

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja • Työelämä • 2021:50

Työehtosopimukseen liittyvien rajariitojen ratkaisumekanismia ja sovittelujärjestelmän toimivuutta koskeva selvitys

Loppuraportti



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:50

Työehtosopimukseen liittyvien rajariitojen ratkaisumekanismeja ja sovittelujärjestelmän toimivuutta koskeva selvitys

Loppuraportti

Minna Etu-Seppälä, Simo Zitting

Työ- ja elinkeinoministeriö Helsinki 2021

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Työ- ja elinkeinoministeriö

© 2021 tekijät ja työ- ja elinkeinoministeriö

ISBN pdf: 978-952-327-864-6

ISSN pdf: 1797-3562

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Työehtosopimukseen liittyvien rajariitojen ratkaisumekanismeja ja sovittelujärjestelmän toimivuutta koskeva selvitys. Loppuraportti

| Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:50 | | Teema | Työelämä |
|--|---------------------------------|------------------|----------|
| Julkaisija | Työ- ja elinkeinoministeriö | | |
| Tekijä/t Toimittaja/t Yhteisötekijä | Minna Etu-Seppälä, Simo Zitting | | |
| Kieli | suomi | Sivumäärä | 57 |

Tiivistelmä

Selvityksessä käsitellään työehtosopimusten rajariitoja ja niiden ratkaisumekanismeja tavoitteena työrauhahäiriöiden välttäminen.

Rajariitojen syitä on selvitetty haastatteleamalla työmarkkinoiden toimijoita. Selvitystyötä on tukenut keskusjärjestöjen taustaryhmä.

Rajariitoja syntyy, kun sovellettavaksi voi tulla useampia työehtosopimuksia, kun työnantajaa vaaditaan sitoutumaan uuteen työehtosopimukseen, kun työnantaja uudelleenjärjestäytyy, kun ammattiliitot yhdistyvät tai muuttavat järjestöpoliittisia tavoitteitaan tai kun työmarkkinat ovat muutoin murroksessa.

Vapaaehtoisilla riidanratkaisumekanismeilla ei ole ollut olennaista vaikutusta rajariitojen ehkäisyssä ja ratkaisemisessa toisin kuin työriitalain mukaisella sovittelulla. Selvityksessä esitetäänkin, että työtaisteluilmoituksen perustuvan sovittelun rinnalle luodaan tes-rajariitoja ja muita työriitoja koskeva vapaaehtoinen sovittelu, jonka kuluessa riidan osapuolet eivät voi ryhtyä työtaistelutoimiin. Osapuolten vastuuta sovittelun onnistumisesta lisätään ottamalla käyttöön sovittelua edeltävä esivalmistelu.

Selvityksessä esitetään myös, että jos työtuomioistuinmenettelyssä tulee esiin tes-rajariita, kaikkia riidan osapuolia tulisi kuulla. Lisäksi normaalisitovaan työehtosopimukseen perustuvan työrauhan pysymistä esitetään parannettavaksi selkiinnyttämällä ns. järjestöehdon käyttöä.

Asiasanat työelämä, työ, työehtosopimukset, työrauha (työmarkkinat), työmarkkinajärjestöt, työehtosopimuslaki, sovittelujärjestelmä

| | | | |
|----------------------|-------------------|----------------------|----------------|
| ISBN PDF | 978-952-327-864-6 | ISSN PDF | 1797-3562 |
| ISBN painettu | | ISSN painettu | |
| Asianumero | | Hankenumero | TEM027:00/2021 |

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-864-6>

Utredning om mekanismer för lösning av gränstvister i anslutning till kollektivavtal och om hur medlingssystemet fungerar

Arbets- och näringsministeriets publikationer 2021:50

Tema

Arbetsliv

Utgivare Arbets- och näringsministeriet

Författare Minna Etu-Seppälä, Simo Zitting

Redigerare

Utarbetad av

Språk finska

Sidantal

57

Referat

I utredningen behandlas gränstvister i anslutning till kollektivavtal och medlingsmekanismerna för tvister i avsikt att undvika att arbetsfreden störs.

Orsakerna till gränstvisterna har undersökts genom intervjuer med aktörer på arbetsmarknaden. Utredningsarbetet har stötts av centralorganisationernas bakgrundsgrupp.

Gränstvister uppstår när det kan komma flera kollektivavtal som ska tillämpas, när det ställs krav på en arbetsgivare att denne ska förbinda sig vid ett nytt kollektivavtal, när en arbetsgivare omorganiseras, när fackförbund slås ihop eller ändrar sina organisationspolitiska mål, eller när arbetsmarknaden i övrigt befinner sig i ett brytningsskede.

De frivilliga mekanismerna för konfliktlösning har inte haft någon väsentlig påverkan i fråga om att förebygga och lösa gränstvister till skillnad från medling i enlighet med lagen om medling i arbetstvister. I utredningen föreslås att det vid sidan om den medling som är baserad på varsel om arbetskonflikt ska införas en frivillig medling för gränstvister i anslutning till kollektivavtal och övriga arbetstvister, och under denna medling ska parterna i tvisten inte kunna inleda stridsåtgärder. Parternas ansvar för att medlingen ska lyckas utökas genom att man inför en preliminär beredning som föregår medlingen.

I utredningen föreslås också att om det i ett förfarande vid arbetsdomstolen framkommer en gränsvist i anslutning till kollektivavtal ska alla parter i tvisten höras. Dessutom föreslås att den arbetsfred som är baserad på bindande kollektivavtal ska förbättras genom att man gör användningen av organisationsvillkoret klarare.

Nyckelord arbetsliv, arbete, kollektivavtal, arbetsfred (arbetsmarknad), arbetsmarknadsorganisationer, lagen om kollektivavtal, medlingssystem

ISBN PDF 978-952-327-864-6

ISBN tryckt

Ärendenummer

ISSN PDF 1797-3562

ISSN tryckt

Projektnummer TEM027:00/2021

URN-adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-864-6>

Report on the mechanisms for resolving disputes relating to the choice of collective agreements and to the functioning of the mediation system

Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2021:50

Subject

Working life

Publisher Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland

Author(s) Minna Etu-Seppälä, Simo Zitting

Editor(s)

Group author

Language Finnish

Pages

57

Abstract

The report deals with disputes over the choice of collective agreements and their resolution mechanisms with the aim of avoiding disturbances in industrial peace.

In order to determine the reasons for the disputes, labour market operators have been interviewed for the report. A background group of the central labour market organisations has supported the work.

Disputes arise in different situations, for example, when there is a choice of applicable collective agreements, an employer is required to commit to a new collective agreement, an employer reorganises, trade unions merge or change their organisational policy objectives, or the labour market is otherwise in transition.

Voluntary dispute resolution mechanisms have not had a significant impact on preventing and resolving disputes, unlike conciliation under the Act on Mediation in Labour Disputes. The report therefore proposes that, in addition to conciliation based on notice of industrial action, a voluntary mediation process on disputes related to the choice of collective agreements and other labour disputes should be established, during which the parties could not launch industrial action. The parties to the dispute will be required to prepare for the mediation, which will increase their responsibility for the success of mediation.

The report also proposes that in case a dispute on choice of collective agreements arises in the labour court proceedings, all parties to the dispute should be heard. It is also proposed that the preservation of industrial peace based on a normally applicable collective agreement be improved by clarifying the use of condition that a collective agreement only applies to the members of an employee union that is party to the agreement.

Keywords working life, work, collective agreements, industrial peace (labour market), labour market organisations, Collective Agreements Act, conciliation system

ISBN PDF 978-952-327-864-6

ISSN PDF 1797-3562

ISBN printed

ISSN printed

Reference number

Project number

TEM027:00/2021

URN address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-864-6>

Sisältö

| | |
|---|----|
| 1 Toimeksianto | 8 |
| 1.1 Selvityksen tausta ja tavoite..... | 8 |
| 1.2 Toimeksiannon sisältö..... | 8 |
| 1.3 Toimeksiannon toteuttaminen..... | 9 |
| 2 Loppuraportin rakenne | 10 |
| 3 Tes-rajariidan määrittely | 11 |
| 4 Tes-rajariitoihin liittyvät tärkeimmät oikeudelliset periaatteet | 13 |
| 4.1 Osapuolet – osallisuus..... | 13 |
| 4.2 Sitovuus – normaalisitovuus..... | 13 |
| 4.3 Sitovuuden laajennus ei-sidottuihin työntekijöihin..... | 14 |
| 4.4 Sitovuuden rajaus – aikaprioriteettiperiaate..... | 15 |
| 4.5 Liikkeen luovutukseen perustuva sitovuus..... | 16 |
| 4.6 Yleissitovuus..... | 17 |
| 4.7 Työrauha..... | 18 |
| 4.8 Työnantajan järjestäytymisen vaikutus työehtosopimuksen määräytymiseen..... | 19 |
| 4.9 Valtakunnansovittelijan ja työtuomioistuimen välinen tehtävänjako..... | 23 |
| 5 Viime vuosina esiintyneitä tes-rajariitoja | 27 |
| 5.1 Posti Oy:n uudelleenjärjestely ja pakettilajittelijoiden työehtosopimuksen vaihdos 2019..... | 27 |
| 5.2 Kotidata 2020..... | 28 |
| 5.3 Airpro – ilmailualan maahuolintapalveluihin liittyvät sopimuskiistat 2010-luvulta alkaen..... | 29 |
| 5.4 LSG -työehtosopimuksen vaihdos 2013..... | 31 |
| 5.5 Tulostusala 2020..... | 32 |

| | | |
|----------|---|----|
| 6 | Miten rajariitoja on ratkottu | 34 |
| 6.1 | Konsiliaatiomenettely keskusjärjestöjen välillä | 34 |
| 6.2 | Keskusjärjestöjen välisen konsiliaatiosopimuksen keskeinen sisältö | 35 |
| 6.3 | Arvio keskusjärjestöjen välisestä konsiliaatiomenettelystä | 37 |
| 6.4 | SAK:n sisäinen konsiliaatiomenettely | 37 |
| 6.5 | SAK:n sisäinen konsiliaatio ja Ruotsin LO:n vastaava menettely | 40 |
| 6.6 | Keskusjärjestöjen välisen ja keskusjärjestöjen sisäisen konsiliaation käyttö jatkoksa | 40 |
| 7 | Katsaus muiden maiden sovittelujärjestelmiin, rajariitatapauksiin ja pohdintoihin riitojen ratkaisemiseksi | 42 |
| 7.1 | Tes-rajariidat Ruotsissa | 44 |
| 7.2 | Muutama esimerkki Ruotsin rajariidoista | 45 |
| 7.3 | Ruotsin lainsäädäntöuudistus 2019 | 47 |
| 7.4 | Muiden maiden käytäntöjä | 47 |
| 8 | Ehdotukset | 49 |
| 8.1 | Työriitojen sovittelujärjestelmä | 49 |
| 8.2 | Mahdollisuus tulla kuulluksi työtuomioistuimessa | 53 |
| 8.3 | Järjestöehto | 55 |
| | Lähteet | 57 |

1 Toimeksianto

Työministeri Tuula Haatainen asetti 24.2.2021 tekemällään päätöksellä varatuomari, LL.M. Minna Etu-Seppälän ja oikeustieteen kandidaatti Simo Zittingin selvityshenkilöiksi selvittämään työehtosopimukseen liittyvien rajariitojen ratkaisumekanismeja ja sovittelujärjestelmän toimivuutta. Selvitystehtävän toimikausi oli 24.2.2021–31.8.2021 ja sitä koskeva loppuraportti oli määrä antaa 31.8.2021 mennessä.

1.1 Selvityksen tausta ja tavoite

Selvitystehtävän tausta ja tavoite määriteltiin asettamispäätöksessä seuraavasti.

”Työehtosopimustoiminta perustuu vuodelta 1946 peräisin olevaan työehtosopimuslakiin. Työmarkkinat ovat kuluneiden 75 vuoden aikana muuttuneet. Muutokset näkyvät muun muassa elinkeinorakenteen, yritystoiminnan ja järjestöjärjestelmien muutoksina. Myös työehtosopimustoiminnassa on nähtävissä muutoksia: työehtosopimusten soveltamisalamääräyksiin kohdistuu painetta elinkeinotoiminnan, mutta myös julkisen ja yksityisen sektorin välisen rajapinnan muuttumisesta.

Sovellettava työehtosopimus määräytyy työnantajan järjestäytymisen perusteella. Edellä kuvatut työmarkkinoiden ja yrityskehityksen muutokset sekä työehtosopimuskehitys vaikuttavat paitsi työnantajien myös palkansaajapuolen järjestäytymiseen. Järjestäytymisessä tapahtuneet muutokset puolestaan synnyttävät joskus sovellettavaan työehtosopimukseen liittyviä rajariitoja.”

1.2 Toimeksiannon sisältö

Asettamispäätöksen mukaan toimeksiannon sisältönä oli:

”Käynnistettävän selvitystyön tarkoituksena on kartoittaa työehtosopimukseen liittyviä rajariitoja ja niiden syitä. Selvitystyön tarkoituksena on myös esittää keinoja ja mekanismeja, joilla riitojen ratkaisemista voidaan helpottaa, rajariitoihin liittyviä työrauhahäiriöitä ehkäistä ja joilla esille tuleviin riitoihin voidaan löytää

työmarkkinoiden toimivuutta edistävät ratkaisut. Esitykset voivat koskea toimintatapoja (esimerkiksi erilaiset järjestöjen keskinäiset konsiliaatiomallit) tai liittyä lainsäädäntöön.

Lisäksi selvityshenkilöiden tulee selvittää työriitojen sovittelujärjestelmää erityisesti työehtosopimusten rajariitatilanteissa sekä mahdollisesti esittää toimia, joilla olemassa olevaa sovittelujärjestelmää voitaisiin kehittää. Asian tarkastelussa tulisi selvittää myös sovittelujärjestelmää tukevien muiden instituutioiden roolia työriitojen sovittelussa tai niiden ennalta ehkäisyssä. Toimeksianto ei pidä sisällään neuvottelujärjestelmään liittyviä kysymyksiä.”

Selvityshenkilöiden tuli kuulla selvitystyön kuluessa työmarkkinajärjestöjä. Selvityshenkilöiden tueksi ja yhteyshenkilöksi nimettiin työ- ja elinkeinoministeriön erityisasiantuntija Katariina Tirri.

1.3 Toimeksiannon toteuttaminen

Selvityshenkilöt ovat toimeksiannon kuluessa kuulleet nykyistä valtakunnansovittelija Vuokko Piekkalaa ja aikaisempia valtakunnansovittelijoita Minna Hellettä, Esa Lonkaa ja Juhani Saloniusta sekä sivutoimisia sovittelijoita Jukka Ahtelaa, Janne Metsämäkeä, Leo Suomaata ja Jukka-Pekka Tyniä. Selvitystehtävää varten on kuultu myös työtuomioistuinten entistä presidenttiä Jorma Saloheimoa. Selvityshenkilöt ovat lisäksi olleet yhteydessä työoikeuden asiantuntijoihin kuten emeritusprofessori Niklas Bruuniin sekä TEM:n hallitusneuvos Tarja Krögeriin. Epävirallisista sovittelumenettelyistä, niin sanotuista konsiliaatioista on kuultu SAK:n entistä varapuheenjohtajaa Matti Huutolaa ja nykyistä varapuheenjohtajaa Katja Syväristä sekä EK:n entistä työmarkkinajohtajaa Seppo Riskiä.

Selvitysmiehet ovat myös käyneet läpi viime vuosina esiintyneitä tes-rajariidoiksi luokiteltavia tapauksia ja olleet yhteydessä riitojen osapuoliin sekä selvittäneet asiaan liittyvää työtuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Kaikki kuulemiset ja yhteydenotot on pääsääntöisesti toteutettu haastatteluina.

Työmarkkinajärjestöjen edustajien kuulemisia varten työmarkkinakeskusjärjestöt EK, KT, SAK, STTK ja AKAVA asettivat taustaryhmän, johon kuuluivat johtaja Ilkka Oksala (EK), neuvottelupäällikkö Anne Kiiski (KT), työehtoasiantuntija Karoliina Huovila (SAK), juristi Hannele Fremer (STTK) osan aikaa sekä edunvalvontajohtaja Minna Ahtiainen (STTK) ja työmarkkinajohtaja Katarina Murto (AKAVA). Taustaryhmä on kokoontunut 6 kertaa.

2 Loppuraportin rakenne

Loppuraportin aluksi kuvataan tilanteita, joissa tes-rajariitoja syntyy. Elinkeinorakenteen ja työelämän muutokset ovat heijastuneet myös suomalaiseen sopimusjärjestelmään. Se näkyy selvästi sekä yksityisen sektorin sisällä yritysraenteissa tapahtuvina muutoksina että julkisen ja yksityisen sektorin rajanvedossa muun muassa ulkoistamisten kautta.

Koska selvitystehtävän sisältö liittyy olennaisesti työehtosopimusten oikeusvaikutuksiin, on tärkeää luoda myös katsaus tärkeimpiin oikeusperiaatteisiin, jotka koskevat työehtosopimukseen osallisuutta, sitovuutta ja työrauhaa sekä myös sääntöihin, jotka koskevat työehtosopimusten soveltamisalaan ja voimassaoloon liittyvien riitojen ratkaisumekanismeja. Koska sovellettavan työehtosopimuksen valinta on perinteisesti ollut yhteydessä siihen, miten työnantaja on järjestäytynyt, raportin tässä osassa kerrataan myös järjestäytymisvapautteen liittyviä periaatteita.

Tämän jälkeen raportissa käydään läpi viime vuosien aikana esiin tulleita merkittävimpiä työehtosopimusten rajariitoja. Esimerkkien avulla on pyritty yksilöimään ja hahmottamaan, mistä rajariidoissa on ollut kysymys ja millaisia työehtosopimusten soveltamiseen liittyviä kollisio- ja riitatapauksia ylipäättänsä voidaan pitää selvitystehtävän tarkoittamalla tavalla rajariitoina.

Rajariitojen hahmottamista seuraa katsaus siihen, miten riitoja on pyritty tähän mennessä ratkomaan. Tässä yhteydessä käydään läpi, millä tavoin rajariitojen selvittelyssä on turvaututtu työriitojen sovittelujärjestelmään, miten työmarkkinakeskusjärjestöjen väliset ja sisäiset ratkaisumekanismit ovat toimineet sekä lopuksi, miten riidoissa on lopulta päädytty osapuolia tyydyttävään sovintoon.

Ennen lopullisten ehdotusten tekemistä raportissa on luotu lisäksi lyhyt katsaus eri maiden sovittelujärjestelmiin ja siihen, miten rajariitoja on käsitelty Ruotsissa ja minkä tyyppiä siellä esiin tulleet viimeaikaiset rajariidat ovat olleet.

Raportti päättyy ehdotuksiin siitä, miten selvityshenkilöiden näkemyksen mukaan rajariitojen ratkaisemista voitaisiin edistää ja sovittelujärjestelmän toimivuutta raja- ja työriitalanteissa kehittää.

3 Tes-rajariidan määrittely

Tes-rajariitaa ei ole määritelty lainsäädännössä, mikä myös heijastuu rajariidoista käytävään keskusteluun ylipäätään. Ahtaimman tulkinnan mukaan tes-rajariidalla voidaan tarkoittaa tilannetta, jossa sovellettavaksi voi tulla useampia normaalisitovia työehtosopimuksia ja jossa joudutaan tekemään ratkaisu sen suhteen, mitä näistä sopimuksista työhön on sovellettava. Mikäli ratkaisu joudutaan tekemään normaalisitovien työehtosopimusten kesken, asia kuuluu työtuomioistuimen toimivaltaan, kuten jäljempänä on tarkemmin selvitetty.

Arkikielessä tes-rajariitoina on kuitenkin pidetty myös tilanteita, joissa kilpailevat työehtosopimukset voivat olla oikeudelliselta luonteeltaan erilaisia. Useimmiten on kyse siitä, että työnantajaa muutoin (normaali)sitovan työehtosopimuksen kilpailijaksi ilmaantuu muu tehtävään työhön soveltuva työehtosopimus, jonka osapuolena on työntekijäliitto, johon osa työpaikan työntekijöistä on järjestäytynyt. Tällaiset tilanteet ovat etupäässä intressiritiriitoja, joiden ratkaiseminen riippuu siitä, suostuuko työnantaja sovinnollisesti kilpailevan (uuden) työehtosopimuksen soveltamiseen vai ei. Jälkimmäisessä tapauksessa riita kulminoituu usein työrauhaan kohdistuvina toimina, joilla työnantajaa painostetaan uuden työehtosopimuksen solmimiseen. Mikäli tilanne kehittyy työtaistelun asteelle, työriitojen sovittelujärjestelmän kannalta kyse on työntekijäliiton esittämästä vaatimuksesta solmia työehtosopimus ja siihen liitetystä vaatimuksesta tukevista työtaistelutoimista. Eri asia on, että (uuden) työehtosopimuksen solmimisen jälkeen saatetaan joutua ratkaisemaan oikeudellisena riitana, kumpaa työehtosopimusta, aikaisempaa vai uudempaa on sovellettava.

