TYÖTUOMIOISTUIN	**TUOMIO**	Nro 62
	Antopäivä 6.6.2005	Diaarinro R 55/05

KANTAJAT

Palkansaajajärjestö Pardia ry, Helsinki
Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry, Helsinki

VASTAAJA

Suomen valtio / Rajavartiolaitos, Helsinki

ASIA

Virkaehtosopimuslaissa tarkoitettu suojelutyö

KÄSITTELY TYÖTUOMIOISTUIMESSA

Suullinen valmistelu 3.6.2005

Pääkäsittely 3.6.2005

VALTION VIRKAEHTOSOPIMUSLAIN SÄÄNNÖKSET

= =

11 §

Virkamies ei ole velvollinen suorittamaan sallitun työnsulun, lakon tai 2 §:n mukaan sopimuksenvaraisia asioita koskevan saarron alaisia tehtäviä. Työtaistelun piiriin kuulumattoman virkamiehen on täytettävä tavanomaiset virkavelvollisuutensa, minkä lisäksi hän on velvollinen tekemään suojelutyötä. Mitä 8 §:n 2 momentissa on säädetty, ei estä työtaistelun piiriin kuuluvaa virkamiestä tekemästä suojelutyötä.

Suojelutyöllä tarkoitetaan työtä, jonka suorittaminen työtaistelua toimeenpantaessa on välttämätöntä kansalaisten hengen tai terveyden vaarantumisen ehkäisemiseksi taikka sellaisen omaisuuden suojelemiseksi, joka työtaistelun johdosta erityisesti vaarantuu.

= =

KANNE

Vaatimukset

Palkansaajajärjestö Pardia ry ja Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry ovat vaatineet, että työtuomioistuin vahvistaa, etteivät Rajavartiolaitoksen esikunnan määräämät lakon piirissä olevien rajavartioasemien ja rajatarkastusaseman maahantulotarkastuksiin liittyvät tehtävät ole valtion virkaehtosopimuslain 11 §:ssä tarkoitettua suojelutyötä.

Lisäksi kantajat ovat vaatineet, että työtuomioistuin velvoittaa Suomen valtion / Rajavartiolaitoksen korvaamaan kantajien oikeudenkäyntikulut laillisine korkoineen.

Perusteet

Rajavartiolaitoksen esikunta on 27.5.2005 antanut määräyksen rajavartioasemien ja rajatarkastusaseman maahantulotarkastuksiin liittyvien tehtävien tekemisestä suojelutyönä Rajavartioliitto ry:n lakon aikana. Rajavartioliitto ry on aloittanut lakon 31.5.2005 kello 6.00.

Palkansaajajärjestö Pardia ry edustaa lakon ulkopuolella olevia Rajavartiolaitoksen palveluksessa työskenteleviä Päällystöliitto ry:n ja Maanpuolustuksen Henkilökuntaliitto ry:n jäseniä. Julkisalojen koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry puolestaan edustaa lakon ulkopuolella olevia Upseeriliitto ry:n ja Insinööriliitto ry:n jäseniä. Työnantajan määräämä suojelutyö teetetään näihin jäsenjärjestöihin kuuluvilla virkamiehillä.

Suojelutyön ulottuvuuden määritteleminen jää sitä koskevan normin yleisluontoisuuden vuoksi työnantajana toimivan viranomaisen harkintaan. Säännöksen tarkoitusperään nähden suojelutyön käsitettä tulee kuitenkin tulkita suppeasti, koska sillä rajoitetaan välillisesti virkamiesten työtaisteluoikeutta. Suojelutyöksi voidaan lukea vain sellainen työ, joka objektiivisesti arvioiden on ehdottomasti tarpeen suorittaa työtaistelun aikana.

