

Asia: Lausunto, HE 12/2024 vp/Lakivaliokunta 14.3.2024

Eduskunnan lakivaliokunnassa on käsiteltävänä hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työehtosopimuslain ja työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi. Valiokunta on kutsunut allekirjoittaneen kuultavaksi esityksen johdosta ja erityisesti toivonut tarkastelua 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. Perehdyttyäni hallituksen esitykseen esitän lausuntonani seuraavaa.

1. Esityksen sisältö

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus valmistelee muun muassa esityksen, jonka mukaan:

”Laittomasta työtaistelusta tuomittavan hyvityssakon tasoa korotetaan ja sakon ylärajaksi säädetään 150 000 euroa ja alarajaksi 10 000 euroa. Työtuomioistuimen laittomaksi työtaisteluksi tuomitseman lakon jatkamisesta säädetään työntekijälle 200 euron seuraamusmaksu laittomaksi tuomittuun työtaisteluun osallistumisesta.”

Jälkimmäisen virkkeen toteuttamiseksi hallituksen esityksessä 2/2024 vp esitetään, että työsopimuslain 3 lukuun lisätään uusi 6 §, joka kuuluisi seuraavasti:

Lainvastaiseksi todetun työnseisauksen jatkaminen

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.

2. Esityksen arviointia

2.1. Tausta ja nykytilanne

Niklas Bruun
Professori emeritus
Hanken
Helsinki 13.3.2024

Hallituksen esitys lähtee siitä, että yksityinen työntekijä voi joutua taloudelliseen vastuuseen myös työtaistelusta, johon ryhtymisestä tai jatkamisesta on päättänyt ammattijärjestö.

Tämä on Suomen työoikeudessa täysin uusi periaate. Suomessa on johdonmukaisesti lähdetty siitä, että ammattijärjestön asia on vastata työrauhavelvollisuudesta ja sen rikkomisen seurauksista, kun taas yksityinen työntekijä ilman henkilökohtaista taloudellista riskiä voi noudattaa järjestönsä päätöstä ryhtyä työtaisteluun.

Eduskunta on hylännyt tällaiset esitykset aikaisemmin, kun maan hallitus on lakiesityksellä kyseenalaistanut tätä periaatetta. Näin kävi vuonna 1970, kun hallitus esitti virkamiehille henkilökohtaista 500 mk:n henkilökohtaista hyvityssakkovastuuta (HE 1970/14 vp s. 15). Eduskunnassa todettiin silloin, että olisi ”kohtuutonta, että virkamiehen vastuu säädettäisiin työrauhavelvoitteen osalta laajemmaksi kuin mitä työntekijän vastuu on työehtosopimuslain mukaan” (Valtiovarainvaliokunnan mietintö n:o 15/1970 vp s 2).

Sanna Marinin hallituksen esityksessä laiksi välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana taas esitettiin järjestölle määrättävän uhkasakon ohella henkilökohtaista uhkasakkovastuuta myös yksittäiselle työntekijälle (ks. HE 130/2022 vp. s.45 s).

Lain käsittelyn yhteydessä työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnitti lausunnossaan (s. 4) huomiota siihen, että lakiehdotus sisältää järjestölle määrättävän uhkasakon ohella myös yksittäiseen työntekijään kohdistuvan uhkasakkotehosteen. Valiokunta totesi, että Suomen työoikeudessa keskeisenä lähtökohtana on pidetty sitä, että työtaistelun seurauksista vastuun kantaa työtaisteluun ryhtynyt järjestö, eivät sen henkilöjäsenet eli työntekijät. Sosiaali- ja terveysvaliokunta yhtyi tähän käsitykseen ja piti tarkoituksenmukaisena, että vastuun työtaistelun seurauksista kantaa työtaisteluun ryhtynyt järjestö (StVM 14/2022 vp.s. 14.). Eduskunta hyväksyi sitten tämän poistamisehdotuksen.

Periaate on myös vakiintunut oikeuskäytännössä, viittaa korkeimman oikeuden tuomioon KKO 2010:93. Siinä korkein oikeus lausui.

