

Asia: Lausunto, HE 12/2024 vp/Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta 28.3.2024

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa on käsiteltävänä hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työehtosopimuslain ja työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi. Valiokunta on pyytänyt työtuomioistuimelta, Helsingin käräjäoikeudelta ja professori (emeritus) Niklas Bruunilta lausuntoa lakivaliokunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle antamasta lausunnosta LaVL 8/2024 vp.

Valiokunnan pyynnöstä lausumme yhteisesti seuraavaa.

1. Työntekijän hyvitysvastuuta koskevien asioiden oikeuspaikka (työrauha-velvollisuuden vallitessa)

Lakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, että sinänsä olisi mahdollista säätää, että 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. Valiokunnan mukaan tällöin olisi kuitenkin ratkaistava muutoksenhakuoikeuden takaaminen.

Oikeusministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö ovat lausunnon mukaan katsoneet, että muutoksenhakuoikeudesta säätäminen olisi periaatteellisesti merkityksellinen ja mahdollisesti kauaskantoinen ratkaisu, jota ei voida pitää perusteltuna ennen toimivaltakysymysten laajempaa selvittämistä. Lisäksi ministeriöt ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että oikeus ehdotettuun hyvitykseen on myös sellaisella työnantajalla, joka ei ole työehtosopimuslain nojalla sidottu työehtosopimukseen, eikä tällaisella työnantajalla ole kanneoikeutta työtuomioistuimessa. Tämä johtaisi ministeriöiden mukaan siihen, että järjestäytyneet ja järjestäytymättömät työnantajat joutuisivat perusteettomasti eri asemaan.

Kuten olemme jo aiemmin tuoneet esiin, ehdotettu malli johtaa siihen, että aivan samaa ns. jatkettua työrauha-asiaa käsitellään yhtäältä työntekijäyhdistyksen vastuun osalta työtuomioistuimessa ja toisaalta yksittäisten työntekijöiden vastuun osalta mahdollisesti jopa useassa eri käräjäoikeudessa. Emme pidä asianmukaisena sitä, että samaa asiaa käsiteltäisiin eri tuomioistuinlinjoilla. Tämä aiheuttaa ylimääräisiä turhia kuluja kaikille asianosaistahoille eikä ole julkisten varojen eikä tuomioistuinten resurssien käytön kannalta perusteltua. Jos samanaikaisesti nostetut hyvityskanteet onnistutaan kokoamaan

yhteen kärjäoikeuteen ja käsittelemään samassa oikeudenkäynnissä (HE s. 86–87), asiat oletettavasti käsiteltäisiin jo valmiiksi ruuhkaisissa Helsingin kärjäoikeudessa ja Helsingin hovioikeudessa. Työrauha-asioden keskittäminen näihin asioihin erikoistuneeseen työtuomioistuimeen takaisi sen sijaan asioiden nopeamman käsittelyn.

Ministeriöt ovat edellä todetuin tavoin kantaneet lisäksi huolta siitä, että järjestäytyneet ja järjestäytymättömät työnantajat joutuisivat perusteettomasti eri asemaan, jos heidän hyvitysvaateitaan käsiteltäisiin eri tuomioistuinlinjoilla. Tältä osin toteamme ensinnäkin, että tämä on vallitseva tilanne missä tahansa työehtosopimukseen perustuvassa riita-asiassa – työehtosopimukseen perustuva kanne on nostettava kärjäoikeudessa, jos työnantaja ei ole sidottu työehtosopimukseen työehtosopimuslain nojalla mutta on velvollinen noudattamaan työehtosopimusta yleissitovuuden perusteella. Toiseksi, nyt ehdotetun mukaiset työrauha-asiat myös työrauhavelvollisuuden ulkopuolella tulisi mielestämme oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamiseksi käsitellä työtuomioistuimessa (ks. tämän lausunnon kohta 2). Tämä edellyttäisi työtuomioistuimen toimivaltaa ja puhevaltaa työtuomioistuimessa koskevien säännösten muuttamista jäljempänä todetuin tavoin.

Toteamme vielä, että työehtosopimuslakiin sisältyvää (tällä hetkellä 370 euron hyvityssakko, ei 230 euron kuten lakivaliokunnan lausunnossa virheellisesti todetaan) yksilösanktiota työntekijälle työehtosopimuslain tietien rikkomisesta ei tietääksemme ole kertaakaan tuomittu (ei ainakaan 50 vuoteen), mikä mielestämme osoittaa, että työehtosopimusjärjestelmässä yksittäisten työntekijöiden sanktioiminen on vierasta.

2. Työrauhavelvollisuuden ulkopuolella järjestettyjen myötätuntotyötaisteluiden ja poliittiseen päätöksentekoon kohdistuvien työtaisteluiden sekä työntekijän hyvitysvastuuta koskevien asioiden 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 kärjäoikeudessa ja hyvityksen määrään sovellettaisiin samoja periaatteita kuin työrauhavelvollisuuden vallitessa toimeenpannusta työtaistelusta tuomittavaa hyvityssakkoa työtuomioistuimessa määrättäessä. Hyvityksen määrää koskevilta osin työriitalain ehdotettu 18 a §:n säännös on samansisältöinen kuin vastaava hyvityssakon määrää koskeva

työehtosopimuslain 10 §. Hyvitysseuraamus tuomittaisiin sen tahon maksettavaksi, joka on toimeenpannut työtaistelun, käytännössä siis useimmiten työntekijäyhdistyksen.

