



Valtiovarainministeriö
Työ- ja elinkeinoministeriö

1/10

ASIA Työ- ja virkaehtosopimuksen ulkopuolisen työntekijän, viranhaltijan ja virkamiehen perus- ja ihmisoikeudet

ASIAN VIREILLETULO

Annoin 11.1.2010 päätöksen kahteen kanteluun kunnallista virka- ja työehtosopimusta ja yhdenvertaisuutta koskevassa asiassa (OKV/1333/1/2007 ja OKV/181/1/2008). Päätökseni lopussa totesin:

”Saatan sekä valtiovarainministeriön että työ- ja elinkeinoministeriön harkittavaksi, onko esillä olevassa asiassa ilmenneiden seikkojen valossa kunnallisen virka- ja työehtosopimuksen ulkopuolella olevien viranhaltijoiden ja työntekijöiden perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien katsottava toteutuneen riittävässä määrin.

Harkinnassa tulisi ottaa muun muassa huomioon lainsäädännössä oleva sopimuksen sitovuuspiirin rajoittamisen mahdollisuus syrjäntäkieltoja loukkaavalla tavalla sekä sopimuksen ulkopuolella olevien rajoitettu mahdollisuus saattaa kysymys sopimuksen syrjivyydestä työtuomioistuimeen tai yhdenvertaisuuslain 10 §:n mukaiseen arviointiin.

Ministeriöiden tulee 31.5.2010 mennessä ilmoittaa harkintansa tuloksista ja mahdollisista lainsäädännöllisistä ja muista toimenpiteistään.”

MINISTERIÖIDEN YHTEINEN ILMOITUS 27.5.2010

Ministeriöiden mukaan ei ole mahdollista arvioida ns. järjestöehdon käyttämisen mahdollistavia työehtosopimuslain ja virkaehtosopimuslakien säännöksiä yksinään työehtojen määräytymisjärjestelmän kokonaisuudesta irrallisena kysymyksenä. Syrjäntäkieltojen vaikutuksia ja yhdenvertaisuuden toteutumisen turvaamista työ- ja virkaehtosopimusjärjestelmässä on tarkasteltava kaikilla työmarkkinasektoreilla yhdenmukaisesti ottaen huomioon työ- ja virkaehtosopimusjärjestelmän lähtökohdat. Tämä tarkastelu vaatii perusteellisen, kaikki asiaan vaikuttavat seikat huomioon ottavan selvityksen eikä siis ole tehtävissä kovin nopealla aikataululla. Tässä vaiheessa ei ole edellytyksiä arvioida, minkälaisia muutoksia lainsäädäntöön mahdollisesti tarvitaan.

Jokaisella työelämässä syrjintää kokeneella on mahdollisuus viedä asiansa yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Työntekijän, virkamiehen tai viranhaltijan käytettävissä olevat oikeussuojakeinot ovat riittäviä. Viime kädessä työ- ja virkaehtosopimusmääräysten mahdollinen syrjivyyden tulee ratkaistavaksi tuomioistuimessa.

APULAIKANSKANSLERIN SELVITYSPYYNTÖ 12.10.2010

Arvioidessani edellä mainittua ministeriöiden yhteistä ilmoitusta kiinnitin huomiota siihen, että ilmoituksessa jätettiin keskeisiä väittämiä perustelematta eikä vastattu harkintavelvoitteessa esitettyihin kysymyksiin.

Tämän vuoksi pyysin ministeriöitä 10.12.2010 mennessä antamaan ilmoitustaan täydentävän selvityksen, jossa otettiin huomioon esittämäni näkökohdat. Selvityspyynnössä yksilöin lähemmin vielä näitä kysymyksiä.

MINISTERIÖIDEN YHTEINEN VASTAUS 7.12.2010

Vastauksenaan selvityspyyntöön työ- ja elinkeinoministeriö ilmoitti asettaneensa 3.12.2010 työryhmän, jonka oli tehtävä 1) oikeudellinen selvitys työ- ja virkaehtosopimusjärjestelmän ja yhdenvertaisuuslainsäädännön keskinäisestä suhteesta, 2) oikeudellinen selvitys työ- ja virkaehtosopimusjärjestelmään sekä yhdenvertaisuuslakiin sisältyvistä oikeussuojakeinoista, 3) tarvittaessa selvityksen perusteella kehittämisehdotuksia työ- ja virkaehtosopimusjärjestelmien ja yhdenvertaisuuslainsäädännön paremmaksi yhteensovittamiseksi sekä oikeussuojan parantamiseksi. Oikeudelliset selvitykset tuli tehdä 15.4.2011 mennessä ja kehittämisehdotukset 31.5.2011 mennessä.

Ministeriöt esittivät, että ne voisivat työryhmän selvitysten valmistuttua niiden perusteella paremmin vastata apulaisoikeuskanslerin selvityspyynnössä asettamiin kysymyksiin ja näin ollen antaa vastauksensa 31.5.2011 mennessä.

