OIKEUSMINISTERIÖ

Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

VASTINE

Erityisasiantuntija Johannes Koskenniemi
Erityisasiantuntija Katariina Jämsén

19.3.2024

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työehtosopimuslain ja työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi (HE 12/2024 vp)

Vastineena lakivaliokunnalle annettujen kirjallisten lausuntojen johdosta oikeusministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö esittävät seuraavaa:

1 Yleistä

Lakivaliokunta on pyytänyt lausunnonantajilta lausuntoa 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. Lausunnoissa on lisäksi käsitelty eräitä muita kysymyksiä. Jäljempänä kommentoidaan asiantuntijoiden lausuntoihin sisältyviä muutosehdotuksia ja yksityiskohtaisia huomautuksia.

2 Oikeuspaikka

Työtuomioistuimen mukaan ei ole tarkoituksenmukaista, että työrauha-asiat jakautuvat yhtäältä erityistuomioistuimessa käsiteltäviin ja toisaalta yleisessä tuomioistuimessa käsiteltäviin asioihin. Työtuomioistuimen näkemyksen mukaan kaikki työrauha-asiat olisi oikeuskäytännön yhtenäisyyteen liittyvistä syistä perusteltua käsitellä näihin kysymyksiin

erikoistuneessa tuomioistuimessa eli työtuomioistuimessa. Nyt esitetyn mallin riskinä on oikeuskäytännön eriytyminen ja oikeusvarmuuden heikkeneminen. Työsopimuslain 3 luvun 6 §:n tilanteissa ehdotus aiheuttaa ylimääräisiä kuluja kaikille asianosaistahoille eikä ole myöskään julkisten varojen tai tuomioistuinten resurssien käytön kannalta perusteltua. Työtuomioistuimen mielestä kysymystä toimivallanjaosta työelämän riita-asioissa on ryhdyttävä selvittämään kokonaisvaltaisesti siten, että tavoitteena on selkeämpi, tehokkaampi ja laadukkaampi sekä samalla kaikille, niin oikeusriitojen osapuolille kuin yhteiskunnalle ylipäätään, vähemmän kallis järjestelmä.

Helsingin käräjäoikeus katsoo, että kaikki työrauha-asiat, mukaan lukien työsopimuslain 3 luvun 6 §:n hyvitysasiat, tulisi käsitellä työtuomioistuimessa oikeusvarmuuden ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi. Säännökset ovat sisällöltään samoja eikä niitä ole järkevää käsitellä sekä työtuomioistuimessa että yleisissä tuomioistuimissa. Asiat vaativat käräjäoikeuden mukaan erityisosaamista.

Elinkeinoelämän keskusliiton (EK) mielestä se, että työntekijälle tuomittava hyvitys tuomittaisiin yleisessä tuomioistuimessa, ei ole paras mahdollinen ratkaisu työehtosopimuslain mukaisen työrauhavelvollisuuden piiriin kuuluvien osalta, koska lainvastaiseen työtaisteluun osallistuneita työntekijäliittoja ja ammattiosastoja koskevat työrauhajutut käsitellään työtuomioistuimessa. Ei ole EK:n mukaan tarkoituksenmukaista, että osa saman työtaistelun seuraamuksista tuomittaisiin työtuomioistuimessa ja osa puolestaan yleisessä tuomioistuimessa.

Emeritusprofessori Niklas Bruunin mukaan on ongelmallista, 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.

Emeritusprofessori Bruunin ja työtuomioistuinneuvos Outi Anttilan täydentävässä lausunnossa on ehdotettu, 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. 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).

Emeritusprofessori Seppo Koskisen lausunnossa katsotaan, että ehdotetut työriitalain 18 a §:n ja työsopimuslain 3 luvun 6 §:n mukaiset asiat olisi työtuomioistuimen ratkaista-

vaksi. Oikeusturvan kannalta olisi välttämätöntä, että tällaiset kollektiiviset työrauhakysymykset käsittelisi yksinomaan niitä käsittelemään tottunut työtuomioistuin. Koskisen mukaan ehdotettuun kahden tuomioistuimen malliin ei ole mitään tarvetta. Työrauhavelvollisuutta koskevat oikeusriidat olisi pysytettävä työtuomioistuimen yksinomaisessa toimivallassa, koska sillä 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.

Työ- ja elinkeinoministeriö ja oikeusministeriö:

Oikeusministeriö pitää kannatettavana työtuomioistuimen lausunnossa esitettyä toivetta siitä, että työtuomioistuimen ja yleisten tuomioistuinten välistä toimivaltajakoa selvitetään ja arvioidaan kokonaisuutena, jotta voidaan puuttua mahdollisiin epäselvyyksiin asiallisen toimivallan määräytymisessä. Tämäkin huomioon ottaen nyt esillä olevilla lakiehdotuksilla ei ole syytä muuttaa voimassa olevan lainsäädännön toimivaltasääntelyä. Asiallisen toimivallan jakautumisen lähtökohta on se, että työtuomioistuin on erityistuomioistuin, jonka toimivaltaan kuuluvat sille erikseen määrättyjen asioiden käsitteleminen ja ratkaiseminen, ja muut asiat kuuluvat yleisille tuomioistuimille. Perusteltua on, että toimivaltajakoon ei tässä yhteydessä tehdä erityissäännöksiä, jotka poikkeavat lainsäädännössä omaksutuista lähtökohdista. Laajempaan selvitystyöhön ei ole näiden lakimuutosten valmistelussa ole ollut mahdollista eikä tarkoituksenmukaista ryhtyä.

Keskeisenä lähtökohtana on pidettävä yhtäältä sitä, että työtuomioistuin käsittelee ja ratkaisee työehtosopimuksia ja virkaehtosopimuksia koskevat riita-asiat, mikä ilmenee oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetun lain 1 §:n 1 momentista. Ehdotetun työriitalain 18 a §:n tarkoittamat riita-asiat eivät kuulu mainitun lainkohdan soveltamisalaan, koska niissä on kysymys tilanteessa, jossa ei ole työehtosopimusta. Jos niiden säädettäisiin kuuluvan työtuomioistuimen ratkaistavaksi, työtuomioistuimen toimivaltaa olisi siten laajennettava pistemäisesti.

Toisena keskeisenä lähtökohtana voidaan pitää sitä, että työtuomioistuimen ratkaisuihin ei voida säännönmukaisessa muutoksenhaussa hakea muutosta yleisissä tuomioistuimissa. Oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetun lain 36 §:n mukaan työtuomioistuimen tuomio on lopullinen. Tällä on oikeusministeriön käsityksen mukaan muun ohella pyritty vahvistamaan työtuomioistuimen ja sen ratkaisujen asemaa työtuomioistuimen toimivaltaan kuuluvissa asioissa.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä (PeVL 14/2016 vp) työtuomioistuinta on luonnehdittu eräänlaiseksi pysyväisluonteiseksi välitystuomioistuimeksi, joka käsittelee työ- ja virkaehtosopimusjärjestelmään perustuvia oikeuksia ja velvollisuuksia. Oikeusministeriön käsityksen mukaan

tämä lähtökohta oikeuttaa tarkastelemaan muun muassa perustuslain takaamaa muutoksenhakuoikeutta eri tavoin kuin yleisissä tuomioistuimissa. Tältä kannalta tarkasteltuna työ- tai virkaehtosopimus muodostaa ehdottoman edellytyksen työtuomioistuimen toimivallalle. Työriitalain 8 a ja 8 b §:n mukaisissa asioissa on kysymys tilanteista, joissa ei ole voimassa olevaa työehtosopimusta, joten niiden osoittaminen työtuomioistuimen ratkaistavaksi merkitsisi periaatteellisesti merkittävää poikkeamista edellä todetuista lähtökohdista.

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. Tällöin olisi kuitenkin ratkaistava muutoksenhakuoikeuden takaaminen.

Muutoksenhakua koskeva sääntely on merkityksellistä perustuslain 21 §:n kannalta. Sen 1 momentin nojalla jokaisella on muun ohella oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Muutoksenhakuoikeus on perustuslain mukainen pääsääntö, josta on toisaalta mahdollista säätää lailla vähäisiä poikkeuksia (PeVL 33/2012 vp, PeVL 59/2014 vp, PeVL 4/2010 vp, HE 309/1993 vp s. 74/II).

Oikeusministeriö katsoo edellä todetun perusteella, että asianosaisilla olisi oltava oikeus hakea muutosta tuomioon, jolla ratkaistaan työsopimuslain 3 luvun 6 §:n mukainen hyvitysvaatimus. Hyvitystä koskevien asioiden ohjaaminen työtuomioistuimeen edellyttäisi siten muutoksenhakuoikeudesta säätämistä. Käytännössä kysymykseen tulisivat vain yleiset tuomioistuimet. Tämä olisi periaatteellisesti merkityksellinen ja mahdollisesti kauaskantoinen ratkaisu, jota ei voida pitää perusteltuna ennen toimivaltakysymysten laajempaa selvittämistä. Ratkaisu olisi lisäksi epäjohdonmukainen työehtosopimuslain 7 §:n kanssa, jonka nojalla työehtosopimukseen sidottu työntekijä voidaan tuomita maksamaan työehtosopimuksen määräysten tietoisesta rikkomisesta enintään 230 euron hyvityssakko, mihin ratkaisuun ei edellä kuvatuin tavoin ole muutoksenhakuoikeutta. Jos näin meneteltäisiin, olisi syytä laajemminkin selvittää, missä määrin muutoksenhakuoikeus olisi ulotettava myös muihin työtuomioistuimessa käsiteltäviin asioihin. Tämäkin tulisi tehdä osana laajempaa kokonaistarkastelua eikä pistemäisinä lakimuutoksina.

