

Seppo Koskinen
Työoikeuden emeritusprofessori

Asia: Lausunto, HE 12/2024 vp/Lakivaliokunta 18.3.2024

Eduskunnan lakivaliokunnassa on käsiteltävänä hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työehtosopimuslain ja työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi. Lausuntoani on pyydetty erityisesti ehdotuksesta, jolla lisättäisiin työntekijälle velvoite maksaa työnantajalleen hyvitystä, mikäli hän jatkaisi työntekijäjärjestön toimeenpanemaa tuomioistuimen lainvastaiseksi toteamaa työnseisausta saatuaan tiedon tuomiosta ja mainittuun ehdotukseen liittyvistä oikeusturvanäkökohdista. Lisäksi lausunnossa on pyydetty arvioimaan seikkoja, jotka liittyvät asioiden jakautumiseen työtuomioistuimen ja yleisen tuomioistuimen välillä.

Työtaisteluasioden oikeuspaikka.

Lakiin työriitojen sovittelusta ehdotetaan lisättäväksi muun ohella uudet 8 a, 8 b ja 18 a §:ien säännökset, jotka koskevat myötätuntotyötaistelun rajoituksia ja poliittiseen päätöksentekoon kohdistuvaa työtaistelua työrauhavelvollisuuden ulkopuolisissa tilanteissa sekä näihin liittyvää hyvitysseuraamusta. Oikeus hyvityksen vaatimiseen olisi työtaistelun kohteeksi joutuneella työnantajalla tai työntekijällä. Hyvityskanne tulisi nostaa käräjäoikeudessa ja hyvityksen määrään sovellettaisiin samoja periaatteita kuin työrauhavelvollisuuden vallitessa toimeenpannusta työtaistelusta tuomittavaa hyvityssakkoa työtuomioistuimessa määrättäessä. Hyvitysseuraamus tuomittaisiin sen tahon maksettavaksi, joka on toimeenpannut työtaistelun, käytännössä siis työntekijäyhdistyksen.

Hallituksen esityksessä (s. 98) todetaan seuraavasti:

”Perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Oikeusturvajärjestelyillä viitataan ennen muuta muutoksenhakumahdollisuuteen, mutta myös muihin menettelyllisiin oikeusturvatakeisiin. Vaatimuksella on läheinen yhteys perustuslain oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvää hallintoa koskevaan 21 §:ään. Poliittisen ja myötätuntotyötaistelun laillisuutta arvioisi ehdotuksen mukaan viime kädessä työtuomioistuin kuten työtaisteluiden työrauhavelvollisuuden mukaisuuttakin. Työrauhavelvollisuuden ulkopuolella työtaisteluiden laillisuutta arvioisi yleinen tuomioistuin. Oikeusturvajärjestelyiden voidaan siten katsoa olevan riittävät.”

Oikeusturvaan kuuluu oikeusvaltiossa olennaisena osana se, että toimenpiteen toteuttaja kykenee arvioimaan ennakkollisesti sen, toteuttaako hän toimenpiteen laillisesti vai laittomasti. Kun hallituksen esityksessä seuraamusten maksimia esitetään korotettavaksi viisi kertaa nykyistä suuremmaksi, on toimeenpanijalla oltava oikeusvaltiossa riittävät mahdollisuudet arvioida kyseisen merkittävän riskin toteutuminen. Näin ei nyt ole.

Lisäksi nyt sekä työtuomioistuin että työriitojen sovittelulakiin esitettyjen muutosten osalta yleinen tuomioistuin käsittelevät läheisesti toisiinsa liittyviä rajoitusäännöksiä.

Työtuomioistuin työrauhavelvollisuuden yhteydessä ja yleinen tuomioistuin silloin, kun työehtosopimusta ei ole voimassa. Oikeusturvan kannalta olisi välttämätöntä, että tällaiset kollektiiviset työrauhakysymykset käsittelee yksinomaan niitä käsittelemään tottunut työtuomioistuin. Tällainen kahtalainen järjestelmä asiallisesti saman säännöksen tulkinnan osalta ei ole oikeusvaltio-periaatteen mukainen.

Työtuomioistuin on vakiintuneesti ollut se tuomioistuin, jonka yksinomaiseen toimivaltaan työrauhakysymykset ovat kuuluneet. Työtuomioistuimessa oikeudenkäynnit on saatu nopeasti vireille ja niiden käsittely on ollut joutuisaa. Koska päätöksistä ei ole valitusmahdollisuutta, asiat on saatu nopeasti ratkaistuksi. Työtuomioistuimen erityinen kolmikantainen kokoonpano on myös merkinnyt sen ratkaisujen varsin yleistä hyväksyttävyyttä.