Työnantaja voisi lisäksi nostaa käräjäoikeudessa velkomuskanteen yksittäistä työntekijää vastaan, jos työntekijä työsopimuslain 3 luvun ehdotetussa 6 §:ssä tarkoitetuin tavoin jatkaisi käräjäoikeuden työriitalain vastaiseksi katsomaa työnseisausta. Oikeus hyvitykseen ei edellyttäisi tuomion lainvoimaisuutta.

Katsomme edelleen, että kaikki työrauha-asiat olisi oikeuskäytännön yhtenäisyyteen liittyvistä syistä perusteltua käsitellä näihin kysymyksiin erikoistuneessa työtuomioistuimessa. Tämä säästäisi sekä asianosaisten kuluja että julkisia varoja. Nyt esitetyn mallin riskinä on lisäksi oikeuskäytännön eriytyminen ja oikeusvarmuuden heikkeneminen. Todennäköistä lisäksi on, että ehdotetut työriitalakiin perustuvat työrauha-asiat käsiteltäisiin jo valmiiksi ruuhkaisissa Helsingin käräjäoikeudessa ja Helsingin hovioikeudessa.

Valmisteltaessa tarkasteltavaa hallituksen esitystä on vedottu Ruotsissa vallitsevaan oikeustilaan. Korostettakoon sen vuoksi, että Ruotsin Lag (1974:371) om rättegången i arbetstvister 2 §:n 4 momentin mukaan lähtökohtana on, että Ruotsin työtuomioistuin on aina toimivaltainen ensimmäinen ja viimeinen tuomioistuin käsittelemään ja ratkaisemaan työrauha-asioita.

Lakivaliokunnan lausunnosta ilmenevin tavoin asioiden keskittäminen työtuomioistuimeen edellyttäisi mahdollisesti muutoksenhausta säättämistä. Niin ikään se edellyttäisi oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetun lain puhevaltasäännösten laajentamista siten, että kanneoikeus olisi työtaistelun kohteeksi joutuneella työnantajalla tai työntekijällä siitäkin huolimatta, että tämä ei ole järjestäytynyt tai että työehtosopimus ei ole voimassa (ks. HE s. 84). Edelleen kyse olisi työtuomioistuimen toimivallan laajentamisesta siten, että työtuomioistuin käsitelisi työehtosopimuslaissa ja virkaehtosopimuslaissa tarkoitettujen työrauha-asioiden lisäksi työriitalaissa tarkoitetut työrauha-asiat. Tämä edellyttäisi oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetun lain 1 §:n muuttamista. Kuten lakivaliokunta on todennut, kyse olisi työtuomioistuimen toimivallan päämääräisestä laajentamisesta. Nähdäksemme kyse ei kuitenkaan ole niin periaatteellisesti merkittävästä muutoksesta kuin ministeriöt ovat katsoneet.

Lakivaliokunta on lausunnossaan todennut tunnistavansa huolet, jotka liittyvät siihen, että työrauha-asioita käsitellään tilanteesta riippuen työtuomioistuimessa tai yleisessä tuomioistuimessa ja jotka koskevat muun muassa mahdollista oikeuskäytännön eriytymistä ja resurssikysymyksiä. Ministeriöiltä saadun selvityksen perusteella lakivaliokunta on kuitenkin katsonut, että esityksessä ehdotettu toimivaltaisiin tuomioistuihin liittyvä ratkaisumalli on tässä yhteydessä hyväksyttävissä mahdollisista epäkohdistaan huolimatta, koska muunlainen ratkaisumalli edellyttäisi nyt käsiteltävää esitystä

huomattavasti laaja-alaisempaa selvitystä ja arviointia työelämän riita-asioiden toimival-
lanjaosta ja siihen liittyvistä kysymyksistä.

3. Tuomioistuinten toimivalta selvitettävä

Oikeusministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö ovat edellä kuvatuksi nähneet työrauha-
asioiden keskittämisessä työtuomioistuimeen sellaisia merkittäviä prosessuaalisia ongel-
mia, joita ei nyt eduskuntakäsittelyssä voida ratkaista. Lainvalmistelutyöhön liittyy näh-
däksemme lisäksi muita aikaisemmissa lausunnoissamme mainittuja ongelmia, joita ei
ole selvitetty kunnolla tai kokonaan ohitettu.