Kaiken kaikkiaan tes-rajariidan määrittelyminen tyhjentevästi ei liene mahdollista eikä edes tarkoituksenmukaista. Riidassa on aina tavalla tai toisella kyse työmarkkinaosapuolten välisestä eturistiriidasta ja poikkeustapauksissa puhtaasta oikeusriidasta, jonka ratkaisu jää työtuomioistuimen tehtäväksi. Tämän vuoksi tes-rajariitojen ratkaisumekanismit liittyvät läheisesti jo olemassa oleviin tapoihin ja malleihin, joilla työmarkkinaosapuolten välisiä eturistiriitatilanteita on jo perinteisesti pyritty ratkaisemaan eikä niiden tarkasteleminen erillisinä ilmiöinä ole perusteltua.

Sen sijaan voidaan hahmottaa syitä, minkä vuoksi tes-rajariitojen kaltaisiin tilanteisiin joudutaan. Ehkä yleisimpänä ja suurimpana syynä on ollut työnantajan järjestäytymisen muuttuminen. Kuten toimeksiannossakin jo on todettu, sovellettavan työehtosopimuksen määräytyminen on perinteisesti perustunut työnantajan järjestäytymiseen. Mikäli

työnantaja liittyy uuteen työnantajayhdistykseen, seurauksena on useimmiten siirtyminen uuden työnantajayhdistyksen solmiman työehtosopimuksen soveltamiseen.

Selvyyden vuoksi on syytä todeta, että työntekijöiden järjestäytymisessä tapahtunut muutos ei johda automaattisesti sovellettavan työehtosopimuksen muuttumiseen. Uudelleen järjestäytyneitä työntekijöitä edustavan uuden työntekijäyhdistyksen taholta esitetyt vaatimukset uuden työehtosopimuksen solmimiseen saattavat kuitenkin lopulta johtaa tilanteeseen, jossa osapuolet sopivat uuden työehtosopimuksen solmimisesta.

Työntekijöitä edustavien työntekijäyhdistysten yhteenliittymiset ja muut vastaavat järjestelyt saattavat myös olla tekijä, joka johtaa tes-rajariidaksi luonnehdittavaan tilanteeseen. Yhteenliittymiseen rinnastettavana voitaneen pitää järjestelyä, jossa työntekijäyhdistykset sopivat keskenään siitä, mikä niistä jatkossa sopii tietyn alan työntekijöitä koskevasta työehtosopimuksesta. Järjestelyyn saattaa myös liittyä työntekijöiden vapaaehtoisia siirtymiä yhdistyksestä toiseen siten, että järjestäytyminen ja noudatettava työehtosopimus vastaavat toisiaan. Selvää tietenkin on, että pelkkä työntekijäyhdistysten välinen asiasta sopiminen ei riitä, vaan työehtosopimusten vaihtuminen edellyttää myös työnantajaosapuolen myötävaikutusta. Yhteisymmärrykseen päätymistä on kuitenkin voinut edellyttää osapuolten välinen tes-rajariita.

Käytännössä tes-rajariidat saattavat syntyä myös luonnollisesti työnantajayrityksessä tapahtuneiden muutosten seurauksena. Tällaisia muutoksia ovat mm. erilaiset yritysjärjestelyt, liikkeen luovutukset, toimintojen ulkoistamiset, yrityksen toimialan muutokset, uusien toimialojen synty, palvelu- ja tuotantoketjujen ulottuminen usean eri työehtosopimuksen soveltamisalalle ja tehtävän työn ja työntekijöiden ammattikuvauksien muutokset. Varsin yleisenä syynä tes-rajariidoille on yritysten henkilöstörakenteissa tapahtuneet muutokset ja erityisesti rajaveto sen suhteen, onko kyse ylemmässä toimihenkilöasemassa, toimihenkilöasemassa tai työntekijäasemassa suoritetusta työstä.

4 Tes-rajariitoihin liittyvät tärkeimmät oikeudelliset periaatteet

4.1 Osapuolet – osallisuus

Työehtosopimus on työehtosopimuslain (436/1946) 1 §:n ja 2 §:n tarkoittama määrämuotoinen sopimus, joka on tehtävä kirjallisesti ja jonka on koskettava työsopimuksissa tai työsuhteissa noudatettavia ehtoja. Työehtosopimuksen osapuolena voi olla työnantajapuolella yksi tai useampi työnantaja tai työnantajien rekisteröity yhdistys ja työntekijäpuolella työntekijöiden rekisteröity yhdistys.

Työehtosopimuksen osapuolena ei voi olla yksittäinen tai useampi työntekijä saati heidän muodostamansa rekisteröimätön yhdistys. Näin ollen esimerkiksi luottamusmiehen työnantajan kanssa tekemä sopimus ei ole työehtosopimuslain tarkoittamassa mielessä työehtosopimus eikä saa sen oikeusvaikutuksia. Sen sijaan yksittäinen työnantaja tai työnantajayritys voi olla työehtosopimuksen osapuolena.¹

Työnantajaa edustavan ja työehtosopimukseen osallisen yhdistyksen sääntöihin perustuvaan varsinaiseen tarkoitukseen on kuuluttava työnantajien etujen valvominen työsuhteissa. Vastaavasti työntekijöitä edustavan yhdistyksen sääntöihin perustuvaan varsinaiseen tarkoitukseen on kuuluttava työntekijöiden etujen valvominen työsuhteissa.

4.2 Sitovuus – normaalisitovuus

Työehtosopimukseen sidottujen piiristä, eli ns. normaalisitovuudesta säädetään työehtosopimuslain 4 §:ssä. Sopimukseen sidottuja ovat ensiksikin sen solmineet osapuolet (osaliset). Samoin sopimukseen ovat sidottuina ne yksittäiset työnantajat ja työnantajia tai työntekijöitä edustavat rekisteröidyt yhdistykset, jotka ovat liittyneet sopimukseen sen tekemisen jälkeen. Liittyminen edellyttää kuitenkin sopimuksen alun perin solmineiden suostumusta. Työehtosopimukseen osallisten sidottuus sopimukseen kestää sopimuksen voimassaoloajan.

¹ Selvitystehtävän sisältö huomioon ottaen tässä yhteydessä ei ole tarpeen käydä läpi paikallisen sopimiseen liittyviä periaatteita, lähinnä sitä, kuka ja mistä asioista sekä millä edellytyksillä paikallisesti voidaan sopia.

Työehtosopimukseen sidottuja (muuten sidottuja) ovat sopimukseen osallisten yhdistysten jäseninä olevat rekisteröidyt yhdistykset ja näiden alayhdistykset. Osallisten jäsenyhdistysten sidottuus perustuu niiden jäsensuhteeseen ja kestää ainoastaan niin kauan, kun jäsensuhde on voimassa. Jos jäsenyhdistys eroaa työehtosopimukseen sidotun (ylä) yhdistyksen (liiton) jäsenyydestä kesken työehtosopimuksen voimassaoloajan, sidottuus sopimukseen päättyy jäsensuhteen päättyessä.

Työehtosopimukseen muuten sidottuja ovat myös ne työnantajat ja työntekijät, jotka ovat työehtosopimukseen sidotun yhdistyksen jäseniä. Sama koskee työnantajia ja työntekijöitä, jotka ovat olleet sopimuksen voimassa ollessa työehtosopimukseen sidotun yhdistyksen jäsenenä, heidän osalta sopimukseen sidottuus ei siten pääty yhdistyksestä eroamiseen, vaan jatkuu sopimuksen voimassaoloajan päättymiseen.

Työehtosopimuksen sitovuus merkitsee yksittäisen työnantajan ja työntekijän kannalta sitä, että heidän on noudatettava keskinäisissä työsopimuksissaan ja työsuhteissa työehtosopimuksen määräyksiä.

4.3 Sitovuuden laajennus ei-sidottuihin työntekijöihin

Työehtosopimukseen sidotun työnantajan velvollisuutta noudattaa työehtosopimuksen määräyksiä on laajennettu työehtosopimuslain 4 §:n 2 momentissa lisäksi siten, että työnantaja ei voi tehdä työehtosopimuksen soveltamisalalla sopimuksen tarkoittamaa työtä tekevän, mutta sopimuksen ulkopuolella olevan työntekijän kanssa työsopimusta ehdoilla, jotka ovat ristiriidassa työehtosopimuksen kanssa. Nämä työntekijät saavat siis samat edut kuin sopimukseen osallisen tai muutoin sidotun työntekijäliiton jäsenet.

Sopimuksen ulkopuolella olevalla työntekijällä tarkoitetaan lain 4 §:ssä työntekijää, joka ei ole sopimukseen osallisen tai muutoin sidotun yhdistyksen jäsen, eli käytännössä ns. järjestäytymätöntä työntekijää tai toiseen liittoon järjestäytyntä työntekijää, edellyttäen tietenkin sitä, että tämä toinen liitto ei ole sidottu ko. työnantajaa sitovaan työehtosopimukseen. Työehtosopimuksen kanssa ristiriidassa olevalla työsopimuksen määräyksellä taas tarkoitetaan määräystä, joka on työntekijän kannalta epäedullisempi kuin vastaava työehtosopimuksen määräys. Mikäli työsopimuksen määräys on työntekijän kannalta edullisempi, lain tarkoittamaa ristiriitaa ei ole.

Työehtosopimuslain 8 §:n mukaan työehtosopimukseen sidotut yhdistykset ja niiden jäsenet sekä myös työnantajat ovat jäljempänä tarkemmin kerrotulla tavalla sidottu työrauhaan. Vaikka työehtosopimuslain mukainen työrauhajärjestelmä ei (Suomessa) ulotu koskemaan yksittäisiä työntekijöitä, he tulevat käytännössä työrauhan piiriin sitä kautta, että heitä edustava ja sopimukseen sidottu työntekijäyhdistys on velvollinen työehtosopimuslain 8 §:n

mukaan huolehtimaan siitä, että sen jäsenenä olevat työntekijät välttävät työrauhan rikkomista. Sen sijaan työehtosopimuslain 4 §:n 2 momentin tarkoittamat työehtosopimuksen ulkopuolella olevat työntekijät, joihin työnantaja soveltaa sitä sitovaa työehtosopimusta, jäävät kokonaan työrauhavelvollisuuden ulkopuolelle: koska heitä edustava työntekijäyhdistys ei ole sidottu työrauhan, yhdistyksellä ei myöskään ole velvollisuutta huolehtia siitä, että sen jäsenet eivät ryhdy ko. työpaikalla työrauhaa häiritseviin toimiin.

Työnantajat ovat kokeneet lain 4 §:n 2 momentin laajennuksen ja lain 8 §:n mukaisen työrauhavelvollisuuden laajuuden ongelmalliseksi ja kohtuuttomaksi, koska jälkimmäinen sallii toiseen kuin työehtosopimuksen tehneeseen ammattiliittoon järjestäytyneiden työntekijöiden työtaistelutoimet vaikka työpaikalla on muutoin voimassa 8 §:n mukainen työrauha ja vaikka työtaistelutoimia toteuttavat työntekijät saavat lain 4 §:n 2 momentin mukaisesti hyväksen työnantajaa normaalisitovaan työehtosopimukseen perustuvat edut ja oikeudet.

4.4 Sitovuuden raja – aikaprioriteettiperiaate

Työehtosopimuslain 4 §:ään, tarkemmin sen 3 momenttiin sisältyy työehtosopimuksen sitovuutta rajoittava säännös, jonka mukaan työehtosopimus sitoo yhdistystä, työnantajaa tai työntekijää ainoastaan, jos nämä eivät ole sidottuja aikaisempaan toisin ehdoin tehtyyn työehtosopimukseen (ns. aikaprioriteettiperiaate).

Työehtosopimuksessa itsessään on myös saatettu rajoittaa sopimuksen soveltamisalaa ja sitovuutta. Esimerkkinä tällaisesta rajoituksesta on ns. järjestöehto, jolla sopimuksen soveltamista on rajoitettu vain sopimuksen osapuolena olevan järjestön jäseniin.

Aikaprioriteettiperiaatteen merkitys korostuu kilpailevia työehtosopimuksia koskevassa työtuomioistuimen ratkaisukäytännössä. Mikäli työhön soveltuisi kaksi muutoin työnantaja sitovaa työehtosopimusta, sovellettavaksi on katsottu tulevan se, joka on tullut voimaan ensiksi. Työehtosopimusten sisällöllä, esimerkiksi sillä, kumpi sopimuksista olisi työntekijän kannalta edullisempi, ei ole ollut pääsääntöisesti merkitystä.

Aikaprioriteettiperiaatetta on arvosteltu erityisesti työntekijöiden taholta kankeana ja osittain myös kohtuuttomana. On pidetty yleisen oikeustajun vastaisena sitä, että työnantajaa muutoin sitovista työehtosopimuksista sovellettavaksi tulee ensiksi voimaan tullut, vaikka myöhemmällä olisi nimenomaisesti ollut tarkoitus tehdä ensimmäisen sopimuksen ehdot työntekijälle edullisemmiksi. Lisäksi, mikäli työnantajan sidottuus molempiin sopimuksiin perustuu työehtosopimuslain normaalisitovuuteen, tämä tarkoittaa myös sitä, että työnantaja on omalla toiminnallaan ollut hyväksymässä molempia sopimuksia, siis myös edullisemmat ehdot sisältävää sopimusta.

Pitäytyminen puhtaasti työehtosopimusten voimaantuloon liittyvään kriteeriin jättää myös huomioon ottamatta useita työelämässä merkittävinä pidettäviä seikkoja, kuten kilpailevien työehtosopimusten kattavuuden ja edustavuuden sekä työpaikan työntekijöiden näkemykset siitä, mitä sopimusta heidän suorittamaansa työhön pitäisi soveltaa. Myös työehtosopimusten materiaallinen sisältö jää käytännössä täysin huomioon ottamatta.

Toisaalta aikaprioriteettiperiaate luo selkeän pelisäännön sille, mitä työehtosopimusta työnantajan tulee noudattaa työehtosopimusten vaihdostilanteessa. Lisäksi se, että työnantaja noudattaa aikaprioriteettiperiaatteen nojalla aiemmin voimaan tullutta työehtosopimusta sen sopimuskauden loppuun asti, voi myös palvella työntekijöiden etua. Työehtosopimusvaihdostilanteissa on usein kysymys hakeutumisesta työnantajan toimintaa paremmin vastaavan sopimuksen piiriin. Vaihdot voivat johtaa jossain tilanteissa työntekijöiden etujen heikkenemiseen, jolloin aikaprioriteettiperiaate toimii siirtymäkauden ajan ”jarruna” etujen heikkenemiselle.

4.5 Liikkeen luovutukseen perustuva sitovuus

Työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 10 §:n mukaan liikkeen luovutushetkellä voimassa olevista työsuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät liikkeen uudelle omistajalle tai haltijalle. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että työntekijät siirtyvät liikkeen luovutuksessa suoraan lain nojalla uuden työnantajan palvelukseen entisin ehdoin. Työsopimuslain liikkeen luovutusta koskevaa säännöstä täydentää työehtosopimuslain 5 §, jonka mukaan kaikki ne työehtosopimukseen osallisuuteen tai sidottuuteen perustuvat oikeudet ja velvollisuudet, jotka yrityksen haltijalla on ollut, siirtyvät (liikkeen luovutuksessa) hänen seuraajalleen.

Käytännössä liikkeen luovutuksen saaja tulee sidotuksi luovuttajaa sitoneeseen työehtosopimukseen. Näin siitä riippumatta onko luovutuksensaaja (uusi työnantaja) järjestäytynyt samalla tavoin kuin aikaisempi työnantaja. Uusi työnantaja voi olla järjestäytymätön tai kuulua toiseen työnantajajyhdistykseen, hän on siitä huolimatta sidottu aikaisempaa työnantajaa sitoneeseen työehtosopimukseen. Sitovuus jatkuu niin kauan, kun työehtosopimus on voimassa, eli koko sen jäljellä olevan sopimuskauden.

Työsopimuslain liikkeen luovutusta koskevat säännökset perustuvat liikkeen luovutusta koskevaan direktiiviin (2001/23/EY). Työehtosopimuslain 5 § taas on sisältönsä puolesta yhdenmukainen direktiivin 3 artiklan 3 kohdan kanssa. Suomi ei ole käyttänyt hyväkseen direktiiviin sisältyntä mahdollisuutta rajata työehtosopimuksen noudattamista vuoden pituiseksi määräajaksi, vaan on pitäytynyt ratkaisuun sitoa työehtosopimuksen noudattaminen siihen sisältyvään voimassaolokauteen. Toisaalta tämä saattaa myös käytännössä johtaa siihen, että (vanhan) työehtosopimuksen voimassaoloaika on itse asiassa pidempi

kuin vuosi, kun otetaan huomioon työehtosopimuskausi sekä työnantajan mahdollinen eroamisaika vanhasta työntajyhdistyksestä.

4.6 Yleissitovuus

Työehtosopimusten yleissitovuudesta säädetään työsopimuslain 2 luvun 7 §:ssä. Lain mukaan työnantajan on vähintään noudatettava valtakunnallisen, asianomaisella alalla edustavana pidettävän työehtosopimuksen (yleissitova työehtosopimus) määräyksiä niistä työsuhteen ehtoista ja työoloista, jotka koskevat työntekijän tekemää tai siihen lähinnä rinnastettavaa työtä. Yleissitovan työehtosopimuksen kanssa ristiriidassa oleva työsopimuksen ehto on mitätön ja sen sijasta on noudatettava yleissitovan työehtosopimuksen määräyksiä.

Yleissitovuuden vahvistamisesta ja voimassaolosta säädetään työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamisesta annetussa laissa (56/2001). Käytännössä ratkaisut siitä, onko työehtosopimusta pidettävä yleissitovana, tekee yleissitovuuden ratkaisulautakunta, jonka päätöksistä voidaan valittaa työtuomioistuimeen.

Yleissitovan työehtosopimuksen noudattamista on kuitenkin rajattu työsopimuslain 7 §:n 3 momentissa siten, että työnantaja, joka on normaalisitovuuden perusteella velvollinen noudattamaan työehtosopimusta, jonka sopijapuolena on valtakunnallinen työntekijöiden yhdistys, saa soveltaa tämän työehtosopimuksen määräyksiä yleissitovan työehtosopimuksen sijaan.

Poikkeussäännöstä on kuvattu työntekijäpuolella siten, että ”yleissitovuudessa on normaalisitovuuden mentävä aukko”. Taustalla on ajatus siitä, että vaikka yleissitovuudella on pyritty luomaan työehtosopimuksen soveltamisalalle työsuhteissa noudatettavat vähimmäisehdot, näiden alle voidaan mennä, jos tästä on sovittu työnantajaa normaalisitovalla työehtosopimuksella, jonka osapuolena on valtakunnallinen työntekijöitä edustava yhdistys, eli käytännössä (valtakunnallinen) ammattiliitto.

Tes-rajariitatilanteissa edellä kuvattu tarkoittaa sitä, että jos työhön voitaisiin soveltaa sekä yleissitovaa työehtosopimusta että työnantajaa normaalisitovaa työehtosopimusta, noudatettavaksi tulee jälkimmäinen siitäkin huolimatta, että tämä johtaisi työntekijöiden etujen heikkenemiseen.

4.7 Työrauha

Työtaisteluoikeus Suomessa on johdettu perustuslain (731/1999) 13 §:n 2 momentista, jossa on säädetty yhdistymisvapaudesta ja erityisesti ammatillisen yhdistymisvapauden turvaamisesta. Ammatillinen järjestäytymisoikeus, kollektiivinen neuvottelu-oikeus ja työtaisteluoikeus on lisäksi turvattu useissa Suomessa sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa.

Työehtosopimusten rajariitojen kannalta olennaiset työtaisteluoikeuden käyttöä koskevat säännökset sisältyvät työ- ja virkaehtosopimuslakeihin, joissa säädetään työ- ja virkaehtosopimuksen voimassaoloon sidotusta työrauhavelvollisuudesta.

Työehtosopimuslain 8 §:n mukaan työehtosopimus velvoittaa siihen osallisia tai muuten sidottuja yhdistyksiä ja työnantajia välttämään kaikkia työtaistelutoimenpiteitä, jotka kohdistuvat työehtosopimukseen kokonaisuudessaan tai johonkin sen yksittäiseen määräykseen (*”velvollisuus olla itse ryhtymättä”*). Lisäksi sopimukseen sidottujen yhdistysten on huolehdittava siitä, että niiden jäsenyhdistykset, työnantajat ja työntekijät, joita sopimus koskee, välttävät tällaisia työtaistelutoimenpiteitä (*”valvontavelvollisuus”*).

Virkaehtosopimuslainsäädäntö sisältää työehtosopimuslakia vastaavat säännökset työrauhavelvollisuudesta (valtion virkaehtosopimuslain ja kunnallisen virkaehtosopimuslain 3 luku) ja lisäksi pysyvän työrauhavelvollisuuden, joka koskee vaikuttamista asioihin, joista virkaehtosopimuksella ei voida sopia.

