tai jonkin yksilön tai ryhmän asettaminen etuoikeutettuun asemaan on niin ikään kiellettyä, jos se asiallisesti merkitsisi toisiin kohdistuvaa syrjintää (HE 309/1993 vp, s. 44).¹⁴

Perustuslain yhdenvertaisuussäätelyä konkretisoidaan useissa eri laeissa, muun muassa yhdenvertaisuuslaissa (21/2004), joka sisältää perustuslain 6 §:n 2 momenttiin verrattuna hieman toisin muotoillun syrjintäkiellon sekä syrjinnän määritelmän (6 §). Välittömällä syrjinnällä tarkoitetaan sen mukaan sitä, että jotakuta kohdellaan epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta kohdellaan, on kohdeltu tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa. Välillisellä syrjinnällä tarkoitetaan sitä, että näennäisesti puolueeton säännös, peruste tai käytäntö saattaa jonkun erityisen epäedulliseen asemaan muihin vertailun kohteena oleviin nähden, paitsi jos säännöksellä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia.

Työ- ja virkaehtosopimusjärjestelmä rakentuu kollektiivisen neuvotteluoikeuden varaan, joka saa perustuslain turvaa perustuslain yhdistymisvapautta koskevasta sääntelystä (PL 13 § 2 ja 3 mom.). Sen mukaan jokaisella on yhdistymisvapaus, johon sisältyy oikeus ilman lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan. Samoin on turvattu ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi. Tarkempia säännöksiä yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla.

Ammatillista yhdistymisvapautta koskeva säännös täsmentää yhdistymisvapautta koskevaa yleislauseketta. Se korostaa, että samat yhdistymisvapauteen sisältyvät oikeudet koskevat myös ammatillista järjestäytymistä ja yhdistyksen perustamista muiden etujen valvomiseksi. Ammatillisen järjes-

¹⁴ Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäätelystä ja syrjintäkiellosta tarkemmin ks. Veli-Pekka Viljanen: Perustuslain yhdenvertaisuussäännökset eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä. Teoksessa: Hallinto ja hallintolainkäyttö. Juhlajulkaisu Heikki Kulla (2010); Tuomas Ojanen ja Martin Scheinin: Yhdenvertaisuus (PL 6 §), teoksessa Hallberg ym. Perusoikeudet (2011).

täytymisvapauden turvaaminen merkitsee myös sitä, ettei vapauttaan käyttävälle saa aiheutua siitä haitallisia seuraamuksia. Siten osallistuminen tai osallistumatta jättäminen ammattiyhdistystoimintaan tai lailliseen työtaistelutoimenpiteeseen ei ole hyväksyttävä peruste esimerkiksi työstä erottamiseen tai erilaiseen kohteluun työelämässä (HE 309/1993 vp, s. 60-61). Työtaisteluoikeutta ei ole nimenomaisesti mainittu perustuslain 13 §:ssä, mutta perustuslakivaliokunnan käytännössä tämän oikeuden on katsottu perustuvan ammatilliseen yhdistymisvapauteen (ks. esim. PeVL 15/2007 vp).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tuomiossaan *Demir and Baykara v. Turkey* (suuri jaosto; 12.11.2008) katsonut, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen yhdistymisvapautta koskeva 11 artikla takaa ammattiliitolle oikeuden turvata jäsentensä ammatillisia etuja kollektiivisilla toimenpiteillä. Ihmisoikeustuomioistuin tarkisti aiempaa linjaansa ja katsoi, että oikeus virka- ja työehtosopimusneuvotteluihin oli tullut yhdeksi olennaiseksi osaksi ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan turvaamaa ammatillista järjestäytymisvapautta.

Apulaisoikeuskanslerin kannanotot

Apulaisoikeuskansleri antoi 11.1.2010 ratkaisun kahteen kanteluasiaan koskien kunnallista virka- ja työehtosopimusta ja yhdenvertaisuutta (Dnro OKV/1333/1/2007; OKV/181/1/2008). Taustalla oli vuonna 2007 tehty ns. Tehy-pöytäkirja, jonka soveltamisala oli rajoitettu koskemaan vain Tehyn jäseniä. Apulaisoikeuskanslerin mukaan sopimuksen sitovuuspiirin rajoitus rikkoi yhdenvertaisuuslain syrjintäkieltoja. Sitovuuspiirin rajoittamisesta seuraa, että Tehyyn kuulumatonta viranhaltijaa ja työntekijää kohdellaan, on kohdeltu tai kohdeltaisiin epäsuotuisammin kuin Tehyn jäsentä ilman, että perusteena olisi työtehtävien laatuun tai niiden suorittamiseen liittyvä todellinen ja ratkaiseva vaatimus. Apulaisoikeuskansleri totesi, että yhdenvertaisuuslain 6 §:n mukaan sopimus sellaisenaan rikkoo syrjintäkieltoa, vaikka sitä ei olisikaan vielä sovellettu yksittäisissä palkkausta koskevissa päätöksissä.

Apulaisoikeuskansleri on päätöksessään 17.8.2010 (Dnro OKV/14/50/2010) katsonut, että työehtosopimuslain 4 §:n 3 momentin, kunnallisen virkaehtosopimuslain 5 §:n 6 momentin ja valtion virkaehtosopimuslain 5 §:n 7 momentin säännökset mahdollistavat työ- ja virkaehtosopimuksen sitovuuspiirin rajoittamisen tavalla, joka on ristiriidassa perustuslain 6 §:n 2 momentin ja yhdenvertaisuuslain 6 §:n 1 momentin syrjintäkieltojen kanssa. Apulaisoikeuskanslerin päätöksen mukaan lainkohdista ilmenevällä tavalla sitovuuspiiriään rajoittava sopimus sellaisenaan loukkaa syrjintäkieltoja, vaikka yksilöidysti eri asemaan asettaminen tapahtuu vasta sopimukseen sidottujen, sitä noudattavien työnantajien kuhunkin työntekijään, viranhaltijaan ja virkamieheen soveltamalla toimenpiteillä. Apulaisoikeuskansleri toteaa myös, ettei työ- ja virkaehtosopimuksen sitovuuspiirin sanotunlaisista rajoittamista voida perustella sillä, että perustuslain 13 §:ssä säädetään jokaiselle yhdistymisvapaus ja vielä erikseen turvataan ammatillinen yhdistymisvapaus. Perustuslain säännöksessä ei päätöksen mukaan käsitellä sopimusvapautta eikä se oikeuta työ- ja virkaehtosopimusta solmittaessa sivuuttamaan perustuslaissa säädettyä syrjintäkieltoa.

Korkeimman oikeuden tuomiot KKO 2013:10 ja 2013:11

Korkein oikeus antoi 15.2.2013 kaksi ratkaisua, joissa oli kysymys Tehy-pöytäkirjan sisältämän järjestöehdon soveltamisen aiheuttamista palkkaeroista ja niiden mahdollisesta syrjivyydestä. Korkein oikeus päätyi ratkaisuisaan apulaisoikeuskanslerin kannasta poikkeavaan lopputulokseen. Korkeimman oikeuden mukaan kyse ei ollut syrjinnästä, vaan erityislaatuudesta tilanteesta, jossa samanaikaisesti jouduttiin soveltamaan kahta erillistä työehtosopimusta sen mukaan, mihin järjestyksen asianomaiset työntekijät kuuluivat.

KKO 2013:10. Kaupunki oli maksanut Kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen piirissä olleelle työntekijälle pienempää palkkaa kuin samaa työtä tekevä Kunnallisen työmarkkinalaitoksen ja Tehy ry:n välisen erillisen sopimuksen (Tehypöytäkirjan) piirissä olevalle työntekijälle.