*Pidämme tärkeänä, että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta antaisi hyvin selvän viestin
eduskunnasta, esimerkiksi eduskunnan hyväksymän pöytäkirjan muodossa, että työtuomio-
istuimen asemasta on viipymättä tehtävä kokonais selvitys, jotta kaikki työehtosopimus-
lain, virkaehtosopimuslakien ja työriitalain mukaiset työrauhan rikkomista koskevat asiat
sekä työehtosopimuslain lainvastaiseksi todetun työnseisauksen jatkamista koskevat asiat
voitaisiin keskittää työtuomioistuimen käsiteltäviksi.*

Katsomme, että kysymystä toimivallanjaosta työelämän riita-asioissa on tässä yhtey-
dessä perusteltua selvittää kokonaisvaltaisesti siten, että tavoitteena on selkeämpi, te-
hokkaampi ja laadukkaampi sekä samalla kaikille, niin oikeusriitojen osapuolille kuin yh-
teiskunnalle ylipäätään, vähemmän kallis järjestelmä. Tuomioistuinten toimivallan jakau-
tumista koskevat säännökset työelämän riitatilanteissa ovat olleet jo vuosikymmeniä tul-
kinnanvaraiset, mikä on ollut omiaan johtamaan oikeudenmenetyksiin ja turhiin kuluihin.
Nyt ehdotetussa lainsäädännössä omaksuttu oikeuspaikkaa koskeva malli lisää entises-
tään toimivallanjakoon liittyvää epävarmuutta ja sekavuutta.

Myös lakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, että kysymystä toimivallanjaosta työ-
elämän riita-asioissa on joka tapauksessa perusteltua ryhtyä jatkossa selvittämään ko-
konaisvaltaisesti.

Lakivaliokunnan lausunnosta ilmenee ministeriöiden tuoneen esiin, että tuomioistuinten
asiallisen toimivallan jakautumisen lähtökohta on ensinnäkin se, että työtuomioistuin on
eritystuomioistuin, jonka toimivaltaan kuuluvat sille erikseen määrättyjen asioiden, ku-
ten työ- ja virkaehtosopimusten, käsitteleminen ja ratkaiseminen, ja muut asiat kuuluvat
yleisille tuomioistuimille. Toisena keskeisenä lähtökohtana voidaan ministeriöiden mu-
kaan pitää sitä, että työtuomioistuimen ratkaisuihin ei voida säännönmukaisessa muu-
toksenhaussa hakea muutosta yleisissä tuomioistuimissa. Tällä on ministeriöiden käsi-
tyksen mukaan muun ohella pyritty vahvistamaan työtuomioistuimen ja sen ratkaisujen
asemaa työtuomioistuimen toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Muutoksenhakuoikeudesta
säättäminen olisi ministeriöiden mukaan periaatteellisesti merkityksellinen ja

mahdollisesti kauaskantoinen ratkaisu, joka edellyttäisi toimivaltakysymysten laajempaa selvittämistä.

Edellisen johdosta tuomme lopuksi esiin seuraavaa. Työtuomioistuin perustettiin sotien jälkeen vuonna 1946, kun eri aloilla alettiin solmia enenevässä määrin työehtosopimuksia. Samalla koettiin välttämättömäksi perustaa erityinen työtuomioistuin näistä sopimuksista johtuvia tulkinta- ja muita oikeusriitoja varten. Tällaisten riitojen katsottiin edellyttävän erityistä asiantuntemusta, ja lisäksi riidat olivat usein luonteeltaan sillä tavoin kiireellisiä, että lainvoimainen tuomio oli tarpeen saada nopeasti. (Ks. HE 20/1946 vp ja KM 1945:7.) Pian huomattiin, että toimivaltariitoja ja ”hukkaan menneitä oikeudenkäyntejä” syntyi aika paljon, koska toimivaltaa koskeva sääntely ei ollut onnistunut. Sääntelyä ei ole sittemmin muutettu, vaikka toimivaltariidat työllistävät edelleen niin yleisiä tuomioistuimia, hallintotuomioistuimia kuin työtuomioistuinta, ja aiheuttavat epävarmuutta asianosaisissa. Tuomioistuinten resurssien käytön ja yksittäisten työntekijöiden tai työnantajien oikeusturvan kannalta ei ole kestävää, jos suuri osa tuomioistuinprosessista kuluu oikeaa oikeuspaikkaa koskevan asian käsittelyyn.

Lisäksi ympäröivä yhteiskunta on muuttunut siitä mitä se oli 1940-luvulla. Työelämän oikeusriidat ovat tulleet yhä monimutkaisemmiksi ja myös perus- ja ihmisoikeuksien murros sekä Euroopan unionin oikeus ovat lisänneet sovellettavaa normistoa. Työpaikoilla syntyneet riidat eivät välttämättä ole enää tiivistettävissä esimerkiksi vain työehtosopimuksen tulkintaan perustuviksi. Voi syntyä tilanteita, joissa monitahoinen riita palastellaan keinotekoisesti pienempiin osiin vain tuomioistuinten toimivaltasääntelystä johtuvista syistä. Tämä ei ole tehokasta riitojen ratkaisua. Lisäksi oikeuskäytännön eriytyminen eri tuomioistuinlinjoilla heikentää oikeusvarmuutta. Näistä syistä kannatamme edellä todetusti toimivaltakysymysten laajempaa selvittämistä.