Hallituksen esityksessä ei käsitellä niitä ongelmia, joita aiheutuisi siitä, että työrauhakysymykset jatkossa ratkaistaisiin eri tuomioistuimissa. Selvää on, että ristiriitaisten ratkaisujen vaara on ilmeinen. Esityksessäkin (s. 59) todetaan, että yleisiin tuomioistuihin voidaan arvioida tulevan lähinnä yksittäisiä riitakysymyksiä siitä, onko työrauhavelvoitteen ulkopuolella järjestettyä myötätuntotyötaistelua pidettävä suhteettomana. Voidaankin perustellusti kysyä, onko ehdotettuun kahden tuomioistuimen malliin mitään tarvetta? Ei ole! Asioiden keskittämällä työtuomioistuimen käsiteltäväksi ei toisaalta olisi sen työmäärään merkityksellistä vaikutusta.

Eri asia on se, onko ylimalkaan laillista tai tarkoituksenmukaista perustetta säätää ajalle, jolloin ei ole työrauhavelvollisuutta, uusi työrauhavelvollisuuden muotoja, kun tästä aiheutuu merkittäviä sekä asiallisia että teknisiä säätämisongelmia. Mielestäni ei ole.

Työntekijän hyvitysvastuuta koskevien asioiden oikeuspaikka ja arviointeja sen toteuttamisesta.

Työnantaja voisi lisäksi nostaa käräjäoikeudessa velkomuskanteen yksittäistä työntekijää vastaan, jos työntekijä työsopimuslain 3 luvun ehdotetussa 6 §:ssä tarkoitettuihin tavoin jatkaisi käräjäoikeuden työriitalain vastaiseksi katsomaa työnseisausta.

Työntekijä, joka jatkaa työntekijäyhdistyksen toimeenpanemaa tuomioistuimen tuomiossa lainvastaiseksi todettua työnseisausta vielä senkin jälkeen, kun työnantaja on ilmoittanut hänelle tuomiosta, on velvollinen maksamaan työnantajalleen hyvitystä 200 euroa. Oikeus hyvitykseen ei edellytä tuomion lainvoimaisuutta.

Säännöstä on perusteltu hallituksen esityksessä (s. 86 – 87) seuraavasti.

6 §. Lainvastaiseksi todetun työnseisauksen jatkaminen. (...) Tuomioistuin voi todeta työnseisauksen lainvastaiseksi useilla eri perusteilla. Kysymys voisi olla ensinnäkin siitä, että työtuomioistuin katsoisi työtaistelun kohdistuvan voimassa olevaan työehtosopimukseen siten kuin työehtosopimuslain 8 §:ssä säädetään. Työnseisausta pidettäisiin pykälässä tarkoitettulla tavalla lainvastaisena myös silloin, kun tuomioistuin katsoisi työnseisauksen rikkovan esityksessä työehtosopimuslakiin

ja työriitojen sovittelusta annettuun lakiin ehdotettavia säännöksiä myötätuntotyötaisteluiden tai poliittisten työtaisteluiden rajoituksista. Työnseisausta voitaisiin pitää lainvastaisena myös niissä tilanteissa, joissa tuomioistuimien muutoin pitää työnseisausta oikeuden tai hyvän tavan vastaisena.

Jotta työntekijälle syntyisi velvollisuus maksaa työnantajalleen hyvitystä, työntekijän olisi oltava tietoinen tuomioistuimen antamasta ratkaisusta. Työnantajan olisi informoitava työntekijää tuomiosta ja sen sisällöstä. Työnantajan olisi perusteltua ilmoittaa tuomiosta kirjallisesti. Jos työnantaja ei ole informoinut työntekijäänsä tai on tehnyt sen puutteellisesti, työntekijällä ei olisi velvollisuutta maksaa hyvitystä.