Suomalainen työrauhajärjestelmä perustuu edellä kuvatulla tavalla työehtosopimukseen sidottujen yhdistysten velvollisuuteen itse noudattaa työrauhaa ja velvollisuuteen valvoa, että niiden jäsenet eivät ryhdy työrauhan vallitessa työtaistelutoimenpiteisiin. Tämä tarkoittaa erityisesti työntekijäpuolella sitä, että työehtosopimuslain mukainen työrauhavelvollisuus ei ulotu yksittäiseen työntekijään. Työntekijän osallistumista työtaisteluun, joka ei ole ammattiliiton tai sen ammattiosaston toimeenpanema, arvioidaan puhtaasti työehtosopimuslain säännösten perusteella kuitenkin ottaen huomioon työtaisteluoikeuden perusoikeusluonne.

Rajariidoissa, joissa työnantaja joutuu noudattamaan työehtosopimuslain 4 §:n 2 momentin mukaisesti työehtosopimuksen määräyksiä myös sopimuksen ulkopuolella oleviin työntekijöihin, eli joko sopimukseen sitoutumattomaan ammattiliittoon kuuluviin tai kokonaan järjestäytymättömiin työntekijöihin, työrauhaan sitoutuneita osapuolia ovat vain työnantaja, sopimukseen sidottu ammattiliitto ja jälkimmäisen valvontavelvollisuuden kautta myös sen jäsenenä olevat (sopimukseen sidotut) työntekijät. Työrauhavelvollisuus ei koske sopimukseen sitoutumatonta ammattiliittoa eikä siihen kuuluvia jäseniä. Työrauhavelvollisuuden ulottaminen koskemaan jälkimmäisiä, joihin siis kuitenkin noudetaan työnantajaa ja työpaikan muita työntekijöitä sitovaa työehtosopimusta, edellyttäisi

perustavaa laatua olevaa muutosta koko työrauhavelvollisuuden peruseriaatteisiin, toisin sanoen siirtymistä järjestöjen valvontavelvollisuuteen perustuvasta työrauhavelvollisuudesta yksittäistä työntekijää koskevaan työrauhavelvollisuuteen.

4.8 Työnantajan järjestäytymisen vaikutus työehtosopimuksen määräytymiseen

Yhdistymisvapaus ja erityisesti ammatillinen yhdistymisvapaus on turvattu pitkälti samoilla säännöksillä ja sopimusmääräyksillä kuin edellä käsitelty työtaisteluoikeus. Yhdistymisvapaus ja tässä ammatillinen järjestäytymisvapaus on perusoikeus, jonka käyttämisestä on säädetty tarkemmin lailla ja erityisesti yhdistyslailla (503/1989). Lähtökohta on sekä työnantajien että työntekijöiden osalta, että he saavat vapaasti päättää ja harkita, mihin ammatilliseen tai edunvalvontajärjestöön kuuluvat. Se, onko valinta oikea ja järkevä suhteessa esimerkiksi työnantajan toimintaan ja toimialaan tai työntekijän osalta siihen, edustaako hänen valitsemansa ammatillinen järjestö todellisuudessa juuri kyseisen alan työntekijöitä, jää ratkaistavaksi tapausittain. Kummankin osapuolen suorittamalla valinnalla voi kuitenkin olla ratkaiseva merkitys sen suhteen, syntyykö työpaikalle ristiriita- ja/ tai kollisiotilanteita sovellettavan työehtosopimuksen osalta.

Suomen työehtosopimuslainsäädännössä (erityisesti työehtosopimuslain 4 §:ssä) ja sitä koskevassa oikeuskäytännössä on perinteisesti lähdetty siitä, että työpaikalla suoritettavaan työhön sovellettava työehtosopimus määräytyy työnantajan järjestäytymisen perusteella. Työntekijän järjestäytymisellä ei sen sijaan ole katsottu olevan merkitystä. Ratkaisevan merkityksen antamista pelkästään työnantajan järjestäytymiselle on pidetty itsestään selvänä eikä tätä näkemystä ole juurikaan kyseenalaistettu.

Työehtosopimuslaista toisin sanoen seuraa, että työnantaja, joka liittyy työnantajayhdistyksen jäseneksi, tulee automaattisesti velvolliseksi noudattamaan työehtosopimusta, jossa työnantajayhdistys on osallisena tai muutoin sidottuna. Tämä edellyttäen, että kyseinen työehtosopimus ylipäättään on soveltuva työnantajan toimialaan tai harjoittamaan toimintaan.

Työntekijöiden järjestäytymisellä ei ole katsottu olevan vastaavaa merkitystä. Siten työntekijään, joka on jäsenenä ammattiliitossa, joka ei ole osallisena tai sidottuna työnantajaa sitovassa työehtosopimuksessa, ei sovelleta työntekijän oman ammattiliiton muiden osapuolten kanssa tekemää ja muutoin ehkä samaa työtä koskevaa työehtosopimusta. Sen sijaan tällaiseen työntekijään noudatetaan työehtosopimuslain 4 §:n 2 momentin mukaisesti työnantajaa sitovaa työehtosopimusta.

Työehtosopimuslaki ja sen vakiintunut tulkinta- ja noudattamiskäytäntö mahdollistaa sen, että työnantaja voi omalla järjestäytymisellään – mikä on, kuten työntekijänkin osalta on laita, turvattu perusoikeutena – vaikuttaa olennaisesti työnantajaa sitovissa työsopimussuhteissa noudatettaviin ehtoihin. Tämä yksipuolinen mahdollisuus kahden sopimusosapuolen – työnantajan ja työntekijän – välisen sopimussuhteen ehtojen muuttamiseen ilman sopimussuhteen toisen osapuolen myötävaikutusta tai hyväksyntää, on poikkeus sopimussuhteissa muutoin noudatettavista periaatteista.

Työnantajan uudelleenjärjestäytyminen saattaa myös johtaa sovellettavan työehtosopimuksen valintaa koskeviin ongelmiin. Jos liittyminen tapahtuu aikaisemman sopimuksen vielä voimassa ollessa, uuden työehtosopimuksen käyttöön ottaminen voi tapahtua aikaisintaan aikaisemman työehtosopimuksen voimassaolon päätyttyä. Työehtosopimuslain 4 §:n 1 momentin mukaan työnantaja on sidottu työehtosopimukseen koko sen voimassaoloajan, jos se on tai on ollut sopimukseen sidotun yhdistyksen jäsen sopimuksen voimassa ollessa.

Mikäli työnantaja taas jää aikaisemman työnantajayhdistyksen jäseneksi esimerkiksi jonkin muun harjoittamansa toiminnan tai -alan johdosta, saattaa syntyä tilanne, jossa työnantaja tulee kahden samaa toimintaa koskevan normaalisitovan työehtosopimuksen sitomaksi. Jos molemmat sopimukset voisivat tulla soveltamisalojensa puolesta sovellettavaksi, ratkaisu siitä, kumpaa sopimusta sovelletaan, tehdään aikaprioriteettisäännön perusteella: työehtosopimuslain 4 §:n 3 momentin mukaan muutoin normaalisitovana pidettävää työehtosopimusta sovelletaan ainoastaan, jos työnantaja ei ole sidottu aikaisempaan työehtosopimukseen. Sovellettavaksi tulee toisin sanoen ensiksi voimaan tullut sopimus. Mahdollista myös on, että sopimusten soveltamisalamääräyksissä on jo sinänsä rajoitettu sopimusten soveltamisalaa esimerkiksi järjestöehdon käyttämisellä.

Koska työnantajan järjestäytyminen on merkityksellinen sovellettavan työehtosopimuksen määräytymisen suhteen, sitä voidaan käyttää myös kriteerinä jaettaessa rajariitoja ryhmiin: 1) tapaukset, joissa työnantaja on sidottu kahteen tai useampaan työehtosopimukseen ja 2) tapaukset, joissa työnantaja on sidottu yhteen työehtosopimukseen ja sitä painostetaan sitoutumaan uuteen.

Työnantaja on sidottu kahteen tai useampaan työehtosopimukseen

Ensimmäiseen ryhmään kuuluvissa tapauksissa sitoutuminen kahteen tai useampaan samaa työtä koskevaan työehtosopimukseen voi tapahtua yksinkertaisimmillaan silloin, kun työnantaja järjestäytyy uudestaan, eli eroaa aikaisemmasta työnantajayhdistyksestä ja liittyy uuteen. Aikaisemman yhdistyksen sääntöihin saattaa olla kirjattu erityinen irtisanomisaika, joka voi parhaimmillaan jatkua yli (vanhan) työehtosopimuksen voimassaolokauden. Koska jäsenyys ei ole päättynyt ennen työehtosopimuksen päättymistä – ja olettaen,

että (vanha) sopimus uudistetaan normaalisti – työnantaja tulee työehtosopimuslain 4 S:n mukaisesti sidotuksi myös uudistettuun (vanhaan) työehtosopimukseen sen voimassaolokauden loppuun. Jos työnantajan jäsenyys uudessa yhdistyksessä on tullut voimaan tänä aikana, työnantaja on tullut sidotuksi myös uuden yhdistyksen solmimaan työehtosopimukseen.

Vastaava asetelma voi syntyä helposti liikkeen luovutuksen yhteydessä. Uuden omistajan haltuun siirtynyt työnantajayritys on edelleen sidottu aikaisempaan työehtosopimukseen, mutta uusi omistaja haluaa yrityksen järjestäytyvän toiseen työnantajayhdistykseen, jolloin tilanne on sama. Yritys on edelleen sidottu jäsenyyden perusteella vanhaan työehtosopimukseen sen voimassaolon päättymisen asti.

Saattaa myös olla mahdollista, että työnantaja on jäsenenä työnantajayhdistyksessä, joka on solminut useampia osittain päällekkäin meneviä työehtosopimuksia. Tällöin työnantaja on periaatteessa sidottu näihin samaa työtä koskeviin sopimuksiin ja esiin saattaa tulla riita siitä, mitä sopimusta sovelletaan – varsinkin, jos sopimukset on tehty eri työntekijäyhdistysten (ammattiliittojen) kanssa. Tilanne ei ole harvinainen, sillä esimerkiksi teollisuuden alalla on täysin mahdollista, että työnantajayhdistyksellä on teollisuusliittoperiaatteen mukaisesti työehtosopimus yhden ammattiliiton (esimerkiksi Teollisuusliitto) kanssa ja samalla lisäksi työehtosopimus erityistä ammattialaa edustavan ammattiliiton (esimerkiksi Sähköliitto) kanssa. Riita koskee silloin sitä, kumpaa sopimusta sähköalan työntekijöihin sovelletaan.

Tavatonta ei myöskään ole, että työnantaja on jäsenenä useammassa työnantajayhdistyksessä harjoittamiensa eri, mutta toisiaan sivuavien toimialojen perusteella. Tällöin saattaa tulla eteen tilanne, jossa työnantajaa edustavilla työnantajayhdistyksillä on keskenään päällekkäisiä työehtosopimusta eri ammattiliittojen kanssa. Näin työnantaja saattaa tulla jopa tietämättään sidotuksi kahteen tai useampaan työehtosopimukseen, joita voidaan kaikkia soveltaa samaan työhön.

Voi myös olla mahdollista, että työnantaja, joka on solminut yrityskohtaisen työehtosopimuksen, on samalla sidottu myös työnantajayhdistyksen tekemään valtakunnalliseen sopimukseen. Työehtosopimusten määräykset voivat olla ristiriidassa keskenään, jolloin ratkaistavaksi tulee se, kumpaa sopimusta työhön sovelletaan.

Tapauksia, joissa työnantaja voi tulla sidotuksi useampaan samaa työtä koskevaan työehtosopimukseen, on kiistämättä muitakin. Näissä kaikissa on kuitenkin yhteneväisenä piirteenä se, että työnantajan sidottuus perustuu työehtosopimuslakiin, eli käytännössä jäsenyyteen työnantajayhdistyksessä tai osallisuuteen itse työehtosopimukseen.

Työtuomioistuimen tällaisissa tapauksissa noudattamaa ratkaisukäytäntöä on pidetty kohtuullisen selvänä. Jos sovellettavan työehtosopimuksen valinta ei ratkea jo työehtosopimusten sitovuuden yleisten ja erityisten edellytysten perusteella, esimerkiksi työehtosopimusten soveltamisalojen ja työnantajan todellisuudessa harjoittaman toiminnan perusteella, lopullisena kriteerinä on turvauduttu työehtosopimuslain 4 §:n 3 momentin mukaiseen aikaprioriteettiperiaatteeseen: muutoin sitovaa työehtosopimusta ei sovelleta, jos työnantaja on sidottu aikaisempaan, toisin ehdoin tehtyyn työehtosopimukseen (ja mikäli työehtosopimuksessa itsessään ei ole rajoitettu sen sitovuuspiiriä esimerkiksi järjestöehdolla).

Työnantaja on sidottu yhteen työehtosopimukseen ja sitä painostetaan sitoutumaan toiseen

Edellä mainittuun toiseen ryhmään kuuluvissa tilanteissa työnantajaa sitoo normaalisitova työehtosopimus, mutta sitä yritetään painostaa sitoutumaan uuteen sopimukseen. Jälkimmäinen sopimus ei siis toisin sanoen ole työnantajaa sitova, eli työnantaja ei ole siihen osallinen eikä siihen sidotun yhdistyksen jäsen.

Tällainen asetelma saattaa muodostua esimerkiksi siten, että työpaikan työntekijät järjestäytyvät uudelleen ja heitä edustava uusi ammattiliitto esittää työnantajalle vaatimuksen uutta ammattiliittoa sitovan työehtosopimuksen soveltamisesta tai uuden yrityskohtaisen sopimuksen tekemisestä koskemaan ko. ammattiliiton (uusia) jäseniä.

Tilanne voi myös syntyä liikkeen luovutuksen yhteydessä. Liikkeen luovutuksen jälkeen uudelleen järjestäytynyt työnantaja alkaa soveltamaan (aikaisemman työehtosopimuksen voimassaolon päätyttyä) uutta työntajayhdistystä sitovaa työehtosopimusta ja ammattiliitto, johon työntekijät olivat ennen luovutusta järjestäytyneet, mutta jota sitovan sopimuksen soveltaminen on lakannut, esittää työnantajalle vaatimuksen vanhan sopimuksen soveltamisen jatkamisesta tai uuden sopimuksen tekemisestä.

Vastaavaan tilanteeseen saatetaan joutua toimintojen ulkoistamisen kautta, varsinkin julkisella sektorilla. Jos aikaisemmin valtion tai kunnan hoitamia toimintoja ulkoistetaan yksityiselle sektorille kilpailutuksen kautta, uusi toimija on mitä ilmeisimmin jo sidottu toiseen, yksityisellä sektorilla noudatettuun työehtosopimukseen. Näin esimerkiksi, kun kunnallisella sektorilla on yksityistetty ravitsemuspalveluja: kilpailutuksen voittanut on ollut sidottu yksityisellä sektorilla yleisesti sovellettuun matkailu-, ravintola- ja vapaa-ajan palveluita koskevaan työehtosopimukseen joko työntajayhdistyksen jäsenyyden tai yleissitovuuden kautta. Kun yksityisen sektorin työehtosopimuksen edut ovat olleet työntekijöiden kannalta heikompia kuin aikaisemmin noudatetun kunnallisen sektorin sopimuksen, siirtyminen uuden työehtosopimuksen noudattamiseen ei ole ollut työntekijöiden kannalta ongelmatonta.

Oikeudellisesti tilanne on kuitenkin selkeä: työnantaja, joka on jo sidottu (uuteen) työehtosopimukseen, ei ole velvollinen sitoutumaan toiseen työehtosopimukseen; toisaalta ammattiliitto, joka ei ole sidottu työehtosopimukseen, voi vapaasti esittää työnantajalle vaatimuksen työehtosopimuksen tekemisestä. Kyse on osapuolten välisestä intressi-/eturistiriidasta, jossa osapuolilla on oikeus esittää työehtosopimuksen tekemistä ja toisaalta oikeus kieltäytyä sopimuksen tekemisestä tai sitä koskevista neuvotteluista.

Useimmissa työtaisteluun asti kärjistyneissä työehtosopimusten rajariidoissa on ollut kyse tähän ryhmään tavalla tai toisella kuuluvista tapauksista. Tarkkaan ottaen kyse ei kuitenkaan ole rajariidasta samalla tavalla kuin edellä ensimmäiseen ryhmään kuuluvien kilpailevien työehtosopimusten tapauksissa vaan siitä, että työnantaja on sidottu vain toiseen työehtosopimukseen ja sitä vaaditaan sitoutumaan uuteen tai toiseen sopimukseen.

Se, että näissä rajariidoissa saatetaan edetä työtaisteluun asti, johtuu yksinkertaisesti siitä, että uuden työehtosopimuksen tekemistä – mihin myös ”vanhan” päättyneen sopimuksen jatkamista koskevan vaatimuksen voidaan katsoa sisältyvän – esittävä ammattiliitto ei ole enää sidottu työrauhaan sen jälkeen, kun sitä sitova sopimus on päättynyt. Myöskään siitä, että työnantaja on työehtosopimuslain 4 §:n 2 momentin perusteella velvollinen sovelta- maan uutta työehtosopimusta sopimuksen ulkopuolella oleviin työntekijöihin, ei voida johtaa työrauhavelvollisuutta näitä työntekijöitä edustavalle ammattiliitolle.

Uuden työehtosopimuksen solmiminen tällaisessakaan tilanteessa ei kuitenkaan ole ongelmatonta. Vaikka työnantaja suostuisikin uuteen sopimukseen, eteen voi nousta kysymys siitä, kumpaa työehtosopimusta työntekijöihin olisi sovellettava. Oikeudellisesti ratkaisu on nykylainsäädännön valossa jälleen selvä: viime kädessä valinta tehdään aikaprioriteettisäännön perusteella, eli sovellettavaksi tulee se sopimus, joka on tullut voimaan ensiksi. Näin siitä riippumatta, mihin ammattiliittoon työpaikan työntekijät ovat järjestäytyneet ja mikä on työehtosopimusten määräysten taso.

4.9 Valtakunnansovittelijan ja työtuomioistuimen välinen tehtävänjako

Valtakunnansovittelijan tehtävistä säädetään työriitojen sovittelusta annetussa laissa (420/1962), jäljempänä työriitalaki. Valtakunnansovittelijalle kuuluvan yleisen työmarkkinoiden toimivuuden edistämistavoitteen lisäksi hänen on lain 3 §:n mukaan 1) pyrittävä yhteistoiminnassa työmarkkinajärjestöjen kanssa edistämään työnantajien sekä työntekijöiden ja virkamiesten sekä niiden järjestöjen välisiä suhteita, 2) toimittava osapuolten pyynnöstä puheenjohtajana työehto- ja virkaehtosopimusten aikaansaamista koskevissa neuvotteluissa, 3) huolehdittava työriitojen sovittelusta koko maassa sekä 4) suoritettava

muut valtioneuvoston antamat tehtävät. Valtakunnansovittelija voi myös määrätä alaisuudessaan toimivan sovittelijan hoitamaan edellä 2) ja 3) -kohdissa mainittuja tehtäviä.

Työriitalain 9 §:n mukaan sen jälkeen, kun valtakunnansovittelijan toimistoon on jätetty lain 7 §:n mukainen ilmoitus työriitaan liittyvän työtaistelun aloittamisesta, valtakunnansovittelijan on ryhdyttävä viipymättä tarkoituksenmukaisiksi katsomiinsa toimenpiteisiin riidan sovitteluksi. Valtakunnansovittelija voi ryhtyä toimenpiteisiin muulloinkin, kun hänen tietoonsa on tullut työriita, joka vaarantaa työrauhaa.

Työriitalain 1 ja 9 §:n perusteella on selvää, että valtakunnansovittelijalla on velvollisuus ryhtyä toimiin työehtosopimusten rajariidoissa, joista saattaa seurata työrauhan vaarantuminen tai joiden johdosta on jo annettu työtaisteluilmoitus. Lisäksi yhtä selvää on, että riidan osapuolilla on lain 10 §:n mukaan velvollisuus osallistua sovittelijan määräämään neuvottelutilaisuuteen. Työriitalain mukainen ilmoitusvelvollisuus työtaistelusta koskee myös rajariidan johdosta toimeenpantavaa työtaistelua.

Perinteisessä työehtosopimusosapuolten välisessä työehtosopimusneuvottelussa, joka saattaa johtaa työrauhan vaarantumiseen, on normaalisti kyse osapuolten välillä jo olevan työehtosopimuksen uusimisesta. Valtakunnansovittelijan tehtävänä on hakea tällaisessa riidassa osapuolten välillä sovintoa, joka useimmiten on kompromissi molempien osapuolten tavoitteiden välillä. Tämä antaa valtakunnansovittelijalle mahdollisuuden osapuolten suostuttelemiseen sovintoon hakemalla tasapainoa osapuolten vaatimusten välillä. Näissä tilanteissa sovintoehdotus toimii myös hyvänä sovintoon johtavana välineenä, mikäli yhteisymmärrystä ei sovittelussa muutoin saavuteta.

