

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:

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

Poikkeusolojen edellytyksiä koskevassa 11 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi edellytyksistä, joiden täyttyessä 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 § luo perustan 41–43 §:n poikkeuksellisille toimivaltuuksille, joita on arvioitava kokonaisuutena, koska poikkeusolojen matalampi toteamiskynnys vaikuttaa suoraan siihen, milloin ja kuinka laajasti työntekijöiden perusoikeuksiin voidaan puuttua työnantajien päätöksillä.

Työntekijöiden oikeudet työn tekemisen vapauteen, työaikasuojeluun, irtisanomissuojaan ja työtaisteluoikeuteen kuuluvat perusoikeuksien ydinalueelle, joten niiden rajoittaminen edellyttää perustuslain 23 §:n mukaisesti poikkeuksellisia olosuhteita ja erityisen tiukkoja välttämättömyyden, oikeasuhtaisuuden ja ajallisen rajaamisen vaatimusten täyttymistä. Tämä koskee sekä poikkeusolojen toteamista että yksittäisiä toimia, joilla poiketaan palvelussuhteen ehdoista.

Ehdotetussa 11 §:ssä vastataan tähän korostamalla lisätoimivaltuuksien välitöntä tarvetta, mitä voidaan pitää oikeudellisesti perusteltuna lähtökohtana, mutta säännöksen laajuus ja joustavuus synnyttävät merkittäviä tulkintariskejä työntekijöiden oikeuksien näkökulmasta. Poikkeusoloperusteiden laajuus ja kumuloituminen voi madaltaa liikaa toimivaltuuksien käyttöönoton kynnyksiä: Ehdotettu sääntely sallii sen, että poikkeusolot voivat perustua useamman kohdan samanaikaiseen täyttymiseen, uhat voivat olla monialaisia, epäsymmetrisiä ja vaikeasti yksilöitäviä ja arviointi voi nojata myös uhkien yhteisvaikutuksiin ja eskaloitumisriskiin. Samalla 41–43 § antavat työnantajille huomattavan laajat mahdollisuudet poiketa keskeisistä työoikeudellisista suojista, mikä lisää huomattavasti riskiä siihen, että poikkeukselliset toimivaltuudet normalisoituvat osana kriisinhallintaa ilman että perusoikeusrajoituksille asetettu korkea kynnys tosiasiallisesti täyttyy.

Erityisen ongelmallinen on hybridiuhkia koskeva 5 kohta, joka on rakenteeltaan avoin ja kattaa laajasti talouteen, toimeentuloon, huoltovarmuuteen ja kriittisiin palveluihin liittyviä häiriöitä. Monet näistä voivat olla myös tavanomaisia työmarkkinatilanteita, jolloin niiden hallitsemiseksi voitaisiin kohdistaa painetta työehtoihin, työaikoihin tai työtaisteluoikeuteen, vaikkei tavanomainen talouskriisi tai työtaistelutoimenpide itsessään oikeuta valmiuslain soveltamiseen.

Ehdotetun 11 §:n 2 momentti korostaa, että poikkeusoloja voidaan todeta vain, jos tilanteen hallinta edellyttää valmiuslain lisätoimivaltuuksien käyttöönottoa eikä normaalilainsäädäntö riitä. Vaikka välttämättömyysvaatimus on periaatteessa vahva suoja mekanismi, voi se käytännössä jäädä tulkinnanvaraiseksi, koska arvio perustuu kokonaistilanteeseen, joka taas voi nojata ennakoiviin uhkakuviiin. Tämä luo riskin, että työntekijöiden oikeuksiin kohdistuvat rajoitukset otetaan käyttöön ennaltaehkäisevästi, ja että rajoituksia perustellaan yhteiskunnallisilla kokonaisvaikutuksilla ilman riittävää toimialakohtaista ja yksilöllistä arviointia. Abstrakti tai yleinen uhka ei saa oikeuttaa puuttumaan työntekijöiden oikeuksiin, ellei puuttuminen ole konkreettisesti ja välittömästi välttämätöntä.

