Johannes Lamminen

Lakimies
1/2024
s. 32–53

Normaalisitovaan työehtosopimukseen perustuvan paikallisen sopimisen edistäminen Kansainvälisen työjärjestön periaatteiden näkökulmasta

HAKUSANAT: työoikeus, kansainvälinen työoikeus, työehtosopimukset, normaalisitovuus, paikallinen sopiminen

1. Johdanto

Työoikeudessa paikallista sopimista on ollut jo pitkään.[1] Kuitenkin paikallisen sopimisen näkyvyys työmarkkinakeskustelussa on viime vuosina korostunut. Myös paikallista sopimista koskevan lainsäädännön uudistustarpeet ja käytäntöjen systematisointitarpeet ovat lisääntyneet. Keskusteluiden ja muutostarpeiden taustalla on ollut muun muassa se, että vuonna 2016 solmitun kilpailukykysopimuksen jälkeen työnantajapuolella on tehty ratkaisevalla tavalla siirtymää pois keskitetystä työmarkkinamallista kohti paikallista yritystasoista sopimista. Elinkeinoelämän keskusliitto (EK) on jättäytynyt pois keskusjärjestösopimisesta, ja vuosina 2020–2021 sekä Metsäteollisuus ry että Teknologiateollisuus ry ovat tehneet irtiottoja työehtosopimustoiminnasta.[2] Suomen työmarkkinamalli on murrostilassa, ja paikallinen sopiminen on muutoksessa keskeisessä roolissa. Työmarkkinamallin muutokset eivät ole vielä toistaiseksi johtaneet varsinaisiin

* *Johannes Lamminen*, OTT, VT, yliopisto-opettaja, Turun yliopisto. Tämä artikkeli on kirjoitettu osana Työsuojelurahaston rahoittamaa hanketta Osapuolten neuvotteluaseman oikeudelliset elementit ja oikeussuoja työehtosopimukseen perustuvassa paikallisessa sopimisessa (hankenumero 210421). Hankkeen tuloksena julkaistaan kaksi artikkelia, joista nyt käsillä oleva käsittelee normaalisitovuutta ja toisessa käsitellään yleissitovuutta.

1. Paikallista sopimista koskevat työehtosopimusmääräykset lisääntyivät yksityisellä sektorilla erityisesti 1990-luvun laman jälkeen vuosien 1993 ja 1995 työehtosopimuskierroksilla. Ks. Martti Kairinen – Heikki Uhmavaara – Jari Murto, Paikallinen sopiminen yksityisellä sektorilla. Tutkimus paikallisen sopimisen oikeudellista perusteista ja käytännön toiminnasta työelämän yksityisellä sektorilla. Turun yliopisto 2008, s. 17.
2. Teknologiateollisuudessa irtautuminen ei ole ollut aivan yksiselitteistä. Teknologiateollisuudessa valtakunnallista työehtosopimustoimintaa on jatkanut uusi työnantajayhdistys, Teknologiateollisuuden työnantajat ry.

paikallista sopimista koskeviin lainsäädäntöuudistuksiin.[3] Viimeisin työmarkkinoita koskevan lainsäädännön uudistusprosessi on aloitettu kesällä 2023. Yhtenä uudistusten kohteena on paikallinen sopiminen.[4]

Paikallisen sopimisen lisäämisen taustaperusteluna on jo pidempään tuotu esille ennen muuta Euroopan integraatioon liittyviä tekijöitä sekä yritysten toimintaympäristön kansainvälistymistä koskevia seikkoja. Muutokset ovat merkinneet yritysten välistä kilpailutilanteen kiristymistä ja lisänneet tarvetta erilaisille paikallisen tason reagointi- ja sopeutumismahdollisuuksille.[5] Työnantajapuolella tavoitteena on ollut yleisemmin työehtoja koskevan sopimisen ja työehtosopimuksissa asetettujen vähimmäisehtojen yrityskohtainen joustavoittaminen. Palkansaajapuolella taas on haluttu edetä työehtojen sopimisessa valtakunnallisten liittojen kautta ja toivottu osapuolten alakohtaisesti harkitsevan ja kehittävän paikallista sopimista joustavoittamalla työehtosopimusten määräyksiä. Perinteisenä sopimisen haasteena ovat olleet yritystason neuvotteluosapuolten väliseen tasavertaisuuteen ja luottamukseen liittyvät seikat. Sopiminen on saatettu kokea palkansaajapuolella työnantajan ehdoilla ja aloitteesta toteutettuna, vaikka henkilöstön näkemyksiä ja ehdotuksia huomioitaisiinkin.[6] Myös kysymys työntekijöiden paikallisen tason edustajasta liittyy osapuolten välillä koettuun neuvottelu- ja sopimustasapainoon.[7]

Lainsäädännössä ei ole yksityiskohtaisempaa sääntelyä paikallisesta sopimisesta. Esimerkiksi paikallisen sopimisen tai sopimuksen käsitettä, henkilöstöryhmää tai luottamusmiestä ei ole laissa määritelty. Vuoden 1946 työehto-

3. Uudistamispyrkimyksiä on tosiasiassa ollut jo pidemmällä aikajänteellä. Vuonna 1992 valtioneuvoston asettaman Työmarkkinajärjestelmien kehittämiskomitean selvästi esiin nostamana kehittämistarpeena oli paikallisen sopimisen edistäminen eri instrumentein, ks. tiivistys komitean ehdotuksista Martti Kairinen – Harri Hietala – Petteri Ojanen, Paikallinen sopiminen ja sopimukset. 4., uudistettu painos. Talentum Pro 2015, s. 90–103. Paikallisen sopimisen uudistamista yritettiin viimeksi kesällä 2019 asetetun työryhmän toimesta. Alkuvuodesta 2021 työryhmän puheenjohtajan tekemä ehdotus etenemismallista ei kuitenkaan saanut kannatusta eivätkä neuvottelut enää edenneet. Alatyöryhmän muistioon kirjattiin lähinnä joitakin yleisiä ehdotuksia jatkotyössä tarkasteltaviksi kysymyksiksi, ks. Työ- ja elinkeinoministeriö, Paikallinen sopiminen – alatyöryhmän muistio 3.3.2021.
4. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman (20.6.2023) mukaan hallituksen tahtotila on, että paikallinen sopiminen on yhdenvertaisesti mahdollista kaikissa yrityksissä riippumatta siitä, kuuluuko yritys työnantajaliittoon tai millainen työntekijöiden edustusjärjestelmä yrityksessä on. Ks. lisätietoja hallituksen hankkeesta (hankenumero TEM054:00/2023) sekä sen tavoitteista ja edistymisestä työ ja elinkeinoministeriön sivuilta osoitteessa https://tem.fi/hanke?tunnus=-TEM054:00/2023 (vierailtu 7.1.2024).
5. Ks. tarkemmin paikallisen sopimisen historiasta, taustapäämääristä ja justifikaatioista Kairinen – Hietala – Ojanen 2015, s. 80–87.
6. Kairinen – Hietala – Ojanen 2015, s. 87–88, 107 ja Jukka Ahtela – Joel Salminen, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:13: Selvitys työehtosopimukseen perustuvan paikallisen sopimisen nykytilasta ja paikallista sopimista edistävistä toimenpiteistä, s. 15–16.
7. Ks. esim. Ulla Liukkunen, Normikompetenssi kollektiivisen työoikeuden normijärjestelmässä ja paikallinen sopiminen. Lakimies 7–8/2017, s. 1001.

sopimuslaki (436/1946, TEhtoL) on käytössä laajalti alkuperäisessä muodossaan, eikä säännöksissä huomioida paikallisessa sopimisessa tapahtuneita muutoksia. Työlainsäädännössä on lähinnä joitakin paikallisen sopimisen rajauksia koskevia säännöksiä. Ne liittyvät erityisesti tilanteisiin, jotka koskevat työehtosopimuksen noudattamista työsopimuslain (55/2001, TSL) 2 luvun 7 §:n mukaisen yleissitovuuden perusteella.[8] Varsinaisen sääntelyn puuttumisen seurauksena ratkaiseva merkitys paikallista sopimista koskevan oikeustilan kehittymisessä on ollut työmarkkinakäytännöllä ja työtuomioistuimen oikeuskäytännön tulkintalinjauksilla.[9] Joillakin sopimusaloilla paikallinen sopiminen on käytännössä jo pidemmälle kehittynyttä.[10]

Kansainvälisen työjärjestön (International Labour Organization, ILO) sopimuksista ja valvontakäytännöstä on hahmottunut 2000-luvulla yhdistymisvapauden keskeisin tulkintalähde ja tarkemman sisällön määrittäjä. Varsinkin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisut Demir (2008)[11] ja Enerji (2009)[12] ovat nostaneet ILO:n valvontakäytännön merkityksen yhdistymisvapauden sisällön tulkitsijana painoarvoltaan keskeiseen asemaan.[13] Tässä kirjoituksessa tarkastellaan erityisesti ILO:n kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistämiseen liittyviä velvoitteita ja periaatteita paikallisen sopimisen kannalta. Tutkimusmenetelmä on lainopillinen.