Työehtosopimusten rajariitatilanne – siten kun siitä yleisesti puhutaan – on kuitenkin toisenlainen. Normaalisti työnantajalle, joka on jo sidottu normaalisitovaan työehtosopimukseen, esitetään sopimuksen ulkopuolella olevia työntekijöitä edustavan ammattiliiton taholta vaatimuksia uuden, sen jäseniä koskevan työehtosopimuksen tekemisestä tai muun jo olemassa olevan työehtosopimuksen noudattamisesta. Mikäli työnantaja kieltäytyy kokonaan neuvottelemasta uudesta sopimuksesta, valtakunnansovittelijan mahdollisuudet osapuolten välisen sovinnon etsimiselle ovat rajatut. Omaksuttu sovittelumalli myönnytyksineen ja vastamyönnytyksineen on tehty rahamääräisiin tariffiriitoihin eli riitoihin, jossa kompromissit ovat mahdollisia. Sama ei toimi tes-rajariitatilanteessa, jossa valinta tulee tehdä kahden työehtosopimuksen soveltamisen välillä.²

Työtuomioistuimen toimivallasta taas on säädetty oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetussa laissa (646/1974). Lain 1 §:n mukaan työtuomioistuin käsittelee

2 Koulun, s. 96–97.

työehtosopimuksia ja virkaehtosopimuksia (sekä työehto- ja virkaehtosopimuslakia) koskevat riita-asiat, kun kysymys on 1) työ- tai virkaehtosopimuksen pätevydestä, voimassaolosta, sisällyksestä ja laajuudesta sekä tietyn sopimuskohdan tulkinnasta, 2) siitä, onko jokin menettely työ- tai virkaehtosopimuksen mukainen taikka 3) työ- tai virkaehtosopimuksen vastaisen menettelyn seuraamusta. Lain 39 §:n mukaan yleinen tuomioistuin voi pyytää työtuomioistuimelta lausuntoa asiassa, jonka ratkaiseminen edellyttää erityistä työ- tai virkaehtosopimusten tuntemusta. Työtuomioistuin pyytää tällaisessa asiassa työehtosopimuksen osapuolilta lausuntoa ja voi toimittaa asiassa normaalin esivalmistelun ja pääkäsittelyn.

Valtakunnansovittelijan ja työtuomioistuimen toimivaltojen välistä rajanvetoa on vakiintuneesti luonnehdittu siten, että valtakunnansovittelija ei sovittelu oikeusriitoja, nämä kuuluvat työtuomioistuimen toimivaltaan. Mikään ei tosin estä valtakunnansovittelijaa yrittämästä saada osapuolia sovintoon riidassa, joka on luonteeltaan oikeudellinen. Sovittelijat ovat kuitenkin vakiintuneesti pidättäytyneet tästä. Puhtaat oikeusriidat onkin yleensä siirretty sovittelusta (työ)tuomioistuimen käsiteltäviksi.

Asiasta on myös nimenomaisesti säädetty työriitojen sovittelusta annetun lain 16 §:ssä, jonka mukaan ”lakia ei sovelleta sellaiseen työehto- tai virkaehtosopimusta koskevaan riita-asiaan, joka kuuluu työtuomioistuimen käsiteltäviin tai joka sopimuksen mukaan on välimiesten ratkaistava.” Sovittelijalla on lisäksi lain mukaan velvollisuus ilmoittaa riidan osapuolille siitä, mikäli on käynyt ilmi, että kyseessä on edellä kuvatun kaltainen oikeusriita. Toisaalta mikään ei estä sovittelijaa jatkamasta sovittelua näissäkin tilanteissa, mikäli osapuolet siihen suostuvat.

Edellä luonnehditussa työehtosopimusten rajariitatilanteessa työtuomioistuimen ja valtakunnansovittelijan tehtävien jakoa voidaan kuvata seuraavasti. Työehtosopimukseen sidottu työnantaja tai sopimukseen osallinen työnantajaliitto samoin kuin sopimukseen osallinen ammattiliitto voivat kumpikin saattaa työtuomioistuimessa vireille vahvistuskanteen jo olemassa olevan työehtosopimuksen soveltamisesta. Valtakunnansovittelija puolestaan voi kehottaa osapuolia virittämään asian työtuomioistuimessa ja jättää asian tältä osin silleen.

Työtuomioistuin ei sen sijaan voi käsitellä työehtosopimuksen ulkopuolella olevan ja omaa sopimustaan haluavan ammattiliiton kannetta sitä sitovan sopimuksen soveltamisesta, koska työnantajan/työnantajaliiton ja ammattiliiton välillä ei ole työehtosopimukseen perustuvaa sopimussuhdetta. Mikäli tällainen sopimussuhde olisi, eli työnantajalla tai sitä edustavalla työnantajaliitolla olisi useampia samaa työtä tai toimialaa koskevaa voimassa olevaa työehtosopimusta, tilanne olisi toinen. Tällöin työtuomioistuimen ratkaistavana olisi, kumpaa sopimusta, jotka siis molemmat sitovat työnantajaa, työhön olisi

sovellettava. Valtakunnansovittelija taas voisi tällaisessa tapauksessa jättää – kuten myös yleensä tapahtuu – koko (oikeus)riidan työtuomioistuimen ratkaistavaksi.

Kantajana työtuomioistuimessa voi olla oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetun lain 12 §:n ja 13 §:n mukaan pääsääntöisesti työehtosopimukseen osallinen yhdistys tai työnantaja ja vastaajana vastaavasti sopimukseen osallinen yhdistys tai työnantaja. Valtakunnansovittelijalla ei ole nykyainsäädännön puitteissa mahdollisuutta saattaa työtuomioistuimessa vireille kannetta, jolla vahvistettaisiin työehtosopimusten rajariitatilanteissa, mitä on pidettävä työhön sovellettavana työehtosopimuksena. Samoin nykyainsäädäntö ei tunne mahdollisuutta saattaa työtuomioistuimessa vireille kannetta, jolla halutaan vahvistaa työehtosopimuksen soveltaminen perustuen sopimuksen yleissitovuuteen. Tällainen kanne on saatettava vireille yleisessä alioikeudessa yksittäisen työntekijän saattavia koskevana asiana.

5 Viime vuosina esiintyneitä tes-rajariitoja

5.1 Posti Oy:n uudelleenjärjestely ja pakettilajittelijoiden työehtosopimuksen vaihdos 2019

Paljon julkisuudessakin vuonna 2019 huomiota saanut ns. postilakko oli pitkälti seurausta Posti Oy:n toimintojen uudelleenjärjestelystä. Tähän oli johtanut se, että ala oli murroksessa. Posti oli menettänyt monopoliasemansa ja Medialiiton ja Teollisuusliiton välistä jakelua koskevan työehtosopimuksen soveltamisalaa oli muutettu siten, että se oli käytännössä päällekkäinen Palvelualojen työnantajat Paltan ja Posti- ja logistiikka-alan unioni PAU:n välisen viestinvälitys- ja logistiikka-alan työehtosopimuksen kanssa. Jälkimmäinen oli kustannustasoltaan merkittävästi jakelua koskevaa työehtosopimusta kalliimpi. Posti Oy:n jakelualalla toimivat kilpailijat sovelsivat jakelua koskevaa työehtosopimusta.

Murroksen seurauksena Posti Oy siirsi syksyllä 2019 liikkeen luovutuksen kautta pakettilajittelua koskevat toiminnot tytäryhtiölleen Posti Palvelut Oy:lle, joka oli järjestäytynyt Medialiittoon ja joka noudatti normaalisivuuden kautta jakelua koskevaa työehtosopimusta. Posti Oy ja Palta ilmoittivat, että koska pakettilajittelu on siirtynyt liikkeen luovutuksen kautta Posti Palvelut Oy:lle, niin Paltan ja PAU:n välisen viestinvälitys- ja logistiikka-alan työehtosopimuksen soveltaminen Posti Palvelut Oy:n palvelukseen siirtyneeseen noin 700 pakettilajittelijaan päättyi työehtosopimuksen umpeutuessa. Posti Palvelut Oy puolestaan ilmoitti, että sen harjoittamaan pakettilajitteluun tullaan soveltamaan jatkossa työehtosopimusta, joka vastasi yhtiön näkemyksen mukaan paremmin alalla kilpailijoiden noudattamaa kustannustasoa. Työntekijäpuolen mukaan siirtyminen vanhan viestinvälitys- ja logistiikka-alan työehtosopimuksen piiristä jakelua koskevan työehtosopimuksen alaisuuteen tulisi johtamaan ansioiden ja etujen huomattavaan laskuun. Pakettilajittelijat olivat käytännössä järjestäytyneet PAU:hun.

Riitaa pakettilajittelijoihin sovellettavista työsuhteiden ehdoista ei saatu ratkaistua osapuolten välillä. Medialiitto ei ollut valmis solmimaan PAU:n kanssa uutta työehtosopimusta, vaan piti kiinni sen ja Teollisuusliiton välisen sopimuksen soveltamisesta. Riidasta muodostui lopulta myös este PAU:n ja Paltan välisen viestinvälitys- ja logistiikka-alan työehtosopimuksen uudistamiselle. PAU jätti tämän vuoksi lopulta ilmoituksen työtaisteluun ryhtymisestä, minkä jälkeen useat muut ammattiliitot ilmoittamat ryhtyvänsä tukemaan PAU:n työtaistelua omilla tukitoimillaan.

Kiistaan haettiin pitkään ratkaisua valtakunnansovittelijan avustuksella. Sovinnon syntymistä yritettiin tuloksetta löytää myös riitaa varten asetettujen selvityshenkilöiden avulla.

Lopullinen ratkaisu syntyi, kun PAU ja Palta päätyivät sopimaan Posti Palvelut Oy:n palvelukseen siirtyneille pakettilajittelijoille uuden työehtosopimuksen. Medialiitto ja Teollisuusliitto eivät tulleet uuden työehtosopimuksen osapuoliksi.

Johtopäätökset

Pelkistetysti postilakon taustalla oli digitalisaatiosta, lehtitalojen ydinliiketoiminnan hiipumisesta ja Postin monopolisaseman murentumisesta johtunut toimialan murros. Sen seurauksena oli liikkeen luovutus ja työnantajaosapuolen (uudelleen)järjestäytymisen aiheuttama normaalisitovan työehtosopimuksen vaihtuminen. Motiivina muutoksessa oli työvoimakustannusten alentaminen kilpailijoiden tasolle.

5.2 Kotidata 2020

Suomen Kotidata Oy:ssä alkoi keväällä 2020 kiista sovellettavasta työehtosopimuksesta. Suomen Kotidata Oy oli tullut Kaupan liiton jäseneksi toukokuussa 2019 ja noudatti kaupan alan työehtosopimusta. Työehtosopimuksen osapuolet olivat Kaupan liitto ja Palvelualojen ammattiliitto PAM. Ennen Kaupan liittoon järjestäytymistä yritys ei ollut ollut minäkään työnantajaliiton jäsen, mutta oli jo silloin soveltanut kaupan alan työehtosopimusta. Kaupan alan työehtosopimuksen soveltamisala on laaja ja lähtee toimialaperiaatteesta, eli työehtosopimus soveltuu kaikkeen työhön, jota Kaupan alan jäsenyrityksissä tehdään.

Ammattiliitto Pro vaati, että yrityksen henkilöstöön pitäisi noudattaa Pron ja Paltan neuvottelemaa ICT-alan työehtosopimusta. Paltan mukaan ICT-alan TES ei kuitenkaan sovellu Suomen Kotidata Oy:n toimintaan, koska yrityksen toiminnasta ”puuttuu kirjain C”, eli toiminnassa ei ole tietoliikennettä. Myöhemmin Pron vaatimus täsmentyi siten, että heidän mukaansa osa yrityksen työntekijöistä, jotka ovat Pron jäseniä, tekivät ICT-alan työtä ja näiden osalta olisi tullut sopia erikseen palkoista, joiden taso vastaisi ICT-alan palkkatasoa. Kaupan liitto on lähtenyt kiistassa siitä, että yrityksessä on yksi normaalisitova työehtosopimus ja sitä sovelletaan kaikkeen yrityksessä tehtävään työhön.

Syksyllä 2020 kiista kärjistyi lukuisiin työnseisauksiin Kotidata Oy:ssä. Työtaisteluja tuettiin myös ICT-alalle kohdistuneella kahdella Pron tukilakolla, joiden osalta työtuomioistuimien katsoi Pron rikkoneen myötätuntotyötaisteluun liittyvää ja työehtosopimukseen perustuvaa 4 päivän ennakoilmoitusvelvollisuutta (TT 2020:104).

Valtakunnansovittelija katsoi, että tapaukseen ei löydy ratkaisua sovittelussa, ennen kuin sovellettavaa työehtosopimusta koskeva kiista oli ratkaistu työtuomioistuimessa. Työtuomioistuimen syyskuussa 2020 antaman ratkaisun (TT 2020:70) mukaan yhtiössä tehtävään työhön voidaan soveltaa kaupan työehtosopimusta.

Raporttia kirjoitettaessa kesällä 2021 riita on jatkunut jo lähes vuoden. Työnseisauksia Suomen Kotidata Oy:ssä on ollut yhteensä 14 kappaletta.

Johtopäätökset

Kotidata- tapaus on voimistanut vaatimuksia erityisesti työnantajapuolella siitä, että normaalisitovan työehtosopimuksen tulisi taata yrityksissä työrauha myös muiden kuin sopimukseen sidottujen yhdistysten ja niiden jäsenten osalta. Tapaus on myös herättänyt keskustelua työtaisteluoikeuden käytöstä ja työtuomioistuimen ratkaisujen merkityksestä.

5.3 Airpro – ilmailualan maahuolintapalveluihin liittyvät sopimuskiistat 2010-luvulta alkaen

Valtioneuvosto päätti 1990-luvun puolivälissä, että silloisen Ilmailulaitoksen, nykyisen Finavian, tytäryhtiöksi perustettiin Suomen Lentoasemapalvelut Oy (myöh. Airpro) -niminen yhtiö. Perustamisen taustalla oli lentoliikenteen avautuminen kilpailulle ja uusien lentoyhtiöiden kiinnostus Suomen markkinaa kohtaan.

Vuonna 1996 silloinen Liikenne- ja erityisalojen Työnantajat LTY ja Henkilöstöunioni HU solmivat Airprolle yrityskohtaisen työehtosopimuksen, jota oli tarkoitus noudattaa kaikissa työntekijöiden ja toimihenkilöiden työsuhteissa pois lukien ramp-bussinkuljettajien tehtävät. Sopimuksen soveltamisala oli koko maan laajuinen. Airpron työehtosopimus solmittiin tilanteessa, jossa alalla ei ollut olemassa yleissitovaa työehtosopimusta. Vuosien kuluessa sopijapuolet muuttuivat siten, että vuodesta 2013 lähtien sopimus oli solmittu toisaalta Paltan ja toisaalta Palkansaajajärjestö Pardian sekä Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL:n kesken.

Ennen Airpron perustamista 1996 lentoyhtiöille tarjottavat tekniset palvelut (lentokoneiden huolto ja korjaus) ja maapalvelut (maahuolinta, lentorahti ja ateriapalvelut) tuotti pääosin Finnair, verkoston pienillä kentillä lastauspalvelua tarjosi myös Finavia (ent. Ilmailulaitos).

Finnairin työehtosopimus muutettiin alakohtaiseksi työehtosopimukseksi 20.3.2000 lukien ja sen nimeksi tuli ”Säännöllistä reittiliikennettä tai raskasta tilauslentoliikennettä koskeva työehtosopimus” (Raskaan reittiliikenteen työehtosopimus). Sopimuksen solmivat Palvelualojen Toimialaliitto (aikaisemmin Työnantajain Yleinen ryhmä) sekä Ilmailualan Unioni IAU. Työehtosopimuksen soveltamisalaan kuuluivat ”säännöllistä reittiliikennettä tai raskasta tilauslentoliikennettä harjoittavan työnantajan palveluksessa olevien

sopimusosapuolten välisessä palkkasopimuksessa mainituissa ja niihin rinnastettavissa teknisissä ja palvelutöissä toimivien työehdot.”

Sittemmin Raskaan reittiliikenteen työehtosopimuksen nimeä ja soveltamisalaa on muutettu ja nykyisin se tunnetaan nimellä Lentoliikenteen palveluja koskeva työehtosopimus. Työehtosopimuksen yleissitovuus vahvistettiin ensimmäisen kerran 2002. Palta tuli Palvelualojen Toimialaliiton tilalle sopijaosapuoleksi 2011.

Finnair luopui 2010-luvun alussa suurimmalta osaltaan tuottamasta itse maahuolintapalveluja, minkä jälkeen Helsinki-Vantaalla toimi viisi maahuolintayhtiötä, jotka kaikki nousivat Lentoliikenteen palveluja koskevaa työehtosopimusta. Airpro puolestaan laajensi toimintaansa 2010-luvun alussa mm. ostamalla RTG:n, joka tuotti maapalveluja muilla lentoasemilla kuin Helsinki-Vantaa. Muutosten jälkeen maapalveluja tuotettiin useilla lentoasemilla rinnakkain Finavian työehtosopimuksen, Airpron työehtosopimuksen ja Lentoliikenteen palveluja koskeneen työehtosopimuksen mukaisin ehdoin.

IAU:n näkemyksen mukaan Airpron työehtosopimuksen mukainen ansiotaso maapalveluissa jäi 15-20 % alhaisemmaksi kuin Finnairin monopoliasemassa olon aikana solmitun Lentoliikenteen palveluja koskevan työehtosopimuksen mukainen ansiotaso. IAU:n kanta olikin se, että maapalvelut olisi pitänyt rajata Airpron työehtosopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Kiista kulminoitui 2013 lukuisiin työnseisauksiin muilla kotimaan lentoasemilla kuin Helsinki-Vantaa ja vastaavasti useisiin tukityötaistelutoimiin Helsinki-Vantaalla. Kiista saatiin sovittua väliaikaisesti valtakunnansovittelijan myötävaikutuksella, mikä johti myös työtaistelutoimien päättymiseen.

Tilanne muuttui uudelleen 2015, kun Airpro laajensi merkittävästi maapalvelutoimintaansa Helsinki-Vantaalla. Tämä johti uusiin IAU:n työnseisauksiin yhtiössä ja tukitoimenpiteisiin Helsinki-Vantaalla. Riita saatiin jälleen sovittua valtakunnansovittelijan jättämän toisen sovintoehdotuksen myötä. IAU tuli Airpron työehtosopimuksen osapuoleksi ja sopimukseen lisättiin joitain maapalveluita koskevia määräyksiä.

Vuoden 2016 kilpailukyky sopimuksen soveltamisneuvottelut nostivat ilmailualan sopimusriidat jälleen kerran keskiöön. Palta ja IAU uudistivat Lentoliikenteen palveluja koskeneen työehtosopimuksen kilpailukyky sopimuksen pohjalta. Myös Airpron sopimus uudistettiin Paltan, Pardian ja JHL:n kesken. Sen sijaan IAU jäi sopimuksen ulkopuolelle ja ilmoitti 2017 erinäisten vaiheiden jälkeen toimeenpaneuvansa Airrossa useita työnseisauksia sekä niihin liittyviä tukityötaistelutoimia. Riitaan saatiin lopulta ratkaisu valtakunnansovittelijan avustuksella. Sovinnon mukaan Helsinki-Vantaan ja Oulun lentoasemien maapalvelutehtävissä päätoimenaan työskenteleviin noudatetaan osana Airpron

työehtosopimusta IAU-Palta välistä Lentoliikenteen palveluja koskevaa työehtosopimusta. Tämän lisäksi IAU tuli jälleen osallisliitoksi Airpron työehtosopimukseen.

Todennäköisesti lopullinen ratkaisu maahuolintapalveluja koskeneeseen ilmailualan sopimuskiistaan saatiin 2020, kun IAU ilmoitti, että se ei jatka työehtosopimuksen osapuolena ja Airpron työehtosopimuksen soveltamisalaa muutettiin siten, että sitä noudatetaan ”muun muassa seuraavissa toiminnoissa: turvatarkastus, kuvantulkinta, lentoaseman ylläpito- ja palvelutehtävät sekä matkustuspalvelut.”

Johtopäätökset

Airpron sopimuskiista on esimerkki tilanteesta, jossa elinkeinon sisällä ja toimijoissa tapahtuu rakenteellisia muutoksia. Airpro laajensi toimintaansa 2010-luvun alussa mm. ostamalla RTG:n, joka tuotti maapalveluja muilla lentoasemilla kuin Helsinki-Vantaa. Muutosten jälkeen maapalveluja tuotettiin useilla lentoasemilla rinnakkain eri työehtosopimusten mukaisin ehdoin. Kiista kulminoitui Airpron ja lentoliikenteen palveluja koskevan kahden eri työehtosopimuksen soveltamiseen liittyvään rajavetoon. Lopulta tilanne ratkesi osapuolten kesken siten, että kiistanalaisia tehtäviä ei teetetä Airpron puolella.

