OIKEUSMINISTERIÖ

VASTINE

Erityisasiantuntija Johannes Koskenniemi 2.4.2024

*Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle*

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

Oikeusministeriöltä on pyydetty välivastinetta lakivaliokunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle antamasta lausunnosta LaVL 8/2024 vp. Tämän johdosta oikeusministeriö esittää seuraavaa:

## 1 Yleistä

Oikeusministeriöllä on tätä lausuntoa laadittaessa ollut käytössään työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle annetut kirjalliset asiantuntijalausunnot, joissa käsitellään lakivaliokunnan lausunnossa käsiteltyjä kysymyksiä. Jäljempänä kommentoidaan lakivaliokunnan lausunnossa esitettyjä huomioita ja eräitä mainittuihin lausuntoihin sisältyviä muutosehdotuksia ja yksityiskohtaisia huomautuksia.

Lakivaliokunnassa on käsitelty erityisesti ehdotusta, jolla lisättäisiin työntekijälle velvoite maksaa työnantajalleen hyvitystä, mikäli hän jatkaisi työntekijäjärjestön toimeenpanemaa tuomioistuimen lainvastaiseksi toteamaa työnseisausta saatuaan tiedon tuomiosta, ja mainittuun ehdotukseen liittyviä oikeusturvanäkökohtia. Oikeusministeriö toteaa, että lakivaliokunnan lausunto on näiltä osin ja johtopäätöksiltään muutoinkin oikeusministeriön kannan mukainen.

## 2 Toimivaltainen tuomioistuin

Lakivaliokunta toteaa lausunnossaan tunnistavansa valiokuntakuulemisessa esiin nostetut huolet, jotka liittyvät siihen, että työrauha-asioita käsitellään tilanteesta riippuen työtuomioistuimessa tai yleisessä tuomioistuimessa ja jotka koskevat muun muassa mahdollista oikeuskäytännön eriytymistä ja resurssikysymyksiä. Lakivaliokunta on kuitenkin pitänyt esityksessä ehdotettua ratkaisumallia hyväksyttävänä mahdollisista epäkohdistaan huolimatta. Edelleen lakivaliokunta on pitänyt tärkeänä ratkaisumallin toimivuuden seuraamista ja tuonut esiin, että kysymystä toimivallanjaosta työelämän riita-asioissa olisi joka tapauksessa perusteltua ryhtyä jatkossa selvittämään kokonaisvaltaisesti.

Useissa asiantuntijalausunnoissa on kannatettu esityksestä poikkeavaa vaihtoehtoa, jossa joko ehdotetun työsopimuslain 3 luvun 6 §:n tai ehdotetun työriitalain 18 a §:n mukaiset asiat tai molemmat osoitettaisiin työtuomioistuimen ratkaistaviksi.

*Oikeusministeriö:*

Oikeusministeriö yhtyy lakivaliokunnan kantaan.

Kuten lakivaliokunnan lausunnostakin käy ilmi (s. 2), esitys työntekijän henkilökohtaisesta vastuusta laittoman kollektiivisen työtaistelun jatkamisesta perustuisi Suomen työoikeudessa uuteen periaatteeseen. Työntekijän hyvitysvastuuta koskeva ehdotettu työsopimuslain 3 luvun 6 § olisi uudenlainen seuraamus, jonka voi perustellusti nähdä luonteensa puolesta nostavan esiin kysymyksiä voimassaolevasta toimivaltajaosta työtuomioistuimen ja yleisten tuomioistuinten välillä.

Oikeusministeriö on puoltanut esityksen valmistelussa sitä, että tässä yhteydessä ei tehtäisi muutoksia yleisten tuomioistuinten ja työtuomioistuimen välisen työnjaon perusperiaatteisiin. 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 (esim. KKO 2011:70, kohdat 2-4).

Keskeisenä lähtökohtana työnjaossa 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. Toinen keskeinen lähtökohta on, 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.

Edellä mainitut kaksi lähtökohtaa johtavat siihen, että ilman erillissääntelyä yleinen tuomioistuin olisi toimivaltainen ratkaisemaan sekä ehdotetun työsopimuslain 3 luvun 6 §:ää että työriitalain 18 a §:ää koskevat asiat. Näin on myös hallituksen esityksessä ehdotettu. Työriitalain 18 a §:n osalta tämä perustuu siihen, että niissä olisi kysymys tilanteessa, jossa ei ole työehtosopimusta. Työsopimuslain 3 luvun 6 §:n tarkoittamissa tilanteissa olisi mahdollista, mutta ei välttämätöntä, että asianosaisilla olisi voimassa oleva työehtosopimus. Molempien säännösten kohdalla olisi joka tapauksessa järjestettävä muutoksenhakumahdollisuus, mikä olisi vastoin edellä mainittua peruslähtökohtaa.

Oikeusministeriö pitää kannatettavana sitä, että työtuomioistuimen ja yleisten tuomioistuinten välistä toimivaltajakoa selvitetään ja arvioidaan kokonaisuutena, jotta voidaan puuttua mahdollisiin epäselvyyksiin asiallisen toimivallan määräytymisessä. Tämäkin huomioon ottaen perusteltua on, että toimivaltajakoon ei ennen huolellista kokonaistarkastelua tehdä sellaisia erityissäännöksiä, jotka poikkeavat lainsäädännössä omaksutuista lähtökohdista ja monimutkaistavat sääntelyä.

Arvioitaessa mahdollisuuksia laajentaa työtuomioistuimen toimivaltaa pistemäisesti työ- ja virkaehtosopimuksia koskevien asioiden ulkopuolelle on joka tapauksessa otettava huomioon työtuomioistuimen erityispiirteet tuomioistuimena. 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 oikeuttaa tarkastelemaan muun muassa perustuslain takaamaa muutoksenhakuoikeutta työtuomioistuimessa eri tavoin kuin yleisissä tuomioistuimissa. Tältä kannalta tarkasteltuna on perusteltua pitäytyä siinä voimassa olevassa lainsäädännössä omaksutussa ratkaisussa, että 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 säätäminen työtuomioistuimen ratkaistavaksi olisi suuri periaatteellinen muutos, joka edellyttäisi sen tarkastelemista, voisiko ylipäätään olla perustuslain 21 §:n mukaista, että tällaisissa asioissa ei olisi muutoksenhakuoikeutta.

Asiantuntijalausunnoissa on ehdotettu, että esityksen mukaisessa työsopimuslain 3 luvun 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 ilmeisesti yleiseen tuomioistuimeen jäisivät joka tapauksessa työrauhavelvollisuuden ulkopuolella nostettavat ehdotettuun työsopimuslain 3 luvun 6

§:ään perustuvat hyvityskanteet. Toisin sanottuna ehdotettu ratkaisu jakaisi samanlaiset asiat kahteen eri tuomioistuimeen. Vaikka tätä pidettäisiinkin perusteltuna, joka tapauksessa olisi ratkaistava, miten muutoksenhakuoikeus taattaisiin niiden kanteiden osalta, jotka käsiteltäisiin työtuomioistuimessa. Muutoksenhakujärjestelmän rakentaminen työtuomioistuimeen olisi periaatteellisesti hyvin merkittävä ratkaisu, joka olisi ristiriidassa työtuomioistuimen edellä kuvatun luonteen kanssa ja jolla saattaisi olla kauaskantoisia vaikutuksia.

Muutoksenhaku hyvitysasioissa on asiantuntijalausunnoissa ehdotettu ohjattavan työtuomioistuimesta korkeimpaan oikeuteen valitusluvan kautta. Korkeinta oikeutta ei oikeusministeriön käsityksen mukaan ole tällaisesta ehdotuksesta kuultu. Lakivaliokunnan lausunnosta tarkemmin ilmenevin perusteluin voidaan pitää ensinnäkin tulkinnanvaraisena, olisiko tällainen järjestely yhteensopiva perustuslain 21 §:n 2 momentin kanssa. Toiseksi on kyseenalaista, olisiko se yhteensopiva korkeimman oikeuden perustuslaillisen ennakkopäätöstuomioistuintehtävän kanssa, koska tarve muutoksenhakumahdollisuudelle liittyy pikemminkin oikeusturvan takaamiseen liittyviin näkökulmiin eikä oikeuskäytännön ohjaamiseen. Kolmanneksi sitä voidaan pitää epätarkoituksenmukaisena, koska hyvitysasioissa olisi oletettavasti useimmiten kysymys näytön arvioimisesta, mikä edellyttää pääsääntöisesti suullisen käsittelyn toimittamista. Tällöin korkeimman oikeuden olisi otettava suullista näyttöä vastaan vähintään viiden oikeusneuvoksen kokoonpanossa, mikä ei olisi tarkoituksenmukaista oikeuslaitoksen resurssien käyttämistä.

Sinänsä oikeusministeriö tunnistaa asiantuntijalausunnoissa esiin nostetun huolen työriita-asioiden oikeuskäytännön eriytymisestä. Kysymys on kuitenkin yleisemmästä työoikeudellisia asioita koskevasta kysymyksestä, joka perustuu tuomioistuinlinjoja koskevaan sääntelyyn ja johon voidaan tarvittaessa puuttua viime kädessä ylimääräisen muutoksenhaun keinoin (ks. esim. KKO 2020:77). Työtuomioistuin samoin kuin korkein oikeus julkaisevat ratkaisunsa, mikä mahdollistaa oikeutta ja oikeusvarmuutta kehittävän dialogin tuomioistuinten välillä.

Näillä perustein oikeusministeriö ei puolla ehdotusta siitä, että ehdotetun työsopimuslain 3 luvun 6 §:n tai ehdotetun työriitalain 18 a §:n mukaisten asioiden säädettäisiin kuuluvan työtuomioistuimen toimivaltaan.

## 3 Oikeudenkäyntikynnys ja –kustannukset

Lakivaliokunnan lausunnossa (s. 8) on todettu, että oikeudenkäyntikuluriskiin ja prosessikynnykseen liittyvät seikat ovat yleisempi ja laajempi ongelma, johon valiokunta on aiemminkin kiinnittänyt huomiota (ks. LaVM 23/2022 vp).

Asiantuntijalausunnoissa on katsottu, että työntekijän oikeusturvatakeet eivät ole riittäviä tilanteessa, jossa työnantaja vaatii häneltä hyvitystä laittoman lakon jatkamisesta. Lisäksi on katsottu, ettei työnantajan kuittausoikeus ole vastaus ongelmaan, koska työnantaja voi uhata nostamalla kanteen, ellei työntekijä anna kuittaukseen suostumusta.

*Oikeusministeriö:*

Esityksen lähtökohta on se, että viime kädessä riippumaton tuomioistuin ratkaisee kysymyksen siitä, onko työntekijä velvollinen maksamaan työnantajalle hyvitystä. Jos asianosaisilla ei ole riitaa kysymyksestä, sitä ei tarvitsisi viedä tuomioistuimen ratkaistavaksi. Tällaisessa tilanteessa työnantaja voisi esimerkiksi työntekijän suostumuksella kuitata saatavan palkasta.

Jos kysymyksestä on riitaa, periaatteessa kumpi tahansa asianosainen voi saattaa sen tuomioistuimen ratkaistavaksi, työnantaja velkomuskanteella ja työntekijä vahvistuskanteella. Oikeusturvajärjestely on tavanomainen, eikä sille näyttäisi perustuslain 21 §:n valossa olevan yksinkertaisia ja toteuttamiskelpoisia vaihtoehtoja. Sitä kohtaan on kuitenkin esitetty kritiikkiä lähinnä sillä perusteella, että oikeudenkäynnistä voi aiheutua kustannuksia, joiden riski käytännössä estää työntekijää lähtökohtaisesti heikompana asianosaisena riitauttamasta asiaa tuomioistuimessa.

Oikeusministeriö huomauttaa, että kysymys on laajemmasta ongelmasta. 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). Tuomioistuinmenettelyä tulisikin yleisesti edelleen kehittää niin, että oikeudenkäyntikynnys laskisi. Selvänä voidaan pitää, ettei tämänkaltaisia asioita varten ole tarkoituksenmukaista säätää mitään erillistä tuomioistuinmenettelyä.

Oikeudenkäyntikuluriskissä on kysymys siitä, että lähtökohtaisesti asiansa tuomioistuimessa voittaneella on oikeus saada vastapuoleltaan korvaus oikeudenkäyntikuluistaan (OK 21:1). Työntekijän kannalta tämä pääsääntö tarkoittaa toisaalta sitä, että hänen voittaessaan asian sen käsittelystä ei pitäisi aiheutua hänelle kustannuksia. Riskinä on asian häviäminen, jolloin työnantajan kohtuulliset oikeudenkäyntikulut tulisivat lähtökohtaisesti työntekijän korvattavaksi. Tältä osin oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen lakivaliokunnan lausunnossakin mainittuun seikkaan, että työntekijän oikeudenkäyntikuluriskiä tällaisessa tilanteessa vähentää oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 8 b §, joka mahdollistaa kulujen kohtuullistamisen tällaisessa asiassa, jos työntekijä häviää asiansa. 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).

## 4 Yhdistysoikeudelliset sanktiot

Lakivaliokunnan lausunnossa (s. 11) on todettu, että yhdistysoikeudelliset sanktiot kuten yhdistyksestä erottaminen eivät voi vallitsevan oikeuskirjallisuuden kannan mukaan perustua siihen, ettei jäsen osallistu laittomaan työtaisteluun.

Asiantuntijalausunnoissa on vastustettu yksittäisen työntekijän hyvitysvastuuta sillä perusteella, että työntekijällä on riski joutua työntekijäliiton puolelta yhdistysoikeudellisten sanktioiden kohteeksi.

*Oikeusministeriö:*

Oikeusministeriö yhtyy lakivaliokunnan lausunnossa esitettyyn.

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.