

Asia: VN/5137/2022-OM-229

Ehdotus uudeksi valmiuslaiksi; työryhmän mietintö

1 luku. Yleiset säännökset

1 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

2 luku. Varautumisvelvollisuus

Yleisen varautumisvelvollisuuden organisatorista soveltamisalaa (6 §:n 1 mom.) koskevat huomiot:

-

Yleisen varautumisvelvollisuuden aineellista sisältöä (6-8 §) koskevat huomiot:

-

Muut 2 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

3. luku Poikkeusoloista ja lisätoimivaltuuksien käyttöönotosta päättäminen

Poikkeusolojen edellytyksiä (11 §, vrt. nyk. poikkeusolojen määritelmä) koskevat huomiot:

Lausunnossa esitetyt huomiot ja ongelmat koskien työntekijöitä koskevat myös virkasuhteessa olevia, ellei erikseen ole mainittu toisin.

Yleistä poikkeusolojen edellytysten suhteesta työntekijöiden oikeuksien ja vapauksien rajoittamiseen ja velvoitteiden asettamiseen

Poikkeusolojen edellytykset

Poikkeusolojen edellytyksiä koskevassa 11 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi edellytyksistä, joiden täytyessä tilannetta voitaisiin pitää ehdotetun lain mukaisina poikkeusoloina. Poikkeusolojen

edellytyksiä koskeva sääntely uudistettaisiin siten, että voimassa olevan lain poikkeusolojen määritelmää koskeva säännös korvattaisiin poikkeusolojen toteamisen aineellisia edellytyksiä koskevalla sääntelyllä.

Ehdotettu 11 § muodostaa perustan niille poikkeuksellisille toimivaltuuksille, joista säädetään erityisesti 41–43 §:ssä. Näitä säännöksiä on arvioitava kokonaisuutena, koska poikkeusolojen toteamista koskeva matalampi kynnys heijastuu suoraan siihen, milloin ja kuinka laajasti työntekijöiden keskeisiin perusoikeuksiin voidaan puuttua yksittäisten työnantajien päätöksillä.

Työntekijöiden oikeudet työn tekemisen vapauteen, työaika-suojeluun, irtisanomissuojaan ja työtaisteluoikeuteen kuuluvat perusoikeuksien ydinalueelle. Näihin kohdistuvat rajoitukset edellyttävät perustuslain 23 §:n mukaisesti poikkeuksellisia olosuhteita sekä erityisen tiukkoja välttämättömyyden, oikeasuhtaisuuden ja ajallisen rajaamisen vaatimusten täyttymistä. Tämä vaatimus koskee paitsi poikkeusolojen toteamista myös konkreettisia yksittäisiä toimia, joilla poiketaan palvelussuhteen ehdoista.

Mietinnön mukaan ehdotetussa 11 §:ssä pyritään vastaamaan tähän korostamalla lisätoimivaltuuksien välitöntä tarvetta poikkeusolojen tunnusmerkistön olennaisena osana, mitä voidaan pitää oikeudellisesti perusteltuna lähtökohtana. Samalla säännöksen laajuus ja joustavuus synnyttävät kuitenkin merkittäviä tulkintariskejä työntekijöiden oikeuksien näkökulmasta.

Poikkeusoloperusteiden laajuus ja kumuloituminen voi madaltaa liikaa toimivaltuuksien käyttöönoton kynnystä. Ehdotettu sääntely sallii sen, että poikkeusolot voivat perustua useamman kohdan samanaikaiseen täyttymiseen, uhkat voivat olla monialaisia, epäsymmetrisiä ja vaikeasti yksilöitäviä ja arviointi voi nojata myös uhkien yhteisvaikutuksiin ja eskaloitumisriskiin.

Erityisen ongelmallista on poikkeusolojen edellytysten muotoiltu laaja-alaisiksi, kumulatiivisiksi ja osin ennakoiviksi, samalla kun 41–43 §:ssä työnantajille annetaan huomattavan laaja toimivalta poiketa keskeisistä työoikeudellisista suojamekanismeista. Tämä yhdistelmä lisää riskiä siitä, että poikkeukselliset toimivaltuudet siirtyvät käytännössä osaksi normaalia kriisinhallintaa, ilman että perusoikeusrajoituksille asetettu korkea kynnys tosiasiallisesti täyttyy.

Tämä lisää viranomaisille annettavaa harkintavaltaa, mutta samalla madaltaa käytännössä kynnystä sille, milloin työntekijöiden oikeuksia voidaan ryhtyä rajoittamaan. Erityisesti hybridiuhkia koskeva 5 kohta on rakenteeltaan avoin ja kattaa laajasti talouteen, toimeentuloon, huoltovarmuuteen ja kriittisiin palveluihin liittyviä häiriöitä.

Työntekijöiden kannalta ongelmallista on, että monet mainituista ilmiöistä, kuten huoltovarmuuden häiriöt, logistiikkaongelmat, työvoiman saatavuus ja taloudelliset häiriöt voivat olla luonteeltaan myös työmarkkinailmiöitä. Vaarana on, että niiden hallitsemiseksi voitaisiin käytännössä kohdistaa painetta työehtoihin, työaikoihin, työvelvoitteisiin tai työtaisteluoikeuteen, vaikka säännöksessä todetaan, ettei tavanomainen talouskriisi tai työtaistelutoimenpide itsessään oikeuta valmiuslain soveltamiseen. Tältä osin rajapinta jää epäselväksi silloin, kun taloudelliset, logistiset ja turvallisuuteen liittyvät tekijät kietoutuvat toisiinsa.

Välttämättömyysvaatimus tilapäisten perusoikeuksien poikkeuksien edellytysperusteena on periaatteessa vahva, mutta käytännössä voi kuitenkin jäädä tulkinnanvaraiseksi. Ehdotetun 11 §:n 2 momentti korostaa, että poikkeusoloja voidaan todeta vain, jos tilanteen hallinta edellyttää valmiuslain lisätoimivaltuuksien käyttöönottoa eikä normaalilainsäädäntö riitä.

Tämä on työntekijöiden oikeusturvan kannalta keskeinen suojamekanismi. Ongelma on kuitenkin siinä, että välttämättömyysarvio tehdään kokonaistilanteen perusteella ja että se voi nojata ennakoiviin uhkakuviin ja eskaloitumisen arvioon. Tällöin syntyy riski, että työntekijöiden oikeuksiin kohdistuvat rajoitukset otetaan käyttöön ennaltaehkäisevästi, eikä vasta tilanteen realisoiduttua, ja että rajoituksia perustellaan yhteiskunnallisilla kokonaisvaikutuksilla ilman riittävää toimialakohtaista ja yksilöllistä arviointia.

Työntekijöiden merkittävien oikeuksien rajoitusten ja velvollisuuksien asettamisen näkökulmasta tämä on ongelmallista, sillä abstrakti tai yleinen uhka ei saa oikeutta puuttumaan työntekijöiden oikeuksiin, ellei puuttuminen ole konkreettisesti ja välittömästi välttämätöntä.

Esitysluonnoksen mukaan 11 §:n systematiikka, jossa korostetaan poikkeusoloperusteiden kattavuutta, vältetään ”katvealueet” ja varaudutaan myös vielä tuntemattomiin uhkiin, olisi ymmärrettävä kokonaisturvallisuuden näkökulmasta. Työntekijöiden oikeuksien kannalta se kuitenkin sisältää rakenteellisen riskin, kun poikkeuksellisten toimivaltuuksien käyttö voi normalisoitua osaksi kriisinhallintaa.

Suuri riski työntekijöiden oikeuksien normalisoidulle rajoittamiselle korostuu erityisesti tilanteissa, joissa kriisit ovat pitkittyneitä, kuten pandemiat tai huoltovarmuuskriisit, ja joissa työelämään kohdistuvat rajoitukset voivat jatkua pitkään tai toistuvasti. Ilman erittäin tiukkaa parlamentaarista, ajallista ja sisällöllistä valvontaa on vaara, että työntekijöiden perusoikeuksiin kohdistuvat rajoitukset eivät enää täytä perustuslain 23 §:n poikkeuksellisuusvaatimusta.

Ottaen huomioon 11 §:n laaja-alaisuus, kumulatiivinen rakenne ja hybridiuhkien avoin määrittely, lisääntyy riski sille, että työntekijöiden oikeuksia voidaan rajoittaa tilanteissa, jotka eivät tosiasiallisesti täytä perusoikeuspoikkeuksille asetettua korkeaa kynnystä.

Lakiehdotuksen jatkovalmistelussa on työntekijöiden oikeuksien kannalta keskeistä, että poikkeusolojen toteaminen ja lisätoimivaltuuksien käyttö perustuvat aina konkreettiseen ja yksilöitävään välttämättömyysarvioon, kohdistuvat mahdollisimman rajatusti ja ovat aidosti tilapäisiä. Ilman näitä reunaehtoja ehdotettu sääntely voi käytännössä johtaa tilanteisiin, joissa työntekijöiden perusoikeuksia rajoitetaan laajemmin ja pidempään kuin mitä perustuslaki ja Suomea sitovat kansainväliset työelämän normit sallivat.

Poikkeusolojen alkamista ja päättymistä koskevaa päätöksentekoa (12 ja 21 §) koskevat huomiot:

-

Lisätoimivaltuuksien käyttöönottomenettelyä (13-20 §) koskevat huomiot:

-

Valtioneuvoston erityisiä seurantavelvollisuuksia (22 ja 23 §) koskevat huomiot:

-

4 luku. Poikkeusolojen hallinnan ohjaus ja hallinnon erityisjärjestelyt

4 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

5 luku. Lisätoimivaltuuksien käyttöperiaatteet ja soveltamista koskevat yleiset säännökset

5 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

6 luku. Hallinnon järjestäminen ja valtion taloudenhoito

6 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

7 luku. Työvoiman saatavuuden turvaaminen

7 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Yleishuomiot

Valmiuslain 7 luvun pykälää valmisteltiin muutamassa kokouksessa työ- ja elinkeinoministeriön alaisessa epävirallisessa työryhmässä, jossa oli edustettuna työmarkkinakeskusjärjestöt. Akava haluaa korostaa, että pykälää ei ole valmisteltu aidossa kolmikantatyöryhmässä ja mahdollisuudet vaikuttaa lakiesitykseen olivat vähäiset. Työryhmätyön aikana ei annettu pyynnöstä huolimatta tietoa lain soveltamisalasta eikä työvelvoitetta koskevista pykälistä. 7 lukuun esitettyjä pykälää käsiteltiin epävirallisessa työryhmässä siis irrallaan valmiuslain kokonaisuudesta.

On selvää, että valmiuslain käyttöönoton hetkellä ollaan syystä tai toisesta poikkeuksellisen kriisin keskellä ja Akava ymmärtää tarpeen poikkeustoimille. Kuitenkin nyt esitetty kokonaisuus on huomattavan epätasapainoinen lisävelvollisuuksien kohdentuessa lähes pelkästään työntekijäpuoleen. Lisäksi esityksestä puuttuu käytännössä kokonaan työnantajille seuraavat sanktiot, jos toimivaltuuksia väärinkäytetään. Näkökulma esitettyssä sääntelyssä on korostetun työnantajavoittoinen, jolloin sen alle jää huomattava määrä katveita. Näillä katveilla on merkitystä poikkeusoloissa yhteiskunnan toimivuuden kannalta muun muassa siksi, että palvelussuhteissa olevat henkilöt ovat usein linkittyneitä myös muihin henkilöihin. Huomiotta jäävätkin palvelussuhteisista riippuvaisten, tyypillisesti heikossa asemassa olevien kansalaisten oikeudet ja asema, kuten työntekijöiden alaikäiset lapset, omaishoidettavat ym. On tärkeää huomata, että esimerkiksi ylitöiden määrääminen ei suinkaan ole merkityksellistä vain ylityön tekeväälle työntekijälle, vaan sillä on hyvin tyypillisesti merkitystä ketjuna myös työntekijän lähipiirille. Tätä ei lakiesityksessä tai sen perusteluissa huomioida muuta kuin yksittäisinä sivuhuomioina.

Työvoiman saatavuuden turvaaminen laaja-alaisella työntekijöiden oikeuksien rajoittamisella

Lakiehdotuksen 40–43 § muodostavat poikkeusoloissa sovellettavan sääntelykokonaisuuden, joka mahdollistaa erittäin laaja-alaiset ja samanaikaiset poikkeukset työntekijöiden keskeisistä työ- ja palvelussuhdetta koskevista oikeuksista. Säännökset koskevat työaika, lepoa, vuosilomia, ylityön suostumuksellisuutta, sunnuntaityötä, yhteistoimintamenettelyä sekä viime kädessä työntekijän oikeutta päättää työsuhteensa kestosta.

Kyse ei ole yksittäisten oikeuksien tilapäisestä rajoittamisesta, vaan työntekijän suojajärjestelmän rakenteellisesta heikentämisestä poikkeusoloihin vedoten. Sääntely siirtää poikkeuksellisen laajan harkintavallan työnantajille ja valtioneuvoston asetuksella määriteltävään täytäntöönpanoon ilman riittäviä aineellisia, menettelyllisiä tai ajallisia rajoja. Työntekijälle keskeiset oikeudet jäävät alisteisiksi työnantajan yksipuoliselle päätöksenteolle tilanteessa, jossa työntekijän tosiasialliset mahdollisuudet vastustaa tai saattaa asia oikeudelliseen arviointiin ovat olemattomat.

Sääntelykokonaisuutta rasittaa lisäksi olennainen valvonnan ja seuraamusten puute. Työnantajille ei aseteta velvollisuutta dokumentoida poikkeustoimivaltuuksien käyttöä, arvioida niiden välttämättömyyttä tai raportoida niiden kestosta ja laajuudesta toimivaltaisille viranomaisille. Vielä vakavampaa on, ettei sääntely sisällä seuraamuksia tilanteisiin, joissa toimivaltuuksia käytetään vastoin lain edellytyksiä tai selvästi ylimitoitetusti. Tämä luo rakenteellisen riskin työntekijöiden oikeuksien järjestelmälliselle kaventamiselle ilman tehokasta oikeussuojaa. Kokonaisuutena arvioiden 40–43 §:t muodostavat järjestelmän, jossa työntekijöiden oikeuksia rajoitetaan laajasti, samanaikaisesti ja pitkälti työnantajan ja asetustasoisien sääntelyn varaan nojautuen. Tällainen kehityssuunta on vaikeasti sovitettavissa yhteen Suomen kansainvälisten työelämävelvoitteiden, erityisesti ILO:n yleissopimusten sekä perustuslain 23 §:ssä asetettujen välttämättömyyden, oikeasuhtaisuuden ja täsmällisyyden vaatimusten kanssa.

Valmiuslakiin tulisi lisätä työnantajalle velvollisuus tehdä kirjallinen ilmoitus työsuojelu- ja työvoimaviranomaiselle, mikäli se poikkeaa palvelussuhteen ehdoista 41-43 §:ssä säädetyllä tavalla. Ilmoituksessa olisi kuvattava poikkeamisen syy perusteluineen, laajuus sekä arvioitu todennäköinen kesto. Lisäksi sääntelyyn on lisättävä tehokkaat seuraamukset tilanteisiin, joissa työnantaja ylittää toimivaltuutensa tai käyttää niitä vastoin lain edellytyksiä. Ilman seuraamusjärjestelmää poikkeustoimivaltuudet jäävät tosiasiallisesti vailla oikeudellista kontrollia.

Pykäläkohtaiset huomiot

40 § Luvun säännösten soveltaminen

Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin luvun säännösten soveltamisesta ja soveltamista ohjaavista periaatteista. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin ensinnäkin, että luvun 41 ja 42 §:n säännösten mahdollistamia poikkeamisia sovellettaisiin myös niitä vastaaviin työ- ja virkaehtosopimusten määräyksiin. Poikkeamisia sovellettaisiin myös työsopimuksen määräyksiin sekä virkasuhteiden ehtoihin.

Ehdotetussa 40 §:ssä poikkeusten soveltamisala ulotetaan nimenomaisesti myös työ- ja virkaehtosopimusten määräyksiin. Tämä merkitsee sitä, että kollektiivisesti sovitut, työntekijälle lakia paremmat ehdot voidaan syrjäyttää hallinnollisella päätöksellä. Ratkaisu murentaa kollektiivisen sopimusjärjestelmän asemaa ja on ongelmallinen suhteessa ILO:n yleissopimuksiin nro 87 ja 98, joissa kollektiivinen neuvotteluoikeus ja sopimusvapaus on tunnustettu keskeisiksi työelämän perusperiaatteiksi. Erityisen huolestuttavaa on, että poikkeaminen on mahdollista myös tilanteissa, joissa kyse ei ole välittömästä henkeen tai terveyteen kohdistuvasta uhasta, vaan yleisemmin ”yhteiskunnan toimivuuden” turvaamisesta. Kollektiivisen sopimusjärjestelmän asema on varmistettava myös poikkeusoloissa. Lakiehdotuksen 40 §:ää on muutettava siten, että työ- ja virkaehtosopimusten työntekijälle lakia paremmat määräykset säilyvät voimassa, ellei niiden syrjäyttäminen ole välttämätöntä hengen, terveyden tai yhteiskunnan perustoimintojen

turvaamiseksi. Näin turvataan kollektiivisen järjestäytymisvapauden keskeinen sisältö siltä osin kuin sen rajoittaminen ei ole välttämätöntä.

Lakiehdotuksen 40 §:ää on muutettava ainakin niin, että säännöksestä huolimatta uuden valmiuslain aikana nimenomaan poikkeusoloja varten sovitut työ- ja virkaehtosopimuksen määräykset saavat etusijan valmiuslaissa säädettyihin työnantajan toimintaoikeuksiin nähden. Työ- ja virkaehtosopimusosapuolilla on edellytykset arvioida sopimus- ja ammattialakohtaisesti tavanomaisesta työ- ja virkasuhdesääntelystä poikkeamisen tarpeellisuus ja välttämättömyys omassa sopimustoiminnassaan, eikä kollektiivisen sopimusjärjestelmän sivuuttamiseen ole perustetta, kun sopimusosapuolet sopivat nimenomaan poikkeusoloja koskevista järjestelyistä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin yleisistä toimivaltuuksien soveltamista koskevista periaatteista. Myös poikkeusoloissa on lähtökohtaisesti huolehdittava työntekijän turvallisuudesta ja terveydestä työssä. Momentin mukaan pykälässä tarkoitetuilla toimenpiteillä ei saisi vaarantaa työntekijän terveyttä ja turvallisuutta työssä. Lisäksi säännöksiä sovellettaessa olisi huolehdittava, ettei työntekijän työaika ylityö mukaan lukien ole kohtuuton ja että työntekijälle varataan riittävä lepoaika vuorojen välissä tai mahdollisuus palautumiseen työajan aikana. Säännökset velvoittaisivat sekä asetuksenantajaa sen harkitessa asetuksella säädettäviä poikkeamisia että työnantajan toimintaa työnantajan soveltaessa asetusta.

Vaikka 2 momenttiin sisältyy viittaus välttämättömyyteen sekä työntekijän turvallisuuden ja terveyden huomioon ottamiseen, nämä edellytykset jäävät sääntelyssä avoimiksi ja vailla konkreettista oikeudellista sisältöä. Ilmaisut kuten ”kohtuuton työaika” ja ”riittävä lepo” eivät täytä perusoikeuksien rajoituksille asetettua täsmällisyyden ja ennakoitavuuden vaatimusta, eivätkä ne tarjoa työntekijälle tehokasta suojaa tilanteessa, jossa poikkeustoimivaltuuksia käytetään laajasti ja pitkäkestoisesti. Lain jatkovalmistelussa tulee työntekijöiden oikeuksien rajoitusten ja velvoitteiden asettamisen välttämättömyysvaatimuksen ja viimekätisyyden vaatimuksia täsmentää. Lakiin tulee lisätä nimenomainen säännös, jonka mukaan 41 §:ssä tarkoitettuja poikkeuksia voidaan soveltaa vain yksilöidysti, tilapäisesti ja viimeisenä keinona, kun kaikki muut työn järjestämiskeinot on tosiasiallisesti selvitetty ja todettu riittämättömiksi. Pelkkä toiminnan yleinen kuormittuneisuus ei saa oikeuttaa poikkeuksiin.

Pykälän 2 momentti ei tule olemaan riittävä turvaamaan työntekijöiden ja virkasuhteisten työterveyttä ja työturvallisuutta poikkeusoloissa. Momenttia ollaan säätämässä epärealistisesta lähtökohdasta, että kiireellisenä annettavaa asetusta annettaessa tällaisia näkökohtia tosiasiaa edes kyettäisiin arvioimaan toimivaltaoikeuksista päätettäessä.

Nykyisessä valmiuslaissa palvelussuhteen ehtojen poikkeaminen on mahdollista rajatusti vain tietyissä poikkeusoloissa. Uudistuksessa esitetään, että palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen on mahdollista asetuksella missä tahansa poikkeusoloissa. Porrastusta (eli tietyt toimivaltuudet ennen muita) yritetään korostaa lakiesityksessä, mutta se ei lain kirjaimen mukaan tarkoita selkeää velvollisuutta ottaa ensin lievemmäksi arvioitu toimivaltuus konkreettisesti käyttöön, vaan tuolla ohjataan käyttöönottoasetuksen sisältöä. Perusteluista tämä ilmenee selvästi: ”Porrastuksella siten ainoastaan ohjattaisiin valtioneuvoston harkintaa, mutta se ei sisältäisi velvollisuutta niin sanotusti kokeilla ensin lievempää toimivaltuutta.” Tämä huomio koskee myös 40 §:n 2 momenttiin esitetyn huomioimista käyttöönottoasetuksessa, eli välttämättömyyden ja oikeasuhteisuuden arviointi työntekijän suojelun näkökulmasta asetusta annettaessa ei toteudu esitetyllä sääntelyllä edes sääntelyn tasolla soveltamiskäytännöstä puhumattakaan. Nyt työntekijän suojelu jäisi työpaikoilla vain sen varaan, mitä käyttöönottoasetuksessa lausutaan poikkeamismahdollisuuksien soveltamisen järjestyksestä, josta ei siis ollut velvoitetta rajoittaa sitä asetuksella vähimmäismäärään. Tähän

nähdessä perusteluissa ylikorostetaan perusteettomasti välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta ja muiden keinojen välttämättömyyttä, kun sääntelyn lähtökohtana on, että ne voidaan sivuuttaa asetusta annettaessa kovin helposti ja vailla mitään todellista etu- tai jälkikäteiskontrollia.

On epärealistista olettaa, että kun poikkeusoloissa asetuksella työnantajalle on jo annettu oikeudet poiketa työsuojelunormista tietyiltä nimenomaisilta osin, työnantajat oikeutta soveltaessaan harkitsivat toimioikeutensa käyttämistä tapauskohtaisesti työntekijän lähtökohdat ja suojelutarve huomioiden. Tätä epärealistisuutta yhä kasvattaa se, että kyse on poikkeusoloista eikä työnantajille koidu valmiuslain mukaan mitään tehokkaita seuraamuksia toimioikeuksiensa väärin käyttämisestä.

41 § Palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen

Päähuomiot pykäläesityksestä

Esitetyssä pykälässä on laaja listaus koskien palvelussuhteen ehtoja, joista voitaisiin poiketa poikkeusoloissa käyttöönotto- ja soveltamisasetuksen myötä. Perusteluiden mukaan soveltamisasetuksella määriteltäisiin rajat, mutta itse pykälän osalta voimassa olevasta valmiuslaista poiketen pykälässä ei enää eroteltaisi toimivaltuuden soveltamista poikkeusoloperusteittain, vaan pykälä olisi kokonaisuudessaan sovellettavissa kaikissa poikkeusoloissa. Samaan työntekijään voitaisiin kohdistaa useita palvelussuhteen ehdoista poikkeamisia, jopa kaikki 12-kohtaisesta listasta. Sääntelyssä tulisi korostaa tarkastelua yksilön kannalta.

Akava vastustaa esitettyjä muutoksia ja painottaa, että koronapandemian aikaan palkansaaajakeskusjärjestöt osoittivat kykynsä sopia nopeasti tarvittavista muutoksista. Tällöin myös huomiointiin tasapaino, jolla palkansaajien joustavuus huomioitiin esimerkiksi työttömyyspäivärahan karenssin poistona. Nyt esitettävä kokonaisuus on huomattavan epätasapainoinen, koska työntekijöiden ja työttömien asemaa on heikennetty merkittäväällä tavalla jo normaalioloja koskien ja sitä heikennettäisiin edelleen valmiuslain soveltamistilanteessa.

Itse laista ja perusteluista puuttuu sen painottaminen, että normaaliajan lainsäädännön tarjoamat keinot ovat ehdottoman ensisijaisia. Palvelussuhdelainsäädäntö ja työ- ja virkaehtosopimukset mahdollistavat useita työnantajan tilanteet huomioivia joustoja ja virkasuhteissa olevien kohdalla työaika- ja vuosilomalaki mahdollistavat jo nyt erilaisia välttämättömyyskeinoja. Koska valmiuslain myötä puututaan erittäin perustavanlaatuisiin oikeuksiin palvelussuhteissa, tulee sen mahdollistamiin keinoihin turvautua vasta, kun se on aivan välttämätöntä.

Perusteluissa on todettu poikkeustoimivaltuuksien käyttöönoton mahdollisuuksista seuraavasti:
”Esimerkiksi terveydenhoitoalalla voi olla asianmukaista ryhtyä poikkeamisiin jo ennen kuin palvelu

on tosiasiallisesti häiriintynyt. Esimerkiksi vakavan terveydenhuoltoalaan kohdistuvan poikkeustilanteen aikana voi toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi olla tarpeen, että poikkeussääntelyä sovelletaan jo siinä vaiheessa, kun olemassa on selvä uhka palvelutason vakavalle heikentymiselle.” Akavan näkemyksen mukaan ”selvä uhka” ei aseta rimaa riittävän korkealle, vaan uhan tulee olla vakava ja konkreettinen.

Perustelut painottavat poikkeamisen edellytyksiä arvioitaessa pelkästään työnantajaan, tilanteeseen ja työhön liittyviä seikkoja. Luonnollisesti näillä on keskeinen merkitys, mutta näiden lisäksi huomiota tulee antaa myös poikkeusten kohteeksi joutuvan työntekijän henkilökohtaiselle tilanteelle. Hänellä voi olla esimerkiksi terveydellisiä rajoitteita yötyön tekemiselle tai siirtymiselle toisiin tehtäviin. Yhtä lailla olennaista on esimerkiksi perhevelvollisuudet omiin alaikäisiin ja/tai sairaisiin lapsiin, omiin vanhempiinsa tai muihin henkilöihin, joista hän on vastuussa. On aivan selvää, että nämä on otettava vastaavalla tavalla huomioon sovellettaessa poikkeusmääräyksiä työntekijään.

Huomiot ja esitykset kohdista 1-12

Pykäläehdotuksen kohdissa 1-3 annetaan työnantajalle oikeudet poiketa vuosilomalaissa tarkoitetun loman tai vapaan antamisajankohtaa ja ajankohdan ilmoittamista koskevista edellytyksistä, siirtää jo ilmoitetun loman/vapaan ajankohtaa ja keskeyttää jo aloitettu loma/vapaa. Akava vastustaa esitystä. Esitys sisältää merkittäviä laajennuksia suhteessa nykyiseen valmiuslakiin, jossa säädetään vain vuosiloman antamista koskevista säännöksistä poikkeamisesta. Vuosilomalain takaamista oikeuksista poikettaessa on jo pykälätekstissä ja vähintäänkin perusteluissa korostetusti huomioitava vuosilomalan ja muiden vuosilomalaissa säädettyjen vapaiden yhteys työntekijän suojeluun, lepoaikaluonne sekä suoja niin kansallisella kuin EU-oikeuden tasolla osana lepoaikasäännöksiä.

Pykäläesityksen kohdissa 4-9 säädetään merkittävistä ja nykyisiä huomattavasti laajemmista oikeuksista poiketa työaikaista. Akava vastustaa näitä laajennuksia. Työnantajan velvoitteista todetaan ainoastaan 40 §:n 2 momentissa, että poikkeuksia voidaan soveltaa vain siltä osin, kun tehtävien hoitamisesta ei voida järjestää muilla keinoin eikä niillä saa vaarantaa työntekijän turvallisuutta ja terveyttä työssä, ja että on huolehdittava siitä, ettei työntekijän työaika ylitä mukaan lukien ole kohtuuton ja että työntekijälle varataan riittävä lepoaika vuorojen välissä tai mahdollisuus palautumiseen työajan aikana.

Lisä- ja ylityön teettämisestä ilman suostumusta säädetään kohdassa 4. Työntekijän mahdollisuus ylittää jättä ylityöhön esimerkiksi pakottavien perhehuoltovelvoitteiden vuoksi tulee huomioida säännöksessä. Kyse on työntekijän oikeuden lisäksi hänestä riippuvien läheisten (alaikäiset, omaishoidettavat ym.) perusoikeuksien toteutumisesta.

Kohdassa 5 säädetään lepoajoista poikkeamisesta. Kun lainsäätäjä on normaalioloissa katsonut työntekijän terveyden ja turvallisuuden edellyttävän, että vuorokausilevon on oltava minimissään viisi tuntia (TAL 25 § 3 mom.) ja että korvaava lepoaika on annettava lähtökohtaisesti heti seuraavan vuorokausilevon yhteydessä (TAL 25 § 4 mom.), niin ei voida pitää hyväksyttävänä sääntelyä, jossa näistä suojarajoista poikettaisiin esitetyllä tavalla edes poikkeusoloissa. Esityksen perusteluiden viittauksessa aloihin, joilla jo nyt tehdään poikkeusluvalla esim. 24 tunnin vuoroja aika-ajoin tehtävänä työnä, jolloin lepoa mahdollistetaan myös työtehtävien välissä, on jätetty mainitsematta, että tällöin yhtä 24 tunnin vuoroa seuraa 72 tuntia vapaata, jolla kompensoidaan menetettyä vuorokausilepoa ja turvataan terveyden kannalta riittävä palautuminen. Ylipäätään menetetyn vuorokausilevon korvaamista ei esityksessä käsitellä.

Kohdassa 6 säädetään yötyötä koskevista työaikalain säännöksistä poikkeamisesta. Esityksessä tulisi arvioida poikkeusten suhdetta raskaussuojeludirektiiviin.

Kohdassa 8 säädetään varallaoloon määräämisestä. Varallaolo ei ole työntekijälle veloitteesta vapaata vapaa-aikaa, joka täyttäisi lepoajalta edellytetyt vaatimukset, eikä työntekijä voi varallaolon aikana toimia vapaasti, vaan hän on sidottu työhönsä työntekemisvalmiuden kautta. Näin ollen toimivaltuuksien laajentaminen varallaoloon ei ole perusteltua, etenkin huomioden se, miten paljon työnantajalla on saman pykäläesityksen muiden kohtien perusteella oikeutta määrätä työntekijöiden työajasta saman työvoimatarpeen täyttämiseksi. Tähän nähden toimivaltuuksien laajentaminen myös varallaoloon on liiallista ja perusteetonta.

Pykäläehdotuksen mukaan työntekijälle maksetaan varallaolosta joko sopimuksen tai työehtosopimuksen mukainen varallaolokorvaus taikka sellaisen puuttuessa 50 prosenttia säännöllisen työajan palkasta. Ehdotus on ongelmallinen, koska sopimusten sekä työ- ja virkaehtosopimusten varallaolo perustuu työntekijän antamaan suostumukseen ja myös korvausta koskevat määräykset on tarkoitettu suostumuksella tapahtuvaan varallaoloon. Jos varallaolon suostumuksesta poikkeamisesta säädetään, tulee pykälä muuttaa muotoon ”työntekijälle maksetaan varallaolosta vähintään 50 % säännöllisen työajan palkasta, ellei työ- tai virkaehtosopimus, työsopimus tai jokin muu syy oikeuta korkeampaan korvauksen määrään”.

Pykäläehdotuksessa työnantajille annetaan mahdollisuus poiketa keskeisistä työaikalainsäädännön ja vuosilomalainsäädännön suojamekanismeista, mukaan lukien ylityön teettäminen ilman työntekijän suostumusta, vuorokausi- ja viikkolevon rajoittaminen, enimmäistyöajan ylittäminen sekä jo myönnettyjen lomien siirtäminen ja keskeyttäminen. Nämä oikeudet liittyvät suoraan työntekijän terveyteen, palautumiseen ja yksityis- ja perhe-elämän suojaan. ILO:n työaikaa ja lepoa koskevissa yleissopimuksissa (mm. nro 1, 14 ja 132) on korostettu, että tällaisista vähimmäistakeista poikkeaminen edellyttää tarkkarajaista sääntelyä ja tehokasta valvontaa, joita ehdotettu sääntely ei riittävästi sisällä. Jatkovalmistelussa lakiin tulee kirjata aineelliset enimmäisrajat työajalle ja levolle siten, että työaikaa, ylityötä, lepoa ja varallaoloa koskeviin poikkeuksiin säädetään sitovat enimmäisrajat, joita ei voida ylittää edes poikkeusoloissa. Ilmaisut kuten ”kohtuuton” ja ”riittävä lepo” on korvattava konkreettisilla vähimmäis- ja enimmäistasoilla.

Edellä kuvatut ja vastaavat asiat eivät voi jäädä yksittäisen työnantajan päätettäväksi, vaan niistä on määrättävä täsmällisesti asetuksella. Asetuksessa on myös säädettävä siitä, miten työnantajan ylityön kohdentamistoimilla tai työntekijän rajatuilla oikeudella kieltäytyä ylityöstä järjestyvät tilanteet, joissa työntekijää pakottavasti koskevat muut velvoitteet (kuten alaikäisen lapsen hoitovastuu) eivät mahdollista esim. ylityön tekemistä rikkomatta jotain tällaista muuta velvoitetta, jota työntekijä ei kykene järjestämään toisin.

Esitetyt kohdat 10-12 ovat kokonaan uusia voimassa olevaan lakiin nähden. Perusteluissa ei avata, miksi myös nämä laajennukset katsotaan välttämättömiksi. Akava vastustaa näitä laajennuksia.

Kohdassa 10 on lavennettu siirto-oikeus myös muihin työ- ja virkaehtosopimusten mukaan ansaittuihin vapaisiin kuin vuosilomaan. Tämä kirjaus ei täytä tarkkarajaisuusvaatimusta ja se tulisi poistaa. Toissijaisesti pykälässä tulisi tarkentaa, mitä vapaita pykälä tarkalleen koskee.

Kohdissa 11-12 on annettu mahdollisuus poiketa työnantajan direktio-oikeuden rajoista ja annettu työnantajalle mahdollisuus määrätä työntekijä eri työtehtävään ja työpaikkaan kuin mistä on sovittu.

Esityksen 11 kohdan mukaan työntekijä voidaan määrätä tilapäisesti toiseen työtehtävään, johon hänellä on riittävä osaaminen. Esityksessä ei kuitenkaan oteta kantaa vastuukysymyksiin. Jos työnantaja määrää työntekijän tehtävään, joka ylittää työnantajan direktio-oikeuden rajat, on työnantajan vastattava mahdollisista virheistä ja vahingoista, joiden syy on riittämättömässä osaamisessa. Tätä seikkaa tulee avata vähintäänkin perusteluissa, mutta ensisijaisesti jo lakitekstissä. Lakiesityksessä mainitaan, että palkka ei saa laskea tällaisessa tilanteessa. Pykälässä tulisi myös mainita, että mikäli tehtävä on aiempaa vaativampi, tulee siitä maksaa tehtävän edellyttämää, korkeampaa palkkaa.

12 kohdan mukaan työntekijä voidaan määrätä tilapäisesti toiseen työntekopaikkaan edellyttäen, että siirto ei aiheuta hänelle kohtuutonta haittaa. Kohtuutonta haittaa on tulkittava laveasti ja tämä tulee mainita perusteluissa. Työntekijöiden elämäntilanteet voivat olla hyvin moninaisia erilaisine velvoitteineen. Toisille jo pidennys työmatkaan voi tehdä tilanteesta kestävämmän esim. päiväkotikäisten lasten huoltajana. Tulee myös huomioda, että virkasuhteisten kohdalla direktio-rajat ja usein työnantajan kokokin voi poiketa merkittävästikin yksityisestä sektorista. Virkasuhteisten tasapuolinen kohtelu suhteessa työsuhteisiin valmiuslain poikkeustilanteissa tulee huomioda.

11 ja 12 kohdan määräykset voidaan esityksen mukaan tehdä yhteistoimintalain, yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain sekä henkilöstön yhteistoiminnasta kunnassa ja hyvinvointialueella annetun lain neuvotteluvelvoitteista poiketen. Yhteistoimintalainsäädännöstä poikkeaminen merkitsee olennaista heikennystä työntekijöiden osallistumis- ja

vaikutusmahdollisuuksiin tilanteissa, joissa työnantajan päätöksillä on poikkeuksellisen laajoja ja välittömiä vaikutuksia henkilöstön asemaan. Yhteistoiminnan rajoittaminen poikkeusoloissa ei kuitenkaan poista tarvetta avoimuudelle, tiedonannolle ja työntekijöiden kuulemiselle, vaan päinvastoin korostaa näiden merkitystä juuri tilanteissa, joissa työntekijöiden oikeuksiin puututaan tavanomaista laajemmin. Ilman nimenomaista velvollisuutta jälkikäteiseen yhteistoimintaan ja kattavaan tiedonantoon on ilmeinen riski siitä, että poikkeukselliseksi tarkoitetut menettelyt vakiintuvat osaksi työnantajan normaalia toimivaltaa ja että työntekijät ja heidän edustajansa suljetaan kokonaan päätöksenteon ja sen vaikutusten arvioinnin ulkopuolelle. Mikäli lakiin sisällytetään mahdollisuus poiketa yhteistoimintalainsäädännön neuvotteluvelvoitteista 11 ja 12 kohdan tilanteissa, on lakiin lisättävä velvollisuus jälkikäteiseen yhteistoimintaan ja tiedonantoon, kun poikkeuksia on käytetty, sekä henkilöstön edustajien osallistumiseen poikkeusten arviointiin.

43 § Irtisanomisajan pidentäminen

Pykälässä säädettäisiin irtisanomisajan pidentämisestä. Nykyisessä valmiuslaissa on mahdollisuus rajoittaa myös työnantajan irtisanomisoikeutta, mutta nyt esitetty pykälä koskisi vain työnantajan oikeutta ennakolta pidentää työntekijän irtisanomisaikaa. Tämä on selvä epätasapaino esityksessä ja työnantajan irtisanomisoikeutta on myös voitava rajoittaa. Huomioiden esitetyn 7 luvun ja myös 8 luvun kokonaisuus sekä niiden luomat huomattavat keinot velvoittaa työntekijöitä normaalia laajempaan työskentelyyn, on selvää, että työnantajalla ei voi samanaikaisesti olla oikeutta irtisanoa tuotannollis-taloudellisilla syillä työntekijöitä. Pykälään on lisättävä työnantajaa koskeva irtisanomisoikeuden rajoitus.

Voimassa olevan valmiuslain irtisanomisoikeutta koskeva pykälä (94 §) ja siihen liittyneet asetukset korona-ajalta toivat esiin lukuisia ongelmia työntekijöiden palvelussuhteissa. Nyt ehdotettu pykälä on silti vielä nykyistäkin pykälää ongelmallisempi.

Työnantajan oikeus pidentää työntekijän irtisanomisaikaa enintään kuudella kuukaudella merkitsee vakavaa puuttumista työntekijän liikkumisvapauteen ja oikeuteen päättää omasta työurastaan. Käytännössä säännös voi johtaa tilanteisiin, joissa työntekijä sidotaan vastoin tahtoaan jatkamaan työsuhdetta huomattavan pitkän ajan, vaikka työntekijällä olisi perusteltu tarve tai halu siirtyä muuhun työhön. Tällainen pidennys merkitsee työntekijälle elämässään valittavina olevien muiden mahdollisuuksien sulkeutumista tilapäisesti tai pysyvästi. Työntekijä voi esimerkiksi menettää työmahdollisuuksista, jotka eivät enää toistu. Tämä asettaa työntekijän aseman epätasapainoon suhteessa työnantajaan ja on ongelmallinen myös suhteessa ILO:n yleissopimuksen nro 158 peruseriaatteisiin, joiden mukaan työsuhteen päättämistä koskevien järjestelyjen tulee olla oikeudenmukaisia ja ennakoitavia molemmille osapuolille.

Jos irtisanomisaikojen pidennykset poikkeusoloissa säännökseen kirjatuilla yleisen edun perusteilla katsotaan ylipäättään mahdollisiksi, on lainsäätäjän samalla huomioitava, miten suuria vahingon mahdollisuuksia tällaisten oikeuksien oikein tai väärin käyttämiseen liittyy rajoitteiden alaisen kansalaisen kannalta myös huomioiden muuttuvat elämäntilanteet ja niihin reagoiminen (kuten oman lapsen tai vanhemman huoltovelvollisuuden tai muun seikan myötä välttämätön muutto

toiselle paikkakunnalle). On korostetun tärkeää, että irtisanomisajan pidentämistä käytetään vain välttämättömissä tilanteissa ja viimesijaisena keinona, ja laissa on taattava tällaisen rajoitteen kohdanneen työntekijän tehokkaat oikeussuojakeinot tilanteisiin, joissa hän katsoo hänen irtisanomisoikeuttaan rajoitetun perusteettomasti.

Voimassa olevassa valmiuslaissa irtisanomisaika on pidennyksen jälkeenkin enintään kuusi kuukautta. Nyt esitetään työnantajalle oikeutta ennakolta pidentää työntekijän irtisanomisaikaa enintään kuudella kuukaudella. Käytännössä on siis mahdollista, että henkilö on työsopimuksessaan sopinut irtisanomisajakseen esimerkiksi kuusi kuukautta, jolloin tämän pidennyksen myötä irtisanomisaika olisi jo vuosi. Tällainen pidennys on täysin kohtuuton työntekijälle, koska jo nykyisen valmiuslain mahdollistama enintään kuukauden irtisanomisaika on huomattavan pitkä.

Ehdotuksen mukaan kyse on ennakollisesta ilmoituksesta irtisanomisajan pidentämiselle. Sitä puoltaa työntekijän mahdollisuus tietää ennakolta muuttunut irtisanomisaikansa, jolloin hän pystyy myös ilmoittamaan siitä ajoissa mahdolliselle uudelle työnantajalle. Lain perusteluissa on syytä täsmentää, että jos työntekijä on jo irtisanoutunut ennen hänelle toimitettua tietoa pidennyksestä, ei työnantajalla ole enää oikeutta pidentää irtisanomisaikaa.

Kuitenkin ongelmallista on se koronapandemian aikana nähty ilmiö, että irtisanomisajan pidennys tehtiin aivan liian laajalle joukolle ilman todellista syytä. Jotkut työnantajat esimerkiksi asettivat maksimimääräiset irtisanomisajan pidennykset isoihinkin yksiköihin, joissa ei lainkaan hoidettu koronapotilaita. Näin ollen velvoite rajata irtisanomisoikeuden pidennys tarkasti ja perustellusti nimenomaisille työntekijöille/työntekijäryhmille on ehdottoman välttämätön.

Valmiuslain tulee myös ohjata siihen, että työnantajan tulee tarkastella tarvetta poikkeuksille työlaainsäädännöstä säännöllisesti, vaikka esimerkiksi asetus olisi voimassa kolme kuukautta. Työnantajien velvollisuutta tarkastella juuri kyseisen työpaikan tilannetta tulee korostaa.

41 §:n mukaisten poikkeuksien ja 43 §:n mukaisen oikeuden käyttäjätahot

41 § ja 43 §:n lopussa on lueteltu 17-kohtainen lista tahoista, jotka voivat käyttää 41 §:n mukaisia poikkeuksia sekä 43 §:n mukaista irtisanomisoikeuden pidennystä käyttäen. Useassa kohtaa on määritelty nimenomainen työnantajataho, mutta esimerkiksi kohta 6 koskee koko sosiaali- ja terveystalvetoimialaa ilman tarkempaa rajausta. Tämä ei ole riittävän tarkkarajaisista sääntelyä. Pykälästä on käytävä ilmi, mitä tuolla toimialalla tässä asiayhteydessä tarkoitetaan, ja miten se rajataan.

Lista mahdollistaa 41 §:n mukaisten poikkeusten ja 43 §:n mukaisen oikeuden käyttämisen viranomaisien lisäksi yksityisissä yhtiöissä. Kun toimivaltuuksia käyttää yksityinen työnantaja, korostuu entisestään riski toimivaltuuksien väärinkäytöksestä. Työntekijän asema on erityisen heikko, kun tähän yhdistetään vielä käytännössä olemattomat sanktiot väärinkäytösten osalta sekä oikea-aikaisten oikeussuojakeinojen puute.

8 luku. Työvelvollisuus

8 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Työvelvollisuutta koskeva sääntely valmiuslain kokonaisuudistuksessa

Valmiuslain 8 luvun työvelvollisuussääntely muodostaa kokonaisuuden, joka ulottuu laajasti yksilöiden elämään, perhe- ja hoivarakenteisiin, työmarkkinoihin sekä yhteiskunnan toiminnalliseen resilienssiin. Sääntely on sidottu valmiuslain 11 §:n poikkeusoloperusteisiin, minkä vuoksi sen arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota hyväksyttävyyden ohella sen vaikutuksiin. Kokonaisuutena sääntely edustaa poikkeusolovaltuuksia, joiden käyttöala näyttäytyy huomattavan laajana ja joissa yksilöön kohdistuvien velvoitteiden syvyys vaihtelee poikkeusolotyyppin mukaan.

Työvelvollisuustoimivaltuudet kytkeytyvät lakiehdotuksen 11 §:n poikkeusoloihin. Työvelvollisuus ei ole valmiuslaissa itsenäinen keino, vaan sen käyttöönotto edellyttää, että käsillä on jokin 11 §:ssä tarkoitettu poikkeusolotilanne sekä lisätoimivaltuuksien välttämättömyys. Sosiaali- ja terveydenhuollon erityinen työvelvollisuus (44 §) kytkeytyy erityisesti suuronnettomuuksiin, pandemioihin ja yhteiskunnan toimivuuden vakaviin häiriöihin. Väestönsuojelutehtävien velvollisuus (45 §) ulottuu aseellisista hyökkäyksistä toimivuushäiriöihin, ja yleinen työvelvollisuus (46 §) on varattu kaikkein vakavimpiin turvallisuuspoliittisiin tilanteisiin.

Työvelvollisuudella on huomattavat vaikutukset yksilöihin, perheisiin ja läheisyhteisöihin.

Perhe- ja hoivavastuut

Työvelvollisuus voi merkitä äkillistä velvoitetta siirtyä tehtäviin, jotka voivat sijaita työssäkäyntialueen ulkopuolella. Vaikka 50–51 § sisältävät tiettyjä kohtuullistamissäännöksiä, viranomaiselle jää laaja harkintavaltaa. Seurauksena voi olla lastenhoidon ja epävirallisen hoivan keskeytyminen, omaishoidon ja tuen romahtaminen, yksinhuoltajien ja monilapsisten perheiden kohtuuttomat rasitteet ja perheenjäsenten pitkäkestoinen eriytyminen. Pitkäkestoisissa kriiseissä (11 § 4–5 kohdat) vaikutukset korostuvat samanaikaisesti, kun julkiset hoivapalvelut ovat kuormittuneita.

Psykososiaaliset ja ammatilliset ja taloudelliset vaikutukset yksilöihin

Työvelvoite voi kohdistua henkilöihin, jotka ovat poistuneet alalta tai joiden ammattitaito ei ole ajantasainen. Tämä voi lisätä: psyykkistä kuormitusta ja traumariskiä, moraalista stressiä tilanteissa, joissa työn ja perheen turvallisuus asetetaan vastakkain ja eri alojen pysyvää veto- ja pitovoiman heikkenemistä kriisin jälkeen. Vaikka palvelussuhteen jatkuvuutta suojataan (53 §), velvoittava työpanos voi johtaa ansionmenetyksiin, urakatkoksiin ja epävarmuuteen työsuhteen jatkuvuudesta kriisin pitkittyessä.

Laajalla työvelvollisuudella voi olla vaikutuksia myös yhteisötason resilienssiin ja se voi vähentää epävirallista hoivaa, yhteisöapua ja vapaaehtoistoimintaa, eli elementtejä, jotka ovat usein keskeisiä kriisinkestävyyden kannalta. Lisäksi laajalla työvelvollisuudella voi olla laajempaa vaikutusta yhteiskunnan toiminnalliseen resilienssiin. Vaikka työvelvollisuus vahvistaa lyhyen aikavälin operatiivista kriisinkantokykyä kohdistamalla työvoimaa kriittisiin tehtäviin, siihen voi liittyä samalla merkittäviä rakenteellisia riskejä. Yhteiskunnan resilienssiä heikentävinä vaikutuksina voi ilmetä luottamuksen heikkeneminen instituutioita kohtaan pakkoluonteisuuden kokemuksen vuoksi, työmarkkinoiden toimintahäiriöt, osaamisen väärinkohdentuminen rekisteri- ja käskyperusteisen ohjauksen seurauksena ja sosiaalisen resilienssin heikentyminen, jos perhe- ja hoivaverkostot kuormittuvat.

Ottaen huomioon poikkeusoloperusteiden tulkinnallisen laajuuden, vaarana on, että poikkeusolot voidaan todeta tilanteissa, jotka eivät ole laadultaan sellaisia eksistentiaalisia kriisejä, joihin PL 23 §:n poikkeusvaltuudet ovat tarkoitettut. Erityisesti lakiehdotuksen 11 §:n 1 momentin 5 kohta (yhteiskunnan toimivuuden vakava häiriö), muodostaa laajan ja avoimen kriisiperusteen, joka kattaa talous- ja maksujärjestelmien häiriöt, energia- ja vesihuollon ongelmat, logistiikan ja liikenteen häiriöt, ICT- ja kyberhäiriöt ja näiden yhteisvaikutukset. Säännös sisältää myös ”välittömän uhan” ja ”rinnastuvalla tavalla erityisen vakavan vaarantumisen”, mikä madaltaa poikkeusolojen tulkintakynnystä. Akava katsoo, että rinnastuvuus- ja yhteisvaikutus-lausekkeet laajentavat poikkeusoloja tavalla, joka voi siirtää määrittelyä hallinnollisen harkinnan varaan. Koska työvelvollisuus on syvästi yksilön oikeuksiin puuttuva toimivaltuus, poikkeusolojen matala kynnyks voi johtaa tilanteisiin, joissa pakkoluonteisia työmääräyksiä annetaan oloissa, jotka eivät täytä perustuslain 23 §:ssä tarkoitettua vakavuustasoa.

Valmiuslain 8 luvun työvelvollisuussäätely vahvistaa operatiivista kriisinhallintaa, mutta kokonaisuutena vaikutukset yksilöihin ja perheisiin ovat syviä ja laaja-alaisia, poikkeusolojen määrittely on useilta osin väljä (erityisesti 11 §:n 5 kohdan osalta), toimivaltuuksien välttämättömyys- ja viimesijaisuusperiaate jää säätelyssä ohueksi ja riskinä on poikkeusolojen kynnynksen liudentuminen, mikä voi laajentaa työvelvollisuuden käyttöalaa olennaisesti.

Säätelyn hyväksyttävyyys edellyttää pidättyvää tulkintaa sekä täsmennyksiä toimivaltuuksien kohdentamis- ja rajaamisperiaatteisiin, jotta yksilöihin kohdistuvat poikkeusvaltuudet pysyvät aidosti poikkeuksellisinä ja yhteiskunnan pitkän aikavälin resilienssi säilyy.

Pykäläkohtaiset huomiot

44 § Sosiaali- ja terveydenhuollon erityinen työvelvollisuus

Pykälässä säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon erityisestä työvelvollisuudesta. Akava pitää hyvänä, että pykälän 1 momentissa todetaan tämän pykälän mukaisten velvoitteiden olevan viimesijaisia suhteessa 7 luvun mukaisten oikeuksien käyttöön, mutta tuon viimesijaisuuden pitäisi nyt esitettyä voimakkaammin ohjata 44 §:n mukaisten oikeuksien käyttöä, ja työvoimaviranomaisella pitää olla tosiasialliset mahdollisuudet saada selvyyttä 7 luvun mukaisten oikeuksien käyttämisestä, jotta tuo viimesijaisuus toteutuu. Tämä viimesijaisuuden toteutuminen 44 §:n soveltamisessa edellyttää, että sote-alan työnantajille säädetään kaikista 7 luvun mukaisista oikeuksista ilmoitusvelvollisuus työvoimaviranomaiselle.

Perusteluissa todetaan, että ehdotettu pykälä ”vastaisi perusteiltaan” voimassa olevan lain 95 §:n 2 momenttia. Toimivaltuuden soveltamisalaa ehdotetaan kuitenkin laajennettavaksi terveydenhuollon lisäksi myös sosiaalihuoltoon ja sovellettavaksi laajemmin poikkeusoloissa. Samalla toimivaltuutta ”täsmennettäisiin” sisällöllisesti. Nämä perustelulausumat ovat vähätteleviä, eivätkä anna oikeaa kuvaa esitetyn muutoksen laajuudesta ja oikeasta sisällöstä.

Nykyisen valmiuslain 95 § 2 mukainen velvollisuus tulee sovellettavaksi vain osassa poikkeusoloista. Nyt esitetty muutos laajentaisi tämän sote-ammattihenkilöstön velvoitteen erityisen vakavan suuronnettomuuden ja sen jälkitilan, levinneen vakavan tartuntataudin ja yhteiskunnan toiminnoille muun vaaran aiheuttavan uhan (valmiuslain 3 § 6 kohta) lisäksi mm. Suomeen kohdistuvaan aseelliseen hyökkäyksen uhkaan, hyökkäykseen ja sen jälkitilaan. Kyse on merkittävästä muutoksesta nykytilaan nähden.

Erittäin suuri muutos on myös siinä, keitä velvollisuus koskisi. Nykyisen lain 95 § 2 momentin mukaan velvollisuus on 18-68 –vuotiaalla ”terveydenhuollon alalla työskentelevällä.” Nyt uuteen lakiin esitetyn 44 §:n mukaan velvoite laajenisi sosiaalihuollon ammattilaisiin mutta myös muihin kuin sote-alalla työskenteleviin, koska muutos koskisi myös alalta viiden vuoden sisällä poistuneita työntekijöitä ja virkasuhteisia. Kyse ei ole perusteluissa vähättelevästi ilmaistusta täsmennyksestä, vaan merkittävästä laajennuksesta alalta jo poistuneiden henkilöpiiriin. Akava vastustaa laajennusta, jossa toiselle ammattialalle siirtynyt työntekijä velvoitetaan sote-alan tehtäviin vastoin tahtoaan, eikä tätä velvoitetta ole arvioitu myöskään suhteessa näiden henkilöiden työnantajien työvoimatarpeiden kannalta.

Esityksessä jää epäselväksi, mihin perustuisi Suomen valtion oikeus määrätä muun maan kuin Suomen kansalaisia, joilla on kotikunta Suomessa, vastoin tahtoaan työskentelyyn sote-alalla poikkeusoloissa.

Nykyisen valmiuslain 95 §:n 2 momentin määräys voi koskea terveydenhuollon ammattilaista vain enintään kahtena kaksi viikkoa kestävästä työvelvoitteena, eli nykyisen lain mukainen enimmäiskesto velvoitteelle on siis yhteensä neljä viikkoa. Kolmas ja erittäin merkittävä muutos olisi, että nyt esitetään käytännössä ajallisesti rajoittamatonta työskentelyvelvoitetta, kun määräys vain uudistetaan neljän viikon jaksoissa. Osassa poikkeusoloissa ei olisi edes tuota neljän viikon määräyksen kestorajoitetta. Kyse on sote-alan ammattilaisten kokonaiskestoltaan tosiasiallisesti rajoittamattomasta pakkotyösäännöksestä poikkeusolojen aikana. Akava vastustaa laajennusta toteutettuna näin laajasti ja kokonaiskestoltaan rajoittamattomasti.

Pykälän 3 momenttiin esitetty hyvinvointialueen henkilöstön tehtävittäin ja asemaan nähden rajaamaton rikosoikeudellinen vastuu on ristiriidassa normaalioloissa samoissa tehtävissä toimivien työntekijöiden rikosoikeudellisen vastuun kanssa, kun asiallisesti kaikkea sote-alan ammattihenkilön tekemää työtä käsitellään tässä esityksessä julkisena hallintotehtävänä. Ilmeisesti rikosoikeudellisen

vastuun laajeneminen kaikkiin sote-alan suorittaviin työtehtäviin perustuisi vain siihen, että kyse on poikkeusoloista ja sen nojalla annetusta määräyksestä, jonka pohjalta kyse olisi julkisesta hallintotehtävästä poikkeusoloissa myös tehtävien osalta, jotka normaalioloissa eivät ole julkisia hallintotehtäviä. Jatkovalmistelussa tulee huomioida yleiset rikosoikeuden periaatteet rikosoikeudellisen vastuusta ja muuttaa ehdotetun 3 momentin vastuu normaaliolojen vastuun mukaiseksi.

45 § Väestönsuojelutehtävien suorittamisvelvollisuus

Pykälässä säädettäisiin väestönsuojelutehtävien suorittamisvelvollisuudesta. Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan lain 116 §:ää.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että väestönsuojeluvelvollisuuden täyttämiseen työvelvollisena sovellettaisiin vain osaa työvelvollisuutta koskevan luvun liitännäissäännöksistä. Säännöksen sanamuodossa tämä ilmenisi näin: "Tässä pykälässä tarkoitetun määräyksen antamiseen ja velvollisuuden täyttämiseen sovelletaan 48–53 §:n säännöksiä," mutta säännöksen perusteluissa asia ilmaistaan näin: "Käytännössä luvun säännöksiä sovellettaisiin ehdotuksen mukaan työvelvollisuusrekisteriä sekä siihen liittyviä tiedonantovelvollisuuksia ja tiedonsaantisäännöksiä lukuun ottamatta." Akava pitää välttämättömänä, että säännöksen 3 momentin sanamuotoa täsmennetään niin, että rajoitukset 48-53 §:n noudattamisesta 45 §:n mukaisessa työssä ilmenevät selkeästi säännöksen tekstistä.

Akava pitää hyvänä, että säännöksen perusteluissa on todettu, että työnantajana väestönsuojelutehtävien suorittamisvelvollisuuden osalta toimisi aina hyvinvointialueen tai sisäministeriön pelastusviranomainen.

46 § Yleinen työvelvollisuus.

Pykälässä säädettäisiin yleisestä työvelvollisuudesta. Sääntely vastaisi asiasisällöltään pääosin voimassa olevan valmiuslain 95 §:n 1 momenttia. Toimivaltuuden käyttötarkoituksia koskevaa sääntelyä kuitenkin osin muutettaisiin ja pykälään lisättäisiin valtioneuvostolle valtuus soveltamisasetuksen antamiseen.

Säännöksen perusteluissa todetaan, että yleinen työvelvollisuus olisi ehdotuksen mukaan jatkossakin toimivaltuutena viimesijainen suhteessa lievemmin perusoikeuksiin puuttuviin työvoiman saatavuutta turvaaviin toimivaltuuksiin. Yleiseen työvelvollisuuteen voitaisiin siten turvautua vain, jos 7 luvun mukaiset toimenpiteet taikka 44 tai 45 §:n mukaiset erityiset työvelvoitteet eivät olisi

riittäviä toimenpiteitä pykälässä mainittujen tarkoitusten toteuttamiseksi. Valtioneuvosto kuitenkin arvioisi mainittujen toimivaltuuksien riittävyyden käyttöönottoasetusta antaessaan, eli yleistä työvelvollisuutta olisi silti mahdollista alkaa soveltaa ilman, että mainittuja muita toimivaltuuksia olisi ensin tai samanaikaisesti otettu käyttöön. Tällöin valtioneuvoston tulisi kuitenkin todeta tilanne sellaiseksi, etteivät 7 luvun toimenpiteet olisi riittäviä. Akava esittää huolensa siitä, miten 7 luvun toimenpiteiden etusija käytännössä voisi toteutua tilanteessa, jossa Valtioneuvosto määrää yleisen työvelvollisuuden käyttöönotosta samaan aikaan tai jopa aikaisemmin kuin 7 luvun mukaisia oikeuksia olisi otettu käyttöön.

Lain 8 luvun 54 §:ään esitetty työnantajan tiedonantovelvollisuus on liian suppea, jotta 7 luvun mukaisten oikeuksien käyttämisen ensisijaisuus toteutuisi suhteessa yleisen työvelvollisuuden käyttöön, koska 54 §:n mukaan työnantajalla olisi velvollisuus antaa tietoja vain työvelvollisuussuhteisesta työvoimastaan. Jotta viranomaisilla on edellytykset arvioida 7 luvun oikeuksien riittävyyttä kussakin tilanteessa, tulee noita oikeuksia käyttävillä työnantajilla olla tiedonantovelvollisuus tuon luvun mukaisten oikeuksiensa käyttämisestä.

Yleinen työvelvollisuus koskisi Suomessa asuvia 18–67-vuotiaita henkilöitä, joilla on kotikuntalain (201/1994) mukainen kotikunta Suomessa. Kotikunnan määräytymisestä säädetään kotikuntalain 2 luvussa. Epäselväksi lain perusteluissa jää, mihin perustuu Suomen valtion ja sen viranomaisten oikeudet kohdistaa määräykset muun maan kuin Suomen kansalaisiin, joilla on kotikuntalain mukainen kotikunta Suomessa.

47 § Työvelvollisen määrääminen hoitamaan julkista hallintotehtävää.

Lakiin ehdotetaan otettavaksi nimenomaiset säännökset mahdollisuudesta määrätä yleisen työvelvollisuuden piiriin kuuluva henkilö hoitamaan tietyin edellytyksin myös perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä. Pykälä olisi voimassa olevaan valmiuslakiin nähden uusi. Sääntelylle on katsottu olevan erityinen tarve ottaen huomioon, että viranomaisten tehtävät voivat poikkeusoloista johtuvista syistä lisääntyä äkillisesti tai viranomaisten resursseihin voi kohdistua ennakoimattomia henkilöstövajeita, joihin ei välttämättä voida vastata tavanomaisen rekrytoinnin keinoin tai hallinnon sisäisin henkilöstöjärjestelyin.

Pykälän 1 momentista ilmenevä viittaus muualla laissa säädettyyn on tarkoitettu kohdentumaan ennen muuta sosiaali- ja terveystalouden ja väestönsuojelutehtävien erityistyövelvoitteisiin, joiden käyttö olisi yleiseen työvelvollisuuteen nähden ensisijaista. Ehdotetun toimivaltuuden käyttö voisi tulla kyseeseen lähinnä tilanteessa, jossa erityistyövelvoitteita ei voida pitää poikkeusoloissa työvoiman saatavuuden turvaamiseksi riittävänä. Kyseeseen voisi tulla työvelvollisten käyttäminen lähinnä tilanteessa, joissa viranomaisen voimavarat eivät ole poikkeusoloista johtuvista syistä riittäviä sen lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi eikä puuttuvan työvoiman tarpeeseen voida riittävästi vastata muilla työvoiman saattavuutta koskevilla toimivaltuuksilla eikä tavanomaisen

rekrytoinnin tai hallinnon sisäisten järjestelyjen keinoin. Epäselväksi jää, millä edellytyksillä muiden työvoiman saatavuutta koskevien toimivaltuuksien riittävyyttä ja etusijaa arvioitaisiin, kun sosiaali- ja terveystalouden työnantajille tai muillekaan työnantajille ei esitetä mitään tiedonantovelvollisuutta 7 luvun mukaisten oikeuksiensa käyttämisestä.

Akava pitää hyvänä, että säännöksen perusteluiden mukaan työvelvollinen voitaisiin velvoittaa hoitamaan vain sellaisia työnantajaa avustavia ja epäitsenäisiä julkisia hallintotehtäviä, joihin ei sisälly julkisen vallan käyttöä. Tehtävien avustavalla luonteella viitataan ehdotetussa yhteydessä siihen, että työmääräyksellä voitaisiin ainoastaan täydentää työnantajan toimintaa ja työvelvollisen roolin tulee jäädä työnantajaansa avustavaksi ja työmääräyksellä ei siten missään tilanteessa voitaisi siirtää kokonaisvastuuta julkisten hallintotehtävien hoitamisesta työvelvolliselle. Epäitsenäisyydellä viitataan puolestaan siihen, ettei työmääräykseen voisi sisältyä itsenäistä harkintavaltaa tai erityistä vastuunalaisuutta edellyttäviä julkisia hallintotehtäviä, vaan kyse voisi olla lähinnä teknis- ja rutiiniluonteisista tehtävistä.

48 § Työvelvollisen ilmoittautumisvelvollisuus.

Pykälässä säädettäisiin työvelvollisen velvollisuudesta kutsusta ilmoittautua työvoimaviranomaiselle. Pykälä ei sisältäisi itsenäisiä toimivaltuussäännöksiä, vaan se olisi tarkoitettu sovellettavaksi aina, kun jokin 44–46 §:ssä säädettyistä työvelvollisuuksista otettaisiin käyttöön. Kun pykälä vastaisi sisällöltään voimassa olevaa valmiuslain 96 §:ää, Akavalla ei ole aihetta lausua asiasta.

49 § Työmääräys.

Pykälässä säädettäisiin työmääräyksen antamisesta ja sisällöstä. Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan valmiuslain 97 §:ää. Työmääräyksen sisältöä koskevaa sääntelyä kuitenkin osin ajanmukaistettaisiin ja täsmennettäisiin. Pykälä ei sisältäisi itsenäisiä toimivaltuussäännöksiä, vaan se olisi tarkoitettu sovellettavaksi aina, kun jokin 44–46 §:ssä säädettyistä työvelvollisuuksista otettaisiin käyttöön.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin työvoimaviranomaisen toimivallasta antaa päätöksellään työmääräys työvelvolliselle. Momentissa määriteltäisiin myös työmääräyksen vähimmäissisältö. Työvoimaviranomaisen työvelvolliselle antamasta työmääräyksestä tulisi käydä ilmi vähintään työvelvollisen nimi, työnantajan nimi, työpaikan osoite, työvelvollisen tehtävä sekä työvelvollisuussuhteen alkamisajankohta. Lisäksi määräyksestä tulisi ehdotetun uuden 6 kohdan mukaan käydä ilmi työmääräyksen kesto. Jos työmääräyksen kesto ei voitaisi määritellä ennalta, tulisi työmääräyksen kesto sitoa toimivaltuutta koskevan käyttöönottoasetuksen voimassaoloaikaan tai esimerkiksi sen projektin valmistumiseen, jota varten työmääräys annetaan.

Akavalla ei ole huomautettavaa tähän säännösesitykseen.

50 § Työmääräystä annettaessa huomioon otettavat seikat.

Pykälässä säädettäisiin niistä seikoista, jotka työvoimaviranomaisen olisi otettava huomioon työmääräystä antaessaan. Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan lain 99 §:ää.

Akava pitää työmääräyksen kohteena olevien henkilöiden ja hänestä riippuvaisten kansalaisten asema huomioiden huolestuttavana perustelulausumia, joiden mukaan pykälässä tarkoitettua kohtuullisuutta tulisi aina arvioida myös suhteessa poikkeusolojen työvoimatarpeen kriittisyyteen sekä poikkeusolojen olosuhteisiin kokonaisuutena. Perusteluiden mukaan erityisen vakavissa, laaja-alaisissa ja pitkittyneissä poikkeusoloissa kohtuullisuutta olisi siten mahdollista arvioida väljemmin ja sen tulkinta voisi myös perustellusti muuttua kokonaisolosuhteiden muuttuessa ja poikkeusolojen pitkittyessä.

Työvoimaviranomaista sitoisi työmääräystä antaessaan hallintolain 31 §:n mukainen selvitysvelvollisuus. Esitetyssä laissa työvelvolliselle asetettu velvollisuus esittää vetoamisensa tueksi selvitystä olisi ehdotuksen mukaan laajempi kuin voimassa olevassa laissa, jossa se on asetettu vain terveydellisten syiden osalta. Luotettavaa selvitystä ei määriteltäisi momentissa tyhjentävästi, sillä tarkoitus olisi, että työvoimaviranomaisella olisi harkintavaltaa sen osalta, mitä voitaisiin pitää luotettavana selvityksenä terveydellisten tai muiden henkilökohtaisen syiden osalta tietyssä tilanteessa. Perusteluiden mukaan ”luotettavan selvityksen osalta lähtökohtana kuitenkin olisi ulkopuolisen tahon esittämä selvitys työvelvollisen esittämistä perusteista. Jos tällaista ei ole mahdollista saada, luotettava selvitys voisi kuitenkin muodostua myös työvelvollisen omasta selvityksestä, mikäli työvoimaviranomainen pitäisi tätä kokonaisarviossaan luotettavana.” Akava huomauttaa, että luotettavan selvityksen lähtökohtana ulkopuolisen selvityksen vaatimus on ankara vaatimus siihen nähden, että poikkeusoloissa ulkopuolisen selvityksen saamisessa on oletettavasti viivettä normaalioloihin nähden ja selvityksen antamiselle ei varata pitkää määräaikaa asian kiireellisyydestä johtuen.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, ettei alle seitsemänvuotiaan tai pysyvästi taikka pitkäaikaisesti sairaan lapsen huoltajalle taikka jatkuvaa huolenpitoa tarvitsevan muun henkilön hoitovastuussa olevalle saisi lähtökohtaisesti antaa työmääräystä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 10 §:ssä tarkoitetun työssäkäyntialueen ulkopuolelle. Akava pitää rajausta kannatettavana ja huomauttaa, että yksittäisillä työnantajilla tulee olla 7 luvun mukaisia toimioikeuksiaan käyttäessään vastaava rajoite tilapäisesti toiseen työntekopaikkaan määrittämisessä, säännöllisen työajan ylittämisessä vastoin työntekijän tahtoa, lepoaikojen noudattamatta jättämisessä vastoin työntekijän tahtoa ja vuosilomien ym. pitkien vapaiden keskeyttämistilanteissa.

51 § Työmääräyksen antamisen rajoitukset.

Pykälässä säädettäisiin työmääräyksen antamisen rajoituksista. Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan valmiuslain 98 §:ää. Pykälään kuitenkin lisättäisiin voimassa olevaan sääntelyyn nähden uudet säännökset tietyissä luottamustehtävissä tai viroissa toimivista henkilöistä ja sen sisältöä ehdotetaan muiltakin osin täsmennettäväksi. Akavalla ei ole huomautettavaa tähän säännösesitykseen.

52 § Työvelvollisuussuhde.

Pykälässä määriteltäisiin työvelvollisuussuhde ja säädettäisiin sen päättymisestä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että henkilö, jonka työvoimaviranomainen määräisi 49 §:ssä säädetyllä tavalla tekemään 44–46 §:ssä tarkoitettua työtä vastiketta vastaan työnantajalle tämän johdon ja valvonnan alaisena, olisi työvelvollisuussuhteessa. Vaikka työvelvollisuussuhteessa ei siten olisi kyse työ- tai virkasuhteesta, sitä määrittäisi silti keskeisesti työn vastikkeellisuus sekä työnantajan oikeus johtaa ja valvoa työtä.

Pykälän 2 momentti olisi uusi ja siinä säädettäisiin työnantajan velvollisuudesta huolehtia siitä, että työvelvollinen on selvillä tehtävän asianmukaiseen hoitamiseen liittyvistä velvollisuuksista ja vastuista. Akava kannattaa 2 momentin säännöksen lisäämistä lakiin, mutta työnantajalla tulisi olla nyt esitettyyn veloitteeseen nähden konkreettisempi velvollisuus osoittaa työvelvolliselle työhön olosuhteet huomioiden asianmukainen perehdytys.

53 § Työvelvollisuussuhteen ehdot.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin työvelvollisuussuhteessa sovellettavien ehtojen määräytyvän työnantajaa työehtosopimuslain tai työsopimuslain 2 luvun 7 §:n mukaan sitovan työehtosopimuksen taikka työnantajaa valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) tai kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista annetun lain (669/1970) mukaan sitovan virkaehtosopimuksen mukaan. Jos soveltuva työ- tai virkaehtosopimusta ei olisi, työvelvolliselle olisi maksettava palkka, joka kohtuudella vastaisi hänen suorittavakseen määrättyjä tehtäviä. Akava kannattaa esitystä.

Pykälän 2 momentissa olisi 1 momenttia täydentävä säännös siitä, että työvelvollisuussuhteessa ja sen perusteella suoritettavassa työssä olisi muutoin soveltuvin osin noudatettava vastaavasti, mitä työ- ja virkasuhteesta ja sen perusteella suoritettavasta työstä on säädetty tai sovittu. Akava kannattaa esitystä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin työvelvollisen aikaisemman työ- tai virkasuhteen jatkumisesta työvelvollisuussuhteen aikana ja pykälän 4 momentissa työvelvollisen oikeudesta palata ensisijaisesti takaisin aikaisempaan työhönsä, jossa hän on ollut ennen työvelvollisuuden alkamista. Akava kannattaa näiden säännösten säätämistä työvelvollisille ja huomauttaa, että vastaavat oikeudet ja työnantajavelvoitteet tulee säätää 7 luvun työnantajan toimioikeuksien käytön kohdalle. Moni työntekijä tekee useita töitä ja jos yksi työnantaja käyttää 7 luvun mukaisia toimioikeuksiaan, se voi tehdä toisen sopimussuhteen velvoitteiden jatkamisesta mahdotonta, mikä edellyttää asiasisällöltään vastaavien säännösten säätämistä 7 luvun säännösten osalta.

Jos aikaisempaa työtä ei olisi mahdollista tarjota, työnantajan tulisi tarjota työvelvolliselle aikaisempaa työtä vastaavaa työsopimuksen tai palvelussuhteen mukaista työtä. Jos tämäkään ei ole olisi mahdollista työnantajan tulisi tarjota muuta työsopimuksen mukaista työtä. Momentissa tarkoitettu aikaisempi työ, johon työvelvollisella olisi oikeus palata takaisin, tarkoittaisi sitä työ- tai virkasuhdetta, josta työvelvollinen olisi lähtenyt suorittamaan työmääräyksessä tarkoitettua työtä.

54 § Työnantajan tietojenantovelvollisuus.

Pykälä korvaisi nykyisen valmiuslain 102 §:n ja vastaisi sitä asiasisällöltään. Pykälässä säädettäisiin työnantajan velvollisuudesta antaa tietoja työvoimaviranomaisille. Pykälän 1 momentin mukaan työnantajan olisi työvoimaviranomaisen pyynnöstä annettava sille työvelvollisuuden toimeenpanemiseksi välttämättömiä tietoja palveluksessaan olevasta työvelvollisuussuhteisesta työvoimasta ja sen käytöstä. Velvollisuus ei koskisi työnantajan muuta henkilöstöä, vaan ainoastaan työvelvollisuussuhteista työvoimaa ja sen käyttöä. Akava ymmärtää tiedonantovelvoitemääräyksen tarkoituksen, mutta sen rajausta vain työvelvollisuussuhteisia koskeviin tietoihin ei mahdollista viranomaiselle edellytyksiä valvoa 7 luvun toimioikeuksien käyttöä tai huolehtia niiden toimioikeuksien käytön etusijasta suhteessa työvelvollisuusmääräysten antamiseen.

55 § Työvelvollisuusrekisteri

Pykälässä säädettäisiin työvelvollisuusrekisterin käyttötarkoituksesta, sisällöstä, yhteisrekisterinpitäjyydestä, rekisterinpitäjien tehtävänjaosta, rekisterin tietojen käsittelystä sekä tietojen säilytysajasta. Pykälä vastaisi asiasisällöltään valmiuslain 103 §:ää. Työvelvollisuusrekisteri olisi poikkeusoloissa perustettava henkilörekisteri.

Työvoimaviranomaisen rooli ja rekisterisääntely työvelvollisuusjärjestelmässä

Työvelvollisuutta koskevassa sääntelykokonaisuudessa työvoimaviranomaiselle annettu asema ja sen käyttöön perustuva rekisterijärjestelmä muodostavat keskeisen elementin toimivaltuuksien käytännön toteuttamisessa. Sääntely asettaa työvoimaviranomaisen laaja-alaiseen harkintavaltaan tilanteissa, joissa yksilön velvollisuudet voivat ulottua syvälle hänen henkilökohtaiseen elämäänsä, perhesuhteisiinsa ja työmarkkina-asemaansa. Samalla rekisterisääntely luo laajan tietopohjan, jonka perusteella yksilöiden soveltuvuutta ja sijoitettavuutta arvioidaan.

Työvoimaviranomaiselle säädetty toimivalta kohdentaa työntekijöitä poikkeusolojen tehtäviin muodostuu poikkeuksellisen laajaksi. Viranomaisen tulee ottaa huomioon perhe- ja huoltovelvollisuudet sekä terveydelliset seikat, mutta sääntely ei täsmennä, millä tavoin näitä tekijöitä on punnittava suhteessa toiminnan operatiivisiin tarpeisiin. Säännökset eivät myöskään sisällä velvoitetta selvittää epävirallisia hoivavastuita, monimuotoisia perhemuotoja tai muita arkielämän järjestelyjä, jotka voivat olla keskeisiä yksilön tosiasiallisen liikkumavaran ja jaksamisen kannalta. Tämä jättää työvoimaviranomaisen harkintavallan laajaksi ja yksilön oikeuksien suojan pitkälti menettelyllisten takeiden varaan – samalla kun poikkeusolojen kiireellinen luonne voi käytännössä heikentää oikaisu- ja valitusmahdollisuuksia.

Viranomaisen harkintavaltaa vahvistaa työvelvollisuusrekisteri, jonka tietosisältö on huomattavan kattava. Rekisteriin voidaan tallettaa henkilön koulutusta, ammattitaitoa, työkykyä, terveydentilaa sekä huoltovelvollisuuksia koskevia tietoja. Vaikka rekisterin tarkoituksena on varmistaa työvoiman tehokas kohdentaminen poikkeusoloissa, sen tietopohja muodostaa merkittävän puuttumisen henkilön yksityiselämään. Sääntely ei riittävällä tarkkuudella rajaa, mitä tietoja kerätään, millä perusteella niitä päivitetään eikä sitä, kuinka ajantasaisia niiden tulee olla ennen työmääräyksen antamista. Käytännössä työmääräys voi perustua vuosia vanhoihin tai epätäydellisiin tietoihin ilman, että viranomaisella on velvollisuutta niiden systemaattiseen tarkistamiseen.

Rekisterin käyttötarkoitus on muotoiltu väljästi, ja vaikka tarkoitus on sidottu poikkeusolojen tarpeisiin, sääntely ei sulje riittävän täsmällisesti pois mahdollisuutta, että rekisteriä hyödynnetään laajemmin esimerkiksi kriisiajan ulkopuolisissa työvoimapolitiittisissa toimissa tai hallinnon sisäisessä tietojen vaihdossa. Samoin rekisteritietojen säilyttämisen ajallinen rajausta jää epäselväksi. Poikkeusoloihin rakennettu henkilötietojen keräämisjärjestelmä ei voi muodostua pysyväksi varautumisen välineeksi ilman selkeää perustuslaillista perustaa, sillä perustuslain 23 § edellyttää poikkeusten olevan nimenomaisesti tilapäisiä ja kriisitilanteen edellyttämiä.

Kokonaisuutena työvoimaviranomaisen toimivalta ja sitä tukeva rekisterisääntely muodostavat kokonaisuuden, jossa yksilön oikeuksiin puuttuminen ulottuu huomattavasti pidemmälle kuin tavanomaisessa työvoimahallinnossa. Vaikka poikkeusolojen erityisluonne voi edellyttää työvoiman keskitettyä ohjausta, nykyinen sääntelymalli ei riittävästi takaa sitä, että puuttumisen syvyys ja laajuus rajoittuvat välttämättömään. Ilman tarkempia normiohjauksia, tietojen käsittelyä koskevia täsmennyksiä sekä menettelyllisiä takeita on olemassa riski, että rekisterien ja viranomaisvaltuuksien soveltamisala laajenee tilanteisiin, jotka eivät täytä poikkeusolojen valtiosääntöistä vakavuuskynnystä.

Tämän vuoksi sääntelyä tulisi täsmentää erityisesti työvoimaviranomaisen harkintaperusteiden ja selvittämisvelvollisuuden osalta, rekisterien tietosisällön, käsittelyn ja ajantasaisuuden täsmällisen määrittelyn osalta, rekisterien käyttötarkoituksen ja säilytysajan tiukan rajauksen osalta ja niiden menettelyllisten ja oikeusturvaelementtien vahvistamiseksi, jotka turvaavat yksilön asemaa myös poikkeusoloissa. Ilman näitä täsmennyksiä työvoimaviranomaisen ja rekisterisääntelyn kautta syntyvä toimivaltuuskehikko jää valtiosääntöoikeudellisesti liian väljäksi ja voi johtaa

työvelvollisuussääntelyn tosiasialliseen laajentumiseen yli sen, mitä poikkeusolojen poikkeuksellinen luonne edellyttää.

9 luku. Sotilaallisen puolustusvalmiuden turvaaminen

9 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

10 luku. Liikkumisen ja oleskelun rajoittaminen sekä väestön siirtäminen

10 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

11 luku. Otto-oikeudet ja palvelujen suorittamisvelvollisuus

11 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

12 luku. Väestön välttämättömän toimeentulon turvaaminen ja sosiaaliturvan muutokset

12 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Työryhmän mietinnössä ehdotetut 85–87 §:n säännökset merkitsevät laajaa puuttumista perustuslain 19 §:ssä turvattuun oikeuteen välttämättömään toimeentuloon. Lakisääteisten eläkkeiden ja muiden keskeisten etuuksien maksamista voitaisiin lykätä enintään kuudeksi kuukaudeksi, alentaa jopa 50 prosentilla tai keskeyttää asetuksella ilman yksilöllistä harkintaa. Toimivaltuuksien väljä muotoilu ja mahdollisuus soveltaa niitä samanaikaisesti useisiin etuuksiin heikentävät oikeusvarmuutta ja ennakoitavuutta sekä voivat kohdistaa kohtuuttoman rasituksen erityisesti haavoittuviin väestöryhmiin. Laaja harkintavalta ilman täsmällisiä edellytyksiä lisää riskiä siitä, että sosiaaliturvaan puututaan tilanteissa, joissa käytettävissä olisi vähemmän perusoikeuksia rajoittavia keinoja. Esityksestä puuttuvat selkeät velvoitteet välttämättömyyden arvioinnista sekä vaihtoehtoisten ratkaisujen selvittämisestä.

Toimenpiteiden oikeasuhtaisuuden ja tarkan kohdentumisen lisäksi on ratkaisuissa on otettava asianmukaisesti huomioon työeläkejärjestelmän erityispiirteet. Työeläkkeitä koskevia sääntelyesityksiä on valmisteltu työryhmässä ilman kolmikantaista käsittelyä. Esitykset edellyttävät jatkovalmistelua, joka tulee toteuttaa kolmikantaisesti.

Viimeaikaisissa taloudellisissa kriiseissä, kuten finanssi- ja koronakriisissä, työmarkkinakeskusjärjestöt ovat neuvotellen kyenneet sopimaan tarvittavista ja oikeasuhteisista työeläkejärjestelmää koskevista toimista.

13 luku. Välttämättömien hyödykkeiden ja palvelujen saatavuuden turvaaminen

13 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

14 luku. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutuksen turvaaminen

14 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

15 luku. Asumisen järjestäminen

15 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

16 luku. Rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusmarkkinoiden turvaaminen

16 luvun (pl. 110 §) säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

110 §:n 1 momentin 1 kohtaa (vientikielto) koskevat huomiot:

-

110 §:n 1 momentin 2 kohtaa (tuontikielto) koskevat huomiot:

-

110 §:n 1 momentin 3 kohtaa (tiettyjen taloudellisten toimien kielto) koskevat huomiot:

-

110 §:n 1 momentin 4 kohtaa (kotiuttamisvelvollisuus) koskevat huomiot:

-

110 §:n 2-5 momenttia koskevat huomiot:

-

17 luku. Energia-, vesi- ja jätehuollon turvaaminen

17 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

18 luku. Välttämättömien viestintä- ja postipalveluiden turvaaminen

18 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

19 luku. Ruoantuotannon turvaaminen

19 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

20 luku. Välttämättömän rakentamisen turvaaminen

20 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

III osaa koskevat yleiset kysymykset

Toimivaltuusosan rakennetta ja toimivaltuuksien sääntelytapaa koskevat yleiset huomiot:

-

Mahdolliset muut koko toimivaltuusosaa koskevat huomiot:

-

21 luku. Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat yleiset säännökset

21 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

22 luku. Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat erityiset säännökset

22 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

148 § Työsuojelun valvonta

Pykäläehdotuksen mukaan työsuojeluviranomainen valvoo tämän lain 41–46 §:ssä tarkoitettujen toimivaltuuksien soveltamista. Sen sijaan perusteluissa todetaan, että ehdotuksen mukaan työsuojeluviranomainen valvoisi lain 41–43 §:ssä ja 9 luvussa säädettyjen toimivaltuuksien soveltamista. Pykälä ja perustelut on korjattava toisiaan vastaaviksi.

Laissa pitäisi valvonnan osalta todeta, onko valmiuslain osalta tarkoitettu ulottaa valvonta myös työehtosopimusten osalta työsuojeluviranomaiselle. 41 §:ssä säädetään muun muassa, että varallaoloon määrätyn työntekijän varallaolokorvaus määräytyy ensisijaisesti sopimuksen tai työehtosopimuksen mukaan. Mikäli työntekijä katsoisi, että hänelle ei makseta työehtosopimuksen mukaista varallaolokorvausta, kuuluisiko tämänkin asian valvominen työsuojeluviranomaiselle? Tämä vaikuttaisi myös muutoksenhakuun, koska työehtosopimusten tulkintaan perustuvat riidat käsitellään normaalisitovan kentän osalta työtuomioistuimessa. Asian saattaminen työtuomioistuimeen taas edellyttää, että asiasta on ensin neuvoteltu työehtosopimusosapuolten

kesken. Mikäli työehtosopimusosapuolilla ei olisi valvontaoikeutta, eivät ne voisi myöskään pätevästi neuvotella asiasta ja saattaa asiaa työtuomioistuimen ratkaistavaksi. Lainsäädäntö ei voi johtaa tilanteeseen, jossa työntekijällä ei olisi tosiasiallista mahdollisuutta riitauttaa asiaa.

Akava katsoo, ettei ole perusteita poiketa työehtosopimusosapuolten valvontaoikeudesta työehtosopimusten määräyksiä koskien. Näin ollen laissa tulisi todeta työehtosopimusosapuolten valvontaoikeus työehtosopimusten määräysten osalta ja viitata tältä osin työehtosopimuslakiin.

Valmiuslakiin tulisi lisätä työnantajalle velvollisuus tehdä kirjallinen ilmoitus työsuojeluviranomaiselle, mikäli se poikkeaa palvelussuhteen ehdoista 41-43 §:ssä säädetyllä tavalla. Ilmoituksessa olisi kuvattava poikkeamisen syy perusteluineen, laajuus sekä arvioitu todennäköinen kesto.

Tämä helpottaisi työsuojeluviranomaisen suorittamaa valvontaa. Nyt ehdotetussa muodossa työsuojeluviranomainen valvoisi toimivaltuuksien soveltamista, mutta se perustuisi viranomaisen oma-aloitteiseen valvontaan ilman, että sille toimitettaisiin tietoa siitä, mitkä työnantajat ovat ottaneet käyttöön toimivaltuuksia. Tällöin mahdolliset lain vastaiset toimivaltuuksien käyttöönotot jäävät helposti viranomaisen valvonnan ulottumattomiin.

Ilmoitusvelvollisuus ei myöskään asettaisi työnantajille kohtuutonta hallinnollista taakkaa tai muutakaan haittaa, vaan ilmoitus on tehtävissä kohtuulliseksi katsottavalla vaivannäöllä, kun työnantaja on ensin harkinnut huolellisesti toimensa, kuten sen kuuluu tehdä.

150 § Vuosiloman tai vapaan antaminen

Akava vastustaa vuosilomalaissa säädetyin vapaan rajoittamista kokonaisuudessaan. Jos asiasta kuitenkin säädetään, on vuosiloman antamisen takaraja kahden vuoden kuluessa poikkeusolojen päätyttyä kohtuuttoman pitkä aika. Pääsääntö on oltava, että vuosiloma annetaan jo poikkeusolojen aikana, jos mahdollista. Jos se ei ole mahdollista, tulisi loma antaa lyhyen ajan kuluessa poikkeusolojen päättymisen jälkeen. Sama koskee työ- ja virkaehtosopimuksiin perustuvia vapaita. Säännöksen suhde EU:n työaikadirektiivin 7 artiklaan tulisi myös arvioida.

23 luku. Korvaukset

23 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

158 § Matka- ja majoituskustannusten korvaaminen

Laissa on otettava kantaa työntekijälle aiheutuvien kulujen korvaamiseen paljon laajemmin kuin nyt ehdotetussa muodossa. Työntekijälle voi aiheutua monenlaisia kuluja, jos hänen palvelussuhteensa ehdoista poiketaan 41-43 §:ssä tarkoitetuilla tavoilla. Kulujen korvaaminen ei voi rajoittua vain 41 §:n 1 momentin 12 kohdan tilanteisiin ja ainoastaan matka- ja majoituskustannuksiin. Korvausvastuun tulee kattaa työntekijän omien kulujen ja vahinkojen lisäksi työnantajan ilmoituksesta välittömästi hänen perheenjäsenilleen aiheutuneet kulut ja vahingot.

24 luku ja rikoslain muuttamista koskeva lakiehdotus. Rangaistussäännökset

Valmiuslain 24 luvun ja rikoslain muuttamista koskevan lakiehdotuksen (2. lakiehdotus) säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

166 § Valmiuslakirikkomus

Akava kiinnittää huomiota siihen, että työnantajan edustajaa ei voida tuomita valmiuslakirikkomuksesta, jos se käyttää 41-43 §:en vastaisesti toimivaltuuksia. Työnantajalle ei ole säädetty laissa minkäänlaista seuraamusta toimivaltuuksien rikkomisesta. Työnantajan 41-43 §:n tai niiden nojalla annetun asetuksen vastainen toiminta on saatettava sakkovastuun piiriin.

Lisäksi lakiin tulisi lisätä säännös työnantajan velvollisuudesta maksaa työntekijälle hyvitystä perusteettomasta toimivallan käytöstä. Kun työnantaja antaa valmiuslain poikkeusolojen aikana lain 41-43 §:iin ja/tai niitä koskeviin asetuksiin perustuvan määräyksen työntekijälleen, tuo työnantajan teko ja määräys voi olla lakiin perustumaton ja sen vastainen, mutta tästä ei välttämättä muodostu mitään taloudellista vahinkoa ko. määräyksen vastaanottaneelle työntekijälle. Siten ei ole mitään, mitä väärin työnantajan ilmoituksen ja sen seuraukset perusoikeutensa rajoituksena kohdannut työntekijä voisi vaatia työnantajaltaan, vaikka työnantaja olisi rikkonut lakia/asetusta. Tämän vuoksi valmiuslakiin tulee lisätä säännös työntekijän oikeudesta hyvitykseen tilanteessa, jossa työnantaja on kohdistanut häneen lain 41-43 §:ssä tarkoitetun määräyksen ja tuo teko on ollut perusteeton. Oikeus hyvitykseen tulee olla riippumatta siitä, onko teko aiheuttanut työntekijälle vahinkoa.

Valmiuslaissa on kyse palvelussuhdetta koskevien määräysten osalta palkansaajien perusoikeuksien rajoittamisesta. Vaikka perusoikeuden rajoitusten käyttöala ja laajuus määritettäisiin laissa tai asetuksessa, viime kädessä näiden säännösten soveltamisesta valta annetaan yksittäisille työnantajille, jotka voivat olla julkisia tai yksityisiä työnantajia. Kun perusoikeusrajoitusten antamisen osalta valmiuslaissa ja sen nojalla annettavissa asetuksissa valta perusoikeuden rajoituksen määrittämiseen siirretään työnantajille, työnantajilla pitää olla myös vastuu tuon vallan käyttämisestä. Vastuu konkretisoituu vain konkreettisilla seuraamuksilla vallan väärästä käyttämisestä. Nykytilassa tuo vastuu puuttuu. Hyvitysvastuun ensisijainen tarkoitus olisi ohjata yksittäiset työnantajat lainmukaiseen ja vastuulliseen toimintaan niille annetun vallan käyttämisessä, eli huolelliseen harkintaan siinä missä määrin ja miten oikeuksiaan käyttää. Hyvitysvastuu ei konkretisoituisi niissä tilanteissa, joissa työnantajan menettely on ollut lain ja asetuksen mukaista.

25 luku. Muutoksenhaku

25 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

170 § Eräiden riita-asioiden käsittely

Pykäläehdotuksessa todetaan, että edellä 41 ja 42 §:ssä tarkoitettua työsuhteen ehtoa koskevan työnantajan ja työntekijän välisen riita-asian sekä 52 §:ssä tarkoitettua työvelvollisuussuhteen ehtoa koskevan työnantajan ja työvelvollisen välisen riita-asian käsittelystä säädetään oikeudenkäymiskaaressa (4/1734). Myös valmiuslain 43 § käsittelee työsuhteen ehtoja, joten laissa tulisi todeta, että myös 43 §:ssä tarkoitettua työsuhteen ehtoa koskevan työnantajan ja työntekijän välisen riita-asian käsittelystä säädetään oikeudenkäymiskaaressa.

Lisäksi säännöksessä tulisi huomioida työehtosopimusten tulkintaan perustuvat riita-asiat ja niiden käsitteleminen työtuomioistuimessa normaalisitovan kentän osalta.

HE-luonnoksen yleisperustelut

Vaikutusten arviointia koskevat huomiot:

-

Säätämisyjärjestysperusteluja koskevat huomiot:

-

Muut HE-luonnoksen perusteluja koskevat huomiot:

-

Työryhmän mietintö

Uudistuksen tarpeellisuutta ja sen keskeisiä ratkaisuja koskevat yleiset kannanotot:

-

Muut työryhmän mietintöä koskevat yleiset huomiot:

-

Kannisto Miia
Akava ry