

Asia: VN/34680/2022

Lausuntopyyntö Oikeuslaitostyöryhmän alustavista toimenpide-ehdotuksista

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentit alatyöryhmän 1. Rikollisuus ja rikosasioiden käsittely sekä rangaistukset ja niiden täytäntöönpano ehdotuksista

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry lausuu pyydettyinä lausuntona seuraavaa:

1. Yleisesti työryhmän kehitysehdotusten tarpeellisuudesta ja työryhmän kokoonpanosta

SAK ry katsoo, että yhteiskunnan ja työelämän kehitys edellyttää välttämättä, että oikeuslaitoksen ja oikeudenkäytön sääntelyä kehitetään palvelemaan nykyistä paremmin ja tehokkaammin myös työelämän ja työntekijöiden tarpeita. Työntekijöiden oikeusturvan kannalta oikeussuojan tarpeet ovat kehittyneet entistä haastavammaksi työelämän kansainvälistyessä, työsuhdemuotojen ja työn teettämistapojen moninaistuessa ja työpaikkojen pirstaloituessa yhä pienemmiksi. Samaan aikaan oikeudenkäyntikulut riitatilanteiden osalta ovat kasvaneet moninkertaisiksi oikeuslaitoksen ja asiamiesten kulujen noustessa. Tilanne on pahimmillaan johtanut siihen, että kansalaisella ei ole käytännössä varaa vaatia itselleen oikeutta esimerkiksi pienehköissä palkkasaatavariidoissa ilman ammattiliiton jäsenyyden tarjoamaa oikeusapua. Lisäksi vakuutusyhtiöiden vakuutusehdoissa työoikeudelliset riidat on yleensä rajattu vakuutusturvan ulkopuolelle ja oikeusaputoimistojen maksuttoman tai osaksi maksuttoman oikeusturvan saantiehtoja on tiukennettu. Myös resurssien puute oikeusaputoimistoissa on käytännössä merkittävä puute oikeusavun oikea-aikaiselle saamiselle.

SAK pitää hyvänä, että oikeuslaitosta ja oikeudenkäyttöä tarkastellaan laajasti ja arvioidaan sen nykyistä toimivuutta sekä ehdotettujen muutosten vaikutuksia erityisesti kansalais- ja työntekijätasolla.

Työryhmän kokoonpanon osalta SAK lausuu, että työelämää ja työntekijöiden asemaa koskevan selvitystyön ja muutosehdotusten osalta valmistelussa tulisi olla myös keskeisten työmarkkinajärjestöjen edustajia. Erityisesti tämä koskee työtuomioistuinta ja työehtosopimusjärjestelmään tulkintaan ja riidanratkaisuun liittyvää lainsäädäntöä (alatyöryhmä 3, s. 45, toimenpide 93). Lisäksi työmarkkinaosapuolten osallistuminen sosiaaliturvan muutoksenhakujärjestelmän valmistelussa olisi perusteltua.

2. Alatyöryhmä 1: Rikollisuus ja rikosasioiden käsittely sekä rangaistukset ja niiden täytäntöönpano

SAK toteaa, että toimivaan rikosprosessiin kuuluu rikoksiin syyllistyvien nykyistä tehokkaampi kiinnijäämisriski, tehokas viranomaisvalvonta, toimiva rikosepäilyjen selvittämisen- ja tutkintaprosessi, poliisi- ja syyttäjälaitoksen riittävästi resursoidut toimintatavat sekä kattava ja oikein mitoitettu sanktiojärjestelmä. SAK katsoo, että työelämää koskevan lainsäädännön ja oikeudenkäytön kehittämistarve on ilmeinen kaikkien edellä mainittujen tekijöiden osalta.

