

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työriitojen sovittelusta annetun lain ja oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetun lain 32 a §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työriitojen sovittelusta annettua lakia ja oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annettua lakia.

Esityksessä ehdotetaan, että työriitojen sovittelusta annettuun lakiin lisätään uusi säännös vapaaehtoisesta sovittelusta ja että työriidan osapuolten velvollisuuksia sovitteluun valmistautumisessa täsmennetään.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annettua lakia siten, että työtuomioistuimen toimivaltaa kuulemismenettelyssä laajennetaan.

Esityksen tavoitteena on kehittää työriitojen sovittelujärjestelmää erityisesti työehtosopimusten rajariitojen ratkaisemiseksi ja mahdollistaa asian selvittämiseksi tarpeellisten tahojen kuuleminen työtuomioistuinmenettelyssä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.3.2023.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Työ- ja virkaehtosopimuslainsäädäntö.....	4
2.2 Työriitojen sovittelujärjestelmä	7
2.3 Työriitojen ratkaisu työtuomioistuimessa	9
2.4 Nykytilan arviointi	10
2.5 Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet.....	12
3 Tavoitteet.....	13
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	14
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	14
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	15
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	15
4.2.2 Vaikutukset viranomaisiin	15
4.2.3 Vaikutukset työelämään	16
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	17
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	17
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	19
6 Lausuntopalaute.....	21
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	23
7.1 Laki työriitojen sovittelusta.....	23
7.2 Laki oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa	26
8 Voimaantulo	26
LAKIEHDOTUKSET	28
1. Laki työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamisesta	28
2. Laki oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetun lain 32 a §:n muuttamisesta	29
LIITE	31
RINNAKKAISTEKSTIT	31
1. Laki työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamisesta	31
2. Laki oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetun lain 32 a §:n muuttamisesta	32

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 24.2.2021 varatuomari, LL.M Minna Etu-Seppälän ja oikeustieteen kandidaatti Simo Zittingin selvityshenkilöiksi selvittämään työehtosopimukseen liittyvien rajariitojen ratkaisumekanismeja ja sovittelujärjestelmän toimivuutta.

Selvitystyön tarkoituksena oli kartoittaa työehtosopimukseen liittyviä rajariitoja ja niiden syitä. Selvitystyön tarkoituksena oli 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. Lisäksi selvityshenkilöiden tuli selvittää työriitojen sovittelujärjestelmää erityisesti työehtosopimusten rajariitilanteissa sekä mahdollisesti esittää toimia, joilla olemassa olevaa sovittelujärjestelmää voitaisiin kehittää.

Selvityshenkilöt esittivät loppuraportissaan ehdotuksia, joilla työehtosopimusten rajariitojen ratkaisemista voidaan helpottaa ja rajariitoihin liittyviä työrauhahäiriöitä ehkäistä.

1.2 Valmistelu

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 8.11.2021 kolmikantaisen työryhmän arvioimaan selvityshenkilöiden loppuraportissa esitettyjä työehtosopimusten rajariitojen ratkaisumekanismeihin liittyviä ehdotuksia. Työryhmässä olivat edustettuina työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi SAK ry, STTK ry, Akava ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK sekä Kunta- ja hyvinvointialueyhtenäiset KT.

Työryhmän tehtävänä oli selvittää ja arvioida selvityshenkilöiden loppuraportissa esitettyjä ehdotuksia valtakunnansovittelijan tehtävien täsmentämisestä, työtuomioistuinprosessissa noudatettavista kuulemismenettelyä koskevista säännöksistä ja työehtosopimuslain 4 §:n 2 momentin saattamisesta toisin sovittavaksi työehtosopimusten osallisten välillä (ns. järjestöehdon käyttö). Työryhmän tuli laatia esityksensä hallituksen esityksen muotoon.

Työryhmä on kuullut loppuraportin ehdotuksista valtakunnansovittelija Vuokko Piekkalaa, loppuraportin selvityshenkilöitä Minna Etu-Seppälää ja Simo Zittingiä sekä työtuomioistuinneuvos Outi Anttilaa.

Työryhmän toimikausi päättyi 31.3.2022. Työryhmä kokoontui toimikauden päättymisen jälkeen neljä kertaa kevään 2022 aikana. Työryhmä kokoontui yhteensä 12 kertaa.

Hallituksen esityksen valmistelua koskevat tiedot ovat nähtävissä julkisessa osoitteessa <https://tem.fi/hankehaku> tunnuksella [TEM027:00/2021](https://tem.fi/hankehaku).

Luonnos hallituksen esitykseksi oli lausuntokierroksella 25.5.–29.7.2022. Lausuntoja annettiin yhteensä 10 kappaletta. Annetut lausunnot sekä muut valmisteluasiakirjat ovat luettavissa julkisessa palvelussa hankenumeraalla TEM027:00/2021 osoitteessa <https://tem.fi/hanke?hankenum=TEM027:00/2021>.

2 Nykytila ja sen arviointi

Työehtosopimukseen liittyvät rajariidat

Lainsäädännössä ei ole määritelty, mitä työehtosopimukseen liittyvällä rajariidalla tarkoitetaan. Laajassa merkityksessä työehtosopimusten rajariidoilla tarkoitetaan riitoja, joissa työnantaja- ja työntekijäpuoli ovat eri mieltä siitä, mitä työehtosopimusta työnantajan teettämään työhön pitäisi soveltaa.

Työehtosopimukseen liittyvien rajariitojen ratkaisumekanismeja ja sovittelujärjestelmän toimivuutta koskevan selvityksen loppuraportissa¹ todetaan, että työehtosopimusten rajariitoja syntyy, kun sovellettavaksi voi tulla useampia työehtosopimuksia, kun työnantajaa vaaditaan sitoutumaan uuteen työehtosopimukseen, kun työnantaja uudelleen järjestäytyy, kun ammattiliitot yhdistyvät tai muuttavat järjestöpoliittisia tavoitteitaan tai kun työmarkkinat ovat muutoin murroksessa.

2.1 Työ- ja virkaehtosopimuslainsäädäntö

Työehtosopimusten sitovuus ja työrauhavelvollisuus

Työehtosopimuksen määrämuodosta ja osapuolista säädetään työehtosopimuslain (436/1946) 1 ja 2 §:ssä. Työehtosopimus on tehtävä kirjallisesti työnantajan tai työnantajayhdistyksen ja työntekijäyhdistyksen välillä. Työehtosopimus koskee työsuhteissa tai työsuhteissa muuten noudatettavia ehtoja. Työehtosopimuksen osapuolia voivat olla vain sellaiset rekisteröidyt työnantaja- ja työntekijäyhdistykset, joiden varsinaisena tarkoituksena on työnantajan tai työntekijän etujen valvominen työsuhteissa.

Työsuhteessa sovellettavaksi tuleva työehtosopimus määräytyy ensisijaisesti työehtosopimuksen normaalisitovuuden perusteella, josta säädetään työehtosopimuslain 4 §:n 1 momentissa. Työehtosopimukseen *osallisina sidottuja* ovat 4 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan sen solmineet työnantajat ja työntekijöitä edustavat yhdistykset sekä ne yhdistykset, jotka ovat työehtosopimuksen alkuperäisten osapuolten suostumuksella myöhemmin liittyneet työehtosopimukseen. Työehtosopimukseen osallisten sidottuus sopimukseen kestää sopimuksen voimassaoloajan.

Työehtosopimukseen *muuten sidottuja* ovat työehtosopimuslain 4 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan sopimukseen osallisten yhdistysten jäseninä olevat rekisteröidyt yhdistykset ja näiden alayhdistykset. Jäsenyhdistysten sidottuus perustuu niiden jäsensuhteeseen ja kestää ainoastaan niin kauan, kun jäsenyys on voimassa. Jos jäsenyhdistys eroaa työehtosopimukseen sidotun yhdistyksen jäsenyydestä kesken työehtosopimuksen voimassaoloajan, sidottuus sopimukseen päättyy jäsensuhteen päättyessä. Lisäksi työehtosopimukseen muuten sidottuja ovat momentin 3 kohdan mukaan ne työnantajat ja työntekijät, jotka ovat tai sopimuksen voimassa ollessa ovat olleet sopimukseen sidotun yhdistyksen jäseniä. Näiden työnantajien ja työntekijöiden on noudatettava toistensa kanssa tehtävissä työsuhteissa työehtosopimuksen määräyksiä. Työehtosopimukseen sidottuus ei työnantajilla ja työntekijöillä pääty yhdistyksestä eroamiseen, vaan jatkuu koko työehtosopimuksen voimassaolon ajan.

Työehtosopimuslain 4 §:n 2 momentilla on laajennettu normaalisitovan työehtosopimuksen soveltamista myös niihin työntekijöihin, jotka eivät ole jäseniä kyseiseen työehtosopimukseen

¹ Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2021:50.

osallisessa tai muutoin sidotussa työntekijäyhdistyksessä. Työnantaja, jota työehtosopimus sitoo, ei saa sen soveltamisalalla tehdä sopimuksen ulkopuolellakaan olevan, työehtosopimuksen tarkoittamaa työtä suorittavan työntekijän kanssa työsopimusta ehdoilla, jotka ovat ristiriidassa työehtosopimuksen kanssa. Sopimuksen ulkopuolisella työntekijällä tarkoitetaan järjestäytymätöntä työntekijää tai työntekijää, joka on järjestäytynyt toiseen liittoon, jota työnantajaa sitova työehtosopimus ei sido. Työehtosopimuksen kanssa ristiriidassa ovat työsopimuksen ehdot, jotka ovat työntekijän kannalta epäedullisempia kuin vastaavat työehtosopimuksen määräykset.

Työrauhavelvollisuudesta säädetään työehtosopimuslain 8 §:ssä. Työehtosopimus velvoittaa siihen osallisia tai muuten sidottuja yhdistyksiä ja työnantajia välttämään kaikkia työtaistelutoimenpiteitä, jotka kohdistuvat työehtosopimukseen kokonaisuudessaan tai johonkin sen yksittäiseen määräykseen. Sopimukseen sidottu yhdistys on lisäksi velvollisia huolehtimaan siitä, että myöskin niiden alaiset yhdistykset, työnantajat ja työntekijät, joita sopimus koskee, välttävät taistelutoimenpiteitä eivätkä muutoinkaan riko työehtosopimuksen määräyksiä. Työrauhavelvollisuus ei koske työehtosopimuslain mukaan yksittäistä työntekijää. Työehtosopimukseen sidottu yhdistyksen valvontavelvollisuus kuitenkin käytännössä ulottaa työrauhavelvollisuuden koskemaan myös sen jäsenenä olevia työntekijöitä.

Työntekijät saattavat järjestäytyä myös sellaiseen työntekijäyhdistykseen, joka ei ole sidottu samaan työehtosopimukseen kuin heidän työnantajansa. Työnantajaa sitovan työehtosopimuksen ulkopuolelle jääviä työntekijöitä edustava työntekijäyhdistys ei ole sidottu kyseiseen työehtosopimukseen eikä siten työrauhaan. Kyseisellä työntekijäyhdistyksellä ei siis ole velvollisuutta huolehtia siitä, etteivät sen jäsenet ryhdy työpaikalla työtaistelutoimenpiteisiin.

Työehtosopimuksen 4 §:n 1 ja 2 momentin mukaista sitovuutta rajoittavat aikaprioriteettiperiaate ja työehtosopimuksen sitovaisuuspiiriä rajoittavat ehdot, joista säädetään työehtosopimuslain 4 §:n 3 momentissa. Työehtosopimuslain 4 §:n 1 ja 2 momenttia on noudatettava ainoastaan, jos yhdistys, työnantaja tai työntekijä ei ole sidottu aikaisempaan, toisin ehdoin tehtyyn työehtosopimukseen sekä jos työehtosopimuksessa itsessään ei ole sen sitovaisuuspiiriä rajoitettu.

Virkasuhteissa sovellettavat virkaehtosopimusten sitovuutta ja työrauhaa koskevat säännökset sisältyvät valtion virkaehtosopimuslakiin (664/1970) ja lakiin kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista (669/1970). Säännökset vastaavat sisällöltään työehtosopimuslakia. Virkaehtosopimuslainsäädännössä säädetään lisäksi pysyvistä työrauhavelvollisuudesta, joka koskee asioita, joista virkaehtosopimuksella ei voida sopia.

Työehtosopimuksen järjestöehdon suhde syrjinnän kieltoon, ammatilliseen yhdistymisvapauteen ja työnantajan tasapuolisen kohtelun velvoitteeseen

Työehtosopimuslain 4 §:n 1 momentin mukaista työehtosopimuksen sitovuutta ja 2 momentin mukaista soveltamista ei-sidottuihin työntekijöihin voidaan rajoittaa työehtosopimukseen otettavalla ehdolla. Tämä todetaan nimenomaisesti työehtosopimuslain 4 §:n 3 momentissa, jonka mukaan edellä mainittuja säännöksiä on noudatettava ainoastaan, jos työehtosopimuksessa itsessään ei ole sen sitovaisuuspiiriä rajoitettu. Sitovaisuuspiiriä voidaan rajoittaa esimerkiksi niin sanotulla järjestöehdolla, jolla työehtosopimuksen soveltaminen rajoitetaan vain työehtosopimuksen osapuolena olevan järjestön jäseniin.

Työehtosopimusten järjestöehtoihin liittyy kysymys niiden suhteesta syrjinnän kieltoon, ammatilliseen yhdistymisvapauteen ja työnantajan tasapuolisen kohtelun velvoitteeseen.