Korkeimman oikeuden ratkaisusta ilmenevin perustein katsottiin, ettei kaupunki ollut toimillaan ja päätöksillään asettanut työntekijöitä eri asemaan työehtosopimuslain 2 luvun 2 §:n 1 momentissa säädettyillä kielletyillä perusteilla, eikä kyse ollut syrjinnästä esimerkiksi ammattiyhdistystoiminnan perusteella. Kaupungilla oli kuitenkin työehtosopimuslain 2 luvun 2 §:n 3 momentissa säädetyn tasapuolisen kohtelun vaatimuksen perusteella velvollisuus mahdollisuuksiensa mukaan tasoittaa syntyneet palkkaerot. (Ään.)

KKO 2013:11. Kaupunki oli käyttänyt järjestelyvaraeriä siten, että se oli maksanut Kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen piirissä olleille työntekijöille suurempaa palkkaa kuin samaa työtä tekeville Kunnallisen työmarkkinalaitoksen ja Tehy ry:n välisen erillisen sopimuksen (Tehypöytäkirjan) piirissä oleville työntekijöille.

Korkeimman oikeuden ratkaisusta ilmenevin perustein katsottiin, ettei kaupunki ollut toimillaan ja päätöksillään asettanut työntekijöitä eri asemaan työehtosopimuslain 2 luvun 2 §:n 1 momentissa säädettyillä kielletyillä perusteilla, eikä kyse ollut syrjinnästä esimerkiksi ammattiyhdistystoiminnan perusteella. Kaupungilla oli kuitenkin työehtosopimuslain 2 luvun 2 §:n 3 momentissa säädetyn tasapuolisen kohtelun vaatimuksen perusteella velvollisuus mahdollisuuksiensa mukaan tasoittaa syntyneet palkkaerot. (Ään.)

PL 6 §

PL 13 § 2 mom

TSL 2 luku 2 §

YhdenvertaisuusL 6 § 2 mom

TyöehtosopimusL 4 § 3 mom

Korkeimman oikeuden kannanotto syrjintään on periaatteellisesti erittäin merkittävä. Sen vuoksi seuraavassa lainataan korkeimman oikeuden kannanotto tuomion KKO 2013:11 [perusteluista](#) tältä osin kokonaisuudessaan (tapauksen KKO 2013:10 perustelut ovat tältä osin lähes identtiset):

15. Asiassa on selvää, että E:n ja hänen myötäpuoltensa palkkauksen jälkeenjääneisyys suhteessa Tehy ry:hyn kuulumattomien työntekijöiden palkkauskehitykseen ei ole ollut millään lailla yhteydessä siihen, ovatko työntekijät olleet aktiivisia toimijoita ammattiliitossaan. Tässä tapauksessa ei myöskään ole kyse siitä, että olisi väitetty kaupungin työnantajana puuttuneen työntekijän yhdistymisvapauden turvaamaan oikeuteen valita se, mihin ammattiliittoon tämä kuuluu vai kuuluuko mihinkään, eikä liioin siitä, että olisi puututtu työnantaja- ja työntekijäpuolten sopimusvapauteen valita sopimuskumppaninsa ja solmia haluamansa kaltainen sopimus. Asiassa ei ole myöskään ollut miltään osin kysymys naisten ja miesten väliseen tasa-arvoon edes välillisesti liittyvästä tilanteesta, joten sitä koskevalla sääntelyllä ja käytännöllä ei ole asiassa merkitystä (Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986); EY-tuomioistuimen ratkaisut Enderby, asia C-127/92, tuomio 27.10.1993, Kok., s. I-5535, Kok. Ep. XIV, s. I-429, Royal Copenhagen, asia C-400/93, tuomio 31.5.1995, Kok., s. I-1275).

16. Sen sijaan tässä tapauksessa on kysymys siitä, että työntekijöiden tehtäväkohtaisten palkkojen palkkausperusteiden erilaisuus on suoraan ja yksinomaan johtunut työntekijä- ja työnantajapuolia sitovasta työehtosopimuksesta. Kunnallisen työmarkkinalaitoksen ja Tehy ry:n solmimaa Tehy-pöytäkirjaa sovelletaan sen määräysten mukaan vain Tehy ry:n jäsenien palkkausjärjestelmään. Tehy-pöytäkirjassa on siten itsessään selkeästi rajoitettu sopimukseen sidottujen työntekijöiden piiriä. Sanotun pöytäkirjan rinnalla samaa tai samanarvoista työtä tekeviin kaupungin muihin työntekijöihin sovelletaan palkkauksen perusteiden osalta näitä työntekijöitä koskevaa KVTES 2007-2009 -sopimusta.

17. Edellä mainitun kaltainen rajoitusehto on sinänsä työehtosopimuslain 4 §:n 3 momentin ja kunnallisen virkaehtosopimuslain 5 §:n 6 momentin mukaan mahdollinen. Sekä Tehy-pöytäkirja että KVTES 2007-2009 ovat lähtökohtaisesti kokonaisuudessaan päteviä sekä työnantaja- ja työntekijäpuolia sitovia työehtosopimuksia. Sitova vaikutus ulottuu niin yksittäiseen työnantajaan kuin työntekijäänkin. Näin ollen kaupungilla on ollut lakiin perustuva velvollisuus noudattaa työntekijöiden palkkauksen määräytymisperusteiden osalta kumpaakin työehtosopimusta asianomaisen sopimuksen sitovaisuuspiiri huomioon ottaen.

18. Korkein oikeus toteaa, että kyseisten työehtosopimusten mukaan 1.5.2009 maksettavaksi tulleiden järjestelyerien osalta on Tehy-pöytäkirjan soveltamista koskevan rajoitusehdon johdosta ja pöytäkirjan sisältämän nimenomaisen sopimusehdon perusteella määritetty jaettavan järjestelyvaran kokonaismäärä Tehy ry:hyn kuuluville työntekijöille. Sanottuun järjestöön kuulumattomien työntekijöiden osalta määrittely on perustunut KVTES 2007-2009 -sopimukseen. Näistä erillisistä järjestelyvarojen kokonaismääristä korotukset on kohdistettu työehtosopimusten määräämin tavoin työntekijöiden palkkoihin sen mukaan, kumpaan työehtosopimukseen työntekijä on ollut sidottu. Näin määritettynä palkankorotukset ovat muodostuneet Tehy-pöytäkirjaan sidottujen työntekijöiden osalta muille maksettuja pienemmiksi.

19. Korkein oikeus toteaa, että edellä mainitun kaltaisesta palkkausperusteiden erosta ei ole sellaisenaan perusteltua tehdä johtopäätöstä, jonka mukaan palkkausperusteen eroavuus olisi syrjivä ja että siitä johtuen työehtosopimukseen perustuvien palkkausjärjestelmien rinnakkainen soveltaminen merkitsisi palkkasyrjintää.

20. Yksittäistapauksissa on mahdollista, että osapuolia sitovan työehtosopimuksen ehtojen soveltaminen johtaa ristiriitaan pakottavan lainsäädännön kanssa. Työsopimuslain 13 luvun 6 §:n mukaan sopimus, jolla vähennetään työntekijälle tämän lain mukaan tulevia oikeuksia ja etuja, on mitätön, ellei tästä laista johdu muuta. Työsopimuslain 13 luvun 7 §:n mukaan työmarkkinajärjestöt voivat sopia tietyistä, lainkohdassa luetelluista asioista toisin kuin työsopimuslaissa on säädetty. Työsopimuslain 2 luvun 2 §:ssä säädetty syrjinnän kieltö ja tasapuolisen kohtelun vaatimus eivät kuulu näihin asioihin.

21. Syrjinnän kieltö ja tasavertaisen kohtelun vaatimus ovat siten pakottavaa oikeutta, joka rajoittaa myös sopimista työsuhteen ehdoista työehtosopimuksin. Tämä merkitsee ennen kaikkea sitä, että saman työehtosopimuksen piiriin kuuluvia, samaa taikka samanarvoista työtä tekeviä työntekijöitä ei voida työehtosopimuksen määräyksin asettaa esimerkiksi palkkaetujen suhteen syrjivällä tavalla toisistaan poikkeavaan asemaan.

22. Tästä ei kuitenkaan ole kysymys, kun samaa taikka samanarvoista työtä tekevät työntekijät ovat kahteen eri ammattijärjestöön kuulumisensa perusteella jakaantuneet kahdeksi ryhmäksi. Tällöin kummankin ryhmän osalta on noudatettavana oma työehtosopimus, joka on solmittu asianomaisten työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen kesken neuvotteluvapauden pohjalta itsenäisesti ja molemminpuolisesti sitovasti. Kummankin työehtosopimuksen sitova vaikutus työntekijöihin nähden perustuu lain nojalla ensisijaisesti siihen, kumpaan työntekijäjärjestöön nämä ovat liittyneet. Näin ollen työntekijöihin sovellettavat työehdot ja niiden keskinäinen erilaisuus ovat seurausta niistä valinnoista, jotka he itse ovat tehneet heille perus- ja ihmisoikeutena suojattuun yhdistymisvapautteen kuuluvan päätösvaltansa nojalla. Tällaisessa tilanteessa perusteena työntekijöiden erilaiselle kohtelulle palkkaetujen suhteen on ainoastaan työntekijää sitovan työehtosopimuksen määräyksen poikkeaminen toista työntekijää sitovan työehtosopimuksen määräyksestä.

23. Kaupunki on noudattanut kahden sitovan työehtosopimuksen määräyksiä, mihin sillä on ollut lakiin perustuva velvollisuus. Kaupunki ei ole edellä kohdassa 1 selostetulla järjestelyvarojen kohdistamispäätöksellään eikä muutoinkaan omilla toimillaan tai päätöksillään pyrkinyt kohtelemaan työntekijöitään eriarvoisesti tai aiheuttanut eriarvoisuutta. Sen sijaan edellä todetuin tavoin 1.5.2009 alkanut palkkojen erilaisuus Tehy-pöytäkirjan soveltamisalaan kuuluneiden ja KVTES:n piiriin kuuluneiden työntekijöiden välillä on ollut seurausta työehtosopimusneuvotteluista, joiden lopputuloksen yksityiskohtiin ja neuvotteluissa syntyneiden työehtosopimusten ehtosisältöihin kaupungilla yksinään ei ole ollut mahdollisuutta vaikuttaa. Kaupungin menettelyä ei ole perusteltua pitää työsopimuslain pakottavan sääntelyn vastaisena toimintana.

24. Edellä lausutuilla perusteilla Korkein oikeus päätyy katsomaan, että tässä tapauksessa kysymyksessä olevissa olosuhteissa kaupunki ei ole pelkästään eri työehtosopimusten rinnakkaisella soveltamiskäytännöllään asettanut samaa taikka samanarvoista työtä tekeviä työntekijöitä eri asemaan työsopimuslain 2 luvun 2 §:n 1 momentissa kielletyllä tavalla. Syrjinnän kiellosta ei voida johtaa työntekijälle oikeutta saada hyväkseen palkkaetuja sen työehtosopimuksen mukaan, joka kulloinkin antaisi hänelle edullisimman tuloksen, riippumatta siitä, kumman sopimuksen ehtoihin hän itse on yhdistymisvapautensa perusteella tullut sidotuksi. Kysymys ei siten ole ollut lainkohdassa tarkoitettua syrjinnästä.

Korkein oikeus siis katsoi, ettei Tehy-pöytäkirjan soveltamisalarajausta tarkoittava määräys eikä pöytäkirjan soveltaminen sen mukaisesti ainoastaan Tehyn jäseniin merkinnyt kiellettyä syrjintää. Toisaalta korkein oikeus kuitenkin katsoi, että työnantajaa sitoi tasapuolisen kohtelun vaatimus, joka edellytti, etteivät työnantajan palkkausjärjestelmässä sovellettavat olennaiset palkkausperusteet saa muodostua pysyvästi toisistaan poikkeaviksi samaa tai samanarvoista työtä tekevien työntekijöiden osalta. Työnantajalle oli kuitenkin annettava mahdollisuus kohtuullisessa siirtymäajassa yhtenäistää eriarvoiset palkat.

Arviointia

Työ- ja virkaehtosopimusjärjestelmä perustuu viime kädessä perustuslaissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen (PL 13 §). Se rakentuu ajatukselle ammattiyhdistysten oikeute~~ndesta~~ toimia ja neuvotella jäsentensä puolesta nimenomaan jäsentensä etujen hyväksi. Tässä mielessä koko työ- ja virkaehtosopimusjärjestelmän perusidea on se, että siinä sovitaan sopijajärjestöjen jäsenten ammatillisista eduista ja että sopimusjärjestöjen jäsenet ovat sidottuja solmittuihin sopimuk-

siin. Tämän perusidean mukaista on, että sopijapuolet voivat sopia sopimuksen soveltamisalan rajoittamisesta koskemaan esimerkiksi vain sopijapuolten jäseniä. Eri asia on, että työ- ja virkaehtosopimukset voivat tulla sovellettavaksi laajemmin esimerkiksi yleissitovuuden perusteella. Sopimusten yleissitovuudella pyritään kuitenkin varmistamaan tiettyjen vähimmäisehtojen noudattaminen työsuhteissa eikä se samalla tavoin ole perustuslain yhdistymisvapauden suojaama elementti työehtosopimusjärjestelmässä.

On selvää, että työ- ja virkaehtosopimuksen soveltamisalan rajaaminen esimerkiksi sopijajärjestöjen jäseniin voi merkitä sitä, että pelkästään sopimuksen perusteella sopimuksen piirissä olevien henkilöiden taloudelliset edut voivat muodostua paremmiksi kuin sopimusten ulkopuolella olevien. Toisaalta sopimukseen sisältyvä soveltamisalan rajaaminen ei tietenkään poista työnantajan velvollisuutta työntekijöidensä yhdenvertaiseen kohteluun. Tämä estää käytännössä sen, että sopimuksen ulkopuolella olevien asema muodostuu ammattiyhdistykseen kuulumattomuuden vuoksi olennaisesti heikommaksi kuin sen piirissä olevien henkilöiden.

Korkein oikeus on edellä selostetuissa ratkaisuisaan ottanut huomioon työ- ja virkaehtosopimusjärjestelmän erityispiirteet, jotka voivat aktualisoitua erityisesti sellaisessa tilanteessa, jossa on voimassa kaksi erisisältöistä työ- tai virkaehtosopimusta. Työnantaja voi olla sidottu noudattamaan soveltamisalansa mukaisesti molempia yhtäaikaaisesti, jolloin ratkaisevaksi muodostuu työntekijöiden oma järjestäytymistä koskeva heidän ammatilliseen yhdistymisvapauteensa perustuva valinta. Tällaisen tilanteen määrittäminen syrjinnäksi ei ota huomioon riittävästi erilaisiin työsuhteen ehtoihin johtanutta tilannetta. Korkein oikeus kuvaa tilannetta ratkaisussaan KKO 2013:11 seuraavasti (kohta 14):

”Työehtosopimusjärjestelmästä seuraa, että samalla työpaikalla voi olla noudatettavana useampia työehtosopimuksia, mutta silloinkin lähtökohtana on, että niin työnantaja- kuin työntekijäosapuoli ovat sidottuja keskenään solmimaansa sopimukseen. Järjestäytyneiden työntekijöiden näkökulmasta tämä merkitsee sitä, että kunkin työntekijän palkka- ja työhhdot määräytyvät pääsääntöisesti työntekijän oman ammattiliiton solmiman työehtosopimuksen pohjalta. Tilannetta ei lähtökohtaisesti muuta se seikka, että toisen työehtosopimuksen ehto ja siten työehtosopimus siltä osin voi olla sellaisenaan työntekijälle edullisempi kuin häneen järjestäytymisensä perusteella sovellettava työehtosopimus vastaavilta osin. Työntekijöiden yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta on otettava huomioon myös se, että eri työehtosopimusten yksittäisten ehtojen vertailussa saattaa toisen työehtosopimuksen ehto osoittautua oman työehtosopimuksen ehtoa edullisemmaksi, mutta tästä ei kuitenkaan ole sellaisenaan pääteltävissä, että jokin työehtosopimus olisi kokonaisuudessaan toista edullisempi työntekijän työehtojen kannalta.”

