

Asia: VN/4215/2021

Luonnos hallituksen esitykseksi laeiksi työriitojen sovittelusta annetun lain ja oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetun lain 32 a §:n muuttamisesta

Yleiset huomiot

Yleiset huomionne esityksestä.

Esityksen tavoitteena (s.10) on kehittää sovittelujärjestelmää erityisesti työehtosopimusten rajariitojen ratkaisemiseksi ja mahdollistaa asian selvittämiseksi tarpeellisten tahojen kuuleminen työ-tuomioistuimessa.

Vapaaehtoisen sovittelun käyttö rajariitojen sovittelussa vaatii aikaa sekä riidan osapuolilta halua ja vastuuta sitoutua yhdessä sovinnolliseen ratkaisuvaihtoehtojen hakemiseen. Koska ns. pakkosovittelu näyttää sopivan huonosti rajariitoihin, jää nähtäväksi, miten vapaaehtoisen sovittelun keinoin saadaan työmarkkinat itse kehittämään vahvempaa sitoutumista ja omistajuutta riitojen ratkaisemiseksi.

Rajariidoissa on käytännössä kolme osapuolta: työnantaja/työnantajayhdistys ja kaksi työntekijäyhdistystä, joiden näkemykset sovellettavasta työehtosopimuksesta poikkeavat toisistaan. Kilpailevat liitot ovat rajariidan todelliset intressitahot. Valtakunnansovittelijan toimistoon on tullut työriitoja, joissa työntekijäjärjestö vaatii normaalisitovan työehtosopimuksen sijaan sovellettavaksi jäsenten työsuhteissa TSL:n 2:7 muuta yleissitovaa työehtosopimusta. Jos asia olisi viety yleiseen tuomioistuimeen, se olisi voinut esittää lausuntopyynnön työtuomioistuimelle asian selvittämiseksi. Esityksen perusteluista ei selviä, kuinka paljon yleinen tuomioistuin käsittelee po. riitoja ja miten osapuolet ovat nähneet tuon järjestelmän toimivuuden.

Työtuomioistuimen kuulemismahdollisuuden laajentaminen on tervetullut muutos. Tarve kuulemiseen on tullut esille sovittelussa käytännössä.

Koska todennäköistä on, että vapaaehtoisen sovittelun lisäämisellä ei saada tehokkaasti ja nopeasti kuitenkaan ratkaistua työehtosopimusten rajariitoja, työtuomioistuimen toimivaltaan kuuluvia oikeudellisia riitoja ja välimiesten ratkaistavaksi kuuluvia riitoja, on tärkeää, että vapaaehtoisen sovittelun käytön arviointi jää sovittelijan ratkaistavaksi.

Esityksen yleisperustelut

Huomionne esityksen yleisperusteluista.

Esityksen tavoitteena (s. 25) on kehittää sovittelujärjestelmää erityisesti rajariitojen ratkaisemisen näkökulmasta, vahvistaa osapuolten mahdollisuutta saattaa työriita vapaaehtoiseen sovitteluun, velvoittaa osapuolia valmistautumaan sovitteluun sekä täsmentää työtuomioistuimen kuulemismenettelyä laajemman käytön mahdollistamiseksi.

Jos rajariitojen ongelma on sovitteluun pääseminen, esityksen menettely voi osaltaan parantaa tilannetta. Menettelyn kirjaaminen säännöksiin lisää sovitteluun osallistuvien tietämystä prosessista ja kenties sitä kautta halukkuutta ratkaisun hakemiseen sovittelussa. Mutta jos rajariidoissa kilpailevat työntekijäjärjestöt, joihin työntekijät voivat järjestäytyä ja/tai ovat järjestäytyneet, eivät hae sovinnollista ratkaisua, jonka kaikki voivat hyväksyä, ratkaisu viivästyy, kustannukset kasvavat ja lopputulos on epävarma.

Osapuolten sovitteluun valmistautuminen on tervetullut esitys ja tuo toivottavasti parannusta nykytilaan, jossa valmistautumattomuus näkyy yksittäisten työriitojen sovittelussa. Valmistautumattomuus voi johtua siitä, että osapuolet eivät yritä itse ratkaista riitaansa, vaan erimielisyydet siirretään sellaisenaan sovitteluun. Käytännössä selvitys tulee antaa lyhyessä ajassa, koska se annetaan ennen neuvottelujen aloittamista ja työnseisauksen alkamisajankohta ei siirry tämän vuoksi.