8. Paikallinen sopiminen yleissitovaa työehtosopimusta noudattavissa järjestäytymättömissä työnantajayrityksissä on työlainsäädännössä tehtyjen rajausten perusteella olennaisesti normaalisitovuuskenttää suppeampaa. Työsopimuslaissa, työaikalaissa, vuosilomalaissa ja opintovapaalaissa säädetyn perusteella järjestäytymättömällä työnantajalla ei ole oikeutta soveltaa sellaisia semidispositiivisiin säännöksiin perustuvia yleissitovan työehtosopimuksen määräyksiä, jotka edellyttävät paikallista sopimista.
9. Myös oikeuskirjallisuudessa on tehty merkille pantavia systematisointeja. Ks. esim. Jari Murto, Ryhmänormit yrityksessä – tutkimus työntekijäryhmiä koskevien normien asemasta. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2015 ja Liukkunen 2017, s. 992–1014.
10. Esimerkiksi teknologiateollisuuden yrityksissä paikallisen sopimisen mahdollisuudet ovat laajat. Pellervon taloustutkimuksen ja Työterveyslaitoksen vuonna 2019 toteuttamassa selvityksessä on teknologiateollisuuden osalta pyritty kartoittamaan paikallisen sopimisen hyviä käytänteitä. Ks. Raija Heimonen – Kirsi Timonen – Jarno Turunen – Hanna Karikallio – Seppo Leminen, Paikallisen sopimisen hyvät käytänteet ja esteet teknologiateollisuudessa. PTT Raportteja 259. Pellervon taloustutkimus 2019.
11. EIT Demir ja Baykara v. Turkey 12.11.2008.
12. EIT Enerji Yapi-Yol Sen v. Turkey 21.4.2009.
13. Johannes Lamminen, Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja. Turun yliopisto 2020, s. 100. Ratkaisussa Demir katsottiin ILO:n sopimuksiin ja valvontakäytäntöön viitaten, että kollektiivisesta neuvotteluoikeudesta oli tullut yksi 11 artiklan mukaisista olennaisesti yhdistymisvapauteen liittyvistä elementeistä. Taas tapauksessa Enerji ILO:n yleissopimus nro 87 ja sen tulkintakäytäntö olivat keskeisessä asemassa lakko-oikeutta 11 artiklan näkökulmasta arvioitaessa. Myöhempi EIT:n oikeuskäytäntö on jatkanut ILO:n valvontakäytännön huomioivaa linjaa. Ks. uudemmista EIT:n tapauksista Norwegian Confederation of Trade Unions (LO) and Norwegian Transport Workers' Union (NTF) v. Norway 10.6.2021 ja Association of Civil Servants and Union for Collective Bargaining and Others v. Germany 5.7.2022.

Paikallista sopimista on oikeuskirjallisuudessa lähestytty suppean tai laajan määritelmän näkökulmasta. Paikallisen sopimisen suppea määritelmä koskee vain sellaista sopimista, jota valtakunnallisissa työehtosopimuksissa tarkoitetaan. Laajalla määritelmällä taas tarkoitetaan muutakin kuin valtakunnalliseen työehtosopimukseen perustuvaa paikallista sopimista.[14] Tässä kirjoituksessa lähestytään paikallista sopimista sen suppean määritelmän näkökulmasta. Tarkastelukohteena on sellainen normaalisitovaan työehtosopimukseen perustuva paikallinen sopiminen, joka saa työehtosopimuksen oikeusvaikutukset. Kirjoituksessa ei tarkastella sellaista paikallista sopimista, joka toteutetaan työsopimustasoisesti ainoastaan työnantajan ja yksittäisen työntekijän välillä. Yksittäisen työnantajan ja työntekijän väliseen työsopimustasoiseen sopimukseen ei voida yleensä liittää työehtosopimuksen oikeusvaikutuksia.[15]

Tämä kirjoituksen kohteena olevasta normaalisitovuudesta on säädetty TEhtoL 4 §:ssä. Normaalisitova työehtosopimus on työnantajaa järjestöjäsenyyden ja toimialan perusteella sitova työehtosopimus.[16] Tämän kirjoituksen yhteydessä ei tarkastella sellaisia sopimistilanteita, joissa työnantaja noudattaa työehtosopimusta TSL 2:7:n mukaisen yleissitovuuden nojalla. Yleissitovaan työehtosopimukseen perustuva paikallinen sopiminen on työlainsäädännössä säädettyjen rajausten seurauksena mahdollisuuksiltaan normaalisitovuuskenttää suppeampaa. Yleissitovan työehtosopimuksen noudattamiseen ei liity myöskään normaalisitovuuskentässä tavallista TEhtoL 8 §:n mukaista työrauhavelvollisuutta.

Tarkastelussa keskitytään yksityisellä sektorilla tapahtuvaan paikalliseen sopimiseen. Julkisen sektorin kollektiivisopimuksissa on omat yksityisestä sektorista poikkeavat sopimistoimintaa koskevat erityispiirteensä ja esimerkiksi työrauhavelvoite on virkaehtosopimuslakien perusteella yksityisestä sektorista poikkeava.[17]

14. Laajan määritelmän mukaan paikallisen sopimisen piiriin kuuluvat valtakunnallisessa työehtosopimuksessa tarkoitetun paikallisen sopimuksen lisäksi mm. työsopimuksen ja työsuhteen ehtojen muuttamissopimukset, yhteistoimintamenettelyssä syntyvät sopimukset, yrityskohtaiset työehtosopimukset ja muut velvoiteoikeudelliset sopimukset. Ks. Kairinen – Hietala – Ojanen 2015, s. 14.
15. Kielteistä kantaa tähän kysymykseen edustaa esimerkiksi työtuomioistuimen ratkaisu TT 2009:26.
16. Normaalisitovan työehtosopimuksen mukaisia työehtoja työnantajan on noudatettava lähtökohtaisesti kaikissa työsuhteissaan. Tämä koskee myös järjestäytymättömiä tai ”väärään” järjestöön järjestäytyneitä työntekijöitä, koska noudatettava työehtosopimus määräytyy työnantajan mukaan.
17. Virkamiehillä voimassa olevan palvelussuhteen ehtoihin kohdistuvat työtaistelutoimenpiteet, muut kuin työsulku tai lakko, ovat virkaehtosopimuslakien 8 §:n perusteella kiellettyjä. Lisäksi virkamiesten työtaistelutoimenpiteet saavat kohdistua vain virkaehtosopimuslakien 2 §:n perusteella sopimuksenvaraisiin palvelussuhteen ehtoihin. Tätä ns. pysyvää työrauhavelvoitetta voidaan virkaehtosopimuslakien 9 §:n perusteella myös sopimuksella laajentaa. Lisäksi voimassa olevaan virkaehtosopimukseen perustuva työrauhavelvoite sitoo myös yksittäisiä

Tässä artikkelissa arvioidaan aluksi normaalisitovaan työehtosopimukseen perustuvan sopimisasetelman lähtökohtia. Tämän jälkeen selvitetään ILO:n kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistämistä koskevia velvoitteita ja periaatteita sekä niiden soveltumista paikalliseen sopimiseen. Lopuksi pohditaan keinoja sopimistoiminnan kehittämiseksi ILO:n velvoitteet huomioivalla tavalla.

2. Sopimisasetelman lähtökohdat

Suomessa ammatillista yhdistymisvapautta, kollektiivista neuvotteluoikeutta ja työtaisteluoikeutta turvataan osana perustuslain (731/1999, PL) 13 §:n 2 momentin säännöstä. Sääntelyä on täsmennetty TSL 13:1:ssä. Yhdistymisvapautta, kollektiivista neuvotteluoikeutta ja työtaisteluoikeutta on sisällöltään tarkemmin määritetty useissa Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa ja niiden valvontakäytännöissä.[18] Valtakunnallisten yhdistysten suhteita lähestytään pariteetti-ideologian näkökulmasta. Se korostaa työmarkkinaosapuolten tasavertaisuutta ja valtion puolueettomuutta suhteessa molempiin osapuoliin. Pariteetti-ideologian tausta-ajatuksen mukaan valtion tulee työlainsäädännön keinoin suojella yksittäistä työntekijää. Yksittäiset työntekijät voivat kuitenkin parantaa asemaansa myös yhdistymällä.[19]

Kollektiiviseen neuvotteluoikeuteen liittyy työehtosopimusautonomia, jonka nojalla osapuolten tulee saada lähtökohtaisesti neuvotella ja sopia keskenään tarpeellisista työehdoista sopijapuolille lain mukaan kuuluvan kompetenssin rajoissa. Tätä autonomiaa kansallisella tasolla ilmentää TEhtoL 1 §:n säännös.

virkamiehiä, toisin kuin työehtosopimuslain mukainen työrauhavelvoite. ILO:n järjestelmässä julkisen sektorin järjestäytymisoikeutta ja työntekijäjärjestöjen toimintaedellytyksiä turvataan myös erikseen yleissopimuksella nro 151. Ks. yleissopimus nro 151: Julkisen sektorin järjestäytymisoikeuden suojelu ja palvelussuhteen ehtojen määräämismenettely (1978).

18. Näitä oikeuksia on turvattu erityisesti Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimuksia nro 87 ja nro 98 koskevassa valvontakäytännössä. Lisäksi YK:n piirissä keskeisiä sopimusartikloja ovat taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen (TSS-sopimus) 8 artikla sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus) 22 artikla. Pelkästään Euroopan alueella sovellettujen sopimusten osalta merkittäviä ovat Euroopan sosiaalisen peruskirjan (ESP) 5 ja 6 artikla sekä EU:n perusoikeuskirjan 12 ja 28 artikla. Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) osalta yhdistymisvapautta, kollektiivista neuvotteluoikeutta sekä työtaisteluoikeutta turvataan 11 artiklan ja tätä koskevan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen valvontakäytännön perusteella.
19. Ks. pariteetti-ideologian premisseistä tarkemmin esim. Niklas Bruun, Kollektivavtal och rättsideologi. En rättsvetenskaplig studie av de rättsideologiska premisserna för inlemmandet av kollektivavtalet och kollektiva kampåtgärder i finsk rättsordning efter år 1924. Juridiska föreningens i Finland publicationsserie N:o 46. Juridica 1979, s. 159–161 ja Martti Kairinen, Työoikeus perusteineen. 2., uudistettu painos. Työelämän Tietopalvelu 2009, s. 42–43.

TEhtoL 1 §:n perusteella työehtosopimuksessa voidaan sopia ehdoista, joita ”työsopimuksissa tai työsuhteissa muuten on noudatettava”. Säännös ilmaisee työehtosopimusosapuolten eli sopimukseen osallisten yleisen lakiperusteisen normikompetenssin asiallisen laajuuden. Normikompetenssi voi nojata TEhtoL 1 §:n lisäksi myös työlainsäädännössä olevaan erityissäännökseen, jonka perusteella valtakunnallisella työehtosopimuksella voidaan poiketa lain semidispositiivisesta säännöksestä. Tällöin voidaan puhua erityisestä lakiperusteisesta normikompetenssista.[20] Erityistä lakiperusteista normikompetenssia määrittäviä säännöksiä ovat esimerkiksi työaikalain (872/2019) 8 luvun 34 § ja vuosilomalain (162/2005) 6 luvun 30 §.