Suomen perustuslain (731/1999) 6 §:ssä turvataan ihmisten yhdenvertaisuus lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa mielipiteen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Yhdenvertaisuuslain (1352/2014) 8 §:ssä kielletään syrjintä esimerkiksi mielipiteen, ammattiyhdistystoiminnan tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintä on kielletty riippumatta siitä, perustuuko se henkilöä itseään vai jotakuta toista koskevaan tosiseikkaan tai oletukseen. Lainkohtaa koskevan hallituksen esityksen (HE 19/2014 vp, s. 66-67) mukaan työntekijöiden erilainen kohtelu ammattiyhdistystoiminnan perusteella on syrjintää, jollei kohtelu ole ehdotetussa yhdenvertaisuuslaissa säädetyllä tavalla oikeutettua. Kielto syrjiä ammattiyhdistystoiminnan perusteella suojaa sekä positiivista että negatiivista järjestäytymisvapautta. Työntekijöitä ei siten saa oikeudettomasti asettaa eri asemaan sen enempää järjestäytymisen kuin järjestäytymättömyydenkään perusteella.

Yhdenvertaisuuslain 11 §:ssä säädetään erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteista. Pykälän 1 momentin mukaan erilainen kohtelu ei ole syrjintää, jos kohtelu perustuu lakiin ja sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Työehtosopimusten järjestöehtoihin liittyen hallituksen esityksessä (HE 19/2014 vp, s. 74) todetaan, että työ- ja virkaehtosopimusten sopijapuolet määrittävät sopimuksen soveltamisalan. Työehtosopimuslain 4 §:n 2 momentti samoin kuin vastaavat virkaehtosopimuslakien säännökset mahdollistavat sen, että työ- ja virkaehtosopimuksen soveltamisalaa rajoitetaan tiettyjen alojen töihin tai tiettyihin henkilöryhmiin. On siis mahdollista, että työnantaja on velvollinen soveltamaan useampaa työ- tai virkaehtosopimusta samanaikaisesti, jolloin myös työnteon ehdot voivat poiketa toisistaan. Tätä työnantajan lakiin perustuvaa velvollisuutta noudattaa useampaa työ- tai virkaehtosopimusta on pidettävä lainkohdassa tarkoitettuna hyväksyttävänä syynä eikä eri työ- tai virkaehtosopimuksiin perustuvista erilaisista työnteon ehdoista sinänsä muodostu säännöksessä tarkoitettua kiellettyä syrjintää.²

Yhdenvertaisuuslain 25 §:ssä säädetään syrjivien ehtojen mitättömyydestä. Syrjivä tai vastatoimien kiellon vastainen sopimusehto on mitätön. Hallituksen esityksessä (HE 19/2014 vp) todetaan, että työ- tai virkaehtosopimukseen mahdollisesti sisältyvät syrjivät määräykset ovat lain 25 §:n mukaan mitättömiä, eikä niitä saa soveltaa. Korkeimman oikeuden ratkaisussa (KKO 2013:10) todettiin, että yksittäistapauksessa on mahdollista, että sitovan työehtosopimuksen ehtojen soveltaminen on ristiriidassa pakottavan lainsäädännön kanssa. Syrjinnän kiello ja tasapuolisen kohtelun velvoite ovat pakottavaa oikeutta, jotka rajoittavat työsuhteen ehdoista sopimista työehtosopimuksin.³

Perustuslain 13 §:n 2 momentissa on turvattu jokaiselle yhdistymisvapaus, joka sisältää niin oikeuden kuulua kuin olla kuulumattakin yhdistykseen. Säännöksessä on nimenomaisesti turvattu myös ammatillinen yhdistymisvapaus. Tähän perusoikeuteen on katsottu sisältyvän am-

² Ks. myös aiemmin voimassa ollutta yhdenvertaisuuslakia (21/2004) koskeneet ratkaisut KKO 2013:11 ja KKO 2013:10, joissa oli kyse syrjinnän kiellosta, työehtosopimuksen järjestöehdosta ja tasapuolisen kohtelun velvoitteesta palkanmaksussa. Ratkaisussa korkein oikeus katsoi, ettei kaupunki ollut toimillaan ja päätöksillään asettanut työntekijöitä eri asemaan työsuopimuslain 2 luvun 2 §:n 1 momentissa säädetyillä kielletyillä perusteilla, eikä kyse ollut syrjinnästä esimerkiksi ammattiyhdistystoiminnan perusteella. Kaupungilla oli kuitenkin työsuopimuslain 2 luvun 2 §:n 3 momentissa säädetyt tasapuolisen kohtelun vaatimuksen perusteella velvollisuus mahdollisuuksiensa mukaan tasoittaa syntyneet palkkaerot. (Ään.)

³ KKO 2013:10 kohdat 22–23.

mattiliittojen mahdollisuus ajaa jäsentensä ammatillisia etuja kollektiivisilla sopimusneuvotte-
luilla.⁴ Työnantajan velvollisuus noudattaa tekemissään työsopimuksissa työnantajaa sitovaa
työehtosopimusta seuraa työehtosopimuslain 4 §:n 1 momentin 3 kohdasta ja 2 momentista.
Tätä velvollisuutta ei työehtosopimuslain 4 §:n 3 momentin mukaan ole, jos työehtosopimuk-
sessa itsessään on rajoitettu sen sitovuuspiiriä. Korkeimman oikeuden ratkaisussa (KKO
2013:10) katsottiin, ettei kahden eri työehtosopimuksen piiriin kuuluneiden samaa tai samanar-
voista työtä tehneiden työntekijöiden palkkaeroissa ollut kyse kielletystä syrjinnästä. Työnteki-
jät olivat jakautuneet kahteen ryhmään sen perusteella, että he kuuluivat kahteen eri ammatti-
järjestöön. Työnantajan noudatettavana olivat näiden ryhmien osalta omat työehtosopimuk-
sensa, jotka työnantaja- ja työntekijäjärjestöt olivat sopineet kollektiivisen neuvotteluvapau-
tensa perusteella. Kummankin työehtosopimuksen sitova vaikutus työntekijöihin nähten perus-
tui lain nojalla ensisijaisesti siihen, kumpaan työntekijäjärjestöön nämä olivat heille perus- ja
ihmisoikeutena turvatun yhdistymisvapautensa nojalla liittyneet.⁵

Työsopimuslain (55/2001) 2 luvun 2 §:n 1 momentissa säädetään tasapuolisen kohtelun velvoit-
teesta. Työnantajan on kohdeltava työntekijöitä tasapuolisesti, jollei siitä poikkeaminen ole
työntekijöiden tehtävät ja asema huomioon ottaen perusteltua. Korkeimman oikeuden ratkaisus-
jen (KKO 2013:10 kohdat 27–29 ja KKO 2013:11 kohdat 25–27) mukaan työnantajalla oli työ-
sopimuslain tasapuolisen kohtelun vaatimuksen perusteella velvollisuus mahdollisuuksiensa
mukaan tasoittaa työehtosopimuksen järjestöehdosta syntyneet palkkaerot eivätkä ne saaneet
muodostua pysyväksi poikkeavaksi samaa tai samanarvoista työtä tekevien työntekijöiden
osalta.

2.2 Työriitojen sovittelujärjestelmä

Laki työriitojen sovittelusta

Työmarkkinoiden toimivuuden edistämiseksi ja työriitojen sovittelemiseksi työriitojen sovitte-
lusta annetussa laissa (420/1962), jäljempänä *työriitalaki*, säädetään valtakunnansovittelijan
johdolla tapahtuvasta työriitojen sovittelusta. Valtakunnansovittelijan tehtävänä on työriitalain
3 §:n 2 momentin mukaan 1) pyrkiä yhteistoiminnassa työmarkkinajärjestöjen kanssa edistä-
mään työnantajien sekä työntekijöiden ja virkamiesten sekä niiden järjestöjen välisiä suhteita,
2) osapuolten pyynnöstä toimittava puheenjohtajana työehto- ja virkaehtosopimusten aikaan-
saamista koskeissa neuvotteluissa tai määrättävä sovittelija toimimaan puheenjohtajana, 3)
huolehdittava työriitojen sovittelusta koko maassa ja tarvittaessa määrättävä sovittelija suori-
tamaan määrättyä sovittelutehtävää joko itsenäisesti tai valtakunnansovittelijan avustajana sekä
4) suoritettava muut valtioneuvoston antamat tehtävät.

Työehtosopimusten rajariitoihin liittyviä työnseisauksia koskee työriitalain 7 §:n mukainen il-
moitusvelvollisuus. Työnseisaukseen tai sen laajentamiseen taikka sellaisen toimeenpanemi-
seen ei saa työriidan vuoksi ryhtyä, ellei viimeistään kahta viikkoa sitä ennen ole toimitettu
valtakunnansovittelijan toimistoon ja vastapuolelle kirjallista ilmoitusta, jossa aiotun työnsei-
sauksen tai sen laajentamisen syyt, alkamishetki ja laajuus on mainittu. Ilmoituksen tekijä voi
vain vastapuolen suostumuksella siirtää aiotun työtaistelun aloittamisen tai laajentamisen myö-

⁴ KKO 2013:10 kohta 10 ja 22. Ks. myös Työ- ja elinkeinoministeriön selvitys työ- ja virkaehtosopi-
musten sitovuuspiirin rajoittamiseen liittyvistä oikeudellisista ongelmista (TEM raportteja 32/2013) s.
12–13. Julkaistu osoitteessa: [https://tem.fi/documents/1410877/2872337/Selvitys+ty%C3%B6+ja+vir-
kaehtosopimusten+sitovuuspiirin+rajoittamiseen+05092013.pdf](https://tem.fi/documents/1410877/2872337/Selvitys+ty%C3%B6+ja+vir-
kaehtosopimusten+sitovuuspiirin+rajoittamiseen+05092013.pdf).

⁵ KKO 2013:10 kohdat 23–26.

häisempään ajankohtaan tai rajoittaa sen suppeammaksi kuin ilmoituksessa on mainittu. Yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvien tai huomattavasti yleistä etua vahingoittavien työnsesauksien lykkäämisestä säädetään työriitalain 8 §:ssä. Sakkorangaistuksesta 7 §:n mukaisen ilmoitusvelvollisuuden ja 8 §:n mukaisen kiellon rikkomisesta säädetään työriitalain 17 §:ssä.

Työriitalain 9 §:n mukaisesti työriidan sovittelun aloittaminen kytkeytyy valtakunnansovittelijan toimistoon toimitettuun ilmoitukseen työnsesauksen toimeenpanosta tai siihen, että valtakunnansovittelijan tietoon on tullut työrauhaa vaarantava työriita. Saatuaan työriitalain 7 §:ssä edellytetyn ilmoituksen valtakunnansovittelijan tai tämän määräämän sovittelijan tulee viipymättä ryhtyä tarkoituksenmukaisiksi katsomiinsa toimenpiteisiin riidan sovitteluksi. Muulloinkin, kun valtakunnansovittelijan tietoon on tullut työriita, joka vaarantaa työrauhaa, valtakunnansovittelija voi ryhtyä asian vaatimiin toimenpiteisiin. Työriitalain 7 § velvoittaa valtakunnansovittelijaa ryhtymään sovittelutoimiin niissä työehtosopimusten rajariitatilanteissa, joista on annettu työtaisteluilmoitus. Lisäksi valtakunnansovittelija voi harkintansa mukaan ryhtyä sovittelutoimiin, jos hän on saanut tiedon työrauhaa vaarantavasta rajariidasta. Valtakunnansovittelija voisi siten omalla panoksellaan pyrkiä riidan ratkaisemiseen jo ennakolta ennen työtaisteluilmoituksen jättämistä (HE 19/2009 vp, s. 8).

Työriitalain 3 luvussa säädetään sovittelumenettelystä. Työriitalain 10 §:n mukaisesti sovittelijan on kutsuttava riitapuolet neuvotteluihin, jos hän katsoo sen asianmukaiseksi tai kun riitapuoli sitä pyytää. Neuvotteluissa sovittelija toimii puheenjohtajana ja määrää, millä tavoin ja missä järjestyksessä riitakohdat on käsiteltävä. Työriidan osapuolen velvollisuutena on saapua sovittelijan määräämään neuvottelutilaisuuteen ja antaa sovittelijalle tämän tarpeelliseksi katsomat tiedot. Sovittelija voi ennen neuvottelun aloittamista tai niiden kestäessä esittää riidan osapuolille, että työtaistelun aloittamista olisi siirrettävä siihen asti, kunnes sovittelun tulos on saatu selville. Työriitalain 11 §:n mukaisesti sovittelutoimessaan 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 myöntytyksiä ja tasoituksia, mitä tarkoituksenmukaisuus ja kohtuus näyttävät vaativan.

Työriitalain 13 §:ssä säädetään valtakunnansovittelijan mahdollisuudesta kirjallisen sovintoehdotuksen esittämiseen. Jollei sovittelija saa työriitaa neuvotteluilla eikä muutoin sovituksi, hän voi esittää riitapuolille kirjallisen sovintoehdotuksen ja kehottaa näitä määräämässään lyhyessä ajassa hyväksymään sen. Sovintoehdotusta ei saa ennen sovittelun päättymistä tai keskeyttämistä ilman sovittelijan suostumusta saattaa julkisuuteen. Sovitteluehdotuksen hyväksyminen on työriidan osapuolten päätettävissä. Jolleivät riitapuolet hyväksy sovintoehdotusta, sovittelijan on työriitalain 13 §:n mukaan harkittava, onko sovittelua jatkettava vai onko se keskeytettävä. Jos sovittelija katsoo, ettei edellytyksiä sovintoehdotuksen esittämiseen ole, hän voi keskeyttää sovittelun.

Työriitalain 15 §:ssä säädetään työriidan osapuolten velvollisuudesta ilmoittaa valtakunnansovittelijalle työriidan ratkaisua tai sovittelua varten asetetusta erityisestä toimielimisestä. Valtakunnansovittelija ei saa sovitella tällaista työriitaa, ellei toimielin ole tuloksetta käsitelty asiaa tai asiassa voida päätellä, ettei se tule tehtävään ryhtymään tai siinä onnistumaan.

Työriitalain 16 §:n mukaisesti työriitalakia ei sovelleta sellaiseen työehto- tai virkaehtosopimusta koskevaan riita-asiaan, joka kuuluu työtuomioistuimen käsiteltäviin tai joka sopimuksen mukaan on välimiesten ratkaistava. Sovittelijan on saatuaan selvityksen riidan sanotunlaisesta

luonteesta ilmoitettava tästä riitapuolille. Pääsääntöisesti puhtaasti oikeudelliset riita-asiat käsitellään työtuomioistuimessa ja valtakunnansovittelija on pidättäytynyt niiden sovittelusta.