5.4 LSG -työehtosopimuksen vaihdos 2013

Kiistassa oli kyse Finnair Cateringin -henkilöstöön sovellettavasta työehtosopimuksesta. Henkilöstöön oli aiemmin sovellettu Paltan ja IAU:n välistä lentoliikenteen palveluja koskevaa työehtosopimusta. Vuonna 2012 Finnair solmi kumppanuussopimuksen LSG Sky Chefs Groupin kanssa. Finnair Cateringin nimi muuttui LSG Sky Chefs Finland Oy:ksi. Finnair omisti edelleen yrityksen ja työntekijät olivat Finnair konserniin työsuhhteessa. Kyse oli Finnairin alihankkijasta. Määräysvaltaa LSG Sky Chefs Finland Oy:ssä käytti kumppanuussopimuksen mukaan kuitenkin Lufthansa. Määräysvalta oli siirretty Lufthansa -konsernille ilman liikkeen luovutusta.

Syyskuussa 2013 LSG Sky Chefs Finland Oy ilmoitti eroavansa Paltasta ja kertoi liittyneensä Matkailu- ja ravintolapalvelut MaRan jäseneksi. Uudelleenjärjestäytymisensä myötä työnantaja ilmoitti jatkossa sovellettavan työehtosopimuksen vaihtuvan ja uuden työehtosopimuksen olevan 1.11.2013 alkaen Palvelualojen ammattiliitto PAM:n ja MaRan välinen Matkailu-, ravintola- ja vapaa-ajan palveluita koskeva työehtosopimus. LSG kertoi työehtosopimuksen vaihtumisen koskevan 435 työntekijää. IAU:lla oli ilmoitushetkellä yhtiössä 403 jäsentä, joka määrä myöhemmin kasvoi. PAM:illa ei ollut yhtiössä jäseniä. Ilmoitus aiheutti työntekijöiden ulosmarssin.

Samana syksynä tes-neuvotteluja käytiin sekä Paltan ja IAU:n välillä lentoliikenteen palveluja koskevan työehtosopimuksen uudistamiseksi että myös Paltan ja Suomen Lentoemäntä- ja Stuerttiyhdistyksen SLSY:n matkustamohenkilökunnan työehtosopimuksen uudistamiseksi. Painostustoimet niin LSG-riidan kuin muiden käynnissä olleiden neuvottelupöytien osalta kytkeytyivät marraskuussa toisiinsa. IAU uhkasi LSG:tä ja IAU sekä SLSY lentoliikennettä lukuisilla työtaistelutoimilla marraskuun alkuvuikoina. LSG:n osalta työtaistelutoimet ehtivät myös alkaa ennen sovintoratkaisun hyväksymistä. Lisäksi työtaistelutoimiin kytkeytyi kuljetusliittojen ilmoitus tukitoimien uhasta.

Valtakunnansovittelija sovitteli samanaikaisesti paitsi LSG-riitaa, niin myös lentoliikenteen maapalvelua koskevaa että matkustamohenkilöstöä koskevaa työehtosopimusriitaa. LSG:n osalta sovittelija esitti, että LSG ja IAU pohtisivat mahdollisuutta tehdä oma työehtosopimus. LSG ei tähän suostunut.

Lentoliikenteen maapalveluihin ja matkustamohenkilöstölle syntyivät työehtosopimusratkaisut sovintoesitysten myötä. LSG päätyi hyväksymään sen, että se soveltaisi jatkossa MaRan sopimuksen sijasta edelleen lentoliikenteen maapalvelua koskevaa sopimusta.

Johtopäätökset

LSG:tä koskenut kiista sovellettavasta työehtosopimuksesta tuo hyvin esiin työehtosopimuksen vaihtamisen haasteet silloin, kun enemmistö työntekijöistä on järjestäytynyt muihin ammattiliittoon kuin työehtosopimuksen, johon ollaan siirtymässä, solmineeseen ammattiliittoon. Toisaalta kiista tuo esille myös sen, että sovittelijan on erittäin vaikea tehdä tes-rajariitakysymyksissä kompromissiesityksiä, vaihtoehtoja on kaksi: joko sovelletaan sopimusta a) tai b). Minkä merkityksen sovittelija antoi tässä rajariidassa työnantajan järjestäytymiselle, jäi epäselväksi.

5.5 Tulostusala 2020

Tulostusalalla oli ollut vuosikymmeniä yleissitova työehtosopimus, jonka sopijaosapuolina olivat Palta ja PAM. Toimihenkilöihin alalla oli noudatettu Paltan toimihenkilöitä koskevaa työehtosopimusta. Tulostusala on ollut murroksessa mm. digitalisaation myötä. Tulostusala ei ole järin suuri ja sitä leimaa myös se, että alaa hallitsee suhteellisen isolla markkinaosuudella Grano-niminen yritys. Tulostusalan työntekijät olivat järjestäytyneet sekä PAM:iin että Teollisuusliittoon ja toimihenkilöt Prohon. Tulostusalalla kilpailijat noudattavat mm. Paltan toimihenkilöitä koskevaa työehtosopimusta, kemianteollisuuden, vaate- ja tekstiiliteollisuuden, teknologiateollisuuden ja logistiikan työehtosopimuksia.

Yleissitovan tulostusalan työehtosopimuksen rinnalla on ollut koko ajan olemassa niin ikään yleissitova Medialiiton ja Teollisuusliiton välinen media- ja painoalan työehtosopimus, nk. raskaan painamisen työehtosopimus.

PAM ilmoitti Paltalle helmikuussa 2020, että se ei tule uudistamaan työehtosopimusta tulostusalalle. Sopimus oli päättymässä helmikuun lopussa 2020. PAM ei halunnut uusia sopimusta, koska sen mukaan sopimuksen puitteissa ei oltu saatu haluttua kehitystä ja koska PAM:ssa koettiin myös, että ei haluttu jatkaa sopimusta, joka halpuuttaa työtä. Lisäksi PAM:ssa katsottiin, että media- ja painoalan työehtosopimus oli joiltain osin parempi kuin tulostusalan työehtosopimus. Paltan puolelle PAM:n yksipuolinen ilmoitus siitä, että se ei enää tule sopimaan alalle työehtosopimusta, tuli yllätyksenä. Paltalle tuli se käsitys, että PAM ja Teollisuusliitto olivat yhdessä linjanneet, mitä työehtosopimusta tulostusalalla jatkossa sovelletaan.

Kesällä 2020 Teollisuusliitto vaati Granoa noudattamaan yleissitovuuden perusteella media- ja painoalan työehtosopimusta. Vaatimusta seurasi kesäkuussa 2020 lakonuhka ja asian käsittely päättyi sovittelijalle. Osapuolilla oli eri näkemys media- ja painoalan työehtosopimuksen yleissitovuuden ulottumisesta tulostusalalle. Sovittelijan esityksen pohjalta osapuolet lopulta päätyivät siihen, että työntekijätehtävissä siirrytään noudattamaan media- ja painoalan työehtosopimusta sen soveltamisalalla siirtymäajan jälkeen 1.1.2021 lähtien. Toimihenkilötehtäviin sovelletaan kuitenkin edelleen normaalisitovuuden perusteella Paltan ja Pron välistä toimihenkilötyöehtosopimusta. Osapuolten välillä vallitsee edelleen 2021 erimielisyyttä joidenkin työntekijöiden toimihenkilöasemasta.

Johtopäätökset

Kopio- ja tulostusalan työehtosopimuskiista oli pitkälti seurausta PAM:n päätöksestä olla uusimatta tulostusalan työehtosopimusta ja siitä, että Granoa painostettiin noudattamaan työntekijöihinsä Teollisuusliiton solmimaa media- ja painoalan työehtosopimusta. Aikaisemmin PAM:iin järjestäytyneet työntekijät siirtyivät järjestelyn myötä Teollisuusliiton jäseniksi. Paltan mukaan järjestely johti sen työnantajan kustannusten nousuun.

Tulostusalaan kytkeytyy myös konkreettisesti digitalisaatio ja työn murros, toisaalta paperittomaan toimistoon siirtyminen ja työtehtävien toimihenkilöistyminen.

6 Miten rajariitoja on ratkottu

6.1 Konsiliaatiomenettely keskusjärjestöjen välillä

Keskusjärjestöjen (AKAVA, EK, SAK, KT, Kirkon työmarkkinalaitos, Valtion työmarkkinalaitos) konsiliaatiomenettely perustui 15.5.2008 solmittuun keskusjärjestösopimukseen, joka tuli voimaan 1.6.2008. Sopimuksen ulkopuolelle jäi toimihenkilökeskusjärjestö STTK.

Keskusjärjestöt olivat asettaneet jo syksyllä 2006 erillisen järjestörakennetyöryhmän selvittämään järjestörakenteissa tapahtuneita muutoksia ja arvioimaan, miten näihin muutoksiin liittyviä ristiriitatilanteita voitaisiin paremmin hallita. Työryhmän loppuraportissa kuvattiin työelämän murroksen heijastumista järjestö- ja sopimusrakenteisiin seuraavasti:

”Yritykset ovat vastanneet elinkeinorakenteen ja yritysten toimintaympäristön muutoksiin muuan muassa tehostamalla verkottumista sekä tekemällä erilaisia toimintojen ja liiketoiminnan muutoksia, kuten esimerkiksi fuusioitumalla, liikkeen luovutuksilla, yhtiöittämisillä, toimintojen ulkoistamisilla ja siirtymällä ostopalvelujen käyttäjiksi. Elinkeinorakenteen muutokset näkyvät toisaalta joidenkin perinteisten alojen supistumisena/kaventumisena ja toisaalta uusien toimialojen ja uudenlaisten tuotteiden ja palvelujen syntyminenä.

Myös työehtosopimusentässä ja yritysten henkilöstörakenteessa tapahtuu muutoksia. Usein muutokset ovat tapahtuneet ongelmitta, mutta myös ristiriitatilanteita esiintyy. Ongelmia saattaa syntyä esimerkiksi silloin, kun jokin osapuoli haluaa yksipuolisesti vaihtaa sovellettavaa työehtosopimusta. Työehtosopimusosapuolet saattavat myös sopia keskenään soveltamisalan laajentamisesta, mikä saattaa johtaa sopimusrajaongelmiin kolmannen osapuolen kanssa.

Elinkeinorakenteen muutoksiin ja toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin on pyritty vastaamaan työmarkkinakeskusjärjestöissä ja niiden jäsenliitoissa. Järjestöjen rakenteita on ryhdytty uudistamaan niin, että ne vastaisivat paremmin tapahtuneita tai tapahtumassa olevia muutoksia. Tarkoituksena on ollut myös tehostaa toimintoja ja parantaa eri alojen yhteistyötä. Sekä työnantaja- että työntekijäpuolella on tiivistetty jäsenliittojen yhteistyötä ja yhdistetty liittoja.”

Työryhmä ehdotti,

”että luodaan työmarkkinajärjestöjen yhteinen järjestörakenteiden ja sopimuskentän seuranta- ja ennakointimenettely. Menettelyllä on tarkoitus seurata järjestörakenteissa ja sopimuskentässä tapahtuvia muutoksia, ennakoida mahdollisesti uhkaamassa olevia kiistoja ja etsiä ratkaisuja kiistatilanteissa ennen kuin ne kärjistyvät. Yhteisen menettelyn edellytyksenä on laaja tahtotila siitä, että järjestö- ja sopimusrajiidat halutaan välttää ja turvata työmarkkinakentän vakaus. Näin työmarkkina- ja neuvottelujärjestelmä pystyy palvelemaan keskusjärjestöjen jäsenistön tarpeita.”

Lopuksi työryhmä esitti, että keskusjärjestöt:

”1) jatkavat sisäistä järjestörakenteiden kehittämistyötä, 2) sitoutuvat järjestö- ja sopimusrakenteiden seuranta- ja ennakointimenettelyyn; sekä 3) perustavat menettelyn, jossa osapuolet saapuvat yhteisen pöydän ääreen käsittelemään kärjistyessä olevia kiistoja yhteisessä konsiliaatiomenettelyssä. Keskusjärjestöjen yhteinen seuranta- ja ennakointimenettely täydentää kunkin järjestön omaa kehittämistyötä. Sillä ei myöskään muuteta liittojen aiemmin työehtosopimuksiinsa sopimia sovittelumekanismeja.”

Keskusjärjestöjen väliseen sopimukseen kirjattu konsiliaatiomenettely perustui lopulta järjestörakennetyöryhmän esitykseen. Näin luodun konsiliaatiomenettelyn oli tarkoitus täydentää valtakunnansovittelijan johdolla käytävää virallista sovittelumenettelyä.

6.2 Keskusjärjestöjen välisen konsiliaatiosopimuksen keskeinen sisältö

Sopimuksen mukaan esityksen konsiliaattoreiden koollekutsumiseksi voi tehdä allekirjoittajajärjestön alainen työ- ja virkaehtosopimusosapuoli tai neuvottelujärjestö, joka katsoi soveltamisala- tai järjestäytymisenmuutoksen vaikuttavan olennaisesti sen toimintaan.

Konsiliaatiossa pyrittiin ehkäisemään havaitun järjestö- tai sopimusrajoihin liittyvän kiistan kärjistyminen työmarkkinahäiriötä aiheuttavaksi riidaksi.

Allekirjoittajajärjestöt nimesivät kukin 1–2 konsiliaattoria 3 vuoden toimikaudeksi sekä samaksi ajaksi seurantaryhmän. Konsiliaattorit ja seurantaryhmä on kuitenkin nimetty vain kerran kolmivuotiskaudeksi, vuosille 2008–2011. Näistä konsiliaattoreista kiistan osapuolia edustavat allekirjoittajajärjestöt nimesivät käsiteltävää asiaa varten omat konsiliaattorit ja

valitsivat konsiliaatiolle puheenjohtajan. Konsiliaatiossa valittiin kuhunkin erityistapaukseen parhaiten soveltuvat asian käsittelymuodot.

Konsiliaation luonteeseen kuului, että kiistan osapuolet ainakin keskustelivat asiasta ja vaihtoivat tietoja konsiliaattoreiden johdolla. Tämän lisäksi konsiliaatioon kutsutuilla osapuolilla oli mahdollisuus sopia, mitä konsiliaatiolla tavoitellaan.

Konsiliaatioon kutsutuilla osapuolilla oli mahdollista yhdessä pyytää konsiliaattoreita antamaan suositusluonteinen ratkaisu tai sopia, että konsiliaatiossa tähdätään sitovaan ratkaisuun saattamalla asia välimiesmenettelyyn.

Keskusjärjestöjen konsiliaatiossa on ollut käsittelyssä vuosina 2008-2011 muutamia rajariitatapauksia. Lisäksi konsiliaattorit seurasivat joitain tapauksia, jotka eivät kuitenkaan päätyneet konsiliaatioon asti. Tämän lisäksi konsiliaattorit yhdessä seurantaryhmän kanssa kokoontuivat muutaman kerran vuodessa tarkastelemaan työmarkkinatilannetta ja ennakkoimaan mahdollisia syntyviä tes-rajariitatilanteita.

Käsittelyssä olleet rajariitatapaukset koskivat mm:

- kaupan alalla liikkeen luovutustilannetta, jossa ammattiliitto vaati, että luovutuksensaaja soveltaisi liikkeen luovutuksella siirtyneihin työntekijöihin pysyvästi luovuttajaa sitonutta työehtosopimusta (huolinta-alan työehtosopimusta), eli että sovellettavaa sopimusta ei vaihdeta sopimuskauden jälkeen toiseen, luovutuksensaajaa sitovaan työehtosopimukseen (terminaalija varastotyöntekijöitä koskeva työehtosopimus);
- mitä työehtosopimusta lentokentillä alihankkijat soveltavat yksinmatkustavien lasten saattopalveluihin (lentoliikenteen palveluja koskevaa työehtosopimusta vai kiinteistöpalvelualan työehtosopimusta); sekä
- mitä työehtosopimusta teknologiateollisuuden jäsenyrityksen tuli noudattaa sähkötöihin tietyssä rakennusprojektissa, kun sähkötöiden osuus oli työntekijöiden tehtävistä poikkeuksellisen suuri (teknologiateollisuuden työehtosopimusta vai sähköalan työehtosopimusta).

Lisäksi konsiliaattorit seurasivat mm. teollisuuden huolto- ja kunnossapitotöihin liittyvää kiistaa, joka ei kuitenkaan päätynyt konsiliaatioon asti.

Konsiliaatiossa käsittelyssä olleiden rajariitojen osalta ei päädytty edes suositusluonteisiin ratkaisuihin. Lentokenttien alihankkijan työehtosopimuskiistan käsittelyn päätti samaan aikaan vireillä oleva käräjäoikeusriita. Teknologiateollisuuden jäsenyritystä koskeneen riidan osapuolet taas eivät halunneet suositusta, joten lopputuloksena oli se, että konsiliaatiosta laadittiin vain muistio.

6.3 Arvio keskusjärjestöjen välisestä konsiliaatiomenettelystä

Keskusjärjestöjen välisessä konsiliaatiomenettelyssä oli hyvää se, että sen kautta asiaan saatiin ajatuksia ja näkemyksiä riidan ulkopuolisilta toimijoilta – konsiliaattoreilta – jotka omasivat tiettyä karismaa ja uskottavuutta työmarkkinoilla. Lisäksi hyvää oli se, että riitoihin pyrittiin puuttumaan etukäteen ennen kuin ne kehittivät selkkauksiksi ja mahdollisesti etenivät työtaisteluihin asti.

Konsiliaatiomenettelyn heikkoutena oli se, että osapuolet itse päättivät, mitä konsiliaatiolla tavoiteltiin. Kun osapuolet eivät halunneet edes konsiliaattoreiden suositusta, prosessi oli käytännössä melko hampaaton.

Keskusjärjestöjen oman arvon mukaan (vuonna 2010) konsiliaatiomenettelyn ei katsottu vakiinnuttaneen paikkaansa järjestö- ja sopimusrajoja koskevien kiistojen ratkaisumenettelynä. Erääksi syyksi arvioitiin sitä, että konsiliaatiomenettely perustui vapaaehtoisuuteen eikä sillä voitu ratkaista järjestö- ja sopimusrajoja koskevia kiistoja sitovasti, elleivät mukana olleet osapuolet sellaista ratkaisua konsiliaattoreilta pyytäneet.

6.4 SAK:n sisäinen konsiliaatiomenettely

Sen jälkeen, kun oli osoittautunut, että keskusjärjestöjen välinen konsiliaatiomenettely ei ollut saavuttanut sille asetettuja tavoitteita, SAK:n hallitus hyväksyi 2010 SAK:laisten liittojen keskinäisen sopimuksen järjestörajaepäselvyyksien ja työnantajapuolen yksipuolisten liitto- ja sopimusvaihdosten ennaltaehkäisemiseksi sekä näitä koskevien erimielisyyksien ratkaisemiseksi. Kyse ei ollut varsinaisesta SAK:n jäsenliittojen allekirjoittamasta sopimuksesta, vaan SAK:n hallituksen päätöksestä. Sopimus on uudistettu viimeksi 2018.

Sopimuksen johdannon mukaan työmarkkinasopimustoiminnan edellytysten ja onnistumisen kannalta oli ensiarvoisen tärkeää, että järjestörajariitoja ehkäistään ennalta ja että ne ratkaistaan tehokkaasti SAK:laisen ammattiyhdistysliikkeen sisällä sekä tarvittaessa myös yhdessä muiden työntekijäkeskusjärjestöjen kanssa. Sopimus- ja järjestörajariitojen ratkaisemisen ensisijaisena tavoitteena tuli olla aina jäsenten etu ja jäsenliittojen toimintaedellytysten kehittäminen. SAK:laisten liittojen menettelytapojen aikaansaamiseksi ratkaisevia asioita ovat työehtojen taso, työntekijöiden järjestäytyminen ja edustettavuus sekä arvio yritys- ja elinkeinorakenteen muutoksista. Tämän menettelytavan mukaisesti liitot sopivat menettelystä, jolla jäsenet ohjataan oikeaan liittoon. Lisäksi SAK:laiset liitot sitoutuvat sopimuksella yhteisesti hyväksytyihin menettelytapoihin tilanteissa, joissa työnantaja pyrkii yksipuolisesti toteutetuilla sopimusvaihdoksilla ja työnantajaliittomuutoksilla vähentämään perusteettomasti työntekijöiden työsuhte-etuja.

Sopimus kattaa työehtosopimusten soveltamisalamääräyksistä johtuvat sopimus- ja järjestörajaepäselvyydet sekä työnantajien yksipuolisesti toteuttamat sopimus- ja työnantaja-liittovaihdostilanteet. Menettelytavat, joihin liitot sopimuksessa sitoutuvat, kirjattiin seuraavasti.