Työ- ja virkaehtosopimuksen soveltamisalan rajaaminen koskemaan vain sopijapuolten jäseniä ei sellaisenaan merkitse vielä henkilöiden asettamista eri asemaan esimerkiksi ammattiyhdistyksen jäsenyyden perusteella. Tältä osin olennaista on, miten työnantaja kohtelee järjestäytymättömiä työntekijöitään tai toisen järjestön jäsenenä olevia työntekijöitään heidän palvelussuhteen ehtoja määrittellessään. Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus edellyttää, etteivät jonkin järjestön jäsenet pysyvästi saa samassa tai samantarvoisessa työssä parempia tai huonompia ehtoja kuin järjestöön kuulumattomat. Katsomme, ettei työ- ja virkaehtosopimuslainsäädäntöön sisältyvä mahdollisuus rajoittaa sopimuksin työ- ja virkaehtosopimusten sitovuuspiiriä sellaisenaan ole syrjivä, eikä yhdenvertaisuussääntelystä johdu estettä tällaisen mahdollisuuden säilyttämiselle lainsäädännössä vastaisuudessakin. Tilanne voi kuitenkin muodostua syrjiväksi, jos tiettyyn ammattijärjestöön kuuluvien työntekijöiden työhhdot pysyvästi muodostuvat muista työntekijöistä poikkeaviksi.

Sitovuuspiirin rajoitusmääräysten soveltamisessa käytäntöön korkeimman oikeuden ratkaisuihin KKO 2013:10 ja 2013:11 ilmenevä tulkinta, joka selvästi poikkeaa apulaisoikeuskanslerin aikaisemmin omaksumasta kannasta, on mielestämme oikeudellisesti perusteltu. Kyse ei tarkastelun kohteena olleissa asetelmissa ollut perustuslaissa tai yhdenvertaisuuslaissa kielletystä syrjinnästä, mutta työnantajalla on yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta johtuva velvollisuus yhtenäistää työntekijöidensä palvelussuhteen ehtoja siten, että ehdot eivät muodostu pysyvästi erilaisiksi eri järjestöihin kuuluvien taikka järjestöihin kuuluvien ja järjestäytymättömien samaa tai samanarvoista työtä tekevien työntekijöiden kesken.

Katsomme, että korkeimman oikeuden ratkaisut ovat jo selkeyttäneet oikeustilan, eikä apulaisoikeuskanslerin päätöksissä mainittu asetelma edellytä arviomme mukaan erityisiä lainsäädäntötoimia esimerkiksi työ- ja virkaehtosopimukseen otettavan ns. järjestöehdon kieltämiseksi.

JÄRJESTÄYTYMÄTTÖMÄN TYÖNTEKIJÄN OIKEUSSUOJASTA

Seuraavassa tarkastellaan oikeussuojajärjestelmää erityisesti siltä kannalta, täyttääkö järjestelmä perustuslain 21 §:n vaatimukset tilanteessa, jossa työ- tai virkaehtosopimuksen ulkopuolinen eli toiseen liittoon järjestäytynyt tai järjestäytymätön työntekijä tai virkamies pitää työ- tai virkaehtosopimukseen sisältyvää määräystä yhdenvertaisuuslain vastaisena.

Kysymyksenasettelun kannalta on syytä täsmentää, että kysymys on tällöin sellaisesta järjestäytymättömästä työntekijästä, johon työehtosopimusta sovelletaan TEhtoL 4.2 §:n nojalla, tai virkamiehestä tai viranhaltijasta, johon virkaehtosopimusta sovelletaan virkaehtosopimuslakien vastaavien säännösten nojalla. Jos taas kysymys on sellaisesta järjestäytymättömästä työntekijästä, virkamiehestä tai viranhaltijasta, joka on rajattu työ- tai virkaehtosopimuksen soveltamispiiriin ulkopuolelle TEhtoL 4.3 §:n tai virkaehtosopimuslakien vastaavien säännösten mukaisella järjestöehdolla, hänellä ei olisi oikeudellista intressiä saada työ- tai virkaehtosopimuksen syrjivyyttä oikeudessa todetuksi. Järjestöehdon laillisuus sinänsä on korkeimman oikeuden edellä mainittujen tuomioiden jälkeen riidaton, joten asia ei tältä osin anna aiheutta enempiin pohdintoihin.

Kysymys työ- ja virkaehtosopimusmääräyksen syrjivyydestä voi tulla ratkaistavaksi työtuomioistuimissa, yleisessä tuomioistuimissa, hallintotuomioistuimissa tai välimiesoikeudessa. Toimivaltainen tuomioistuin määräytyy riita-asian luonteen, kanneperusteen, kannevaatimuksen ja osapuolten mukaan.

Syrjintäkanteet työtuomioistuimissa

Työtuomioistuin on järjestäytyneiden osapuolten välisten työ- ja virkaehtosopimusasioiden erikoistuomioistuin, joka käsittelee näiden sopimusten pätevyyttä ja tulkintaa koskevat kanteet ja sopimuksen rikkomisesta johtuvat hyvityssakkokanteet. Sen toimivalta ei kuitenkaan ole työ- ja virkaehtosopimusasioissaan yleinen, vaan määräytyy työtuomioistuimesta annetun lain säännösten mukaan. Osa järjestäytyneidenkin osapuolten välisistä työ- tai virkaehtosopimusperusteisista riitaasioista käsitellään yleisissä tuomioistuimissa tai hallintotuomioistuimissa.

Työ- ja virkaehtosopimusosapuolilla on oikeus ajaa kannetta työtuomioistuimissa syrjiväksi koetun sopimusmääräyksen toteamiseksi pätemättömäksi tai sopimuksen muuttamiseksi. Samalla voidaan vaatia syrjivän määräyksen vuoksi saamatta jäänyttä etuutta. Sen sijaan työtuomioistuimissa ei voida tuomita vahingonkorvausta tai yhdenvertaisuuslain mukaista hyvitystä, vaan tällaiset vaatimuk-

set on ajettava asianomaisessa alioikeudessa silloinkin, kun osapuolet ovat työ- tai virkaehtosopimukseen sidottuja.

Edellä tarkoitetuissa sopimuksen pätevyyttä koskeissa kanteissa on kysymys siitä, että sopimus itsessään on syrjivä ilman, että työnantaja olisi soveltanut sitä virheellisesti tai sitä muutoin rikkonut. Tämän vuoksi sopimusrikkomuksista työtuomioistuimessa vahingonkorvauksen asemesta yleensä tuomittava hyvityssakkoseuraamus ei tule tällaisissa asioissa kysymykseen.

Kannetta työtuomioistuimessa ajaa työ- tai virkaehtosopimuksen solminut järjestö omissa nimissään myös niiden puolesta, jotka ovat sopimukseen sidotut. Nämä eivät voi olla kantajina, ellei osoiteta, että sopimukseen osallinen yhdistys on antanut siihen luvan tai kieltäytynyt panemasta kannetta vireille tai sitä ajamasta. Sopimukseen sidotuilla työnantajilla ja palkansaajilla on siten ns. toissijainen kanneoikeus.

