

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:

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

Poikkeusolojen edellytykset

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 § 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 suoja mekanismi. Ongelma on kuitenkin siinä, että välttämättömyysarvio tehdään kokonaistilanteen perusteella ja että se voi nojata ennakoiviin uhkakuihin 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 oikeuttaa 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 tilapäisyys- ja poikkeuksellisuusvaatimusta.

Ottaen huomioon 11 §:n laaja alaisuuden, kumulatiivisen rakenteen ja hybridiuhkien avoimen määrittelyn, lisääntyy riski sille, että työntekijöiden oikeuksia voidaan rajoittaa tilanteissa, jotka eivät tosiasiallisesti täytä perusoikeuspoikkeuksille asetettua korkeaa kynnystä. Varautumisen kokonaisuuteen liittyy myös Huoltovarmuuskeskuksen toiminta, jonka sektorit ja poolit muodostavat keskeisen osan kansallista huoltovarmuutta ja jatkuvuudenhallintaa. Työntekijöiden näkökulmasta on olennaista, että näissä rakenteissa on aidosti mukana palkansaajapuolen edustus, jotta työelämän riskit, henkilöstön asemaan vaikuttavat varautumistoimet sekä välttämättömyysarvioiden vaikutukset työntekijöiden oikeuksiin tulevat asianmukaisesti arvioiduiksi. Ilman palkansaajatahon

osallistumista päätöksenteko ja varautumista koskevat linjaukset voivat jäädä yksipuolisiksi ja heikentää työelämän toimijoiden luottamusta ja käytännön valmiuksia sekä todellista huoltovarmuutta kriisitilanteissa.

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. Lisäksi lakiin on lisättävä nimenomainen vaatimus siitä, että työntekijöiden oikeuksiin kohdistuvia rajoituksia ja velvollisuuksia koskevat säännökset valmistellaan ja päätetään tiiviissä yhteistyössä palkansaajajärjestöjen kanssa.

Ilman näitä reunaehdotuksia ehdotettu sääntely voi käytännössä johtaa tilanteisiin, joissa työntekijöiden perusoikeuksia rajoitetaan laajemmin ja pidempään kuin mitä perustuslaki ja Suomea sitovat kansainväliset työelämän normit sallivat.

Ilman näitä reunaehdotuksia 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 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:

Yleistä

Valmiuslain 7 luvun pykälää valmisteltiin muutamassa kokouksessa työ- ja elinkeinoministeriön alaisessa epävirallisessa työryhmässä, jossa oli edustettuna työmarkkinakeskusjärjestöt. SAK 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 SAK 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 esitetyssä 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 palvelussuhteista riippuvaisten, tyypillisesti heikossa asemassa olevien kansalaisten oikeudet ja asema, kuten työntekijöiden alaikäiset lapset, omaishoidettavat ym. On tärkeää huomata, että esimerkiksi ylityöiden määrääminen ei suinkaan ole merkityksellistä vain ylityön tekeväälle työntekijälle, vaan sillä on hyvin tyypillisesti vaikutuksia myös työntekijän lähipiirille. Tätä ei lakiesityksessä tai sen perusteluissa oteta huomioon muuta kuin yksittäisinä sivuhuomioina.

Työvoiman saatavuuden turvaaminen laaja-alaisella työntekijöiden oikeuksien rajoittamisella

Lakiehdotuksen 40–43 § muodostavat poikkeusoloissa sovellettavan sääntelykokonaisuuden, joka luo mahdollisuudet erittäin laaja-alaisiin ja samanaikaisiin poikkeuksiin työntekijöiden keskeisistä työ- ja palvelussuhdetta koskevista oikeuksista. Säännökset koskevat työaikaa, lepoa, vuosilomia, ylityön suostumuksellisuutta, sunnuntaityötä, yhteistoimintamenettelyjä 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 lisätoimivaltuuksien käytöstä eikä 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 asetustasoisen 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.

Työnantajan varautumissuunnitelmassa on tunnistettava tilanteet, joissa normaalioloissa työvoiman saatavuutta ylläpidetään tosiasiallisesti jatkuvilla ylityöjärjestelyillä. Esimerkiksi energia-alalla henkilöstöresurssit ovat jo normaalioloissa äärirajoilla. Alalta on raportoitu tapauksia, joissa työaikalain enimmäistyöaika on ylittynyt ja vuosilomia jäänyt pitämättä. Myrskytuhojen yhteydessä hätätyötä on vastustettu, koska yrityksen toiminta perustuu valmiiksi ylitöihin. Näiden tosiseikkojen perusteella työnantajan ennakoitivelvoitetta on vahvistettava ja sille on asetettava velvollisuus toimittaa viranomaisille selvitys henkilöstöresursseista ja toteutuneista työajoista jo normaalitilanteessa.

Valmiuslakiin tulee lisätä työnantajalle velvollisuus tehdä kirjallinen ilmoitus työsuojelu- ja työvoimaviranomaiselle, jos se poikkeaa palvelussuhteen ehdoista 41-43 §:ssä säädetyllä tavalla. Ilmoituksessa tulee kuvata 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 lisätoimivaltuudet jäävät tosiasiallisesti vailla oikeudellista kontrollia

Säännöskohtaiset huomautukset

40 § Luvun säännösten soveltaminen

Ehdotettu 40 §:n olisi uusi ja siinä säädettäisiin 7 luvun säännösten soveltamisesta ja soveltamista ohjaavista periaatteista. Pykälän 1 momentin mukaan 7 luvun 41 ja 42 §:n säännösten poikkeamisia sovellettaisiin myös niitä vastaaviin työ- ja virkaehtosopimusten määräyksiin mukaa lukien työsopimuksen määräykset ja virkasuhteiden ehdot.

Kun ehdotetussa 40 §:ssä poikkeusten soveltamisala ulotetaan nimenomaisesti myös työ- ja virkaehtosopimusten määräyksiin, se merkitsee sitä, että kollektiivisesti sovitut, työntekijälle lakia paremmat ehdot voidaan syrjäyttää hallinnollisella päätöksellä. Ratkaisu murentaa kollektiivisen sopimusjärjestelmän asemaa ja on ongelmallinen

suhteessa ILO:n yleissopimukseen nro 87 ja 98, joissa kollektiivinen neuvottelu-oikeus ja sopimusvapaus on tunnustettu keskeisiksi työelämän peruseriaateiksi. 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.

Ehdotettua 40 §:ää tulee muuttaa vähintään siten, että säännöksestä huolimatta uuden valmiuslain aikana nimenomaan poikkeusoloja varten sovitut työ- ja virkaehtosopimuksen määräykset saavat etusijan valmiuslaissa säädettyihin työnantajan toimivaltuuksiin 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.

Ehdotetun 40 §:n 2 momentissa säädettäisiin yleisistä toimivaltuuksien soveltamista koskevista periaatteista. Myös poikkeusoloissa on lähtökohtaisesti huolehdittava työntekijän turvallisuudesta ja terveydestä työssä. Ehdotuksen 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 ehdotettuun 2 momenttiin sisältyy viittaus välttämättömyysvaatimukseen sekä työntekijän turvallisuuden ja terveyden huomioon ottamiseen, nämä edellytykset jäävät sääntelyssä avoimiksi ja vaille 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 lisätoimivaltuuksia käytetään laajasti ja pitkäkestoisesti. Lain jatkovalmistelussa tulee työntekijöiden oikeuksien rajoitusten ja velvoitteiden asettamisen välttämättömyysvaatimuksen ja viimesijaisuuden 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.

Pykäläehdotuksen 2 momentti ei ole riittävä turvaamaan työntekijöiden ja virkamiesten työterveyttä ja työturvallisuutta poikkeusoloissa. Ehdotus perustuu epärealistisiin lähtökohtiin ja oletuksiin siitä, että annettaessa kiireellisenä asetusta työntekijöiden terveyttä tai työturvallisuutta kyettäisiin tosiasiallisesti arvioimaan, kun toimivaltuuksien käyttöön otosta päätetään.

Voimassa olevassa valmiuslaissa palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen on mahdollista rajatusti vain tietyissä poikkeusoloissa. Nyt valmiuslain kokonaisuudistuksessa esitetään, että palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen olisi mahdollista asetuksella kaikissa ehdotetussa 11 §:ssä säädettävissä poikkeusoloissa. Porrastusta (eli tietyt toimivaltuudet ennen muita) yritetään korostaa, mutta se ei ehdotuksen mukaan tarkoittaisi kuitenkaan selkeää velvollisuutta ottaa ensin lievemmäksi arvioitu toimivaltuus käyttöön, vaan säännösehdotuksella ohjattaisiin käyttöönottoasetuksen sisältöä. Tämä ilmenee esityksen perusteluista selkeästi. ”Porrastuksella siten ainoastaan ohjattaisiin valtioneuvoston harkintaa, mutta se ei sisältäisi velvollisuutta niin sanotusti kokeilla ensin lievempää toimivaltuutta.”

Vastaava huomautus koskee myös 40 §:n 2 momentin huomioon ottamista käyttöönottoasetuksessa. Välttämättömyysvaatimuksen ja oikeasuhtaisuuden arviointi työntekijän suojelun näkökulmasta ei toteudu esitetyssä sääntelyssä riittävällä tavalla – ei sääntelytasolla, eikä soveltamiskäytännössä. Käytännössä työntekijän suojelu jäisi työpaikoilla yksinomaan sen varaan, mitä käyttöönottoasetuksessa todetaan poikkeamismahdollisuuksien soveltamisjärjestyksestä, vaikka asetuksen ei edellytetä rajaavan näitä poikkeuksia vähimmäismäärään. Tästä syystä perusteluissa korostetaan perusteettomasti välttämättömyyttä, oikeasuhtaisuutta ja muiden keinojen ensisijaisuutta, vaikka sääntelyn lähtökohtana on, että nämä vaatimukset voidaan asetusta annettaessa sivuuttaa varsin helposti ilman todellista etu- tai jälkikäteiskontrollia.

On epärealistista olettaa, että poikkeusoloissa, joissa työnantajalle on asetuksella jo annettu oikeus poiketa tietyistä työsuojelunormeista, työnantajat soveltaisivat näitä toimivaltuuksia tapauskohtaisesti ja työntekijän yksilölliset lähtökohdat sekä suojelutarpeet huomioon ottaen. Tätä epärealistisuutta korostaa entisestään se, että kyse on poikkeusoloista, eikä työnantajille aiheudu ehdotetun valmiuslain mukaan mitään tehokkaita seuraamuksia tilanteissa, joissa toimivaltuuksia käytetään väärin tai lain vastaisesti.

41 § Palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen

Yleistä

Pykäläehdotuksessa luetellaan laajasti palvelussuhteen ehtoja, joista voitaisiin poikkeusoloissa poiketa käyttöönotto- ja soveltamisasetuksen nojalla. Perustelujen mukaan soveltamisasetus määritteli poikkeamiselle rajat, mutta toisin kuin voimassa olevassa valmiuslaissa, pykälässä ei enää eroteltaisi toimivaltuuden soveltamista eri poikkeusoloperusteiden mukaan. Pykälää voitaisiin siten soveltaa kaikissa poikkeusoloissa. Yhteen ja samaan työntekijään voisi kohdistua useita, jopa kaikki 12-kohdan palvelussuhteen ehdoista poikkeamia. Sääntelyssä tulisi korostaa yksilökohtaista, työntekijän tilanteen huomioon ottavaa tarkastelua.

SAK vastustaa esitettyjä muutoksia ja korostaa, että koronapandemian aikana palkansaajajärjestöt osoittivat kykynsä sopia nopeasti tarpeellisista muutoksista. Tuolloin huolehdittiin myös tasapainosta, jolla palkansaajien joustot kompensoitiin esimerkiksi työttömyyspäivärahan karenssin poistolla. Nyt esitetty kokonaisuus on tästä selkeästi poikkeava ja huomattavan epätasapainoinen: työntekijöiden ja työttömien asemaa on jo aiemmin heikennetty merkittäväällä tavalla normaalioloissa, ja valmiuslain soveltaminen heikentäisi sitä entisestään.

Lakiehdotuksesta ja sen perusteluista puuttuu selkeä painotus siitä, että normaaliajan lainsäädännön tarjoamien keinojen tulee olla ehdottoman ensisijaisia. Palvelussuhdelainsäädäntö sekä työ ja virkaehtosopimukset mahdollistavat jo nykyisellään useita työnantajan tilanteen huomioon ottavia joustoja. Virkasuhteissa työaika ja vuosilomalainsäädäntö tarjoavat lisäksi useita välttämättömyyteen perustuvia menettelyjä. Koska valmiuslain nojalla puututaan erittäin perustavanlaatuisiin palvelussuhde oikeuksiin, sen mahdollistamiin poikkeuskeinoin voidaan turvautua vasta silloin, kun se on aidosti ja välittömästi välttämätöntä.

Lakiehdotuksen perusteluissa todetaan lisätoimivaltuuksien käyttöönotosta muun muassa seuraavaa: ”Esimerkiksi terveydenhoitoalalla voi olla asianmukaista ryhtyä poikkeamisiin jo ennen kuin palvelu on tosiasiallisesti häiriintynyt... kun olemassa on selvä uhka palvelutason vakavalle heikentymiselle.” SAK:n näkemyksen mukaan ilmaisu ”selvä uhka” ei kuitenkaan aseta kynnystä riittävän korkealle. Uhkan tulee olla vakava, konkreettinen ja riittävän täsmällisesti yksilöitävissä, jotta poikkeusolojen toimivaltuuksia voidaan käyttää perusoikeuksiin puuttuvalla tavalla.

Lisätoimivaltuuksien ja poikkeamisen edellytyksiä arvioitaessa tarkastelu kohdistuu esityksessä ensisijaisesti työnantajaan, tilanteeseen ja työn luonteeseen liittyviin seikkoihin. Vaikka nämä ovat luonnollisesti keskeisiä arviointiperusteita, on välttämätöntä ottaa huomioon myös poikkeusten kohteeksi joutuvan työntekijän henkilökohtainen tilanne. Työntekijällä voi olla esimerkiksi terveydellisiä rajoitteita yötyön tekemiselle tai siirtymiselle muihin työtehtäviin. Samoin on otettava huomioon hänen perhe ja huoltovelvollisuutensa, kuten vastuu alaikäisistä tai sairaista lapsista, omista vanhemmista tai muista henkilöistä, joiden hoidosta hän vastaa.

Työaikoja, lomia ja irtisanomisaikoja koskevat poikkeamat kohdistuvat lisäksi erityisen epäsuhtaisesti työntekijöihin, jotka työskentelevät osa aikaisesti, vuokratyössä tai muissa epätyypillisissä työsuhteissa ja joiden ansiotaso jää työsuhteen laadun vuoksi matalaksi. Erityisesti lisätyön teettäminen ilman työntekijän nimenomaista suostumusta kohdistuisi tyypillisesti osa aikaisiin työntekijöihin. Esityksessä ei oteta huomioon sitä, että moni osa aikainen työntekijä työskentelee samanaikaisesti useassa työsuhteessa, jolloin lisätyön teettäminen yhdessä työsuhteessa voi estää työntekijää tekemästä työ sopimuksensa mukaista työtä toiselle työnantajalleen. Lisäksi useassa työsuhteessa työskentelevän työntekijän lepoajat voisivat käytännössä jäädä olemattomiksi. Näiden seikkojen asianmukainen huomioon ottaminen on välttämätöntä poikkeusmääräyksiä sovellettaessa.

Keskeiset näkökohdat ja esitykset kohdista 1-12

Vuosilomia ja muita vuosilomalain mukaisia vapaita koskevat poikkeamiset (kohdat 1–3)

Pykäläehdotuksen kohdissa 1–3 ehdotetaan työnantajalle oikeutta poiketa vuosilomalaissa säädetyn loman tai vapaan antamisajankohdasta, ajankohdan ilmoittamista koskevista menettelyistä sekä jo ilmoitetun tai alkaneen loman tai vapaan siirtämisestä ja keskeyttämisestä. SAK vastustaa esitystä. Kyseessä on merkittävä laajennus verrattuna nykyiseen valmiuslakiin, jossa sallitaan poikkeaminen ainoastaan vuosiloman antamista koskevista säännöksistä.

Vuosilomalain takaamiin oikeuksiin puuttuminen edellyttää jo pykälätekstissä ja viimeistään perusteluissa nimenomaista ja korostettua perustelua siitä, että vuosiloman ja muiden vuosilomalaissa säädettyjen vapaiden suojeluluonne säilyy. Näillä vapailla on keskeinen merkitys työntekijän terveydelle, palautumiselle ja työssä jaksamiselle, ja ne muodostavat olennaisen osan sekä kansallisen että EU-oikeudellisen lepoaikasääntelyn kokonaisuutta. Esitetty laajennus ei täytä näitä vaatimuksia.

Työaikalainsäädännöstä poikkeaminen (kohdat 4–9)

Pykäläehdotuksen kohdissa 4–9 ehdotetaan huomattavan laajoja oikeuksia poiketa työaikalaista. SAK vastustaa näitä laajennuksia. Työnantajan velvoitteita koskevassa sääntelyssä viitataan ainoastaan 40 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan poikkeuksia voidaan käyttää vain silloin, kun tehtävien hoitamista ei voida järjestää muilla keinoin, eikä poikkeaminen saa vaarantaa työntekijän turvallisuutta ja terveyttä. Lisäksi työntekijän työajan on pysyttävä kohtuullisena ja työntekijälle on taattava riittävä lepoaika vuorojen välissä tai mahdollisuus palautumiseen työajan aikana.

Nämä yleiset edellytykset eivät kuitenkaan riitä turvaamaan työntekijän asemaa tilanteessa, jossa työaika, ylitoita, lepoaikoja ja työvuorojärjestelyjä koskevat suojamekanismit voidaan laajasti ohittaa. Ehdotetut poikkeamismahdollisuudet ovat laajuudeltaan ja vaikutuksiltaan sellaisia, että ne heikentävät olennaisesti työntekijän työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista sekä työterveyden ja -turvallisuuden vähimmäistasoa.

Lisä ja ylityön teettämisestä ilman työntekijän suostumusta säädetään kohdassa 4. Säännöksessä on otettava huomioon myös tilanteet, joissa työntekijällä ei ole tosiasiallista mahdollisuutta jäädä ylityöhön esimerkiksi pakottavien perhe ja huoltovelvollisuuksiensa vuoksi. Kyse ei ole ainoastaan

työntekijän omasta oikeudesta, vaan myös hänen riippuvuussuhteessa olevien läheisten – kuten alaikäisten lasten ja omaishoidettavien – perusoikeuksien toteutumisesta.

Kohdassa 5 säädetään lepoajoista poikkeamisesta. Kun lainsäätäjällä on normaalioloissa katsonut työntekijän terveyden ja turvallisuuden edellyttävän vähintään viiden tunnin vuorokausilepoa (TAL 25 § 3 mom.) ja korvaavan lepoajan antamista lähtökohtaisesti heti seuraavan vuorokausilevon yhteydessä (TAL 25 § 4 mom.), ei ole hyväksyttävää säätää poikkeuksista, jotka mahdollistaisivat näiden suojarajojen ohittamisen esitetyssä laajuudessa edes poikkeusoloissa. Esityksen perusteluissa viitataan aloihin, joilla tehdään poikkeusluvalla esimerkiksi 24 tunnin työvuoroja tehtävien luonteen vuoksi, mutta samalla jätetään mainitsematta, että tällaisia vuoroja seuraa aina 72 tunnin vapaa, jolla turvataan menetetyn vuorokausilevon korvaaminen ja riittävä palautuminen. Menetetyn vuorokausilevon korvaamista ei kuitenkaan esityksessä käsitellä lainkaan.

Kohdassa 6 säädetään yötyötä koskevista työaikalain säännöksistä poikkeamisesta. Esityksessä on välttämätöntä arvioida näiden poikkeusten suhde raskaussuojeludirektiivin velvoitteisiin, jotta voidaan varmistaa, ettei sääntely johda tilanteisiin, joissa direktiivin edellyttämä suojelutaso heikentyy poikkeusolojen varjolla.

Kohdassa 8 säädetään varallaoloon määräämisestä. Varallaolo ei ole työntekijälle velvoitteista vapaata vapaa aikaa, joka täyttäisi lepoajalle asetetut vaatimukset, eikä työntekijä voi varallaolon aikana toimia vapaasti, vaan hän on sidottu työhönsä työntekovalmiuden kautta. Näin ollen toimivaltuuksien laajentaminen varallaoloon ei ole perusteltua, etenkin kun työnantajalla on jo saman pykälän muiden kohtien perusteella huomattavan laajat mahdollisuudet määrätä työntekijöiden työajasta työvoimatarpeen täyttämiseksi. Tässä kokonaisuudessa varallaolon sisällyttäminen lisätoimivaltuuksiin on liiallista ja perusteetonta.

Pykäläehdotuksen mukaan työntekijälle maksettaisiin varallaolosta joko sopimuksen tai työehtosopimuksen mukainen korvaus taikka, tällaisen puuttuessa, vähintään 50 prosenttia säännöllisen työajan palkasta. Ehdotus on ongelmallinen, koska sekä työ että virkaehtosopimukseen perustuva varallaolo edellyttää työntekijän antamaa suostumusta, ja myös korvausta koskevat määräykset on laadittu nimenomaan suostumuksellista varallaoloa varten. Jos laissa mahdollistetaan varallaolon teettäminen ilman työntekijän suostumusta, tulee pykälän sanamuoto muuttaa siten, että työntekijälle maksetaan varallaolosta vähintään 50 prosenttia säännöllisen työajan palkasta, ellei työ tai virkaehtosopimus, työsopimus tai jokin muu peruste oikeuta tätä korkeampaan korvaukseen.

Ehdotuksen mukaan työnantajille annettaisiin 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) korostetaan, että tällaisista vähimmäistakeista poikkeaminen edellyttää tarkkarajaisia sääntelyä ja tehokasta valvontaa, joita esitetty kokonaisuus ei riittävästi sisällä.

Jatkovalmistelussa lakiin tulee sisällyttää aineelliset enimmäisrajat työajalle ja levolle siten, että työaikaa, ylityötä, lepoa ja varallaoloa koskeviin poikkeuksiin säädetään sitovat ja ylitettävissä olemattomat rajat myös poikkeusoloissa. Ilmaiset kuten ”kohtuuton työaika” ja ”riittävä lepo” tulee korvata konkreettisilla vähimmäis- ja enimmäistasoilla, jotta sääntely täyttää perusoikeuksien rajoittamiselle asetetut täsmällisyys ja ennakoitavuusvaatimukset.

Edellä mainitut ja vastaavat tilanteet eivät voi jäädä yksittäisen työnantajan harkintaan, vaan niistä on säädettävä täsmällisesti asetuksella. Asetuksessa on lisäksi määrättävä siitä, miten työnantajan ylityön kohdentamiseen liittyvät toimet ja työntekijän rajattu oikeus kieltäytyä ylityöstä sovitetaan yhteen tilanteissa, joissa työntekijää velvoittavat muut pakottavat seikat – kuten alaikäisen lapsen hoitovastuu – estävät ylityön tekemisen ilman, että työntekijä rikkoo jotakin muuta hänelle kuuluvaa velvollisuutta, jota hän ei voi järjestää toisin.

Esitetyt kohdat 10–12 ovat kokonaan uusia voimassa olevaan lakiin nähden. Perusteluissa ei kuitenkaan tuoda esiin, miksi myös nämä laajennukset katsotaan välttämättömiksi. SAK vastustaa näitä laajennuksia.

Kohdassa 10 siirto-oikeutta laajennetaan koskemaan myös muita työ- ja virkaehtosopimusten mukaan ansaittuja vapaita kuin vuosilomaa. Tällainen kirjaus ei täytä tarkkarajaisuusvaatimusta ja tulisi siksi poistaa. Toissijaisesti pykälän tulee täsmentää, mitä vapaita säännös tarkalleen koskee.

Kohdissa 11–12 annetaan työnantajalle mahdollisuus poiketa direktio oikeuden tavanomaisista rajoista ja määrätä työntekijä tehtävään tai työntekopaikkaan, josta ei ole sovittu. Tällainen toimivaltuuden laajentaminen edellyttää erityistä huolellisuutta, koska se vaikuttaa suoraan työntekijän oikeusasemaan ja sopimussuhteen keskeiseen sisältöön.

Esityksen 11 kohdan mukaan työntekijä voidaan määrätä tilapäisesti toiseen työtehtävään, johon hänellä on riittävä osaaminen. Esityksessä ei kuitenkaan oteta kantaa siihen, miten vastuu mahdollisista virheistä ja vahingoista määräytyy tilanteissa, joissa tehtävä ylittää työnantajan normaalin direktio oikeuden rajat. On selvää, että jos työnantaja määrää työntekijän tehtävään, jonka suorittaminen edellyttää sellaista osaamista, jota työntekijällä ei tosiasiallisesti ole, työnantajan on vastattava tähän liittyvistä riskeistä ja seurauksista. Tämä tulisi tuoda esiin vähintään perusteluissa, mutta ensisijaisesti jo pykälän tasolla.

Lakiesityksessä todetaan, ettei työntekijän palkka saa alentua tilanteessa, jossa hänet määrätään tilapäisesti toisiin tehtäviin. Pykälään on kuitenkin lisättävä selkeä kirjaus siitä, että jos uusi tehtävä on aiempaa vaativampi, työntekijälle tulee maksaa tehtävän edellyttämää, korkeampaa palkkaa. Tämä on välttämätöntä sekä oikeudenmukaisen kohtelun että työehtojen tasapuolisen soveltamisen kannalta.

Kohdan 12 mukaan työntekijä voidaan määrätä tilapäisesti toiseen työntekopaikkaan edellyttäen, että siirto ei aiheuta hänelle kohtuutonta haittaa. Kohtuutonta haittaa on tarkasteltava laajasti, ja tämän tulee ilmetä myös perusteluista. Työntekijöiden elämäntilanteet vaihtelevat merkittävästi, ja velvoitteet voivat olla moninaisia. Jo pelkkä työmatkan pidentyminen voi tehdä tilanteesta kestävämmän esimerkiksi pienten lasten huoltajille. On myös otettava huomioon, että virkasuhteisilla työntekijöillä työnantajan direktio oikeuden rajat ja työnantajan koko voivat poiketa huomattavasti yksityisestä sektorista. Virkasuhteisten tasapuolinen kohtelu suhteessa työsuhteisiin valmiuslain poikkeustilanteissa on siten varmistettava.

Ehdotuksen 11 ja 12 kohdan määräykset voidaan esityksen mukaan antaa 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.

Yhteistoimintavelvoitteiden rajaaminen poikkeusoloissa ei poista tarvetta avoimuudelle, tiedonannolle ja työntekijöiden kuulemiselle, vaan päinvastoin korostaa niiden merkitystä juuri tilanteissa, joissa työntekijöiden oikeuksiin puututaan tavanomaista laajemmin. Ilman nimenomaista velvollisuutta jälkikäteiseen yhteistoimintaan ja kattavaan tiedonantoon on olemassa selkeä 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.

Jos lakiin sisällytetään mahdollisuus poiketa yhteistoimintalainsäädännön neuvotteluvetoista 11 ja 12 kohdan tilanteissa, lakiin on lisättävä velvollisuus järjestää jälkikäteinen yhteistoimintamenettely ja kattava tiedonanto silloin, kun poikkeuksia on käytetty. Lisäksi henkilöstön edustajille on turvattava mahdollisuus osallistua poikkeusten vaikutusten arviointiin.

42 § Palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen vesiliikenteessä

Lakiehdotuksen 42 § laajentaa lisätoimivaltuuksia merkittävästi vesiliikenteen alalla. Säännös mahdollistaa poikkeamisen lähes kaikista merityötä ja kotimaanliikenteen aluksia koskevista työaika ja lepoaikasäännöksistä sekä vuosilomaoikeudesta. Työryhmän esityksessä ei kuitenkaan täsmennetä, mitä tilanteita ilmaisulla ”poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömien vesikuljetusten turvaaminen” tarkoitetaan. Säännöksen perusteella ei siten voi arvioida, missä tilanteissa tai millä aluksilla poikkeamismahdollisuuksia olisi tarkoitus käyttää.

Vesiliikenteessä työaika ja lepoaikasääntelyllä on keskeinen merkitys paitsi työntekijöiden terveyden, myös meriliikenteen toimivuuden ja alusturvallisuuden kannalta. Merenkulussa vuorokautinen yhdenjaksoinen vähimmäislepo on jo normaalioloissa varsin lyhyt (6 tuntia), joten pykäläehdotuksen 1 momentin 4 sekä 14, 15 ja 16 kohdan mukaiset poikkeamiset asettaisivat miehistölle kohtuuttoman vaatimuksen palautua työvuorojen kuormituksesta. Tämä vaarantaisi aluksen, sen henkilöstön ja lastin turvallisuuden. Lisäksi 1 momentin 18–20 kohdan poikkeamismahdollisuudet, jotka koskevat työntekijän suostumuksen vaatimista ylityön korvaamisesta korotetulla palkalla vapaan sijasta, heikentävät edelleen työntekijöiden mahdollisuuksia palautua alustyyssä.

Näin laajat poikkeamismahdollisuudet herättävät vakavia kysymyksiä oikeasuhtaisuudesta ja siitä, täyttääkö sääntely perustuslain 23 §:n edellytykset perusoikeuksien rajoittamiselle poikkeusoloissa.

43 § Irtisanomisajan pidentäminen

Pykälässä säädettäisiin irtisanomisajan pidentämisestä. Voimassa olevassa valmiuslaissa on mahdollisuus rajoittaa myös työnantajan irtisanomisoikeutta, mutta nyt esitetty pykälä koskisi ainoastaan työnantajan oikeutta ennakolta pidentää työntekijän irtisanomisaikaa. Tämä muodostaa selkeän epätasapainon esityksessä, ja myös työnantajan irtisanomisoikeutta on voitava rajoittaa. Ottaen huomioon esitetyn 7 luvun ja 8 luvun kokonaisuuden sekä niiden luomat laajat toimivaltuudet velvoittaa työntekijöitä normaalia laajempaan työskentelyyn, on selvää, ettei työnantajalla voi samanaikaisesti olla oikeutta irtisanoa työntekijöitä tuotannollisilla taloudellisilla perusteilla. Pykälään on siksi lisättävä työnantajaa koskeva irtisanomisoikeuden rajoitus.

Voimassa olevan valmiuslain irtisanomisoikeutta koskeva pykälä (94 §) ja sen nojalla annetut asetukset koronapandemian aikana toivat esiin lukuisia ongelmia työntekijöiden palvelussuhteissa. Nyt ehdotettu pykälä on näistä kokemuksista huolimatta vielä nykyistäkin sääntelyä 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 hänellä olisi perusteltu tarve tai halu siirtyä muuhun työhön. Tällainen pidennys voi sulkea työntekijältä pois elämäntilanteen kannalta olennaisia mahdollisuuksia joko tilapäisesti tai pysyvästi. Työntekijä voi esimerkiksi menettää työmahdollisuuksia, jotka eivät enää toistu. Tämä asettaa työntekijän selvästi epätasa arvoiseen asemaan suhteessa työnantajaan ja on ongelmallista myös suhteessa ILO:n yleissopimuksen nro 158 perusperiaatteisiin, joiden mukaan työsuhteen päättämistä koskevien järjestelyjen tulee olla oikeudenmukaisia ja ennakoitavia molemmille osapuolille.

Jos irtisanomisaikojen pidennykset poikkeusoloissa katsotaan ylipäättään mahdollisiksi säännökseen kirjatulla yleisen edun perusteilla, lainsäätäjän on samalla otettava huomioon, miten merkittäviä vahinkoja tällaisiin oikeuksiin liittyvä oikea tai virheellinen käyttäminen voi aiheuttaa rajoitteiden alaiselle työntekijälle, erityisesti muuttuvien elämäntilanteiden ja niihin reagoinnin näkökulmasta. Tällaisia tilanteita voivat olla esimerkiksi oman lapsen tai vanhemman huoltovelvollisuus tai muu seikka, joka aiheuttaa välttämättömän muuton toiselle paikkakunnalle. On korostetun tärkeää, että irtisanomisajan pidentämistä käytetään vain välttämättömissä tilanteissa ja viimesijaisena keinona, ja että laissa taataan tällaisen rajoitteen kohteeksi joutuneelle työntekijälle tehokkaat oikeussuojakeinot tilanteisiin, joissa hän katsoo irtisanomisoikeuttaan rajoitetun perusteettomasti.

Voimassa olevassa valmiuslaissa irtisanomisaika on pidennyksen jälkeenkin enintään kuusi kuukautta. Nyt esitetään, että työnantaja voisi ennakolta pidentää työntekijän irtisanomisaikaa enintään kuudella kuukaudella. Käytännössä tämä tarkoittaa, että jos työntekijä on työsuhteen alkaessa sopinut esimerkiksi kuuden kuukauden irtisanomisajasta, pidennys voisi venyttää irtisanomisajan vuoteen. Tällainen pidennys on työntekijälle täysin kohtuuton, sillä jo nykyisen valmiuslain mahdollistama enintään kuuden kuukauden irtisanomisaika on poikkeuksellisen pitkä.

Ehdotuksen mukaan kyse on ennakollisesta ilmoituksesta irtisanomisajan pidentämisestä. Tätä voidaan pitää perusteltuna työntekijän oikeusturvan näkökulmasta, sillä työntekijä saa tiedon muutetusta irtisanomisajasta ajoissa ja voi siten ilmoittaa siitä etukäteen mahdolliselle uudelle työnantajalle. Lain perusteluissa on kuitenkin täsmennettävä, että jos työntekijä on jo irtisanoutunut ennen hänelle toimitettua ilmoitusta, työnantajalla ei ole enää oikeutta pidentää irtisanomisaikaa.

Koronapandemian aikana nähtiin ongelmallinen ilmiö, jossa irtisanomisaikaa pidennettiin erittäin laajalle joukolle työntekijöitä ilman todellista perustetta. Joissakin yksiköissä työnantajat asettivat maksimaaliset pidennykset myös sellaisissa toimipaikoissa, joissa ei lainkaan hoidettu koronapotilaita. Tällaisten tilanteiden estämiseksi irtisanomisajan pidennyksen tulee kohdistua vain tarkasti rajattuun ja perusteltuun ryhmään työntekijöitä. Pykälään on siksi sisällytettävä velvoite perustella pidennys nimenomaisesti niissä tehtävissä ja toimintayksiköissä, joissa tarve on aidosti välttämätön.

Valmiuslain on lisäksi ohjattava siihen, että työnantaja arvioi poikkeamistarpeen säännöllisesti koko asetuksen voimassaolon ajan. Poikkeusolojen vallitessa tilanne voi muuttua nopeasti, ja siksi

työnantajan velvollisuutta tarkastella juuri oman työpaikkansa tarvetta on vahvistettava. Pelkkä asetuksen voimassaolo – esimerkiksi kolmen kuukauden ajan – ei voi olla peruste sille, että poikkeusta jatketaan ilman ajantasaista arviointia.

Toimivaltuuksien kohdentamista koskevat epäselvyydet

Ehdotettujen 41 §:n mukaisten poikkeusten ja 43 §:n mukaisen irtisanomisajan pidennyksen toimivaltaiset tahot on lueteltu pykälien lopussa 17 kohdan listassa. Useissa kohdissa nämä tahot on määritelty täsmällisesti, mutta esimerkiksi kohdan 6 osalta sääntely ulottaa toimivaltuudet koko sosiaali ja terveystalvetoimialaan ilman tarkempaa rajausta. Tämä ei täytä lainsäädännön edellyttämiä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksia. Pykälästä on käytävä selkeästi ilmi, mitä toimialaa kyseisessä kohdassa tarkoitetaan ja millä perusteilla se rajautuu.

Lista mahdollistaa toimivaltuuksien käyttämisen viranomaisten lisäksi myös yksityisissä yhtiöissä. Yksityisen työnantajan käyttäessä näin laajoja toimivaltuuksia kasvaa riski väärinkäytöksistä merkittävästi. Työntekijän asema on erityisen heikko tilanteissa, joissa toimivaltuuksien käyttöä ei ole sidottu täsmällisiin edellytyksiin ja joissa puuttuvat sekä tehokkaat sanktiot lainvastaisista menettelyistä että oikea-aikaiset oikeussuojakeinot työntekijälle.

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 poikkeusolojen toimivaltuuksia, 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 harkintavalta. 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 kriisinkestävyyskannalta. 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. SAK katsoo, että rinnastuvuus ja yhteisvaikutuslausekkeet 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 kynnyksen liudentuminen, mikä voi laajentaa työvelvollisuuden käyttöalaa olennaisesti.

Säätelyn hyväksyttävyyttä edellyttää pidättyvä 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. SAK 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 virkamiehiä. Kyse ei ole perusteluissa vähättelevästi ilmaistusta täsmennyksestä, vaan merkittävästä laajennuksesta alalta jo poistuneiden henkilöpiiriin.

SAK vastustaa laajennusta, jossa toiselle ammattialalle siirtynyt työntekijä veloitetaan sote-alan tehtäviin vastoin tahtoaan, eikä tätä veloitetta 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. SAK 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." SAK pitää välttämättömänä, että säännöksen 3 momentin sanamuotoa täsmennetään niin, että rajoitukset 48-53 §:n noudattamisesta 45 §:n mukaisessa työssä ilmenevät selkeästi säännöksen tekstistä.

SAK pitävää 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. SAK 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 työvelvollisuussuhteesta 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 terveystalvelujen 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 terveystalveluiden työnantajille tai muillekaan työnantajille ei esitetä mitään tiedonantovelvollisuutta 7 luvun mukaisten oikeuksiensa käyttämisestä.

SAK 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 säädetyistä työvelvollisuuksista otettaisiin käyttöön. Kun pykälä vastaisi sisällöltään voimassa olevaa valmiuslain 96 §ää, SAK:lla 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 säädetyistä 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. SAK:lla 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.

SAK 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, jos työvoimaviranomainen pitäisi tätä kokonaisarviossaan luotettavana.” SAK 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. SAK pitää rajausta kannatettavana ja huomauttavat, että yksittäisillä työnantajilla tulee olla 7 luvun mukaisia toimivaltuuksiaan 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. SAK:lla 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. SAK kannattaa 2 momentin säännöksen lisäämistä lakiin, mutta työnantajalla tulisi olla nyt esitettyyn velvoitteeseen nähden konkreettisempi velvollisuus osoittaa työvelvolliselle asianmukainen perehdytys ottaen huomioon tehtävän olosuhteet.

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 soveltuvaa työ- tai virkaehtosopimusta ei olisi, työvelvolliselle olisi maksettava palkka, joka kohtuudella vastaisi hänen suorittavakseen määrättyjä tehtäviä. SAK kannattaa esitystä.

Pykälän 2 momentissa olisi 1 momenttia täydentävä säännös siitä, että työvelvollisuussuhteessa ja sen perusteella suoritettavassa työssä olisi muutoin soveltuvien osin noudatettava vastaavasti, mitä työ- ja virkasuhteesta ja sen perusteella suoritettavasta työstä on säädetty tai sovittu. SAK 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. SAK kannattaa näiden säännösten säätämistä työvelvollisille ja korostaa, että vastaavat oikeudet ja työnantajavelvoitteet tulee säätää 7 luvun työnantajan toimivaltuuksien käytön kohdalle. Moni työntekijä tekee useita töitä ja jos yksi työnantaja käyttää 7 luvun mukaisia toimivaltuuksiaan, se voi tehdä toisen sopimussuhteen velvoitteiden jatkumisesta 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 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. SAK ymmärtää tiedonantovelvoitemääräyksen tarkoituksen, mutta sen rajausta vain työvelvollisuussuhteisia koskeviin tietoihin ei mahdollista viranomaiselle edellytyksiä valvoa 7 luvun toimivaltuuksien käyttöä tai huolehtia niiden 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 työvoimapoliittisissa 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.

SAK katsoo, että 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:

Ehdotetut säännökset 85–87 §:ssä merkitsevät poikkeuksellisen laajaa ja syvälle käyvää puuttumista yksilöiden perusoikeuksiin tilanteissa, joissa väestön toimeentulo on jo lähtökohtaisesti vakavasti uhattuna, kun ne antavat valtioneuvostolle laajan harkintavallan lykätä, alentaa tai keskeyttää lakisääteisiä etuuksia ja sosiaaliturvaetuuksia lakiehdotuksen 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa, jotka liittyvät maanpuolustukseen, väestön sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä valtion maksukykyyn ja kriisinhallintaan. Vaikka poikkeukset on rajattu teoreettisesti äärimmäisiin ja välttämättömiin tilanteisiin, niiden yleisluontoinen määrittely antaa viranomaisille huomattavaa harkintavaltaa ilman tarkkoja kriteerejä, mikä voi johtaa epäyhtenäiseen ja vaikeasti ennakoitavaan etuuksien toteuttamiseen.

Lakisääteisten etuuksien maksamisen lykkääminen, alentaminen jopa 50 prosentilla tai maksamisen keskeyttäminen koskisi keskeisiä toimeentuloa turvaavia etuuksia, kuten eläkkeitä, työttömyyspäivärahaa, sairaus- ja tapaturmaetuuksia, lapsiperhe-etuuksia, asumistukea sekä toimeentulotukea. Kyse ei ole vähäisistä hallinnollisista järjestelyistä vaan sellaisista toimenpiteistä, joilla on välitön ja konkreettinen vaikutus yksilön ja perheen mahdollisuuksiin turvata perustoimeentulonsa, terveytensä ja ihmisarvoinen elämä.

Maksujen lykkääminen, alentaminen tai keskeyttäminen, voivat heikentää toimeentulon turvaa erityisesti haavoittuvissa väestöryhmissä, vaikka 86 § turvaisi toimeentulotuen minimitason. Lisäksi poikkeusten samanaikainen soveltaminen eri etuuksiin saattaa käytännössä muodostaa merkittävän taloudellisen ja sosiaalisen kuorman yksilöille ja perheille. Lakiehdotuksen 87 §:ssä säädetty erityistuki maksuliikenteen häiriöiden varalta on riippuvainen hallinnollisesta kapasiteetista ja voi poikkeusoloissa kohdata toteutuksellisia haasteita. Kriittisesti arvioiden säännökset edellyttävät selkeitä velvoitteita välttämättömyyden arvioinnista, vaihtoehtojen ratkaisujen käytöstä, henkilöstön tiedottamisesta sekä poikkeusten käytön jälkikäteisestä raportoinnista, jotta ne olisivat perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia ja väestön toimeentulo turvattu mahdollisimman ennakoitavalla tavalla.

Säätelyn ongelmallisuutta lisää se, että toimivaltuuksien käyttökynnys on muotoiltu väljästi ja sidottu yleisluonteisesti väestön toimeentulon ja valtion maksuvalmiuden turvaamiseen. Näin laaja

harkintavalta valtioneuvostolle, ilman täsmällisiä ja tiukkoja aineellisia edellytyksiä, kasvattaa merkittävästi riskiä siitä, että sosiaaliturvaan puututaan tilanteissa, joissa käytettävissä olisi vähemmän perusoikeuksia rajoittavia keinoja. Tämä on ongelmallista erityisesti perustuslain 19 §:n turvaaman oikeuden välttämättömään toimeentuloon sekä Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden, kuten YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen, näkökulmasta.

Vaikka sääntelyyn sisältyy viittaus etuuksien vähimmäismäärän turvaamiseen toimeentulotuen avulla, tämä ei poista ehdotuksen perusoikeudellisia ongelmia. Toimeentulotuki on viimesijainen etuus, jonka varaan siirtäminen merkitsee tosiasiallisesti sosiaaliturvajärjestelmän rakenteen väliaikaista purkamista ja yksilöiden siirtämistä hallinnollisesti raskaampaan, harkinnanvaraisempaan ja leimaavampaan järjestelmään. Lisäksi toimeentulotuen varaan rakentuva turva ei kata kaikkia etuusjärjestelmän alkuperäisiä tarkoituksia, kuten ansionmenetyksen korvaamista tai vakuutusluonteisten etuuksien ennakoitavuutta.

Sääntely on myös ongelmallinen oikeusvarmuuden kannalta. Etuuksien maksamisen keskeyttäminen tai merkittävä alentaminen asetuksella, ilman yksilöllistä arviointia ja ilman selkeitä oikeussuojakeinoja, heikentää etuudensaajien mahdollisuuksia ennakoida toimeentuloaan ja käyttää tehokkaasti muutoksenhakuoikeuttaan. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on toistuvasti korostettu, että sosiaalietuuksiin puuttumisen on oltava ennakoitavaa, suhteellista ja yksilön oikeusturvaa kunnioittavaa, myös poikkeusoloissa.

Erityisen huolestuttavaa on, että työnantajien ja viranomaisten toimivaltuuksia laajennetaan samanaikaisesti useilla oikeudenaloilla ilman, että ehdotukseen sisältyisi tehokkaita valvonta-, vastuu- tai sanktiosäännöksiä toimivaltuuksien väärinkäytön varalta. Sosiaaliturvan leikkaaminen tai keskeyttäminen yhdistettynä työntekijöiden heikentyneeseen irtisanomissuojaan, työaika koskeviin poikkeuksiin ja yhteistoimintaoikeuden rajoituksiin muodostaa kokonaisuuden, joka siirtää poikkeusolojen riskit järjestelmällisesti yksilöiden kannettavaksi.

SAK korostaa, että vaikka ehdotetut sosiaaliturvaan kohdistuvat poikkeukset ovat sidottuja nimenomaisesti mainittuihin kolmeen poikkeusoloon, määritelmät ovat jääneet varsin yleisluontoisiksi. Tämä antaa viranomaisille huomattavaa harkintavaltaa ilman tarkkoja kriteerejä, mikä voi johtaa epäyhtenäiseen ja vaikeasti ennakoitavaan etuuksien toteuttamiseen. Esitykset ovat ongelmallisia myös välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta. Poikkeustoimenpiteet (maksujen lykkääminen, alentaminen tai keskeyttäminen) voivat olla perusteltuja vain äärimmäisissä olosuhteissa, joissa väestön toimeentuloa tai valtion maksukykyä ei voida turvata muilla keinoilla. Nykyisessä esityksessä ei ole selkeitä velvoitteita vaihtoehtoisten ratkaisujen arvioimisesta tai priorisoinnista.

Rajoitusten kesto ja mittakaava on myös ongelmallinen. Ehdotukset rajoittuvat maksimissaan 3–6 kuukauden toimiin, mutta toistuvasti käytettynä tai samanaikaisesti monilla etuuksilla ne voivat

muodostaa merkittävän sosiaalisen ja taloudellisen kuorman yksilöille ja perheille, erityisesti haavoittuville ryhmille (lapset, ikääntyneet, pitkäaikaistyöttömät). Vaikka 86 § turvaa toimeentulotuen minimitasoa, se ei poista sitä, että 85 §:n toimet voivat välittömästi heikentää etuuksien ennakoitavuutta ja ihmisarvoisen elämän turvaa. Erityisesti 1 ja 2 kohdan poikkeusolot voivat koskea koko väestöä, jolloin laaja-alaiset poikkeukset vaikuttavat perustuslailliseen sosiaaliturvaan.

Ongelmaksi näyttää muodostuvan myös tiedonkulku ja hallinnollinen kapasiteetti, koska 87 §:ssä tarkoitettu erityistuki on käytännössä reaktiivinen ja riippuvainen maksuliikenteen toimivuudesta sekä viranomaisten kapasiteetista. Poikkeusolojen aikana, jolloin myös hallinto on kuormittunut, sen tehokas ja oikea-aikainen käyttö voi olla haasteellista.

Kokonaisuutena arvioiden ehdotetut sosiaaliturvaa koskevat säännökset ylittävät sen, mitä voidaan pitää välttämättömänä ja oikeasuhtaisena puuttumisena perusoikeuksiin. Ne vaarantavat oikeuden riittävään toimeentuloon, heikentävät sosiaaliturvajärjestelmän ennakoitavuutta ja murentavat luottamusta siihen, että valtio turvaa perusoikeudet myös kriisitilanteissa. Tässä muodossaan sääntely ei täytä perus- ja ihmisoikeusrajoituksille asetettavia tiukkoja edellytyksiä eikä ole yhteensopiva Suomen kansainvälisten velvoitteiden kanssa.

85 § Lakisääteisten vakuutuksien, etuuksien ja sosiaaliavustusten muutokset

Lakiehdotuksen 85 §:ssä ehdotetut toimivaltuudet merkitsevät erittäin merkittävää puuttumista yksilöiden sosiaalisiin perusoikeuksiin. Lakisääteisten etuuksien maksamisen lykkäminen, alentaminen jopa 50 prosentilla tai maksamisen keskeyttäminen koskisi keskeisiä toimeentuloa turvaavia etuuksia, kuten eläkkeitä, sairaus- ja työttömyysetuuksia sekä lapsiperhe- ja asumistukia. Toimivaltuuksien soveltamisedellytykset on muotoiltu väljästi ja sidottu yleisluonteisesti väestön toimeentulon ja valtion maksuvalmiuden turvaamiseen, mikä antaa valtioneuvostolle laajan harkintavallan ilman täsmällisiä ja tiukkoja aineellisia rajoja. Tämä on ongelmallista perustuslain 19 §:n sekä Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta, sillä sosiaaliturvaan puuttuminen vaikuttaa välittömästi yksilön mahdollisuuksiin turvata ihmisarvoinen elämä poikkeusoloissa.

86 § Etuuksien vähimmäismäärä

Ehdotetussa 86 §:ssä säädetty etuuksien vähimmäistason turvaaminen toimeentulotuen avulla ei poista 85 §:n perusoikeudellisia ongelmia. Toimeentulotuki on viimesijainen ja harkinnanvarainen etuus, jonka varaan siirtyminen merkitsee tosiasiallisesti sosiaaliturvajärjestelmän rakenteen heikentämistä ja etuudensaajien siirtämistä hallinnollisesti raskaampaan ja ennakoimattomampaan järjestelmään. Vaikka säännös turvaa perustoimeentulon minimitasoa, se ei vastaa vakuutusluonteisten etuuksien tarkoitusta eikä turvaa etuudensaajien oikeutta ennakoitavaan ja

oikea-aikaiseen toimeentuloon. Sääntely herättää myös oikeusvarmuuteen ja tosiasialliseen muutoksenhakuun liittyviä kysymyksiä.

87 § Väestön maksukyvyyn ja toimeentulon turvaaminen poikkeusolojen erityistuellä

Esityksen mukaan 87 §:ssä säädetty poikkeusolojen erityistuki on tarkoitettu maksuliikenteen häiriötilanteisiin, mutta sen varaan rakentuva turva korostaa sääntelyn reaktiivista ja tilapäistä luonnetta. Erityistuki ei korvaa varsinaista sosiaaliturvajärjestelmää eikä poista sitä tosiseikkaa, että lakisääteisiä etuuksia voidaan samanaikaisesti lykätä, alentaa tai keskeyttää. Lisäksi tuen myöntämisen ja järjestämisen yksityiskohtien jättäminen asetustasolle heikentää sääntelyn ennakoitavuutta ja yksilön oikeusturvaa. Kokonaisuutena erityistuki ei riitä kompensoimaan sosiaaliturvaan kohdistuvien rajoitusten laajuutta eikä turvaa perusoikeuksien toteutumista hyväksyttävällä tavalla.

Yhteenvedona SAK toteaa, että vaikka 85–87 § poikkeukset ovat teoreettisesti rajattuja 11 §:n 1, 2 ja 5 kohdan poikkeusoloihin, niiden yleisluontoisuus, harkinnanvaraisuus ja mahdollinen samanaikainen soveltaminen voivat käytännössä heikentää väestön toimeentulon turvaa merkittävästi. Kriittisesti arvioiden säännökset tarvitsevat selkeät välttämättömyyden, vaihtoehtojen arvioinnin ja henkilöstön tiedottamisen periaatteet.

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 kieltä) 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. Jos työntekijä katsoisi, että hänelle ei makseta työehtosopimuksen mukaista varallaolokorvausta, kuuluisiko tämänkin asian valvominen työsuojeluviranomaiselle? Tämä vaikuttaisi myös muutoksenhakuun, koska työehtosopimusten tulkintaan perustuvat riidat käsitellään normalisitovan kentän osalta työtuomioistuimessa. Asian saattaminen työtuomioistuimeen taas edellyttää, että asiasta on ensin neuvoteltu työehtosopimusosapuolten kesken. Jos 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. SAK 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, jos 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

SAK 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

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

SAK 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 asettamisen 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 tässä säännöksessä tarkoitettua työsuhteen ehtoa koskevan työnantajan ja työntekijän välisen riita-asian käsittelystä säädetään oikeudenkäymiskaaressa.

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

HE-luonnoksen yleisperustelut

Vaikutusten arviointia koskevat huomiot:

-

Säätämisjärjestysperusteluja koskevat huomiot:

-

Muut HE-luonnoksen perusteluja koskevat huomiot:

-

Työryhmän mietintö

Uudistuksen tarpeellisuutta ja sen keskeisiä ratkaisuja koskevat yleiset kannanotot:

Yleistä

SAK pitää valmiuslain kokonaisuudistusta merkittävänä lainsäädäntöhankkeena, jonka keskeisenä tavoitteena tulee olla yhteiskunnan kriisinkestävyys vahvistaminen kuitenkin tavalla, joka turvaa työntekijöiden perusoikeudet, oikeusturvan ja tasapainoisen valtasuhteen työnantajien sekä työntekijöiden välillä. Poikkeusolojen sääntelyllä voidaan laajimmillaan puuttua työntekijöiden työ- ja vapaa ajan järjestelyihin, toimeentuloon, perhe elämään ja liikkumisvapauteen, minkä vuoksi lainsäädännön on oltava täsmällistä, tarkkarajaista ja ennakoitavaa sekä perustuslain 23 §:n ja Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden mukaista.

Valmiuslain käyttö edellyttää aidosti poikkeuksellisia olosuhteita ja välttämättömyys- ja suhteellisuusperiaatteen tiukkaa noudattamista. SAK korostaa, että poikkeusolojen toimivaltuuksien tulee olla viimesijaisia, ajallisesti rajattuja ja tarkoituksenmukaisesti kohdennettuja siten, että normaaliajan lainsäädännön tarjoamat keinot käytetään ensisijaisesti. Sääntelyn tulee lisäksi ehkäistä tilanteet, joissa poikkeusolojen toimivaltuuksien soveltaminen siirtyy tosiasiallisesti osaksi tavanomaista henkilöstöjohtamista tai kriisinhallintaa ilman, että perusoikeuksien rajoittamisen korkea kynnyks täyttyy.

Uudistusta arvioitaessa on välttämätöntä varmistaa, että työntekijöiden asema ja oikeudet eivät heikkene suhteettomasti, ja että lakiin sisällytetään riittävät menettelylliset ja aineelliset suojat väärinkäytösten estämiseksi. SAK pitää tärkeänä, että valmiuslaki tukee yhteiskunnan kokonaisresilienssiä ja kriittisten toimintojen turvaamista tavalla, joka ei johda kohtuuttomiin, laaja alaisiin tai pitkäkestoisiin vaikutuksiin työntekijöiden oikeusaseman kannalta.

Lopuksi

Ehdotettu valmiuslain uudistus muodostaa kokonaisuuden, jossa poikkeusolojen toimivaltuudet laajenevat olennaisesti ja kohdistuvat epäsuhteisesti työntekijöihin. Sääntely siirtää huomattavaa harkintavaltaa työnantajille ja viranomaisille tilanteissa, joissa työntekijän tosiasialliset mahdollisuudet turvata oikeutensa ovat rajalliset. Poikkeusolojen määrittely on monin osin niin väljä, että se mahdollistaa toimivaltuuksien käyttöönoton myös tilanteissa, jotka eivät täytä perusoikeusrajoituksille asetettua välttämättömyyden ja poikkeuksellisuuden korkeaa kynnystä. Samalla valvonta- ja seuraamusjärjestelmän puutteet jättävät lisätoimivaltuuksien käytön liian pitkälti työnantajan omaan arvioon ilman tehokkaita oikeusturvakeinoja.

Työaika, lepo, vuosilomia ja direktio-oikeuden rajoja koskevat poikkeusmahdollisuudet muodostavat kokonaisuuden, joka heikentää työntekijän työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista, terveyttä ja palautumista tavalla, jota ei voida pitää oikeasuhtaisena edes poikkeusoloissa. Myös työvelvollisuutta koskevat muutokset ulottavat velvoitteiden kohderyhmää ja kestoja niin laajalti, että yksilön oikeuksiin puuttumisen syvyys ei ole tasapainossa sääntelyn tavoitteiden kanssa. Näin

laajennettu toimivaltuus poikkeaa selvästi siitä, mitä perustuslain 23 § ja Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset edellyttävät.

Kokonaisuutena lausunnossa arvioitu sääntelykehikko ei nykyisellään turvaa työntekijöiden oikeusaseman vähimmäistasoa poikkeusoloissa, eikä se sisällä riittäviä rakenteellisia ja menettelyllisiä suojia väärinkäytösten estämiseksi. SAK katsoo, että lakiesitystä on välttämätöntä täsmentää ja tasapainottaa siten, että poikkeusolojen toimivaltuudet pysyvät aidosti viimesijaisina, rajoitetusti kohdennettuina ja ajallisesti rajattuina, sekä siten, että työntekijöiden perusoikeudet ja työelämän oikeudenmukainen rakenteellinen tasapaino säilyvät myös kriisiaikana.

Muut työryhmän mietintöä koskevat yleiset huomiot:

-

Latvatalo Eveliina
Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry - Työehdot-osasto juristi
Paula Ilveskivi