Voidaan lisäksi pitää tulkinnanvaraisena, olisiko muutoksenhakuoikeus valitusluvan kautta korkeimpaan oikeuteen yhteensopiva perustuslain 21 §:n 2 momentin kanssa. Valituslupaperusteista korkeimmassa oikeudessa sää-

detään oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 3 §:n 1 momentissa. Huomionarvoista on, että valitusluvan myöntäminen on aina fakultatiivista (”voidaan myöntää”) ja että valituslupaperusteeksi ei ole säädetty sitä, että muutoksenhaun kohteena olevan ratkaisun lopputulosta olisi aihetta epäillä. Korkein oikeus on ennakkopäätöstuomioistuin, ja käytännössä yleisin valituslupaperuste on ennakkopäätösperuste. Sen sijaan hyvitysasioissa tarve muutoksenhaulle liittyy pikemminkin oikeusturvan takaamiseen liittyviin näkökulmiin eikä oikeuskäytännön ohjaamiseen. Käsitellessään markkinaoikeudesta tapahtuvaa muutoksenhakua riita- ja hakemusasiassa sekä markkinaoikeudellisessa asiassa, joka edellyttää valituslupaa korkeimmassa oikeudessa, perustuslakivaliokunta on antanut merkitystä sille, että korkein oikeus voi myöntää valitusluvan ennakkopäätösperusteen lisäksi myös silloin, jos valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy ja todennut, että tämän perusteen arvioimiselle saattaa mainituissa asioissa olla oikeusturvan takaamisen näkökulmasta korostettua tarvetta. Voidaan pitää käytännössä poissuljettuna, että painava syy valitusluvan myöntämiselle olisi käsillä 200 euron määrään kohdistuvassa hyvitysvaatimuksessa.

Lisäksi oikeusministeriö huomauttaa, että ehdotetun työsopimuslain 3 luvun 6 §:n mukaisissa hyvitysasioissa, jotka etenevät yleiseen tuomioistuimeen, olisi oletettavasti useimmiten kysymys näytön arvioimisesta, mikä edellyttää pääsääntöisesti suullisen käsittelyn toimittamista. Tälläkään perusteella ne eivät sovellu korkeimman oikeuden ensimmäisenä muutoksenhakuasteena ratkaistavaksi ottaen huomioon, että korkeimmassa oikeudessa on vuosina 2021-2022 toimitettu yhteensä 12 suullista käsittelyä.

Ellei muutoksenhakuoikeus valitusluvan kautta korkeimpaan oikeuteen olisi yhteensopiva perustuslain 21 §:n 2 momentin kanssa, olisi joko säädettävä, että muutoksenhaku hyvitysasioissa korkeimmassa oikeudessa ei edellytä valituslupaa, tai että muutosta työtuomioistuimen tuomioon saa näissä asioissa hakea hovioikeudesta. Kumpaakin ratkaisua olisi pidettävä epätyydyttävänä.

Työ- ja elinkeinoministeriö yhtyy oikeusministeriön edellä esittämiin näkemyksiin. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö huomauttaa, että ehdotettua työsopimuslain 3 luvun 6 §:n mukaista hyvitystä olisi oikeus vaatia myös järjestäytymättömällä työnantajalla ja työnantajalla, joka ei ole osapuolena yrityskohtaisessa työehtosopimuksessa. Työntekijäyhdistyksen toimeenpanemaan työnseisaukseen voivat osallistua myös järjestäytymättömät työntekijät. Työtuomioistuinlain 12 §:n mukaisesti työtuomioistuimessa ensisijainen kanneoikeus on työehtosopimukseen osallisella yhdistyksellä tai työnantajalla. Vastaavasti työehtosopimusosalliset ovat työtuomioistuimessa myös vastaajina.

Hyvitysasia olisi siten joka tapauksessa käsiteltävä yleisessä tuomioistuimessa, jos kantajana tai vastaajana olisi järjestäytymätön työnantaja tai

työntekijä tai sellainen työnantaja, joka ei ole työehtosopimusosapuoli. Hyvitystä koskevien vaatimusten käsittelyn osoittaminen pelkästään työtuomioistuimen toimivaltaan asettaisi järjestäytymättömät ja järjestäytyneet työnantajat ja työntekijät perusteettomasti erilaiseen asemaan. Työtuomioistuinlakiin perustuvan kanneoikeuden pistemäiset muutokset eivät kuitenkaan ole tarkoituksenmukaisia, vaan ne tulisi tehdä laajemman kokonaistarkastelun perusteella.

Näillä perustein oikeusministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö eivät puolla lausunnoissa ehdotettuja muutoksia.

3 Kuulemisperiaatteen ja oikeusvoiman merkitys

Työtuomioistuin toteaa, että esityksen mukainen järjestelmä johtaa siihen, että yksittäinen työntekijä ei voi missään vaiheessa eri prosesseja lausua kantaansa työtaistelutoimien lainmukaisuuteen tai riitauttaa tuomioistuimen kannanottoa toimien lainvastaisuudesta, vaikka hänet voidaan menettelynsä perusteella tuomita hyvitysvastuuseen. Hallituksen esityksessä ei ole pohdittu sitä, miten tämä on yhteensovitettavissa kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan 6 artiklan ja siten myös Suomen perustuslain 21 §:n kanssa. Lisäksi työtuomioistuin kiinnittää huomiota siihen, että oikeustieteessä ei ole lainkaan selvä kysymys se, kuinka vahvasti toisessa prosessilajissa annettu tuomio sitoo toisessa oikeudenkäynnissä. Oikeuskäytännössä tai -kirjallisuudessa ei ole myöskään laajemmin pohdittu kysymystä siitä, mikä on työtuomioistuimen erityistuomioistuimena antaman tuomion oikeusvoimavaikutus myöhemmässä, yleisessä tuomioistuimessa riitaasian järjestyksessä käsiteltävässä asiassa. Esityksellä luodaan vastoin pääsääntöä järjestelmä, jossa tuomio saavuttaa positiivisen oikeusvoimavaikutuksen asianosaistahoja laajemmin – tuomio siis sitoo ns. jatkettua työrauha-asiaa yleisessä tuomioistuimessa käsiteltäessä, jossa vastaajana on yksittäinen työntekijä.