”19. Kuten hovioikeuden tuomiosta ilmenee, perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamiseksi annetun hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, ettei lailliseen työtaistelutoimenpiteeseen osallistuminen ole hyväksyttävä peruste erilaiseen kohteluun työelämässä (HE 309/1993 vp s. 61). Näin on todettu myös työehtosopimuslain yhdistymisvapautta koskevan säännöksen esitöissä (HE 157/2000 vp s. 122). Lisäksi viimeksi mainitussa esityksessä on käsiteltäessä työntekijän irtisanomissuojaa todettu, **että järjestäytyneessä työmarkkinakentässä vastuun laittomasta työtaistelutoimenpiteestä kantaa sen toimeenpannut työntekijöiden rekisteröity**

yhdistys tai yhdistykset (lihavoitu tässä). Ehdotetun 7 luvun 2 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan osallistuminen työtaistelutoimenpiteeseen voisi olla asiallinen ja painava syy työsopimuksen irtisanomiseen ainoastaan silloin, kun työtaistelutoimenpiteeseen on ryhdytty työehtoihin vaikuttamiseksi ilman työntekijäjärjestön päätöstä tai myötävaikutusta (HE 157/2000 vp s. 99).

Olen halunnut tuoda esiin sen, että hallituksen yksilöllistä vastuuta koskeva periaate on uusi ja vieras työoikeudessamme, joten on syytä tarkasti pohtia onko tällaiseen uudistukseen todellista tarvetta ja myös sen toteuttamistapaa.

2.2. Onko uudistus tarpeellinen?

Hallituksen esitys on sikäli tarkkaan rajattu, että se koskee tilanteita, joissa työntekijäyhdistyksen työtaistelua jatketaan tuomioistuimen todettua sen lainvastaiseksi. Tällaisia työtaisteluita meillä esiintyy Suomessa hyvin harvoin, mutta vuosien varrelta on olemassa muutamia esimerkkejä siitä, että laittomaksi tuomittua työtaistelua on työntekijäyhdistyksen toimesta jatkettu myös työtuomioistuimen tuomion jälkeen. Tällöin työtuomioistuin on nopeassa aikataulussa voinut tuomita uuteen hyvityssakkoseuraamukseen. Myös jatkossa tulee näissä tilanteissa olemaan mahdollista langettaa useita hyvityssakkotuomioita peräkkäin. Oletettavasti Orpon hallituksen esittämä yhdistyksille tuomittavien hyvityssakkojen merkittävä korottaminen tulee vaikuttamaan ennaltaehkäisevästi tällaisiin ”jatkotyötaisteluihin”. On näin ollen kysyttävä onko todellista tarvetta tällaiseen lain muutokseen, johon liittyy myös vakavia oikeussystemaattisia ja oikeuspoliittisia ongelmia. Erityisen kyseenalaista on mielestäni väittää, että työntekijälle asetettavan hyvityssakkoseuraamuksen arvioidaan olevan hyväksyttävän ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima perustuslaissa turvatus omaisuudensuojan kannalta (HE 12/2024 s. 106). Ilman tätäkin seuraamusta laittomasta työtaistelusta tuomittu yhdistys on hyvityssakon uhalla velvollinen valvomaan, että työrauhavelvollisuus täytetään ja että sen jäsenet noudattavat työrauhaa.

2.3. Uudistuksen toteuttamistapa

Uudistus halutaan toteuttaa lisäämällä työsopimuslakiin säännös, jonka mukaan työntekijän lain luvussa 3 säädettyihin velvollisuuksiin lisätään velvollisuus maksaa 200 euron hyvitys työnantajalle sädöksen edellytysten täytyessä. Tämä sääntelytapa poikkeaa täysin työsopimuslain logiikasta, jossa lain alkuluvuissa säädetään osapuolten oikeuksista ja velvollisuuksista, seuraamuksista säädetään erikseen lain loppuluvuissa. Työsopimuslaki ei tunne ennestään hyvitysseuraamusta, laissa säädetään vahingonkorvauksesta, muusta korvauksesta ja työnantajalle eräissä tapauksissa tuomittavista seuraamusmaksuista. Hyvitystä voidaan tässä ehkä luonnehtia ei-rikosoikeudeksi taloudelliseksi sanktioksi.