Ehdotetuista toimenpiteistä SAK kannattaa esitutkinta- ja syytetoiminnan yksinkertaistamista ja nopeuttamista erityisesti työelämän osalta selkeissä alipalkkausta ja työsuhteen kiertämistä ja työntekijöiden väärinluokittelua koskevissa riidoissa. Nykyään näiden sinällään selkeästi työsuhteen ja työehtosopimuksesta todettavien palkanmaksun laiminlyöntiä koskevien riitojen hoitaminen nopeasti ja tehokkaasti olisi omiaan parantamaan työntekijöiden oikeusturvaa, edistämään yhdenvertaisia yritysten kilpailuedellytyksiä sekä erityisesti vähentämään harmaata taloutta ja ehkäisemään ulkomaalaistausten työntekijöiden hyväksikäyttöä.

Syyteneuvottelujen käyttömahdollisuuden osalta SAK toteaa, että jo nykyisellään työoikeudellisista rikoksista tuomittavat sanktiot ovat kovin vähäisiä. Vahingonkorvausten osalta myös todetaan, että työoikeudellisten riitojen osalta tulisi enemmän omaksua todellisen työntekijälle aiheutuneen vahingon korvaamisen periaate, jolloin esimerkiksi palkkariidassa ei ainoastaan korvattaisi laittomasti maksamatta jäänyt palkka, vaan korvattaisiin myös ansionmenetyksestä aiheutunutta muutakin haittaa (esimerkiksi muut taloudelliset vaikutukset ja mahdollisen uuden työn hakemiskulut). Lisäksi SAK katsoo, että ehdotettu lyhytmenettely, jossa syytetyn rangaistusta alennettaisiin 1/3 osalla, johtaisi työoikeudellisissa asioissa jo ennestään alhaisen rangaistustason lieventymiseen. Tällainen kehitys ei olisi omiaan estämään ennalta työvoiman hyväksikäyttöä.

Rikosten vanhentumisia koskevien määräaikojen (rangaistusmaksimien mukaan) osalta SAK lausuu, että ehdotettu joustavampi menettely määräaikojen osalta saattaisi olla eräänlainen ratkaisu estämään, että oikeusjutut eivät vanhenisi liian nopeasti. Toisaalta SAK katsoo, että esim. työturvallisuusrikosten osalta nykyinen 1 vuoden rangaistusmaksimian pidettäminen edes 2 vuoteen tai paremminkin 4 vuoteen olisi kuitenkin lakiteknisesti ja koko rangaistusjärjestelmän loogisuus huomioiden parempi ratkaisu. Tämä olisi myös asianmukainen suhteessa muihin rikoslajeihin. Myös monet työoikeudelliset rikokset, kuten työaikarikokset, ovat nykyisellään

alhaisesti sanktioituja. Näiden työntekijöiden hyväksikäyttöön perustuvien taloudellisen rikollisuuden muotojen sanktioiden rangaistusasteikon koventamista tulisi selvittää.

Työoikeudellisten säännösten laiminlyönnin ja rikkomisen osalta tulisi laajentaa yhteisösakon käytettävyyttä. Esimerkiksi työaikalainsäädännön rikkominen tai alipalkkaustilanteet työpaikoilla ovat useimmiten järjestelmällistä työnantajan taloudellisen edun tavoittelua, joka on luokiteltavissa erääksi harmaan talouden muodoksi. Näin ollen moni työelämässä harjoitettu rikollisuuden muoto täyttää yhteisövastuun käyttämisen edellytykset. SAK katsoo, että yhteisövastuun soveltaminen tulisi ulottaa esimerkiksi työaikamääräysten rikkomiseen ja alipalkkaukseen.

Oikeuslaitoksen kuormittumisen vähentämiseksi Suomessa tulisi säätää voimaan myös ammattiliittojen kanneoikeus. Tämä uudistus mahdollistaisi ammattiliittojen nykyistä kattavamman työehtojen toteutumisen valvonnan ja mahdolliset väärinkäytökset saataisiin oikeusprosessiin varhaisessa vaiheessa. Oikeuslaitoksen resurssien käytön kannalta olisi paljon järkevämpää, että ammattiliitoilla olisi oikeus havaitessaan ja riittävän varhaisessa vaiheessa käynnistää oikeusprosesseja ilmenneiden työelämän epäkohtien toteamiseksi laittomiksi.