Normikompetenssi tarkoittaa sitä, että osalliset voivat työehtosopimuksella sopia ehdoista, jotka sitovat osallisten keskinäisen sopimussuhteen ulkopuolisia eli osallisten alayhdistyksiä sekä yksittäisiä työnantaja- ja työntekijäjäseniä. Tällaiset normimääräykset ovat työehtosopimusten ydinsisältöä. Normimääräyksillä on lakiin perustuva normivaikutus (TEhtoL 4 §). Normivaikutuksen perusteella työehtosopimuksen määräykset lähtökohtaisesti syrjäyttävät niiden kanssa ristiriitaiset työsopimuksen ehdot (TEhtoL 6 §).[21] Osalliset voivat tietyin edellytyksin myös delegoida normikompetenssiaan paikallisen sopimisen piiriin. Tällöin puhutaan viitetyöehtosopimuksesta ja viitetyöehtosopimuksessa olevaan kelpuutukseen perustuvasta paikallisesta sopimuksesta.[22] Paikalliseen sopimiseen kelpuuttavien määräysten on pitäydyttävä osallisille annetun normikompetenssin ja paikallisen sopimisen tämän delegoidun kompetenssin rajoissa, jotta paikallisella sopimuksella olisi lopulta työehtosopimuksen oikeusvaikutukset.[23]

Kollektiiviseen neuvotteluoikeuteen liittyy työtaisteluoikeus, joka kuuluu pariteettiperiaatteen mukaisesti molemmille työmarkkinaosapuolille. Työtaisteluoikeus toimii palkansaajapuolen näkökulmasta osapuolten kollektiivista neuvotteluvoimaa tasapainottavana elementtinä. Kollektiivisopimusneuvottelujen

20. Ks. Liukkunen 2017, s. 996. Ks. myös Jorma Vuorio, Työsuhteen ehtojen määrääminen: tutkimus Suomen työoikeuden normijärjestelmästä. Turku 1955, s. 311. Normikompetenssista on käytetty oikeuskirjallisuudessa yleisesti myös nimitystä ”säännöstämiskompetenssi”.
21. Poikkeuksen voi tietyin edellytyksin muodostaa työoikeudessa yleisesti hyväksytty ja oikeuskäytännössä vakiintunut niin sanottu edullisemmuussääntö, joka liittyy työsuhteen säännöstyskeinojen etusijajärjestykseen. Ks. tarkemmin esim. Jaana Paanetoja, Työoikeus tutuksi -käsikirja. 3., uudistettu painos. Edita Publishing 2023, s. 12–13.
22. Jorma Saloheimo, Työ- ja virkaehtosopimusoikeus. 3., uudistettu painos. Alma Talent 2020, s. 29–30. Kelpuutus voi perustua tyypillisesti seuraavanlaisiin työehtosopimuksen määräyksiin: 1) annettu toisin sopimisen mahdollisuus (esimerkiksi ”ellei paikallisesti toisin sovita”), 2) määritetty paikallisesti sovittavat vaihtoehdot (esimerkiksi lueteltu työajan järjestämisvaihtoehdot), 3) annettu avoin kelpuutus sopimiseen (esimerkiksi ”sovitaan paikallisesti erikseen”) ja 4) määritetty sopimisvelvoite (esimerkiksi urakkahinnoittelu määrätty paikallisesti sovittavaksi).
23. Liukkunen 2017, s. 993–994, 1001.

yhteydessä työtaistelut profiloituvat varsinkin palkansaajapuolen toimenpiteinä.[24] Normaalisitovaan työehtosopimukseen perustuva paikallinen sopiminen toteutetaan kuitenkin työrauhavelvoitteen alla.[25] Vakiintuneen tulkinnan mukaan tämä työrauhavelvollisuus on luonteeltaan lakisääteinen ja vähimmäispakottava TEhtoL 8 §:n perusteella määrittyvä velvoite. Näin ollen työehtosopimukseen osallisilla ei ole normikompetenssia työrauhavelvollisuudesta määräämiseen. Työrauhavelvollisuudesta voidaan sopia ainoastaan työehtosopimukseen osallisten välillä vaikuttavalla velvoitemääräyksellä.[26] Velvoitemääräyksiin ei liity normimääräysten kaltaista kolmansiin ulottuvaa normivaikutusta.[27]

Yksittäisessä työsuhteessa työntekijää suojellaan pakottavan lainsäädännön keinoin ja työlainsäädäntöä tulkitaan työntekijän suojeluperiaatteen näkökulmasta. Normaalisitovaan työehtosopimukseen perustuva paikallinen sopiminen ei kuitenkaan tyypillisesti tapahdu yksittäisen työnantajan ja työntekijän välillä vaan työnantajan ja henkilöstöä edustavan luottamusmiehen välillä.[28] Tällaiseen paikalliseen sopimiseen ei sovellu individuaalisen työoikeuden työntekijän suojeluperiaatetta korostava lähestymistapa. Toisaalta siihen ei sovellu myöskään kollektiivisen työoikeuden työmarkkinaosapuolten oikeuksien pariteettisuutta korostava lähestymistapa, sillä yritystasolla työnantajan asemaa suhteessa työn-

24. Kansainvälisissä sopimuksissa työtaisteluoikeudesta käytetään yleisemmin käsitettä lakkooikeus, joka ei työtaisteluoikeuden tavoin ole pariteettinen. Työtaisteluoikeutta ja lakkooikeutta turvataan ennen kaikkea kollektiivisen neuvotteluoikeuden yhteydessä uudesta työehtosopimuksesta neuvoteltaessa. Ks. Lamminen 2020, s. 12–13, 101–102, 265–266.
25. TEhtoL 8 §:n perusteella työehtosopimus velvoittaa siihen osallisia tai muuten sidottuja yhdistyksiä ja työnantajia alayhdistyksineen välttämään kaikkia työtaistelutoimenpiteitä, jotka kohdistuvat työehtosopimukseen kokonaisuudessaan tai johonkin sen yksittäiseen määräykseen. Sopimukseen sidotut yhdistykset ovat myös velvollisia huolehtimaan siitä, että niiden alaiset yhdistykset, työnantajat ja työntekijät, joita sopimus koskee, välttävät vastaavia taistelutoimenpiteitä eivätkä muutoinkaan riko työehtosopimuksen määräyksiä. Työrauhavelvollisuus on lain mukaan relatiivinen eikä absoluuttinen. Työtuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella työrauhavelvollisuus on kuitenkin muodostunut tosiasiallisesti varsin laajaksi ja yritystoiminnan muutostilanteissa työtaistelun kiellettynä kohdistumisobjektina on usein työnantajan työnjohtovaltaa koskeva työehtosopimuksen määräys. Ks. tarkemmin esim. Martti Kairinen – Johannes Lamminen – Jari Murto – Petri Rikkilä – Heikki Uhmavaara, Kollektiivisopimukset ja työrauha. Turun yliopisto 2012, s. 116–117. Ks. oikeuskäytännöstä esim. TT 2023:2.
26. Velvoitemääräykset ovat sopimuslausekkeita, jotka koskevat työehtosopimusosapuolten keskinäisiä suhteita. Ne voivat määrittää esimerkiksi sopimuksen voimassaoloa ja irtisanomista, osapuolten välisiä neuvottelusuhteita, työryhmätyöskentelyä tai tietojen vaihtoa. Ks. velvoitemääräyksistä tarkemmin Saloheimo 2020, s. 106–113.
27. Tulkinnan legaalisesta työrauhavelvollisuudesta on esittänyt Suomessa ensimmäisenä Arvo Sipilä vuonna 1947. Tulkinnan taustalla on ajatus siitä, että työrauhavelvollisuus ei lukeudu TEhtoL 1 §:n mukaisiin työsopimuksissa tai työsuhteissa muuten noudatettaviin ehtoihin eikä siitä näin ollen voida tällöin sopia työehtosopimukseen osallisten ulkopuolisiin ulottuvin vaikutuksin. Osallistenkaan välillä työrauhavelvollisuutta ei voida supistaa, ainoastaan laajentaa. Ks. tarkemmin Pirkko K. Koskinen, Kiista työrauhalausekkeista. Lakimies 7–8/2002, s. 1235–1246. Ks. myös Lamminen 2020, s. 202–204.
28. Saloheimo 2020, s. 28–29.

tekijäpuolen asemaan vahvistavat erityisesti työsopimuslakiin ja työehtosopimusten määräyksiin perustuva työnjohto-oikeus[29] sekä työehtoihin kohdistuva tulkintaetuoikeus[30]. Työntekijäpuolen asemaa taas on pyritty turvaamaan niin sanotuilla perä- ja sivulautamalleilla[31]. Perä- ja sivulautamalleilla taataan työntekijöille työehtojen vähimmäistaso siinä tapauksessa, että paikalliseen sopimukseen ei päästäkään.[32]

Normaalisitovaan työehtosopimukseen perustuvassa paikallisessa sopimisessa on kyse työmarkkinajärjestöjen välisen kollektiivisopimisen (työehtosopimus) sekä työnantajan ja työntekijän välisen individuaalisopimisen (työsopimus) välimaastoon sijoittuvasta sopimisasetelmasta. Sopiminen koskee yrityksen työntekijäryhmiä.[33] Sopijapuolten neuvotteluasemat eivät selvästi ilmene individuaalisesta tai kollektiivisesta työlainsäädännöstä. Kollektiivisopimusperusteisena sopimistoiminta nojaa kuitenkin lähtökohdiltaan yhdistymisvapauden ja kollektiivisen neuvotteluoikeuden periaatteisiin sekä niitä ilmentäviin säännöksiin.

3. ILO:n kollektiivinen neuvotteluoikeus ja paikallinen sopiminen

3.1. Yhdistymisvapauden ja kollektiivisen neuvotteluoikeuden turvaamisen lähtökohdat

ILO on työelämäkysymyksiä käsittelevä laajalti kolmikantaisesti toimiva YK:n erityisjärjestö.[34] Se on perustettu jo vuonna 1919 ensimmäisen maailmansodan päättäneen Versaillesin rauhansopimuksen jälkimainingeissa. Yhdistymisvapautta, kollektiivista neuvotteluoikeutta ja työtaisteluoikeutta koskevat kysymykset ovat olleet järjestössä esillä sen perustamisesta lähtien. Vuonna 1944

29. Työnjohto-oikeuden perusteella työnantajalla on oikeus antaa työn johtoa ja valvontaa koskevia määräyksiä.
30. Tulkintaetuoikeuden perusteella työnantajan tulkintaa noudatetaan, kunnes riita on asianmukaisin menettelyin viime kädessä tuomioistuimessa ratkaistu.
31. Perälautamallissa paikallisen sopimuksen sijaan noudatettavaksi tulee valtakunnallisen työehtosopimuksen vastaava määräys, jos työehtosopimuksen toisinsopimismahdollisuutta ei käytetä. Sivulaudassa taas kyse on lähinnä sopimisen raamien asettamisesta.
32. Ks. esim. Murto 2015, s. 168.
33. Ks. Murto 2015, s. 166–167, 269. Työehtosopimusmääräykset, jotka kohdistuvat työntekijöihin ryhminä, voidaan Murron mukaan nähdä ryhmänormeina. Esimerkiksi palkkaus- tai työaikajärjestelmään liittyvät ryhmänormit koskevat henkilöstöryhmää. Tällaiset ryhmänormit vaikuttavat yksittäisen työntekijän työsuhteen ehtoihin tai asemaan tosiasiallisesti sen jälkeen, kun työnantajan edustaja ryhtyy soveltamaan paikallista sopimusta.
34. Kolmikantaisuus järjestön toiminnassa tarkoittaa sitä, että työnantaja- ja työntekijäpuolen edustajat osallistuvat järjestön työhön tasavertaisina eri valtioiden hallitusten edustajien kanssa.

hyväksytyn Philadelphian julistuksen nojalla työjärjestön keskeiseksi tavoitteeksi asetettiin yhdistymisvapautta ja kollektiivista neuvotteluoikeutta käsittelevien sopimusten laatiminen.[35] Yleissopimukset nro 87 ja nro 98 hyväksyttiin varsin pian julistuksen antamisen jälkeen.

Yhdistymisvapaus ja kollektiivinen neuvotteluoikeus mainitaan ILO:n kansainvälisen työkonferenssin vuonna 1998 hyväksymässä työelämän perusoikeuksia koskevassa julistuksessa (ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work), ja sopimukset nro 87 ja nro 98 kuuluvat ILO:n ydinsopimuksiin.[36] ILO:n jäsenvaltiot ovat julistuksen perusteella sitoutuneet kunnioittamaan ydinsopimusten mukaisia oikeuksia ja edistämään niiden toteutumista riippumatta siitä, onko varsinainen sopimuksia koskeva kansallinen voimaansaattaminen tehty. Suomessa molemmat sopimukset on saatettu voimaan kansallisesti. Yleissopimus nro 87 on ratifioitu vuonna 1949 (SopS 45/1949) ja yleissopimus nro 98 vuonna 1951 (SopS 32/1951).

Yhdistymisvapautta ja kollektiivista neuvotteluoikeutta koskevien sopimusten valvontajärjestelmä on eri komiteoiden työskentelystä muodostuva kokonaisuus. Keskeisessä asemassa ovat ILO:n asiantuntijakomitean[37] ja yhdistymisvapauskomitean[38] raportointi- ja valitusmenettelyt. Asiantuntijakomitea ja yhdistymisvapauskomitea ovat keskeisessä asemassa ILO:n sopimustekstien tosiasiallisten merkityksien laajentajana ja tulkintalinjausten vahvistajana. Ko-

35. Julistuksessa korostettiin yhdistymisvapauden välttämättömyyttä kestävälle kehitykselle ja osoitettiin tukea jäsenmaiden toimenpiteille kollektiivisen neuvotteluoikeuden tehokkaaksi tunnustamiseksi. Ks. Philadelphian julistus (1944), I(b) ja III(e) artikla.
36. Vuonna 2022 julistusta uudistettiin. Ydinsopimusten joukkoon lisättiin uusi kategoria ja kaksi sopimusta, jotka koskevat työturvallisuutta ja -terveyttä sekä työympäristöä. Nykyisin ydinsopimuksia on yhteensä 11 ja ne koskevat yhdistymisvapauden ja kollektiivisen neuvotteluoikeuden sekä työturvallisuuden lisäksi pakkotyön poistamista, lapsityövoiman käytön kieltämistä sekä työmarkkinoilla ja ammatinharjoittamisen yhteydessä tapahtuvan syrjinnän poistamista.
37. ILO:n asiantuntijakomitea (Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations) valvoo yleiselimenä ILO:n yleissopimusten toimeenpanoa. Asiantuntijakomitea muodostaa ILO:n sisällä poikkeuksen kolmikantaisuuteen. Komiteassa on 20 puolueetonta työlainsäädännön asiantuntijaa, jotka valitaan tehtävään kolmevuotiskausittain. Asiantuntijakomitean suorittamassa valvonnassa keskiössä on raportointimenettely, jonka perusteella jäsenmaiden tulee tietyin väliajoin raportoida niiden ratifioimien sopimusten kansallisista voimaansaattamistoimenpiteistä ja sopimusten soveltamisesta. Näiden raporttien perusteella asiantuntijakomitea laatii vuosittain julkaisun, jossa tehdään huomioita sopimusten soveltamisista. Raportti käsitellään vuosittain kolmikantaisessa työkonferenssin applikaatiokomiteassa (Conference Committee on the Application of Standards).
38. Yhdistymisvapauskomitea (Committee on Freedom of Association) on ILO:n hallintoneuvoston elin, joka tutkii eri maissa tapahtuvia yhdistymisvapauden rikkomuksia riippumatta siitä, onko valtio ratifioinut rikkomusta koskevan sopimuksen. Rikkomukset tutkitaan työntekijä- tai työnantajapuolen järjestöjen tekemien valitusten perusteella. Mikäli yhdistymisvapauskomitea toteaa yhdistymisvapautta rikotun, se raportoi siitä hallintoneuvoston välityksellä ja laatii kyseiselle valtiolle ehdotuksia tilanteen korjaamiseksi. Valtion tulee myöhemmin raportoida siitä, miten se on toteuttanut nämä ehdotukset.

miteat ovat toisistaan erillisiä mutta käyttävät omissa valvontakäytännöissään ristiin toistensa kannanottoja. Kannanotot ovat keskenään pitkälti yhteneviä ja toisiaan vahvistavia.[39]

Komiteoiden tulkinnat eivät ole oikeudellisesti toimeenpantavissa, eikä niihin ole liitetty suoranaista sanktiovaltaa.[40] ILO:n valvontakäytännöllä on kuitenkin moniulotteisempi merkityksensä muiden kansainvälisten sopimusten soveltamisratkaisujen myötä. Muiden kansainvälisten sopimusten valvontakäytäntöjen piirissä tehdään johtopäätöksiä yhdistymisvapauden ja kollektiivisen neuvotteluoikeuden sisällöstä merkittävissä määrin ILO:ssa vahvistettujen tulkintojen pohjalta.[41]

3.2. Kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistämisen sopimusinstrumentit

ILO:n järjestelmässä työmarkkinaosapuolten yhdistymisvapautta, kollektiivista neuvotteluoikeutta sekä työtaisteluoikeutta on turvattu varsinkin yleissopimuksia nro 87[42] ja nro 98[43] koskevassa valvontakäytännössä. Yleissopimus nro 98 asettaa lähtökohdat kollektiivisen neuvotteluoikeuden turvaamiseksi. Kollektiivista neuvottelumenettelyä tulee yleissopimuksen nro 98 perusteella

39. Ks. komiteoiden keskinäisestä yhteydestä esim. International Labour Organization (ILO), Freedom of Association and Collective Bargaining. General Survey of the Reports on the Freedom of Association and the Right to Organize Convention (No. 87), 1948 and the Right to Organize and Collective Bargaining Convention (No. 98), 1949. International Labour Office 1994, s. 8–9.
40. Tämä ei tarkoita, etteikö noudattamatta jättämisellä olisi mitään negatiivisia seuraamuksia. Noudattamatta jättämisestä voi seurata negatiivisia vaikutuksia esimerkiksi ILO:n tukien menettämisinä.
41. Yhdistyneiden kansakuntien KP-sopimuksen 22 artikla edellyttää, että ILO:n sopimuksen nro 87 myöntämä turva taataan eikä 22 artiklaa voida tulkita vastoin sopimusta nro 87. TSS-sopimuksen 8 artiklan 3 kohdan perusteella ei ole sallittua loukata ILO:n yleissopimuksen nro 87 mukaista turvaa vaan tämä tulee taata kaikissa lainsäädäntö- tai lainsoveltamistilanteissa. Euroopan neuvoston sopimusten piirissä taas erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen noudattamista valvovan EIT:n ratkaisut Demir (2008) ja Enerji (2009) ovat olleet vahvistamassa ILO:n sopimusten asemaa ja valvontakäytännön merkitystä yhdistymisvapauden keskeisimpänä tulkintalähteenä. Euroopan ihmisoikeussopimuksella on suurta merkitystä ja painoarvoa myös EU-oikeudessa sovelletun perusoikeuskirjan tulkinnoissa. Ks. EIS:n vaikutuksesta perusoikeuskirjan mukaisiin oikeuksiin esimerkiksi perusoikeuskirjan 53 artiklan määräys suojan tasosta. Ks. ILO:n ja EU-oikeuden välisistä suhteista myös Valérie Van Goethem – Vongai Masocha, Collective labour law and the European Union: an ILO perspective, s. 115–131 teoksessa Beryl ter Haar – Attila Kun (eds), EU Collective Labour Law. Edward Elgar Publishing 2021.
42. Yleissopimus nro 87: Ammatillinen järjestäytymisvapaus ja ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelu (1948).
43. Yleissopimus nro 98: Järjestäytymisoikeuden ja kollektiivisen neuvotteluoikeuden periaatteiden soveltaminen (1949).

edistää neuvotteluiden vapaaehtoisuuden näkökulmasta. Sopimuksen 4 artiklan nojalla on tarpeellisin tavoin ryhdyttävä kansallisten olosuhteiden mukaisiin toimenpiteisiin, jotta suositellaan ja edistetään menettelytapoja, jotka koskevat työnantajien tai työnantajajärjestöjen ja työntekijäin järjestöjen välillä käytäviä vapaaehtoisia työehtosopimusneuvotteluja. Sopimuksessa nro 98 ei kuitenkaan tarkemmin yksilöidä sitä, kuinka tällaiset edistämistoimenpiteet tulisi toteuttaa.[44]

Yleissopimusta nro 98 on täydennetty vuonna 1981 yleissopimuksen nro 154[45] nojalla. Yleissopimuksen nro 154 perusteella valtiolla on velvollisuus edistää työmarkkinaosapuolten välisiä kollektiivisia neuvottelumenettelyjä eri tasoilla. Sopimukseen nro 154 liittyy suositus nro 163 kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistämisestä (1981).[46] Yleissopimus nro 154 ja tähän liittyvä suositus nro 163 määrittävät tarkemmin kollektiivisten neuvottelumenettelyjen edistämistä tukevia keinoja sekä keinojen taustalla olevia tavoitteita.[47]

Yleissopimus nro 154 sisältää kollektiivista neuvottelumenettelyä koskevan käsitemäärittelyn. Sopimuksen 2 artiklan perusteella kollektiivisella neuvottelumenettelyllä tarkoitetaan neuvotteluja, jotka käydään toisaalta työnantajan, työnantajaryhmän tai yhden tai useamman työnantajajärjestön ja toisaalta yhden tai useamman työntekijäjärjestön välillä tarkoituksena

a) määrätä työolosuhteet ja työehdot, ja/tai

b) säädellä työnantajien ja työntekijöiden väliset suhteet, ja/tai

c) säädellä työnantajien tai heidän järjestöjensä ja yhden tai useamman työntekijäjärjestön väliset suhteet.

Yleissopimus nro 154 mahdollistaa sopimuksella asetettujen tavoitteiden toteuttamisen hyvin monenlaisin toimenpitein. Sopimuksen 5 artiklan perusteella lähtökohtana on, että kollektiivisia neuvottelumenettelyjä tulee edistää kansallisten olosuhteiden mukaisilla toimenpiteillä. Tämä tarkoittaa 5 artiklan perusteella esimerkiksi sitä, että kollektiivisen neuvottelumenettelyn käytön tulisi olla lähtökohtaisesti mahdollista kaikille työnantajille ja työntekijäryhmille. Myös työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen välillä sovittavien menettelytapasäännösten aikaansaamista tulisi edistää ja työriitojen sovitteluelimet sekä -tavat olisi suunniteltava kollektiivisen neuvottelumenettelyn käyttöä edistäviksi.[48]

44. Sopimus painottaa työntekijöiden suojaamista kaikenlaista järjestösyrjintää (anti-union discrimination) vastaan. Ks. yleissopimuksen (nro 98) 1 artikla ja International Labour Organization (ILO), Promoting Collective Bargaining. International Labour Office 2015, s. 17.
45. Yleissopimus nro 154: Kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistäminen (1981).
46. Lisäksi paikallisen tason edustajien asemaa turvataan erikseen ILO:n yleissopimuksen nro 135 perusteella. Ks. yleissopimus nro 135: Työntekijäin edustajien suojelu yrityksessä ja heidän toimintansa helpottaminen (1971).
47. ILO Promoting Collective Bargaining 2015, s. 2.
48. Ks. hallituksen esitys Eduskunnalle vuonna 1981 pidetyn 67. Kansainvälisen työkonferenssin eräiden päätösten johdosta 86/1982 vp, s. 3. Ks. myös yleissopimuksen (nro 154) 7 artikla.

Suosituksen (nro 163) 4 kohdan perusteella kollektiivisen neuvottelumenettelyn käyttö olisi tarpeellisin tavoin mahdollistettava millä tasolla tahansa (muun muassa tehdaslaitos-, yritys-, toimiala- tai alueellisella tai kansallisella tasolla). Menettelyn osapuolten tulisi kuitenkin huolehtia eri tasojen yhteensovittamisesta ja yhteistyöstä. Suosituksessa keskeisiä ovat eri tasojen neuvottelijoiden mahdollisuus saada asianmukaista koulutusta sekä osapuolten mahdollisuus saada neuvottelujen käymiseen tarvittavat tiedot.[49] Suosituksen 5 ja 7 kohtien perusteella myös julkiset viranomaiset voivat antaa koulutusapua järjestöjen sitä pyytäessä sekä tarvittavat tiedot maan ja kyseisen alan taloudellisesta ja sosiaalisesta tilanteesta, sikäli kuin niiden antamisesta ei aiheudu vahinkoa kansalliselle edulle.

Yleissopimuksen (nro 154) 4 artiklan perusteella yleissopimuksen määräykset on pantava täytäntöön kansallisella lainsäädännöllä, mikäli niitä ei panna täytäntöön työehtosopimuksilla, välimiestuomioilla tai muulla kansallisen käytännön mukaisella tavalla. Yleissopimus nro 154 on ratifioitu Suomessa vuonna 1983 (SopS 71/1983). Suositusta nro 163 ei ole ratifioitu, koska suosituksiin ei liity vastaavaa kansallista voimaansaattamista kuin yleissopimuksiin.[50] Suositus on kuitenkin saatettu aikanaan hallituksen esityksessä mainituin tavoin eduskunnan tietoon.[51] Yleissopimuksen nro 154 ratifiointia ja suositusta nro 163 koskevassa hallituksen esityksessä on katsottu, että yleissopimus ja suositus sallivat niiden soveltamistilanteissa sekä kansallisen lainsäädännön että kansallisen käytännön huomioon ottamisen tarvittavissa määrin. Asiakirjojen ei katsottu olevan ristiriidassa silloisen Suomessa voimassa olevan lainsäädännön tai sovelletun neuvottelukäytännön kanssa.[52]

Yleissopimuksen nro 154 ratifioinnin jälkeen Suomen kollektiiviseen työlainsäädäntöön on tullut varsin vähän muutoksia.[53] Toisaalta työmarkkinakäytännössä ja -sopimisessa on tapahtunut muutoksia varsinkin yritystasoisen sopimisen lisääntymisen myötä. Työehtosopimukset ovat muuttuneet aikaisempaa selvemmin kaksitasoisiksi, jolloin osa ehdoista sovitaan valtakunnallisesti ja osa jätetään yritystasolla tarkemmin määritettäväksi.[54]

49. Ks. ILO Promoting Collective Bargaining 2015, s. 20.
50. Suositukset eivät ole sitovia vaan toimivat suuntaviivoina. Yleissopimukseen liittyvällä suosituksella tyypillisesti täydennetään yleissopimusta yksityiskohtaisemmilla ohjeistuksilla.
51. Hallituksen esityksessä esitettiin, että suosituksen periaatteet ja näkökohdat otettaisiin huomioon tulevassa lainsäädäntötyössä, sikäli kuin se on mahdollista ja tarkoituksenmukaista, ks. HE 86/1982 vp, s. 8.
52. HE 86/1982 vp, s. 3.
53. Ehkä merkittävimpänä muutoksena voidaan pitää 1.3.2023 voimaan tullutta erityisesti niin sanottujen rajariitojen ratkaisuun liittyvää sääntelyä. Muutossäädöksellä täsmennettiin työriitojen sovittelusta annettua lakia (420/1962) erityisesti vapaaehtoisen sovittelun käyttömahdollisuuksien osalta.
54. Murto 2015, s. 167.

3.3. Kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistämisen periaatteet valvontakäytännössä

ILO:n valvontakäytännön perusteella oikeus neuvotella vapaasti työnantajien kanssa työehdoista on olennainen osa yhdistymisvapautta. Ammattiliitoille on katsottu kuuluvan oikeus työehtosopimusneuvottelujen tai muiden laillisten keinojen avulla pyrkiä parantamaan ammattiliittojen edustamien työntekijöiden elin- ja työoloja. Viranomaisten on lähtökohtaisesti pidättäydyttävä tämän oikeuden laillisen käytön rajoittamista tai estämistä koskevista puuttumistoimenpiteistä. Jotta työehtosopimusneuvottelujen vapaaehtoisuus voisi toteutua, on valvontakäytännön perusteella olennaista kunnioittaa neuvotteluosapuolten autonomiaa.[55]

Vapaan ja vapaaehtoisen kollektiivisen neuvotteluoikeuden periaatteen on valvontakäytännössä katsottu tarkoittavan myös sitä, että neuvottelutason määrittäminen on työmarkkinaosapuolten harkintavaltaan kuuluva asia. Osapuolilla itsellään on katsottu olevan parhaat edellytykset päättää sopivimmasta neuvottelutasosta tai esimerkiksi sellaisesta sekajärjestelmästä, jossa runkosopimuksia täydennetään paikallisilla tai yritystason sopimuksilla.[56]

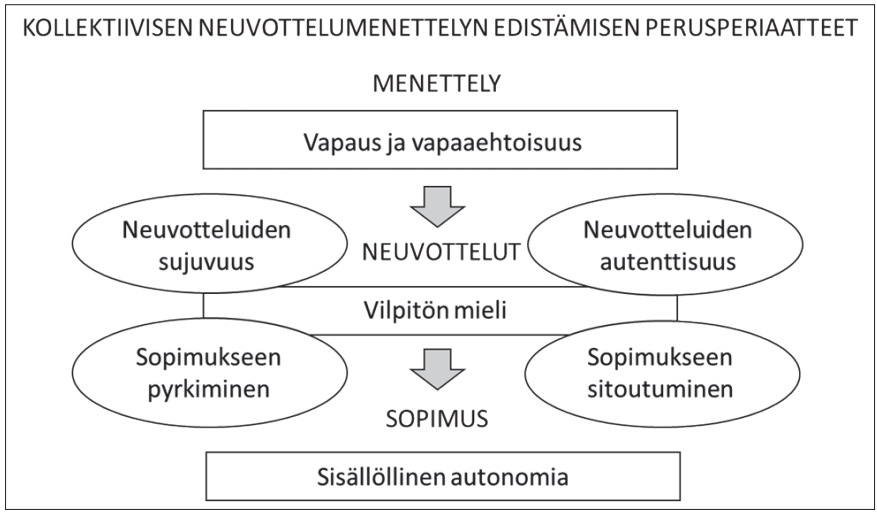
Valvontakäytännössä on katsottu, että kollektiiviset neuvottelut voivat toimia tehokkaasti vain, jos osapuolet käyvät ne vilpittömässä mielessä (in good faith). Vilpittömän mielen mukaiset neuvotteluperiaatteet on katsottu mahdollisiksi saavuttaa vain osapuolten vapaaehtoisten ja pitkäjänteisten toimien tuloksena.[57] Vilpittömän mielen mukaisten neuvotteluperiaatteiden keskiössä ovat erityisesti seuraavat seikat:

- Neuvotteluista on tiedotettava ajoissa ja on vältettävä perusteettomia viivästyksiä. Käytän tästä nimitystä ”neuvotteluiden sujuvuus”.
- Neuvottelut on käytävä aidossa ja rakentavassa hengessä. Käytän tästä nimitystä ”neuvotteluiden autenttisuus”.

55. ILO Freedom of Association and Collective Bargaining 1994, s. 107; International Labour Organization (ILO), Collective Bargaining: ILO standards and the principles of the supervisory bodies. International Labour Office 2000, s. 5, 27 ja International Labour Organization (ILO), Freedom of Association. Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association. Sixth edition. International Labour Office 2018, s. 231, 245.
56. ILO Collective Bargaining 2000, s. 30 ja ILO Freedom of Association 2018, s. 260. Osapuolten yhteinen päätösvalta tasosta tarkoittaa myös sitä, ettei pelkästään työnantajien kieltäytyminen neuvottelemasta tietyllä tasolla ole yhdistymisvapauden loukkaus, ks. ILO Freedom of Association 2018, s. 260.
57. ILO Collective Bargaining 2000, s. 33. Vilpitön mieli otettiin esille työehtosopimusneuvottelukomitean toimesta jo yleissopimuksen nro 154 valmistelutyön aikana. Periaatteen on katsottu olevan johdettavissa myös yleissopimuksen (nro 98) 4 artiklan säännöksestä, ks. International Labour Organisation (ILO), Giving globalization a human face. General Survey on the fundamental Conventions concerning rights at work in light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, 2008. First edition. International Labour Office 2012, s. 85.

– Osapuolten on tehtävä kaikkensa sopimukseen pääsemiseksi. Käytän tästä nimitystä ”sopimukseen pyrkiminen”.
– Osapuolten on kunnioitettava neuvottelujen tuloksia ja sitouduttava lopputulokseen. Käytän tästä nimitystä ”sopimukseen sitoutuminen”.[58]

Havainnollistan kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistämisen perusperiaatteiden kokonaisuutta seuraavalla kuviolla (kuvio 1):



Kuvio 1. Kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistämisen perusperiaatteet.

Ensinnäkin kollektiivinen neuvottelumenettely on vietävä läpi vapauden ja vapaaehtoisuuden periaatteiden pohjalta. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että valtion on lähtökohtaisesti vältettävä puuttumista neuvotteluihin. Esimerkiksi vapaaehtoiset riidanratkaisumekanismit ovat ensisijaisia suhteessa pakollisiin.[59]

Toisen osan kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistämisen keskeisistä perusperiaatteista muodostaa vilpitön mieli. Osapuolten väliset neuvottelut tulisi toteuttaa vilpittömässä mielessä eli aidossa ja rakentavassa hengessä sopimiseen pyrkien, vastapuolta neuvotteluista ajoissa tiedottaen sekä neuvottelutulokseen

58. ILO Collective Bargaining 2000, s. 33–34, 76; ILO Freedom of Association 2018, s. 247–250 ja ILO Giving globalization a human face 2012, s. 85.
59. Pakollinen välitysmenettely voi tulla kyseeseen lähinnä vain tilanteissa, joissa on kyse (1) välttämättömistä palveluista suppeassa merkityksessä eli palveluista, joiden keskeyttäminen vaarantaisi koko väestön tai sen osan hengen, henkilökohtaisen turvallisuuden tai terveyden, (2) julkishallinnon riita-asioissa, joissa on osallisina julkista valtaa käyttäviä virkamiehiä, tai (3) akuutin kansallisen kriisin sattuessa, ks. esim. ILO Collective Bargaining 2000, s. 41.

sitoutuen. Valtion on varmistettava, että osapuolten välillä solmitut sopimukset ovat lakisääteisesti täytäntöönpanokelpoisia.[60]

Kolmas kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistämisen perusperiaatteista on sopimista koskeva autonomia. Mikäli osapuolten neuvottelut eivät johda lopputulokseen, on osapuolten välinen erimielisyys pyrittävä selvittämään sovittelumekanismin (conciliation/mediation) tai osapuolten luottaman riippumattoman elimen suorittaman välitysmenettelyn (arbitration) avulla. Osapuolten voidaan edellyttää osallistuvan sovitteluun, mutta lopullisen solmittavan kollektiivisopimuksen tulisi syntyä vapaan neuvottelutoiminnan tuloksena osapuolten autonomiaa kunnioittaen. Valtio ei voi määrätä sopimuksen sisällöstä vastoin osapuolten tahtoa.[61]

3.4. Kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistämisvelvoitteet ja paikallinen sopiminen

Kollektiiviset työriidat jaetaan Suomessa eturiitoihin ja oikeusriitoihin. Eturiidat ovat työehtosopimuksen voimassaolon ulkopuolisia riitoja, kun taas oikeusriidat koskevat voimassa olevan kollektiivisopimuksen soveltamista tai tulkintaa.[62] ILO:n kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistämistä koskevien sopimusinstrumenttien sääntely ja valvontakäytännössä ilmaistut periaatteet koskevat varsinkin eturiitatilanteita, joissa on kyse uuden työehtosopimuksen solmimisesta. Normaalisitovaan työehtosopimukseen perustuvassa paikallisessa sopimisessa ei ole kuitenkaan kyse perinteisestä työehtosopimuksen solmimiseen liittyvän eturiidan kaltaisesta tilanteesta, koska paikallista sopimista koskevat neuvottelut toteutetaan työmarkkinaosapuolten välillä jo solmitun työehtosopimuksen voimassaolon aikana. Tällaisessa voimassa olevan työehtosopimuksen tilanteessa TEhtoL 8 §:n mukainen työrauhavelvollisuus estää neuvotteluissa painostamisen työtaistelutoimenpitein.

Paikallista sopimista koskeviin neuvotteluihin ei siis lähtökohtaisesti sovelleta varsinaisia eturiitoja koskevia kansallisia menettelysäännöksiä työtaistelun ennakkoilmoitusvelvoitteineen ja sovittelumenettelyineen.[63] Paikallista sopimista

60. ILO Freedom of Association 2018, s. 249.
61. ILO Giving globalization a human face 2012, s. 98–99; ILO Collective Bargaining 2000, s. 37–38 ja ILO Freedom of Association and Collective Bargaining 1994, s. 113–114. Ks. myös Niklas Bruun, Työriitojen sovittelujärjestelmä vertailevasta näkökulmasta. Akava Works -raportti 2/2020, s. 5 osoitteessa https://akavaworks.fi/julkaisut/raportit/tyoriitojen-sovittelujarjestelma-vertailevasta-nakokulmasta/ (vierailtu 7.1.2024).
62. Jako eturiitoihin (conficts of interests) ja oikeusriitoihin (conflicts of rights) on käytössä useissa muissakin maissa, muun muassa Ruotsissa ja Saksassa.
63. Suomessa työriitojen sovittelusta annetussa laissa (420/1962, työriitalaki) on säädetty muun muassa työnseisauksia koskevasta kahden viikon ennakkoilmoitusvelvollisuudesta, pakollisesta osallistumisesta sovitteluun sekä sovittelijan valtuuksista neuvotteluissa.

koskevassa neuvottelutilanteessa ei toisaalta ole lähtökohtaisesti kyse myöskään sellaisesta työehtosopimuksen soveltamista tai tulkintaa koskevasta oikeusriidasta, joka ratkaistaisiin työehtosopimuksissa määritetyin erimielisyysmenettelyin ja viime kädessä työtuomioistuimessa.[64]

ILO:n yleissopimuksen (nro 154) 3 artiklan 1 kohdan perusteella, mikäli kansallisessa lainsäädännössä tai käytännössä tunnustetaan työntekijäin edustajia koskevan yleissopimuksen (nro 135)[65] 3 artiklan b) kohdassa tarkoitettujen työntekijöiden edustajien olemassaolo, voidaan kansallisessa lainsäädännössä tai käytännössä määrätä, missä laajuudessa kollektiivinen neuvottelumenettely käsittää myös näiden edustajien kanssa käytävät neuvottelut. Kyseisen yleissopimuksen (nro 135) 3 artiklan b) kohdassa käsitellään luottamusmiehiä.

Suomessa luottamusmies toimii ammattiryhmän, henkilöstön, henkilöstöryhmän tai ammattiosaston edustajana työehtosopimuksen ja työlainsäädännön soveltamista koskevissa asioissa.[66] Luottamusmiehen asema perustuu työmarkkinakäytännössä vakiintuneisiin työehtosopimusmääräyksiin ja oikeuskäytännössä vahvistettuihin määräysten tulkintoihin. Luottamusmies voi tehdä työehtosopimuksen kelpuutukseen perustuvan paikallisen sopimuksen, joka saa työehtosopimuksen oikeusvaikutukset. Tällaista sopimusta sovelletaan kaikkien niiden työntekijöiden työsuhteissa, joita luottamusmiehen katsotaan edustavan.[67]

64. Tyypillisesti työehtoja koskevissa erimielisyystilanteissa työnantajalla on työehtosopimusmääräysten sisältöä koskeva tulkintaetuoikeus. Työntekijäpuoli voi riitauttaa työnantajan tulkinnan, minkä jälkeen paikallisesti käydään erimielisyysneuvottelut yleensä työpaikan luottamusmiehen ja työnantajan edustajan välillä. Jos paikallisissa neuvotteluissa ei saada sovintoa aikaiseksi, laaditaan niin sanottu erimielisyysmuistio, minkä jälkeen asia siirretään liittojen käsiteltäväksi. Viime kädessä riidan ratkaisee työtuomioistuin. Oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetun lain (646/1974) 11 §:n 2 momentin perusteella työtuomioistuin ottaa asian käsiteltäväksi lähtökohtaisesti vain siinä tapauksessa, että työehtosopimuksen mukaiset erimielisyysneuvottelut on käyty. Työtuomioistuinprosessissa kantajana ja vastaajana toimivat työehtosopimuksen solmineet liitot. Ks. Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) julkaisuja 2020:8: Paikallisen sopimisen tila ja edistämisen edellytykset. Paikallinen sopiminen -alatyöryhmän selvitys, s. 47–48. Ks. myös esimerkki erimielisyysmenettelyä koskevista määräyksistä Teknologiateollisuuden työnantajat ry:n ja Teollisuusliitto ry:n välinen Teknologiateollisuuden työntekijöitä koskeva työehtosopimus 6.2.2023–30.11.2024. Luku 45 Erimielisyydet ja niiden ratkaiseminen.
65. Yleissopimus nro 135: Työntekijäin edustajien suojelu yrityksessä ja heidän toimintansa helpottaminen (1971).
66. Ks. TEM, Paikallisen sopimisen tila ja edistämisen edellytykset 2020, s. 54. Ks. esimerkki luottamusmiehen tehtävänkuvauksesta Teknologiateollisuuden työnantajat ry:n ja Teollisuusliitto ry:n välinen Teknologiateollisuuden työntekijöitä koskeva työehtosopimus 6.2.2023–30.11.2024. Luku 43 Luottamusmiehet, jakso 43.3.4 Luottamusmiehen tehtävät.
67. Luottamusmies on ennen kaikkea ammattiosastoon järjestäytyneiden työntekijöiden edustaja. Kuitenkin työmarkkinakäytännössä yleisen luottamusmiehen edustuksen laajuutta koskevan määräyksen perusteella luottamusmiehen tekemä paikallinen sopimus sitoo tyypillisesti niitä työntekijöitä, joita luottamusmiehen ”on katsottava edustavan”. Ilmaisu ei ole yksiselitteinen, ja se on aiheuttanut rajaveto-ongelmia erityisesti järjestäytymättömien tai ”väärään” järjestöön järjestäytyneiden työntekijöiden osalta. Vallitsevan kannan perusteella luottamusmiehellä on lähtökohtaisesti kelpoisuus solmia paikallisia sopimuksia edustaen niitä työntekijöitä, joiden

Myös sopimuksen tulkintaerimielisyydet ratkaistaan tällöin työehtosopimuksessa määritetyin erimielisyysmenettelyin.[68]

Paikallisessa sopimisessa työnantaja ja luottamusmies neuvottelevat työehtosopimuksen ehtoja koskevasta kysymyksestä heille työmarkkinajärjestöjen toimesta delegoidun kompetenssin rajoissa. Sopiminen tapahtuu työehtosopimusmääräysten mukaisesti.[69] Paikallinen sopiminen toteuttaa työehtosopimusten kaksitasoista järjestelmää, jossa osa työehtosopimuksen ehdoista on sovittu valtakunnallisesti ja osa jätetty paikallisesti tarkemmin määritettäväksi. Suomessa vallitsevan työmarkkinakäytännön ja oikeuskäytännön perusteella on perusteltua katsoa, että normaalisitovaan työehtosopimukseen perustuvissa paikallista sopimista koskevissa neuvotteluissa on huomioitava myös ILO:n kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistämistä koskevat perusperiaatteet. Kollektiivisia neuvottelumenettelyjä koskevaa kansallista lainsäädäntöä, soveltamiskäytäntöä ja työmarkkinakäytäntöjä tulisi kehittää ILO:n velvoitteet huomioivalla tavalla valtakunnallisista eturiidoista aina yritystasoisiin paikallisiin neuvotteluihin asti.

4. Kehittämisnäkökulmia

Normaalisitovaan työehtosopimuskenttään kuuluvat työpaikat ovat edelleen paikallisen sopimisen ydinaluetta.[70] Paikallisen sopimisen on katsottu voivan muun muassa lisätä yritysten mahdollisuuksia sopeuttaa paremmin toimintaansa ky-

tapauksessa työnantajalla on TEhtoL 4 §:n perusteella velvollisuus noudattaa työehtosopimusta. Ks. hallituksen esitys Eduskunnalle työsopimuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 157/2000 vp, s. 123; Kari-Pekka Tiitinen – Tarja Kröger, Työsopimusoikeus. Talentum 2012, s. 86 ja Murto 2015, s. 175, 343. Erimielisyyttä oikeuskirjallisuudessa on toisaalta ollut siitä, voiko sopimisesta tosiasiallisesti seurata muille kuin työehtosopimusneuvotteluissa työnantajayhdistyksen vastapuolena olleen yhdistyksen jäsenille myös velvollisuuksia. Ks. keskustelusta Jaana Paanetoja, Onko käsitys työehtosopimuslain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettujen työntekijöiden asemasta muuttunut, s. 249–272 teoksessa Outi Anttila (toim.), Työtuomioistuin 75 vuotta. Alma Talent 2022, s. 249–256. Ks. myös asian kannalta olennainen työtuomioistuimen lausunto TT 2013:63.

68. Ks. oikeuskäytännöstä esim. TT 2017:89.
69. Työehtosopimuksissa on katsottu olevan yleisiä paikallista sopimista koskevia niin sanottuja juridis-teknisluonteisia määräyksiä siitä, millä edellytyksin paikallinen sopimus saa työehtosopimuksen oikeusvaikutukset. Nämä määräykset määrittävät esimerkiksi paikallisen sopimisen osapuolia sekä muotoa ja kestoaikaa. Juridis-tekniset määräykset eivät ole yleinen kelpuutus sopia toisin, vaan varsinainen kelpuutus ja toteuttamismenettely vahvistetaan tyypillisesti tarkemmin kunkin toisinsopimisen mahdollistavan työehtosopimusmääräyksen yhteydessä. Ks. tarkemmin esim. Murto 2015, s. 169, 171–172, 181–182, 199 ja Kairinen – Hietala – Ojanen 2015, s. 38–39.
70. Ahtela – Salminen 2021, s. 22.

synnän ja yrityksen taloudellisen tilanteen mukaan sekä ehkäistä henkilöstön vähentämistarvetta.[71] Sen on katsottu voivan parantaa tuottavuutta ja tuloksellisuutta sekä lisätä henkilöstön hyvinvointia. Paikallisen sopimisen on kuitenkin huomattu sisältävän myös riskejä, esimerkiksi mahdollisuuden lisätä ristiriitoja henkilöstöryhmien välillä ja palkkaeroja työntekijöiden kesken. Paikallisen sopimisen yhteydessä on kannettu huolta myös osapuolten tasavertaisesta neuvotteluasemasta.[72]

Pellervon taloustutkimuksen ja Työterveyslaitoksen vuonna 2019 toteuttaman teknologiateollisuuden yrityksiä koskevan tutkimusselvityksen mukaan paikallista sopimista edistäviä tekijöitä ovat neuvottelijoiden välinen luottamus ja yhteistyö, osapuolten tasapuolinen neuvotteluasema, paikallistason osaamisen lisääminen, liittojen välinen yhteistyö tietojenvaihdossa ja koulutuskysymyksissä sekä hyvien paikallista sopimista koskevien yrityskäytänteiden jakaminen eri yritysten välillä.[73] Tutkimusselvityksen johtopäätökset edistävistä tekijöistä vastaavat monilta osin työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2021 tehdyssä selvityksessä saatuja tuloksia. Selvityksen perusteella sopimista edistäviä tekijöitä ovat luottamus, yhteinen ymmärrys sopimisen tavoitteista ja tarpeista, neuvottelutasapaino, realistiset tavoitteet ja aikataulut, avoin viestintä, neuvottelu- ja sopimisosaamisen ylläpito sekä sellainen win-win-asetelma, jossa molemmille osapuolille syntyy aito kokemus mielekkäästä lopputuloksesta, johon osapuolet sitoutuvat.[74]

ILO:n kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistämistä koskevat perusperiaatteet korostavat menettelyn vapautta ja vapaaehtoisuutta, neuvottelujen käymistä vilpittömän mielen periaatteiden mukaisesti sekä sopimista koskevaa sisällöllistä autonomiaa. Perusperiaatteet sisältävät monia niistä elementeistä, jotka on myös paikallista sopimista koskevissa selvityksissä todettu sopimista edistäviksi. Vilpittömän mielen neuvotteluperiaatteet korostavat neuvottelujen käymistä aidosti ja sopimukseen pyrkien, neuvottelujen sujuvuuteen panostaen

71. Niin sanotut selviytymislausekkeet yrityksen toiminnan sopeuttamiseksi lisääntyivät vuonna 2016 solmitun kilpailukykysopimuksen jälkeen. Selviytymislausekkeen ideana oli mahdollistaa työsuhteen ehtojen tilapäinen heikentäminen kriisitilanteessa. Ks. esimerkki selviytymislausekkeesta Teknologiateollisuuden työnantajat ry:n ja Ammattiliitto Pro ry:n välinen suunnittelu- ja konsulttialan toimihenkilöitä koskeva työehtosopimus 15.2.2023–30.11.2024. Liite 1: Selviytymislauseke.
72. Ks. työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) asettaman työryhmän 7.6.2016 päivätty mietintö, joka koskee paikallisen sopimisen edistämistä ja henkilöstön asemaa vahvistavan lainsäädännön kehittämistä, s. 12–13 ja Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:8: Paikallisen sopimisen tila ja edistämisen edellytykset, s. 65–66.
73. Heimonen – Timonen – Turunen – Karikallio – Leminen 2019, s. 7–13. Selvityksessä kohteena oli 22 erikokoista ja eri toimialoilla toimivaa yritystä.
74. Ahtela – Salminen 2021, s. 27–29. Selvitys perustui erityisesti sidosryhmähaastatteluihin sekä yritys- tai työpaikkahaastatteluihin. Haastateltavia tahoja oli 37. Tahot olivat työnantaja-, yrittäjä- ja palkansaajajärjestöjä, virkamiehiä ja muita työelämän asiantuntijoita.

eli vastapuolta neuvotteluista ajoissa tiedottaen ja tarpeettomia viivästyksiä välttäen sekä lopputulokseen sitoutuen. ILO:n kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistämistä käsittelevät säännöt korostavat lisäksi neuvotteluja koskevan tietojenvaihdon merkitystä, eri neuvottelutasojen välisestä yhteistyöstä huolehtimista sekä neuvotteluja koskevan asianmukaisen koulutuksen merkitystä. Tarvittaessa julkiset viranomaiset voivat järjestöjen pyynnöstä auttaa koulutusavussa sekä jakaa tietoja maan ja kyseisen alan taloudellisesta ja sosiaalisesta tilanteesta.

Suomessa paikallisen sopimisen neuvottelumenettelyä ei ole määritelty laissa. Sopiminen perustuu työehtosopimusten määräyksiin ja työmarkkinakäytäntöön. Paikallisen sopimisen edistämisessä kyse ei ole vain lainsäädännöllä toteutettavista mahdollisista uudistuksista vaan myös jo olemassa olevien mekanismien paremmasta hyödyntämisestä sekä sopimista koskevien käytäntöjen kehittämisestä.

Vapauden ja vapaaehtoisuuden periaatteiden näkökulmasta olisi perusteltua lähteä paikallisen sopimisen edistämisessä siitä, että työehtosopimusosapuolet itse pyrkivät vahvistamaan paikallista sopimista ja sopimista koskevaa kulttuuria työpaikoilla. Normaalisitovaan työehtosopimukseen perustuvan paikallisen sopimisen lähtökohtia ja sopimistoimintaa voitaisiin edistää esimerkiksi työehtosopimuksiin sisällytettävin paikallisen sopimisen menettelyä tai neuvotteluja koskevin määräyksin tai suosituksin. Määräyksissä tai suosituksissa voitaisiin ottaa huomioon neuvotteluja koskevat ILO:n periaatteiden mukaiset vilpittömän mielen vaatimukset.[75]

ILO:n kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistämistä koskevien velvoitteiden perusteella olisi syytä arvioida tarkemmin myös valtiollisen sovittelun käyttömahdollisuuksia. Työriitalain mukaisen sovittelun käyttömahdollisuuksia on täsmennetty Suomessa 1.3.2023 voimaan tulleella ja erityisesti vapaaehtoista sovittelua koskeneella uudistuksella. Uudistuksen keskeisenä taustaperusteluna on ollut työehtosopimusten rajariitoja koskevien työmarkkinajärjestöjen välisten erimielisyyksien ratkaiseminen.[76] Uudistuksella on kuitenkin samalla nostettu

75. Joissakin työehtosopimuksissa on jo vahvistettu paikallisen sopimisen lähtökohtia sopimalla neuvottelumenettelyn edistämisen periaatteista. Ks. Autoalan Keskusliitto ry:n ja Ammattiliitto Pro ry:n välinen autoalan toimihenkilöitä koskeva työehtosopimus 21.1.2022–31.3.2024. Liite yhdysmiessopimukseen: Pöytäkirja paikallisen sopimisen edistämisestä työpaikoilla – neuvottelujärjestelmän kehittäminen.

76. Työehtosopimusten rajariidoilla tarkoitetaan laajassa merkityksessä sellaisia riitoja, joissa työnantaja- ja työntekijäpuoli ovat eri mieltä siitä, mitä työehtosopimusta työnantajan teettämään työhön pitäisi soveltaa. Ks. tarkemmin rajariidoista ja uudistuksen tavoitteista hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työriitojen sovittelusta annetun lain ja oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetun lain 32 a §:n muuttamisesta 214/2022 vp, s. 4, 13–14. Ks. myös Minna Etu-Seppälä – Simo Zitting, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:50: Työehtosopimuksiin liittyvien rajariitojen ratkaisumekanismeja ja sovittelujärjestelmän toimivuutta koskeva selvitys. Loppuraportti, s. 11–12.

vapaaehtoinen sovittelu yleisemminkin työriitalain keinovalikoimaan ja säädetty tarkemmin sen reunaehdoista.[77]

Työriitalain 4 luvun 16 §:n perusteella työriitalakia ei lähtökohtaisesti sovelleta sellaiseen työehto- tai virkaehtosopimusta koskevaan riita-asiaan, joka kuuluu työtuomioistuimen käsiteltäväksi tai joka sopimuksen mukaan on välimiesten ratkaistava. Samassa pykälässä on lainsäädännön uudistuksen myötä mainittu poikkeuksena 9 a §:n mukaisessa vapaaehtoisessa sovittelussa soviteltavat riita-asiat. Mikäli paikallisen sopimisen osapuolilla ilmenee neuvottelukiistoja, joihin ei ole löydettävissä ratkaisua osapuolten keskinäisin neuvottelumenettelyin, voisi olla perusteltua tarkastella mahdollisuutta neuvottelukiistan ratkaisuun työriitalain mukaisen vapaaehtoisen sovittelumenettelyn keinoin. Vapaaehtoisen sovittelun aloittaminen edellyttää kaikkien osapuolten suostumusta ja on viime kädessä sovittelijan harkinnassa.[78] Vapaaehtoinen sovittelu voisi tulla kyseeseen erityisesti merkitykseltään laajakantoisemmissa paikallisissa neuvotteluerimielisyyksissä.

Huomionarvoista on, että myös yhteistoimintalain (1333/2021) mukaisilla velvoitteilla on yhtymäkohtia paikallista sopimista edistävien tekijöiden kanssa. Yhteistoimintalain 2 luvun mukaiset velvoitteet vuoropuhelun, työyhteisön kehittämisen ja tietojen antamisen osalta ovat omiaan lisäämään osapuolten neuvotteluvalmiuksia. Ne voivat parantaa osapuolten välistä neuvottelu- ja sopimistasapainoa ja tällä tavoin lisätä paikallisen sopimisen edellytyksiä.[79]

77. Vapaaehtoinen sovittelu on ollut aikaisemminkin mahdollista, mutta vapaaehtoista sovittelua on käytännössä käytetty vain harvoin ja sovittelijat ovat lähtökohtaisesti pidättäytyneet sovittelemasta oikeusriitoja, jotka kuuluvat työtuomioistuimen toimivaltaan, ks. HE 214/2022 vp, s. 15.
78. Hallituksen esityksessä vapaaehtoista sovittelua koskevan uudistuksen ei katsottu lisäävän tarvetta sovittelutoimen lisäresursoinnille, koska uudistuksen ei arvioitu aiheuttavan merkittäviä vaikutuksia sovittelijan ja työtuomioistuimen keskinäiseen työnjakoon. Ks. HE 214/2022 vp, s. 15–16. Yleisesti ottaen Suomessa valtakunnansovittelijan toimiston sovittelijaresurssit ovat henkilömäärältään vähäisemmät kuin esimerkiksi Ruotsin sovittelutoimella (Medlingsinstitutet), jossa sivutoimisesti toimivia sovittelijoita on lähes 40, kun Suomessa sivutoimisia sovittelijoita on viisi. Ruotsissa sovittelutoimea koskeva lainsäädäntö on laajalti uudistettu vuonna 2000. Ruotsissa kollektiivisia neuvottelumenettelyjä hoidetaan paljon myös työmarkkinajärjestöjen omien neuvottelu- ja sovittelumenettelyiden avulla. Näillä voidaan tietyin edellytyksin syrjäyttää valtiollinen sovittelu. Ks. Bruun 2020, s. 11–13, 21. Huomionarvoista on, että Ruotsissa ei ole voimassa lainkaan työehtosopimusten yleissitovuusjärjestelmää ja siksi järjestäytymättömien työnantajien kanssa joudutaan usein erillisiin neuvotteluihin mahdollisista työehtosopimukseen liittymisistä (hängavtal).
79. Mikäli asia kuuluu sekä yhteistoimintalain mukaisen menettelyn että työehtosopimuksen mukaisen neuvottelujärjestyksen piiriin, on asia käsiteltävä työehtosopimuksen neuvottelujärjestyksen mukaisesti, jos työnantaja tai työehtosopimukseen sidottuja työntekijöitä edustava luottamusmies niin vaatii (yhteistoimintalain 6 luvun 39 §). Ks. yhteistoimintajärjestelmän ja työehtosopimusjärjestelmän keskinäissuhteen pohdinnasta myös Liukkunen 2017, s. 1009–1013, jossa kuitenkin tarkasteltu yhteistoimintalainsäädäntö on vielä vanhan, vuoden 2007 aikainen. Uusi yhteistoimintalaki tuli voimaan vuoden 2022 alussa.

Paikallisen sopimisen lisääntymisen myötä sopimusoikeuden periaatteet ovat kasvattaneet merkitystään työoikeudessa.[80] ILO:n vilpittömän mielen mukaisilla perusteilla voidaan nähdä olevan yhtymäkohtia myös sopimusoikeudesta lähtöisin olevan lojaliteettiperiaatteen kanssa.[81] Lojaliteettiperiaatteessa on pohjimmiltaan kyse siitä, että sopimusneuvotteluissa ja sopimussuhteessa huomioidaan eri tavoin myös vastapuolen edut. Paikallisten neuvotteluosapuolten onkin olennaista tunnistaa yrityksen ja sen henkilöstön tarpeet sekä niihin liittyvät sopimisen yhteiset tavoitteet. Molempia osapuolia hyödyttävään lopputulokseen on aina helpompi sitoutua.

80. Ks. Kairinen – Hietala – Ojanen 2015, s. 166–167.
81. Ks. lojaliteettiperiaatteesta tarkemmin esim. Kalle Mäenpää, Sopimuksen syntyminen ja vahingonkorvausvastuu sopimusneuvotteluissa. Alma Talent 2022, s. 268–278.

Promoting local bargaining based on a normally binding collective agreement from the perspective of the principles of the International Labour Organization

JOHANNES LAMMINEN, LL.D., Trained on the Bench, University Teacher, University of Turku

The article examines the possibilities to develop local bargaining based on a normally binding collective agreement from the perspective of the International Labour Organization's (ILO) principles for promoting collective bargaining. From the point of view of the bargaining positions of the parties, local bargaining based on a normally binding collective agreement is in the middleground between the collective bargaining of the labour market organisations and individual bargaining between the employer and the employee. Local bargaining is based on the principles of freedom of association and the right to collective bargaining, as well as the provisions that reflect them. The ILO principles for the promotion of collective bargaining emphasise the freedom and voluntariness of the procedure, the conduct of negotiations in accordance with the principles of good faith and substantive autonomy in the process of agreement. On the basis of the principles of good faith, negotiations must be conducted in a genuine and constructive spirit, aiming to reach an agreement, informing the other party of the negotiations in good time and committing to the outcome of the negotiations. From the point of view of the principles of freedom and voluntariness, it would be justifiable to start from the premise that the parties to collective agreements themselves would seek to strengthen local bargaining, for example by adding provisions or recommendations to collective agreements that concern the procedure or negotiations in local bargaining situations, which would also take into account the requirements of good faith in accordance with the principles of the ILO. In addition, there should be an assessment of the possibilities of using state mediation to resolve local disputes.