Helsingin käräjäoikeus katsoo, että esityksessä on ongelma Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan ja Suomen perustuslain 21 §:n oikeusturvan kannalta, kun työntekijän kuulemisperiaatetta laiminlyödään. Esitetty 3 luvun 6 §:n säännös perustuu työntekijän maksuvelvollisuuden osalta tuomioon, jota koskevassa oikeudenkäynnissä osapuolina ovat työehtosopimukseen osalliset yhdistykset ja työnantajat. Sen sijaan työntekijällä, joka osallistuu sittemmin lainvastaiseksi katsottuun työnseisaukseen, ei ole puhevaltaa tällaisessa työrauhaa koskevassa oikeudenkäynnissä. Työntekijällä ei ole mahdollisuutta kiistää työnseisauksen lainmukaisuutta, vaikka hänet voidaan tuomita hyvitykseen. Tämä merkitsee käräjäoikeuden mukaan lisäksi sitä, että työtuomioistuimen työrauha-asiassa antaman tuomion positiivinen oikeusvoimavaikutus koskisi myös yleisessä tuomioistui-

messa työntekijää vastaan käytävää oikeudenkäyntiä, vaikka hänellä ei ole ollut mahdollisuutta tulla kuultavaksi, ja ulottuisi näin alkuperäisen kanteen asianosaisten ulkopuolelle.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry katsoo, että esitykseen liittyy työntekijöiden oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusoikeuteen liittyvä ratkaisematon prosessioikeudellinen ongelma ns. oikeudenkäyntien ketjutuksen vuoksi. Ensimmäisessä oikeudenkäynnissä käsiteltäisiin työnseisauksen lainvastaisuuskysymys ilman, että työntekijä on vastaajana, kuultavana tai välttämättä edes tietoinen koko oikeudenkäynnistä, eikä hänellä siten olisi mitään mahdollisuutta suoraan vaikuttamiseen tuon oikeudenkäynnin lopputulokseen. Tämän jälkeen myöhemmässä, hyvitysvastuuta koskevassa oikeudenkäynnissä, jossa hän olisi osapuolena, tuon ensimmäisen oikeudenkäynnin tuomio otettaisiin hyvitysvastuun perusteeksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö ja oikeusministeriö:

Kontradiktorinen periaate eli vastapuolen kuulemisen periaate on keskeinen prosessiperiaate, joka kuuluu perustuslailla ja kansainvälisillä ihmisoikeusvelvoitteilla suojatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ytimeen. Perinteisen määritelmänsä mukaan se tarkoittaa sitä, ettei asiaa saa ratkaista ennen kuin asianosaisia on kuultu eli heille on varattu tilaisuus ajaa asiaansa ja vastata toistensa esityksiin.

Kontradiktorinen periaate olisi este sille, että työntekijä tuomitaan hyvitykseen häntä kuulematta. Jos työntekijän hyvitysvastuu perustuisi suoraan työnseisauksen laittomuuteen, työntekijöiden kuuleminen työnseisauksen laittomuudesta olisi periaatteen nojalla välttämätöntä. Ehdotettu työntekijän vastuu ei kuitenkaan perustu tähän ns. ensiprosessissa annettuun tuomioon, vaan siihen, että työntekijä saatuaan tästä tuomiosta tiedon jatkaa menettelyä, joka on katsottu tuomioistuimessa laittomaksi. Vastuu ei siis seuraa ensiprosessin tuomiosta, vaan työntekijän sen jälkeisestä menettelystä. Ehdotetun säännöksen voidaan katsoa asettavan tai vahvistavan normia, jonka mukaan laittomaksi katsottua työnseisausta ei saa jatkaa. Jo nykyään työtuomioistuimessa kysymys työnseisauksen laittomuudesta ratkaistaan kuulematta työntekijöitä, mihin ehdotetut muutokset eivät vaikuttaisi.

Oikeusvoiman osalta oikeusministeriö toteaa, että ehdotettu sääntely poikkeaa siitä yleisestä lähtökohdasta, että vain lainvoimainen tuomio voi saada oikeusvoimavaikutuksen. Tämä sääntö ei kuitenkaan ole poikkeukseton; esimerkiksi rikoslain 7 luvun 6 §:n nojalla suoritettavassa rangaistuksen kohtuullistamisessa on otettava huomioon myös lainvoimaa vailla olevat

tuomiot (HE 48/1997 vp s. 7). Poikkeuksellista on työtuomioistuimen lausunnossa todetuin tavoin sekin, että oikeusvoimavaikutus ulottuisi ensiprosessin asianosaisten ulkopuolelle, joskin oikeusjärjestyksemme tuntee vanhastaan useita tällaisia tilanteita. Kummallekin poikkeukselle on oikeusministeriön käsityksen mukaan esitettävissä hyviä perusteita.

Prosessiekonomiset syyt puoltavat sitä, että ensiprosessissa annettu ratkaisu työnseisauksen laittomuudesta sitoo myöhemmässä oikeudenkäynnissä. Jos kysymys työnseisauksen laittomuudesta tutkittaisiin uudelleen hyvityskanteen yhteydessä, tästä aiheutuisi asianosaisille mittavia kustannuksia, jotka viime kädessä tulisivat oikeudenkäynnin häviäjän maksettaviksi. Tämä synnyttäisi riskin ristiriitaisista tuomioista, mikä heikentäisi oikeusvarmuutta. Lisäksi saman kysymyksen ratkaiseminen useasti kuluttaisi turhaan tuomioistuinlaitoksen resursseja.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan ei ole estettä sille, että ensiprosessissa annetun tuomion oikeusvoimasitovuus ulotetaan työntekijään. Tällainen poikkeaminen on perusteltavissa asian laadulla. Vaikka työntekijän ja työntekijäyhdistyksen välillä ei ole sellaista aineellisoikeudellista riippuvuussuhdetta, johon oikeusvoimasitovuus voitaisiin perustaa, työntekijä olisi näissä tilanteissa luultavasti useimmiten työntekijäyhdistyksen jäsen. Yhdistys osallistuisi normaaliin tapaan ensiprosessiin. Vaikka yhdistys ei edustaisikaan työntekijää, työntekijäyhdistyksen tarkoituksena on työntekijöiden edun ajaminen. Oikeusvoimasitovuudesta itsessään ei seuraa työntekijälle muuta kuin se, että hän ei saa jatkaa laittomaksi katsottua työnseisausta.

Työ- ja elinkeinoministeriö yhtyy oikeusministeriön edellä esittämiin näkemyksiin.

4 Oikeudenkäyntikynnys ja –kustannukset

SAK ry:n lausunnossa on huomautettu, että kanteen nostaminen jää työntekijälle, jos työnantaja kuittaa 200 euron hyvitysmaksun palkasta ilman työntekijän hyväksyntää. Kynnys kanteen nostamiselle on korkea huomioon ottaen yleisten tuomioistuinten käsittelyajat ja oikeudenkäyntikustannukset.

Helsingin käräjäoikeus katsoo, että harva alkaa kuluriskin vuoksi riitauttaa 200 euron saatavaa.

Emeritusprofessori Niklas Bruunin lausunnossa todetaan, että hyvityskanteen häviämiseen käräjäoikeudessa liittyy työntekijän kannalta niin iso oikeudenkäyntikuluriski, että 200 euron hyvitys on sen rinnalla vähäinen asia.

Työ- ja elinkeinoministeriö ja oikeusministeriö:

Oikeusministeriö on viime vuosina pitänyt esillä huolta oikeudenkäyntikulujen nousemisesta ja siihen liittyvästä oikeudenkäyntikynnyksestä (esim. Oikeudenkäyntikulut riita-asioissa. Arviomuistio. Oikeusministeriön julkaisuja: selvityksiä ja ohjeita 2021:16). Myös lakivaliokunta on pitänyt asiaa esillä (ks. LaVM 23/2022 vp s. 4–5). Tuomioistuinmenettelyä tulisikin edelleen kehittää niin, että oikeudenkäyntikynnys laskisi. Oikeusministeriö seuraa yleisellä tasolla viime vaalikaudella uudistetun oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 8 b §:n vaikutuksia.

Totta on, että työnantajan oikeudeton kuittaus siirtää harkinnan kanteen nostamisesta työntekijälle. Tilanne ei tältä osin poikkea siitä, jos työnantaja muusta syystä laiminlyö palkanmaksuvelvollisuutensa. Työntekijällä saattaa tällaisissa tilanteissa olla käytettävissään myös muita oikeussuojakeinoja kuin kanteen nostaminen (ks. esim. TT 1988-142).

Oikeudenkäyntikulujen osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että työntekijän oikeudenkäyntikuluriskiä tällaisessa tilanteessa vähentää oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 8 b §, joka mahdollistaa kulujen kohtuullistamisen tällaisessa asiassa, jos työntekijä häviää asiansa. Mainitun lainkohdan mukaan tuomioistuimen tulee viran puolesta alentaa asianosaisen maksettavaksi tuomittavien oikeudenkäyntikulujen määrää, jos asianosaisen velvoittaminen korvaamaan vastapuolen oikeudenkäyntikulut olisi oikeudenkäyntiin johtaneet seikat, asianosaisten asema ja asian merkitys huomioon ottaen kokonaisuutena arvioiden kohtuutonta. Pykälä velvoittaa tuomioistuinta ottamaan huomioon asianosaisten taloudellisen aseman oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuutta harkitessaan. Pykälää on jo ennen sen uudistamista vuonna 2022 sovellettu eräissä tilanteissa niin, että asiansa hävinneen työntekijän velvollisuus korvata työnantajan oikeudenkäyntikulut on joko poistettu kokonaan tai sitä on ainakin alennettu (KKO 2004:23, HE 201/2022 vp s. 8).

Työ- ja elinkeinoministeriö yhtyy oikeusministeriön edellä esittämiin näkemyksiin.

5 Kollektiivinen vastuu

Emeritusprofessori Niklas Bruun tuo lausunnossaan esiin, että Suomen työoikeudessa lähtökohtana on ollut työntekijäyhdistyksen vastuu lainvastaisen työtaistelun seuraamuksista. Yksittäinen työntekijä on voinut ilman henkilökohtaista taloudellista riskiä noudattaa järjestönsä päätöstä työtaisteluun ryhtymisestä. Ehdotettu työntekijän hyvitysseuraamus merkitsee siten täysin uudenlaista lähestymistapaa lainvastaisen työtaistelun seuraamuksiin.

Emeritusprofessori Seppo Koskisen mukaan hyvitysseuraamuksesta olisi säädettävä työehtosopimuslaissa koska kyse on työtekijäjärjestön toimeenpanemasta työnseisauksesta eli työntekijän toiminta perustuu hänen jäsenyyteensä työntekijäyhdistyksessä.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry toteaa, että työntekijälle määrättävä henkilökohtainen seuraamus poikkeaa perinteisestä ajattelusta, että työtaisteluoikeus on työntekijöiden kollektiivinen oikeus ja mikäli oikeutta käytetään väärin, siitä sanktioidaan työtaistelusta päättänyttä yhdistystä. Jos sanktio ulotetaan henkilökohtaiselle tasolle, saattaa yksittäiselle työntekijälle tulla eteen tilanne, jossa hän ei voi välttyä seuraamuksilta. Jos työntekijä jättää osallistumatta ammattiyhdistyksen päättämään työtaisteluun, hänelle voi tulla yhdistysoikeudellisia seuraamuksia sääntöjen rikkomisesta.

Myös asiantuntijoiden suullisessa kuulemisessa tuotiin esille, että työntekijän hyvitysvastuu olisi kollektiivista, koska työnseisauksen jatkamisessa olisi kysymys työntekijäyhdistyksen eikä työntekijän itsensä tekemästä päätöksestä. Jos työntekijä ei noudattaisi päätöstä, hänelle saattaisi seurata yhdistysoikeudellisia sanktioita.

Työ- ja elinkeinoministeriö ja oikeusministeriö:

Hallitusohjelman mukaisesti esityksen tavoitteena tehostaa lainvastaisten työtaisteluiden seuraamusjärjestelmää. Tämä toteutettaisiin korottamalla järjestöille tuomittavan hyvityssakon määrää ja säätämällä yksittäisen työntekijän hyvitysseuraamuksesta lainvastaisen työnseisauksen jatkamisesta.

Oletettavaa on, että esityksessä ehdotettava järjestöille tuomittavan hyvityssakon määrän korottaminen käytännössä vaikuttaa siihen, ettei yhdistys enää jatka tuomioistuimen lainvastaiseksi katsomaa työtaistelua. Lainvastaisen työnseisauksen jatkamistapauksia on työtuomioistuimen käytännön perusteella lukumääräisesti verrattain vähän (HE 12/2024 vp s. 47), mutta niistä yksittäiselle työnantajalle aiheutuvat vahingot voivat kuitenkin olla mittavia.

Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet huomioiden työntekijän yksilöllisestä seuraamuksesta säätäminen on mahdollista. Kyse on ennen kaikkea siitä, onko työntekijän työsopimusvelvoitteiden näkökulmasta hyväksyttävää, että työntekijän sallitaan seuraamuksetta jatkaa osallistumasta tuomioistuimen lainvastaiseksi katsomaan työnseisaukseen. Siten hyvitysseuraamuksesta on perusteltua säätää työsopimuslaissa.

Hyvitysseuraamuksesta ei ole perusteltua säätää työehtosopimuslaissa, koska esityksessä ei ehdoteta työrauhavelvollisuuden laajentamista koskemaan yksittäistä työntekijää. Työehtosopimuslain systematiikkaan nähden ristiriitaista olisi myös se, että työntekijän hyvitysseuraamus voisi tulla kyseeseen myös työrauhavelvollisuuden ulkopuolella, jos kyse on työriitojen

sovittelusta annettuun lakiin ehdotettujen 8 a tai 8 b §:n vastaisen myötätuntotyötaistelun tai poliittisen työtaistelun jatkamisesta.

Ehdotettu työsopimuslain 3 luvun 6 § tulisi sovellettavaksi tilanteessa, jossa työnseisaus on jo katsottu laittomaksi ja työntekijän tulisi olla tästä tietoinen. Riippumatta työntekijäyhdistyksen päätöksestä on viime kädessä työntekijän itsensä ratkaistava, osallistuuko hän laittomaksi katsotun työtaistelun jatkamiseen vai ei. Työntekijä ei ole vastuussa yhdistyksen päätöksestä vaan omasta päätöksestään jatkaa osallistumista.

Työntekijälle ei saisi koitua lainvastaisen työnseisauksen jatkamisesta hyvitysvelvollisuuden ja mahdollisen lakonaikaisen palkanmaksun keskeytymisen lisäksi muita työsopimukseen liittyviä seuraamuksia. Työntekijäyhdistyksen toimeenpanemaan lainvastaiseen työtaisteluun osallistuva työntekijä olisi työsopimuslain 7 luvun 2 §:n 2 momentin ja merityösopimuslain 8 luvun 2 §:n 2 momentin mukaisen erityisen työsuhdeturvan piirissä. Lainvastaiseen työtaisteluun osallistuminen ei ole laissa edellytetty asiallinen ja painava syy työsopimuksen irtisanomiselle, jos lainvastaisen työtaistelun on toimeenpannut työntekijäyhdistys.

Ensisijaisesti on työntekijöiden yhdistysten vastuulla järjestää työtaistelut lainsäädännön puitteissa tuomioistuimen ratkaisua noudattaen. Jos yhdistys tekee päätöksen jatkaa laittomaksi katsottua lakkoa ja kohdistaa yhdistysoikeudellisia sanktioita jäseneensä, joka ei toimi sen mukaisesti, jäsenellä ovat käytössään normaalit yhdistysoikeudelliset oikeussuojakeinot, joista säädetään yhdistyslaissa. Mahdolliset sanktiot perustuisivat päätökseen, jolla jatkettaisiin tuomioistuimen laittomaksi katsomaa menettelyä. Työmarkkinajärjestöjen säännöissä voidaan määrätä velvollisuus osallistua yhdistyksen toimeenpanemiin työtaistelutoimiin, ja jos toimenpiteet ovat lainmukaisia, jäsen voidaan erottaa, mikäli hän ei niihin osallistu. Oikeuskirjallisuudessa (Heikki Halila – Lauri Tarasti: Yhdistysoikeus. 5. uud. painos, 2017, s. 211, 219-220 ja 230) on kuitenkin katsottu, että yhdistyksestä erottamiseen ei yhdistyslain 14 §:n 1 kohdan perusteella voi johtaa se, että jäsen jättää osallistumatta laittomaan työtaisteluun. Erottaminen ei ole tällöin sallittua myöskään saman pykälän 2 kohdan perusteella. Ylipäätään yhdistyksestä erottamista koskevien perusteiden on oltava sopusoinnussa yhdistyslain ja muiden lakien säännösten kanssa.

6 Työantajan tiedoksiantotavat ja työnseisauksen jatkaminen

Emeritusprofessori Seppo Koskisen lausunnossa katsotaan, että laissa olisi säädettävä työnantajan velvollisuudesta ilmoittaa työntekijälle kirjallisesti tuomiosta, jolla työnseisaus on katsottu laittomaksi. Hallituksen esityksen perusteluissa oleva toteamus ei ole

riittävä. Lisäksi Koskinen katsoo, että työnseisauksen jatkamisen arviointikriteereitä olisi käsiteltävä tarkemmin.

Myös emeritusprofessori Niklas Bruun tuo lausunnossaan esiin, että työtaistelutilanteen päättämiseen voi liittyä tulkinnanvaraisuuksia.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry tuo lausunnossaan esiin, että työntekijän omat mahdollisuudet arvioida työtaistelun todellista laillisuutta voivat olla huonot. Tilanteessa, jossa yhdistys väittää työtaistelun olevan laillinen ja työnantaja väittää työtaistelun olevan laiton, voi työntekijän oikeus osallistua työtaisteluun olla aidosti uhattuna. Se, että työnantaja katsoo työtaistelun olevan aiemman, laittomaksi tuomitun työtaistelun jatkamista, voi kuitenkin myöhemmin osoittautua vääräksi.

Elinkeinoelämän Keskusliitto EK toteaa lausunnossaan, että hallituksen esityksen muotoilu, jonka mukaan nimenomaan työnantajan tulee antaa työntekijälle tieto työtaistelun lainvastaisuudesta, on ongelmallinen. Vaikka tieto työtaistelun lainvastaisuudesta onkin hyvityksen tuomitsemisen edellytys, ei ole olennaista, mitä kautta työntekijä on todistettavasti tiedon saanut.

Työ- ja elinkeinoministeriö ja oikeusministeriö:

Kun työnantaja vaatisi ehdotetun työsopimuslain 3 luvun 6 §:n nojalla työntekijältä hyvitystä, olisi normaalien todistustaakkanormien mukaisesti työnantajan velvollisuutena näyttää vaatimuksensa toteen. Tähän kuuluisi myös sen näyttäminen, että työnantaja on ilmoittanut hänelle tuomiosta. Käytännössä jo tämä lähtökohta edellyttää usein sitä, että ilmoitus tehdään kirjallisesti. Oikeusministeriö ei siksi pidä tarpeellisena sitä, että ehdotettuun pykälään lisättäisiin sanan ”kirjallisesti”. Lisäksi saattaa olla tilanteita, joissa kirjallisen ilmoituksen tekeminen työntekijälle on vaikeaa. Jos työnantaja katsoo voivansa antaa tiedon suullisesti, tällöin työnantaja ottaa riskin siitä, että ilmoituksen riitautuessa työnantaja ei pysty näyttämään toteen tehneensä ilmoitusta.

Edellä kerrotuin perustein myöskään työ- ja elinkeinoministeriö ei pidä tarpeellisena täsmentää työnantajan ilmoitusvelvollisuutta kirjallisen muodon vaatimuksella. Koska hyvitysseuraamuksen edellytyksenä on työntekijän tietoisuus tuomion lainvastaisuudesta, ilmoituksen tekeminen on työnantajan intressissä. Työntekijän suojelun näkökulmasta on perusteltua, että työnantajalla olisi velvollisuus informoida työntekijäänsä työnseisauksen lainvastaisuutta koskevasta tuomiosta. Velvollisuudesta ei arvioida aiheutuvan työnantajalle olennaista sääntelytaakkaa.

Työnseisauksen jatkamisen osalta oikeusministeriö toteaa, että useimmiten olisi lähtökohtaisesti selvää, milloin työntekijä jatkaa työtaistelua. Samassa yhteydessä kun työnantaja informoi työntekijää ratkaisusta, jolla

lakko on katsottu laittomaksi, työnantaja voisi tarpeen mukaan ilmoittaa töiden jatkamiseen liittyvistä käytännön järjestelyistä. Ellei työntekijä noudattaisi työnantajan määräyksiä tai ohjeita tai työpaikalla yleisesti noudatettuja käytäntöjä vaan jäisi niiden vastaisesti pois, hänen voitaisiin katsoa jatkaneen työtaistelua.

Työ- ja elinkeinoministeriö yhtyy oikeusministeriön edellä esittämiin näkemyksiin ja toteaa lisäksi, että työntekijän poissaolon peruste määräytyy lähtökohtaisesti aikaprioriteettiperiaatteen mukaisesti. Poissaolon katsotaan johtuvan ensiksi alkaneesta syystä. Jos esimerkiksi työntekijän sairausloma alkoi ennen työnseisauksen alkamisajankohtaa, sairauslomaa on pidettävä työntekijän poissaolon perusteena. Jos kyseinen sairausloma jatkuisi vielä työnseisauksen päättymisen jälkeen, poissaolon perusteena olisi sairausloma. Jos tämä sairauslomaan perustuva poissaolo lakkaisi työnseisauksen aikana, arvioitaisiin tilannetta jäljelle jäävän syyn perusteella eli osallistuiko työntekijä sairasloman jälkeen työhönsä palaamatta työnseisaukseen vai oliko poissaololle sairausloman päättymisen jälkeen jokin muu syy.

Kuten muissakin riidoissa, käytännössä saattaisi kuitenkin esiintyä vaikeita näyttötilanteita. Kaikkiin tilanteisiin soveltuvia yleisiä periaatteita ei voida etukäteen esittää, vaan yksittäistapaukset ratkeavat viime kädessä tuomioistuimessa esitettävän näytön varassa.

7 Työnantajan kuittausoikeus

Emeritusprofessori Niklas Bruun toteaa, että työnantajan tulkintaetuoikeus johtaa käytännössä siihen, että työnantaja yksipuolisesti voi toteuttaa 200 euron hyvitysvaatimuksensa kuittaamalla tämän summan työntekijälle maksettavasta palkasta tai palkoista. Kuittausoikeuden yleisten edellytysten mukaan sopimusosapuolen oikeus yksipuoliseen kuittaukseen edellyttää, että saatava on riidaton ja erääntynyt. Bruunin mukaan 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.

Työ- ja elinkeinoministeriö ja oikeusministeriö:

Ehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa (HE 12/2024 vp, s. 86) todetaan, että yleisten kuittausta koskevien periaatteiden mukaan työnantajalla ei ole kuitata hyvityssaatavaa, jos se on perusteeltaan riitainen. Velvoiteoikeudellisessa kirjallisuudessa on muun muassa ratkaisuihin KKO 1992:69 ja KKO 2007:25 viitaten esitetty erilaisia käsityksiä siitä, onko saatavan selvyys ja riidattomuus kuittauksen yleinen edellytys (ks. Olli Norros: Keskustelua kuittauksesta, Defensor Legis 4/2018; Janne Kaisto: Vastasaatavan selvyys/riidattomuus kuittauksen edellytyksenä, teoksessa Yksityisoikeus ja oikeuskulttuuri - Juhlajulkaisu Heikki Halila). Työoikeudessa kuittaukselle

on kuitenkin lainsäädännössäkin asetettu erityisiä edellytyksiä. Työnantajan on kuittauksen yleisten edellytysten lisäksi noudatettava työsopimuslain 2 luvun 17 §:ssä säädettyjä erityisiä edellytyksiä jättää kuittaamatta vastaava määrä kuin mitä ei saa ulosmitata. Kuittausoikeuden edellytykset ovat pakottavaa oikeutta, eikä niistä voida poiketa työntekijän vahingoksi (Tiitinen – Kröger 2012 s. 277-278).

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että työsuhteessa on edellä mainittujen yleisten ja työsopimuslain 2 luvun 17 §:ssä säädettyjen erityisten kuittausrajoitusten lisäksi annettava merkitystä työntekijän suojelulle työsuhteen heikompana osapuolena. Jos myöhemmin osoittautuu, että vastasaatava ei ollut oikea, työnantajan katsotaan laiminlyöneen palkanmaksuvelvollisuutensa. Siten lähtökohtana voidaan pitää, että työsuhteessa työnantajan kuittaukseen käyttämän vastasaatavan tulisi olla selvä ja riidaton.