Suurin ongelma hallituksen esityksessä on, että samaa työtaistelua koskevat riita-asiat hajautetaan kahdelle eri tuomioistuimille (jopa tuomioistuinlinjoille). Yhdistys joutuu vastaamaan työtaistelusta työtuomioistuimessa, sen jäsenet vastaisivat samasta työtaistelusta yleisessä tuomioistuimessa (joskus jopa useassa eri alioikeudessa). Työtuomioistuimessa asia käsitellään kiireellisesti ja saadaan lopullinen lainvoimainen tuomio varsin pian, mikä ei ole pelkästään yleisen edun, vaan myös keskeisesti työnantajien edun mukaista. Työtuomioistuimessa selvitetään myös tuoreeltaan työtaistelun kulku ja tosiasialliset tapahtumat. Työsopimuslain riidat käsitellään yleisissä tuomioistuimissa ja tuomion saaminen riitaisessa asiassa voi kestää pitkään.

Hallituksen esitys näyttää rakentuvan olettamukseen, että 200 euron hyvityksen tuomitsemiseen liittyvä tuomioistuimen tuomion edellytys johtaisi siihen, että hyvitysvaatimuksen toteuttamiseen ei liittyisi tulkinnallisia ongelmia. Tosiasiassa työtaistelutilanteiden päättämiseen liittyy usein eri työntekijöiden osalta epäselvyystekijöitä: Ensinnäkin tuomitun yhdistyksen jäsenistä jotkut saattavat jättää palaamatta töihin työtaistelun jälkeen muista yksilökohtaisista syistä kuin työtaistelun jatkamisen vuoksi (esim. sairauden vuoksi tai äkillisesti sairastuneiden läheisten hoitamiseksi). Toiseksi ilmoitus siitä, että työtaistelu on tuomittu laittomaksi saattaa saavuttaa eri henkilöt eri aikoina. Työnantaja taas voisi pitää helposti tulehtuneessa työtaistelun päättämistilanteessa työntekijöiden yksilöllisiä tarpeita ja poikkeamia työtaistelutoimien verhottuna jatkumisena. Hallituksen esitys lähtee siitä, että joko työntekijä jatkaa työtaistelua tai ei. Voisiko esim. viiden minuutin myöhästymisen työtaistelun lopettamisessa johtaa 200 euron hyvitykseen?

Oikeuspoliittisesti ollaan viime vuosina yleisesti pyritty välttämään sitä, että kuormitetaan oikeuslaitosta sellaisilla uudentyyppisillä oikeudenkäynneillä, jossa riidan kohteena oleva intressi on hyvin pieni. Pyrkimyksenä on päinvastoin siirtää tällaiset riidat pois kalliista tuomioistuinmenettelystä. Rangaistusluonteisen 200 euron hyvitysmaksuriidan käsittely ei tätä taustaa vasten sovellu yleiseen tuomioistuimeen.

Asiaan liittyy myös merkittäviä oikeusturvaongelmia. Suomen työoikeudessa ja työsopimusoikeudessa tunnustetaan työnantajan tulkintaetuoikeus. Tämä tulkintaetuoikeus johtaa käytännössä siihen, että työnantaja yksipuolisesti voi toteuttaa 200 euron hyvitysvaatimuksensa kuittaamalla tämän summan työntekijälle maksettavasta palkasta tai palkoista.

Hallituksen esityksessä väitetään, että työntekijän seuraamusmaksun osalta huolehditaan riittävästä oikeusturvajärjestelystä ja että työnantajan olisi vaadittava hyvitystä kanteella yleisessä tuomioistuimessa, jos työntekijä kiistäisi hyvityksen (s. 107). Tämä pitää sikäli paikkansa, että kuittausoikeuden yleisten edellytysten mukaan sopimusoapuolen oikeus yksipuoliseen kuittaukseen edellyttää, että saatava on riidaton ja erääntynyt. Mikään ei kuitenkaan estäne työnantajaa kuittaamasta 200 euroa myös

tilanteessa, jossa työntekijä on riitauttanut saatavan esimerkiksi sen vuoksi, että häntä ei ole informoitu työtaistelun laittomuudesta. Työsopimuslain 2 luvun 17 § 1 momentissa on säädetty yleissäännöksenä työnantajan kuittausoikeuden rajoitukset siten, että ne määrittyvät ulosottolainsäädännön ulosottorajoitusten mukaisesti. Työsopimuslain 13 luvun 2 momentin 2 kohdan mukaan työsopimuslain 2 luvun 17 §:n 1 momentin mukaisen kuittausoikeuden rikkominen on rangaistava *työsopimuslakirikkomuksena*. Säännöksen tarkoituksena on suojata työntekijän toimeentulon kannalta välttämätön osa palkasta kuittauksesta. Vain poikkeustapauksissa, lähinnä osa-aikaisten työntekijöiden osalta, tämä säännös voinee tulla sovellettavaksi 200 euron kuittaukseen. Muutoin mikään seuraamus ei – hallituksen esityksen toteutuessa – uhkaa työnantajaa, joka oikeudettomasti kuittaa riidanalaisen 200 euron saatavan.