Työ- tai virkaehtosopimukseen osallinen työntekijäin yhdistys ajaa kannetta työtuomioistuimessa omissa nimissään niidenkin työntekijöiden ja virkamiesten puolesta, jotka eivät ole sopimukseen sidottuja, mutta joiden kanssa tekemässään sopimuksessa työnantaja on TEhtol 4.2 §:n tai virkaehtosopimuslakien 5 §:n nojalla velvollinen noudattamaan työ- tai virkaehtosopimuksen määräyksiä. Järjestöön kuulumattomalla työntekijällä ja virkamiehellä ei toissijaista kanneoikeutta ole, joten hän ei voi ajaa kannetta työtuomioistuimessa.

Käytännössä sopijapuolten työtuomioistuimessa ajamat pätemättömyyskanteet ovat kaiken kaikkiaan hyvin harvinaisia. Syrjiviksi koetut sopimusmääräykset pyritään ensisijaisesti muuttamaan sopimalla ja oikeudenkäynti on vasta viimekätinen tapa puuttua sopimuksen sisältöön.

Työ- ja virkaehtosopimuksessa voidaan sopia, että muutoin työtuomioistuimen toimivaltaan kuuluva asia käsitellään ja ratkaistaan välimiesoikeudessa. Tällöin kanneoikeuden suhteen noudatetaan samoja periaatteita kuin työtuomioistuinprosessissa.

Syrjintäkanteet yleisessä tuomioistuimessa ja hallintotuomioistuimessa

Yhdenvertaisuuslakia sovelletaan sekä työ- että virkasuhteissa. Työntekijällä tai virkamiehellä, joka katsoo tulleen syrjityksi, on aina oikeus järjestäytymisestään riippumatta nostaa kanteen vastaajan kotipaikan tuomioistuimessa tai saattaa asia hallintolainkäytön mukaisessa järjestyksessä ratkaistavaksi. Syrjinnän kohteeksi joutuneella on oikeus vaatia hyvitystä aineettomasta vahingosta ja samalla korvausta mahdollisesta kärsimys- ja henkilövahingosta samoin kuin aineellisesta vahingosta. Samalla voidaan vaatia saamatta jäänyttä etuutta.

Käsitellessään yhdenvertaisuuslakiin perustuvaa vaatimusta tuomioistuin voi joutua ottamaan kantaa työ- tai virkaehtosopimusmääräyksen syrjivyyteen. Havaitessaan sopimusmääräyksen syrjiväksi tuomioistuin voi jättää sen huomiotta, mikä käytännössä tarkoittaa sitä, että tuomioistuin soveltaa sopimusta tavalla, joka ei johda työntekijän tai virkamiehen syrjintään.¹⁵

Yleisen tulkinnan mukaan syrjiväksi yleisessä tuomioistuimessa tai hallintotuomioistuimessa todettua työ- tai virkaehtosopimusmääräystä ei voida tuomioistuimen päätöksellä muuttaa, koska työtuomioistuimella on yksinomainen toimivalta tässä suhteessa. Käytännössä sopimusmääräyksiä ei muuteta myöskään työtuomioistuimen päätöksillä, vaan sopijapuolet tekevät itse tuomioistuimen päätöksen edellyttämät muutokset sopimukseen.

¹⁵ Oikeuskäytännössä on katsottu, että tuomioistuin voi todeta pakottavan lainsäädännön vastaisen työehtosopimusmääräyksen mitättömäksi. Ks. esim. KKO 1994:116.

Mitä edellä on sanottu kannevaatimuksista ja oikeudesta ajaa kannetta soveltuu vastaavasti silloin, kun työehtosopimusta sovelletaan yleissitovuuden perusteella. Kun työnantaja ei ole sidottu työehtosopimukseen, järjestäytyneeseen työntekijäosapuoli ei voi ajaa kannetta työtuomioistuimessa vaan asia kuuluu yleisen tuomioistuimen toimivaltaan.

Kun oikeudessa käsitellään työ- tai virkaehtosopimusolojen erityistä tuntemusta vaativia kysymyksiä, tuomioistuin voi TTuomL 39 §:n nojalla pyytää asiasta lausunnon työtuomioistuimelta. Lausunto ei ole tuomioistuinta sitova.

Järjestäytymättömän työntekijän kanneoikeuden sääntely

Työtuomioistuimen toimivalta on säännelty TTuomL 1 §:ssä. Sitä on tulkittu oikeuskäytännössä johdonmukaisesti siten, että työtuomioistuin on katsottu toimivaltaiseksi, kun asiassa on ollut kysymys asianosaisia sitovan työehtosopimuksen tulkinnasta. Toisaalta työntekijällä, joka ei ole sidottu työehtosopimukseen, ei ole valtaa nostaa kannetta työtuomioistuimessa.

Käytännössä oli ollut epäselvyyttä siitä, voisiko myös yleinen tuomioistuin olla toimivaltainen tutkimaan TTuomL 1 §:ssä tarkoitetun kanteen. Korkein oikeus otti kysymykseen kantaa tuomiossaan KKO 2002:59. Kantajat olivat perustaneet työpalkkasaataviaan koskevat vaatimuksensa työehtosopimuksen määräykseen, joihin he eivät olleet sidottuja, mutta joita yhtiö kanteen mukaan oli ollut työehtosopimuslain 4 §:n 2 momentin nojalla velvollinen noudattamaan myös heihin nähden. KKO totesi, että lainsäädännössä ei ole työtuomioistuinlain 1 §:n toimivaltasäännöksen sellaisenaan syrjäyttävää säännöstä. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Tämä oikeusturvaa koskeva perusoikeussäännös sisältää muun muassa sen, että jokaisella on oikeus saada itselleen tärkeä asia, kuten yksityisoikeudellinen riita-asia tuomioistuimen käsiteltäväksi.

KKO päätyi tuomiosta lähemmin ilmenevin perustein tulkitsemaan työtuomioistuimesta annetun lain 1 §:ää siten, ettei säännös estä nostamasta kannetta yleisessä tuomioistuimessa, jonka toimivaltaan yleensäkin kuuluu käsitellä yksityisten välisiä riita-asioita. Huomioon oli otettava myös se, että tuomioistuin voi tarvittaessa tai asianosaisen vaatimuksesta pyytää työtuomioistuimelta lausunnon asiasta, jonka ratkaiseminen edellyttää erityistä työehtosopimusolojen tuntemusta.

Järjestäytymättömän työntekijän oikeudesta nostaa normaalisitovuuden perusteella sovellettavaan työehtosopimukseen perustuva kanne yleisessä tuomioistuimessa ei edellä todetun mukaisesti ole selkeää säännöstä. Korkeimman oikeuden oikeustilaa selkeyttänyt ratkaisu on yleisten periaatteiden mukainen. Työtuomioistuin erikoistuomioistuimena on toimivaltainen käsittelemään ja ratkaisemaan vain laissa sen ratkaistavaksi säädettyt asiat. Sen sijaan yleisen tuomioistuimen toimivalta on yleinen eli se käsittelee ja ratkaisee asiat, joita lainsäädännöllä ei ole säädetty jonkin muun tuomioistuimen tai ratkaisuelimen tehtäväksi. Toisaalta yleissitovuuden perusteella työehtosopimusta sovellettaessa on ilman erityistä sääntelyäkin ollut selvää, että sopimuksesta johtuvat tulkintariidat ratkaistaan työtuomioistuimen asemesta yleisessä tuomioistuimessa.

Järjestäytymättömän virkamiehen kanneoikeus

Virkaehtosopimuslait sisältävät nimenomaiset muutoksenhakukieltoa koskevat säännökset. Valtion virkaehtosopimuslain (23.12.1987/1203) 25 §:n mukaan virkamies ei saa valittamalla hakea muutosta palvelussuhteen ehtoa koskevassa asiassa taikka saattaa sitä oikaisuvaatimuksin käsiteltäväksi,

jos hänellä tai virkamiesyhdistyksellä on oikeus panna asia vireille työtuomioistuimessa. Valtion virkamieslain (19.8.1994/750) 52 §:n mukaan mainitussa lainkohdassa tarkoitettua oikaisuvaatimusta ei saa tehdä asiassa, joka kuuluu työtuomioistuimen toimivaltaan, jollei työtuomioistuin ole TTuomL 1.2 §:n nojalla päättänyt olla ratkaisematta asiaa. Kunnallisen virkaehtosopimuslain (6.11.1970/669) 26 §:ssä on asiallisesti samansisältöinen säännös kuin valtion virkaehtosopimuslain 25 §:ssä. Myös laissa evankelisluterilaisen kirkon virkaehtosopimuksista on vastaava säännös muutoksenhaun rajoittamisesta.

Korkein hallinto-oikeus on tulkinnut kunnallisen virkaehtosopimuslain 26 §:ää tuomiossaan KHO 1999:80. KHO totesi, että työtuomioistuimesta annetun lain 13 §:n 1 momentissa on tyhjentävästi rajattu kanteennostamisvalta virkaehtosopimuksen osallisiin ja, tietyin edellytyksin, sopimukseen sidottuihin. Kunnallisen virkaehtosopimuslain 26 §:n viranhaltijaan kohdistuva muutoksenhakukielto koskee tilanteita, joissa hänellä tai viranhaltijayhdistyksellä on oikeus panna asia vireille työtuomioistuimessa. Viranhaltijayhdistyksellä on aina tämä mahdollisuus, mutta järjestäytymättömällä tai neuvotteluoikeuden omaavaan viranhaltijayhdistykseen kuulumattomalla viranhaltijalla ei ole mahdollisuutta velvoittaa virkaehtosopimukseen osallisena sidottua yhdistystä nostamaan kannetta puolestaan. Viimeksi mainitun lainkohdan perustelujen (HE 13/1970 vp s. 10) mukaan ei ollut asianmukaista, että samassa asiassa olisi käytettävissä kaksi erilaista oikaisukeinoja. Säännöksellä oli tarkoitus sulkea pois mahdollisuus valittaa kunnallisen virkaehtosopimuslain 2 §:n mukaan sopimuksenvaraisessa asiassa annetusta päätöksestä, jos viranhaltijayhdistyksellä tai virkamiehellä olisi oikeus panna asiaa koskeva kanne vireille työtuomioistuimessa.

KHO katsoi, että kunnallisen virkaehtosopimuslain 26 § ei estä viranhaltijaa hallintolainkäytön järjestyksessä vaatimasta palvelusuhteesta johtuvaa taloudellista etua sellaisena kuin se on hänelle suoritettava, vaikka vaatimuksen ratkaiseminen edellyttää virkaehtosopimuksen tulkintaa, jos viranhaltija ei työtuomioistuimesta annetun lain 13 §:n vuoksi voi saattaa asiaa työtuomioistuimen ratkaistavaksi. Tällöin virkamiehellä tulee, perustuslain nykyistä 21 §:n 1 momenttia vastaava silloisen hallitusmuodon 16 §:n 1 momentti huomioon ottaen, olla oikeus saada mainitunlainen asiansa käsiteltäväksi viime kädessä hallintotuomioistuimessa. KHO arvioi tuomiossaan KHO 2005:51 valtion virkaehtosopimuslain 25 §:ää ja valtion virkamieslain 52 §:ää vastaavalla tavalla.

Työtuomioistuimen ja hallintotuomioistuimen toimivallan raja on oikeuskäytännön perusteella selkeytynyt, mutta säädöstasolla sitä ei voida pitää selkeänä. Lainsäädäntö sisältää edellä kuvatut valituskiellot. Virkamiesjärjestöllä on aina oikeus nostaa kanne työtuomioistuimessa, joten valituskielloilla on sananmukaisesti tulkittuna rajoitettu järjestäytymättömän virkamiehen tai viranhaltijan mahdollisuuksia hakea valittamalla muutosta virkaehtosopimuksella sovittaviin asioihin. Virkamiehen ja viranhaltijan oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa muutoksenhakurajoituksista huolimatta on kuvatus oikeuskäytännön varassa.

Yhdenvertaisuuslain uudistaminen

Oikeusministeriössä on valmisteilla ehdotus uudeksi yhdenvertaisuuslaiksi. Ehdotuksesta on valmistunut luonnos, joka on 13.4.2013 lähetetty lausunnoille. Esityksen keskeisenä tavoitteena on uudistaa yhdenvertaisuuslainsäädäntöä tavalla, joka nykyistä paremmin täyttää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämän yhdenmukaisen ja laaja-alaisen syrjäntäkiellon asettamat vaatimukset. Myös tämän selvityksen kannalta ehdotukseen sisältyy nykyiseen lakiin verrattuna merkittäviä muutoksia.

Ehdotuksen 10 §:ssä säädettäisiin erilaisen kohtelun yleisestä oikeuttamisperusteesta. Erilainen kohtelu ei ole syrjintää, jos kohtelu perustuu lakiin tai sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia.

Ehdotuksen 11 § sisältää säännökset erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteista työssä ja työhön otettaessa. Ehdotus vastaisi 1 ja 2 momentin osalta asiallisesti voimassa olevan yhdenvertaisuuslain 7 §:n 1 momenttia. Ehdotetut säännökset saisivat olennaisen sisältönsä syrjintä- ja työsyöjintädirektiiveistä.

Direktiivit eivät sen sijaan koske pykälän 3 momentissa tarkoitettuja tilanteita, joissa ehdotuksen mukaan voisi tulla sovellettavaksi 10 §:n 1 momentin ilmaisema yleinen oikeuttamisperuste. Tältä osin ehdotus poikkeaa voimassa olevan lain sääntelystä.

Ehdotuksen 11 §:n 3 momentin mukaan henkilöön liittyvään muuhun syyhyn perustuva erilainen kohtelu on oikeutettua, jos kohtelulle on 1 momentissa tai 10 §:n 1 momentissa säädetyt perusteet. Esimerkkinä erilaiseen kohteluun oikeuttavasta tilanteesta on perusteluissa esitetty, että työehtosopimuslain 4 §:n 2 momentti (tarkoitettaneen 3 momenttia) samoin kuin vastaavat virkaehtosopimuslakien säännökset mahdollistavat sen, että työ- ja virkaehtosopimuksen soveltamisalaa rajoitetaan tiettyjen alojen töihin tai tiettyihin henkilöryhmiin. On siis mahdollista, että työnantaja on velvollinen soveltamaan useampaa työ- tai virkaehtosopimusta samanaikaisesti, jolloin myös työnteon ehdot voivat poiketa toisistaan. Tätä työnantajan lakiin perustuvaa velvollisuutta noudattaa useampaa työ- tai virkaehtosopimusta on pidettävä lainkohdassa tarkoitettuna hyväksyttävänä syynä eikä siis eri työ- tai virkaehtosopimukseen perustuvista erilaisista työnteon ehdoista sinänsä muodostu säännöksessä tarkoitettua kiellettyä syrjintää. Työ- tai virkaehtosopimukseen mahdollisesti sisältyvät syrjivät määräykset ovat ehdotetun 25 §:n mukaan mitättömiä, eikä niitä siis saa soveltaa.

Ehdotetut syrjinnän ja vastatoimien kiellot olisivat pakottavaa oikeutta, eikä niistä saa poiketa säännösten suojaamien henkilöiden vahingoksi. Työnantaja ei esimerkiksi saa soveltaa syrjintäkiellon kanssa ristiriidassa olevaa työehtosopimuksen määräystä. Työntekijään olisi sanotunlaisessa tilanteessa sovellettava syrjivän ehdon sijasta sellaista ehtoa, jota sovelletaan vertailukelpoisessa tilanteessa oleviin muihin työntekijöihin.

Mitättömyys koskisi ainoastaan niitä sopimusehtoja ja määräyksiä, jotka ovat syrjintää tai vastatoimia koskevien säännösten vastaisia. Sopimusta ja sääntöjä olisi muilta osin edelleen sovellettava. Jos kuitenkin sopimusehto on sellainen, että sopimuksen jääminen voimaan muilta osin muuttumattomana ei ole ehdon huomioon ottamatta jättämisen vuoksi kohtuullista, tuomioistuimien voisi muuttaa sopimusta tai määrätä se raukeamaan. Asiaa olisi tällaisessa tilanteessa arvioitava sopimuskokonaisuuden kannalta.

Hyvitystä sekä syrjivien ehtojen mitättömäksi julistamista voi tuomioistuimessa vaatia se, joka katsoo joutuneensa syrjityksi.

Yhteenvetoa järjestäytymättömän palkansaajan oikeussuojasta

Työntekijä, virkamies ja viranhaltija, joka kokee häneen sovelletun työ- tai virkaehtosopimuksen määräyksen syrjiväksi, voi aina saattaa asian tuomioistuimen ratkaistavaksi. Jos kysymys syrjivyydestä herää sopimukseen TEhtol 4.1 §:n tai vastaavien virkaehtosopimuslakien säännösten mukaan sidottujen välillä, asian käsittelee ja ratkaisee työtuomioistuimien ensisijaisesti sopijajärjestön ja toissijaisesti palkansaajan ajamasta kanteesta. Muussa tapauksessa asia ratkaistaan työntekijän kanteesta yleisessä alioikeudessa tai virkamiehen vaatimuksesta hallintolainkäytön mukaisessa järjestyksessä. Myös tällöin on lausuntomenettelyn kautta työtuomioistuimen asiantuntemus käytettävissä.

Yhdenvertaisuuslain mukaiset hyvitysvaatimukset samoin kuin vahingonkorvausvaatimukset ratkaistaan aina yleisessä tuomioistuimessa tai hallintotuomioistuimessa. Työntekijän tai virkamiehen järjestäytymisellä ei tässä suhteessa ole merkitystä.

Yhdenvertaisuuslain syrjintäkiellot ovat pakottavaa oikeutta. Pakottavien säännösten vastaiset sopimusmääräykset ovat mitättömiä ja tuomioistuin jättää ne huomiotta. Työtuomioistuin työ- ja virkaehtosopimusasioiden erikoistuomioistuimena voi kantajan vaatimuksesta myös muuttaa sopimusta. Tätä mahdollisuutta ei sen sijaan ole muilla tuomioistuimilla. Työtuomioistuimessakaan ei toistaiseksi ole tällaisia vaatimuksia esitetty.

Ylimpien tuomioistuinten ennakkoratkaisut ovat selkeyttäneet järjestäytymättömän palkansaajan kanneoikeutta työ- ja virkaehtosopimukseen perustuvissa riita-asioissa. Vastavia selvennyksiä ei toistaiseksi ole tehty lainsäädäntöön.

Työ- ja virkaehtosopimusjärjestelmän periaatteiden ja yhdenvertaisuuden yhteensovittaminen on osoittautunut eräissä tilanteissa ongelmalliseksi. Yhdenvertaisuuslain uudistaminen valmistuneen luonnoksen pohjalta olisi omiaan selkeyttämään oikeustilaa työelämässä erilaiseen kohteluun oikeuttavien perusteiden osalta oikeuskäytännössä jo muotoutuneiden suuntaviivojen mukaisesti.

NYKYISEN OIKEUSSUOJAJÄRJESTELMÄN PERUSTUSLAINMUKAISUUDEN ARVIOINTI

Apulaisoikeuskansleri on 17.8.2010 antamassaan päätöksessä (Dnro OKV/14/50/2010) katsonut, että työ- ja virkaehtosopimuksen ulkopuolella olevan työntekijän, viranhaltijan ja virkamiehen oikeussuojakeinot eivät ole sellaiset, että heidän oikeutensa perustuslain 21 §:n mukaiseen oikeusturvaan toteutuisi riittävästi tai yhdenvertaisesti. Apulaisoikeuskansleri viittaa kantansa perusteena erityisesti siihen, että työntekijällä, viranhaltijalla tai virkamiehellä ei ole valtaa nostaa kannetta työtuomioistuimessa eikä saada yhdenvertaisuuslain 10 §:n nojalla työ- tai virkaehtosopimuksen syrjiviä säännöksiä muutetuksi.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Momentin jälkimmäinen osa pyrkii turvaamaan jokaiselle yksilölle oikeuden päästä tuomioistuimeen tai vastaavat riippumattomuuden takeet omaavaan ja oikeussuojavaatimukset täyttävään muuhun lainkäyttöelimeen silloin, kun on kyse hänen oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevasta päätöksestä. Esitöidensä mukaan säännöksen tarkoituksena on turvata Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen ja KP-sopimuksen 14 artiklan 1 kappaleen edellyttämä oikeus oikeudenkäyntiin kaikissa sopimusmääräysten tarkoittamissa tilanteissa (HE 309/1993 vp, s. 73). Vakiintuneen käytännön mukaan momentti kattaa päätökset riita- ja rikosasioissa samoin kuin yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevissa hallintoasioissa. Vaikka säännöksellä on selkeä kytkeä erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleeseen, on perustuslakivaliokunta katsonut kansallisen perustuslain tässä kohden liittyvän Suomen oikeuden mukaan oikeuksiksi tai velvollisuuksiksi tarkoitettuihin seikkoihin (PeVL 12/1997 vp, s. 1, PeVL 51/2010 vp, s. 2). Viranomaisen päätöstä voidaan perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan luonnehtia perustuslain 21 §:n 1 momenttia koskevaksi silloin, kun lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille (ks. esim. PeVL 52/2002 vp, s. 3, PeVL 51/2010 vp, s. 2).

Perustuslain 21 § edellyttää pääsyä tuomioistuimeen tai muuhun riippumattomaan lainkäyttöelimeen, mutta se ei sellaisenaan turvaa oikeutta päästä johonkin nimenomaiseen tuomioistuimeen,

vaan lainsäädännössä voidaan säätää kulloinkin toimivaltaisesta tuomioistuimesta sekä muutoksenhaun edellytyksistä. Vaikka työ- ja virkaehtosopimusten määräyksellä voi olla merkitystä järjestäytymättömän työntekijän tai virkamiehen oikeuksien kannalta, ei perustuslain 21 § sellaisenaan edellytä, että tällaiselle työntekijälle tai virkamiehelle myönnettäisiin oikeus saattaa työ- tai virkaehtosopimuksen määräyksen pätevyys nimenomaan työtuomioistuimen käsiteltäväksi. Työ- ja virkaehtosopimuksen määräys ei ole myöskään sellainen järjestäytymättömän työntekijän tai virkamiehen oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva ”päätös”, josta hänellä tulisi perustuslain mukaan olla valitusoikeus *in abstracto*. Kuten edellä on todettu, järjestäytymättömällä työntekijällä ja virkamiehellä on käytössään muita oikeusturvakeinoja joko yleisessä tuomioistuimessa tai hallintolainkäytön järjestyksessä, jossa voidaan vedota myös siihen, että työ- tai virkaehtosopimuksen määräyksen soveltaminen siinä yksittäistapauksessa muodostuu syrjiväksi. Jos puolestaan järjestäytymättömän työntekijän/virkamiehen asettaminen järjestäytyneisiin työntekijöihin/virkamiehiin nähden huonompaan asemaan aiheutuu siitä, ettei työ- tai virkaehtosopimusta lainkaan sovelleta häneen, oikeusturvaintressi kohdistuu siihen, onko työnantaja noudattanut velvollisuuttaan kohdella työntekijöitään yhdenvertaisesti, eikä työ- tai virkaehtosopimuksen soveltamisalamääräykseen sellaisenaan. Järjestäytymättömällä työntekijällä/virkamiehellä ei voi olla oikeudellisesti perusteltua vaadetta, jonka mukaan työehtosopimusta/virkaehtosopimusta on sovellettava häneen järjestäytymättömyydestä riippumatta. Eri asia on, että hän voi vaatia muulla perusteella yhtäläistä kohtelua kuin samaa työtä tekevät järjestäytyneet työntekijät/virkamiehet.