Esityksen vaikutukset

Huomionne esityksessä arvioiduista vaikutuksista.

Sovittelijan ja työtuomioistuimen työnjaon kehittymistä on vaikea arvioida. Siihen vaikuttaa osaltaan eri prosessien nopeus ja se mitä lopputulokselta odotetaan. Sovittelun resursseja ja sovittelijoiden osaamisvaatimuksia ei ole säädetty esitetty muutos huomioon ottaen. On tärkeää, että esityksessä sovittelumenettelyn aloittaminen on sovittelijan harkinnassa.

Työriita-asetuksen mukaan valtakunnansovittelijalta vaaditaan ylempää korkeakoulututkintoa sekä hyvää perehtyneisyyttä työlainsäädäntöön ja työmarkkinoiden toimintaan. Sovittelijalta edellytetään käytännössä osoitettua taitoa ja kykyä, jota tehtävän menestyksellinen hoitaminen edellyttää. Kaikilla sovittelijoilla ei ole ollut, eikä ole oikeudellista tutkintoa, koska sovittelijalta ei edellytetä oikeudellista loppututkintoa, eikä työehtosopimus-/erimielisyysprosessin asiantuntemusta.

Työtuomioistuin on lainkäytön asiantuntija ja sinne viedään riita-asioita, joista halutaan työtuomioistuimen päätös vastaisen varalle eli ennakkopäätösvaikutus. Ennakkopäätösvaikutuksen hakeminen voi muodostua sovinnon esteeksi.

Työriitalain mukaisesti soviteltujen riitojen määrät ovat vaihdelleet huomattavasti vuosittain ja vuoden sisällä, niissä on ruuhkaa ja niitä pitäisi ruveta hoitamaan viipymättä. Käytännössä työriidat tulee voida priorisoida siten, että työnseisausuhkan sisältävät työriidat ohittavat vapaaehtoiseen sovitteluun tulevat riidat.

Vapaaehtoisen sovittelun aloittaminen edellyttää kaikkien työriidan osapuolten suostumusta. Miten esitys vaikuttaa sellaisen rajariidan sovitteluun, jossa on käytännössä kolme osapuolta: työnantaja/työnantajayhdistys ja työntekijäjärjestö, joka haluaa oman työehtosopimuksen tai toisen työehtosopimuksen sovellettavaksi työsuhteen ehtona sekä se työntekijäjärjestö, jonka kanssa normaalisitova työehtosopimus on tehty ja mitä järjestäytynyt työnantaja noudattaa? Nyt kolmatta osapuolta ja mahdollisesti toisen työehtosopimuksen osapuolta on kuultu, mutta prosessin osapuoli tämä ei ole ollut, eikä myöskään halunnut olla.

Sovitteluun liittyvä valmistelu on tervetullut muutos, joka parhaimmillaan nopeuttaa ja tehostaa sovittelua, kuten esityksessä todetaan. Käytännössä kohtuullinen määräaika tulisi olemaan lyhyt, koska selvityksen antaminen ei siirrä työnseisausilmoituksen mukaista työnseisauksen alkamisaikaa. Toivottavasti velvollisuus johtaisi myös siihen, että osapuolet pyrkisivät aina ensin itse hakemaan ratkaisua erimielisyyksiinsä.

Työriitojen sovittelusta annettuun lakiin lisättäväksi ehdotettu 9 a §

Huomionne ehdotetusta pykälästä ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

Sovittelija voi pidättäytyä vapaaehtoisesta sovittelusta esimerkiksi silloin, jos asiassa ei ole kyse lainkaan työriidasta tai jos soviteltavaksi tarjottu asia ja osapuolten vaatimukset olisivat hyvin jäsentymättömiä taikka jos osapuolen tai muun tahon perustellut oikeusturvaodotukset vaarantuisivat. Myös jos on selvää, ettei sovintoa olisi osapuolten kärjistyneiden näkemyserojen vuoksi löydettävissä. Esitöiden mukaan sovittelijan olisi harkittava tarkkaan sovittelusta pidättäytymistä.

Käytännössä rajariidoissa on hyvin mahdollista, että osapuolten näkemyserot ovat sen verran suuria, että sopua näyttää olevan vaikea löytää, vaikka työtä tehtäisiin kuukausia. On hyvä muistaa, että sovittelija ei ole tuomari, joka ratkaisee riidan, vaan ratkaisuvastuu neuvotteluissa ja sovittelussa on osapuolilla. On myös tärkeää, että osapuoli tuo lausumassaan esille oikeusturvaodotukset, koska sovittelijan ei voida olettaa tietävän, missä tilanteissa jonkun perustellut oikeusturvaodotukset vaarantuisivat.

Perustelujen s. 36 viidennen kappaleen viittaus lienee 12 §:ään, eikä 13 §:ään. 13 §:ssä viitataan sovintoehdotuksen antamiseen ja 12 §:ssä kuulemiseen.

Työriitojen sovittelusta annetun lain 10 §:ään ehdotettu muutos

Huomionne pykälään ehdotetusta muutoksesta ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

Osapuolten selvitysvelvollisuus koskee kaikkia työriitoja, annetaan kirjallisena, määräajan kuluessa ennen neuvottelujen aloittamista sen mukaan kuin sovittelija pyytää. Pykälän mukaan noudatetaan kohtuullista määräaika. Käytännössä kohtuullinen määräaika voi olla lyhyt, esimerkiksi 2 – 3 päivää, koska selvityksen antaminen ei siirrä työnseisauksen alkamisaikaa, jos kyseessä on työriita, jossa on annettu työnseisausilmoitus. Esityksessä ei ole mainittu, mitä seuraamuksia osapuolelle aiheutuu siitä, jos se ei toimita selvitystä annetussa määräajassa tai selvitys on puutteellinen.

Vapaaehtoisen sovittelun kuluessa toinen osapuoli voi jättää saapumatta neuvottelutilaisuuteen, joka johtaa siihen, että harkitaan sovittelun jatkamisen edellytysten olemassaoloa. Samoin osapuolten näkemysten merkittävät erot vaikuttavat siihen, ettei sopua välttämättä löydetä. Käytännössä osapuolilla näyttää olleen merkittäviä näkemyseroja rajariidoissa. Hyvää esityksessä on se, että sovittelijalla on mahdollisuus päättää vapaaehtoinen sovittelu. Jossain tilanteessa sovittelun päättämisen uhka voi edistää osapuolten sopimishalua, varsinkin jos kumpikin osapuoli on nähnyt vapaaehtoisen sovittelun käytön tärkeänä. Sovittelun jatkamisfiktiosta luopuminen osoittaa myös sen, että vastuu sovinnollisesta ratkaisusta palautuu takaisin riitapuolille.

Työriitojen sovittelusta annetun lain 16 §:ään ehdotettu muutos

Huomionne pykälään ehdotetusta muutoksesta ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

Säännöksellä laajennetaan vapaaehtoisen sovittelun mahdollisuus työtuomioistuimen käsiteltäviin ja välimiesten ratkaistaviin riita-asioihin. On huomattava, että työriita-asetuksen mukaisia sovittelijan kelpoisuusvaatimuksia ei ole määritelty ottaen huomioon se, että tämä hoitaisi työtuomioistuimen toimivaltaan kuuluvia asioita. Sovittelijalta ei edellytetä työriita-asetuksen mukaan oikeudellista loppututkintoa, eikä tällä ole odotettu olevan työehtosopimus- ja erimielisyysprosessin asiantuntemusta. Siksi sovittelu on tärkeä nähdä yksittäisen tapauksen sovinnollisena ratkaisuna sen sijaan, että haettaisiin ennakkopäätöstä vastaisen varalle.

On tärkeää, että sovittelun aloittaminen on sovittelijan harkinnassa sen lisäksi, että se edellyttää kaikkien riidan osapuolten suostumusta. Koska tarkoitus on ollut pitää po. riitojen painopiste nykyisellään, tulee sovittelijan harkintamahdollisuus huolehtimaan tarkoituksen toteutumisesta.

Oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetun lain 32 a §:ään ehdotettu muutos

Huomionne pykälään ehdotetusta muutoksesta ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

Kuulemismahdollisuuden laajentaminen on kannatettava muutos.

Piekkala Vuokko

Työ- ja elinkeinoministeriö - Valtakunnansovittelijan toimisto