MINISTERIÖIDEN YHTEINEN SELVITYS 31.5.2011 ja 3.6.2011

Ministeriöiden kannanotto

Selvityksensä ministeriöt viittasivat työryhmän 30.5.2011 valmiiksi saamaan oikeudelliseen selvitykseen työ- ja virkaehtosopimusjärjestelmän ja yhdenvertaisuuslainsäädännön välisestä suhteesta sekä korostivat muun ohella seuraavaa:

Yhdenvertaisuuden ja järjestäytymisvapauten perustuvan kollektiivisen neuvotteluoikeuden periaatteiden yhteensovittaminen on välttämätöntä ja yhteensovittaminen on tehtävä ottaen huomioon kummankin perusoikeuden taustalla olevat seikat. Ministeriöt pitävät tärkeänä, että lainsäädäntöä kehitettäessä kiinnitetään huomiota yhdenvertaisuuslainsäädännön ja kollektiivisen sopimusoikeuden välisiin suhteisiin.

Ministeriöt yhtyvät työryhmän käsitykseen, jonka mukaan on perusteita selkeyttää järjestäytymättömän virkamiehen tai viranhaltijan oikeussuojakeinojen osalta lainsäädäntöä. Valtiovarainministeriö käynnistää tällaisen lainsäädäntömuutoksen valmistelun.

Ministeriöt pitävät tärkeänä, että keskustelu kollektiivisen sopimusjärjestelmän ja yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn välisestä suhteesta jatkuu. Ministeriöt näkevät hyödylliseksi,

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

että tällaista keskustelua voitaisiin käydä myös oikeuskanslerinviraston ja lainvalmistelusta vastaavien ministeriöiden kesken.

Työryhmän selvitys ja havaintoni siitä

Soveltamispiirin rajoittamisen sallittavuus

Selvityksessä on monin tavoin pyritty todistelemaan, että työ- ja virkaehtosopimuksen soveltamispiirin rajaus on sallittua. Selvyyden vuoksi on todettava, että harkintapyyntöni ei koskenut soveltamispiirirajauksen sallittavuutta sinänsä, vaan sitä, että sitä voidaan soveltaa syrjivästi tai se voi johtaa syrjintään.

Sitovuuspiirin rajoittamisessa välittömän syrjinnän asetelmahan on hyvin selkeä. Työ- ja virkaehtosopimuksessa määritellään työ ja siitä saatava korvaus ja nimenomaisesti päätetään, että sovittu, edullisempi korvaus siitä työstä maksetaan vain tietyille samaa työtä tekeville henkilöille. Jos perusteena tälle rajaukselle on vain jäsenyys ammattijärjestöön, on se silloin syrjintäperuste. On syytä myös toistaa, ettei yhdenvertaisuuslaki tunne välittömälle syrjinnälle ”hyväksyttävää syytä”. Kuten selvityksestä itsestäänkin ilmenee, tästä lain eduskuntavaiheessa keskusteltiin, mutta eduskunta nimenomaisesti hylkäsi tämän ajatuksen.

Selvityksessä on myönnetty, että työ- ja virkaehtosopimuslakien säännökset sopimuspiirin rajoittamisesta eivät saa johtaa syrjintään ja olla pakottavan lainsäädännön vastaisia. Selvityksen antajien mukaan sopimusautonomia ei sentään siis tarkoita autonomista oikeusjärjestystä, johon perustuslaki taikka muu lainsäädäntö ei vaikuttaisi.

Olen harkintapyyntöni perusteena olleessa päätöksessäni perustellut sen, miksi kansallisessa lainsäädännössämmä ammatillinen järjestäytyminen on rinnastettu direktiiveissä oleviin syrjintäperusteisiin, jolloin se saa samaa suojaa direktiivit toimeenpaneavassa yhdenvertaisuuslaissa kuin itse direktiivissä mainitut perusteet. Tätä kantaa ei ole selvityksessä käsitelty saati kumottu.

Selvityksessä on useassa eri kohdassa hieman eri tavoin käsitelty perustuslaissa olevan hyväksyttävän syyn merkitystä. Erilainen – epäedullinen – kohteluhan voi perustuslain 6 §:n nojalla olla oikeutettua, jos siihen on olemassa hyväksyttävä syy. Selvityksessä on eri tavoin pyritty selvittämään sitä, mikä voisi tässä yhteydessä olla sellainen hyväksyttävä syy, jota perustuslaki tarkoittaa.

Selvityksessä näkemystä on selvitetty esimerkiksi seuraavasti: ”Työ- ja virkaehtosopimuslainsäädännössä sopijaosapuolille annettu mahdollisuus tehdä rajauksia solmittaviin sopimuksiin perustuu sopimustoiminnan kannalta keskeisiin periaatteisiin ja tarpeisiin, joita ovat mm. osapuolten mahdollisuus tehdä sopimuksia vain omien jäsentensä puolesta, mahdollisuus ottaa huomioon työn asettamia vaatimuksia tai korjata epäkohtia ja mahdollisuus ratkaista erimielisyystilanteita.” (s. 31)

Tämä onkin ongelman ydinkohtia, koska se tarkoittaa myös sitä, että sopimusosapuolet voivat eduksensa tehdä kolmanteen osapuoleen ulottuvin vaikutuksin ratkaisuja, jotka ovat näiden kannalta epäedullisia. Selvityksessä ei ole selvitetty, onko ” työ- ja virkaehtosopimuslainsäädännössä sopijaosapuolille annettu mahdollisuus” tarkoitettu juuri näin käytettäväksi ja onko se perusoikeuksiin perustuvan modernin oikeusjärjestyksen mukaista. Käsitelmäni mukaan oikeusjärjestys ei tällaista hyväksy eikä tällaista mahdollisuutta ole annettu.

Yhdenvertaisuusvelvoite ei koske vain jo tapahtuneita tai riitautettuja tilanteita, vaan sopimusosapuolilla on velvoite tehdä syrjimättömiä sopimuksia riippumatta siitä, aiheuttavatko ne tosiasiallisesti jonkun kohdalla epäedullisia vaikutuksia. Tähän viittaa yhdenvertaisuuslaissa oleva syrjinnän käsitteistö (6 § 2 mom 1 k): ”Syrjinnällä tarkoitetaan sitä, että jotakuta kohdellaan epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta kohdellaan, on kohdeltu *tai kohdeltaisiin* (kursivointi tässä) vertailukelpoisessa tilanteessa (välitön syrjintä).”

Toisen selvityksessä esitetyn näkemyksen mukaan ”jos erilaiselle kohtelulle on perusoikeusjärjestelmän ja yhteiskunnassa tärkeinä pidettyjen arvojen kannalta hyväksyttävät syyt, menetteilyä ei pidetä syrjintänä.” (s. 32) Tähän ei suoraan vastata – eli onko sellainen syy olemassa, vaikka sitä on pyritty kysymään - mutta pääteltävissä on, että selvityksessä mahdollisesti tarkoitettuna syynä on sopimusjärjestelmän yhteiskunnallinen merkitys sellaisenaan. Näkemys jatkuu vielä seuraavasti: ”Arvioinnissa merkitystä on sillä, mitä osapuolet ovat tarkoittaneet ja tavoitelleet sopimusmääräyksen hyväksyessään. Näin ollen merkitystä on sillä, mitkä ovat erilaisen kohtelun taustalla olevat todelliset syyt.”

Näkemys tulee vielä vahvistetuksi toteamuksella: ”Kysymys järjestöehdon syrjivyydestä sitä työpaikalla sovellettaessa voi ... herätä silloin, kun työpaikalla on sekä työehtosopimuksen piiriin kuuluvia työntekijöitä, eri järjestöön kuuluvia työntekijöitä ja/tai järjestäytymättömiä työntekijöitä. Erilaisen kohtelun oikeuttamisperustetta arvioitaessa on otettava kattavasti huomioon eri työntekijäryhmiin sovellettavien työehtojen, esimerkiksi eri työehtosopimusten, kokonaisuudet ja niiden taustalla olevat hyväksyttävän syyn muodostavat seikat.” (s. 33)

Tämä on ymmärrettävissä niin, että syrjintäkiellon noudattaminen on osapuolten keskenään päätettävissä sen perusteella, mitkä ovat osapuolten mukaan erilaisen kohtelun taustalla olevat ”todelliset syyt”. Ainoa tarkennus ”todellisille sille” on edellä lainattu ”hyväksyttävän syyn muodostavat seikat”.

Näkemys johtaisi autonomisuuteen muusta oikeusjärjestyksestä, joka ei ole hyväksyttävää eikä siten johdonmukaista selvityksen itsensä kanssa. Myös se, mitä ”todelliset syyt” ovat, jää selvittämättä ja sen mukaan myös peruskysymys vastaamatta.

Perustuslakivaliokunnan soveltamiskäytännössä on tarkasteltu yhdenvertaisuutta koskevien perustuslain perusoikeussäännösten ja tavallisen lain välistä suhdetta - toisin sanoen muun muassa sitä, milloin perusoikeussäännöksistä poikkeaminen on hyväksyttävää. Asia oli esillä esimerkiksi hallituksen ehdotettua yhdenvertaisuuslain 2 §:ää muutettavaksi siten, että lain soveltamisala laajenisi koskemaan myös yksityisten henkilöiden suhteita silloin, kun kyse on yleisesti saatavilla olevien asuntojen, muun irtaimen tai kiinteän omaisuuden tarjoamisesta yleisölle (HE 82/2008 vp).

Valiokunta totesi muun muassa, että ”perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Myös sopimusvapaus saa tiettyssä määrin suojaa omaisuudensuojan kautta (ks. HE 309/1993 vp, s. 62/II). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin jo aiemmin todennut, että lain tai hyvän tavan vastaiset oikeustoimet eivät nauti perustuslain suojaa (ks. PeVL 3/1982 vp, s. 2/II). Samassa yhteydessä valiokunta lausui pitävänsä vakiintuneena käytäntöä, jonka mukaan sopimusoikeuden sääntely sinänsä kuuluu tavallisen lainsäädännön alaan. Näiden kannanottojen perusteella on valiokunnan mielestä selvää, etteivät myöskään käsiteltävänä olevassa lakiehdotuksessa tarkoitettut, etniseen alkuperään perustuvaa syrjintää sisältävät oikeustoimet kuulu perustuslaissa turvattun omaisuudensuojan piiriin.” (PeVL 26/2008 vp)

”Hyväksyttävä syy” rajoittaa perusoikeutta yhdenvertaisuuteen. Ollakseen hyväksyttävä tällaisen perusteen tulee olla välttämätön, täsmällinen, yksilöity ja rajattu sekä yleisesti hyväksyty. Selvityksessä ei ole pystytty tuomaan esille, mikä on hyväksyttävä peruste syrjivään soveltamispiirin rajoittamiseen ja mihin sen oikeudellinen hyväksyttävyys oikeusjärjestyksessä perustuu.

Tähän on olemassa luonnollinen selitys: yksinkertaisesti tällaista ”hyväksyttävää syytä” ei ole. Oikeudellisestihan ”hyväksyttävän syyn” hakeminen on tässä yhteydessä merkityksetöntä, koska kuten olen useaan otteeseen todennut, asia ratkeaa jo työsyrijntädirektiivien ja yhdenvertaisuuslain perusteella. Ne eivät välittömän syrjinnän tilanteessa tunne ”hyväksyttäviä syitä” poiketa yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta.

Merkillepantavaa on, että sekä ministeriöt että työryhmä tästä huolimatta väittävät edelleenkin tämän olevan mahdollista.

Oikeussuojakeinojen yhdenvertaisuus

Toinen ministeriöille esitetty harkintapyyntö koski työ- ja virkaehtosopimuksen ulkopuolella olevien rajoitettua mahdollisuutta saattaa kysymys sopimuksen syrjivyydestä työtuomioistuimen arvioitavaksi taikka tehdä se yhdenvertaisuuslain 10 §:n perusteella yleisessä tai hallintotuomioistuimessa.

Selvityksen johtopäätöksissä on todettu: ”järjestäytymättömän virkamiehen tai viranhaltijan osalta lainsäädäntö näyttää aukolliselta siltä osin kuin kysymys on virkaehtosopimuslain valituskiellon piiriin kuuluvasta asiasta... Tästä ei ole kuitenkaan aiheutunut oikeusturvaongelmia, sillä oikeuskäytännössä on katsottu, että järjestäytymättömällä virkamiehellä tai viranhaltijalla on valituskiellosta huolimatta oikeus saada asiansa käsitellyksi oikaisuvaatimuksena. ... On syytä harkita vallitsevan oikeuskäytännön kirjaamista lainsäädäntöön.” (s. 42) Liitteessä on selostettu korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden tulkintakäytäntöä (liitteen s. 39, alaviitteessä 25 ja 26).

Lainsäädännön muutostarpeesta kertoo se, että korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus ovat joutuneet perusoikeuksiin liittyvällä tulkintakäytännöllään luomaan sopimuspiirin ulkopuolisille henkilöille oikeussuojakeinoja, joita laissa ei ole. Työryhmä väittää, ettei oikeusturvaongelmia ole syntynyt. Työryhmä ei kuitenkaan perustele tätä väitettään.

Selvityksessä on laajasti selostettu yleisesti käytössä olevia oikeussuojakeinoja, mutta lukuun ottamatta edellä lainattua osuutta ei ole arvioitu harkintapyyntöön sisältyvää kysymystä, nimittäin työ- ja virkaehtosopimuksen ulkopuolella olevien henkilöiden rajoitetusta mahdollisuudesta saattaa kysymys sopimuksen syrjivyydestä työtuomioistuimen arvioitavaksi taikka tehdä se yhdenvertaisuuslain 10 §:n perusteella yleisessä tai hallintotuomioistuimessa.

Selvityksessä on tarkasteltu vain järjestäytymättömän virkamiehen tai viranhaltijan sopimukseen perustuvaa suoritusta koskevaan riitaan liittyviä oikeussuojakeinoja. Sen sijaan ei ole käsitelty kysymystä järjestäytymättömän virkamiehen tai viranhaltijan mahdollisuudesta riitauttaa sopimuksen pätevyys työtuomioistuimessa tai saada sitä koskeva väite yleisessä tai hallintotuomioistuimessa niiden ratkaistavaksi. Sopimukseen kuulumattomalla, mutta järjestäytyneellä viranhaltijalla tai sitä edustavalla yhdistykselläkin tämä oikeus on rajoitettu, kuten selvityksestä ilmenee (s. 36–37). Nykyisinhän järjestäytymättömällä virkamiehellä tai viranhaltijalla ei ole tätä oikeutta.

Toisekseen tarkastelu ohittaa täysin työntekijän aseman. Sitä ei tarkastella lainkaan, vaikka se on kysymyksessä esitetyin osin yhtenevä virkamiehen tai viranhaltijan kanssa.

Tämä johtaa muun muassa siihen edellä todettuun epäjohdonmukaiseen ehdotukseen, jonka mukaan oikeussuojakeinoja ei uudistettaisi ollenkaan järjestäytymättömän tai sopimuksen ulkopuolisen työntekijän kohdalla. Heidät muun muassa tältä osin jätettäisiin työtuomioistuimen ulkopuolelle, jolloin sen erityisasiantuntemus jätettäisiin näissä asioissa käyttämättä ja myös soveltamiskäytännön yhdenmukaisuus vaarannettaisiin.

Selvityksessä on laajasti selostettu yleisesti käytössä olevia oikeussuojakeinoja, mutta ei ole arvioitu harkintapyyntöön sisältyvää kysymystä. Tästä luonnollisesti seuraa, että kysymys jatkotoimista jää myös vastaamatta.

RATKAISU

Käsittelen asiaa sekä kunnallisen että valtion palvelussuhteen kannalta.

Oikeusohjeet ja tarkastelun kohdennus

Työehtosopimuslain 4 §:n 2 momentin mukaan työnantaja, jota työehtosopimus sitoo, älköön sen soveltamisalalla tehdä sopimuksen ulkopuolellakaan olevan työehtosopimuksen tarkoittamaa työtä suorittavan työntekijän kanssa työsopimusta ehdoilla, jotka ovat ristiriidassa työehtosopimuksen kanssa. Tätä säännöstä on kuitenkin pykälän 3 momentin mukaan noudatettava ainoastaan sikäli kuin yhdistys, työnantaja tai työntekijä ei ole sidottu aikaisempaan, toisin ehdoin tehtyyn työehtosopimukseen sekä mikäli ei työehtosopimuksessa itsessään ole sen sitovuuspiiriä rajoitettu. Vastaavanlaiset säännökset ovat kunnallisen virkaehtosopimuslain 5 §:n 5 ja 6 momentissa sekä valtion virkaehtosopimuslain 5 §:n 6 ja 7 momentissa.

Tarkastelun kohteena tässä on nyt säännöksiin sisältyvä mahdollisuus rajoittaa työ- ja virkaehtosopimuksen soveltamisalalla sen sitovuuspiiriä. Kysymyksenä on ollut, mitä oikeudellisia seurauksia on siitä, jos työ- ja virkaehtosopimuksen soveltamisalalla voidaan tehdä sen kanssa ristiriitaisia palvelussuhdesopimuksia. Ristiriitaisuus tässä yhteydessä tarkoittaa sellaisten sopimusten solmimista, jotka ovat ehdoiltaan epäsuotuisampia, kuin mihin työ- tai virkaehtosopimus velvoittaisi.

Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslain esitöiden (HE 309/1993 vp, s. 44) mukaan sellainen syy olisi esimerkiksi yhdistystoimintaan osallistuminen.

Vastaavanlainen syrjäntäkielto on yhdenvertaisuuslain 6 §:n 1 momentissa. Syrjinnän kiellosta ja yhdenvertaisesta kohtelusta säädetään myös työsopimuslain 2 luvun 2 §:ssä, kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 12 §:ssä ja valtion virkamieslain 11 §:ssä.

Ensimmäinen oikeudellisia seurauksia koskenut jatkokysymys oli se, onko sitovuuspiirin rajoittamismahdollisuus edellä selostetussa suhteessa – eli huonommat työehdot vertailukelpoisessa tilanteessa mahdollistavana – ristiriidassa perustuslain ja yhdenvertaisuuslain syrjäntäkiellon kanssa.

Työtuomioistuinlain 1 §:n mukaan työtuomioistuin käsittelee ja ratkaisee erikoistuomioistuimena työntekijöiden työehtosopimuksia ja virkamiesten virkaehtosopimuksia koskevat riita-

asiat, kun kysymys on muun ohella työehto- tai virkaehtosopimuksen tietyn sopimuskohdan oikeasta tulkinnasta tai siitä, onko jokin menettely työehto- tai virkaehtosopimuksen mukainen. Lain 12 ja 13 §:stä seuraa, että sopimuksen ulkopuolella oleva ei itse voi panna työtuomioistuimessa kannetta vireille työehto- tai virkaehtosopimusta koskevissa asioissa.

Korkeimman oikeuden ratkaisun KKO 2002:59 mukaan työtuomioistuinlain 1 § ei estä työehtosopimuksen ulkopuolella olevaa työntekijää työehtosopimuslain 4 §:n 2 momentin nojalla vaatimasta yleisessä alioikeudessa työnantajalta palkkasaataviaan.

Kunnallisen virkaehtosopimuslain 26 §:n mukaan viranhaltija ei saa valittamalla hakea muutosta viranomaisen päätökseen 2 §:ssä tarkoitettussa (sopimuksenvaraisessa) asiassa taikka saattaa sitä oikaisuvaatimuksin tai hallintoriita-asiana käsiteltäväksi, jos hänellä tai viranhaltijayhdistyksellä on oikeus panna asia vireille työtuomioistuimessa. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun KHO 1999:80 mukaan sanottu 26 § ei estä viranhaltijaa hallintolainkäyttölain järjestyksessä vaatimasta palvelussuhteesta 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.

Valtion virkaehtosopimuslain 25 §:n mukaan virkamies ei saa valittamalla hakea muutosta 2 §:ssä tarkoitettussa (sopimuksenvaraisessa) asiassa taikka saattaa sitä oikaisuvaatimuksin käsiteltäväksi, jos hänellä tai virkamiesyhdistyksellä on oikeus panna asia vireille työtuomioistuimessa. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun KHO 1999:79 mukaan 25 §:ää oli tulkittava siten, että järjestäytymätön virkamies, joka katsoi, ettei viranomainen ollut antanut hänelle palvelussuhteesta johtuvaa taloudellista etuutta sellaisena kuin se olisi ollut hänelle suoritettava, sai tehdä oikaisuvaatimuksen ja valituksen hallintotuomioistuimeen asiassa annetusta päätöksestä, vaikka vaatimuksen ratkaiseminen edellytti virkaehtosopimuksen tulkintaa, kun virkamies ei työtuomioistuimesta annetun lain 13 §:n vuoksi voinut saattaa asiaa työtuomioistuimen ratkaistavaksi.

Se, joka katsoo joutuneensa yhdenvertaisuuslain 6 §:n (syrjinnän kieltö) tai 8 §:n (vastatoimien kieltö) vastaisen menettelyn kohteeksi, voi nostaa kanteen hyvityksen saamiseksi (9 §) tai syrjivien sopimusehtojen muuttamiseksi (10 §). Tuomioistuin voi 10 §:n 1 momentin mukaan käsiteltävänäan olevassa asiassa muuttaa tai jättää huomioon ottamatta sopimusehdot, jotka ovat 6 tai 8 §:ssä säädetyn kiellon vastaisia. Esitöissä (HE 44/2003 vp, s. 50) todetaan, että ”pykälässä tarkoitettu tuomioistuimen oikeus muuttaa syrjiviä sopimusehtoja koskisi ainoastaan sellaisia sopimuksia, joiden käsitteleminen kuuluu asianomaisen tuomioistuimen toimivaltaan. Esimerkiksi työehtosopimusten pätevyyden arviointi kuuluu yksinomaan työtuomioistuimen toimivaltaan.”

Sopimuksen ulkopuolella oleva ei voi siis työtuomioistuinlain perusteella saattaa sopimuksen tai sen ehdon pätevyyteen perustuvaa kannetta vireille työtuomioistuimessa, vaan sen voivat tehdä vain sopimuksen osapuolet. Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen perusteella hän voi omassa asiassaan saattaa asian vireille joko hallintoriitana hallintotuomioistuimessa tai velkomusasiaan yleisessä tuomioistuimessa. Hän ei kuitenkaan voi esimerkiksi saada vireille kannetta, jossa tutkittaisiin rajoituslausekkeen pätevyys ja soveltuvuus, koska se kuuluisi työtuomioistuimelle. Kuten edellä on todettu, sen voisi saada vireille vain sopimuksen varsinaiset osapuolet eli ne, jotka ovat sopimuksen tehneet edukseen mutta myös kolmansiin ulottuvin vaikutuksin.

Hallintotuomioistuimen ja yleisen tuomioistuimen mahdollisuus työ- ja virkaehtosopimuksen

tulkintaan on rajattu siihen, mikä on yksityisoikeudellisen vaateen tai julkisoikeudellisen hallintoriidan ratkaisemisen edellytyksenä. Tämä huolimatta siitä, että rajoituslauseke koskee sopimuksen ulkopuolella olevan oikeutta ja etua ja siitä, että kun työ- tai virkaehtosopimus ei sido hänen työnantajaansa, se johtaa hänen kannaltaan vertailukelpoisessa tilanteessa epäedulliseen lopputulokseen.

Tämän perusteella siis hallintotuomioistuimilla ja yleisillä tuomioistuimilla ei olisi oikeutta soveltaa yhdenvertaisuuslain 10 §:n 1 momenttia, vaan tämä oikeus olisi vain työtuomioistuimella. Kun sopimuksen ulkopuolinen ei voi kuitenkaan saada tällaista asiaa siellä vireillä, hänen aloitteestaan asia ei voi tulla esille, vaan vain niiden jotka ovat sopimuksen osapuolia.

Tästä seuraa toinen oikeudellisia seurauksia koskenut jatkokysymys eli mikä on edellä kuvatun sopimuksen ulkopuolisen työntekijän tai viranhaltijan rajoitetun puhevallan oikeudellinen merkitys.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Tämä perusoikeussäännös velvoittaa sellaisenaan, mutta sen soveltamisessa tulee ottaa huomioon myös perustuslain 6 §:n syrjäntäkielto. Sen merkitys tässä yhteydessä on se, että vaikka sopimuksen ulkopuolisen mahdollisuus saada tietyissä tapauksissa asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa tuomioistuimessa voi täyttää perustuslain 21 §:n vaatimukset, voi tämä mahdollisuus olla riittämätön perustuslain 6 §:n kannalta, jos sopimukseen kuuluvilla on ilman hyväksyttävää syytä käytössään tehokkaammat oikeussuojakeinot.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Turvaamisvelvollisuuden toteuttamiskeinot jäävät erikseen harkittaviksi. Keskeisiin keinoihin kuuluvat perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen (HE 309/1993 vp, s. 75). Yhdenvertaisuuslain 4 §:n säädetään viranomaisille yhdenvertaisuuden edistämismittaus.

Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

Kannanottoni

Työ- ja virkaehtosopimukset ja syrjäntäkiellot

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 syrjäntäkieltojen kanssa. Olen tämän todennut 11.1.2010 antamassani päätöksessä kahteen kanteluun kunnallista virka- ja työehtosopimusta ja yhdenvertaisuutta koskevassa asiassa (OKV/1333/1/2007 ja OKV/181/1/2008).

Lainkohdista ilmenevällä tavalla sitovuuspiiriään rajoittava sopimus sellaisenaan loukkaa syrjäntäkieltoja, vaikka yksilöidysti eri asemaan asettaminen tapahtuu vasta sopimukseen sidottujen, sitä noudattavien työnantajien kuhunkin työntekijään, viranhaltijaan ja virkamieheen soveltamalla toimenpiteillä. Sopimuksen sitovuuspiiristä syrjäntäkieltoilla, kullakin yksilöllisesti, oleva mahdollisuus vaatia tuomioistuimessa oikeuksiaan ei vapauta sopimusta solmittaessa noudattamasta syrjäntäkieltoja.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Työ- ja virkaehtosopimuksen sitovuuspiirin sanotunlaista rajoittamista ei voida perustella sillä, että perustuslain 13 §:ssä säädetään jokaiselle yhdistymisvapaus ja vielä erikseen turvataan ammatillinen yhdistymisvapaus. Perustuslain säännöksessä ei käsitellä sopimusvapautta eikä se oikeuta työ- tai virkaehtosopimusta solmittaessa sivuuttamaan perustuslaissa säädettyä syrjintäkieltoa.

Perustuslain 13 §:llä on merkitystä asiassa sikäli, että sen mukaan jokaisella on oikeus olla kuulumatta yhdistykseen. Perustuslain 13 §:llä ei voida siten perustella sitä, miksi henkilöä, joka on käyttänyt oikeuttaan olla liittymättä tiettyyn, esimerkiksi sopimuksen tehneeseen järjestöön, kohdeltaisiin huonommin, kuin sitä joka on käyttänyt oikeuttaan liittyä tiettyyn järjestöön. Toisin sanoen sitä, että työntekijä, viranhaltija tai virkamies ei ole liittynyt jäseneksi ammatilliseen yhdistykseen, ei voida vähimmässäkään määrin pitää laissa tarkoitettuna ”hyväksyttävänä perusteena” asettaa hänet eri asemaan. Perustuslain 13 § ei voi olla yhteisenä perusteena sallia edullisempi kohtelu sopimusosapuolelle kuin sen ulkopuolella olevalle, mutta siihen sidotulle.

Sopimusvapaus on tiettyssä määrin turvattu omaisuuden suojaan koskevan perustuslain 15 §:n nojalla (Hallberg, Pekka ym.: Perusoikeudet, Helsinki 2011, s. 51). Lain vastaiset oikeustoimet eivät kuitenkaan nauti perustuslain suojaan (esim. PeVL 3/1982 vp ja 13/1986 vp). Sitovuuspiirin rajoitus voi olla syrjivänä lainvastainen eikä siten perustuslain suojaama. Perustuslaki ei suojaakaan syrjivää sopimusehtoa, vaan niitä, jotka ovat sen kohteena eli joutuvat sen perusteella vertailukelpoisessa tilanteessa ilman hyväksyttävää perustetta epäsuotuisampaan asemaan.

Ministeriöt ovat selvityksessään väittäneet, että työ- ja virkaehtosopimusjärjestelmään kuuluvasta työmarkkinaosapuolten ”sopimusautonomiasta” ja järjestäytymisvapautteen liittyvästä perustuslain suojusta seuraisi, että 1) säännöstä, jolla mahdollistetaan työ- ja virkaehtosopimuksen sitovuuspiirin rajoittaminen, ei sinänsä voida pitää kiellettynä syrjivänä säännöksenä, ja 2) yksittäisessä työ- tai virkaehtosopimuksessa olevaa järjestöehdon sisältävää määräystä ei voida sinänsä pitää syrjivänä. Väitettä, joka sivuuttaa kaiken asiassa edellä ja aikaisemmin esittämäni, ei perustella eikä selvitys sisällä yhtään väitettä tukevaa pätevää oikeudellista argumenttia.

Oikeussuojakeinot ja perusoikeuksien turvaaminen

Edellä selostetuista oikeusohjeista ilmenee, että työntekijä voi työtuomioistuinlain 1 §:n säännöksestä huolimatta nostaa alioikeudessa palkkasaatavaansa koskevan suorituskaanteen. Viranhaltija voi kunnallisen virkaehtosopimuslain 26 §:n säännöksestä huolimatta hallintolainkäyttölain järjestyksessä vaatia palvelussuhteesta johtuvaa taloudellista etua, vaikka vaatimuksen ratkaiseminen edellyttää virkaehtosopimuksen tulkintaa. Virkamies voi valtion virkaehtosopimuslain 25 §:n säännöksestä huolimatta tehdä palvelussuhteesta johtuvaa taloudellista etua koskevista päätöksistä oikaisuvaatimuksen ja valituksen hallintotuomioistuimeen, vaikka vaatimuksen ratkaiseminen edellyttää virkaehtosopimuksen tulkintaa.

Näiden oikeussuojakeinojen käyttömahdollisuus ei kuitenkaan perustu yksiselitteisen selvään lainsäädäntöön, vaan korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin omaksumaan tulkintaan. Näiden tuomioistuinten toimivalta on myös varsin rajattu, niin kuin edellä on selostettu.

Työntekijällä, viranhaltijalla tai virkamiehellä ei ole valtaa nostaa kannetta työtuomioistuimessa eikä saada yhdenvertaisuuslain 10 §:n nojalla työ- tai virkaehtosopimuksen syrjiviä sopimusehtoja muutetuksi.

Työ- tai virkaehtosopimuksen ulkopuolella olevan työntekijän, viranhaltijan ja virkamiehen oikeussuojakeinot eivät ole sellaiset, että heidän oikeutensa perustuslain 21 §:n mukaiseen oikeusturvaan toteutuisi riittävästi tai yhdenvertaisesti.

Ministeriöiden ilmoituksen mukaan valtiovarainministeriö käynnistää lainsäädäntömuutoksen valmistelun tarkoituksena selkeyttää oikeudellista tilaa järjestäytymättömän virkamiehen ja viranhaltijan oikeussuojakeinojen osalta.

Valtiovarainministeriön aikomus on oikea. Ministeriöiden ilmoituksesta on kuitenkin pääteltävissä, että aikomus ei koske oikeudellista tilaa työntekijän kohdalla lainkaan eikä viranhaltijan ja virkamiehen kohdalla siltä osin kuin kyse on mahdollisuudesta puuttua syrjivään virkaehtosopimuksen määräykseen. Ministeriöt eivät myöskään näe mitään selkeyttämisen tarvetta siinä, että lain säännösten nojalla voidaan solmia työ- ja virkaehtosopimuksia, jotka asettavat järjestäytymättömät työntekijät, viranhaltijat ja virkamiehet sellaiseen asemaan, että heidän perus- ja ihmisoikeutensa toteutuminen voi tapahtua vain tuomioistuinteitse.

Ministeriöiden selvityksestä ilmenevä näkemys järjestäytymättömien työntekijöiden, viranhaltijoiden ja virkamiesten oikeussuojakeinojen riittävydestä ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta ei täytä perustuslain 22 §:n vaatimuksia. Tämä perustuslain säännös velvoittaa, perustuslain 68 §:n säännös huomioon ottaen, ministeriöitä toimenpiteisiin oikeussuojakeinojen saattamiseksi kaikilta osiltaan asianmukaiselle tasolle. Säännökset eivät salli ministeriöitä olemaan puuttumatta myös järjestäytymättömien työntekijöiden, viranhaltijoiden ja virkamiesten perusoikeudellisen aseman ongelmien perustaan eli työ- ja virkaehtosopimuksen sitovuuspiiriä on mahdollista rajoittaa syrjintäkieltoja loukkaavasti.

Toimenpiteet

Saatan edellä esittämäni näkökohdat valtiovarainministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön tietoon. Pyydän ministeriöitä vuoden 2012 loppuun mennessä ilmoittamaan minulle toimenpiteistään asiassa.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Heikki Vasenius

OIKEUSKANSLERINVIRASTO