2.3 Työriitojen ratkaisu työtuomioistuimessa

Laki oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa

Työtuomioistuimen toimivallasta säädetään oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetussa laissa (646/1974), jäljempänä *työtuomioistuinlaki*. Työtuomioistuinlain 1 §:n mukaan työtuomioistuin käsittelee ja ratkaisee työehtosopimuksia ja virkaehtosopimuksia sekä työehto- ja virkaehtosopimussäädäntöä koskevat riita-asiat, kun kysymys on 1) työ- tai virkaehtosopimuksen pätevyydestä, 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 työtuomioistuin 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.

Työehtosopimusten rajariidoissa työtuomioistuin on toimivaltainen käsittelemään vain sellaisia riita-asioita, joissa työnantaja on työehtosopimuslain 4 §:n nojalla sidottu keskenään kilpaileviin työehtosopimuksiin. Jos työntekijäpuoli väittää, että normaalisitovan työehtosopimuksen sijaan heidän työsuhteissaan tulisi soveltaa työsopimuslain 2 luvun 7 §:n nojalla jotakin muuta yleisittävää työehtosopimusta, tämä kysymys koskee työsopimuslain tulkintaa eikä kuulu työtuomioistuimen toimivaltaan. Tällaisia työehtosopimusten rajariitoja käydään yleisessä tuomioistuimessa työsopimuslain tulkintaan liittyvinä riitoina. Yleinen tuomioistuin voi tällaisessa tilanteessa esittää työtuomioistuinlain 39 §:n mukaisen lausuntopyynnön työtuomioistuimelle. Työtuomioistuin kuulee tällöin kilpailevien sopimusten osallisia ja lausuu niiden soveltamismääräysten tulkinnasta, mutta lähtökohtaisesti pidättäytyy ottamasta kantaa toimivaltansa ulkopuolisen työsopimuslain 2 luvun 7 §:n tulkintaan.

Työtuomioistuinlain (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 momentissa tarkoitettujen tilanteiden osalta työtuomioistuinlain 12 §:n 2 momentissa säädetään, että sopimukseen osallinen työntekijäin tai toimihenkilöiden yhdistys ajaa kannetta työtuomioistuimessa omissa nimissään niidenkin työntekijäin ja toimihenkilöiden puolesta, jotka eivät ole työehtosopimukseen sidottuja, mutta joiden kanssa tekemässään työsopimuksessa työnantaja on velvollinen noudattamaan työehtosopimuksen määräyksiä.

Jos osapuolten välillä ei ole voimassa työehtosopimusta, eli työnantaja tai työnantajaa edustava työnantajayhdistys ei ole osallisena kyseistä 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.

Työtuomioistuinlain 12 §:n 3 momentin mukaan 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 soveltamista, vastaa kuitenkin asianomainen työnantaja, työntekijä tai toimihenkilö henkilökohtaisesti. Lain 12 §:n 3 momentissa säädetään myös kuulemisvelvollisuudesta. Yhdistys, työnantaja, työntekijä tai toimihenkilö, jota vastaan kanteessa tehdään vaatimuksia, on kutsuttava asiassa kuultavaksi. Lain 13 §:ssä säädetään pääsääntöisesti 12 §:ää vastaavasti siitä, kuka voi esiintyä kantajana ja vastaajana virkaehtosopimusta tai kunnallista virkaehtosopimuslakia koskevilla asioilla. Lain 14 §:n mukaan kuultavaksi kutsutulla on työtuomioistuimessa puhevalta sekä oikeus käyttää todistuskeinoja.

Työtuomioistuimella on velvollisuus kuulla vain kanteen kohteena olevaan työehtosopimukseen osallista yhdistystä tai työnantajaa, joka on asiassa lain 12 §:n 3 momentin mukaisesti vastaajana. Oikeudenkäynnin kuluessa saattaa ilmetä vaatimuksia myös muun kuin kanteessa mainitun työehtosopimuksen soveltamisesta. Työtuomioistuinlain 12 §:n 3 momentin mukainen kuulemisvelvollisuus ei kuitenkaan koske sellaisen työehtosopimuksen osapuolia, joka ei ole osallinen kanteen kohteena olevassa työehtosopimuksessa.

Työtuomioistuinlain 32 a §:n mukaan jos kanne perustuu sellaiseen työehto- tai virkaehtosopimukseen, jossa asianosaisten ohella on muita sopimukseen osallisia tai joka sitoo asianosaisia muutoin kuin sopimukseen osallisina, työtuomioistuin voi asianosaisten pyynnöstä tai omasta aloitteestaan varata sopimukseen osalliselle, joka ei ole asiassa asianosainen, tilaisuuden esittää lausumansa. Samoin voidaan menetellä, jos asiassa olisi mahdollisesti sovellettava muuta kuin sitä työehto- tai virkaehtosopimusta, johon kanne perustuu.

Hallituksen esityksen perustelujen (HE 190/1993 vp, s. 9) mukaan sellaisissa tapauksissa, joissa kanteessa on kysymys tietyn työehtosopimuksen soveltamisesta joihinkin työsuhteisiin, saattaa oikeudenkäynnin aikana käydä ilmi, että asiassa sovellettava työehtosopimus voisi mahdollisesti olla muu kuin se sopimus, johon vaatimukset on perustettu. Työtuomioistuin voi tällöin asianomaisten pyynnöstä tai omasta aloitteestaan varata mahdollisesti sovellettavaan toiseen työehtosopimukseen osallisille tilaisuuden tulla asiassa kuulluiksi. Tällainen tilanne voi syntyä vastaajan väittäessä, että asia on ratkaistava muun kuin kanteen perusteena olevan työehtosopimuksen nojalla.⁶ Kilpailutilanteessa normaalisitovan työehtosopimuksen osapuolia suojaavat myös oikeudenkäymiskaaren väliintuloa koskevat säännökset.⁷

2.4 Nykytilan arviointi

Työehtosopimukseen liittyvien rajariitojen ratkaisumekanismeja ja sovittelujärjestelmän toimivuutta koskeva selvitys

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 24.2.2021 selvityshenkilöt Minna Etu-Seppälän ja Simo Zittingin kartoittamaan työehtosopimukseen liittyviä rajariitoja ja niiden syitä. Selvityshenkilöiden tehtävänä oli myös esittää keinoja ja mekanismeja, joilla riitojen ratkaisemista voidaan helpottaa, rajariitoihin liittyviä työrauhahäiriöitä ehkäistä ja joilla esille tuleviin riitoihin voidaan löytää työmarkkinoiden toimivuutta edistäviä ratkaisuja. Lisäksi selvityshenkilöiden tehtävänä oli selvittää työriitojen sovittelujärjestelmää erityisesti työehtosopimusten rajariitatilanteissa sekä esittää toimia, joilla olemassa olevaa sovittelujärjestelmää voitaisiin kehittää.

⁶ Jorma Pelkonen 1997, s. 133, teoksessa Työtuomioistuin 50 vuotta.

⁷ ks. esimerkiksi TT 1989:100 ja TT 2005:102.

Selvityshenkilöt järjestivät kattavan kuulemiskierroksen. Lisäksi selvityshenkilöt kävivät läpi työehtosopimusten rajariidoiksi luokiteltavia tapauksia sekä asiaan liittyvää työtuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

Selvityshenkilöiden loppuraportti sisälsi useita ehdotuksia siitä, miten selvityshenkilöiden näkemyksen mukaan rajariitojen ratkaisemista voitaisiin edistää ja sovittelujärjestelmän toimivuutta raja- ja työriitatilanteissa kehittää.

Selvityshenkilöt ehdottivat valtakunnansovittelijan tehtävien täsmentämistä siten, että valtakunnansovittelijalle asetettaisiin velvollisuus ryhtyä sovitteluun myös tilanteissa, joissa työriitaan ei liity työtaistelun uhkaa tai sellaisen vaaraa. Selvityshenkilöt ehdottivat myös harkittavaksi, että työriidan osapuolilla olisi mahdollisuus saattaa soviteltavaksi myös sellainen riita-asia, joka kuuluisi työtuomioistuimen tai välimiesten ratkaistavaksi. Vapaaehtoisen sovittelun yhteyteen selvityshenkilöt ehdottivat harkinta-aikaa, jonka kuluessa kyseiseen sovitteluun liittyviä työtaistelutoimia ei saisi aloittaa. Sovittelujärjestelmän kehittämiseksi selvityshenkilöt ehdottivat lisäksi sääntelyn muuttamista siten, että työriidan osapuolilla olisi jatkossa velvollisuus esittää valtakunnansovittelijalle ennen sovittelun aloittamista selvitys työriidan sisällöstä, vaatimuksista sekä kannoista.

Työtuomioistuinlain kuulemismenettelyn osalta selvityshenkilöt esittivät, että lain kuulemismenettelyä koskevia säännöksiä täsmennettäisiin siten, että jos oikeudenkäynnin kuluessa tulee esille vaatimuksia muun kuin kanteessa mainitun työehtosopimuksen soveltamisesta, olisi työtuomioistuimella jatkossa velvollisuus kuulla kyseisen työehtosopimuksen osapuolia.

Loppuraportissa todetaan, että riitoihin, jotka liittyvät työehtosopimuslain 4 §:n 2 momentin soveltamiseen ja joissa normaalisitovuuteen perustuvasta työrauhasta riippumatta voidaan ryhtyä työtaisteluun, pitäisi löytää ratkaisu. Selvityshenkilöt esittivät, että työehtosopimusosalliset voisivat sopia toisin työehtosopimuslain 4 §:n 2 momentista (ns. järjestöehdon käyttö työehtosopimuksessa työrauhan turvaamisen näkökulmasta).

Vapaaehtoinen sovittelu

Työriitalain 9 §:n mukaisesti valtakunnansovittelijan johtaman sovittelun aloittaminen edellyttää käytännössä työtaisteluilmoituksen jättämistä tai vähintäänkin sitä, että työriita vaarantaa työrauhaa. Osapuolet eivät kuitenkaan välttämättä koe työtaisteluilmoituksen jättämistä etujensa mukaiseksi. Jos työtaisteluilmoitusta ei jätetä, on työriidan sovittelun aloittaminen valtakunnansovittelijan harkinnassa ja edellyttää sitä, että työriita vaarantaa työrauhaa.

Loppuraportin selvityshenkilöiden toteuttamien haastattelujen mukaan työehtosopimusten rajariitojen osapuolet ja työmarkkinajärjestöjen edustajat kokivat valtakunnan sovittelijan johtaman sovittelun työehtosopimuksen rajariidoissa pelkästään myönteiseksi riippumatta siitä, löydettiinkö riitaan ratkaisua. Työmarkkinaosapuolet kokivat sovittelun tarpeelliseksi myös muissa kuin työrauhaa uhkaavissa riidoissa. Selvityshenkilöiden mukaan vapaaehtoiseen sovitteluun turvautumisella voitaisiin edistää riitojen ratkaisua ennen kuin ne kärjistyvät työrauhaa uhkaaviksi.⁸

Lainsäädännön selkeyttämistarpeita on valmistelussa ilmennyt myös työtuomioistuimen toimivaltaan kuuluvien oikeudellisten riita-asoiden sovittelun osalta. Työriitalain 16 §:stä johtuen oikeudelliset riidat ovat pääsääntöisesti ohjautuneet ratkaistavaksi työtuomioistuimessa, mutta

⁸ Selvityshenkilöiden loppuraportti s. 49.

käytäntö ei ole kaikilta osin ollut yhdenmukaista. Työtuomioistuimen toimivaltaan kuuluvissa riita-asioissa sovittelu on mahdollista myös työtuomioistuinmenettelyssä. Työtuomioistuimen on työtuomioistuinlain 19 §:n mukaan selvitettävä sovinnon edellytyksiä ja työtuomioistuinlain 21 §:n mukaan työtuomioistuin voi vahvistaa asiassa sovinnon suullisessa valmistelussa.

Valtakunnansovittelijalta saatujen tietojen mukaan vapaaehtoiseksi katsottavia sovitteluita on viime vuosina ollut muutamia. Sovittelijan roolista ja vapaaehtoisessa sovittelussa käsiteltävistä riita-asioista on kuitenkin lainsäädännön puutteellisuuden vuoksi ollut epäselvyyttä. Säättämällä valtakunnansovittelijan toimivallasta vapaaehtoisessa sovittelussa yhdenmukaistettaisiin osapuolten aloitteeseen perustuvaa sovittelumenettelyä ja ennaltaehkäistäisiin työriidan kärjistymistä työrauhaa uhkaavaksi.

Sovitteluun liittyvä valmistelu

Työriidan osapuolille ei ole säädetty erityisiä velvollisuuksia liittyen sovitteluun valmistautumiseen. Työriitalain 10 §:n mukaan riidan osapuolilla on velvollisuus saapua sovitteluun ja antaa sovittelijalle hänen tarpeelliseksi katsomansa tiedot. Työriitalaissa ei ole säädetty osapuolille velvollisuutta esittää vaatimuksensa ja kantansa ennen sovittelun aloittamista. Selvityshenkilöiden loppuraportin mukaan sovittelun menestyksellisen toteutumisen kannalta ongelmana on pidetty sitä, että osapuolet ovat voineet saapua sovitteluun täysin valmistautumatta.⁹ Säättämällä tarkemmista menettelysäännöksistä valmisteluun liittyen tehostettaisiin ja mahdollisesti myös nopeutettaisiin sovitteluprosessia.

Työtuomioistuimen kuulemismenettely

Selvityshenkilöiden loppuraportissa on arvioitu, että jos riita koskee pelkästään sitä, onko työnantajayrityksessä tehtävä työ sellaista, johon työehtosopimusta on sovellettava, myös muiden kuin kanteen kohteena olevan työehtosopimuksen osapuolten kuulemisella voi olla merkitystä lopputuloksen kannalta. Työehtosopimuksen vahvistaminen tai vahvistamatta jättäminen voi kuitenkin aina koskea vain työehtosopimusta, jota kanne koskee.