Nähdäkseni hyvitysmaksuun liittyvää työntekijöiden oikeusturvaongelmaa ei voida ratkaista pelkästään laajentamalla työsopimusrikkomuksen soveltamisalaa koskemaan perusteetonta 200 euron hyvityksen kuittaamistilannetta, koska kuittausoikeuden käsittelyssä ei ratkaista itse peruskysymystä 200 euron maksuvelvoitteesta tai oikeudenkäyntikuluriskistä, vaan ainoastaan se, onko työnantajalla oikeus vähentää summa palkanmaksusta.

Jos työnantaja lakon päätyttyä kireässä tunnelmassa kysyisi työntekijältään, että suostuuko työntekijä siihen, että hänen palkastaan vähennetään 200 euroa eli tarkasteltava hyvitys, olisi tässä keskustelussa hyvin todennäköisesti esillä toteamus siitä, että ellei työntekijä anna suostumustaan kuittaukselle, työnantaja nostaa asiasta kanteen käräjäoikeudessa – mihin liittyy työntekijän hävitessä niin iso oikeudenkäyntikuluriski, että sen rinnalla 200 euroa on vain vähäinen asia. Kuinka moni työntekijä tuolloin uskaltaa lähteä kiistämään työnantajansa kuittausoikeuden oikeudenkäyntiuhan alla, vaikka olisi eri mieltä hyvitysvastuustaan?

Kuvattu osapuolten oikeudellisen aseman rakenteellinen erilaisuus johtaa kysymykseen voiko esitetyn kaltainen säännös ylipäänsä toteuttaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimuksen oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä. Tämä artikla edellyttää, että osapuolilla on tasavertainen asema oikeudenkäyntimenettelyssä ("equality of arms"). Työsopimuslain tavoitteena taas on yleisesti suojata työntekijää työsuhteen heikompana osapuolena. Tätä taustaa vasten ehdotettu uusi työsopimuslain 3 luvun 6 §, jossa työntekijälle asetetaan vastuu ammattijärjestön päätöksestä, ei esitetyssä muodossa nähdäkseni täytä hyvän lainsäädännön perusedellytyksiä.

2.4. Hallituksen ohjelmakirjauksen vaihtoehtoinen toteuttaminen

Tarkasteltava hallituksen esitys perustuu, kuten olen tuonut esiin, hallitusohjelmaan, jossa on todettu, että työtuomioistuimen laittomaksi työtaisteluksi tuomitseman lakon jatkamisesta säädetään työntekijälle 200 euron seuraamusmaksu. Olen esittänyt

Niklas Bruun
Professori emeritus
Hanken
Helsinki 13.3.2024

epäilyjä säännöksen tarpeellisuudesta. Lisäksi olen perustellusti arvostellut sitä tapaa, jolla uudistus esitetään toteutettavaksi hallituksen esityksessä.

Tämän vuoksi on lopuksi syytä tuoda esiin, etten sinänsä näe oikeudellisia esteitä sille, että hallitusohjelman mukaisesta 200 euron seuraamusmaksusta säädetään Suomen työoikeudessa.

Se pitää kuitenkin tehdä siten, että kunnioitetaan meidän kaksijakoista tuomioistuinperinnettämme, jossa kollektiiviseen työoikeuteen kuuluvat työrauhan rikkomista koskevat kanteet käsitellään työtuomioistuimessa ja työntekijän ja työnantajan väliset työsopimukseen liittyvät riidat yleisessä tuomioistuimessa.

Jos hallitusohjelmasta halutaan pitää kiinni, säännöstä tulisi tarkentaa koskemaan työtuomioistuimen tuomiota (eikä yleisesti tuomioistuimen tuomiota ja sitä koskevan työnseisauksen jatkamista). Säännös 200 euron hyvityksen tuomitsemisen edellytyksistä on sisällytettävä työehtosopimuslakiin. Lisäksi tulee huomioida, että kantajana tällaisissa asioissa yleensä tulee olemaan työehtosopimuksen osapuoli, joka vaatisi yksittäisille työnantajille maksettavia 200 euron seuraamusmaksuja.