Säännöksen kattavuutta ja varautumista myös tuntemattomiin uhkiin voidaan pitää kokonaisturvallisuuden näkökulmasta ymmärrettävänä, mutta työntekijöiden oikeuksien kannalta se

sisältää rakenteellisen riskin poikkeuksellisten toimivaltuuksien normalisoitumisesta, erityisesti pitkittyneissä kriiseissä.

YKA korostaa, että jatkovalmistelussa on välttämätöntä varmistaa, että poikkeusolot ja lisätoimivaltuudet perustuvat aina konkreettiseen ja yksilöitävään välttämättömyyteen, kohdistuvat rajatusti ja ovat aidosti tilapäisiä. Muutoin on vaarana, että työntekijöiden perusoikeuksia rajoitetaan laajemmin ja pidempään kuin perustuslaki ja Suomea sitovat kansainväliset työelämän normit sallivat.

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

-

Lisätoimivaltuuksien käyttöönottonenettelyä (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:

YKA ymmärtää tarpeen poikkeustoimille ja niitä koskevalle säätelylle, mutta nyt esitetty kokonaisuus on epätasapainoinen lisävelvollisuuksien kohdistuessa lähes pelkästään työntekijäpuoleen, eikä liitto voi hyväksyä esitettyjä muutoksia tällaisenaan.

Esityksestä puuttuu käytännössä kokonaan työnantajille kohdistuvat sanktiot, jos toimivaltuuksia väärinkäytetään. Työnantajakeskeinen näkökulma jättää katveeseen myös työntekijöiden lähipiirin: esimerkiksi ylityövelvoitteet vaikuttavat suoraan alaikäisten lasten, omaishoidettavien ja muiden riippuvaisten henkilöiden asemaan.

Ehdotetut 40–43 § mahdollistavat laaja-alaiset ja samanaikaiset poikkeukset työntekijöiden keskeisistä työoikeuksista kuten työajasta, lepoajoista, vuosilomista, ylityön suostumuksellisuudesta, sunnuntaityöstä, yhteistoimintamenettelyistä ja viime kädessä työsuhteen kestosta. Kyse on työntekijän suojajärjestelmän rakenteellisesta heikentämisestä, jossa laaja harkintavalta siirtyy työnantajille ja asetustasolle ilman riittäviä aineellisia, menettelyllisiä tai ajallisia rajoja ja ilman tosiasiallisia oikeussuojakeinoja työntekijälle.

Säätelystä puuttuvat valvonta ja seuraamukset: työnantajilla ei ole velvollisuutta dokumentoida toimivaltuuksien käyttöä, arvioida niiden välttämättömyyttä tai raportoida niiden kestosta ja laajuudesta, eikä väärinkäytöksille ole säädetty seuraamuksia. Tämä luo rakenteellisen riskin työntekijöiden oikeuksien järjestelmälliselle kaventamiselle ilman tehokasta oikeussuojaa ja on vaikeasti sovitettavissa yhteen Suomen kansainvälisten työelämävelvoitteiden sekä perustuslain 23 §:n välttämättömyys-, oikeasuhtaisuus- ja täsmällisyysvaatimusten kanssa. Lakiin tuleekin lisätä työnantajalle ilmoitusvelvollisuus viranomaiselle, kun se poikkeaa palvelussuhteen ehdoista 41–43 §:n nojalla. Ilmoituksessa olisi esitettävä poikkeamisen peruste, laajuus ja arvioitu kesto. Lisäksi lakiin on sisällytettävä tehokkaat seuraamukset toimivaltuuksien ylittämisestä tai lainvastaisesta käytöstä, jotta poikkeustoimivaltuudet eivät jää ilman todellista oikeudellista kontrollia.

Pykälätasolla YKA kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin, ja muilta osin se yhtyy Akavan lausunnossaan esittämiin huomioihin:

Ehdotettu 40 § mahdollistaisi työ- ja virkaehtosopimusten, työntekijälle lakia parempien, ehtojen syrjäyttämisen hallinnollisella päätöksellä, mikä murentaa kollektiivisen sopimusjärjestelmän asemaa ja on ongelmallista kansainvälisten velvoitteiden kannalta. Erityisen ongelmallista on, että poikkeaminen mahdollistetaan myös tilanteissa, joissa kyse ei ole välittömästä henkeen tai terveyteen kohdistuvasta uhasta, vaan yleisemmin ”yhteiskunnan toimivuuden” turvaamisesta.

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. Vähintäänkin 40 §:ää on muutettava niin, että 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 virkasuhdesäätelystä poikkeamisen tarpeellisuus ja välttämättömyys, eikä kollektiivisen sopimusjärjestelmän sivuuttamiselle ole näin perustetta.

YKA kiinnittää huomiota siihen, että pykälän 2 momentin välttämättömyys- ja suojaviittaukset kuten ”kohtuuton työaika” ja ”riittävä lepo” jäävän liian väljiksi eivätkä täytä perusoikeusrajoitusten täsmällisyysvaatimusta. Lakiin tulee lisätä nimenomainen säännös siitä, että poikkeuksia voidaan soveltaa vain yksilöidysti, tilapäisesti ja viimeisijaisena keinona, kun kaikki muut työn järjestämiskeinot on tosiasiallisesti selvitetty ja todettu riittämättömiksi. Pelkkä toiminnan yleinen kuormittuneisuus ei saa oikeuttaa poikkeuksiin.

Toisin kuin nykyisessä valmiuslaissa, palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen olisi asetuksella mahdollista missä tahansa poikkeusoloissa, eikä esitykseen sisällytetty porrastus velvoita käyttämään lievempää keinoja ensin. Työntekijän suojeleminen jää käytännössä asetuksen harkinnan varaan ilman todellista valvontaa, eikä ole realistista olettaa, että työnantajat poikkeusoloissa huomioisivat yksittäisen työntekijän tarpeet, kun seurauksia väärinkäytöksistä ei ole säädetty.

YKA vastustaa 41 §:ään esitettyjä muutoksia, koska ne laajentavat poikkeuksia kaikkiin poikkeusoloihin ja mahdollistavat useiden poikkeusten kohdistamisen samaan työntekijään. Sääntelyssä tulisi korostaa yksilön kannalta tehtävää arviointia ja painottaa normaaliajan lainsäädännön ensisijaisuutta, joka siitä nyt kokonaan puuttuu: työ- ja virkaehtosopimukset, työaika- ja vuosilomalait sekä muut työnantajan joustokeinot mahdollistavat jo nykyisin tarvittavia toimenpiteitä, ja valmiuslakiin tulisi turvautua vasta, kun poikkeaminen on ehdottoman välttämätöntä. YKA haluaa myös huomauttaa, että koronapandemian aikana palkansaajakeskusjärjestöt osoittivat, että tarvittavat joustot voidaan sopia nopeasti ilman valmiuslain kaltaisia laajoja poikkeuksia, huomioiden samalla työntekijöiden suoja.

Esitetty § 41 sisältää merkittäviä poikkeuksia nykytilaan nähden: pykälä laajentaa merkittävästi työnantajan oikeuksia poiketa vuosiloma- ja työaikasuojasta (lomien siirto ja keskeytys, ylityö ilman suostumusta, lepoaikojen ja enimmäistyöajan heikentäminen, varallaolo), mikä vaarantaa vuosiloman lepo- ja suojelutarkoituksen sekä kansallisen ja EU-tasoisien suojien. YKA myös katsoo, ettei työntekijän palautumisen merkitystä ole tarpeeksi huomioitu, eikä esitys sisällä riittäviä rajoituksia. Ilmaukset kuten välttämättömyys, turvallisuus ja ”ei kohtuuton työaika” jäävät merkityksiltään liian väljiksi. Lakiin tulee kirjata selkeät enimmäisrajat ja konkreettiset suojat työntekijän terveydelle ja jaksamiselle.

Esitys mahdollistaa myös uusia, nykyistä puuttuvia toimivaltuuksia: työntekijä voitaisiin siirtää toisiin tehtäviin tai työpaikkaan sekä muihin kuin vuosilomaan perustuviin vapaisiin voitaisiin puuttua. Sääntely on tältä osin epätasällista eikä huomioi riittävästi vastuukysymyksiä, palkkausta tai työntekijän henkilökohtaisia olosuhteita, kuten perhe- ja hoivavelvoitteita. Lisäksi työnantajalle annettaisiin mahdollisuus poiketa yhteistoimintamenettelyistä, mikä heikentää työntekijöiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia tilanteissa, joissa heidän oikeuksiinsa puututaan laajasti.

Lakiin tulee kirjata sitovat enimmäisrajat työajalle, levolle, ylityölle ja varallaololle, täsmentää poikkeusten kohteet ja edellytykset sekä varmistaa työntekijän henkilökohtaisen tilanteen huomiointi. Lisäksi tarvitaan velvollisuus dokumentointiin, viranomaisvalvontaan ja jälkikäteiseen yhteistoimintaan sekä menetelmä, joka varmistaa henkilöstön edustajien osallistumisen poikkeusten arviointiin. Kokonaisuutena esitys siirtää esitetyssä muodossa laajaa harkintavaltaa yksittäisille työnantajille ilman riittäviä rajoja ja valvontaa.

43 §:ssä säädettäisiin irtisanomisajan pidentämisestä. Toisin kuin nykyisessä valmiuslaissa, koskisi esitetty pykälä vain työnantajan oikeutta ennakolta pidentää työntekijän irtisanomisaikaa. Tässä on selvä epätasapaino ja YKA katsookin, että työnantajan irtisanomisoikeutta on myös voitava rajoittaa. Samalla se kiinnittää huomiota siihen, että huomioiden valmiuslakiin esitetyt laajat työntekijää velvoittavat toimet, on selvää, ettei työnantajalla voi samanaikaisesti olla oikeutta irtisanoa tuotannollis-taloudellisilla syillä työntekijää.

Esitetty työnantajan oikeus pidentää työntekijän irtisanomisaikaa enintään kuudella kuukaudella on monella tapaa ongelmallinen: se puuttuu työntekijän liikkumisvapauteen ja oikeuteen päättää omasta työurastaan, ja työntekijä voi menettää työmahdollisuuksia, jotka eivät enää toistu. Tämä asettaa jälleen työntekijän aseman epätasapainoon suhteessa työnantajaan. 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.

YKA toivoo kiinnitettävän huomiota siihen, että irtisanomisoikeuden pidentäminen 6 kuukaudella voi käytännössä tarkoittaa, että irtisanomisaika pidentyisi joissain tapauksissa vuoteen. Tällainen pidennys on täysin kohtuuton työntekijälle. Irtisanomisaikaa ei tulisi nykyisessä valmiuslaista esitetystä pidentää. Koronapandemian aikana velvoitetta käytettiin liian laajalle joukolle ilman todellista syytä, minkä vuoksi irtisanomisoikeuden pidennyt tulee tapahtua aina tarkasti ja perustellusti nimenomaisille työntekijöille/työntekijäryhmille.

Esitys sisältää luettelon tahoista, jotka voivat käyttää 41 §:n mukaisia poikkeuksia sekä 43 §:n mukaista irtisanomisoikeuden pidennystä. YKA kiinnittää huomiota siihen, että mainittu sosiaali- ja terveystaloustoimiala on liian laaja ja sitä tulisi tarkentaa. Pykälästä on käytävä ilmi, mitä tuolla toimialalla tässä asiayhteydessä tarkoitetaan, ja miten se rajataan.

8 luku. Työvelvollisuus

8 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Valmiuslain uudistuksen työvelvollisuussäntely muodostaa laajan poikkeusvaltuuksien kokonaisuuden, joka kytkeytyy poikkeusoloihin ja mahdollistaa työvoiman velvoittavan ohjaamisen kriittisiin tehtäviin. Kokonaisuutena sääntely vahvistaa kriisinhallintaa, mutta siihen liittyy merkittäviä yksilö- ja yhteiskuntatason riskejä sekä vaara poikkeusolojen kynnyksen liudentumisesta. Sääntelyn hyväksyttävyyys edellyttää tarkempaa rajaamista, pidättyvää tulkintaa ja selkeämpiä periaatteita, jotta poikkeusvaltuudet pysyvät aidosti poikkeuksellisina ja yhteiskunnan pitkän aikavälin resilienssi turvataan.

YKA kiinnittää huomiota sääntelyn laajoihin vaikutuksiin yksilöiden elämään, perheisiin, hoivaverkostoihin, työmarkkinoihin ja yhteiskunnan kestävyys.

Yksilötasolla työvelvollisuus voi aiheuttaa merkittäviä perhe- ja hoivavastuiden katkeamisia kuten omaishoidon romahtamista tai kohtuuttomia rasitteita monilapsisille perheille, psyykkistä kuormitusta, taloudellisia menetyksiä ja urakatkoksia. On esimerkiksi syytä huomioida, että työvelvoite voi kohdistua myös henkilöihin, jotka ovat poistuneet alalta tai joiden ammattitaito ei ole ajantasalla. Yhteisötasolla sääntely voi heikentää epävirallista hoivaa ja vapaaehtoistoimintaa sekä heikentää luottamusta instituutioihin, vääristää työmarkkinoita ja kohdentaa osaamista tehottomasti. Vaikka palvelussuhteen jatkuvuutta suojataan (53 §), velvoittava työpanos voi johtaa ansionmenetyksiin, urakatkoksiin ja epävarmuuteen työsuhteen jatkuvuudesta kriisin pitkittyessä.

Sääntelyn keskeinen ongelma on poikkeusolojen väljä määrittely. 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. Ilmaisut laajentavat poikkeusoloja tavalla, joka voi siirtää määrittelyä hallinnollisen harkinnan varaan. Tämä luo riskin, että työvelvollisuutta käytetään tilanteissa, jotka eivät täytä perustuslaissa tarkoitettua vakavan kriisin tasoa.

Pykälätasolla YKA kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin, ja muilta osin se yhtyy Akavan lausunnossaan esittämiin huomioihin:

Perusteluissa todetaan, että ehdotettu § 44 vastaisi voimassa olevan lain 95 §:n 2 momenttia, mutta YKA kiinnittää huomiota siihen, että toimivaltuuden soveltamisalaa laajennetaan terveydenhuollosta myös sosiaalihuoltoon, sääntely koskisi uusia poikkeustilanteita ja jo alalta poistuneita henkilöitä. Muutokset eivät ole vähäisiä ja YKA suhtautuu varsinkin jälkimmäiseen kriittisesti: toiselle ammattialalle siirtynyt työntekijä ei tule velvoittaa sote-alan tehtäviin vastoin tahtoa, eikä tätä velvoitetta ole arvioitu suhteessa näiden henkilöiden työnantajien työvoimatarpeisiin. Kolmas ja erittäin merkittävä muutos olisi, että esitetty työskentelyvelvoite olisi käytännössä rajoittamaton, sillä määräys voidaan uudistaa neljän viikon jaksoissa. YKA vastustaa laajennusta toteutettuna näin laajasti ja kokonaiskestoltaan rajoittamattomasti. Lopuksi jatkovalmistelussa tulee kiinnittää

huomiota pykälän rikosoikeudellista vastuuta koskeviin kirjauksiin ja niiden suhteeseen yleisiin rikosoikeuden periaatteisiin.

47 §:ssä säädettäisiin työvelvollisen määräämisestä hoitamaan julkista hallintotehtävää. YKA pitää hyvänä, että säännöksen perusteluiden mukaan työvelvollinen voitaisiin velvoittaa hoitamaan vain sellaisia työnantajaa avustavia ja epäitsenäisiä julkisia hallintotehtäviä, joihin ei sisälly julkisen vallan käyttöä. Työvelvollisten käyttäminen on rajattu lähinnä tilanteisiin, 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. Esityksestä jää kuitenkin epäselväksi, millä edellytyksillä muiden työvoiman saatavuutta koskevien toimivaltuuksien riittävyyttä ja etusijaa arvioitaisiin, kun sosiaali- ja terveystalveluiden työnantajille tai muillekaan työnantajille ei esitetä mitään tiedonantovelvollisuutta 7 luvun mukaisten oikeuksiensa käyttämisestä.

50 §:ssä säädettäisiin niistä seikoista, jotka työvoimaviranomaisen olisi otettava huomioon työmääräystä antaessaan. YKA pitää työmääräyksen kohteena olevien henkilöiden ja hänestä riippuvaisten kansalaisten asema huomioden huolestuttavana perustelulausumia, joiden mukaan pykälässä tarkoitettua kohtuullisuutta tulisi aina arvioida myös suhteessa poikkeusolojen työvoimatarpeen kriittisyyteen sekä poikkeusolojen olosuhteisiin kokonaisuutena. Eriyisen 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. Luotettavaa selvitystä ei määriteltäisi momentissa tyhjentyvästi, mutta perusteluiden mukaan lähtökohtana 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. YKA huomauttaa, että vaatimus ulkopuolisesta selvityksestä on ankara huomioden, että kyseessä on poikkeusolot, jolloin selvityksen saamisessa voi olla merkittävää viivettä. YKA kannattaa pykälässä esitettyjä rajauksia perhe- ja hoivavastuullisille.

52 §:ssä määriteltäisiin työvelvollisuussuhde ja säädettäisiin sen päättymisestä. YKA kannattaa pykälän 2 momenttia, jossa säädettäisiin työnantajan velvollisuudesta huolehtia siitä, että työvelvollinen on selvillä tehtävän asianmukaiseen hoitamiseen liittyvistä velvollisuuksista ja vastuista. Työnantajalla tulisi olla nyt esitettyyn velvoitteeseen nähden konkreettisempi velvollisuus osoittaa työvelvolliselle työhön olosuhteet huomioden asianmukainen perehdytys. YKA kannattaa pykälän 1–4 momenteissa säädettyä. Samalla liitto 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. YKA pitää tärkeänä, että työvelvollisen oikeus palata aiempaan työhönsä turvataan.

54. § korvaisi nykyisen valmiuslain 102 §:n ja vastaisi sitä asiasisällöltään. 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. YKA ymmärtää tiedonantovelvoitemääräyksen tarkoituksen, mutta huomauttaa, että esitetty rajausta vain työvelvollisuussuhteisia koskeviin tietoihin ei mahdollista viranomaiselle edellytyksiä valvoa 7 luvun toimioikeuksien käyttöä tai huolehtia noiden toimioikeuksien käytön etusijasta suhteessa työvelvollisuusmääräysten antamiseen.

Kaiken kaikkiaan työvoimaviranomaiselle annetaan kokonaisuudessa laaja harkintavalta kohdentaa työvoimaa poikkeusolojen tehtäviin rekisteritietojen perusteella. 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. Vaikka perhe- ja terveystekijät on huomioitava, sääntely ei täsmennä niiden punnintaa suhteessa operatiivisiin tarpeisiin eikä velvoita selvittämään esimerkiksi epävirallisia hoivavastuita. Rekisteri sisältää lisäksi arkaluonteisia tietoja, joiden ajantasaisuudesta ja käyttötarkoituksen rajauksesta ei säädetä riittävän tarkasti, mikä voi johtaa siihen, että yksilön oikeuksiin puututaan yli välttämättömän. Kokonaisuutena YKA katsoo, että sääntely edellyttää täsmennyksiä viranomaisen harkintaperusteisiin, tiedonantovelvollisuuksiin, rekisterin tietosisältöön ja säilytykseen sekä oikeusturvakeinoihin, jotta työvelvollisuuden käyttö pysyy aidosti poikkeuksellisena ja perusoikeuksien kannalta hyväksyttävänä.

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:

-

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:

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

Laissa tulisi täsmentää, onko valvonta tarkoitus ulottaa 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 asian valvominen työsuojeluviranomaiselle? Tällä on vaikutuksia myös muutoksenhakuun, koska työehtosopimusten tulkintaan perustuvat riidat käsitellään normaalisitovan kentän osalta työtuomioistuimessa. Asian saattaminen työtuomioistuimeen 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. YKA katsoo, että 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 jäivät 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:

YKA vastustaa vuosilomalaissa säädetyn 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:

YKA katsoo, että 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:

YKA 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 väärän 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.

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:

-

Rajoo Ainomaija
Yhteiskunta-alan korkeakoulutetut ry