Voimassa olevan työtuomioistuinlain 32 a §:n sanamuoto ei näytä mahdollistavan kaikissa työehtosopimusten rajariitoihin liittyvissä tilanteissa kanteen ulkopuolella olevien osapuolten kuulemistä. Työtuomioistuinlain kuulemismenettelysäännöksen täsmentäminen antaisi työtuomioistuimelle mahdollisuuden kuulla laajemmin työehtosopimuksen osapuolia tilanteissa, joissa se on asian selvittämiseksi tarpeen.

2.5 Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet

Suomi on ratifioinut useita ammatillista järjestäytymisvapautta, työtaisteluoikeutta ja kollektiivista neuvottelumenettelyä koskevia kansainvälisiä sopimuksia.

ILOn yleissopimuksessa nro 87 ammatillisesta järjestäytymisvapaudesta ja ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelusta (SopS 45/1949) turvataan työntekijöiden ja työnantajien ammatillinen järjestäytymisvapaus. Sopimuksessa veloitetaan jäsenvaltioita toimenpiteisiin työntekijöiden ja työnantajien ammatillisen järjestäytymisoikeuden vapaan harjoittamisen turvaamiseksi. Lisäksi ammatillista järjestäytymisoikeutta koskee muun muassa julkisen sektorin järjestäytymisoikeuden suojelua ja palvelussuhteen ehtojen määrittämismenettelyä koskeva yleis-

⁹ Selvityshenkilöiden loppuraportti s. 52.

sopimus nro 151 (SopS 15/1981). Ammatillinen yhdistymisvapaus turvataan myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 8/1976) 22 artiklassa.

ILOn yleissopimus nro 98 koskee järjestäytymisoikeuden ja kollektiivisen neuvotteluoikeuden periaatteiden soveltamista (SopS 32/1951). Yleissopimuksen 1 artiklassa edellytetään, että työntekijöitä suojellaan kaikelta ammatillista järjestäytymistä vastaan kohdistuvalta toiminnalta, kun kysymys on heidän työsuhteistaan. Suojelua on annettava etenkin toimenpiteiltä, joiden tarkoituksena on esimerkiksi tuottaa työntekijälle vahinkoa sen johdosta, että hän kuuluu ammatilliseen järjestöön.

Esimerkiksi ILOn yleissopimusten n:o 87 ja 98 valvontakäytännössä on katsottu, että työtaisteluoikeuden turvaaminen sisältyy sopimusvelvoitteisiin.¹⁰

Kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistämistä koskevassa ILOn yleissopimuksessa nro 154 (SopS 71/1983) veloitetaan ryhtymään kansallisten olosuhteiden mukaisiin toimenpiteisiin kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistämiseksi. Kollektiivisella neuvottelumenettelyllä tarkoitetaan yleissopimuksessa neuvotteluja, joita käydään työnantajan tai työnantajajärjestön ja työntekijäjärjestön välillä ja joiden tarkoituksena on määrätä työehdoista, säädellä työnantajien ja työntekijöiden välisistä suhteista tai työnantajajärjestön ja työntekijäjärjestön välisistä suhteista.

Yleissopimuksessa on myös työriitojen sovittelua koskevia määräyksiä. Sopimuksen 5 artiklan e) alakohdan mukaan työriitojen sovitteluelimet ja -tavat olisi suunniteltava sellaisiksi, että ne osaltaan edistävät kollektiivisen neuvottelumenettelyn käyttöä. Sopimuksen 6 artiklan mukaan yleissopimuksen määräykset eivät ole esteenä sellaisten työelämän suhteita varten perustettujen järjestelmien toiminnalle, joissa kollektiivinen neuvottelumenettely sisältyy sovittelu ja/tai väliliesmenettelyyn tai -instituutioon, johon kollektiivisen neuvottelumenettelyn osapuolet osallistuvat vapaaehtoisesti.

Kollektiivinen neuvotteluoikeus, ammatillinen järjestäytymisvapaus ja työtaisteluoikeus turvataan myös Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (28 artikla) ja Euroopan neuvoston uudistetussa sosiaalisessa peruskirjassa (SopS 80/2002). Sosiaalisen peruskirjan kollektiivista neuvotteluoikeutta koskevan 6 artiklan 2–4 kohdan mukaan sopimusosapuolet sitoutuvat edistämään tarvittaessa työnantajien tai työnantajajärjestöjen ja työntekijäjärjestöjen välistä vapaaehtoista neuvottelujärjestelmää, jonka tavoitteena on työehtojen määrittäminen työ- ja virkaehtosopimuksilla sekä edistämään asianmukaisen sovittelumenettelyn ja vapaaehtoisen välitysmenetellin luomista ja käyttöä työriitojen selvittämisessä. Sopimusosapuolet sitoutuvat myös tunnustamaan työntekijöiden ja työnantajien oikeuden ryhtyä eturistiriitatilanteessa yhteistoimiin, kuten lakkoon.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on kehittää voimassa olevaa sovittelujärjestelmää erityisesti työehtosopimusten rajariitojen ratkaisemisen näkökulmasta.

¹⁰ HE 153/2007 vp, s. 7.

Esityksen tavoitteena on vahvistaa osapuolten mahdollisuuksia saattaa työriita soviteltavaksi myös muissa kuin työrauhaa uhkaavissa riidoissa. Tämä ehdotetaan tehtäväksi lisäämällä työriitalakiin uusi säännös koskien vapaaehtoista sovittelua.

Sovitteluprosessin sujuvan etenemisen kannalta ongelmallisena on nähty se, että osapuolet ovat voineet saapua sovintoneuvotteluihin valmistautumatta. Esityksen tavoitteena on kehittää sääntelyä niin, että myös osapuolille asetetaan velvollisuuksia liittyen sovitteluun valmistautumiseen.

Esityksen tavoitteena on lisäksi täsmentää työtuomioistuimen kuulemismenettelyyn liittyvää lainsäädäntöä siten, että se mahdollistaisi laajemman kuulemisen asian selvittämiseksi.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Vapaaehtoinen sovittelu

Esityksessä ehdotetaan, että työriitalakiin lisätään uusi säännös koskien vapaaehtoista sovittelua. Ehdotuksen mukaan valtakunnansovittelija tai hänen määräämänsä sovittelija voisi osapuolen tai osapuolten pyynnöstä ottaa soviteltavaksi osapuolten välisen työriidan. Vapaaehtoisessa sovittelussa voitaisiin sovittaa esimerkiksi työehtosopimusten rajariitoja. Vapaaehtoisen sovittelun piiriin kuuluisivat myös työtuomioistuimen toimivaltaan kuuluvat oikeudelliset riidat sekä myös sellaiset riita-asiat, jotka kuuluisivat välimiesten ratkaistavaksi. Sovittelumenettelyn aloittaminen olisi sovittelijan harkinnassa ja sovittelun edellytyksenä olisi kaikkien työriidan osapuolten suostumus.

Vapaaehtoista sovittelua koskevalla sääntelyllä vahvistettaisiin osapuolten mahdollisuutta pyytää sovittelua tilanteissa, joissa työtaisteluilmoitusta ei ole jätetty tai työrauha vaarantunut. Sääntelyllä tuotaisiin myös oikeudelliset riidat vapaaehtoisen sovittelun piiriin.

Sovitteluun liittyvä valmistelu

Voimassa olevassa työriitalaissa ei ole säädetty osapuolille erityisiä velvollisuuksia liittyen sovitteluun valmistautumiseen. Esityksessä ehdotetaan, että jatkossa työriidan osapuolten tulisi esittää sovittelijalle kirjallinen selvitys riidan kohteesta, sisällöstä sekä asiassa esittämistään vaatimuksista. Lisäksi osapuolten tulisi antaa myös muut sovittelijan tarpeelliseksi katsomat tiedot. Tiedot tulisi toimittaa sovittelijan asettamassa kohtuullisessa määräajassa ennen neuvotteluiden aloittamista.

Ehdotuksella parannettaisiin osapuolten valmistautumista sovitteluun ja edistettäisiin sovitteluprosessin etenemistä.

Kuulemismenettely työtuomioistuimessa

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työtuomioistuinlakia siten, että työtuomioistuin voisi jatkossa varata tilaisuuden lausuman esittämiseen työehtosopimukseen osallisille nykyistä laajemmin. Työehtosopimukseen osalliselle voitaisiin varata tilaisuus lausuman esittämiseen aina, kun se olisi asian selvittämiseksi tarpeen. Selvitystarve voisi liittyä esimerkiksi työehtosopimusten rajariitatilanteisiin. Lausuman esittäminen voisi perustua asianosaisen tai työtuomioistuimen aloitteeseen, mutta sen tarpeellisuus olisi viime kädessä työtuomioistuimen harkinnassa.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotetusta sääntelystä ei aiheudu taloudellisia vaikutuksia eikä välittömiä kustannuksia yrityksille.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisiin

Vapaaehtoinen sovittelu

Esityksessä ehdotetaan työriitalakiin uutta vapaaehtoista sovittelua koskevaa säännöstä, jonka mukaan valtakunnansovittelija voisi osapuolen tai osapuolten pyynnöstä ottaa soviteltavaksi työriidan myös tilanteissa, joissa työrauha ei ole uhattuna. Osapuolet voisivat myös jatkossa pyytää sovittelijalta työtuomioistuimen toimivaltaan kuuluvan oikeusriidan sovittelua. Sovittelun aloittaminen edellyttäisi kaikkien osapuolten suostumusta.

Valtakunnansovittelijan lisäksi vuonna 2020 toimi neljä sivutoimista sovittelijaa. Valtakunnansovittelijan toimistoon tuli kyseisenä vuonna soviteltavaksi työriitalain mukaisia uusia työriitoja 13 kappaletta. Lisäksi vuonna 2020 soviteltiin vuonna 2019 vireille tulleista työriidoista 10 työriitaa.¹¹ Työriitoja on tullut sovitteluun vuosina 2000–2020 keskimäärin noin parikymmentä vuodessa, lukuun ottamatta vuosia 2000, 2010 ja 2011. Vuonna 2010 sovittelussa oli poikkeuksellisesti 62 työriitaa.¹² Tilastotietoa siitä, kuinka paljon vapaaehtoista sovittelua on ollut vuosittain, ei ole saatavilla.

Osapuolet ovat tähänkin mennessä voineet pyytää vapaaehtoista sovittelua tilanteessa, jossa on tarvittu sovittelijan apua. Valtakunnansovittelijan antamien tietojen perusteella vapaaehtoista sovittelua on kuitenkin ollut viime vuosina vain muutamia tapauksia. Lisäksi sovittelijat ovat lähtökohtaisesti pidättäytyneet sovittelemasta oikeusriitoja, jotka kuuluvat työtuomioistuimen toimivaltaan. Säännöksen tavoitteena on nostaa vapaaehtoinen sovittelu työriitalain keinovalikoimaan ja säätää sen reunaehdoista. Voidaan arvioida, että kiinnostus vapaaehtoiseen sovitteluun lisääntyisi, kun vapaaehtoisesta sovittelusta jatkossa nimenomaisesti säädettäisiin työriitalaissa. Vastaavasti tällä olisi jossakin määrin vaikutuksia valtakunnansovittelijan toimiston työmäärään. Vapaaehtoisen sovittelun aloittaminen vaatisi kuitenkin kaikkien osapuolten suostumusta ja olisi viime kädessä sovittelijan harkinnassa. Vapaaehtoisen sovittelun reunaehdot huomioon ottaen voidaan arvioida, että vapaaehtoinen sovittelu lisääntyisi nykyisestä jonkin verran. Sovittelijan työmäärän ei kuitenkaan voida arvioida lisääntyvän siinä määrin, että lisäresurssit olisivat ehdotuksen johdosta tarpeen.

Vapaaehtoisesta sovittelua koskevasta ehdotuksesta ei arvioida aiheutuvan merkittäviä vaikutuksia sovittelijan ja työtuomioistuimen keskinäiseen työnjakoon tai työtuomioistuimessa käsiteltäviin riitojen määrään. Vapaaehtoisen sovittelun reunaehdot huomioon ottaen työtuomioistuinlain 1 §:n mukaiset riita-asiat käsiteltäisiin pääsääntöisesti jatkossakin työtuomioistuimessa. Ehdotettu sääntely kuitenkin antaisi mahdollisuuden työtuomioistuinlain 1 §:n mukaisen riita-asian sovitteluun tilanteissa, joissa osapuolet katsoisivat sen tarkoituksenmukaiseksi. Esityksen ei lähtökohtaisesti arvioida johtavan siihen, että riita-asioiden käsittelyitä olisi samanaikaisesti vireillä sekä työtuomioistuimessa että valtakunnansovittelijan toimistossa vapaaehtoisessa so-

¹¹ Valtakunnansovittelijan toimiston vuosiraportti 2020, s. 6.

¹² Valtakunnansovittelijan toimiston vuosiraportti 2020, s. 22.

vittelussa. On oletettavaa, että riita-asian ollessa vireillä työtuomioistuimessa osapuolet katsoisivat vapaaehtoisen sovittelun tarkoituksenmukaiseksi vain hyvin harvoin, huomioiden etenkin sovinnon vahvistamismahdollisuuden työtuomioistuinmenettelyssä. Käytännössä samanai-kaista käsittelyä rajaisi myös sovittelijan harkintavalta sovittelun aloittamisessa ja päättämisessä.

