

Lagutskottet

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om kollektivavtal och lagen om medling i arbetstvister och till lagar som har samband med dem

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om kollektivavtal och lagen om medling i arbetstvister och till lagar som har samband med dem (RP 12/2024 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Katariina Jämsén, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Johannes Koskeniemi, justitieministeriet
- tingsdomare Riitta Kiiski, Helsingfors tingsrätt
- arbetsdomstolsråd Outi Anttila, arbetsdomstolen
- chef för juridiska ärenden Markus Äimälä, Finlands näringsliv rf
- arbetsmarknadschef Rami Lindström, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- professor (emeritus) Niklas Bruun
- emeritusprofessor i arbetsrätt Seppo Koskinen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Södra Finlands rättshjäps- och intressebevakningsdistrikt
- Finlands Advokatförbund.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Regeringen föreslår ändringar i lagen om kollektivavtal, lagen om medling i arbetstvister (nedan även arbetstvistlagen), arbetsavtalslagen, lagen om sjöarbetsavtal, lagen om statens tjänstekollektivavtal, lagen om kommunernas och välfärdsområdenas tjänstekollektivavtal och statstjänstemannalagen.

Utlåtande LaUU 8/2024 rd

De viktigaste reformerna i propositionen gäller villkoren för sympatiaktioner och den maximala längden på politiska arbetskonflikter. I propositionen föreslås det också att påföljderna för en arbetstagarorganisation eller arbetsgivare som agerar lagstridigt effektiviseras bland annat genom att höja beloppet för den plikt som ingår i lagen om kollektivavtal jämfört med nuläget. Också i lagen om medling i arbetstvister föreslås det på motsvarande sätt som i lagen om kollektivavtal bestämmelser om en gottgörelse som gäller oproportionella sympatiaktioner eller politiska arbetskonflikter som överskrider maximitiden i arbete när det inte råder fredsplikt.

Enligt propositionen fogas till arbetsavtalslagen (lagförslag 3) och lagen om sjöarbetsavtal (lagförslag 4) också bestämmelser där det sägs att om en domstol genom en dom har förklarat att en arbetsinställelse som verkställts av en arbetstagarförening är lagstridig, och en arbetstagare fortsätter med arbetsinställelsen även efter att ha blivit underrättad om domen av sin arbetsgivare, är arbetstagaren skyldig att betala 200 euro i kompensation till arbetsgivaren. Rätten till kompensation förutsätter inte att domen har vunnit laga kraft.

Lagutskottet fokuserar i sitt utlåtande på att med avseende på sitt eget ansvarsområde bedöma ovannämnda bestämmelser om arbetstagarens kompensationsskyldighet, särskilt i fråga om rättsskydd, behörig domstol och andra aspekter som hänför sig till lagutskottets ansvarsområde, i synnerhet processuella aspekter. Utskottet har också bedömt vissa andra frågor som har samband med forum för konfliktfrågor och med utskottets ansvarsområde. Lagutskottet konstaterar att propositionen också granskas av grundlagsutskottet, vars eventuella kommentarer arbetslivs- och jämställdhetsutskottet, som är betänkan-deutschott, naturligtvis bör beakta också i fråga om de omständigheter som lagutskottet behandlar.

Propositionen och den föreslagna nya 6 § i 3 kap. i arbetsavtalslagen utgår från att utöver en fackorganisation kan också en enskild arbetstagare bli ekonomiskt ansvarig för en arbetskonflikt vars fortsättande har beslutats av en facklig organisation. Enligt utredning till utskottet är detta en helt ny princip i arbetsrätten i Finland. Tidigare har man i Finland utgått från att det åligger en facklig organisation att svara för arbetsfreden och följderna av brott mot den, medan arbetstagaren utan personlig ekonomisk risk kan följa organisationens beslut att inleda en arbetskonflikt. I enlighet med det som sägs ovan koncentrerar sig lagutskottet på frågor inom sitt eget ansvarsområde i fråga om bland annat rättssäkerhet och behörig domstol i anslutning till den föreslagna bestämmelsen. Lagutskottet anser att det ankommer på arbets- och jämställdhetsutskottet, som är betänkan-deutschott, att bedöma hur den föreslagna nya principen lämpar sig för det arbetsrättsliga systemet i Finland som helhet.

Behörig domstol

I enlighet med det som sägs ovan föreslås det att det till 3 kap. i arbetsavtalslagen fogas en ny 6 §, där det sägs att om en domstol genom en dom har förklarat att en arbetsinställelse som verkställts av en arbetstagarförening är lagstridig, och en arbetstagare fortsätter med arbetsinställelsen även efter att ha blivit underrättad om domen av sin arbetsgivare, är arbetstagaren skyldig att betala 200 euro i kompensation till arbetsgivaren. Rätten till kompensation förutsätter inte att domen har vunnit laga kraft. Den nya 6 § gäller endast arbetsinställelse som har verkställts av en arbetstagarförening. Som det framgår av motiveringen tillämpas paragrafen inte när stridsåtgärder vidtas utan medverkan av en arbetstagarförening till exempel av en enskild arbetstagare.

Utlåtande LaUU 8/2024 rd

I motiveringen till paragrafen (RP, s. 85) konstateras det att om grunden för kompensationen är klar och ostridig, kan arbetstagaren antingen betala kompensationen till sin arbetsgivare eller så kan arbetsgivaren kvitta plikten från lönen, om villkoren för kvittning uppfylls. Om arbetstagaren anser att arbetsgivaren inte har rätt till kompensationen, har arbetsgivaren möjlighet att väcka fordringstalan i allmän domstol, det vill säga tingsrätten.

Inom det organiserade fältet behandlas samma ärende med så kallad fortsatt arbetsfred i fråga om arbetstagarföreningens ansvar vid arbetsdomstolen när det råder fredsplikt. Sakkunniga har framfört att det inte är motiverat att behandla ärendena på olika domstolslinjer på det sätt som anges ovan. Detta har ansetts medföra extra kostnader för alla parter. Vid utfrågningen har det också framförts att modellen inte heller är motiverad med tanke på användningen av domstolarnas resurser.

I anslutning till det som sägs ovan har vissa sakkunniga föreslagit att de ärenden som avses i den föreslagna 6 § i 3 kap. i arbetsavtalslagen ska behandlas i arbetsdomstolen så att ett arbetsgivarförbund som är part i kollektivavtalet i sin talan mot arbetstagarföreningen också av enskilda arbetstagare kan avkräva en kompensationspåföljd på 200 euro som ska betalas till medlemsföretagen, som utöver arbetstagarföreningen är svarande i ärendet. Eftersom arbetsdomstolens domar inte får överklagas, har det vid sakkunnighörandet i anslutning till detta framförts en möjlighet att till den del det är fråga om arbetstagarnas ersättningsansvar söka ändring i arbetsdomstolens dom genom besvär hos högsta domstolen och att besvärstillstånd ska begäras hos högsta domstolen. Det förslag som lyftes fram vid sakkunnighörandet avviker från det som föreslås i propositionen så att vägen till högsta domstolen i fråga om enskilda arbetstagare går via arbetsdomstolen, däremot inte via tingsrätten och hovrätten. Sakkunniga har framfört att detta sparar både parternas kostnader och offentliga medel och också möjliggör en effektiv och högklassig behandling av ärenden vid en domstol som är specialiserad på arbetsfredsfrågor.

Det föreslås att det till lagen om medling i arbetstvister fogas bland annat nya 8 a, 8 b och 18 a § som gäller begränsningar i en sympatiaktion och en arbetskonsflikt som riktar sig mot det politiska beslutsfattandet i situationer som inte omfattas av arbetsfreden samt en kompensationspåföljd i anslutning till dem. Rätt att yrka på kompensation har den arbetsgivare eller arbetstagare som drabbats av arbetskonsflikten. Talan om kompensation ska väckas vid tingsrätten och på kompensationsbeloppet tillämpas samma principer som när plikt för en arbetskonsflikt som genomförts under rådande fredsplikt bestäms vid arbetsdomstolen. Kompensation döms ut av den som har verkställt en arbetskonsflikt, i praktiken är det oftast fråga om en arbetstagarförening (se RP, s. 83).

Arbetsgivaren kan dessutom i situationer som inte omfattas av skyldigheten att iaktta arbetsfred vid tingsrätten väcka fordringstalan mot en enskild arbetstagare, om arbetstagaren på det sätt som avses i den föreslagna 6 § i 3 kap. i arbetsavtalslagen fortsätter den arbetsinställelse som tingsrätten anser strida mot arbetstvistlagen. Rätten till kompensation förutsätter inte att domen har vunnit laga kraft.

I anslutning till ovan nämnda situationer som inte omfattas av arbetsfreden har vissa sakkunniga ansett att det med tanke på en enhetlig rättspraxis är motiverat att behandla alla arbetsfredsärenden vid en domstol som specialiserat sig på dessa frågor, det vill säga arbetsdomstolen. Sakkun-

Utlåtande LaUU 8/2024 rd

niga har framfört att den modell som nu föreslås i propositionen medför en risk för att rättspraxis differentieras och rättssäkerheten försämrats. I anslutning till det som sägs ovan har sakkunniga framfört att om rättsligt forum i fråga om de kompensationer som avses i 3 kap. 6 § i arbetsavtalslagen och som tillämpas under tiden för fredsplikt med avvikelse från propositionen är arbetsdomstolen, och arbetsdomstolen på det sätt som anges ovan ska ge möjlighet att söka ändring i högsta domstolen, är det motiverat att också de ovan avsedda arbetsfredsärenden som behandlas utanför fredsplikt behandlas i arbetsdomstolen.

Sakkunniga har också allmänt framfört att bestämmelserna om behörighetsfördelningen vid konflikter i arbetslivet redan i flera årtionden har varit mångtydiga och ansett att frågan om behörighetsfördelningen i tvistemål i arbetslivet bör utredas på ett övergripande sätt med målet att skapa ett tydligare, effektivare och bättre system.

Enligt den utredning som utskottet fått från arbets- och näringsministeriet och justitieministeriet (nedan ministerierna) är det motiverat att behörighetsfördelningen mellan arbetsdomstolen och de allmänna domstolarna utreds och bedöms som en helhet för att man ska kunna ingripa i eventuella oklarheter när behörigheten i sak bestäms. Även med beaktande av detta finns det enligt ministerierna ingen anledning att ändra behörighetsbestämmelserna i den gällande lagstiftningen genom de aktuella lagförslagen. Utgångspunkten för fördelningen av behörigheten i sak är att arbetsdomstolen är en specialdomstol, som är behörig att handlägga och avgöra de ärenden som särskilt ålagts den, och att övriga ärenden ankommer på allmänna domstolar. Det är motiverat att det i detta sammanhang inte skapas särskilda bestämmelser om behörighetsfördelningen som avviker från de utgångspunkter som tillämpas i lagstiftningen. Enligt ministerierna har det inte varit möjligt eller ändamålsenligt att inleda ett mer omfattande utredningsarbete vid beredningen av dessa lagändringar.

Enligt ministerierna är utgångspunkten dels att arbetsdomstolen behandlar och avgör tvister som gäller kollektivavtal och tjänstekollektivavtal, vilket framgår av 1 § 1 mom. i lagen om rättegång i arbetsdomstolen. Tvistemål som avses i 18 a § i den föreslagna lagen om arbetstvister hör inte till tillämpningsområdet för den bestämmelsen, eftersom det i dem är fråga om en situation där det inte finns något kollektivavtal. Om det föreskrivs att de ska avgöras av arbetsdomstolen, ska arbetsdomstolens behörighet således utvidgas punktvis.

En annan central utgångspunkt kan enligt ministerierna anses vara att ändring i arbetsdomstolens avgöranden inte kan sökas genom ordinarie ändringssökande hos allmänna domstolar. Enligt 36 § i lagen om rättegång i arbetsdomstolen är arbetsdomstolens dom slutlig. Detta har enligt ministeriernas uppfattning bland annat syftat till att stärka ställningen för arbetsdomstolen och dess avgöranden ställning i ärenden som hör till arbetsdomstolens behörighet.

I grundlagsutskottets utlåtandep Praxis (GrUU 14/2016 rd) har arbetsdomstolen betecknats som ett slags permanent skiljedomstol som behandlar rättigheter och skyldigheter baserade på systemet med arbets- och tjänstekollektivavtal. Enligt ministeriernas uppfattning berättigar denna utgångspunkt till att bland annat granska den grundlagsfästa rätten att söka ändring på ett annat sätt än i allmänna domstolar. Ur denna synvinkel utgör arbets- eller tjänstekollektivavtalet ett absolut villkor för arbetsdomstolens behörighet. I ärenden enligt 8 a och 8 b § i arbetstvistlagen är det fråga

Utlåtande LaUU 8/2024 rd

om situationer där det inte finns något gällande kollektivavtal, vilket innebär principiellt betydande avvikelser från de ovan nämnda utgångspunkterna om ärendena hänsköts till arbetsdomstolen.

I sig skulle det vara möjligt att föreskriva att de ärenden som avses i den föreslagna 6 § i 3 kap. i arbetsavtalslagen ska behandlas i arbetsdomstolen så att ett arbetsgivarförbund som är part i kollektivavtalet i sin talan mot arbetstagarföreningen också av enskilda arbetstagare kan avkräva en kompensationspåföljd på 200 euro att betalas till medlemsföretagen, som utöver arbetstagarföreningen är svarande i ärendet. Det kräver dock ett avgörande av frågan om att garantera rätt att överklaga.

Bestämmelserna om överklagande är relevanta med avseende på 21 § i grundlagen. Med stöd av 1 § 1 mom. i den lagen har var och en bland annat rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol som är behörig enligt lag. Rätten att söka ändring är en grundlagsenlig huvudregel som det å andra sidan är möjligt att genom lag föreskriva om smärre undantag från (se t.ex. GrUU 33/2012 rd).

Ministerierna anser därför att parterna bör ha rätt att söka ändring i en dom genom vilken ett yrkande på kompensation enligt 3 kap. 6 § i arbetsavtalslagen avgörs. Hänvisandet av ärenden som gäller kompensation till arbetsdomstolen förutsätter således bestämmelser om rätten att söka ändring. I praktiken skulle det endast vara fråga om allmänna domstolar. Detta är en principiellt betydelsefull och eventuellt långtgående lösning som inte kan anses motiverad innan behörighetsfrågorna utreds i större utsträckning. Lösningen skulle dessutom vara inkonsekvent med 7 § i lagen om kollektivavtal, enligt vilken en arbetstagare som är bunden av kollektivavtalet kan dömas att betala plikt på högst 230 euro för ett medvetet brott mot bestämmelserna i kollektivavtalet. I överensstämmelse med beskrivningen ovan har arbetstagaren inte rätt att överklaga avgörandet. Om så skulle ske, finns det skäl att i större utsträckning utreda i vilken mån rätten att söka ändring borde utsträckas också till andra ärenden som behandlas vid arbetsdomstolen. Också detta bör göras som en del av en mer omfattande övergripande granskning och inte som enskilda lagändringar.

Enligt uppgift från ministerierna kan det dessutom anses lämna rum för tolkning huruvida rätten att söka ändring i högsta domstolen genom besvärstillstånd är förenlig med 21 § 2 mom. i grundlagen. Bestämmelser om grunderna för besvärstillstånd hos högsta domstolen finns i 30 kap. 3 § 1 mom. i rättegångsbalken. Det är värt att notera att ett besvärstillstånd alltid är fakultativt ("kan beviljas") och att grunden för besvärstillstånd inte är att det finns anledning att betvivla utgången av det överklagade avgörandet. Högsta domstolen är en prejudikatdomstol och i praktiken är den vanligaste grunden för besvärstillstånd en prejudikatgrund. I kompensationsärenden hänför sig behovet av ändringssökande däremot snarare till aspekter som hänför sig till rättsskyddet och inte till att styra rättspraxis. Vid behandlingen av besvär i tviste- och ansökningsärenden samt marknadsrättsliga ärenden som kräver besvärstillstånd i högsta domstolen har grundlagsutskottet fäst vikt vid att högsta domstolen kan bevilja besvärstillstånd dels på prejudikatsgrunden, dels på den grunden att det finns andra vägande skäl, och konstaterat att det med tanke på tryggheten av rätts-säkerheten kan finnas ett särskilt behov av att bedöma denna grund i dessa ärenden (GrUU 33/2012 rd). Enligt ministerierna kan det i praktiken anses uteslutet att det finns vägande skäl för att bevilja besvärstillstånd i ett krav på kompensation till beloppet 200 euro.

Utlåtande LaUU 8/2024 rd

Det bör dessutom noteras att det i sådana kompensationsärenden enligt 3 kap. 6 § i den föreslagna arbetsavtalslagen som går vidare till allmän domstol oftast är fråga om bedömning av bevisning, vilket i regel förutsätter muntlig förhandling. Inte heller på denna grund lämpar de sig för högsta domstolens avgörande som första besvärshöjstans med beaktande av att högsta domstolen 2021–2022 har hållit sammanlagt 12 muntliga förhandlingar.

Ministerierna anser att om rätten att söka ändring i högsta domstolen genom besvärstillstånd inte är förenlig med 21 § 2 mom. i grundlagen, bör det antingen föreskrivas att ändringssökande i kompensationsärenden i högsta domstolen inte kräver besvärstillstånd eller att ändring i arbetsdomstolens dom i dessa ärenden får sökas hos hovrätten. Båda lösningarna bör enligt ministerierna anses vara otillfredsställande.

Enligt uppgift från ministerierna bör det dessutom noteras att rätten att yrka på den föreslagna kompensationen enligt 3 kap. 6 § i arbetsavtalslagen gäller också icke-organiserade arbetsgivare och arbetsgivare som inte är part i ett företagsspecifikt kollektivavtal. I en arbetsinställelse som en arbetstagarförening verkställer kan även icke-organiserade arbetstagare delta. Enligt 12 § i lagen om arbetsdomstolen har en förening eller arbetsgivare som är part i kollektivavtalet primär rätt att väcka talan vid arbetsdomstolen. På motsvarande sätt är parterna i kollektivavtalet också svarande vid arbetsdomstolen.

Ett gottgörelseärende ska således i vilket fall som helst behandlas i en allmän domstol, om kändan eller svaranden är en icke-organiserad arbetsgivare eller arbetstagare eller en sådan arbetsgivare som inte är part i ett kollektivavtal. Enligt en utredning från ministerierna skulle icke-organiserade och organiserade arbetsgivare och arbetstagare utan fog särbehandlas om behandlingen av yrkanden på kompensation enbart anvisas till arbetsdomstolens behörighet. Enligt ministerierna är enskilda ändringar i den talerätt som baserar sig på lagen om arbetsdomstolen dock inte ändamålsenliga, utan de bör göras utifrån en mer omfattande övergripande granskning.

Enligt utredning till utskottet understöder ministerierna inte de ändringsförslag som lyfts fram vid utskottets sakkunnigutfrågning.

I ljuset av det som sägs ovan och inkommen utredning konstaterar lagutskottet att utskottet identifierar de farhågor som lyftes fram vid utskottets utfrågning om att arbetsfredsärenden beroende på situationen behandlas i arbetsdomstolen eller allmän domstol, och som bland annat gäller eventuell differentiering av rättspraxis och resursfrågor. I synnerhet utifrån den utredning som fått från ministerierna anser lagutskottet dock att den lösningsmodell som föreslås i propositionen och som gäller behöriga domstolar kan godkännas i detta sammanhang trots eventuella missförhållanden, eftersom en annan lösningsmodell förutsätter en betydligt mer omfattande utredning och bedömning av behörighetsfördelningen i tvistemål i arbetslivet och anknytande frågor. Lagutskottet anser dock att det är viktigt att följa hur den aktuella reformen fungerar särskilt i fråga om frågor som gäller den behöriga domstolen och att vid behov vidta åtgärder för att se över regleringen. Lagutskottet anser också att det i vilket fall som helst är motiverat att i fortsättningen utreda frågan om behörighetsfördelningen i tvistemål i arbetslivet på ett övergripande sätt.

Utlåtande LaUU 8/2024 rd

Rättskraft och rätten att höras

När det gäller den nya 3 kap. 6 § i arbetsavtalslagen, dvs. bestämmelserna om arbetstagarens ansvar för kompensation, har sakkunniga lyft fram principen om hörande och att en enskild arbetstagare inte i något skede under olika processer kan uttala sig om de ursprungliga stridsåtgärdernas laglighet eller bestrida domstolens ställningstagande om åtgärdernas laglighet, även om han eller hon på grundval av sitt förfarande kan dömas till kompensationsansvar. Sakkunniga har också fäst uppmärksamhet vid frågor som gäller rättsverkningarna. Genom propositionen skapas i strid med huvudregeln ett system där domen får en positiv rättskraft som når längre än till parterna — domen är alltså bindande när ett så kallat fortsatt arbetsfredsärende behandlas vid en allmän domstol där svaranden är en enskild arbetstagare. Det har också fästs uppmärksamhet vid att också en icke lagakraftvunnen dom i vissa fall kan få rättskraft i det system som föreslås i propositionen.

Utifrån inkommen utredning påpekar utskottet att den kontradiktoriska principen, det vill säga principen om hörande av motparten, är en central processprincip. Enligt den traditionella definitionen får ett mål inte avgöras förrän parterna har hörts, det vill säga de har getts tillfälle att föra talan och besvara varandras framställningar.

Den kontradiktoriska principen skulle utgöra ett hinder för att en arbetstagare döms till kompensation utan att höras. Om arbetstagarens kompensationsansvar direkt grundar sig på olaglig arbetsinställelse, är det med stöd av principen nödvändigt att höra arbetstagarna om arbetsinställelsens olaglighet. Det arbetstagaransvar som föreslås i propositionen baserar sig dock inte på denna så kallade dom i första instans, utan på att arbetstagaren efter att ha fått kännedom om domen fortsätter ett förfarande som domstolen har ansett vara olagligt. Ansvar följer således inte av domen i första instans, utan av arbetstagarens förfarande därefter. Den föreslagna bestämmelsen kan anses ställa upp eller stärka en norm enligt vilken en arbetsinställelse som betraktas som olaglig inte får fortsättas. Redan nu avgörs frågan om olaglig arbetsinställelse i arbetsdomstolen utan att arbetstagarna hörs, vilket de föreslagna ändringarna inte påverkar.

När det gäller rättskraften konstaterar lagutskottet att den föreslagna regleringen avviker från den allmänna utgångspunkten att endast en lagakraftvunnen dom kan ha rättskraft. Enligt erhållen utredning finns det dock undantag till denna regel, till exempel vid jämkning av straff med stöd av 7 kap. 6 § i strafflagen ska också domar som inte vunnit laga kraft beaktas (RP 48/1997 rd, s. 7). Det är också exceptionellt att rättsverkningarna sträcker sig utanför parterna i första instans, även om Finlands rättsordning enligt utredning till utskottet sedan gammalt känner till flera sådana situationer. Enligt uppgift kan det läggas fram goda grunder för båda undantagen.

Processekonomiska skäl talar för att den lösning som gavs i första instans om olaglig arbetsinställelse är bindande i ett senare domstolsförfarande. Om lagenligheten för en arbetsinställelse prövas på nytt i samband med compensationstalan, medför detta omfattande kostnader för parterna, som i sista hand ska betalas av den som förlorar rättegången. Detta skulle skapa en risk för motstridiga domar, vilket skulle minska rättssäkerheten. Dessutom skulle flera lösningar på samma fråga tära på domstolsväsendets resurser.

Utlåtande LaUU 8/2024 rd

Enligt utredning till utskottet finns det inget hinder för att en dom som meddelats i första instans ska vara bindande för arbetstagaren. Ett sådant undantag kan motiveras med sakens natur. Även om det inte finns något sådant materiellrättsligt beroende mellan arbetstagaren och arbetstagarföreningen på vilket rättskraftsbindning kan grundas, är arbetstagaren i dessa situationer sannolikt i allmänhet medlem i arbetstagarföreningen. Föreningen ska på normalt sätt delta i första instans. Även om föreningen inte företräder arbetstagaren, är arbetstagarföreningens syfte att främja arbetstagarnas intressen. Rättskraftsbindningen i sig medför inte något annat för arbetstagaren än att han eller hon inte får fortsätta en arbetsinställelse som betraktas som olaglig.

Utifrån inkommen utredning och det som sägs ovan anser lagutskottet att de lösningar som valts i propositionen i fråga om rättsverkningarna av en dom som meddelats i första instans i sådana situationer som avses i 3 kap. 6 § i arbetsavtalslagen är motiverade i detta sammanhang.

Tröskeln till en rättsprocess och kostnader

När det gäller den nya 3 kap. 6 § i arbetsavtalslagen, alltså bestämmelserna om arbetstagarens ansvar för kompensation, har sakkunniga i anslutning till rättsskyddsfrågor också fäst uppmärksamhet vid risken för rättegångskostnader och till denna del lyft fram till exempel situationer där arbetsgivaren kvittat en kompensation på 200 euro utan arbetstagarens samtycke.

Lagutskottet konstaterar att omständigheterna kring risken för rättegångskostnader och process-tröskeln också är ett mer allmänt och omfattande problem som utskottet även tidigare har fäst uppmärksamhet vid (se LaUB 23/2022 rd). Riksdagen har också på förslag av lagutskottet godkänt ett uttalande (RSv 240/2022 rd) enligt vilket riksdagen förutsätter att regeringen i syfte att öka tillgången till rättslig prövning skyndsamt vidtar nya lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att sänka rättegångskostnaderna och tröskeln för att inleda process i tvistemål och utreder åtgärder för att stödja de ekonomiska möjligheterna för parter i tvistemål att stå för rättegångskostnaderna.

Det är klart att en obehörig kvittning från arbetsgivaren överför prövningen av om talan ska väckas till arbetstagaren. Situationen avviker dock inte till denna del från den om arbetsgivaren av någon annan orsak försummar sin skyldighet att betala lön. I sådana situationer kan arbetstagaren också ha tillgång till andra rättsmedel än att väcka talan (se t.ex. TT 1988–142).

Lagutskottet påpekar att arbetstagarens risk för rättegångskostnader i en sådan situation minskar genom 21 kap. 8 b § i rättegångsbalken, som gör det möjligt att jämka kostnaderna i ett sådant ärende om arbetstagaren förlorar sitt ärende. Enligt bestämmelsen ska domstolen på tjänstens vägnar sänka beloppet av de rättegångskostnader som en part ska dömas att betala, om det, med beaktande av de omständigheter som lett till rättegång, parternas ställning och sakens betydelse, bedömt som en helhet vore oskäligt att förplikta parten att ersätta motpartens rättegångskostnader. Paragrafen förpliktar domstolen att beakta parternas ekonomiska ställning vid prövningen av skyldigheten att ersätta rättegångskostnaderna. Enligt utredning till utskottet har paragrafen redan före reformen 2022 tillämpats i vissa situationer så att skyldigheten för en arbetstagare som förlorat sitt ärende att ersätta arbetsgivarens rättegångskostnader antingen har slopats helt eller åtminstone sänkts (HD 2004:23, RP 201/2022 rd, s. 8).

Utlåtande LaUU 8/2024 rd

Arbetsgivarens kvittningsrätt

Sakkunniga har i anslutning till arbetsgivarens kvittningsrätt framfört att arbetsgivarens i finsk arbetsrätt erkända tolkningsföretråde i praktiken leder till att arbetsgivaren ensidigt kan genomföra sitt krav på kompensation på 200 euro genom att kvitta detta belopp mot den lön eller de löner som betalas till arbetstagaren. I anslutning till detta har det också framförts en bedömning av att inget hindrar arbetsgivaren från att kvitta 200 euro också i en situation där arbetstagaren har bestritt fordran till exempel på grund av att arbetstagaren inte har informerats om att en arbetskonflikt är olaglig.

Lagutskottet noterar i fråga om det som sägs ovan att enligt propositionsmotiven (RP, s. 85) har arbetsgivaren enligt de allmänna principerna för kvittning inte rätt att kvitta en fordran som gäller en kompensation om den till grunderna är stridig. Enligt uppgift från ministerierna har det i den obligationsrättsliga litteraturen bland annat hänvisats till avgörandena HD 1992:69 och HD 2007:25 och framförts olika uppfattningar om huruvida fordrans klarhet och ostridighet är en allmän förutsättning för kvittning. I arbetsrätten har det dock också i lagstiftningen uppställt särskilda förutsättningar för kvittning. Arbetsgivaren ska utöver de allmänna förutsättningarna för kvittning iakttä de särskilda förutsättningarna enligt 2 kap. 17 § i arbetsavtalslagen för att inte kvitta ett belopp som motsvarar det som inte får utmätas. Förutsättningarna för kvittningsrätt är tvingande rätt, och avvikelse från dem kan inte göras till arbetstagarens nackdel.

Enligt utredning till utskottet ska det i ett anställningsförhållande utöver de ovan nämnda allmänna kvittningsbegränsningarna och de särskilda kvittningsbegränsningarna i 2 kap. 17 § i arbetsavtalslagen också tillmätas betydelse för arbetstagarens skydd som den svagare parten i anställningsförhållandet. Om det senare visar sig att motfordran inte var korrekt, anses arbetsgivaren ha försummat sin skyldighet att betala lön. Utgångspunkten kan således enligt uppgift anses vara att den motfordran som arbetsgivaren använder i anställningsförhållandet för kvittning ska vara klar och ostridig.

Den risk för rättegångskostnader som hänför sig till kvittningssituationer har lagutskottet behandlat ovan i avsnittet om tröskeln till en rättsprocess och kostnader.

Arbetsgivarens delgivningssätt och fortsatt arbetsinställelse

Enligt den nya 3 kap. 6 § i arbetsavtalslagen, således bestämmelsen om arbetstagarens kompensationsansvar, är en förutsättning för kompensationsansvaret att arbetsgivaren har underrättat arbetstagaren om en dom genom vilken en arbetsinställelse har konstaterats vara lagstridig. För att det för en arbetstagare ska uppstå skyldighet att betala kompensation till sin arbetsgivare, ska arbetstagaren vara medveten om det avgörande domstolen har meddelat, framgår det av specialmotiveringen till paragrafen (RP, s. 85). Arbetsgivaren ska informera arbetstagaren om domen och dess innehåll. Det är motiverat att arbetsgivaren ska meddela skriftligt om domen. Om arbetsgivaren inte har informerat sin arbetstagare eller har gjort det bristfälligt, är arbetstagaren inte skyldig att betala kompensation.

Vid utfrågningen i lagutskottet framfördes å andra sidan att bestämmelser om den skriftliga formen för arbetsgivarens anmälan bör utfärdas i lag. Å andra sidan har det framförts en åsikt om att

Utlåtande LaUU 8/2024 rd

det är problematiskt att uttryckligen arbetsgivaren ska informera arbetstagaren. Vid hörandet har det också framförts åsikter om att bedömningskriterierna för fortsatt arbetsinställelse bör behandlas noggrannare, och det har fästs uppmärksamhet vid att dessa situationer kan vara förenade med mångtydighet.

Utifrån inkommen utredning konstaterar lagutskottet att i en situation där arbetsgivaren med stöd av 3 kap. 6 § i den föreslagna arbetsavtalslagen kräver kompensation av arbetstagaren är arbetsgivaren enligt normala normer om bevisbörda skyldig att bevisa sitt yrkande. Hit hör också att visa att arbetsgivaren har underrättat arbetstagaren om domen. I praktiken förutsätter redan denna utgångspunkt ofta att anmälan görs skriftligen. Utskottet anser därför att det inte är nödvändigt att till den föreslagna paragrafen foga ordet ”skriftligt”. Dessutom kan det finnas situationer där det är svårt att göra en skriftlig anmälan till arbetstagaren. Om arbetsgivaren anser sig kunna lämna ut informationen muntligen, tar arbetsgivaren då risken för att arbetsgivaren, om underrättelsen bestrids, inte kan bevisa att underrättelsen har lämnats.

Eftersom en förutsättning för kompensation är att arbetstagaren är medveten om att domen är lagstridig, ligger det i arbetsgivarens intresse att underrätta arbetstagaren. Med tanke på skyddet för arbetstagaren är det motiverat att uttryckligen arbetsgivaren är skyldig att informera sin arbetstagar om en dom som gäller lagstridigheten i arbetsinställelsen. Utifrån inkommen utredning anser utskottet att skyldigheten inte kan bedömas medföra väsentlig börda för arbetsgivaren.

Enligt uppgift från ministerierna är det vid frågor som gäller fortsatt arbetsinställelse oftast klart när arbetstagaren fortsätter arbetskonflikten. I samband med att arbetsgivaren underrättar arbetstagaren om det avgörande genom vilket strejken har ansetts vara olaglig, kan arbetsgivaren vid behov informera om de praktiska arrangemangen i anslutning till att arbetet fortsätter. Om arbetstagaren inte iakttar arbetsgivarens bestämmelser eller anvisningar eller praxis som allmänt iaktas på arbetsplatsen utan i strid med dem uteblir, kan arbetstagaren anses ha fortsatt arbetskonflikten.

Lagutskottet noterar dessutom utifrån inkommen utredning att grunden för arbetstagarens frånvaro i grunden bestäms enligt principen om tidsprioritering. Frånvaron anses bero på den orsak som aktualiserats först. Om till exempel arbetstagarens sjukledighet började före den tidpunkt då arbetsinställelsen började, ska sjukledigheten betraktas som grund för arbetstagarens frånvaro. Om sjukledigheten i fråga fortsätter ännu efter det att arbetsinställelsen upphört, ska grunden för frånvaron vara sjukledigheten. Om denna frånvaro på grund av sjukledighet skulle upphöra under arbetsinställelsen, skulle situationen bedömas på basis av den återstående orsaken, således om arbetstagaren efter sjukledigheten deltar i arbetsinställelsen utan att återgå till arbetet eller om det finns någon annan orsak till frånvaron efter sjukledighetens slut.

Lagutskottet betonar att det i praktiken kan förekomma svåra bevissituationer, liksom i andra tvister. De allmänna principer som är tillämpliga på alla situationer kan inte läggas fram på förhand, utan de enskilda fallen avgörs i sista hand på grundval av bevisning som läggs fram inför domstol.

Utlåtande LaUU 8/2024 rd

Övrigt

I enlighet med vad som anförts ovan har utgångspunkten i arbetsrätten i Finland varit arbetstagarföreningens ansvar för en lagstridig stridsåtgärd. De bestämmelser om enskilda arbetstagares ansvar som föreslås i propositionen är således en ny princip i arbetsrätten i Finland. Som ovan konstaterats ankommer det på arbetslivs- och jämställdhetsutskottet, som är betänkandeutskott, att bedöma hur den föreslagna nya principen lämpar sig för det arbetsrättsliga systemet i Finland som helhet.

Sakkunniga har dock uttryckt oro över att arbetstagaren kan få föreningsrättsliga påföljder för regelöverträdelse om arbetstagaren underlåter att delta i en arbetskonflikt som en fackförening beslutat om.

Utifrån inkommen utredning påpekar lagutskottet att arbetstagarnas föreningar i första hand ansvarar för att organisera arbetskonflikter inom ramen för lagstiftningen med iakttagande av domstolens avgörande. Om en förening beslutar att fortsätta en strejk som betraktas som olaglig och riktar föreningsrättsliga sanktioner mot en medlem som inte handlar i enlighet med den, har medlemmen tillgång till de normala föreningsrättsliga rättsmedel som anges i föreningslagen.

Eventuella föreningsrättsliga sanktioner ska grunda sig på ett beslut om att fortsätta det förfarande som domstolen ansett vara olagligt. Enligt utredning till utskottet kan det i arbetsmarknadsorganisationernas stadgar bestämmas om skyldighet att delta i stridsåtgärder som föreningen vidtar, och om åtgärderna är lagenliga kan en medlem uteslutas ur förbundet om medlemmen inte deltar i dem. Enligt erhållen utredning har det dock i den juridiska litteraturen ansetts att det inte kan leda till uteslutning från föreningen med stöd av 14 § 1 punkten i föreningslagen om en medlem underlåter att delta i en olaglig arbetskonflikt. Uteslutning är då inte heller tillåten med stöd av 2 punkten i samma paragraf. Över huvud taget ska grunderna för uteslutning ur föreningen överensstämma med föreningslagen och andra lagar.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottet föreslår

att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande LaUU 8/2024 rd

Helsingfors 21.3.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juho Eerola saf
vice ordförande Eva Biaudet sv
medlem Elisa Gebhard sd
medlem Pia Hiltunen sd
medlem Aleksi Jäntti saml
medlem Minja Koskela vänst
medlem Rami Lehtinen saf
medlem Maria Ohisalo gröna
medlem Eemeli Peltonen sd
medlem Susanne Päivärinta saml
medlem Markku Siponen cent
medlem Joakim Vigelius saf
ersättare Juha Hänninen saml
ersättare Tuomas Kettunen cent
ersättare Milla Lahdenperä saml
ersättare Sami Savio saf (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Mikko Monto.

Utlåtande LaUU 8/2024 rd

Avvikande mening 1

Avvikande mening 1

Motivering

Ett centralt mål med propositionen är att arbetstagaren ska åläggas en påföljd som innebär att arbetstagaren är skyldig att betala arbetsgivaren en påföljdsavgift på 200 euro för deltagande i en arbetskonflikt som konstaterats vara olaglig. Vid lagutskottets sakkunnigutfrågning har det framkommit flera omständigheter som gör propositionen problematisk inte bara med tanke på individens rättsskydd utan också med tanke på Finlands rättssystem. Propositionen försvagar rättssäkerheten och tillgången till rätt på arbetsrättens område samt leder till en lösning som inte är ändamålsenlig med tanke på användningen av rättsväsendets resurser, och påföljdsavgiften bör därför inte införas.

Rätt att delta i arbetskonflikt som kollektiv rättighet

Förslaget om en personlig påföljdsavgift på 200 euro för en arbetstagare avviker från den traditionella arbetsrättsliga utgångspunkten, där rätten till arbetskonflikter ses som en kollektiv rättighet för arbetstagarna. Exempelvis arbetslivs- och jämställdhetsutskottet konstaterar i sitt utlåtande (AjUU 10/2022 rd) att en central utgångspunkt i arbetsrätten i Finland har ansetts vara att ansvaret för följderna av en arbetskonflikt bärs av den organisation som företagit arbetskonflikten och inte av dess enskilda medlemmar, det vill säga arbetstagarna. Enligt den gällande lagstiftningen bärs ansvaret, om rätten missbrukas, av den förening som beslutat om arbetskonflikten. Det är varken skäligt eller lämpligt att i det finländska arbetsmarknadssystemets eller föreningsrättens grundstrukturer påföra en enskild föreningsmedlem påföljd utöver föreningen.

Enligt propositionen kommer arbetstagaren sannolikt att ha svårt att bedöma stridsåtgärdens lagstridighet i en konfliktsituation. Till exempel i en situation där en förening påstår att en arbetskonflikt är laglig och arbetsgivaren påstår att den är olaglig, är arbetstagarens rätt att delta i arbetskonflikten allvarligt hotad på grund av sanktionens avskräckande effekt.

Parternas rättsmedel är i själva verket bristfälliga

I propositionen föreslås det också att arbetsgivaren ska ha rätt att kvitta den kompensation på 200 euro som ska betalas av arbetstagaren direkt från arbetstagarens lön. Det skulle dock kräva arbetstagarens godkännande. Om kvittningen inte godkänns, ska arbetsgivaren väcka talan vid allmän domstol. Enligt allmän obligationsrätt förutsätter kvittningsrätten att fordran är klar och ostridig. Detta kan dock i praktiska situationer leda till oklarheter. De allmänna obligationsrättsliga villkoren för kvittning kan innehålla risker ur arbetstagarens synvinkel. Fordran ska dessutom också ha förfallit till betalning, det vill säga arbetsgivaren ska först kunna framställa sitt yrkande på kompensationen på 200 euro och först om yrkandet godkändes skulle det vara möjligt att kvitta det. Om arbetstagaren dock meddelar att han inte godkänner kvittningen, är fordran tvistig. Då är kvittning inte möjlig, utan arbetsgivaren ska väcka talan vid allmän domstol. Om arbetsgivaren kvittar gottgörelseavgiften på 200 euro utan arbetstagarens godkännande, kvarstår dock ansvaret för att talan väcks hos arbetstagaren. Kvittningar kan i praktiken också ske snabbt och efter det är det en lång process att bestrida kvittningen.

Utlåtande LaUU 8/2024 rd

Avvikande mening 1

Vid bedömningen av propositionens ändamålsenlighet bör de allmänna domstolarnas långa behandlingstider och rättegångskostnaderna beaktas. Särskilt arbetstagarens faktiska möjligheter att bestrida avgiften på 200 euro är mycket begränsade på grund av risken för rättegångskostnader och utgör i praktiken ett problem med avseende på tillgången till rättsbehandling.

Dessutom varierar betydelsen av en fast avgift på 200 euro beroende på individens inkomstnivå. Ju lägre arbetstagarens lön är, desto mer betydande kan avgiften anses vara. Därför accentueras den föreslagna avgiftens oskälighet och betydelsen av risken för rättegångskostnader särskilt i fråga om låginkomsttagare.

Särbehandling är en ineffektiv och oskälig lösning

Frågan bör också granskas med tanke på resurseffektiviteten och rättsväsendets verksamhet. Till följd av propositionen kan samma arbetskonflikt behandlas både i arbetsdomstolen och i en allmän domstol, vilket binder en betydande personalresurs och leder till en differentierad rättspraxis. Med hänsyn till det ringa intresset på 200 euro vid tvistemålen ska en uppdelning av förfarandet i två instanser anses utgöra ett missbruk av offentliga medel. Med hänsyn till omfattningen av tvisten är det också ur parternas synvinkel oskäligt att det kan ta en anmärkningsvärt lång tid för en dom av allmän domstol att vinna laga kraft.

Plikt kan för en och samma arbetskonflikt föreläggas för det första fackförbundens centralorganisationer, för det andra fackförbundet och för det tredje fackförbundets underförening. I praktiken kan beloppen bli mycket höga. En enskild medlem blir indirekt ansvarig för plikt som föreläggs en fackförening, om fackföreningen är ett kollektiv av medlemmar. Om en enskild arbetstagare dessutom separat kan påföras en kompensation på 200 euro, blir en enskild arbetstagare påförd påföljd flera gånger för samma arbetskonflikt. Man bör inte kunna påföra straff flera gånger för samma förseelse, det är inte logiskt och passar inte in i den finländska rättskulturen.

I samband med bestämmelserna om plikt höjs också maximibeloppet av plikt som åläggs arbetsagarföreningar för en arbetskonflikt som strider mot arbetsfreden, och samtidigt bestäms ett minimibelopp för plikt. I fortsättningen kan plikt uppgå till minst 10 000 euro och högst 150 000 euro. Plikt kan åläggas på nytt för samma arbetskonflikt, om föreningen beslutar fortsätta arbetskonflikten.

Inexakt reglering leder till situationer som lämnar rum för tolkning

Bestämmelserna om påföljdsavgift är inexakta. Konfliktsituationer kan uppstå till exempel i samband med fastställandet av när en arbetstagare har fortsatt en olaglig strejk eller om arbetsgivaren har informerat arbetstagaren om att strejken konstaterats vara olaglig på behörigt sätt. I propositionen definieras inte heller exakt hur det ska visas att arbetstagaren har varit medveten om strejkens olagliga karaktär.

Det kan också uppstå oklarhet om när det är fråga om en arbetskonflikt som konstaterats vara olaglig och när det är fråga om en ny arbetskonflikt. Individens faktiska möjligheter att bedöma en arbetskonflikts lagenlighet är inte i alla situationer tillräckliga, utan arbetstagaren kommer att vara starkt beroende av arbetsgivarens ställningstaganden. I synnerhet när regleringen är inexakt

Utlåtande LaUU 8/2024 rd
Avvikande mening 1

ska individens rättsmedel vara tillräckliga och särskild uppmärksamhet bör fästas vid skyddet av arbetstagaren.

Avvikande mening

Vi föreslår

att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 21.3.2024

Elisa Gebhard sd
Minja Koskela vänst
Pia Hiltunen sd
Eemeli Peltonen sd
Maria Ohisalo gröna

Utlåtande LaUU 8/2024 rd Avvikande mening 2

Avvikande mening 2

Motivering

Med stöd av lagutskottets sakkunnigyttranden godkänner centerns lagutskottsgrupp inte att kompensation på 200 euro påförs en arbetstagare som fortsätter en av arbetstagarföreningen verkställd arbetsinställelse som konstaterats vara lagstridig i en domstol dom ännu efter det att arbetsgivaren har meddelat honom eller henne domen.

Vi anser inte att det behövs eller är ändamålsenligt att bestraffa en arbetstagare. Vi anser att regeringens förslag om en betydande höjning av den plikt som åläggs föreningar är tillräckligt för att förebygga fortsatta olagliga strejker.

Att påföra arbetstagaren den ifrågavarande kompensationsavgiften är en helt ny princip i finsk arbetsrätt. Under årtionden har det ibland framförts något sådant, men tanken har förkastats vid riksdagsbehandlingen som alltför problematisk. Därför har vi en princip både i lagstiftningen och i rättspraxis, nämligen att ansvaret för en olaglig stridsåtgärd inom den organiserade arbetsmarknaden ligger hos de registrerade arbetstagarföreningar som genomför åtgärden.

Vi anser att det också framöver åligger en facklig organisation att svara för arbetsfreden och följderna av brott mot den, samtidigt som arbetstagaren utan personlig ekonomisk risk kan följa organisationens beslut att inleda en arbetskonflikt.

Vi anser att kompensationsavgiften är problematisk också med tanke på arbetstagarens rättsskydd. Inom den finländska arbetsrätten har arbetsgivaren en så kallad rätt till tolkningsföreträde. Det kan leda till situationer där arbetsgivaren kan påstå att hans eller hennes arbetstagare har brutit mot fredsplikten och kräva kompensation av honom eller henne. Det enda sättet för arbetstagaren att undvika kompensation är att föra ärendet till tingsrätten för avgörande. Då skulle arbetstagaren bära kostnadsrisken för båda parternas rättegångskostnader. Arbetsgivaren kan kvitta gottgörelseavgiften mot arbetstagarens lön, även om grunderna för att använda kvittningsrätten är oklara. En arbetstagare som med stöd av lagstiftningen har blivit anklagad skulle mycket lätt kunna bli tvungen att betala en påföljdsavgift, oavsett om det finns orsak eller inte. Allt detta skulle skärpa arbetsklimatet på arbetsplatserna i en situation där regeringen snarare borde bidra till att skapa stabilitet.

Vi anser att en kompensation på 200 euro för arbetstagaren också är slöseri med det finländska rättsväsendets knappa resurser med beaktande av att intresset är litet.

Vi stöder inte olagliga arbetskonflikter. Men vi anser att det är tillräckligt att en förening som dömts för olaglig arbetskonflikt vid hot om plikt är skyldig att övervaka att fredsplikten fullgörs och att medlemmarna iakttar arbetsfreden. För att bevara balansen anser vi också att det är viktigt att den plikt som åläggs arbetsgivare för brott mot arbets- och tjänstekollektivavtal höjs på motsvarande sätt som för arbetstagare. Vi anser också att det med tanke på en enhetlig rättspraxis vore motiverat att behandla alla arbetsfredsärenden vid en domstol som är specialiserad på dessa frå-

Utlåtande LaUU 8/2024 rd
Avvikande mening 2

gor, det vill säga arbetsdomstolen. Risken med den nu föreslagna modellen är en divergerande rättspraxis och försämrade rättssäkerhet.

Avvikande mening

Vi föreslår

att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 21.3.2024

Markku Siponen cent
Tuomas Kettunen cent