Työryhmän ehdottama menettely asioiden tehokkaammaksi hoitamiseksi prosessissa voi vähentää jossakin määrin oikeudenkäyntikulujen kertymistä, jos prosesseja saadaan todella tehostetuksi. Toisaalta SAK katsoo, että myös oikeudenkäyntikulujen enimmäismääriä, kuten asiamiesten tuntipalkkioita tulisi harkita rajoitettavan. Varsinkin suurimpien asianajotoimistojen tuntiveloitukset ovat karanneet ylisuuriksi (350–500 euroa/tunti). Prosessikustannuksia nostaa edelleen myös asioiden kansainvälistyminen ja yleinen monimutkaistuminen, kuten epämääräisten työsuhdemuotojen ja yritystoiminnan ketjuuntumisen sekä alihankintasopimusten yleistyminen. Näiden asioiden selvittäminen on työlästä ja niistä aiheutuu lisää kustannuksia.

2. Kommentit alatyöryhmän 2. Siviiliasioiden käsittely, sovittelu ja vaihtoehtoiset riidanratkaisukeinot ehdotuksista

SAK kannattaa korkeimman oikeuden aseman vahvistamista hyppyvalitus- ja ennakkopäätöskysymysmenettelyllä. Tämä olisi omiaan nopeuttamaan lopullisten lainvoimaisten päätösten aikaansaamista. Pienriitamenettelyn soveltumista myös pieniin työoikeudellisiin riita-asioihin tulisi SAK:n mielestä edistää lainsäädäntömuutoksilla, jotta työelämän lisääntyvät pienehköt palkkasaatavariidat saataisiin käsiteltyä kustannustehokkaasti ja nopeasti. Palkkasaatavat ovat usein varsin selkeitä, jolloin keskeisin oikeusturvan toteutumisen edellytys on prosessinopeus, mikäli työnantaja perustetta kiistää vaatimuksen. SAK kannattaa myös ehdotettuja oikeusistuinten prosessinjohtomenetelmien tehostamista ja sovinnollisen ratkaisun edistämistä oikeudenkäynnin aikana, jotka menettelyt ovat omiaan nopeuttamaan ratkaisujen saamista riita-asioissa ja sitä kautta laskemaan kustannuksia. Asioiden hajauttamisen osalta eri käräjäoikeuksiin SAK toteaa, että tällöin tuleen varmistua siitä, että työoikeudellisissa asioissa turvataan myös paras työoikeudellinen osaaminen. Nykyisellään työoikeudellisten asioiden osalta on havaittavissa eritasoista osaamista eri käräjäoikeuksien kesken, mikä johtuu pitkälti käsiteltävien työoikeusasioiden lukumääräeroista eri

käräjäoikeuksissa. Mikäli juttuja hajautettaisiin työoikeudellistenkin asioiden osalta, tulee tuomareiden työoikeudellisen osaamisen kehittämiseen kohdentaa resursseja nykyistä enemmän.

Oikeudenkäyntien kalleus on SAK:n mielestä tämänkin alatyöryhmän toteamalla tavalla yksi suurimmista ongelmakohtista. SAK ei kuitenkaan välttämättä pidä hyvänä muistiossa ehdotettua keinoa, jonka mukaan lainsäädännön täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta ryhdyttäisiin lieventämään nykyisestään ja siten jätettäisiin tuomioistuimelle enemmän harkintavaltaa. Laista tulee olla luettavissa jatkossakin riittävän selkeästi esimerkiksi työnantajan velvoitteiden ja työntekijöiden oikeuksien sisältö. Jos lainsäädäntö on sisällöltään liian paljon harkintavaltaa sisältävää, voi tämä johtaa entisestään prosessikynnyksen nousemiseen, kun asianosaiset eivät pysty etukäteen arvioimaan riittävällä luotettavuudella oikeudenkäynnin todennäköistä lopputulosta. SAK katsoo, että oikeudenkäyntikulukatto alatyöryhmän ehdotuksena on kannatettava mutta vakuuden asettamisvelvoite prosessinedellytyksenä oikeudenkäyntikulujen osalta sopii huonosti työoikeudellisiin riitoihin, koska kyse on valtaosin selkeistä työsopimus- ja palkkasaatavariidoista, joiden kantajana on yleensä heikommassa taloudellisessa asemassa oleva työntekijä.

3. Kommentit alatyöryhmän 3. Hallinto-oikeudelliset asiat ja erityistuomioistuinasiat ehdotuksista

Hallinto-oikeuksissa käsiteltävien ja jatkossa muuhun menettelyyn mahdollisesti siirrettävien asioiden osalta tulee erityisesti selvittää, että uusi kevyempi menettely ei perusteettomasti vaaranna yksilöiden oikeusturvaa. Esimerkkinä mainitut toimeentuloturvan takaisinperintäasiat ovat yleensä henkilön itsensä kannalta huomattavan merkityksellisiä, jolloin asian käsittelyn tulisi olla oikeusturvan takaavaa. SAK katsoo, että vakuutus- ja sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntien kokoonpanossa tulee varmistaa myös jatkossa työelämän ja työlainsäädännön tuntemus (työmarkkinajäsenet).

Ehdotetut toimintojen digitalisointi, hallinnointijärjestelmien kehittäminen, yhteiset alustat sekä mahdollisesti tekoälyn käytettävyys ovat asioita, joita on tarpeen selvittää lisää, ja joiden käyttöönottoa tulee edistää oikeusturvaa vaarantamatta.

Alatyöryhmä 3. ehdotuksiin kuuluu myös työtuomioistuinta koskevan sääntelyn kokonaistarkastelu. Nykytilan kuvauksessa on todettu, että työtuomioistuin kantajina ja vastaajina toimivat lähtökohtaisesti kollektiivisopimusten osapuolet, työ- ja virkaehtosopimuksia laativat työnantaja- ja työntekijäjärjestöt. Asioina työtuomioistuimessa on kollektiivisopimusten tulkintaan, soveltamisalaan ja voimassaoloon liittyviä kanteita sekä esimerkiksi työehtosopimusten vahvistamislautakunnan yleissitovuuden vahvistamiseen liittyviä valitusasioita. Nykytilaosiassa on myös aivan oikein todettu, että näiden asioiden ratkaiseminen edellyttää erityistä työ- ja virkaehtosopimusten tuntemusta. Mahdollisten jatkotoimenpiteiden osalta oikeuslaitostyöryhmä ehdottaa selvitettäväksi, onko työtuomioistuinta koskevaa sääntelyä esimerkiksi kokoonpanoa koskevilta osin perusteltua muuttaa. Tavoitteena työlle on esitetty selkeämpi, tehokkaampi ja laadukkaampi sekä samalla kaikille, niin oikeusriidan osapuolille kuin yhteiskunnalle ylipäättäen, vähemmän kallis järjestelmä työelämän riitatilanteita varten. Tältä osin SAK lausuu, että työtuomioistuin on valtakunnallinen ja ylin tuomioistuinaste, jonka toiminta on erittäin

asiantuntevaa, kustannustehokasta ja verrattuna kärjäoikeuskäsittelyyn useine muutoksenhakuasteineen myös varsin nopeata. Työtuomioistuimen kokoonpano työmarkkinaedustuksineen on myös omiaan sitouttamaan työelämän osapuolia sen ratkaisuihin. Tämän vuoksi SAK näkee ensiarvoisen tärkeänä myös jatkossa, että työtuomioistuimen nykyinen työmarkkinajäsenten tuomarijäsenyyden käsittävä kokoonpano säilyy mahdollisimman kattavana myös tulevaisuudessa.

Työtuomioistuimen osalta todetaan myös eräänä uudistustarpeen syynä työrauhaa koskeva hallituksen esitys, josta aiheutuu esitetystä muodostaan toimivallan jaon sekavuutta. Tältä osin SAK lausuu, että kyseisen sekavuuden syynä on pääosin epäselvästi ja puutteellisesti valmistellut säädökset, joissa ei ole kyetty säätämään riittävän yksiselitteisesti yleisen tuomioistuimen ja työtuomioistuimen välistä toimivaltajakoa. Epäselvyys tältä osin on siis ratkaistavissa tarkentamalla kyseistä lainsäädäntöä. Kyseinen tarkentaminen tulisi tehdä kolmikantaisesti ja SAK keskeisenä työmarkkinaosapuolena on valmis osallistumaan tarkentamiseen.