1. "SAK:n jäsenliitot sitoutuvat kunnioittamaan liittojen solmimia työehtosopimuksia ja näissä sopimuksissa sovittuja soveltamisaloja.
2. Sopimusjärjestelmän vakautta uhkaavan ongelmatilanteen todennut liitto informoi välittömästi sitä tai niitä liittoja, joita asia koskee, sekä SAK:ta.
3. Sopimus- ja/tai järjestörajariidan osalliset (ja siihen todennäköisesti jatkossa mukaan ajautuvat) liitot selvittävät keskinäisellä yhteistyöllä:
 - a. Asiaan osalliset työntekijä- ja työnantajaliitot ja eri SAK:laisten liittojen edustavuuden suhteessa kyseenomaisiin työntekijöihin, muihin keskusjärjestöihin kuuluvat liitot ja muut mahdolliset tahot.
 - b. Sopimusalat, sopimusten laadun (esim. yleissitovat, normaalisitova, uusi sopimus), sopimusten piirissä olevien työntekijöiden lukumäärän ja muita keskeisiä työntekijöiden asemaan vaikuttavia seikkoja.
 - c. Mahdollisten muutosten aiheuttamat vaikutukset työntekijöiden sekä liittojen edunvalvontaan, sopimusjärjestelmän toimivuuteen ja olemassa olevien työehtosopimusten mahdollisen yleissitovuuden säilymiseen tai sen saavuttamiseen.
 - d. Keskeiset ja tiedossa olevat osapuolten näkemykset riidan kohteesta perusteluineen sekä mahdollisine ratkaisuehdotuksineen.
4. Asianosaiset liitot käynnistävät keskinäiset neuvottelut välittömästi ja pyrkivät sopimaan asian. Tässä tarkoituksessa:
 - a. Liitot selvittävät mahdollisuuden aikaansaada keskinäinen sopimus liittojen välillä sopimus- ja/tai järjestörajoista, liittyä uutena osapuolena sopimukseen tai toteuttaa toimivan sopimusjärjestelmän säilyttämiseksi SAK:n ja sen liittojen yhteisiä järjestöllisiä toimenpiteitä. Selvitystyölle tulee laatia aikataulu.
 - b. Liitot raportoivat reaaliaikaisesti SAK:ta neuvottelujen suunnitellusta ja toteutuneesta aikataulusta, niiden asiallisesta edistymisestä sekä ratkaisuihinsa perusteluineen.
 - c. Liitot pidättäytyvät, mikäli se on mahdollista oikeudenkäynnin edellytysten ja osallisten oikeusaseman vaarantumatta, käynnistämästä erillisiä oikeusprosesseja asian osalta, jotta neuvottelumahdollisuuden onnistumisen edellytyksiä ei tarpeettomasti heikennetä.
 - d. Mikäli liitot eivät pysty sopimaan käsiteltävää järjestörajaongelmaa sovituksessa aikataulussa, käynnistetään sovittelu SAK:n toimesta.

- e. SAK:lla on järjestöriidan sovittelu- ja neuvottelu- prosessin kaikissa vaiheissa oikeus pyytää osapuolet neuvotteluihin, joista ei voi kieltäytyä.”

Sopimukseen sisältyy myös periaatelinjauksia, joihin jäsenliitot ovat sitoutuneet. Näistä voitaneen mainita seuraavat:

- sopimusjärjestelmän yleisen vakauden ja toimintaedellytysten turvaaminen,
- työehtosopimusten soveltamisalamääräyksien vastaaminen sopimusjärjestelmästä ja toimialojen kehityksestä johtuvaa kehitystä,
- (liittojen) tosiasiallinen edustavuus työntekijöiden järjestäytymisen perusteella sekä
- uusiin sopimusaloihin ja sopimukseen liittyvistä neuvotteluista sekä jäsenhankintakampanjoista ja vastaavista tiedottaminen ko. aloja läheisesti edustaville liitoille ja SAK:lle.

Muutoinkin sopimus rakentuu pitkälti ennakkollisen toiminnan ja etukäteen tapahtuvan tiedottamisen periaatteelle. Esimerkiksi jäsenliittojen tulee tiedottaa asianomaisia liittoja ja SAK:ta niiden tietoon tulleista työnantajien hankkeista työehtosopimusten ja työnantajaliiton jäsenyyden vaihtamiseksi tai tällaisiin liittyvistä suunnitelmista. Lisäksi SAK ja sen jäsenliitot sitoutuvat neuvottelemaan keskenään ja informoimaan toisiaan etukäteen hankkeisiin liittyvistä järjestöllisistä ja oikeustoimista.

Aikaisempiin sopimusversioihin sisältyi myös mahdollisuus erillisen ratkaisutoimikunnan/-lautakunnan asettamiseen. Ajatus oli, että lautakunta voisi ratkaista järjestörajariita-asian ja että osapuolet sitoutuisivat kunnioittamaan toimikunnan päätöstä, vaikka se ei ollut juridisesti sitova. SAK:n jäsenliittojen vastustuksesta johtuen voimassa olevaan sopimukseen ei kuitenkaan ole tällaista mahdollisuutta sisällytetty. Sen sijaan sopimus rakentuu pitkälti jäsenliittojen vapaaehtoisesta osallistumisesta ja etukäteen tapahtuvan tietojen vaihdon varaan.

SAK:sta saatujen tietojen mukaan sopimuksen mukaiseen menettelyyn on joutunut viime vuosien aikana muutamia kymmeniä tapauksia. Tämän lisäksi SAK:hon on tullut lukuisia järjestö- ja sopimusrajoihin liittyviä yhteydenottoja ja kyselyjä, jotka ovat useimmissa tapauksissa selvinneet pelkällä osapuolten välisellä yhteydenpidolla ilman, että ne olisivat kehittyneet varsinaisiksi riidoiksi. Kuvaavaa näille tapauksille on ollut, että ne ovat esiintyneet järjestäytymättömässä työnantajakentässä, jotka eivät ole tulleet myöskään asianomaisen työnantajaliiton tietoon. Lopuksi on syytä korostaa sitä, että SAK:n sisäisessä konsiliaatiossa on ollut useimmissa tapauksissa kyse siitä, että rajariitoihin on ensin pyritty löytämään ratkaisu SAK:n jäsenliittojen kesken ennen kuin asian johdosta ollaan oltu yhteydessä työnantajaan tai muihin mahdollisiin osapuoliin.

6.5 SAK:n sisäinen konsiliaatio ja Ruotsin LO:n vastaava menettely

SAK:sta saatujen tietojen mukaan sen oman konsiliaatiomenettelyä valmisteltaessa kokemuksia käytiin myös hakemassa Ruotsin LO:sta, jossa vastaavaa käytäntöä oli ollut jo mitä ilmeisimmin 1990-luvulta lähtien, ja joka käytäntö oli todennäköisesti seuraus Ruotsin silloisen hallituksen suunnitelmista ratkaista rajariitoihin liittyvät tilanteet lainsäädäntöteitse. Ruotsissa tapahtunutta kehitystä on kuvattu jäljempänä.

Toisin kuin SAK:ssa jäsenliittojen välisten tes-rajariitosten ratkaiseminen LO:ssa perustuu LO:n sääntöihin ja niissä LO:n hallitukselle annettuun valtuutukseen ratkaista rajariita jäsenliittoja sitovalla tavalla. SAK:ssa menettely perustuu SAK:n hallituksen päätökseen eikä siihen sisälly mahdollisuutta, jonka mukaan SAK:n hallitus voisi ratkaista rajariidan jäsenliittoja sitovalla tavalla. Päinvastoin kehitys SAK:ssa on kulkenut toiseen suuntaan: menettely on täysin vapaaehtoista ja perustuu jäsenliittojen omiin päätöksiin joko sitoutua menettelyyn tai jättää se huomioon ottamatta.

Sekä LO:ssa että SAK:ssa on kuitenkin nähty hyvänä se, että tes-rajariitosten ratkaisemiseen liittyvät käytännöt ovat ennakkollisia, eli rajariidat pyritään ratkomaan ennen kuin ne kehittyvät konflikteiksi jäsenliittojen ja työnantajien välillä. Erityisesti LO:ssa on korostettu sitä, että LO:n jäsenliittojen on ratkaistava riidat keskenään ja noudattaen periaatetta, jonka mukaan työpaikalla on vain yksi LO:n jäsenliitto työehtosopimusosapuolena, kun on kyse LO:n jäsenliittoihin järjestäytyneistä työntekijöistä.

6.6 Keskusjärjestöjen välisen ja keskusjärjestöjen sisäisen konsiliaation käyttö jatkossa

Kuten edellä on jo todettu, keskusjärjestöjen välinen konsiliaatiomenettely ei tuottanut tuloksia, jotka olisivat vastanneet menettelylle asetettuja odotuksia. Konsiliaatioon vietyjen tapauksien määrä oli varsin pieni eikä niihin saatu käytännössä lopullista ratkaisua. Menettelyyn ei alunperinkään saatu mukaan kaikkia työmarkkinakeskusjärjestöjä eikä sen jatkamiselle mitä ilmeisimmin nähty enää perusteita, minkä vuoksi se jäi ajan myötä kuolleeksi kirjaimiksi.

SAK:n sisäinen ja sen jäsenliittoihin rajoittunut konsiliaatio on toiminut sikäli, että se on tarjonnut jäsenliitoille mahdollisuuden ennakolta käydä läpi tes-rajariitoihin liittyviä ongelmatilanteita. SAK:n sisäisen konsiliaation heikoksi kohdaksi on kuitenkin osoittautunut se, että se on perustunut jäsenliittojen vapaaehtoisuuteen: mikäli jäsenliitossa ei ole tunnettu luottamusta menettelyyn, se on käytännössä sivuutettu tai siihen ei ole oltu

valmiita panostamaan varsinkin tilanteissa, joissa rajariitaan osallisena on ollut toiseen keskusjärjestöön kuuluva liitto.

Selvitystyön kuluessa keskusjärjestöjen sekä viime vuosina tes-rajariitoihin osallisten ammattiliittojen ja työnantajyhdistysten edustajien kanssa käydyissä keskusteluissa ja haastatteluissa on selvästi tullut esiin, että konsiliaatiomenettely on mahdollinen vain, jos keskusjärjestöjen jäsenliitot ja -yhdistykset ovat valmiita sitoutumaan menettelyyn, eli käytännössä ovat valmiita antamaan keskusjärjestöille valtuudet tes-rajariidan sitovaan ratkaisemiseen.

Keskusjärjestöjen jäsenliittojen ja -yhdistysten piirissä ei kuitenkaan tällä hetkellä pidetä realistisena sitä, että tes-rajariitojen ratkaiseminen jätettäisiin keskusjärjestöjen tehtäväksi. Syyt tähän ovat monia alkaen työntekijäpuolella järjestöjen kokoihin liittyvistä ennakkoluuloista – pienet järjestöt pelkäävät isojen järjestöjen tulevan paremmin kuulluiksi – päätyen perustavaa laatua oleviin näkemyseroihin siitä, kuka edustaa mitäkin alaa tai ammattiryhmää ja siihen, millä perusteella alan järjestäytymisen ylipäätään tulisi tapahtua. Haasteena on myös se, että rajariidassa mukana voi olla jäsenliittoja eri työntekijäkeskusjärjestöistä. Toisaalta työnantajaliitoissa ei ole haluttu antaa keskusjärjestöille uutta konkreettisempaa roolia konsiliaatiomenettelyssä. Työnantajaliitoissa on kuitenkin pidetty edelleen hyvänä sitä, että keskusjärjestöt voivat tukea rajariidan osapuolia epävirallisesti, jos osapuolet tätä pyytävät. Näin on myös tapahtunut sovitteluissa vuosien varrella.

Edellä olevan perusteella selvitystyössä on tultu johtopäätökseen, jonka mukaan keskusjärjestöjen välisen konsiliaatio- tai muun vastaavan menettelyn saati keskusjärjestöjen sisäisten menettelytapojen edelleen kehittämiseksi ei nähdä perusteita esittää uusia toimia. Tämä ei tietenkään sulje pois sitä, että keskusjärjestöt päättäisivät näin tehdä jatkossa. Esimerkiksi mahdollisten tulevien tes-rajariitojen ennakoiminen työmarkkinoilla tapahtuvien muutosten johdosta voisi olla peruste keskusjärjestöjen välisen yhteistyön jatkamiselle. Saatujen tietojen mukaan keskusjärjestöjen välistä konsiliaatiomenettelyä koskeva sopimus on edelleen voimassa.

7 Katsaus muiden maiden sovittelu- järjestelmiin, rajariitatapauksiin ja pohdintoihin riitojen ratkaisemiseksi

Lähtökohtana sovitteluinstituutiolle niin Suomessa kuin muissa pohjoismaissa on, että sen avulla pyritään välttämään avoimia konflikteja ja lakkoja. Sovittelu tulee kyseeseen myös muissa Pohjoismaissa ensisijaisesti eturistiriidoissa, ei oikeusriidoissa³.

Kaikissa Pohjoismaissa on lakiin perustuva työtaistelun toimeenpanemista koskeva ennakoilmoitusvelvollisuus. Pohjoismaissa lähdetään pääsääntöisesti siitä, että sovittelu käynnistetään silloin, kun ennakoilmoitus työtaistelusta on annettu. Tästä on kuitenkin olemassa poikkeuksia.

Ruotsissa työmarkkinaosapuolet voivat keskenään sopia sovellettavasta neuvottelumenettelystä ja menettelyn aikatauluista, sovittelijoiden valitsemisesta ja heidän toimivallastaan. Ruotsin valtiollinen sovitteluinstituutti Medlingsinstitutet, joka luotiin vuonna 2000 tehdystä sovittelutoiminnan uudistuksessa, voi rekisteröidä tällaisen sopimuksen ennakolta. Tämä johtaa siihen, että mahdollisessa ristiriitatilanteessa noudatetaan sovittelun osalta osapuolten välistä sopimusta eikä sovitteluviranomainen voi määrätä sovittelijaa ilman osapuolten suostumusta⁴. Näistä sopimuksista merkittävin on teollisuusaloille (metalli-, elintarvike-, paperi- ja metsäteollisuus sekä kemianteollisuus) jo vuonna 1997 sovittu ja 2017 päivitetty Industriavtal. Sopimuksella sovittiin paitsi Ruotsin ns. palkanormista, jonka vientiteollisuus työmarkkinaneuvottelukierroksella määrittää, niin myös työtaistelutilanteita ja sovittelua koskevat menettelytavat (neuvottelujen aikataulut, miten nimetään sovittelijat, sovittelijoiden toimivalta ja miten ko. menettelytapoja koskeva sopimus on mahdollista irtisanoa).⁵

3 Bruun, s. 4.

4 Bruun, s. 12.

5 Bruun, s. 11–12.

Medlingsinstitutet arvioi vuonna 2019, että Ruotsin vajaasta 700 työehtosopimuksesta noin 400 on sellaisia, joihin osapuolet eivät ole sisällyttäneet erillisiä sovittelua koskevia sopimuksia, vaan sovittelu tapahtuu Medlingsinstitutetin toimesta.⁶

Medlingsinstitutetin päätehtävät ovat: vastata työriitojen sovittelusta, edistää hyvin toimivaa palkanmuodostusta sekä neuvoa ja tukea työmarkkinaosapuolia neuvottelu- ja sopimustoiminnassa. Medlingsinstitutetin myötä sovittelutoiminta sai merkittäviä lisätoimivaltuuksia mm. siten, että sovittelija voi kutsua osapuolet neuvonpitoon jo ennen kuin lakkovaroituksia on annettu. Lisäksi kiinnitettiin huomiota sovitteluinstituutin henkilöstöresursseihin. Neljän pysyvän sovittelijan lisäksi erityisesti liittotason riitoja varten on nimetty noin 30 erityissovittelijaa, jotka voivat tarpeen vaatiessa sovittaa tilanteita, joissa ammattiliitot vaativat solmittavaksi valtakunnallisia työehtosopimuksia. Näiltä sovittelijoilta edellytetään työmarkkina-asiantuntemusta mielellään soviteltavasta alasta. Riidan osapuolilla on myös mahdollisuus vaikuttaa siihen, ketkä riitaa sovittelevat. Pääsääntöisesti liittotason riitoja sovittelee kaksi sovittelijaa.⁷

Työriidan osapuolten suostumuksella Medlingsinstitutet voi aina nimetä sovittelijan. Ilman tällaista suostumusta sovittelija voidaan määrätä, jos on arvioitavissa, että työriidasta voi seurata työtaistelutoimenpiteitä tai jos työtaistelutoimenpiteet on jo aloitettu. Yleensä osapuolet ovat kuitenkin yhtä mieltä sovittelun tarpeellisuudesta.⁸

Sovittelu tulee kyseeseen Ruotsissa ja Tanskassa myös, kun ammattiliitto vaatii yrityskohtaisten työehtosopimusten solmimista järjestäytymättömien yritysten kanssa. Tällöin solmitaan usein ns. hängavtal eli liityntäsopimus, jolla alakohtaisen työehtosopimuksen keskeiset ehdot tulevat sovellettavaksi erillissopimuksen kautta.

Toinen sopimustyyppi, johon liittyviä riitatilanteita Ruotsissa myös sovittellaan, on ns. andrahandsavtal-tilanne, jolla tarkoitetaan sitä, että työnantajalla on jo työehtosopimus ja sopimuksen ulkopuolinen ammattiliitto vaatii toisen työehtosopimuksen solmimista. Tällöin työnantaja on sidottu kahteen eri työehtosopimukseen, joiden soveltamisalat ainakin osin ovat päällekkäisiä. Jälkimmäinen sopimus on kuitenkin toissijainen ensimmäiseen työehtosopimukseen nähden ja käytännössä sääntelee asioita, joista ensimmäisellä työehtosopimuksella ei ole jo määrätty. Andrahandsavtaliin sisältyy työrauhavelvoite.

6 Bruun, s. 13.

7 Bruun, s. 12 ja Ahtela, s. 14.

8 Ahtela, s. 14.

7.1 Tes-rajariidat Ruotsissa

Medlingsinstitutetin vuosiraporteista selviää, että rajariitoja ei ole Ruotsissa ollut vuosittain kovin montaa. Syyksi on arveltu se, että Ruotsissa on vallalla varsin selkeästi teollisuuslinjaperiaate ja se, että yksi työehtosopimus soveltuu koko henkilöstöryhmän työhön. Tilanne tes-rajariitojen osalta oli toinen 80-luvulla. Ruotsin silloinen hallitus oli tilannut selvityksen⁹ tes-rajariidoista (osana laajempaa työmarkkinaselvitystä) ja niihin kytkeytyvistä työtaistelutoimista. Tiettävästi selvitys ei kuitenkaan johtanut lainsäädäntömuutoksiin, mutta aiheutti muutoksia erityisesti palkansaajakeskusjärjestö LO:ssa (Landsorganisationen i Sverige) sen suhteen, miten ammattiliittojen välisiä rajariitakiistoja selvitetään keskusjärjestön sisällä kuten aiemmin tässä raportissa on todettu.

Selvityksen mukaan niin työnantaja- kuin työntekijäpuoli olivat samaa mieltä siitä, että sopimusosalalla tulisi olla pääsääntöisesti vain yksi työehtosopimus. Tämä ei kuitenkaan täysin toteutunut. TES-rajariidat olivat koskeneet sitä, millä yhdistyksellä oli toimivalta /sopimusosoikeudet kullakin toimialalla.

Selvityksen mukaan monet ammattiliitot olivat tehneet rajasopimuksia rajariitojen estämiseksi. Rajasopimukset olivat koskeneet pääsääntöisesti saman keskusjärjestön sisällä olevia ammattiliittoja, mutta niitä oli myös tehty eri keskusjärjestöihin kuuluvien liittojen välillä. Sopimuksista puuttui kuitenkin usein mekanismit riitojen ratkaisemiseksi, mutta joissain oli kuitenkin maininta esimerkiksi siitä, että riidat käsitellään toimialaliittojen yhteisessä komiteassa.

Se, että tietyt rajakiistat olivat olleet erityisen vaikeita ratkaista ja niihin liittyi työtaistelutoimia, johtuu selvityksen mukaan usein siitä, että työnantaja vastustaa tiukasti sitä, että samalle toimialalle solmittaisiin useita työehtosopimuksia.

Rajariidat olivat liittyneet 1980-luvulla usein työnantajan toiminnan muutoksiin, esimerkiksi tuotannon muutoksiin teknologian kehittymisen myötä tai työnantajan järjestäytymisessä tapahtuviin muutoksiin tai yritysten toimintojen ulkoistuksiin tai työntekijäpuolen riitaisuuksiin, jotka johtuivat ideologisista tai järjestöpoliittisista syistä. Selvityksessä todettiin, että osa ammattiliittojen välisistä riidoista juontaa pitkälle historiaan ja liittyivät tilanteisiin, joissa osapuolina olevat yhdistykset olivat niin vahvassa eturistiriidassa, että yhteistyö niiden välillä ei kerta kaikkiaan ollut mahdollista. 1980-luvun rajariidat Ruotsissa olivat keskusjärjestöjen sisällä, ei niiden välillä.

9 Statens Offentliga Utredning, SOU 1988:48

Selvityksessä viitattiin Ruotsin vuoden 1975 työoikeuskomiteaan, joka kiinnitti aikanaan mietinnössään¹⁰ huomiota sellaisiin työtaistelutoimiin, jotka kohdistuivat jo voimassa oleviin työehtosopimusalueisiin. Komitean mukaan työmarkkinoiden kehitys oli johtanut uudentyypisiin rajakiistoihin, jotka olivat saaneet vakavan luonteen. Komitean mukaan oli tarve analysoida ongelmia tarkemmin ja pohtia sen perusteella tehokkaampaa järjestelmää. Komitea ilmaisi tukensa sille, että kilpailevien liittojen väliset rajariidat ratkaistaisiin ilman työtaistelutoimia. Tämä toimisi ainakin silloin, kun ammattiliitot kuuluivat samaan keskusjärjestöön. Keskusjärjestöjen merkitystä edistää rauhanomaisia ratkaisuja ei komitean mukaan pitänyt aliarvioida.

Vuoden 1975 työoikeuskomitea harkitsi myös työtaistelujen kieltämistä rajariitatilanteissa, joissa hyökättiin jo ennestään voimassa olevalle työehtosopimusalueelle. Komitea oli pohjittanut mm. työtaisteluiden yleistä kieltämistä tiettyihin tarkoituksiin tai tilanteisiin, kieltoa vain sympatiatoimille ja vaatimusta tietystä edustavuudesta työtaistelutoimien edellytyksenä. Komitea ei lopulta päätenyt kuitenkaan ehdottamaan työtaistelukieltota.

Vuoden 1988 selvitys jatkoi rajariitatilanteiden ja niihin liittyvien työrauhahäiriöiden pohdintaa. Mikäli työtaistelukieltota harkittaisiin, sitä ei voitaisi selvityksen mukaan rajoittaa pelkästään jo tehtyjen työehtosopimusten suojeluun, vaan sen olisi katettava rajakiistat laajemmassa merkityksessä mm. sen takia, että rajariidoissa ei ole aina kyse vain kilpailevista työehtosopimuksista.

Selvityksessä todettiin myös, että mahdolliset työtaistelukiellot eivät kuitenkaan edelleenkään ratkaise itse kiistoja. Järjestelyä, jossa samaan keskusjärjestöön kuuluvien ammattiliittojen välillä ei olisi sallittua ryhtyä rajakiistoissa taistelutoimiin, pidettiin selvityksessä hyvänä. Selvityksessä todettiin, että keskusjärjestötasolla kieltota ryhtyä työtaistelutoimiin edellyttäisi luonnollisesti rajariidan käsitteen tarkempaa määrittelyä. Selvityksessä pohdittiin myös pakollisen välimiesmenettelyn luomista ratkaisemaan rajariitoja. Tätä työmarkkinaosapuolet kuitenkin vastustivat.

7.2 Muutama esimerkki Ruotsin rajariidoista

Göteborgin satamalakko¹¹ 2019

Keskusjärjestöihin kuulumaton Svenska Hamnarbetareförbundet oli edustavin ammattiliitto Göteborgin satamassa. Satamatyöntekijöitä koskevan valtakunnallisen

10 SOU 1975:1

11 Medlingsinstitutet Årsrapport 2019, s. 37-40.

työehtosopimuksen osapuolena oli kuitenkin Ruotsin LO:hon järjestäytynyt Svenska Transportarbetareförbundet. Sopimusta sovellettiin myös Göteborgin satamassa.

Vuonna 2012 Göteborgin satamassa aloitti toimintansa tanskalainen APM Terminals -niminen yhtiö. Svenska Hamnarbetareförbundet:n kanssa oli perinteisesti neuvoteltu paikallisesti ja ammattiliitolla oli ollut oikeus nimittää satamaan mm. työsuojeluvaltuutettu. Vuonna 2015 tilanne muuttui, kun työnantaja muutti näkemyksensä mm. Hamnarbetareförbundet:n työsuojeluvaltuutetun asemasta. Tilanne kärjistyi vuonna 2016 työtaistelutoimiin ja myös Medlingsinstitutetin sovittelijoita pyydettiin apuun. Koska Hamnarbetareförbundet oli edustavin satamassa, mutta ei valtakunnallisen työehtosopimuksen osapuoli, sitä ei sitonut voimassa olevaan työehtosopimukseen perustuva työrauhavelvoite.

Vuonna 2017 tilanne kärjistyi uudestaan lakkoon, minkä lisäksi Hamnarbetareförbundet järjesti mm. hakusaartoja ja pyrki jarruttamaan vuokratyövoiman käyttöä. Kun samana vuonna valtakunnallinen satama-alan sopimus oli päättymässä, Medlingsinstitutetin sovittelijat esittivät, että Hamnarbetareförbundet:sta tulisi valtakunnallisen työehtosopimuksen osapuoli, jolloin Göteborgin sataman tilanne saataisiin rauhoittumaan. Tämä ei käynyt kuitenkaan Transportarbetareförbundet:lle.

Toukokuussa 2017 työnantaja toimeenpani työsulun vastauksena Hamnarbetareförbundet:n erilaisiin työtaistelutoimiin. Kuukausi työsulun jälkeen työnantaja ilmoitti, että 160 Hamnarbetareförbundet:iin järjestäytyntä satamatyöntekijää tullaan irtisanomaan. Samoihin aikoihin Medlingsinstitutetin sovittelijat pyysivät vapautusta työtehtävistään todeten, että he eivät pystyneet selvittämään riitaa.

Vuonna 2019 tilanne kärjistyi uudelleen. Tähän oli johtanut se, että eri Ruotsin satamat olivat irtisanoneet 2018 paikallisia sopimuksia, joita oli tehty Hamnarbetareförbundet:n kanssa. Hamnarbetareförbundet ilmoitti lukuisista lakoista tammi-helmikuussa 2019. Se halusi oman vastaavan työehtosopimuksen kuin satamat olivat solmineet Transportarbetareförbundet:n kanssa.

Lakkoja ja muita työtaistelutoimia kuten boikotteja kohdistui useisiin Ruotsin satamiin. Satamat vastasivat lakkoihin työsuluilla. Medlingsinstitutet ryhtyi sovitteluun riitaa tammikuussa 2019. Sovittelija antoi tammi-helmikuussa kaksi sovintoesitystä, jotka molemmat Hamnarbetareförbundet hylkäsi. Liitto ilmoitti samalla uusista lakoista ja muista työtaistelutoimista helmikuun lopussa ja maaliskuun alussa. Tähän satamatyönantajat vastasivat ilmoittamalla pitkästä työsulusta, jonka oli tarkoitus alkaa maaliskuussa ja kestää toukokuun loppuun asti. Maaliskuun alussa osapuolet hyväksyivät sovintoesityksen, jolla satamat suostuivat tietyin ehdoin solmimaan oman työehtosopimuksen Hamnarbetareförbundet:n kanssa. Yksi ehdoista oli, että työehtosopimus oli ns. andrahandsavtal ja tietyiltä osin yhdenmukainen satama-alan valtakunnalliseen työehtosopimukseen kanssa.

Svenska Elektrikerförbundet SEF:n rajariidat¹² 2020

Svenska Elektrikerförbundet SEF:n (Ruotsin sähköliiton) molemmissa rajariidoissa kyse oli työnantajista, jotka olivat jo sidottuja johonkin työehtosopimukseen. Toisessa tapauksessa yrityksen toiminta koostui aurinkopaneelien myynnistä ja asentamisesta. Yritys oli solminut työehtosopimuksen keskusjärjestöön kuulumattoman työntekijäjärjestön kanssa. Työnantaja teki riidassa lopulta SEF:n kanssa liityntäsopimuksen, jonka luonne oli toissijainen työnantajaa jo sitovaan työehtosopimukseen nähden.

Toinen SEF:n riita koski yritystä, joka myi ja asensi kotihälyttimiä. Yritys oli järjestäytynyt Turvallisuusyritysten työnantajaliittoon ja sovelsi henkilöstöönsä toimihenkilösopimusta, joka ei ollut SEF:n näkemyksen mukaan oikea sopimus siihen työhön, jota yrityksessä tehtiin. Sen sijaan SEF:n mukaan työhön olisi pitänyt soveltaa hälytys- ja turvallisuustekniikkaa koskevaa työehtosopimusta, jossa SEF oli yhtenä sopijaosapuolena. Työnantajan mielestä sovellettava toimihenkilösopimus soveltui kaikkeen yrityksessä tehtävään työhön. SEF ilmoitti aloittavansa vaatimustensa tueksi tukityötaistelut sähköasennusalan ja energia-alan yrityksissä. Riita ratkaistiin lopulta siten, että osapuolet sopivat noudattavansa osin hälytys- ja turvallisuustekniikkaa koskevaa työehtosopimusta.

7.3 Ruotsin lainsäädäntöuudistus 2019

Ruotsissa työehtosopimuksen sopimusosapuolet ja niiden jäsenet ovat sidottuja työrauhavelvoitteeseen työehtosopimusten voimassa ollessa. Göteborgin satamasta alkaneiden työtaisteluiden seurauksena Ruotsin yhteistoimintalakia (Lag om medbestämmande i arbetslivet, 1976:580) muutettiin 1. elokuuta 2019 alkaen. Muutoksen keskeinen kohta oli se, että työntekijä, joka ei ole sidottu työehtosopimukseen työntekijäliiton jäsenyyden kautta, voi ryhtyä työtaistelutoimiin työnantajaa kohtaan, jota työehtosopimus sitoo, vain, kun työtaistelutoimi on päätetty työntekijän ammattiliiton toimesta, työtaistelu tähtää työehtosopimuksen aikaansaamiseen, asiasta on ensin neuvoteltu työnantajan tai työnantajaa edustavan työnantajaliiton kanssa ja tavoiteltava työehtosopimus ei syrjäytä työnantajaa jo sitovaa työehtosopimusta. Lisäksi työtaistelutoimille, jotka koskivat oikeusriitoja, asetettiin yleinen kieltö.

7.4 Muiden maiden käytäntöjä

Tanskassa on lakiin perustuva työriitojen sovittelujärjestelmä (Statens Forlinginstitution). Sen kokoonpano on pääsovittelijan lisäksi kolme varsinaista sovittelijaa ja viisi

¹² Medlingsinstitutet Årsrapport 2020, s. 58–59.

apulaissovittelijaa. Lähtökohtana sovittelutoiminnalle on ollut jo vuodesta 1910 lähtien se, että sovittelutoiminta kytkeytyy eturistiriitoihin, jotka liittyvät työehtosopimuksia koskeviin neuvotteluihin ja niiden syntyyn. Sovitteluprosessi käynnistyy Tanskassa ensi sijassa työtaistelua koskevan ennakoilmoituksen antamisella, mutta sen voi myös käynnistää sovittelijan aloitteesta tai, kun osapuoli tai molemmat osapuolet sitä pyytävät.

TES-rajariitoja esiintyy myös Tanskassa. Tyypillisessä tilanteessa yritys on tehnyt työehtosopimuksen sellaisen ammattiliiton kanssa, joka ei ole järjestäytynyt Tanskan työntekijäkeskusjärjestö FH:n (Fagbevaegelsens Hovedorganisation) ja ammattiliitto, joka kuuluu keskusjärjestöön, vaatii omaa sopimusta yrityksen kanssa. Mikäli asiaan liittyy työtaistelun uhka työnantaja voi viedä asian työtuomioistuimeen. Sovittelija ei käsittele näitä riitoja. Työtuomioistuin ottaa kantaa siihen, onko työtaistelutoimi tilanteessa oikeutettu vai ei.

Myös Tanskassa työmarkkinakeskusjärjestön sisällä voi olla menettelytapoja rajariitatilanteisiin. FH:n jäsenliittojen kesken on yleensä tehty sopimuksia siitä, kenellä järjestön sisällä on oikeus vaatia alalla/yrityksessä työehtosopimusta.¹³

Saksassa on säädetty työriitojen sovittelua koskeva laki, jonka mukaan valtiolliset sovintopalvelut ovat niiden työmarkkinaosapuolten käytettävissä, jotka sitä toivovat. Käytännössä valtion alueellisia sovittelijoita käytetään harvoin, koska eri alojen työmarkkinajärjestöt ovat alakohtaisesti sopineet, miten sovittelu toteutetaan. Tämä mm. siksi, että valtiollinen sovittelu ei edellytä ennakoilmoitusta työtaistelusta ja perustuu täydelliseen vapaaehtoisuuteen. Työmarkkinajärjestöt ovat sopineet mm. sovittelulautakuntien asettamisesta tilanteissa, joissa ei päästä sopuun uudesta työehtosopimuksesta.¹⁴

Saksassa on perinteisesti noudatettu teollisuuslinjaperiaatetta, jonka mukaan työpaikalla sovelletaan yhtä alakohtaista/yrityskohtaista työehtosopimusta. Poikkeuksena ovat olleet eräät ammattikohtaiset työehtosopimukset. Vuonna 2010 työtuomioistuin kuitenkin linjasi, että työpaikalla voi olla sovellettavissa useampikin työehtosopimus. Ratkaisu herätti huolta, koska sen epäiltiin vauhdittavan työehtosopimuskentän pirstaloitumista. Kuitenkin vuonna 2015 säädetty laki palautti teollisuuslinjaperiaatteen. Lain perusteluissa todettiin, että lainsäätäjällä on oikeus puuttua työmarkkinaosapuolten autonomiaan laatimalla lainsäädännölliset puitteet, jotka turvaavat järjestelmän toimintakyvyn. Työpaikoilla noudatetaan siten pääsääntöisesti sitä työehtosopimusta, jonka piirissä enemmistö työpaikan työntekijöistä on.¹⁵

13 Martin Steen Kabongo, underdirektor, DA Dansk Arbejdsgiverforening, haastattelu

14 Bruun, s. 16-17.

15 Ahtela, s. 27-28.

8 Ehdotukset

8.1 Työriitojen sovittelujärjestelmä

Vapaaehtoinen sovittelu

Työriitalain 1 §:n mukaan valtakunnansovittelijan virka on olemassa työmarkkinoiden toimivuuden edistämiseksi ja työriitojen sovittelua varten. Sovittelijan tehtäviä on avattu lain 3 §:ssä toteamalla, että valtakunnansovittelijan on 1) pyrittävä yhteistoiminnassa työmarkkinajärjestöjen kanssa edistämään työnantajien sekä työntekijöiden ja virkamiesten sekä niiden järjestöjen välisiä suhteita, 2) toimittava osapuolten pyynnöstä puheenjohtajana työehto- ja virkaehtosopimusten aikaansaamista koskevissa neuvotteluissa tai määrättävä sovittelija toimimaan puheenjohtajana, 3) huolehdittava työriitojen sovittelusta koko maassa ja tarvittaessa määrättävä sovittelija suorittamaan määrättyä sovittelutehtävää joko itsenäisesti tai valtakunnansovittelijan avustajana ja 4) suoritettava muut valtioneuvoston antamat tehtävät.

Huolimatta siitä, että valtakunnansovittelijan tehtävät on määritelty varsin yleisellä tasolla, käytännössä valtakunnansovittelijan tehtävien ydinalueeseen on perinteisesti katsottu kuuluvan työrauhan ylläpitäminen sovittamalla työriitoja, joiden johdosta on annettu työriitalain 7 §:n mukainen ilmoitus työtaisteluun ryhtymisestä. Lain 9 §:n mukaan valtakunnansovittelija voi ryhtyä asian vaatimiin toimenpiteisiin, jos hänen tietoonsa on tullut työriita, joka vaarantaa työrauhaa mutta jonka johdosta ei ole annettu 7 §:n tarkoittamaa ilmoitusta. Toimiiin ryhtyminen tällaisten työriitojen johdosta jää kuitenkin valtakunnansovittelijan harkintaan. Sen sijaan ensin mainituissa työriidoissa, joiden johdosta on annettu ilmoitus työtaisteluun ryhtymisestä, valtakunnansovittelijalla ei ole harkintavaltaa: hänen on ryhdyttävä viipymättä tarkoituksenmukaisiksi katsomiinsa toimenpiteisiin riidan sovittelemiseksi.

Valtakunnansovittelijan toimistosta saatujen tietojen perusteella viimeisen kolmen vuoden aikana sovittelussa olleista riidoista noin 17 % oli tes-rajariidoiksi tunnistettavia työriitoja. Lukumäärä kertoo kuitenkin vain sen, kuinka suuri tes-rajariitojen osuus on ollut valtakunnansovittelijan tietoon ja sovitteluun asti edenneistä tapauksista. On varsin todennäköistä, että huomattavan suuri osa tes-rajariidoista ei koskaan tule valtakunnansovittelijan toimiston tietoon, vaan ratkaistaan muulla osapuolten keskinäisiin neuvotteluihin perustuvalla tavalla tai jäävät vaille ratkaisua. Varsinaista tilastotietoa ei ole siitä, kuin paljon käytännössä esiintyy tes-rajariitoja, joihin liittyy työtaistelutoimia, joista ei tehdä työriitalain tarkoittamaa ilmoitusta tai ,vaikka ilmoitus tehdään, eivät johda varsinaiseen sovitteluun riidan sopimisen tai työtaistelun raukeamisen johdosta.

Haastatteluissa, joita selvitystyön kuluessa on tehty viime vuosina esiintyneiden tes-rajariitojen osapuolten kesken ja työmarkkinajärjestöjen edustajien kanssa, on tullut selkeästi esiin, että mahdollisuus valtakunnansovittelijan johtamaan sovitteluun tes-rajariidoissa on ollut pelkästään myönteinen asia siitä riippumatta, onko sovittelu johtanut riidan ratkaisuun vai ei. Ongelmalliseksi sen sijaan on nähty se, että sovitteluprosessin aloittaminen edellyttää käytännössä työtaisteluvaroituksen jättämistä. Työtaisteluun ryhtyminen taas ei välttämättä ole aina koettu riidan osapuolten etuja edistäväksi, miksi siihen ei ole haluttu turvautua. Tällaisessa tilanteessa valtakunnansovittelijan johtamaan sovitteluun turvautuminen on jäänyt täysin valtakunnansovittelijan harkintaan. Ylipäätään se, että valtakunnansovittelija aloittaisi tällaisessa riidassa sovitteluun tähtäävät toimet, edellyttää osapuolten yhteydenottoa ja uhkaa työrauhan vaarantumisesta.

Haastatteluissa on tullut myös esiin työmarkkinaosapuolten yhteinen halu ja tarve valtakunnansovittelijainstituution edelleen kehittämiseksi siten, että sovitteluun voitaisiin turvautua myös muissa kuin työrauhaa uhkaavissa työriidoissa. Tällainen vaihtoehto vapaaehtoiseen sovitteluun turvautumisesta voisi olla merkittävä askel riitojen ratkaisemiseksi ilman työtaistelu-uhkaa.

Valtakunnansovittelijan toimivaltuuksien lisääminen muiden kuin työtaistelu-uhan sisältävien työriitojen osalta voisi tuoda mukanaan myös täysin uuden ulottuvuuden valtakunnansovittelijan toimiston toimintaan samoin kuin uuden näkökulman suomalaisen työmarkkinajärjestelmän ja toimivamman sopimuskulttuurin kehittämiseen.

Selvityshenkilöt esittävätkin, että työriitalakia täydennetään siten, että siihen lisätään vapaaehtoista sovittelua koskevat säännökset siten, että valtakunnansovittelijalle asetetaan velvollisuus ryhtyä sovitteluun työriitaa sen osapuolen tai osapuolten pyynnöstä myös muissa tilanteissa kuin niissä, joissa on olemassa joko konkreettinen työtaistelu-uhka tai sellaisen uhan vaara.

Muutos voitaisiin toteuttaa esimerkiksi siten, että lain 9 §:ään tehdään seuraava lisäys:

9 § (29.5.2009/354) Saatuaan 7 §:ssä edellytetyn ilmoituksen *tai kun työriidan osapuoli tai osapuolet sitä pyytävät*, valtakunnansovittelijan tai tämän määräämän tulee viipymättä ryhtyä tarkoituksenmukaisiksi katsomiinsa toimenpiteisiin riidan sovitteluun. Muulloinkin, kun valtakunnansovittelijan tietoon on tullut työriita, joka vaarantaa työrauhaa, valtakunnansovittelija voi ryhtyä asian vaatimiin toimenpiteisiin.

Harkittavaksi olisi myös syytä ottaa se, että lain 16 §:ään lisätään työriidan osapuolten mahdollisuus harkita sovitteluun turvautumista myös sellaisessa riita-asiassa, joka kuuluisi

työtuomioistuimen tai välimiesten ratkaistavaksi. Tällainen muutos olisi mahdollista toteuttaa esimerkiksi seuraavasti:

16 § (17.12.1993/1179) Tätä lakia ei sovelleta sellaiseen työehto- tai virkaehtosopimusta koskevaan riita-asiaan, joka kuuluu työtuomioistuimen käsiteltäviin tai joka sopimuksen mukaan on välimiesten ratkaistava, *elleivät riidan osapuolet yhteisesti toisin päättä*. Sovittelijan on saatuaan selvityksen riidan sanotunlaisesta luonteesta ilmoitettava tästä riitapuolille.

Jotta riidan osapuolten aloitteesta tapahtuvalle vapaaehtoiselle sovittelulle voitaisiin varata mahdollisuus onnistua, olisi myös syytä harkita harkinta-ajan asettamista sille, koska osapuolet voivat ryhtyä työtaistelutoimiin sovittelun aikana. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi siten, että lain 7 §:ään lisätään uusi 2 momentti seuraavasti:

7 § (29.5.2009/354)

Mikäli sovittelu on aloitettu 9 §:n mukaisen osapuolten pyynnön perusteella, työnsisäilyksen toimeenpanemiseen ei saa työriidan vuoksi ryhtyä ennen kuin kaksi kuukautta on kulunut sovittelun aloittamista koskevan pyynnön esittämisestä, ellei valtakunnansovittelija ole todennut sovittelun päättyneen tai elleivät osapuolet ole yhdessä todenneet sovittelun päättyneen ennen tätä.

Kuinka suuressa mittakaavassa muutokset johtaisivat valtakunnansovittelijan toimiston työmäärän ja sovitteluun tulevien työriitojen lisääntymiseen, jää nähtäväksi. Kysymys on pitkälti kulttuurin muutoksesta ja sen sisäistämisestä, että valtakunnansovittelijan toimiston palveluihin turvautuminen ei edellytä ilmoitusta työtaistelun toimeenpanemisesta eikä työtaistelun uhan vaaraa. Mikäli muutos aiheuttaisi sovitteluun tulevien tapausten määrän lisääntymistä, siitä aiheutuva välitön lisätyövoiman tarve olisi mahdollista hoitaa turvautumalla työriitalain 1 §:n ja työriitojen sovittelusta annetun valtioneuvoston asetuksen 349/2009 mukaiseen mahdollisuuteen määrätä sivutoimisia sovittelijoita tai palauttamalla aikaisempi mahdollisuus tilapäisten sovittelijoiden käyttämiseen.

Sovitteluun liittyvä valmistelu

Sovittelun onnistumiseen vaikuttaa merkittävässä määrin sovittelijan ammattitaito, kokemus ja soviteltavan asian tuntemus. Ehkä suuremmassa määrin kuin valtakunnansovittelijan tai sovittelijan kyky ja taito sovitella asiaa, sovittelun menestykselliseen lopputulokseen vaikuttaa riidan osapuolten halu ja pyrkimys löytää riitaan ratkaisu sekä valmius omien vaatimusten ja päämäärien uudelleenmuotoilemiseen ja kompromissien

tekemiseen. Ilman tällaista pyrkimystä ja halua taitavankaan sovittelijan mahdollisuudet sovun synnyttämiseen ovat vähäiset.

Selvitystehtävän kuluessa on lukuisista lähteistä tuotu esiin tarve varsinaisen sovitteluprosessin kehittämiseksi. Työriitalaki ei sisällä juurikaan sovittelun kulkuun liittyviä menettelyllisiä säännöksiä. Lain mukaan riidan osapuolilla on velvollisuus saapua sovitteluun ja velvollisuus antaa sovittelijalle hänen tarpeelliseksi katsomansa tiedot (10 §). Lisäksi sovittelijan on, otettuaan perusteellisesti selkoa riidasta ja sen arvosteluun olennaisesti vaikuttavista seikoista sekä riitapuolten vaatimuksista, koetettava saada riitapuolet täsmällisesti määrittelemään riitakohdat ja rajoittamaan ne mahdollisimman vähiin sekä pyrittävä johtamaan riitapuolet sovintoon lähinnä heidän omien ehdotustensa ja tarjoustensa perusteella, joihin sovittelijan on ehdotettava sellaisia myönnytyksiä ja tasoituksia, mitä tarkoituksenmukaisuus ja kohtuus näyttävät vaativan (11 §). Sovittelijan mahdollisuudesta käyttää sovittelussa asiantuntijoita sekä tehdä sovintoehdotuksia säädetään lain 12 ja 13 §:ssä.

Ainoiksi riidan osapuolten velvollisuuksiksi jää työriitalain valossa velvollisuus saapua sovitteluun ja velvollisuus antaa sovittelijalle hänen pyytämänsä tiedot. Lainsäädäntö ei tunne, toisin kuin tiukemmin säännellyissä oikeudellisissa prosesseissa, osapuolten velvollisuutta esittää vaatimuksensa ja kantansa jäsennellysti ennen sovittelun aloittamista tai sen kuluessa. Erityisesti sovittelijoiden taholta kuultuna kritiikkinä onkin usein esitetty se, että riidan osapuolet tulevat sovitteluun täysin valmistautumatta ja joissain tilanteissa jopa ilman, että vastapuolelle edes on esitetty omia vaatimuksia ja näkemyksiä. On selvää, että tällainen asennoituminen sovitteluprosessiin ei edesauta sen menestyksellistä toteutumista.

Selvityshenkilöt ovatkin päätyneet esittämään, että työriitojen sovittelua koskevaan lakiin lisättäisiin riidan osapuolten velvollisuus toimittaa valtakunnansovittelijalle selvitys työriidan sisällöstä ja kohteesta sekä selvitys osapuolten riidassa esittämistä vaatimuksista ja kannoista. Selvitykset tulisi toimittaa valtakunnansovittelijan asettamassa määräajassa ennen sovittelun alkamista. Koska kyse on pitkälti työmarkkinaosapuolten välisten eturistiriitojen ratkaisemisesta, liian tiukkojen muotovaatimusten asettaminen selvitysten toimittamiselle ei liene mahdollista samalla tavalla kuin tuomioistuinprosessissa. Näin ollen jäisi pitkälti valtakunnansovittelijan harkittavaksi, millaisessa muodossa ja kuinka laajalti selvityksiä on esitettävä.

Lisäys voitaisiin toteuttaa esimerkiksi muuttamalla lain 10 § kuulumaan seuraavasti:

10 § Sovittelijan on, kun hän katsoo sen asianmukaiseksi tai kun riitapuoli pyytää, kutsuttava riitapuolet neuvotteluihin. Neuvotteluissa sovittelija toimii puheenjohtajana ja määrää, millä tavoin ja missä järjestyksessä riitakohdat on käsiteltävä.

Riitapuoli saapukoon sovittelijan määräämään neuvottelutilaisuuteen tai lähettäkseen siihen edustajansa sekä antakoon sovittelijalle *määräaikaan mennessä selvityksen riidan kohteesta ja sisällöstä ja asiassa esittämistään vaatimuksista sekä muut sovittelijan tarpeelliseksi katsomat tiedot*. Riitapuoli voi asettaa ehdon, ettei annettuja tietoja ilman hänen lupaansa saa muille ilmaista.

Ennen neuvottelujen aloittamista tai niiden kestäessä sovittelija voi alistaa riitapuolten harkittavaksi, eikä aiotun työtaistelun aloittamista olisi siirrettävä siihen asti kunnes sovittelun tulos on saatu selville.

8.2 Mahdollisuus tulla kuulluksi työtuomioistuimessa

Oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetun lain (646/1974) 12 §:n mukaan työehtosopimusta koskevissa asioissa kanteen työtuomioistuimessa panee vireille ja sitä ajaa työehtosopimukseen osallinen yhdistys tai työnantaja. Osallinen yhdistys toimii kantajana myös sen jäsenenä olevien ja sen johdosta työehtosopimukseen sidottujen työnantajien ja työntekijöiden puolesta. Nämä eivät voi olla kantajina, ellei osoiteta, että sopimukseen osallinen yhdistys on antanut siihen luvan tai kieltäytynyt panemasta kannetta vireille tai sitä ajamasta.

Työehtosopimuslain 4 §:n 2 momentin tarkoittaman tilanteen osalta laissa on erikseen säädetty, että työehtosopimukseen osallinen työntekijöiden tai toimihenkilöiden yhdistys ajaa kannetta työtuomioistuimessa myös niiden työntekijöiden ja toimihenkilöiden puolesta, jotka eivät ole työehtosopimukseen sidottuja, mutta joiden kanssa tekemissään työsopimuksessa työnantaja on velvollinen noudattamaan työehtosopimuksen määräyksiä. Kanteeseen vastaa työehtosopimukseen osallinen yhdistys tai työnantaja, yhdistys sekä omasta puolestaan että niiden puolesta, jotka sen tekemän työehtosopimuksen johdosta ovat siihen sidotut. Kanteeseen, joka koskee työehtosopimuslain 7 §:n soveltamista¹⁶, vastaa asianomainen työnantaja, työntekijä tai toimihenkilö henkilökohtaisesti.

Lain 13 §:ssä on vastaavat säännökset siitä, kuka voi esiintyä kantajana ja vastaajana virkaehtosopimusta tai kunnallista virkaehtosopimuslakia koskevissa asioissa. Säännökset ovat pääsääntöisesti vastaavat kuin mitä työehtosopimusten osalta on säädetty.

Lain 12 §:n 3 momentin mukaan yhdistys, työnantaja, työntekijä tai toimihenkilö, jota vastaan kanteessa tehdään vaatimuksia, on myös kutsuttava asiassa kuultavaksi.

¹⁶ Työehtosopimuslain 7 § koskee työehtosopimuksen tietensä rikkomisen johdosta maksettavaa hyvityssakkoa.

Virkaehtosopimuksia koskevissa asioissa taas on lain 13 §:n 3 momentissa säädetty, että se, jota vastaan kanteessa tehdään vaatimuksia, on kutsuttava myös aina itse asiassa kuultavaksi. Erikseen on lisäksi säädetty, että kuultavaksi kutsutulla on työtuomioistuimessa puhevalta sekä oikeus käyttää todistuskeinoja.

Edellä kuvattujen säännösten soveltaminen työehtosopimusten rajariitoja koskevissa tilanteissa on ongelmallista. Selvää on, että työehtosopimukseen osallisilla työnantajien ja työntekijöiden yhdistyksillä on mahdollisuus panna työtuomioistuimessa vireille kanne, jossa vaaditaan vahvistusta sille, että niiden tekemää työehtosopimusta on sovellettava työnantajayhdistyksen jäsenyrityksessä. Sama koskee sopimukseen sidottuja työnantajia ja työntekijöitä, jos ”sopimukseen osallinen yhdistys on antanut siihen luvan tai kieltäytynyt panemasta kannetta vireille tai sitä ajamasta.”

Mikäli osapuolten välillä ei ole voimassa työehtosopimusta, eli työnantaja tai työnantajaa edustava työnantajayhdistys ei ole osallisena ko. työtä koskevassa työehtosopimuksessa, kanteen vireille paneminen työtuomioistuimessa ei ole mahdollista. Vastaavasti työnantajan palveluksessa olevia työntekijöitä edustava työntekijäyhdistys ei voi panna vireille työtuomioistuimessa kannetta, jossa se vaatisi vahvistettavaksi, että työntekijöiden tekemään työhön olisi sovellettava työehtosopimusta, jossa työnantajaosapuolena on muu työnantaja tai työnantajayhdistys.

Vallitsevaa tulkintaa siitä, että työtuomioistuinprosessissa ei ole mahdollista kuulla työehtosopimusten rajariitatapauksissa kaikkia riidan ”osapuolia”, on pidettävä epäkohtana, mikä on myös tullut selkeästi esiin selvitystyön kuluessa. Millainen vaikutus kaikkien osapuolten kuulemisella olisi työtuomioistuinmenettelyn lopputulokseen, riippuu olennaisesti siitä, mitä kanteessa on vaadittu ja millaisia työehtosopimussidonnaisuuksia osapuolilla on. Mikäli riita koskee pelkästään sitä, onko työnantajayrityksessä tehtävä työ sellaista, johon työehtosopimusta on sovellettava, kaikkien osapuolten kuulemisella voi olla merkitystä lopputuloksen kannalta. Tämä jäänee riippumaan osapuolten asiassa esittämistä argumenteista ja näytöstä. Selvää kuitenkin on, että vahvistaminen tai vahvistamatta jättäminen voi koskea vain työehtosopimusta, jota kanne koskee.

Edellä olevan perusteella selvityshenkilöt esittävät, että oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetun lain säännöksiä täsmennetään kuulemismenettelyn osalta siten, että *mikäli oikeudenkäynnin kuluessa esitetään tai tulee muutoin esiin vaatimuksia muun kuin kanteessa mainitun työehtosopimuksen soveltamisesta, tämän työehtosopimuksen osapuolille on varattava mahdollisuus tulla asiassa kuulluksi.*

8.3 Järjestöehto

Selvitystehtävän kuluessa on ilmennyt, että riitoihin, jotka liittyvät työehtosopimuslain 4 §:n 2 momentin soveltamiseen ja joissa normaalisivouuteen perustuvasta työrauhasta riippumatta voidaan ryhtyä (lailliseen) työtaisteluun, pitäisi löytää ratkaisu.

Kyseisen lainkohdan mukaan työnantaja, jota työehtosopimus sitoo, ei saa tehdä työehtosopimuksen ulkopuolella olevan työntekijän kanssa työsopimusta, joka on ristiriidassa työehtosopimuksen kanssa. Koska työehtosopimuksen ulkopuolella olevia työntekijöitä edustava työntekijäjärjestö ei ole sidottu työrauhaan, sillä ei myöskään ole työehtosopimuslakiin perustuvaa velvollisuutta valvoa, että siihen järjestäytyneet työntekijät eivät ryhdy työtaisteluun.

Työnantaja, joka on sidottu työehtosopimukseen ja joka noudattaa työehtosopimuksen määräyksiä sekä sopimukseen sidottuihin että myös sopimuksen ulkopuolella oleviin työntekijöihin, ei voi olla varma siitä, että jälkimmäiseen ryhmään kuuluvat työntekijät eivät ryhdy työehtosopimuksen voimassaolokautena sinänsä lailliseen työtaisteluun. Tilanteesta on hyvänä esimerkkinä edellä käsitelty Kotidata Oy:tä koskeva riita, jossa työpaikalla on toteutettu työehtosopimuksen voimassaolokautena lukuisia erillisiä työtaisteluja.

Toisaalta työehtosopimuksen ulkopuolella olevien työntekijöiden oikeus ja mahdollisuus ryhtyä työtaisteluun omien vaatimustensa ajamiseksi on riidaton. Tämän oikeuden rajoittaminen nyt kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa edellyttäisi työrauhajärjestelmän perusteiden uudelleenarviointia eikä se ole tämän selvitystehtävän kuluessa mahdollista. Ongelma on kuitenkin todellinen, minkä vuoksi siihen on pyritty löytämään muita kuin työtaisteluoikeuksiin liittyviä ratkaisuja.

Työntekijöillä samoin kuin työnantajilla on järjestäytymisvapauden perustuva oikeus valita, mihin heidän etuja ajaviin järjestöihin he haluavat liittyä. Tämä oikeus on perustavaa laatua oleva eikä sen rajoittaminen tule kyseeseen. Järjestäytymisvapauden käyttämiseen liittyy kuitenkin myös vastuuta: työntekijän kannalta on järkevintä kuulua siihen järjestöön, joka on solminut kyseessä olevaa työtä koskevan työehtosopimuksen; työnantajan kannalta taas kuulumisen toimialaa koskevan työehtosopimuksen solmineeseen työnantaja-järjestöön on perusteltua sopimuksen mukanaan tuoman työrauhan kannalta – työehtosopimuslain 4 §:n 2 momentin poikkeustilannetta lukuun ottamatta.

Vaikka järjestäytymisvapauden puuttuminen ei ole mahdollista, on kuitenkin mahdollista ohjata osapuolten käyttäytymistä siten, että se on järkevää kaikkien kannalta. Yksi tällainen järjestäytymisen ohjaamiseen liittyvä keino on niin sanottu järjestöehto. Ehdolla tarkoitetaan työehtosopimukseen sisällytettyä määräystä siitä, että työehtosopimusta kokonaisuudessaan tai vain sen osaa sovelletaan ainoastaan työehtosopimuksen osapuolena

olevan järjestön jäseniin. Tämä johtaa normaalisti siihen, että työntekijöiden kannattaa järjestäytyä heidän tekemäänsä työhön sovellettavan työehtosopimuksen osapuolena olevan työntekijäjärjestön jäseneksi, jotta he saisivat hyväkseen työehtosopimuksen mukaiset edut. Toisaalta sama koskee myös työnantajaa: vain jäsenyys työtä koskevan työehtosopimuksen solmineessa liitossa voi tuoda mukanaan normaalisitovuuteen perustuvan työrauhan.

Järjestöehdon käyttäminen työehtosopimuslain 4 §:n 2 momentin tarkoittamissa tilanteissa tarkoittaisi sitä, että työpaikalla sovellettavaan työehtosopimukseen otettaisiin määräys siitä, että työehtosopimusta tai sen osaa sovelletaan vain sopimukseen sidottuihin työntekijöihin. Näin työehtosopimuksen ulkopuolella olevien työntekijöiden, jotta he saisivat hyväkseen työhön muutoin sovellettavan työehtosopimuksen mukaiset edut ja oikeudet, kannattaisi liittyä sopimuksen solmineeseen järjestöön. Mahdollista tietenkin olisi myös se, että sopimuksen ulkopuolella olevia työntekijöitä edustava järjestö, joka siis ei ole työehtosopimuksen osapuolena, liittyisi työehtosopimukseen jälkeenpäin tai solmisi työnantajan kanssa sopimuksen soveltamista koskevan erillisen sopimuksen.

Järjestöehdon käyttämisellä voisi näin olla myönteinen vaikutus rajariitojen ratkaisemiseen erityisesti työehtosopimuslain 4 §:n 2 momentin tarkoittamissa tilanteissa. Mikäli työehtosopimuksen ulkopuolella olevat työntekijät eivät koe, että heihin sovellettavan työehtosopimuksen ehdot ovat heitä tyydyttävällä tasolla, heillä on aina mahdollisuus olla järjestäytymättä sopimuksen solmineeseen järjestöön. Toisaalta heillä on myös mahdollisuus järjestäytyä sopimuksen solmineeseen järjestöön ja vaikuttaa sen sisällä työehtosopimuksen määräysten muuttamiseksi heitä tyydyttäväksi. Järjestäytyminen sopimuksen osapuolena olevaan järjestöön kuitenkin varmistaisi työrauhan säilymisen työpaikalla. Viime kädessä järjestöehdon sisällyttäminen työehtosopimukseen jäisi joka tapauksessa työehtosopimusosapuolten päätettäväksi asiaksi.

Järjestöehdon käyttämistä koskeva esitys olisi mahdollista toteuttaa yksikertaisesti siten, että työehtosopimuslain 4 §:n 2 momenttiin lisättäisiin toisin sopimista koskeva määräys esimerkiksi seuraavasti:

4 §

Työnantaja, jota työehtosopimus sitoo, älköön sen soveltamisalalla tehdä sopimuksen ulkopuolellakaan olevan, työehtosopimuksen tarkoittamaa työtä suorittavan työntekijän kanssa työsopimusta ehdoilla, jotka ovat ristiriidassa työehtosopimuksen kanssa, *ellei työehtosopimuksessa ole toisin määrätty.*

Lähteet

- Ahtela, Jukka, Sopiminen työmarkkinoilla – muu maa mustikka?, Akava Works-selvitys 3/2019
Bruun, Niklas, Työriitojen sovittelujärjestelmä vertailevasta näkökulmasta, 2020
Koulu, Risto, Sovittelu työriidoissa, Conflict Management, 2009
SOU (Statens Offentliga Utredning) 1975:1
SOU 1988:48
Medlingsinstitutet Årsrapport 2019
Medlingsinstitutet Årsrapport 2020
Medlingsinstitutet, The Swedish model and the Swedish National Mediation Office
Port Strategy, Artikkel: Swedish ports crippled by strikes, 24.1.2019
SVT Nyheter, Artikkel: How the labour conflict in the Port of Gothenburg became of critical importance for the entire Swedish labour market, 18.1.2018

Työehtosopimukseen liittyvien rajariitojen ratkaisumekanismeja ja sovittelujärjestelmän toimivuutta koskeva selvitys. Loppuraportti

Työministeri Tuula Haatainen nimesi 24.2.2021 varatuomari, LL.M. Minna Etu-Seppälän ja oikeustieteen kandidaatti Simo Zittingin selvityshenkilöiksi selvittämään työehtosopimukseen liittyvien rajariitojen ratkaisumekanismeja ja sovittelujärjestelmän toimivuutta

Selvityksessä käydään läpi viimeaikaisia rajariitatapauksia ja niiden syitä sekä analysoidaan olemassa olevien riitojen ratkaisumekanismien toimivuutta. Lisäksi selvityksessä on käyty läpi erityisesti Ruotsin käytäntöjä rajariitatapauksissa.

Selvityksessä esitetään keinoja, joilla riitojen ratkaisemista voidaan helpottaa ja rajariitoihin liittyviä työrauhahäiriöitä voidaan ehkäistä.

Verkkójulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-327-864-6

Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi
Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi