

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 2/2004 vp

Hallituksen esitys laiksi työneuvostosta ja eräistä työsuojelun poikkeusluvista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on 13 päivänä helmikuuta 2004 pyytänyt lakivaliokunnalta lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi työneuvostosta ja eräistä työsuojelun poikkeusluvista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 142/2003 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Raila Kangasperko, työministeriö
- lainsäädäntöneuvos Arja Manner, oikeusministeriö
- professori Olli Mäenpää.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki työneuvostosta ja eräistä työsuojelun poikkeusluvista. Laki vastaa pitkälti aikaisempaa työneuvostosta ja työsuojelun poikkeusluvista annettua lakia, mutta työneuvoston asema, kokoonpano ja tehtävät määritellään tarkemmin. Aikaisemmasta poiketen työneuvosto toimii poikkeuslupa-asioissa vain muutoksenhaun ensimmäisessä vaiheessa pyydettyä työsuojelupiirin työsuojelutoimiston tekemän päätöksen oikaisua. Työneuvoston oikaisuasiassa antamaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla työtuomioistuimeen. Työsuojelupiirien työsuojelu-

lautakuntien poikkeuslupajaostot ehdotetaan lakkautettaviksi ja niiden tehtävät siirrettäviksi asianomaisen työsuojelupiirin työsuojelutoimiston tehtäviksi.

Esitykseen sisältyy myös työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain muutos, joka johtuu poikkeuslupahakemusten käsittelyn siirtämisestä työsuojelupiirin työsuojelutoimistolle. Lisäksi esitykseen sisältyy työtuomioistuimesta annettua lakia koskeva muutos.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2004.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

*Perustelut***Laki työneuvostosta ja eräistä työsuojelun poikkeusluvista**

Lakiehdotuksen perusratkaisu. Hallituksen esityksen ensimmäisen lakiehdotuksen mukaan työneuvosto toimii edelleen oikeusturvaelimenä, kuten voimassa olevankin lain mukaan. Lakiehdotuksen perusratkaisu poikkeaa kuitenkin muutoin nykyisestä järjestelystä, koska työneuvoston ei enää ehdoteta käsittelevän muutoksenhakuasioita vaan sen sijaan toimivan oikaisuvaatimuksia tutkivana hallintoelimenä. Oikaisuvaatimukset ratkaistaan työneuvostossa erityisessä kokoonpanossa, jossa ehdotetun 5 §:n 2 momentin perusteella lakivaliokunnan mielestä on riittävästi turvattu päätöksenteon riippumattomuus ja puolueettomuus. Muutosta työneuvoston oikaisuasiassa antamaan päätökseen haetaan työtuomioistuimelta valittamalla.

Ehdotuksen mukainen valitustie poikkeaa hallintolainkäytössä yleensä käytetystä järjestelystä, jossa hallintoviranomaisen päätöksestä voidaan valittaa alueelliseen hallinto-oikeuteen ja hallinto-oikeuden päätöksestä edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Muutoksenhaun ohjaamista työtuomioistuimeen esityksessä (s. 16/II) perustellaan viittaamalla työtuomioistuimen asemaan työelämän tuntemusta omaavana erityistuomioistuimena. Lähtökohtaisesti erityisasiantuntemus on kuitenkin turvattavissa erilaisin ratkaisuin myös alueellisissa hallintotuomioistuimissa. Lakiehdotuksessa tarkoitettujen, poikkeuslupa-asioita koskevien valitusten erittäin vähäinen määrä puoltaa kuitenkin niiden keskitettyä käsittelyä. Lakivaliokunta katsoo, että tässä tapauksessa on näin ollen erityisiä syitä ehdotetun muutoksenhakujärjestelyn omaksumiseen.

Oikaisuvaatimuksen tekemiseen oikeutetut. Oikaisua ja muutoksenhakua koskevat lakiehdotuksen säännökset antavat yksityiskohdissaan aihetta arvosteluun. Merkittävin puute on 11 §:n

2 momentissa, jossa säädetään oikeudesta oikaisuvaatimuksen tekemiseen. Säännöksen mukaan oikaisuvaatimuksen saisivat tehdä yhtäältä poikkeuslupan hakija ja toisaalta ne työntekijöiden edustajat tai työntekijät, joita on kuultu tai joita olisi pitänyt kuulla ennen kuin työsuojelupiirin työsuojelutoimisto teki ratkaisun poikkeuslupa-asiassa. Ehdotetussa 10 §:n 1 momentissa kuulemisvelvollisuus on puolestaan määritelty melko rajoitetusti. Valitusoikeus taas on vain oikaisuvaatimuksen tehneillä, joten myös valitusoikeus on asiallisesti kytketty kuulemisvelvollisuutta koskevaan sääntelyyn. Tämä kytkentä johtaa lakivaliokunnan käsityksen mukaan siihen, etteivät muutosta työsuojelupiirin työsuojelutoimiston päätökseen voi hakea kaikki ne, joiden oikeutta tai velvollisuutta päätös koskee. Ottaen huomioon myös perustuslain 21 §:n 1 momentti valitusoikeuden tulisi olla ehdotettua laajempi. Tämän vuoksi lakivaliokunta esittää, että

työelämä- ja tasa-arvovaliokunta lisää ehdotettuun 11 §:n 2 momenttiin uuden 3 kohdan, jonka mukaan oikeus oikaisuvaatimuksen tekemiseen on myös sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun työsuojelupiirin työsuojelutoimiston poikkeuslupa-asiassa tekemä päätös välittömästi vaikuttaa.

Valituskiellosta säättäminen. Työsuojelupiirin poikkeuslupa-asiassa antamaan päätökseen on hallintolainkäyttölain (586/1996) perusteella oikeus hakea muutosta toimivaltaiselta alueelliselta hallinto-oikeudelta. Ehdotettu 11 §:n mukainen oikaisumenettely ei itsessään ainakaan selvästi estä tällaista suoraa muutoksenhakua, ellei lakiin oteta nimenomaista valituskieltoa. Koska oikaisumenettelyn on selvästi tarkoitettu korvaavan muutoksenhaun hallinto-oikeuteen, lakivaliokunta esittää, että

työelämä- ja tasa-arvovaliokunta lisää 11 §:n 1 momenttiin uuden toisen virkkeen, joka kuuluu seuraavasti: "Päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla."

Työneuvoston puheenjohtajan tekemät ratkaisut. Ensimmäisen lakiehdotuksen 5 §:n 4 momentissa säädetään puheenjohtajan tai hänen sijaisensa oikeudesta yksin ratkaista työneuvoston käsiteltäväksi saatettu oikaisuvaatimus. Edellytyksenä tällaiselle käsittelytavalle on, että asia on kiireellinen tai että päätös asiassa voidaan perustaa työneuvoston kantaa ilmaisevaan, samanlaatuisessa asiassa aikaisemmin annettuun päätökseen. Työneuvoston on kuitenkin ensimmäisessä ratkaisua seuraavassa istunnossaan päätettävä, hyväksyykö se puheenjohtajan päätöksen. Jollei päätöstä hyväksytä, asiasta on tehtävä "uusi päätös". Säännösehdotus vastaa pääkohdittaan voimassa olevan lain 10 c §:n 3 momenttia. Kun kyseinen pykälä vuonna 1978 lisättiin lakiin, tarkoituksena oli, että puheenjohtaja antaa nimenomaan väliaikaisen ratkaisun (ks. HE 210/1978 vp, s. 7/II). Säännös on nyt esillä olevassa ehdotuksessa kuitenkin muotoiltu niin, että puheenjohtajan antama ratkaisu voidaan ymmärtää itsenäiseksi ja sellaisena myös valituskelpoiseksi päätökseksi. Tämä taas mahdollistaisi tilanteen, jossa puheenjohtajan ratkaisusta olisi jo valitus vireillä työneuvoston ratkaisussa asian uudelleen. Tällaisen tulkinnan välttämiseksi lakivaliokunta esittää, että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta selventää 5 §:n 4 momenttia esimerkiksi seuraavasti:

Puheenjohtaja tai hänen estyneenä ollessaan hänen sijaisensa voi yksin ratkaista työneuvoston käsiteltäväksi saatetun 9 §:ssä tarkoitettua poikkeuslupaa koskevan oikaisuvaatimuksen, jos asia on kiireellinen tai jos päätös voidaan perustaa työneuvoston samanlaatuisessa asiassa aikaisemmin antamaan päätökseen. Puheenjohtajan on viipymättä saatettava päätöksensä työneuvoston käsiteltäväksi. Puheenjohtajan päätöstä on noudatettava, kunnes työneuvosto on ratkaissut asian. Puheenjohtajan tämän momentin nojalla tekemään päätökseen ei saa erikseen hakea muutosta.

Oikaisuvaatimuksen käsittely työneuvostossa. Lakiehdotuksen 12 § sisältää säännökset oikaisu-

vaatimuksen käsittelystä työneuvostossa. Pykälän 1 momentin mukaan oikaisuvaatimus on käsiteltävä työneuvostossa kiireellisenä. Oikaisuvaatimus voidaan säännöksen mukaan myös käsitellä ja ratkaista odottamatta oikaisuvaatimuksen tekemiseen varatun ajan päättymistä. Momentin viimeisen virkkeen mukaan oikaisuvaatimuksen ratkaiseminen ei estä työneuvostoa tutkimasta ja ratkaisemasta toisen oikaisuvaatimuksen tekijän samasta päätöksestä tekemää oikaisuvaatimusta ja siinä yhteydessä muuttamasta päätöstään. Ehdotettu säännös on varsin erikoinen, koska sitä sovellettaessa voi syntyä tilanne, että työneuvosto toisen oikaisuvaatimuksen vuoksi muuttaa aiemmin samassa asiassa tekemäänsä päätöstä, johon jo on ehditty hakea muutosta työtuomioistuimelta. Säännöksellä ilmeisesti tavoitellaan oikaisuvaatimusten mahdollisimman nopeaa käsittelyä. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi ja edellä kuvatun tilanteen välttämiseksi lakivaliokunta esittää, että

työelämä- ja tasa-arvovaliokunta poistaa 12 §:n 1 momentin toisen ja kolmannen virkkeen ja samalla lyhentää 11 §:n 1 momentissa oikaisuvaatimuksen tekemiselle varatun ajan 14 päivään.

Jos lakivaliokunnan esittämä muutos tehdään, tulee samalla ottaa huomioon, että työtuomioistuimelle tehtävää valitusta varten säädetty määräaika on 11 §:n 3 momentissa lakiteknisesti rakennettu 1 momenttiin tehdyn viittauksen varaan. Koska työtuomioistuimelle tehtävän valituksen määräaika ei ilmeisesti ole tarpeen lyhentää 14 vuorokauteen, pykälän 3 momentissa on erikseen säädettävä valituksen tekemiselle 30 päivän määräaika.

Lakiehdotuksen systematiikka. Lakivaliokunta on lopuksi kiinnittänyt huomiota ensimmäisen lakiehdotuksen systematiikkaan. Ehdotettu 11 § sisältää nyt säännökset sekä oikaisuvaatimuksen tekemiseen oikeutetuista, oikaisuvaatimuksen tekemisestä että myös muutoksenhausta työneuvoston oikaisuvaatimuksesta antamaan päätökseen. Vasta 12 §:ssä säädetään oikaisuvaatimuksen käsittelyjärjestyksestä työneuvostossa.

Lain johdonmukaisuutta parantaisi esimerkiksi 11 §:n 3 momentin irrottaminen erilliseksi, nykyisen 12 §:n jälkeen sijoitettavaksi pykäläksi.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta esittää työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle,

että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 12 päivänä maaliskuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tuija Brax /vihr	Heli Paasio /sd
vpj.	Susanna Rahkonen /sd	Lyly Rajala /kok
jäs.	Esko Ahonen /kesk	Petri Salo /kok
	Lasse Hautala /kesk	Pertti Salovaara /kesk
	Reijo Kallio /sd	Minna Sirnö /vas
	Petri Neittaanmäki /kesk	Timo Soini /ps
	Lauri Oinonen /kesk	Jan Vapaavuori /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.