Viimeisen kolmen vuoden aikana valtakunnansovittelijan toimistossa sovittelussa olleista riidoista noin 17 prosenttia oli työehtosopimusten rajariidoiksi tunnistettavia työriitoja.¹³ Työehtosopimusten rajariidat eivät näin ollen olisi täysin uudenlainen sovitteltava työriitatyyppi. Käytännössä kyse on ollut rajariidoista, joista on annettu työnseisausilmoitus. Loppuraportissa on arvioitu, että tällä hetkellä valtaosa rajariidoista ei hyvin todennäköisesti tule valtakunnansovittelijan tietoon, vaan ne ratkaistaan osapuolten keskinäisissä neuvotteluissa tai ne jäävät vaille ratkaisua. Tilastotietoa ei ole niistä työehtosopimusten rajariidoista, joista ei tehdä ilmoitusta tai jotka eivät ilmoituksen tekemisestä huolimatta johda varsinaiseen sovitteluun riidan sopimisen tai työtaistelun raukeamisen johdosta.¹⁴ Voidaan arvioida, että mahdollisuus vapaaehtoiseen sovitteluun lisäisi jossain määrin myös työehtosopimusten rajariitojen sovittelua valtakunnansovittelijan toimistossa.

Sovitteluun liittyvä valmistelu

Työriidan osapuolten selvitysvelvollisuuden täsmentämisen voidaan arvioida vaikuttavan myönteisesti sovittelijan onnistumiseen tehtävässään. Osapuolten kantojen jäsentäminen jo ensimmäistä neuvottelutilaisuutta varten nopeuttaisi alkuvaiheen selvitystyötä ja siirtymistä varsinaiseen sovitteluun.

Kuulemismenettely työtuomioistuimessa

Ehdotetun sääntelyn mukaan työtuomioistuimella olisi jatkossa laajempi harkintavalta sen suhteen, ketä voitaisiin kuulla oikeudenkäynnin kuluessa. Ehdotuksella on vaikutuksia työtuomioistuinprosessiin ja mahdollisesti vähäisessä määrin myös työtuomioistuimen työmäärään. Työehtosopimusten rajariitoja koskevien oikeudenkäyntien osalta on oletettavaa, että jatkossa esitettäisiin enenevässä määrin pyyntöjä kuulla myös sellaisen työehtosopimuksen osapuolta, joka ei ole osallinen kanteen kohteena olevassa työehtosopimuksessa.

Ehdotuksen mukaan kuulemismenettely olisi kuitenkin aina työtuomioistuimen harkinnassa ja kuulemisen edellytyksenä olisi, että kuuleminen olisi asian selvittämiseksi tarpeen. Kuulemismenettelyn laajentamisesta ei siten voida katsoa aiheutuvan merkittäviä vaikutuksia työtuomioistuimen toimintaan.

4.2.3 Vaikutukset työelämään

Vapaaehtoinen sovittelu

Vapaaehtoista sovittelua koskeva säännös tekisi aikaisempaa näkyvämmäksi mahdollisuuden sovitteluun sellaisissa työriidoissa, jotka eivät uhkaa työrauhaa. Ehdotettu säännös myös edistäisi työmarkkinaosapuolten suhteita ja niiden välistä vuoropuhelua, kun sovitteluun voitaisiin turvautua myös työriidoissa, joissa tilanne ei ole vielä kärjistynyt.

¹³ Selvityshenkilöiden loppuraportti, s. 49.

¹⁴ Selvityshenkilöiden loppuraportti s. 49.

Lainmuutos myös edistäisi työrauhan säilymistä, kun sovitteluun voitaisiin ryhtyä jo ennaltaehkäisevästi tilanteissa, joissa työtaisteluilmoitusta ei ole jätetty tai työrauha vaarantunut.

Sovitteluun liittyvä valmistelu

Osapuolten puutteellinen valmistautuminen sovitteluun voi johtaa siihen, että sovittelun alkuvaiheessa riidan kohteen ja osapuolten vaatimusten selvittäminen vievät aikaa varsinaiselta sovittelulta. Työriidan osapuolten selvitysvelvollisuuden täsmentämisen voidaan arvioida edistävän osapuolten parempaa valmistautumista sovitteluun ja siten vaikuttavan myönteisesti sovittelun onnistumiseen.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Vapaaehtoinen sovittelu

Vapaaehtoisen sovittelun lähtökohtia pohdittaessa vaihtoehtona oli asettaa valtakunnansovittelijalle *velvollisuus* ryhtyä sovitteluun työriitaa osapuolten pyynnöstä. Ehdotetussa sääntelyssä päädyttiin kuitenkin siihen, että vapaaehtoisen sovittelun aloittaminen perustuu valtakunnansovittelijan harkintaan.

Jos valtakunnansovittelijalle asetettaisiin velvollisuus osapuolten pyynnöstä ryhtyä sovitteluun työriitaa, tulisi laissa pystyä tarkkarajaisesti määrittelemään, mitä riita-asioita vapaaehtoiseen sovitteluun voitaisiin viedä. Työriitojen moninaisuuden vuoksi kyseisen rajauksen tekeminen on haastavaa.

Ehdotetussa sääntelyssä on lähdetty siitä, että osapuolet voivat pyytää vapaaehtoista sovittelua eturistiriitojen lisäksi myös työtuomioistuinlain 1 §:n mukaisissa riita-asioissa. Jos vapaaehtoisen sovittelu olisi valtakunnansovittelijan velvollisuus, olisi riskinä myös se, että osapuolet pyytäisivät vapaaehtoista sovittelua riidoissa, jotka soveltuvat paremmin työtuomioistuimen ratkaistavaksi. Jos vapaaehtoinen sovittelu olisi valtakunnansovittelijan velvollisuus, ei hän voisi kieltäytyä kyseisen riidan sovittelusta.

Harkinta-aika vapaaehtoisessa sovittelussa

Selvityshenkilöt ehdottivat loppuraportissaan, että vapaaehtoiseen sovitteluun liitettäisiin kahden kuukauden harkinta-aika sovittelun aloittamisesta, jonka kuluessa osapuolet eivät voisi ryhtyä työtaistelutoimenpiteisiin.

Esityksessä ehdotetun vapaaehtoista sovittelua koskevan sääntelyn lähtökohtana on osapuolten aito motivaatio saattaa asia sovitteluun ja löytää työriitaan ratkaisu. Tästä syystä sovittelun aloittaminen edellyttää kaikkien työriidan osapuolten suostumusta. Vapaaehtoiseen sovitteluun liitettävä harkinta-aika, jolla rajoitettaisiin osapuolten oikeutta ryhtyä työtaistelutoimenpiteisiin ei näytä sopivan yhteen kyseisen sääntelyn lähtökohtien kanssa.

Osapuolten työtaisteluoikeus on myös perustuslain 13 §:n 2 momentin turvaama oikeus, jolloin ehdotusta, joka rajoittaisi työtaisteluoikeutta, on punnittava kansainvälisten velvoitteiden lisäksi myös perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta.

Työriitalain 7 §:n mukaan työnseisaukseen ei saa työriidan vuoksi ryhtyä, ellei viimeistään kahta viikkoa sitä ennen ole toimitettu asiasta ilmoitusta valtakunnansovittelijan toimistoon ja vastapuolelle. Edellä mainitun perusteella vapaaehtoisen sovittelun osalta ei ole perusteltua rajoittaa osapuolten työtaisteluoikeutta laajemmin kuin muissakaan työriitalain mukaisissa työriidoissa.

Kuulemismenettely työtuomioistuimessa

Työtuomioistuimen kuulemismenettelyn osalta yhtenä vaihtoehtona pohdittiin myös mahdollisuutta asettaa työtuomioistuimelle velvollisuus kuulla kyseisen työehtosopimuksen osapuolia tilanteessa, jossa oikeudenkäynnin kuluessa tulee esille vaatimuksia muun kuin kanteessa mainitun työehtosopimuksen soveltamisesta.

Ehdotetussa sääntelyssä päädyttiin laajentamaan työtuomioistuimen mahdollisuutta kuulla työehtosopimukseen osallisia kuitenkin siten, että kuuleminen olisi aina työtuomioistuimen harjinnassa. Jos työtuomioistuimelle olisi asetettu velvollisuus kuulla kyseisiä osapuolia, olisi säännöksessä tullut tarkkarajaisesti määritellä tilanteet, joissa kuuleminen olisi suoritettava.

Kuulemismenettelyssä on otettava huomioon myös työtuomioistuimen toimivalta. Työehtosopimusten rajariidoissa työtuomioistuin on toimivaltainen käsittelemään vain sellaisia riita-asioidia, joissa työnantaja on työehtosopimuslain 4 §:n nojalla sidottu keskenään kilpaileviin työehtosopimuksiin.

Järjestöehto

Työryhmän tehtävänä oli myös arvioida selvityshenkilöiden loppuraportissa esittämää muutosehdotusta liittyen työehtosopimuslain 4 §:n 2 momenttiin. Selvityshenkilöt esittivät, että työehtosopimusosalliset voisivat sopia toisin työehtosopimuslain 4 §:n 2 momentista. Ehdotuksessa oli kyse niin sanotun järjestöehdon käytöstä työehtosopimuksessa työrauhan turvaamisen näkökulmasta.

Työehtosopimuslain 4 §:n 3 momentti mahdollistaa jo nykyisinkin järjestöehdon käytön eli sen, että työehtosopimuksessa työehtosopimuksen soveltaminen rajoitetaan vain työehtosopimuksen osapuolena olevan järjestön jäseniin.

Korkeimman oikeuden oikeuskäytännössä¹⁵ on katsottu, ettei järjestöehdon käyttö sellaisenaan ole syrjivää, mutta tasapuolisen kohtelun velvoite edellyttää, että työnantajan on tietyllä aikavälillä yhdenmukaistettava työntekijöiden ehdot. Myös työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2013 teettämässä selvityksessä¹⁶ on selvitetty työ- ja virkaehtosopimusten sitovuuspiirin rajoittamisen ja yhdenvertaisuuslain keskinäiseen suhteeseen liittyviä oikeudellisia ongelmia.

Perustuslain 13 §:n 2 momentissa on turvattu jokaiselle yhdistymisvapaus, joka sisältää niin oikeuden kuulua kuin olla kuulumattakin yhdistykseen. Perustuslain yhdistymisvapaus sisältää ammattiyhdistysten oikeuden neuvotella jäsentensä puolesta ja ajaa näiden etuja sekä myös oikeuden rajoittaa kyseisen työehtosopimuksen sitovuuspiiriä.

¹⁵ KKO 2013:10 ja 2013:11.

¹⁶ TEM raportti (32/2013).

Selvityshenkilöiden loppuraportin mukaan järjestöehdon käyttäminen 4 §:n 2 momentin mukaisissa tilanteissa tarkoittaisi sitä, että työpaikalla sovellettavassa työehtosopimuksessa sovittaisiin siitä, että työehtosopimusta tai sen osaa sovellettaisiin vain kyseiseen työehtosopimukseen sidottuihin työntekijöihin. Tämä tarkoittaisi sitä, että niiden työntekijöiden, jotka eivät ole sidottuja kyseiseen työehtosopimukseen, kannattaisi liittyä kyseisen työehtosopimuksen solmineeseen järjestöön, jotta he saisivat hyväkseen kyseisen työehtosopimuksen mukaiset edut ja oikeudet. Mahdollista olisi myös se, että kyseisiä työntekijöitä edustava järjestö liittyisi sopimukseen jälkikäteen tai solmisi työnantajan kanssa erillisen sopimuksen koskien sopimuksen soveltamista.¹⁷

Selvityshenkilöiden järjestöehtoa koskeva ehdotus ei sinällään muuttaisi nykytilaa, koska järjestöehdon käyttäminen on nykyisinkin mahdollista työehtosopimuslain 4 §:n 3 momentin nojalla. Työehtosopimuslain 4 §:n 3 momentin perusteella on mahdollista työehtosopimusmääräyksiin sulkea pois myös työehtosopimuslain 4 §:n 2 momentin soveltaminen eli se, että työnantaja on velvollinen noudattamaan työehtosopimusta kaikkien työehtosopimuksessa tarkoitettua työtä tekevien työntekijöiden työsuhteissa heidän järjestäytymisestään riippumatta. Järjestöehdolla soveltamispiiriin ulkopuolelle voidaan rajata kaikki muut kuin työehtosopimukseen työehtosopimuslain 4 §:n 1 momentin mukaisesti sidotut työntekijät. Nämä työntekijät voivat olla järjestäytyneitä toiseen työntekijäyhdistykseen tai kokonaan järjestäytymättömiä.¹⁸

Työryhmän käsittelyssä ei ilmennyt sellaisia perusteita, joiden johdosta selvityshenkilöiden loppuraportissa ehdotettuun lainsäädäntömuutokseen olisi tarpeen ryhtyä. Järjestöehdon käyttöön liittyy myös merkittäviä kysymyksiä suhteessa perustuslain 13 §:n ammatilliseen yhdistymisvapauteen sekä työntekijöiden tasapuolisen kohtelun velvoitteeseen. Laajemman selvityksen tekeminen selvityshenkilöiden ehdotuksen suhteesta perustuslain 13 §:n ammatilliseen yhdistymisvapauteen ei ollut työryhmän toimikauden puitteissa mahdollista.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Ruotsi

Ruotsissa työriitojen valtiollisesta sovittelusta vastaa sovittelijaviranomainen *Medlingsinstitutet*, jonka tehtävänä on työriitojen sovittelun lisäksi edistää hyvin toimivaa palkanmuodostusta sekä neuvoa ja tukea työmarkkinaosapuolia neuvottelu- ja sopimustoiminnassa. Työriitojen sovittelusta ja sovittelijaviranomaisen tehtävistä säädetään niin sanotussa työelämän myötämäärämislaissa.¹⁹ Sovittelumenettely voi käynnistyä joko työriidan osapuolten pyynnöstä tai sovittelijaviranomaisen aloitteesta.

Suomesta poiketen Ruotsissa on säädetty työriidan sovittelun aloittamisesta osapuolten suostumuksella. Myötämäärämislain 47 a §:n mukaan työehtosopimuksesta neuvottelevien osapuolten suostumuksella Medlingsinstitutet voi määrätä yhden tai useamman niin sanotun neuvottelujohtajan (*förhandlingsledare*) tai sovittelijan (*medlare*) sovittelemaan työriitaa. Lain esitöiden²⁰ mukaan sovittelija voidaan määrätä osapuolten pyynnöstä jo ennen kuin työriita uhkaa työrauhaa ja ennen kuin työtaisteluilmoitusta on annettu. Neuvottelujohtajan voi lain esitöiden

¹⁷ Selvityshenkilöiden loppuraportti, s. 56.

¹⁸ TEM raportti (32/2013) s. 3.

¹⁹ Lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

²⁰ Lönebildning för full sysselsättning. Regeringens proposition 1999/2000:32 s. 72, 95. Julkaistu osoitteessa: <https://www.regeringen.se/49baeb/contentassets/5bb57c7010144beda9ac80d7fc754aa5/lo-nebildning-for-full-sysselsattning>.

mukaan nimetä jo siinä vaiheessa, kun osapuolten kannat eivät ole täysin selvillä. Kannanmuodostuksen lisäksi neuvottelujohtaja auttaa osapuolten välisessä yhteydenpidossa. Neuvottelujohtaja voidaan määrätä jo hyvissä ajoin ennen työehtosopimuksen voimassaolon loppumista, mikä ennaltaehkäisee riitaisuuksien syntymistä. Jos asia on kärjistynyt työriidaksi, määrätään lähtökohtaisesti varsinainen sovittelija.

Medlingsinstitutet voi työelämän myötämäärämislain 47 a §:n mukaan määrätä yhden tai useamman sovittelijan sovitteluun työriitaa ilman työriidan osapuolten suostumusta, jos työriita uhkaa johtaa työtaistelutoimiin tai jos työtaistelutoimiin on jo ryhdytty. Sovittelijaa ei kuitenkaan määrätä ilman osapuolten suostumusta, jos työriidan osapuolet ovat rekisteröineet lain 47 b §:n mukaisen sopimuksen neuvottelumenettelystä.

Ruotsissa työriidat jaotellaan intressiristiriitoihin ja oikeudellisiin riitoihin. Soviteltavat riidat ovat etenkin intressiristiriitoja. Työelämän myötämäärämislaissa ei kuitenkaan ole suljettu oikeudellisia riitoja sovittelun ulkopuolelle, ja niiden sovittelu on mahdollista. Viime kädessä oikeudelliset riita-asiat ratkaistaan työtuomioistuimessa.²¹

Norja

Norjassa työriitojen sovittelusta vastaa valtiollinen sovitteluviranomainen *Riksmekleren*. Työriitojen sovittelusta säädetään työriitalaissa.²² Sovitteluviranomainen sovittelee vain työehtosopimusneuvotteluihin liittyviä intressiristiriitoja.²³ Voimassa olevan työehtosopimuksen tulkintaa koskevat oikeudelliset riidat ratkaistaan työtuomioistuimessa.²⁴ Sovittelijan on välittömästi ryhdyttävä sovitteluun työriidoissa, joiden aloittamista on lykätty yleistä etua uhkaavina. Työriidoissa, joista on annettu työtaisteluilmoitus, sovittelija voi ryhtyä sovitteluun omasta aloitteestaan tai asianosaisen pyynnöstä. Sovittelija voi lisäksi omasta aloitteestaan kutsua osapuolet sovitteluun, vaikka työtaisteluilmoitusta ei olisi annettu, jos hän katsoo sen tarpeelliseksi. Sovittelijalla on oikeus saada työriidan sovitteluksi kaikki tarpeelliset tiedot.²⁵ Norjassa ei ole säädetty osapuolten oikeudesta pyytää sovittelua työriidassa, joka ei uhkaa työrauhaa.

Tanska

Tanskassa valtiollisesta työriitojen sovittelusta vastaa *Forligsinstitutionen*, joka sovittelee työmarkkinaosapuolten välisiin työehtosopimusneuvotteluihin liittyviä intressiristiriitoja. Sovitteluviranomaisen tehtävistä ja sovittelumenettelystä säädetään laissa työriitojen sovittelusta.²⁶ Sovittelun aloittaminen perustuu pääsääntöisesti työtaisteluilmoituksen antamiseen ja tuloksettomina päättyneisiin työehtosopimusneuvotteluihin. Sovittelija voi sovittaa työehtosopimusneuvotteluihin liittyvää riitaa myös aikaisemmassa vaiheessa oma-aloitteisesti tai jommankumman osapuolen pyynnöstä, vaikka työtaistelutaisteluilmoitusta ei olisi jätetty eivätkä neuvottelut olisi vielä päättyneet tuloksettomina. Sovittelun edellytyksenä on pääsääntöisesti se, että osapuolten välillä on käyty neuvotteluita. Osapuolet ovat velvollisia noudattamaan sovittelijan neuvottelukutsua.²⁷

²¹ <https://www.mi.se/forhandling-avtal/olika-typer-av-forhandlingar/>.

²² Lov om arbeidstvister (LOV-2012-01-27-9).

²³ Lov om arbeidstvister 12 §:n 1 momentti.

²⁴ <https://www.riksmekleren.no/om-meklingsinstitusjonen>.

²⁵ Lov om arbeidstvister 20, 22 §.

²⁶ Lov om mægling i arbejdsstridigheder.

²⁷ Lov om mægling i arbejdsstridigheder 3 §.

6 Lausuntopalaute

Esitysluonnos oli lausuntokierroksella Lausuntopalvelu.fi -sivustolla 25.5.-29.7.2022. Lausuntoja saatiin yhteensä 10 kappaletta. Lausunnon antoivat SAK ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, STTK ry, Akava ry, Kirkon työmarkkinalaitos, Kunta- ja hyvinvointialue työnantajat KT, valtiovarainministeriö (Valtion työmarkkinalaitos), oikeusministeriö, työtuomioistuin ja valtakunnansovittelijan toimisto. Lisäksi lausuntoa pyydettiin Suomen Asianajaliitolta ja Keskuskauppakamarin välimieslautakunnalta.

Yleiset huomiot esityksestä

Työryhmän luonnos hallituksen esitykseksi oli yksimielinen. Työryhmään osallistuneet työntekijä- ja työnantajakeskusjärjestöt kannattavat esitettyjä muutoksia. Hallituksen esitysluonnokseen suhtaudutaan lausunnoissa pääosin myönteisesti. Muutosten nähdään kehittävän työriitojen sovittelujärjestelmää sekä edistävän työmarkkinaosapuolten välisiä suhteita ja sovinnon aikaansaamista. Työntekijäkeskusjärjestöt kuitenkin katsovat, että työriitojen sovittelujärjestelmää olisi tarpeen uudistaa ja kehittää jatkossa laajemmin.

Työriitojen sovittelua koskevat muutokset

Lausunnonantajat pääosin kannattavat vapaaehtoista sovittelua koskevia ehdotuksia ja niiden nähdään selkeyttävän nykytilaa. Lausunnoissa esitettyjen näkemysten mukaan on tarkoituksenmukaista, että työriitaa voidaan sovittaa jo ennen sen kärjistymistä työrauhaa uhkaavaksi.

Eräissä lausunnoissa tuodaan esiin, että rajariitojen ratkaisu sovittelun keinoin on usein vaikeaa. Valtakunnansovittelijan toimiston lausunnossa katsotaan, että säätäminen vapaaehtoisesta sovittelusta lisää tietoisuutta sovittelusta ja siten mahdollisesti halukuutta ratkaisun hakemiseen sovittelussa. Ratkaisuvastuu on kuitenkin työriidan osapuolilla, eikä sovittelija tuomioistuimen tavoin ratkaise riitaa. SAK pitää tärkeänä, että jatkossa tarkastellaan, lisäävätkö ehdotetut muutokset sovittelua rajariitatilanteissa.

SAK, STTK, Akava, EK ja KT suhtautuvat myönteisesti siihen, että vapaaehtoisen sovittelun edellytyksenä olisi kaikkien työriidan osapuolten suostumus ja että sovittelun aloittaminen olisi sovittelijan harkinnassa. Myönteisesti suhtaudutaan myös siihen, että vapaaehtoisen sovittelun piiriin kuuluisivat myös työtuomioistuimen toimivaltaan kuuluvat oikeudelliset riidat ja muutoin erityyppiset työriidat. Kirkon työmarkkinalaitoksen mukaan ehdotuksessa ei riittävällä tavalla yksilöidä, minkälaisiin riitoihin vapaaehtoinen sovittelu on tarkoitettu.

Valtakunnansovittelijan toimiston lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, ettei työriita-asetuksen mukaisia sovittelijan kelpoisuusvaatimuksia ole määritelty huomioon ottaen se, että tämä hoitaisi työtuomioistuimen toimivaltaan kuuluvia asioita. Lausunnossa korostetaan, että työtuomioistuimen toimivaltaan kuuluvien riitojen sovittelu olisi tärkeää nähdä yksittäisen tapauksen sovelloisena ratkaisuna eikä ennakkopäätöksenä vastaisen varalle. Valtakunnansovittelijan toimisto pitää tärkeänä sovittelijan harkintavaltaa vapaaehtoisen sovittelun aloittamisessa ja kannattaa mahdollisuutta päättää vapaaehtoinen sovittelu.

Työriidan osapuolten selvitysvelvollisuuden täsmentämiseen suhtaudutaan lausunnoissa myönteisesti. Valtakunnansovittelijan toimisto kannattaa ehdotusta ja katsoo, että selvitysvelvollisuuden täsmentäminen parhaimmillaan nopeuttaisi ja tehostaisi sovittelua. Palkansaajapuolta edustavat järjestöt korostavat, ettei selvitysvelvollisuus saisi hidastaa sovittelun etenemistä ja että vaatimuksia tulisi voida täsmentää sovittelun kestäessä.

Oikeusministeriö esittää lausunnossaan harkittavaksi vapaaehtoisen sovitteluun ja työtuomioistuimenmenettelyn keskinäiseen suhteeseen liittyviä täsmennyksiä. Lisäksi oikeusministeriön lausunnossa esitetään eräitä vapaaehtoista sovittelua koskevia lakitekniisiä huomioita. Kirkon työmarkkinalaitos katsoo, ettei saman asian käsittely samanaikaisesti kahdessa viranomaisessa ole lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaista.

Työryhmä ei esittänyt selvityshenkilöiden ehdottamaa vapaaehtoiseen sovitteluun sisältyvää harkinta-aikaa, jonka kuluessa työtaistelutoimiin ei saisi ryhtyä. Palkansaajapuolta edustavat järjestöt katsovat, että harkinta-aika olisi ollut ristiriidassa sovittelun lähtökohtana olevan vapaaehtoisuuden kanssa ja korostavat, että osapuolten työtaisteluoikeus on turvattu niin perustulain kuin kansainvälisen oikeudenkin tasolla.

Työtuomioistuimen kuulemismenettelyä koskevat muutokset

Lausunnoissa kannatetaan oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annettuun lakiin ehdotettua muutosta laajalti. Työtuomioistuimen harkintavallassa olevaa laajaa mahdollisuutta varata tilaisuus lausuman esittämiseen työtuomioistuinmenettelyssä pidetään tarkoituksenmukaisena. Valtakunnansovittelijan toimiston lausunnon mukaan tarve kuulemiseen on tullut käytännössä esille sovittelussa.

Työtuomioistuin toteaa lausunnossaan, että työtuomioistuimessa kuullaan myös rajariitatilanteissa kaikkia riidan osapuolia. Normaalisitovan ja yleissitovan työehtosopimuksen tai kahden yleissitovan työehtosopimuksen välisessä rajariidassa toimivalta käsitellä ja ratkaista asia on pääsääntöisesti yleisellä tuomioistuimella. Tällainenkin rajariita käsitellään usein lausuntoasiana laajamittaisessa oikeudenkäynnissä työtuomioistuimessa.

Työtuomioistuimen mukaan ehdotetun työtuomioistuinlain 32 a §:n mukainen kuuleminen voi joissain tilanteissa olla tarpeellista, mutta käytännössä nämä tilanteet voivat olla harvinaisia. Työtuomioistuin pitää perusteltuna, että tilaisuus esittää lausuma varattaisiin vain sopimukseen osalliselle ja että kuuleminen olisi ehdotuksen mukaisesti työtuomioistuimen harkinnassa. Lausuman antajan prosessuaalista asemaa olisi työtuomioistuimen näkemyksen mukaan kuitenkin täsmennettävä jatkovalmistelussa.

Kirkon työmarkkinalaitos kiinnittää lausunnossaan huomiota ehdotetun säännöksen tarpeellisuuteen, sillä asianosaiset voivat nimetä kuultavia. Lausunnossa tuodaan esiin, että lausumien pyytäminen voi pidentää prosessien käsittelyaikoja.

Oikeusministeriö esittää lausunnossaan eräitä täsmennysehdotuksia ehdotetun säännöksen soveltamisalan selkeyttämiseksi.

Esityksen vaikutusten arviointi

SAK tuo lausunnossaan esiin, että vapaaehtoisen sovittelun mahdollisesti aiheuttamaa lisäresurssitarvetta olisi seurattava uuden lainsäädännön tultua voimaan. Tarvittaessa valtakunnansovittelijan toimiston resursseja olisi SAK:n mukaan lisättävä.

SAK ja STTK toteavat lausunnoissaan, että tilastotietoa työehtosopimusten rajariitojen määristä ja taustoista on ollut niukasti käytettävissä ja saadut tiedot perustuivat lähinnä valtakunnansovittelijan arvioihin. Suuri osa rajariitatilanteista ei koskaan päädy valtakunnansovittelijan käsitelyyn. Rajariitojen taustasyitä olisi SAK:n ja STTK:n mukaan tämän vuoksi syytä kartoittaa jatkossa kattavammin, kun kokemusta vapaaehtoisen sovittelun toimivuudesta saadaan lisää.

STTK katsoo lausunnossaan, että osapuolten velvollisuuksien täsmentäminen sovittelussa voi parhaimmillaan nopeuttaa sovittelumenettelyä ja pitää mahdollisena, että vapaaehtoinen sovittelu lisää valtakunnansovittelijan toimiston työmäärää.

EK pitää oikeana arviota siitä, että esitykset eivät todennäköisesti lisäisi merkittävästi valtakunnansovittelijan toimiston ja työtuomioistuimen työmäärää. Valtion työmarkkinalaitos katsoo, että oikeudellisten riitojen vapaaehtoisella sovittelulla voidaan mahdollisesti hieman vähentää työtuomioistuimessa käsiteltäviä asioita.

Valtakunnansovittelijan toimiston mukaan sovitteluiden määrät ovat vaihdelleet huomattavasti. Sovittelijan ja työtuomioistuimen työnjaon kehittymistä on valtakunnansovittelijan toimiston mukaan vaikea arvioida. Lausunnossa tuodaan esiin, että sovittelun resursseja ja sovittelijoiden osaamisvaatimuksia ei ole säädetty esitetty muutos huomioon ottaen, minkä takia on tärkeää, että sovittelumenettelyn aloittaminen on sovittelijan harkinnassa.

Lausuntopalautteen perusteella esitykseen tehtiin jatkovalmistelussa joitakin muutoksia. Keskeisimpänä muutoksena ehdotusta liittyen työtuomioistuimen kuulemismenettelyyn muutettiin siten, että tilaisuus esittää lausuma varataan vain työehtosopimukseen osalliselle. Jatkovalmistelussa katsottiin, että asian selvittämisen kannalta keskeisimpiä kuultavia tahoja ovat työehtosopimukseen osalliset, kuten nykyisinkin. Myös työtuomioistuin piti lausunnossaan perusteltuna, että tilaisuus lausuman esittämiseen varattaisiin vain sopimukseen osallisille. Lisäksi täsmennettiin ehdotetun säännöksen perusteluja liittyen lausuman antajan prosessuaaliseen asemaan. Lausuntopalautteen perusteella tehtiin myös teknisiä muutoksia vapaaehtoista sovittelua koskevaan säännökseen sekä täsmennettiin vapaaehtoisen sovittelumenettelyn aloittamiseen ja päättämiseen liittyviä perusteluja etenkin työtuomioistuimen toimivaltaan kuuluvien asioiden osalta.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki työriitojen sovittelusta

9 a §. Työriitalakiin lisättäisiin uusi 9 a § vapaaehtoisesta työriitojen sovittelusta. Ehdotetussa 9 a §:ssä työriidan osapuolilla tarkoitettaisiin työriitalaissa tarkoitettuja riitapuolia.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että sen lisäksi, mitä 9 §:ssä säädetään, valtakunnansovittelija tai tämän määräämä sovittelija voi työriidan osapuolen tai osapuolten pyynnöstä aloittaa vapaaehtoisen sovittelun, jos kaikki osapuolet siihen suostuvat.

Vapaamuotoinen pyyntö työriidan vapaaehtoisesta sovittelusta toimitettaisiin valtakunnansovittelijan toimistoon. Vapaaehtoisuuteen perustuvan sovittelumenettelyn aloittaminen olisi viime kädessä sovittelijan harkinnassa, kuten 9 §:ssä tarkoitettussa työrauhaa vaarantavan työriidan sovittelussa.

Vapaaehtoista sovittelua voitaisiin hyödyntää laajasti erilaisten työriitojen sovittelussa. Sovittelu voisi koskea esimerkiksi niin sanottuja intressiristiriitoja, jotka liittyvät osapuolten välisiin työehtosopimusneuvotteluihin.

Vapaaehtoisessa sovittelussa voitaisiin sovitella myös työtuomioistuinlain 1 §:n mukaisia työtuomioistuimen toimivaltaan kuuluvia riita-asioita tai välimiesmenettelyssä ratkaistavia riitoja. Riita-asia voisi liittyä esimerkiksi työ- tai virkaehtosopimuksen tai niitä koskevan lainsäädännön tulkintaan. Voimassa oleva työ- tai virkaehtosopimus riidan osapuolten välillä ei estäisi

sovittelua. Luonteeltaan oikeudellisissa riita-asioissa sovittelijan tehtävänä ei olisi tuomioistuimen tavoin ratkaista riitaa oikeudellisesti, vaan auttaa osapuolia löytämään riidassa sovinto. Jos sovintoon ei päästäisi, vapaaehtoinen sovittelu ei estäisi osapuolia nostamasta myöhemmin kantetta työtuomioistuimessa.

Työriidan osapuoli voisi yksin tai yhdessä muiden osapuolten kanssa pyytää vapaaehtoista sovittelua. Sovittelumenettelyn aloittaminen edellyttäisi kuitenkin kaikkien työriidan osapuolten suostumusta. Tämän vuoksi pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että sovittelijan olisi viipymättä annettava 1 momentissa tarkoitettu pyyntö tiedoksi niille osapuolille, jotka eivät ole pyytäneet sovittelua. Osapuolilta olisi tiedusteltava suostumusta sovittelumenettelyn aloittamiseen ja varattava heille mahdollisuus antaa pyynnön johdosta kirjallinen lausumansa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että sovittelijan olisi osapuolten pyynnön ja lausumien perusteella harkittava, aloitetaanko sovittelumenettely. Sovittelumenettelyä ei voitaisi aloittaa ilman kaikkien työriidan osapuolten suostumusta. Jos kaikki osapuolet eivät suostu sovittelun aloittamiseen, on ilmeistä, ettei sovintoratkaisua olisi löydettävissä.

Osapuolten suostumuksesta huolimatta sovittelija voisi pidättäytyä vapaaehtoisesta sovittelusta esimerkiksi silloin, jos asiassa ei ole lainkaan kyse työriidasta tai jos soviteltavaksi tarjottu asia ja osapuolten vaatimukset olisivat hyvin jäsentymättömiä. Tällöin sovittelu ei luultavasti olisi tarkoituksenmukaista asian selvittämiseksi. Kyse voisi olla myös siitä, että työtuomioistuimen toimivaltaan kuuluvassa riita-asiasa osapuolen tai muun tahon perustellut oikeusturvaodotukset vaarantuisivat ilman työtuomioistuimen yksipuolista ratkaisua ja sovittelu viivästyttäisi niiden toteutumista tai asian luonne muutoin perustellusti edellyttäisi työtuomioistuimen ratkaisua. Tällöin sovittelijan tulisi ohjata osapuolet hakemaan ratkaisua työtuomioistuimesta. Sovittelumenettelyn aloittaminen ei olisi tarkoituksenmukaista myöskään silloin, jos on selvää, ettei sovintoa olisi osapuolten kärjistyneiden näkemyserojen vuoksi löydettävissä.

Edellä kuvatut tilanteet ovat esimerkinomaisia. Lähtökohtaisesti sovittelijan olisi harkittava tarkkaan sovittelusta pidättäytymistä. Työriitalain 3 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaisesti valtakunnansovittelija on velvollinen edistämään työmarkkinaosapuolten välisiä suhteita. Sovittelumenettelyn aloittamista puoltaisi etenkin se, että työriita on vaarassa kärjistyä työrauhaa uhkaavaksi. Työrauhan vaarantuminen ei olisi kuitenkaan vapaaehtoisen sovittelun aloittamisen edellytyksenä.

Pykälän 4 momentissa täsmennettäisiin, mitä 3 luvun säännöksiä vapaaehtoisuuteen perustuvassa sovittelumenettelyssä noudatettaisiin. Ehdotetun 3 momentin mukaan vapaaehtoisessa sovittelussa noudatetaan 10 §:n 3 momentissa säädettyä lukuun ottamatta lisäksi, mitä 10 – 12 §:ssä säädetään sovittelutoimesta. Tarkoituksena on, että vapaaehtoisuuteen perustuva sovittelumenettely olisi mahdollisimman vapaamuotoista.

Vapaaehtoisessa sovittelumenettelyssä sovellettaisiin työriitalain 10 §:n 1 ja 2 momentteja, jotka koskevat neuvottelutilaisuutta. Lisäksi sovellettaisiin työriitalain 11 §:ää, joka koskee sovittelijan tehtäviä sovittelussa sekä 12 §:ää, jossa mahdollistetaan asiantuntijoiden ja muiden tietojen saamiseksi tarpeellisten henkilöiden kuuleminen. Työriitalain 10 §:n 3 momenttia ei olisi tarpeellista soveltaa vapaaehtoisessa sovittelussa, joka ei perustu työtaistelu-uhkaan.

Vapaaehtoisessa sovittelussa ei sovellettaisi myöskään työtaistelu-uhkaista sovittelua koskevaa työriitalain 9 §:ää, sovintoehdotuksen antamista koskevaa 13 §:ää, 14 §:ää sovinnon ehtojen merkitsemisestä sovittelijan pöytäkirjaan eikä 15 §:ää erityisistä sovittelutoimielimistä. Sovittelija voisi antaa vapaaehtoisessakin sovittelussa sovintoehdotuksen, mutta sen antamisessa ei noudatettaisi 13 §:n mukaista menettelyä. Sovinnon ehtoja ei myöskään merkittäisi sovittelijan

pöytäkirjaan, elleivät osapuolet tätä haluaisi. Vapaaehtoiseen sovitteluun voitaisiin ryhtyä riippumatta siitä, onko riitaa soviteltu 15 §:ssä tarkoitetussa sovittelutoimielimessä.

10 §. Voimassa olevan pykälän 1 momentin mukaan sovittelijan on kutsuttava riitapuolet neuvotteluihin, kun hän katsoo sen asianmukaiseksi tai kun riitapuoli sitä pyytää. Pykälää yhdenmukaistettaisiin kielellisesti siten, että käsite *riitapuoli* muutettaisiin käsitteeksi *osapuoli*. Pykälän 1 momenttia täsmennettäisiin siten, että sovittelijan olisi kutsuttava osapuolet neuvotteluihin myös silloin, kun sovittelija on päättänyt aloittaa 9 a §:n mukaisen vapaaehtoisen sovittelun ja osapuolet ovat siihen suostuneet. Sovittelija toimisi myös vapaaehtoisuuteen perustuvissa neuvotteluissa puheenjohtajana ja määräisi, millä tavoin ja missä järjestykset riitakohdat olisi käsiteltävä.

Voimassa olevan pykälän 2 momentin mukaan työriidan osapuolten velvollisuutena on saada neuvottelutilaisuuteen ja antaa sovittelijalle tämän tarpeelliseksi katsomat tiedot. Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että osapuolten olisi annettava sovittelijalle tämän asettamassa kohtuullisessa määräajassa ennen neuvottelujen aloittamista kirjallinen selvitys riidan kohteesta, sisällöstä sekä asiassa esittämistään vaatimuksista. Tämän lisäksi osapuolten olisi annettava sovittelijalle muut sovittelijan tarpeelliseksi katsomat tiedot.

Osapuolilla olisi siten jatkossa velvollisuus esittää kantansa ja vaatimuksensa jäsennellysti jo ennen neuvotteluiden aloittamista. Osapuolilta ei kuitenkaan edellytettäisi yksityiskohtaista selostusta riitakysymyksistä ja asiassa esittämistään vaatimuksista. Osapuolten selvitysvelvollisuus koskisi kaikkia työriitoja, joissa sovittelija ryhtyy toimenpiteisiin neuvotteluiden käynnistämiseksi. Koska soviteltavana olevat työriidat ovat sisällöltään erilaisia, jäisi osapuolten selvityksen sisältö, laajuus ja esittämistapa viime kädessä sovittelijan harkinnan varaan. Selvitys tulisi kuitenkin toimittaa aina kirjallisena sovittelijalle osapuolille asetetun määräajan kuluessa ennen neuvottelujen aloittamista. Tarkoituksena on, että sovittelija saisi ennakkokäsityksen riidan sisällöstä ja osapuolten vaatimuksista. Osapuolet voisivat täsmentää vaatimuksiaan vielä sovittelumenettelyn kuluessa ja sovittelijan olisi työriitalain 11 §:n mukaisesti otettava selvää niistä.

Pykälän 2 momentin mukainen velvollisuus saada neuvottelutilaisuuteen koskisi myös niitä työriidan osapuolia, jotka ovat antaneet suostumuksensa 9 a §:n mukaiseen vapaaehtoiseen sovitteluun. Jos vapaaehtoisen sovittelun osapuoli tai osapuolen edustaja jättäisi saapumatta neuvottelutilaisuuteen, voisi sovittelija ehdotetun 4 momentin mukaisesti harkita, onko sovittelun jatkamiselle edellytyksiä. Lisäksi pykälän 2 momentin kirjoitustapaan tehtäisiin vähäisiä teknisluonteisia muutoksia.

Pykälän 3 momentissa käytetty käsite riitapuoli muutettaisiin käsitteeksi osapuoli. Kyse on teknisluonteisesta muutoksesta.

Pykälään lisättäisiin uusi 4 momentti vapaaehtoisen sovittelun päättämisestä. Sovittelija voisi päättää 9 a §:n mukaisen vapaaehtoisen sovittelun, jos neuvotteluissa ilmeni, ettei sovinnon edellytyksiä ole. Tällöin osapuolten näkemykset eroaisivat niin merkittäväällä tavalla toisistaan, etteivät ne olisi yhteensovitettavissa eikä sovittelumenettelyn jatkaminen olisi tarkoituksenmukaista. Kyse voisi olla esimerkiksi siitä, että osapuoli on nostanut kanteen työtuomioistuimessa. Sovittelumenettelyn jatkamisen edellytyksiä arvioitaisiin vastaavasti kuin työriitalain 13 §:ssä tarkoitetussa sovittelun keskeyttämisessä (HE 52/1961 vp, s. 4).

Pykälään lisättäisiin uusi 5 momentti, jonka mukaan vapaaehtoinen sovittelu päättyisi, jos osapuoli tekisi 7 §:n mukaisen ilmoituksen työnseisauksen toimeenpanemisesta. Vapaaehtoisen so-

vittelyn vireillä olon jatkuminen ei tällöin olisi tarpeellista, vaan sovittelussa siirryttäisiin noudattamaan 7 §:ään perustuvassa sovittelussa sovellettavia säännöksiä. Työtaisteluilmoitukseen perustuvassa sovittelussa sovittelua jatkaisi valtakunnansovittelija tai hänen määräämänsä sovittelija. Sovittelijana voisi toimia sama henkilö kuin vapaaehtoisessa sovittelussa.

16 §. Voimassa olevan pykälän mukaan työriitalakia ei sovelleta sellaiseen työehto- tai virkaehtosopimusta koskevaan riita-asiaan, joka kuuluu työtuomioistuimen käsiteltäviin tai joka sopimuksen mukaan on välimiesten ratkaistava. Pykälää täsmennettäisiin siten, että työriitalakia sovellettaisiin kuitenkin sellaisessa ehdotetun 9 a §:n mukaisessa vapaaehtoisessa sovittelussa, joka koskee työtuomioistuimessa tai välimiesmenettelyssä ratkaistavaksi kuuluvia riita-asioita. Lisäksi pykälän viimeiseen virkkeeseen tehtäisiin kielellinen täsmennys, jonka tarkoituksena ei ole muuttaa säännöstä sisällöllisesti.

Ehdotetun 9 a §:n mukaisessa vapaaehtoisessa sovittelussa voitaisiin käsitellä myös työtuomioistuimen toimivaltaan kuuluvia tai sellaisia riita-asioita, jotka olisi osapuolten sopimuksen mukaan ratkaistava välimiesmenettelyssä. Tarkoituksena ei olisi siirtää työtuomioistuimessa tai välimiesmenettelyssä ratkaistavien riita-asioden käsittelyn painopistettä työriitalain mukaiseen sovitteluun. Sovittelun aloittaminen tällaisessa riita-asiaassa olisi jatkossakin sovittelijan harkinnassa ja lisäksi edellytettäisiin kaikkien riidan osapuolten suostumusta.

7.2 Laki oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa

32 a §. Pykälään ehdotetaan muutosta, jolla laajennettaisiin työtuomioistuimen toimivaltaa kuulemismenettelyssä. Voimassa olevan pykälän perusteella työtuomioistuin voi asianosaisen pyynnöstä tai omasta aloitteestaan varata tilaisuuden lausuman esittämiseen ensinnäkin sellaiselle kanteen perusteena olevaan työehto- tai virkaehtosopimukseen osalliselle, joka ei kuitenkaan ole asiassa asianosainen. Lisäksi voimassa oleva pykälä mahdollistaa sen, että työtuomioistuin voi asianosaisen pyynnöstä tai omasta aloitteestaan varata riidan ulkopuoliselle taholle tilaisuuden esittää lausuman, jos asiassa olisi mahdollisesti sovellettava muuta kuin sitä työehto- tai virkaehtosopimusta, johon kanne perustuu. Tällainen tilanne voi syntyä vastaajan väittäessä, että asia on ratkaistava muun kuin kanteen perusteena olevan työehtosopimuksen nojalla. Tuolloin voidaan kuulla kyseiseen työehtosopimukseen osallisia.

Esityksessä ehdotetaan, että työtuomioistuin voisi asianosaisen pyynnöstä tai omasta aloitteestaan varata sopimukseen osalliselle tilaisuuden lausuman esittämiseen muulloinkin kuin voimassa olevassa 32 a §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa, jos se olisi asian selvittämiseksi tarpeen. Lausuman esittäminen olisi työtuomioistuimen harkinnassa ja sen tulisi olla tarpeellista asian selvittämiseksi. Asiaan liittyvien sopimusosallisten laajalla kuulemisella voisi olla merkitystä esimerkiksi tilanteessa, jossa riidassa on kyse siitä, onko työnantajayrityksessä tehtävä työ sellaista, että siihen on sovellettava tiettyä työehtosopimusta. Sopimukseen osalliselle voitaisiin kuitenkin varata tilaisuus lausuman esittämiseen aina, kun työtuomioistuin katsoo sen asian selvittämisen kannalta tarpeelliseksi. Lausuman antaja olisi vastaavassa prosessuaalisessa asemassa kuin muutkin 32 a §:ssä tarkoitetut lausuman antajat. Lausuman antajalla ei olisi esimerkiksi oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetun lain (646/1974) 14 §:n mukaista oikeutta käyttää todistuskeinoja.

8 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan 1.3.2023.

Työtuomioistuinlain muuttamisesta annettavan lain siirtymäsäännöksissä ehdotetaan säädettäväksi, että ehdotettavan lain voimaan tullessa työtuomioistuimessa vireillä ollut asia käsitellään

loppuun noudattaen ehdotettavan lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Ehdotettavaan lakiin sisältyvää kuulemissäännöstä sovellettaisiin niihin kanteisiin, jotka ovat tulleet viireille ehdotettavan lain tultua voimaan.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työriitojen sovittelusta annetun lain (420/1962) 10 ja 16 §, sellaisena kuin niistä
on 16 § laissa 1179/1993,
ja
lisätään lakiin uusi 9 a §
seuraavasti:

9 a §

Sen lisäksi, mitä 9 §:ssä säädetään, valtakunnansovittelija tai tämän määräämä sovittelija voi työriidan osapuolen tai osapuolten pyynnöstä aloittaa vapaaehtoisen sovittelun, jos kaikki osapuolet siihen suostuvat.

Sovittelijan on viipymättä annettava 1 momentissa tarkoitettu pyyntö tiedoksi niille osapuolille, jotka eivät ole pyytäneet sovittelua. Osapuolilta on tiedusteltava suostumusta sovittelumenettelyn aloittamiseen ja varattava heille tilaisuus antaa pyynnön johdosta kirjallinen lausumansa.

Sovittelijan on harkittava osapuolten pyynnön ja lausumien perusteella, aloitetaanko sovittelumenettely.

Vapaaehtoisessa sovittelussa noudatetaan 10 §:n 3 momentissa säädettyä lukuun ottamatta lisäksi, mitä 10—12 §:ssä säädetään sovittelutoimesta.

10 §

Sovittelijan on, kun hän katsoo sen asianmukaiseksi tai kun osapuoli pyytää taikka kun sovittelija on päättänyt aloittaa 9 a §:n mukaisen vapaaehtoisen sovittelun ja osapuolet ovat siihen suostuneet, kutsuttava osapuolet neuvotteluihin. Neuvotteluissa sovittelija toimii puheenjohtajana ja määrää, millä tavoin ja missä järjestyksessä riitakohdat on käsiteltävä.

Osapuolen on saavuttava sovittelijan määräämään neuvottelutilaisuuteen tai lähetettävä siihen edustajansa sekä annettava sovittelijalle tämän asettamassa kohtuullisessa määräajassa ennen neuvottelujen aloittamista kirjallinen selvitys riidan kohteesta, sisällöstä, asiassa esittämistään vaatimuksista sekä muut sovittelijan tarpeelliseksi katsomat tiedot. Osapuoli voi asettaa ehdon, ettei annettuja tietoja ilman tämän lupaa saa muille ilmaista.

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

Sovittelija voi päättää 9 a §:n mukaisen vapaaehtoisen sovittelun, jos neuvotteluissa ilmenee, ettei sovinnon edellytyksiä ole.

Vapaaehtoinen sovittelu päättyy, jos osapuoli tekee 7 §:n mukaisen ilmoituksen työnseisauksen toimeenpanemisesta.

16 §

Tätä lakia ei sovelleta sellaiseen työehto- tai virkaehtosopimusta koskevaan riita-asiaan, joka kuuluu työtuomioistuimen käsiteltäviin tai joka sopimuksen mukaan on välimiesten ratkaistava

lukuun ottamatta 9 a §:n mukaisessa vapaaehtoisessa sovittelussa soviteltavia riita-asioita. Sovittelijan on saatuaan selvityksen siitä, että tätä lakia ei edellä tässä pykälässä säädetyn perusteella sovelleta riitaan, ilmoitettava tästä osapuolille.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetun lain 32 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetun lain (646/1974) 32 a §, sellaisena kuin se on laissa 252/1994,
seuraavasti:

32 a §

Jos kanne perustuu sellaiseen työehto- tai virkaehtosopimukseen, jossa asianosaisten ohella on muita sopimukseen osallisia tai joka sitoo asianosaisia muutoin kuin sopimukseen osallisina, työtuomioistuin voi asianosaisen pyynnöstä tai omasta aloitteestaan varata sopimukseen osalliselle, joka ei ole asiassa asianosainen, tilaisuuden esittää lausumansa. Samoin voidaan menettellä, jos asiassa olisi mahdollisesti sovellettava muuta kuin sitä työehto- tai virkaehtosopimusta, johon kanne perustuu, tai muulloinkin, jos se on asian selvittämiseksi tarpeen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain voimaan tullessa työtuomioistuimessa vireillä ollut asia käsitellään loppuun noudattaen tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Helsingissä 13.10.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Työministeri Tuula Haatainen

1.

Laki

työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työriitojen sovittelusta annetun lain (420/1962) 10 ja 16 §, sellaisena kuin niistä
on 16 § laissa 1179/1993,
ja
lisätään lakiin uusi 9 a §
seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

9 a §

Sen lisäksi, mitä 9 §:ssä säädetään, valtakunnansovittelija tai tämän määräämä sovittelija voi työriidan osapuolen tai osapuolten pyynnöstä aloittaa vapaaehtoisen sovittelun, jos kaikki osapuolet siihen suostuvat.

Sovittelijan on viipymättä annettava 1 momentissa tarkoitettu pyyntö tiedoksi niille osapuolille, jotka eivät ole pyytäneet sovittelua. Osapuolilta on tiedusteltava suostumusta sovittelumenettelyn aloittamiseen ja varattava heille tilaisuus antaa pyynnön johdosta kirjallinen lausumansa.

Sovittelijan on harkittava osapuolten pyynnön ja lausumien perusteella, aloitetaanko sovittelumenettely.

Vapaaehtoisessa sovittelussa noudatetaan 10 §:n 3 momentissa säädettyä lukuun ottamatta lisäksi, mitä 10—12 §:ssä säädetään sovittelutoimesta.

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 lähettäköön

10 §

Sovittelijan on, kun hän katsoo sen asianmukaiseksi tai kun osapuoli pyytää taikka kun sovittelija on päättänyt aloittaa 9 a §:n mukaisen vapaaehtoisen sovittelun ja osapuolet ovat siihen suostuneet, kutsuttava osapuolet neuvotteluihin. Neuvotteluissa sovittelija toimii puheenjohtajana ja määrää, millä tavoin ja missä järjestyksessä riitakohdat on käsiteltävä.

Osapuolen on saavuttava sovittelijan määräämään neuvottelutilaisuuteen tai lähetettävä

siihen edustajansa sekä antakoon sovittelijalle tämän 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.

siihen edustajansa sekä annettava sovittelijalle *tämän asettamassa kohtuullisessa määräjässä ennen neuvottelujen aloittamista kirjallinen selvitys riidan kohteesta, sisällöstä, asiassa esittämistään vaatimuksista sekä muut sovittelijan tarpeelliseksi katsomat tiedot. Osapuoli voi asettaa ehdon, ettei annettuja tietoja ilman tämän lupaa saa muille ilmaista.*

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

Sovittelija voi päättää 9 a §:n mukaisen vapaaehtoisen sovittelun, jos neuvotteluissa ilmenee, ettei sovinnon edellytyksiä ole.

Vapaaehtoinen sovittelu päättyy, jos osapuoli tekee 7 §:n mukaisen ilmoituksen työnseisauksen toimeenpanemisesta.

16 §

Tätä lakia ei sovelleta sellaiseen työehto- tai virkaehtosopimusta koskevaan riita-asiaan, joka kuuluu työtuomioistuimen käsiteltäviin tai joka sopimuksen mukaan on välimiesten ratkaistava. Sovittelijan on saatuaan selvityksen riidan sanotunlaisesta luonteesta ilmoitettava tästä riitapuolille.

16 §

Tätä lakia ei sovelleta sellaiseen työehto- tai virkaehtosopimusta koskevaan riita-asiaan, joka kuuluu työtuomioistuimen käsiteltäviin tai joka sopimuksen mukaan on välimiesten ratkaistava *lukuun ottamatta 9 a §:n mukaisessa vapaaehtoisessa sovittelussa soviteltavia riita-asioita.* Sovittelijan on saatuaan selvityksen siitä, että tätä lakia ei edellä tässä pykälässä säädetyn perusteella sovelleta riitaan, ilmoitettava tästä *osapuolille.*

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 _____.

2.

Laki

oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetun lain 32 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetun lain (646/1974) 32 a §, sellaisena kuin se on laissa 252/1994,
seuraavasti:

32 a §

Jos kanne perustuu sellaiseen työehto- tai virkaehtosopimukseen, jossa asianosaisten ohella on muita sopimukseen osallisia tai joka sitoo asianosaisia muutoin kuin sopimukseen osallisina, työtuomioistuin voi asianosaisen pyynnöstä tai omasta aloitteestaan varata sopimukseen osalliselle, joka ei ole asiassa asianosainen, tilaisuuden esittää lausumansa. Samoin voidaan menetellä, jos asiassa olisi mahdollisesti sovellettava muuta kuin sitä työehto- tai virkaehtosopimusta, johon kanne perustuu.

32 a §

Jos kanne perustuu sellaiseen työehto- tai virkaehtosopimukseen, jossa asianosaisten ohella on muita sopimukseen osallisia tai joka sitoo asianosaisia muutoin kuin sopimukseen osallisina, työtuomioistuin voi asianosaisen pyynnöstä tai omasta aloitteestaan varata sopimukseen osalliselle, joka ei ole asiassa asianosainen, tilaisuuden esittää lausumansa. Samoin voidaan menetellä, jos asiassa olisi mahdollisesti sovellettava muuta kuin sitä työehto- tai virkaehtosopimusta, johon kanne perustuu, *tai muulloinkin, jos se on asian selvittämiseksi tarpeen.*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain voimaan tullessa työtuomioistuinmessä vireillä ollut asia käsitellään loppuun noudattaen tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.