Katsomme, että nykyistä oikeustilaa ei tältä osin voida pitää perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännösten vastaisena.

EHDOTUKSET LAINSÄÄDÄNNÖN KEHITTÄMISEKSI

Edellä selostetut virkaehtosopimuslakeihin sisältyvät muutoksenhakukiellot on laadittu niin, että ne itse asiassa rajoittavat virkamiehen muutoksenhakuoikeutta. Säännösten mukaan valittaa ei saa eikä oikaisuvaatimusta tehdä, jos virkamiehellä tai virkamiesyhdistyksellä on oikeus panna asia vireille työtuomioistuimessa. Kun virkamiesyhdistyksellä on aina mahdollisuus nostaa kanne TTuomL 1 §:ssä tarkoitettussa asiassa, virkamies ei voisi koskaan valittaa tai hakea oikaisua asiassaan.

Lainsäädäntö olisi perusteltua saattaa vastaamaan oikeuskäytännössä omaksuttua tulkintaa. Tämä edellyttäisi, että valtion virkaehtosopimuslain 25 §:ää, kunnallisen virkaehtosopimuslain 26 §:ää ja evankelisluterilaisen kirkon virkaehtosopimuksista annetun lain 19 §:ää muutettaisiin esimerkiksi niin, että säännökseen kirjattaisiin virkamiehen / viranhaltijan oikeus valittamalla hakea muutosta viranomaisen päätökseen taikka saattaa sen oikaisuvaatimuksin tai hallintoriita-asiana käsiteltäväksi, ellei asia (työtuomioistuimesta annetun lain 1, 11 ja 13 §:n mukaan) kuulu työtuomioistuimen toimivaltaan.

Valtion virkamieslain 52 §:n mukaan mainitussa lainkohdassa tarkoitettua oikaisuvaatimusta ei saa tehdä asiassa, joka kuulu työtuomioistuimen toimivaltaan, jollei työtuomioistuin ole TTuomL 1.2 §:n nojalla päättänyt olla ratkaisematta asiaa. Viimeksi mainitussa lainkohdassa säädetään edellytyksistä käsitellä TTuomL 1.1 §:n mukaisen asian yhteydessä suoritusvaatimus tai työ- tai virkaehtosopimuksen soveltaminen tiettyyn yksittäistapaukseen. Jollei työtuomioistuin katso voivansa ratkaista tällaista vaatimusta, on asianosainen osoitettava nostamaan kanne toimivaltaisessa tuomioistuimessa.

Edellä tarkoitettuja suoritusvaatimuksia ja soveltamiskysymyksiä voidaan tietyin edellytyksin ratkaista työtuomioistuimessa, mutta ne eivät kuulu työtuomioistuimen yksinomaiseen toimivaltaan, vaan ne voidaan erikseen saattaa yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi tai hallintolainkäytön järjes-

tyksessä ratkaistavaksi. Esimerkiksi riitaiset suoritusvaatimukset työtuomioistuin siirtää säännön mukaisesti asianomaisen tuomioistuimen ratkaistavaksi. Kun se, mitä kuuluu työtuomioistuimen toimivaltaan, on sinänsä selvää, valtion virkamieslain 52 § näyttää sellaisenaan riittävän yksiselitteisesti määrittelevän hallintolainkäytön ja työtuomioistuimen toimivallan rajat lainkohdassa tarkoitettussa tilanteessa.

Järjestäytymättömän työntekijän oikeudesta ajaa kannetta TTuomL 1 §:n mukaisessa asiassa yleisessä tuomioistuimessa ei ole erityistä säännöstä.¹⁶ Toimivaltaraja työtuomioistuimen ja yleisen tuomioistuimen välillä on ollut sikäli selvä, että työtuomioistuimessa voidaan ajaa kannetta vain työehtosopimukseen sidottujen osapuolten välillä. Yleisten tuomioistuinten toimivalta on yleinen, kun taas työtuomioistuimen toimivalta rajoittuu TTuomL:ssa säädettyihin asioihin ja osallisiin. Nykyisten säännösten ja niiden sisältöä selkeyttäneen oikeuskäytännön valossa työntekijän oikeusturva ei mielestämme edellytä säännösten tarkistamista.

Eri asia on, tulisiko työtuomioistuimen toimivaltaa laajentaa niin, että se olisi toimivaltainen käsittelemään myös sellaisten työntekijöiden tai virkamiesten nostamat kanteet, joihin työ- tai virkaehtosopimusta sovelletaan TEhtoL 4.2 §:n tai virkaehtosopimuslakien vastaavien säännösten perusteella.¹⁷ Sopijajärjestö ajaa kannetta omissa nimissään myös näiden työntekijöiden puolesta, mikä tarkoittaa muun ohessa sitä, että järjestön kanteesta tuomitut edut tulevat myös sopimuksen soveltamispiirissä oleville järjestäytymättömille palkansaajille ilman, että heidän tulisi samasta asiasta nostaa kanne erikseen. Toisaalta jos järjestö ei suostu ajamaan kannetta, sopimukseen sidottu palkansaaja voi ajaa kannetta itse työ- tai virkaehtosopimusasiana työtuomioistuimessa ja järjestäytymättömän palkansaaja työsopimusasiana yleisessä tuomioistuimessa tai hallintoriita-asiana tai valitusasiana hallintotuomioistuimessa. Työntekijä, johon työehtosopimusta sovelletaan yleissitovuuden perusteella, voi niin ikään ajaa kannetta yleisessä tuomioistuimessa.

Työtuomioistuin on sopimustuomioistuin, joka käsittelee työ- ja virkaehtosopimukseen sidottujen välisiä erimielisyyksiä. Työtuomioistuimen kokoonpano, asianosaisjärjestelyt ja oikeudenkäyntimenettely on järjestetty näistä lähtökohdista. Toimivallan laajentaminen edellä kuvatulla tavalla saattaisi työ- ja virkaehtosopimusasioiden käsittelyn yhtenäisyyden ja asiantuntevuuden näkökulmasta olla perusteltua, mutta vaatisi taustakseen laajemman valmistelun, kuin mikä tässä yhteydessä on ollut mahdollista.

Turussa/Helsingissä 26 päivänä elokuuta 2013

Veli-Pekka Viljanen
Valtiosääntöoikeuden professori
(Turun yliopisto)

Pekka Orasmaa
Varatuomari

¹⁶ Kysymys on tällöin järjestäytymättömästä työntekijästä, johon työnantaja soveltaa työehtosopimusta TEhtoL 4.2 §:n tai yleissitovuuden perusteella.

¹⁷ Saloheimo: Järjestöehto työ- ja virkaehtosopimuksissa. Lakimies 6/2012 s. 873