Oikeus hyvitykseen ei edellyttäisi tuomioistuimen työnseisauksen lainvastaisuutta koskevan ratkaisun lainvoimaisuuden odottamista. Tarkoituksena on, että ehdotetulla säännöksellä pystyttäisiin vaikuttamaan työntekijöiden toimintaan ennaltaehkäisevästi ja toisaalta mahdollisimman nopeasti lainvastaiseksi todettuun työnseisaukseen osallistumisen jatkuessa siitä työnantajalle aiheutuvien vahinkojen välttämiseksi. Jos oikeus hyvitykseen edellyttäisi tuomion lainvoimaisuuden odottamista, työnantajan oikeussuojan tarve ei toteutuisi. Jos työnseisaus sittemmin valitusasteessa todettaisiin lainmukaiseksi, olisi työntekijällä oikeus saada maksamansa hyvitys takaisin. Tämä takaisi työntekijän oikeusturvan, kun hyvitysvelvollisuus syntyisi lainvoimaa vailla olevan tuomion perusteella.

Jos hyvityksen peruste olisi selvä ja riidaton, työntekijä voisi joko maksaa hyvityksen työnantajalleen tai työnantaja voisi kuitata hyvityksen palkasta, jos kuittauksen edellytykset täyttyvät. Yleisten kuittausta koskevien periaatteiden mukaan työnantajalla ei ole oikeutta kuitata hyvityssaataavaa, jos se on perusteeltaan riitainen. Lisäksi työnantajan olisi huomioitava työsopimuslain 2 luvun 17 §:n 1 momentissa säädetty kuittausoikeutta koskevat rajoitukset. Jos työntekijä katsoisi, ettei työnantajalla ole oikeutta hyvitykseen, työnantajalla olisi mahdollisuus nostaa asiassa velkomuskanne yleisessä tuomioistuimessa. Jos samanaikaisesti nostettuja kanteita olisi useita, ne olisi tyyppillisesti käsiteltävä samassa oikeudenkäynnissä oikeudenkäymiskaaren 18 luvun 2 §:n nojalla. Samanaikaisesti nostetut kanteet voitaisiin tutkia oikeudenkäymiskaaren 10 luvun 10 §:n 2 momentin nojalla käräjäoikeudessa, jossa joku vastaajista on lain mukaan velvollinen vastaamaan.

Hyvitys olisi kuhunkin työtaisteluun nähden kertaluonteinen ja sen vuoksi lainvastaisen työnseisauksen jatkuessa työnantajalle ei syntyisi oikeutta uuteen hyvitykseen. Jos sen sijaan lainvastainen työnseisaus lakkaisi ja alkaisi tämän jälkeen uudelleen, voisi tämä laukaista uuden hyvityksen maksuvelvollisuuden.

Hallituksen esityksessä (s. 86) ei ole tarkemmin perusteltu sitä, miksi tästä uudesta velvollisuudesta säädettäisiin työsopimuslaissa.

Työsopimuslaissa on lähtökohtaisesti säädetty työnantajan ja työntekijän välisistä oikeuksista ja velvollisuuksista (pois lukien 11 a luku). Vaikka ehdotetussa hyvityksessä voidaan välillisesti katsoa olevan kysymys työntekijän velvollisuudesta työnantajaansa kohtaan, velvoitteen perustana on työntekijäjärjestön toimeenpanema työnseisaus ja sen arvioinnista työrauhavelvollisuuden kannalta annettu työtuomioistuimen ratkaisu. Työntekijän toiminta perustuu alkujaan hänen jäsenyyteensä työntekijäyhdistyksessä ja

myös toiminnan jatkamisessa on kysymys samasta työtaistelusta. Säännös lainvastaiseksi todetun työnseisauksen jatkamisesta kuuluisi työehtosopimuslakiin. Myös sen arviointi, milloin kysymys on saman työseisauksen jatkamisesta, tulisi näin työtuomioistuimen, jolla siihen olisi parasasiantuntemus, käsiteltäväksi.

Mielestäni työrauhavelvollisuutta koskevat oikeusriidat tulee jatkossakin pysyttää työtuomioistuimen yksinomaisessa toimivallassa. Näin tulee tehdä myös tämän hyvityksen kohdalla. Työtuomioistuimessa on pitkä ja laaja kokemus työriita- ja työrauhakysymysten käsittelystä sekä kattava koko työmarkkinakentän tuntemus. Yleisillä tuomioistuimilla ei tällaista asiantuntemusta ole juuri lainkaan työtaistelu- ja työrauhakysymyksistä ja työriidatkin keskittyvät yleensä suurimpien kaupunkien käräjäoikeuksiin.

Tätä ratkaisua puoltavat myös riidoista valtion taloudelle syntyvien kustannusten edullisuus verrattuna yleisten tuomioistuinten kustannuksiin ja nopeus. Samalla tämä erityinen hyvitysvastuu ei myöskään sekaantuisi työntekijän työsuhteesta johtuvien velvollisuuksien täyttämiseen.

Työntekijän hyvitysvelvollisuuden perustana olisi se, että tuomioistuimen ratkaisulla työnseisaus on todettu lain vastaiseksi ja, että työntekijä tämän jälkeen jatkaa työnseisausta.

Työntekijän on ensinnäkin saatava tieto tuomioistuimen ratkaisusta. Hallituksen esityksessä tältä osin mainitaan vain, että työnantajan olisi informoitava työntekijää tuomiosta ja sen sisällöstä. Voidaan luonnollisesti sanoa, että hyvityksen määrä on niin vähäinen, että tällainen informointi voisi synnyttää maksuvelvollisuuden. Monien muiden vielä vähäisempien maksujen (esim. pysäköintivirhemaksut) osalta kuitenkin on olemassa tarkat säännökset, miten maksuvelvollisuus annetaan tiedoksi. Riittävää ei ole hallituksen esityksen perusteluissa oleva toteamus, että työnantajan olisi perusteltua ilmoittaa tuomiosta kirjallisesti. Tästä tulee säätää jo laissa.

Toiseksi hyvitysvelvollisuuden syntyminen edellyttää, että työntekijä jatkaa laittomaksi todettua työnseisausta. Tämän vuoksi laissa olisi säädettävä myös siitä, millä perusteella työnantaja katsoo, että työntekijä on jatkanut työseisausta. Tämäkin tulisi ilmoittaa työntekijälle kirjallisesti. Työntekijän on saatava tietoonsa, milloin hänen tuomioistuimen päätöksen jälkeen olisi pitänyt tulla työhön, jotta hän voi vedota esimerkiksi sairauteen tai muuhun hyväksyttävään syyhyn työstä poisolemiseen. Työnseisauksen jatkamisesta ei myöskään ole kysymys, jos työntekijä on ollut poissa työstä esimerkiksi osallistuakseen mielenosoitukseen tasa-arvon edistämiseksi taikka rauhan tukemiseksi. (Perustuslain 13 § rajoita kokoontumis- ja yhdistymisvapautta vain vapaa-aikaan kuten hallituksen esityksessä (s. 56) annetaan ymmärtää.)

Työnantajan velvollisuus kirjalliseen ilmoittamiseen ja näkemyksensä perustelemiseen on tärkeää senkin vuoksi, että muutoin on todennäköistä, että työnantajat tulkintaetuoikeutensa perusteella katsovat tilanteen sellaisiksi, että he voivat kuitata hyvityksen vähennyksenä työntekijän palkasta.

Huomauttaisin vielä siitä, että käytännössä työnantajalla ei läheskään aina ole tiedossa, ketkä työntekijät kuuluvat ammattiliittoihin ja mihin liittoon he kuuluvat. Jäsenyys ei myöskään välttämättä merkitse osallistumista työtaisteluun eikä järjestäytymättömän

työntekijän työstä poissaolo merkitse työtaisteluun osallistumista.

Edellä esitetyt lakiehdotukseen liittyvät ongelmat voitaisiin ratkaista Outi Anttilan ja Niklas Bruunin asiantuntijalausunnossaan 15.3.2024 (s. 1) ehdottamalla tavalla.

Siltä varalta, että hallitusohjelmasta ja em. uudesta säännöksestä halutaan pitää kiinni, esitämme, että myös työsopimuslain 3 luvun ehdotetussa 6 §:ssä tarkoitetut asiat käsiteltäisiin työtuomioistuimessa siten, että työntekijäyhdistystä vastaan nostamassaan kanteessa työehtosopimukseen osallinen työnantajaliitto voisi vaatia myös jäsenyrityksilleen maksettavia 200 euron hyvitysseuraamuksia yksittäisiltä työntekijöiltä, jotka olisivat työntekijäyhdistyksen ohella vastaajina asiassa. Jos kyse olisi sellaisesta yrityskohtaisesta työehtosopimuksesta, johon työnantaja itse on osallinen, ko. työnantaja voisi kantajana esittää hyvityssakkovaatimuksen yhdistystä vastaan (kuten aiemminkin) ja hyvitysvaatimuksia yksittäisiä työntekijöitä vastaan (uusi säännös).

Tämä ehdotus antaisi esityksessä ehdotettavilla asioille sellaisen käsittelyjärjestyksen, jonka voidaan katsoa hyväksyttävällä tavalla turvaavan eri osapuolten oikeudet.