Työtuomioistuimen toimintaan liittyvänä epäkohtana on tuotu esille myös työehtosopimusten tulkintariitojen ja ns. puhtaasti suorituskanteisiin liittyvien asiaryhmien välinen epäselvyys oikeasta forumista. Näiden asioiden osalta SAK toteaa, että tämä epäkohta on tunnistettu, mutta syiden selvittäminen vaatisi tarkempaa analyysiä. Säännösten tarkentamiseen voi olla tarvetta, mutta varsinaisia asiallisia muutoksia näiden kahden tuomioistuinlaitoksen väliseen toimivaltajakoon ei ole SAK:n näkemyksen mukaan tarvetta.

Alatyöryhmän 3. ehdotuksissa on lausuttu myös vakuutusosoikeuden toiminnan kehittämisestä. Tältä osin SAK lausuu, että kuten työtuomioistuimessa niin myös vakuutusosoikeudessa ja muissa sosiaaliturva-asioita käsittelevissä lainkäyttöelimissä on niiden kokoonpanossa perusteltua säilyttää jatkossakin työmarkkinaosapuolten edustus. Vakuutusosoikeudessa ja alempina asteina sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnissa käsiteltävät asiat ovat asioita, joiden osalta työelämäntuntemus ja työelämää koskevan lainsäädännön sekä sopimustoiminnan tuntemus ovat eduksi. Myös näiden lainkäyttöelinten osalta työmarkkinajäsenedustus on omiaan sitouttamaan työelämän eri osapuolia ja lisäämään järjestelmän hyväksyttävyyttä.

Vakuutusosoikeuden toimintaa koskevissa oikeuslaitostyöryhmän ehdotuksissa on viittauksia muiden komiteoiden selvityksiin ja välimietintöihin. Näiden osalta ei ole todettavissa, miltä osin ja millä tavalla oikeuslaitostyöryhmä ehdottaa mahdollisia muutoksia vakuutusosoikeuden toimintaan. Ehdotuksissa on kuitenkin varsin merkittäviäkin esityksiä muun ohella 2- ja 5-jäsenisissä kokoonpanoissa käsiteltävien asioiden, kuten esimerkiksi takaisinperintäasioiden osalta. SAK toteaa, että takaisinperintäasiat ovat luonteeltaan vahvasti harkintavaltaa sisältäviä ja vakuutetun kannalta merkittäviä, joten näiden asioiden osalta tulisi pyrkiä säilyttämään parhaiten oikeusturvan takaava ratkaisukokoonpano.

4. Kommentit alatyöryhmän 4. Oikeudellinen neuvonta ja avustaminen ehdotuksista

SAK kannattaa suurelta osin oikeuslaitostyöryhmän alustavia toimenpide-ehdotuksia, jotka koskevat oikeudellista neuvontaa ja avustamista. SAK kuitenkin kiinnittää työryhmän huomioita siihen, että menetelmien kehittäminen ei yksinomaan riitä, jos niiden toteuttamiseen ei ole riittäviä ja koulutettuja henkilöresursseja. Kehittäminen vaatii myös lisää taloudellisia resursseja, joita valtiovalan tulee osoittaa oikeusministeriön hallinnonalalle.

Sähköisten palvelujen lisäämisen osalta SAK korostaa, että myös henkilökohtaista toimistopalvelua tulee tarvittaessa olla saatavilla riittävästi. Palvelua tulisi olla saatavissa alueellisesti yhdenvertaisesti kohtuullisen asiointimatkan päässä. Sähköisten palvelujen osalta on myös otettava huomioon erityisryhmät kuten vanhukset, joilla ei välttämättä ole riittäviä edellytyksiä ja teknisiä mahdollisuuksiakaan asioida yksinomaan sähköisesti.

Oikeusapupalvelujen osalta SAK kiinnittää huomiota oikeusavun tulorajoihin, jotta kunnallisen julkisen oikeusavun saaminen olisi käytännössä mahdollista pienituloisillekin tai muuten hankalassa taloudellisessa tilanteessa oleville. Ehdotus yksinkertaistaa oikeusavun hakemista ja sen saamisen laskentaperusteita on sinällään kannatettava. Samalla SAK toteaa vielä uudelleen oikeudenkäyntipalkkioiden kohtuuttoman korkeaksi muodostuneen tason, mikä käytännössä tekee mahdottomaksi pienituloiselle työntekijälle hakea yksityistä oikeusapua työoikeudellisissa riita-asioissa ilmeisissäkin väärinkäytöstilanteissa.

5. Kommentit alatyöryhmän 5. Täytäntöönpano ja Ulosottolaitoksen toiminta ehdotuksista

Ulosottolainsäädännön uudistamista selvitetään parhaillaan erikseen OM:n työryhmässä, jonka toimeksianto uudistusehdotusten laatimiseksi päättyy vuoden 2025 alussa. SAK on tässä uudistustyössä seurantaryhmän jäsen. Ulosottolainsäädännön kehittämisen osalta tavoitteena kyseisessä työryhmässä näyttää olevan ulosottooperintään liittyvien toimintakulujen vähentäminen ulosotto toiminnan asiakaskohtaisten päätösten määrää vähentämällä. Tähän pyritään esimerkiksi ulosoton vapaakuukausijärjestelmän lopettamisella. Nykyisin vapaakuukausia on myönnetty vuosittain yli 200.000 kappaletta. SAK lausuu ulosottolainsäädännön yleisen kehittämisestä, että uudistamisen tavoitteena ei voi olla yksinomaan ulosotto toiminnan viranomaiskulujen vähentäminen. Ulosottoasiakkaiden määrä on viime vuosina kasvanut merkittävästi (yli 500.000 asiakasta), jolloin säädösten ja käytäntöjen tiukentaminen ei ainakaan paranna asiakkaiden asemaa. Järjestelmän kehittämistä tulisi pohtia kokonaisvaltaisemmasta näkökulmasta. Tällä hetkellä ulosottomaksutulojen määrä vastaa noin 76 % ulosottolaitoksen kokonaismenoista. Ulosottoasiakkaiden asiakasmaksut ovat nousseet merkittävästi, mikä lisää velallisten taloudellista rasitusta.

Ulosotto toiminnan kehittämisessä tulisi pohtia organisatorisia uudistusvaihtoehtoja esimerkiksi yhteistyössä verohallinnon kanssa ja yhteisiä rekisteritoimintoja tulo- ja verorekistereiden kanssa. Myös erilaisia velalliskohtaisia joustojärjestelmiä tulisi kehittää kuten jo olemassa olevaa velkajärjestelymenettelyä. Viimeksi mainittu ei ole tällä hetkellä missään työryhmässä kehittämisen kohteena, mikä antaa kuvan uudistusten velkojamyönteisestä lähestymistavasta. Myös tässä oikeuslaitostyöryhmän ehdotuksessa lähtökohtana on todettu ulosoton tehokas toimeenpano.

SAK kannattaa ehdotettuja toimenpiteitä viranomaisten osaamisen, tietojärjestelmien ja muiden yleisten toimenpiteiden osalta. Sähköisten ja automatisoitujen järjestelmien kehittämisessä tulee kuitenkin ottaa huomioon ulosottoasiakkaiden tapauskohtaiset olosuhteet, joiden osalta tulee olla mahdollisuus tapauskohtaiseen harkintaan. Liian automatisoitu järjestelmä ilman mahdollisuutta tapauskohtaiseen käsittelyyn ei tuskin parantaa huonoimmassa asemassa olevien ulosottoasiakkaiden asemaa.

6. Kommentit alatyöryhmän 6. Hallinto-, henkilöstö- ja koulutusasiat ehdotuksista

SAK kannattaa tältä osin oikeuslaitostyöryhmän esityksiä.

7. Muita huomioita Oikeuslaitostyöryhmän alustavista toimenpide-ehdotuksista

-

Vanhala Laura
Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry