

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:

Työterveyslaitos korostaa, että varautumisen tulee kattaa myös työturvallisuuden ja työterveyden varmistaminen kaikissa olosuhteissa. Työpaikkojen valmiussuunnitelmissa tulee huomioida henkilöstön turvallisuus, toimintakyky ja työhyvinvointi. Työterveyslaitoksen tutkimuksen mukaan työpaikkojen varautumisen taso vaihtelee, ja ohjeistusta tarvitaan lisää.

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

Työturvallisuuden riskien arvioinnissa on huomioitava poikkeusolojen erityisriskit, kuten kuormituksen kasvu, henkilöstövajeet ja mahdolliset poikkeamat normaaleista työjärjestelyistä. On erityisen tärkeää huomioida, että poikkeuksellisissa kriisioloissa voi kuitenkin syntyä tilanteita, joissa normaalioloihin tarkoitettu sääntely ei ole sellaisenaan sovellettavissa. Tämän vuoksi tulee ennakolta ohjeistaa, millä edellytyksillä ja miten poikkeavia menettelyjä voidaan käyttää niin, että henkilöstön turvallisuus ja riskienhallinta säilyvät mahdollisimman korkealla tasolla.

Organisaation valmiussuunnitelman tulisi sisältää myös kuvaus organisaation poikkeus- tai häiriötilanteen jälkeisestä palautumisesta ja toipumisesta, jotta varautumisvelvollisen toimintaedellytykset ovat turvattu myös tilanteen jälkeen. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää henkilöstön toimintakykyyn ja henkilöstösuunnitteluun valmiussuunnitelmassaan. Palautumisen ja toipumisen lisäksi suunnitelmassa on myös syytä huomioida poikkeusolojen mahdollisesti aiheuttamat taloudelliset vaikutukset varautumisvelvollisen toimintaan.

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:

-

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

-

Lisätoimivaltuuksien käyttöönottonenettelyä (13-20 §) koskevat huomiot:

Työturvallisuuden ja työterveyden näkökulmasta oikeasuhtaisuus ja välttämättömyys ovat keskeisiä.

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

Työterveyslaitos suosittelee, että lain toimeenpanon vaikutuksia työturvallisuuteen, työhyvinvointiin ja työkykyyn seurataan jatkuvasti. Tämä edellyttää, että työnantajilla on käytössä toimivat palautemekanismit (esim. matalan kynnyksen ilmoituskanavat, työsuojelun ja työterveyshuollon säännölliset tilannearviot), joiden avulla työntekijöiden kuormitus, vaaratilanteet ja osaamispuutteet tulevat ajoissa esiin ja joihin voidaan nopeasti puuttua.

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:

Työterveyden ja -turvallisuuden tasoa ei tule poikkeusoloissakaan heikentää. Poikkeuksellisissa kriisioloissa voi kuitenkin ilmetä tilanteita, joissa normaalioloihin tarkoitettu sääntely ei mahdollista tarkoituksenmukaista toimintaa. Tämän vuoksi on tärkeää ohjeistaa etukäteen, millä edellytyksillä poikkeavia menettelyjä voidaan käyttää ja miten varmistetaan, että riskienhallinta ja henkilöstön turvallisuus säilyvät mahdollisimman korkealla tasolla.

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:

Työterveyslaitos pitää tärkeänä, että poikkeamiset työaika- ja vuosilomasäännöksistä tehdään vain välttämättömissä tilanteissa ja niiden vaikutuksia työhyvinvointiin ja työturvallisuuteen seurataan. Työaikojen pidentäminen, lomien siirrot ja varallaolot lisäävät kuormitusta ja voivat lisätä

tapaturma- ja työuupumusriskiä. Työturvallisuuden vaarantuminen on todellinen riski, jos työaikoja pidennetään tai henkilöstöä siirretään tehtäviin, joihin heillä ei ole riittävää osaamista. Suositellaan, että työnantajat velvoitetaan seuraamaan henkilöstön jaksamista ja työturvallisuuden toteutumista sekä hyödyntämään työterveyshuollon osaamista. Näitä tilanteita varten tulee olla ennakolta selkeät ohjeet siitä, millä edellytyksillä poikkeavia menettelyjä voidaan käyttää ja miten varmistetaan, että henkilöstön turvallisuus ja kuormituksen hallinta eivät vaarannu, vaikka sääntelyä joudutaan soveltamaan poikkeuksellisissa oloissa.

8 luku. Työvelvollisuus

8 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Työterveyslaitos korostaa, että työvelvollisuuden toimeenpanossa tulee huomioida yksilölliset työkykyyn, terveydentilaan ja perhetilanteeseen liittyvät tekijät. Työvelvollisuussuhteen ehtojen tulee olla mahdollisimman lähellä normaalia työsuhdetta, ja työterveyshuollon sekä työturvallisuuden palvelut tulee ulottaa myös työvelvollisille. Työvelvollisuuden vaikutuksia työhyvinvointiin, työkykyyn ja työturvallisuuteen tulee seurata systemaattisesti. Työmääräyksen antamisen kriteerit tulee olla selkeät ja läpinäkyvät. Työvelvollisuussuhteessa tulee turvata oikeus työterveyshuoltoon, työturvallisuuteen ja riittävään perehdytykseen. Työterveyslaitos pitää tärkeänä, että työvelvollisuussuhteessa sattuneet tapaturmat ja ammattitaudit korvataan yhdenvertaisesti.

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:

Työterveyslaitos korostaa, että toimeentulon ja sosiaaliturvan vähimmäisturva tulee säilyttää kaikissa tilanteissa. Erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien työntekijöiden ja perheiden asema tulee turvata.

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:

Työterveyslaitos korostaa, että sote-henkilöstön riittävyys ja jaksaminen tulee turvata myös poikkeusoloissa. Poikkeukset kelpoisuusvaatimuksista tulee rajata vain välttämättömiin tilanteisiin, ja perehdytys sekä työterveyshuollon ja työturvallisuuden tuki tulee varmistaa. Työturvallisuuden vaarantuminen on todellinen riski, jos henkilöstöä siirretään tehtäviin, joihin heillä ei ole riittävää osaamista tai jos työkuormitus kasvaa merkittävästi.

15 luku. Asumisen järjestäminen

15 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Työterveyslaitos muistuttaa, että asumisen järjestämisessä tulee huomioida myös työssäkäyvien ja työpaikkojen tarpeet sekä työmatkaliikenteen jatkuvuus. Lisäksi erilliskysymyksenä on huomioitava työmatkojen turvallisuus kriisiolosuhteissa.

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:

Työturvallisuuden toteutumisen valvonta ja siihen liittyvät velvoitteet tulee varmistaa myös poikkeusoloissa. Työsuojeluviranomaisen rooli on tärkeä, mutta myös työnantajalla tulee olla aktiivinen velvollisuus seurata ja arvioida työturvallisuuden toteutumista.

22 luku. Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat erityiset säännökset

22 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

23 luku. Korvaukset

23 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Työterveyslaitos pitää tärkeänä, että työvelvollisuussuhteessa sattuneet tapaturmat ja ammattitaudit korvataan yhdenvertaisesti.

24 luku ja rikoslain muuttamista koskeva lakiehdotus. Rangaistussäännökset

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

-

25 luku. Muutoksenhaku

25 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

HE-luonnoksen yleisperustelut

Vaikutusten arviointia koskevat huomiot:

Suomessa tällä hetkellä voimassa oleva työturvallisuuslainsäädäntö on pitkälti luotu rauhan aikana. Tällöin päätavoitteena on ollut mahdollisimman vahvan työturvallisuuden tason saavuttaminen ennustettavissa normaaliolosuhteissa. Kriisiaikana voi kuitenkin syntyä tilanteita, joissa normaalioloihin laadittu sääntely ei sellaisenaan ole sovellettavissa. Tämän vuoksi on tärkeää ennakolta arvioida ja ohjeistaa, millä edellytyksillä poikkeavia menettelyjä voidaan käyttää ja miten riskienhallinta varmistetaan tilanteissa, joissa kriisiolot pakottavat poikkeamaan tavanomaisista käytännöistä. Lain perusteluissa tämä on kirjattu, mutta käytännössä poikkeusolojen toimivaltuudet voivat johtaa tilanteisiin, joissa työterveys ja -turvallisuus vaarantuu esimerkiksi henkilöstövajeen, kiireen, kuormittavien työaikojen tai osaamispuutteiden vuoksi. Työterveyslaitos suosittelee, että lain toimeenpanon vaikutuksia työturvallisuuteen, työelämään ja työhyvinvointiin seurataan ja arvioidaan säännöllisesti sekä kehitetään palautemekanismeja työpaikoille ja henkilöstölle (käytännön kanavat ja prosessit, joiden kautta henkilöstö voi ilmoittaa kuormitus-, turvallisuus- tai osaamispuutteista.). Työmarkkinajärjestöjen ja työpaikkojen osallistuminen poikkeusolojen toimeenpanoon ja vaikutusten arviointiin tulee varmistaa.

Säätämisjärjestysperusteluja koskevat huomiot:

-

Muut HE-luonnoksen perusteluja koskevat huomiot:

-

Työryhmän mietintö

Uudistuksen tarpeellisuutta ja sen keskeisiä ratkaisuja koskevat yleiset kannanotot:

Valmiuslain kokonaisuudistuksen heikkous on se, ettei siinä ole huomioitu työturvallisuuslakia. Nyt valmiuslain vaikutusta ja yhteyttä ei tarkastella kriittisesti työturvallisuuslainsäädännön, joka yksiselitteisesti ohjaa turvaamaan työnturvallisuuden kaikissa olosuhteissa tai pidättäytymään työn teettämisestä, suhteen. Voikin kysyä, miten huoltovarmuuskriittisillä tai ylipäänsä kaikilla työpaikoilla työskentely on lainkaan mahdollista esimerkiksi sotatilanteessa, jos työn suorittamispaikka on maalittu tai maalitettavissa. Lähtökohtaisesti työturvallisuuslainsäädäntö estää kaikki siviilien työtoiminnot poikkeusoloissa, ellei tästä kirjata huomiota esimerkiksi työsuojelulainsäädäntöön tai asettaa esihenkilöt ja työntajat poikkeukselliseen vaikeaan päätöksentekotilanteeseen sen suhteen, voiko työnsuorittamasta jatkaa vai onko se keskeytettävä. Pelattaessa varman päälle, ainoaksi vaihtoehdoksi jää tällöin päätös keskeyttää työ tai ottaa riski työsuojelulain rikkomisesta.

Suomen työsuojelulainsäädäntö on kirjoitettu normaaliolosuhteisiin ja sen soveltaminen poikkeusoloissa sellaisenaan johtaa joko pyörien pysähtymiseen tai oleelliseen hidastumiseen, koska poikkeusoloissa työsuojelullinen riski kalibroittuu täysin eritasolle kuin normaaliolosuhteissa.

Työterveyslaitoksen mielestä valmiuslain uudistamisen yhteydessä ei ole käsitelty linkkiä työturvallisuuslainsäädäntöön tarpeeksi ja tämä tulisi korjata ennen seuraavia vaiheita. Jos tämän asian syventämiselle nähdään tarvetta, Työterveyslaitoksen Kokonaisturvallisuus-yksikkö voi tukea valmistelua.

Muut työryhmän mietintöä koskevat yleiset huomiot:

-

Koivula Antti
Työterveyslaitos

Alanko Tommi
Työterveyslaitos