Määrätessään kategorisen laajasti kaikki Kaakkois-Suomen rajavartioston toimialueen maahantulotarkastuksiin liittyvät tehtävät suojelutyöksi Rajavartiolaitoksen esikunta on tulkinnut suojelutyön käsitettä lainvastaisesti. Ottaen huomioon lakon ulkopuolelle jäävän henkilöstön määrän ja rakenteen Suomen kansalaisten henki ja terveys eivät vaarannu miltään osin eikä rajanylityspaikoilla oleva valtion omaisuus sen enempää kuin rajan ylittävä omaisuuskaan työtaistelun johdosta erityisesti vaarannu. Maahantulotarkastuksiin liittyviä tehtäviä ei voida teettää suojelutyönä eikä virkamiesten laillista työtaistelutoimenpidettä siten murtaa. Rajanylitysliikenteen sujuvuuden varmistaminen ja pyrkimys jonojen välttämiseen eivät nekään oikeuta suojelutyön teettämiseen Rajavartioliiton lakon aikana. Hälytysajoneuvojen kulku rajan yli kyetään varmistamaan lakosta huolimatta ilman suojelutyömääräystäkin.

VASTAUS

Vastaus kannevaatimuksiin

Suomen valtion puhevaltaa käyttävä Rajavartiolaitos on kiistänyt kanteen ja vaatinut sen hylkäämistä.

Lisäksi vastaaja on vaatinut, että työtuomioistuin velvoittaa Palkansaajajärjestö Pardia ry:n ja Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry:n korvaamaan vastaajan oikeudenkäyntikulut laillisine korkoineen.

Kanteen kiistämisen perusteet

Maahantulo ja maastalähtö ovat kansalaisten perusoikeuksia. Euroopan Unionin jäsenvaltiona Suomi on sitoutunut antamaan myös muiden jäsenvaltioiden kansalaisille ~~samat perusoikeuskohtelut. Euroopan Unionin ja Venäjän kanssa tehdyt sopimukset sekä~~ perusoikeuksien noudattaminen estävät käytännössä kansainvälisen rajanylityspaikan sulkemisen. Liikenteen ja ihmisten liikkumisen sujuvuus on turvattava, mikä ei toteudu siten, että ruuhkat rajanylityspaikoilla muodostuvat kohtuuttoman pitkiksi.

Rajavartiolaitoksen esikunta on 27.5.2005 antamassaan määräyksessä määritellyt suojelutyöksi maahantulotarkastuksiin liittyvät tehtävät. Määräyksessä rajaus on tehty siten, että se sisältää kaikki maahantulotarkastuksiin liittyvät tehtävät. Käytännössä rajanylityspaikoilla ei ole mahdollista tehdä lakon aikana suojelutyönä kaikkia maahantulotarkastuksiin liittyviä tehtäviä, vaan suojelutyönä tehdään välttämättömät kansallisen turvallisuuden tai kansainväliset suhteet turvaava työ. Tämä tarkoittaa Schengenin yleissopimuksen 6 artiklan edellyttämää maahantulotarkastusten minimitasoa. Mikäli maahantulotarkastuksia ei voida tehdä lakon aikana suojelutyönä, niin pahimmassa tapauksessa maahantuloa ei voitaisi valvoa juuri lainkaan.

Suojelutyöllä ei välillisesti rajoiteta virkamiesten työtaisteluoikeutta, sillä lakon piirissä olevat virkamiehet eivät ole velvollisia tekemään suojelutyötä. Suojelutyötä tekevät työtaistelun ulkopuolella olevat virkamiehet. Suojelutyön tarkoituksena on ehkäistä työtaistelun haitallisia vaikutuksia.

Rajatarkastustehtäviin sisältyy oleellisena osana rikos- ja terrorismin torjunta. Tarve teettää suojelutyönä maahantulotarkastuksiin liittyviä tehtäviä kasvaa Helsingissä elokuussa 2005 pidettävien yleisurheilun MM-kisojen aikana, mikäli Rajavartioliitto ry vielä tällöin jatkaa lakkoaan. Kisojen aikana maahan kohdistuvan terroriteon mahdollisuus kasvaa. Maahantulotarkastuksilla pyritään tällöinkin turvaamaan kansalaisten henki ja terveys.

Valtion virkaehtosopimuslain 11 §:ää ei voida tulkita ahtaasti. Kansainvälistyminen on tuonut valtiolle uusia velvoitteita, joita ei vielä vuonna 1970 säädöksen voimaantullessa voitu huomioida. Rajavartiolaitoksen yhteiskuntaan ja koko Euroopan Unionin piiriin liittyvät perustoiminnot on turvattava siten, ettei yhteiskunnan tärkeinä pidettävien toimintojen turvaamiseksi välttämätön työ lamaannu lakon aikana.

TYÖTUOMIOISTUIMEN RATKAISU

Perustelut

Tausta

Rajavartioliitto ry on 31.5.2005 kello 6 alkaen aloittanut lakon, jonka piiriin kuuluu noin 450 rajatarkastuksia Suomen itärajan kansainvälisillä rajanylityspaikoilla suorittavaa virkamiestä. Lakon johdosta rajavartiolaitoksen esikunta on antanut lakon piiriin kuulumattomia virkamiehiä koskevan määräyksen maahantulotarkastuksiin liittyvien tehtävien suorittamisesta suojelutyönä mainituilla rajanylityspaikoilla. Määräys koskee kantajayhdistyksiin kuuluvia, suurimmaksi osaksi Päällystöliittoon järjestäytyneitä virkamiehiä. Suojelutyöhön on vastaajan ilmoituksen mukaan osoitettu tässä vaiheessa noin 100 - 120 henkilöä. Jutussa on kysymys siitä, voidaanko maahantulotarkastustehtäviä pitää valtion virkaehtosopimuslain 11 §:ssä tarkoitettuna suojelutyönä, jonka suorittaminen on välttämätöntä kansalaisten hengen tai terveyden vaarantumisen ehkäisemiseksi tai työtaistelun johdosta erityisen vaaran alaiseksi joutuvan omaisuuden suojelemiseksi.

Suomen itäraja on samalla Schengen-alueen ulkoraja. Rajatarkastusten tarkoituksena on rajavartiolaitoksesta annetun lain ja Schengenin yleissopimuksen mukaan muun ohella ~~selvittää rajan ylittävien henkilöiden maahantuloedellytykset, tunnistaa~~ maahantulokiellossa olevat tai etsintäkuulutetut henkilöt sekä pyrkiä ennalta ehkäisemään ihmiskauppaa, huumausainekauppaa ja ampuma-aseiden kauppaa sisältävät ja erinäiset muut rikokset sekä yleistä järjestystä, kansallista turvallisuutta ja kansainvälisiä suhteita koskevat uhat. Schengenin yleissopimuksessa ja siihen liittyvässä asetuksessa (2133/2004/EY) on myös määräyksiä erityisolosuhteista, joiden vallitessa kaikkia

sopimuksen mukaisia rajatarkastuksia ei ole mahdollista tehdä. Tällaisessa tilanteessa on maahantuloliikenteen tarkastuksilla etusija, ja tarkastusten järjestämisessä sallitaan tiettyjä joustoja.

Rajatarkastusten järjestämisestä ja lakon vaikutuksista esitetty selvitys

Työtuomioistuimessa on kuultu todistajina kantajien puolelta pääluottamusmies Antti Kuivalaista ja eläkeläinen Juhani Uusitaloa sekä vastaajan puolelta pääjohtaja Ilkka Laitista, jotka ovat kertoneet maahantulotarkastuksiin liittyvistä tehtävistä ja niiden jakaantumisesta eri henkilöstöryhmien välillä sekä maahantulotarkastusten kansallisista ja kansainvälisistä näkökohdista. Kuivalainen on työskennellyt Päällystöliitossa eri tehtävissä vuodesta 1993 alkaen. Uusitalo on työskennellyt rajavartiolaitoksen lakimiehenä 30 vuotta. Laitinen puolestaan toimii Euroopan Unionin vasta perustetun rajaturvallisuusviraston pääjohtajana ja on taustaviraltaan rajavartiolaitoksen eversti.

Kuivalainen on kertonut, että Suomen itärajan rajanylityspaikoilla työskentelevistä virkamiehistä noin 90 prosenttia on rajavartijoita ja noin 10 prosenttia opistoupseereita ja muita esimiesasemissa toimivia. Rajanylityspaikalla työskentelee yleensä 50 - 100 henkeä. Rajanylityspaikoilla johtavissa tehtävissä toimivilla virkamiehillä on Kuivalaisen ja Laitisen mukaan koulutukseensa ja kokemukseensa nähden ammattitaito suorittaa myös rajatarkastustehtäviä. Kuivalainen on lisäksi kertonut, että yleisimmät rajatarkastustehtävät ovat henkilötietojen ja matkustusasiakirjojen sekä tavaroiden ja kulkuneuvojen tarkistaminen.

Laitisen mukaan Suomen itärajalla käännytetään vuosittain 1500 - 3000 henkilöä. Käännyttämisen edellytykset on lueteltu ulkomaalaislaissa. Yleisin käännyttämisperuste on ollut salakuljetusyritys.

Uusitalon ja Laitisen mukaan Schengenin yleissopimuksen mukaan on riittävää, että rajanylityspaikalla on työssä vähintään yksi rajatarkastaja. Yleissopimuksen mukaisten edellytysten täyttymistä ei muutoin mitata esimerkiksi rajaliikenteen sujuvuudella. Schengenin yleissopimuksen rikkomisesta ei ole säädetty sanktioita. Uusitalon mukaan jos maahantulotarkastuksia suorittavien virkamiesten määrä huomattavasti supistuu, tästä seuraa väistämättä jonojen muodostuminen. Jos sen sijaan rajanylityspaikalla ei työskentelisi yhtään rajatarkastajaa, raja olisi Uusitalon ja Laitisen mukaan suljettava. Tällainen menettely on Laitisen mukaan mahdollinen Suomen ja Venäjän välisen rajanylityssopimuksen nojalla konsultaatioiden jälkeen. Mikäli raja jätettäisiin avoimeksi ilman valvontaa, tästä voisi lopulta aiheutua poliittisten seuraamusten ohella se, että muut Schengen-sopimusvaltiot ottaisivat käyttöön kansallisten sisärajojen tarkastukset.

Uusitalo ja Laitinen ovat lisäksi kertoneet, että rajatarkastuksille on Schengenin yleissopimuksen 6 artiklassa määrätty etusijajärjestys erityisolosuhteita varten. Tällöin maahantuloliikenteen tarkastus on ensisijainen maasta lähtevän liikenteen tarkastukseen nähden. Laitinen on kertonut, että erityisolosuhteissa on maahan tuleville kolmansien maiden kansalaisille tehtävä ainakin vähimmäisedellytykset täyttävä tarkastus. Laitisen käsityksen mukaan rajavartijoiden lakko voi olla yleissopimuksessa tarkoitettu erityisolosuhde. Todistajan tiedossa ei ollut, että muissa Euroopan Unionin jäsenmaissa olisi ollut rajavartijoiden lakkoja.

Arviointi ja johtopäätökset

Esitetyn selvityksen mukaan ilman suojelutyön teettämistä rajavartijoiden lakosta olisi se seuraus, että maahantulotarkastusten tekeminen itärajan rajanylityspaikoilla hidastuisi tuntuvasti. Tarkastuksia olisi tekemässä ilmeisesti vain pieni joukko sellaisiin lakon ulkopuolisiin henkilöstöryhmiin kuuluvia virkamiehiä, lähinnä esimiehiä, joiden tavanomaisiin virkatehtäviin kuuluu myös rajatarkastusten tekeminen. Tällaisen henkilöstön määrästä ei ole esitetty tarkempaa selvitystä, mutta kysymykseen tulevia virkamiehiä on enintään 10 prosenttia kunkin rajanylityspaikan koko henkilökunnasta. Mahdollista on myös, että äärimmäisessä tapauksessa maahantulotarkastuksia ei jollakin rajanylityspaikalla voitaisi lainkaan tehdä, vaan raja tältä kohden suljettaisiin. Todistajien kertomusten perusteella työtuomioistuin toisaalta arvioi, ettei lakosta voisi käytännössä seurata rajatarkastuksista luopumista ja siten vapaata mahdollisuutta ylittää itäraja.

Schengenin yleissopimuksessa ei ole määräyksiä rajavalvonnan vähimmäishenkilöstöstä. Silti on selvää, että edellä kuvatusta tilanteesta aiheutusi haittoja monille rajanylitysliikenteeseen liittyville toiminnoille. Henkilö- ja tavaraliikenteen hidastumisesta tai jopa estymisestä voidaan arvioida koituvan monenlaisia vaikeuksia niin talouselämälle kuin maahan saapumista suunnitteleville yksityisille ihmisillekin.

Vastaaja ei toisaalta ole näyttänyt, että lakon vaikutusten rajoittamiseksi olisi selvitetty muita toimenpiteitä kuin maahantulotarkastukset kokonaisuudessaan kattava ja suhteellisen laajaa virkamiesten piiriä koskeva suojelutyö. Asiassa ei ole myöskään lähemmin yksilöity, minkälaista hengen, terveyden tai omaisuusvahingon vaaraa lakosta aiheutuisi ilman suojelutyön teettämistä. Valtion virkaehtosopimuslain 11 §:ssä säädetään lisäksi, että suojelutyön on oltava välttämätöntä mainitun laatuisten vaarojen torjumiseksi. Tämä työtuomioistuimen mielestä tarkoittaa, että suojelutyön teettämisen on oltava keino, jonka käyttö rajataan mahdollisimman suppeaksi. Koska suojelutyön teettäminen merkitsee kajoamista työtaistelun piiriin kuulumattoman virkamiehen laissa säädettyyn oikeuteen pysytellä työriidassa puolueettomana, työtuomioistuin katsoo edellä esitetyistä syitä, etteivät suojelutyön edellytykset ole tässä tapauksessa täyttyneet.

Oikeudenkäyntikulut

Suomen valtio on jutun hävitessään työtuomioistuimesta annetun lain 33a §:n nojalla velvollinen korvaamaan Palkansaajajärjestö Pardian ja Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry:n oikeudenkäyntikulut. Niiden määrä on jätetty oikeuden harkintaan. Asian laatuun ja sen aiheuttamiin kustannuksiin nähden kohtuullinen korvauksen määrä on 800 euroa.

Tuomiolauselma

Työtuomioistuin vahvistaa, etteivät Rajavartiolaitoksen esikunnan määräämät, Rajavartioliitto ry:n lakon piirissä olevien rajavartioasemien ja rajatarkastusaseman maahantulotarkastuksiin liittyvät tehtävät ole valtion virkaehtosopimuslain 11 §:ssä tarkoitettua suojelutyötä.

Suomen valtio velvoitetaan korvaamaan Palkansaajajärjestö Pardia ry:n ja Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry:n oikeudenkäyntikulut kahdeksallasadalla (800) eurolla.

Työtuomioistuinneuvos Jorma Saloheimo

Asian ratkaisemiseen ovat osallistuneet Saloheimo puheenjohtajana sekä Suviranta, H. Rautiainen, Saipio, Vertanen ja Lounasmaa jäseninä. Sihteeri on ollut Mäkinen.

Tuomio on yksimielinen.