

Asia: VN/5137/2022-OM-229

Ehdotus uudeksi valmiuslaiksi; työryhmän mietintö

1 luku. Yleiset säännökset

1 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Lakiin ehdotetaan otettavaksi sen tarkoitusta määrittävä säännös. Tarkoitusta määrittävä säännös on pystyttävä kuvaamaan mahdollisimman aukottomasti.

On hyvä, että tarkoituksessa kuvataan luoda valmiudet hallita kansakuntaa vakavasti uhkaavia poikkeusoloja sekä niiden aikana suojata väestöä, turvata sen toimeentulo ja ylläpitää yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämätöntä toimintaa, oikeusjärjestystä ja perus- ja ihmisoikeuksia. Lain tarkoituksena olisi poikkeusolojen aikana myös tukea valmiutta torjua valtakunnan alueelliseen koskemattomuuteen ja itsenäisyyteen kohdistuvia uhkia.

Kansakuntaa vakavasti uhkaavien poikkeusolojen käsite saisi sisältönsä perustuslain 23 §:stä, jossa sillä tarkoitetaan jokseenkin samaa kuin kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa käytetyllä ”yleisen hätätilan” käsitteellä. Kansakuntaa vakavasti uhkaavilla poikkeusoloilla on oltava selkeä rajaus. Tällaisia ei voi olla mm. työtaistelutoimet, mielenilmaukset tai ylipäänsä omien perusoikeuksien toteuttaminen.

Valmiuslain toimivaltuuksia voidaan soveltaa vain poikkeusolojen aikana ja tällöinkin vain, jos viranomaisten säännönmukaiset toimivaltuudet eivät ole tilanteen hallitsemiseksi riittäviä. Edellä mainittu tilanne on säänneltävä mahdollisimman aukottomaksi.

Sääntelyssä on huomioitava, että vaikka tarve lisätoimivaltuuksien käyttöönotolle voi olla kiireellinen, on siihen oltava erittäin painavat syyt ja selkeä päätöksenteko-, toimivalta- ja vastuukuvaus.

Lain tarkoituksena tulee olla ensinnäkin työntekijöiden oikeuksien ja toimeentulon turvaaminen, väestön ja sen toimeentulon suojaaminen poikkeusolojen aikana fyysisiä vaaroja vastaan ja pitäen siten huolen siitä, että peruselinmahdollisuudet toteutuvat.

Välttämättömyyshyödykkeiden, kuten energian, veden, elintarvikkeiden, lääkkeiden sekä välttämättömien palveluiden, kuten sosiaali- ja terveystalouden saatavuus on turvattava.

Julkisen vallan päätöksentekokykyä ja yhteiskunnallisesti kriittiset tieto- ja viestintätekniset järjestelmät on turvattava kaikissa olosuhteissa.

Tarkoitussäännöksessä tulee edelleen mainita talouselämän turvaaminen.

Perusoikeuksien ylläpitämisellä viitataan säännösehdotuksessa siihen, että perusoikeuksien ja niihin lukeutuvien ihmisoikeuksien rajoitukset pyritään rajaamaan poikkeusoloissa niin vähäisiksi kuin mahdollista. Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien rajoittaminen tulee tapahtua vain erittäin pakottavista syistä, kuten sotatilan ääritilanteissa.

Koska valtakunnan alueellisen koskemattomuuden ja itsenäisyyden turvaamisesta säädetään muun ohella aluevalvontalaissa ja puolustusvoimista annetussa laissa, on tärkeää, että näiden lakien toimivaltasuhde kirjataan selkeäksi.

2 §. Soveltamisala.

Pykälässä määriteltäisiin valmiuslain soveltamisedellytysten kannalta keskeinen poikkeusolojen hallinnan käsite.

Mietinnössä on kirjaus siitä, että voimassa olevasta sääntelystä poiketen

varautuminen käsittäisi varautumisen myös poikkeusoloja lievempiin, niin sanottuihin normaaliolojen häiriötilanteisiin. Tämä herättää kysymyksen siitä, onko tarkoitus laventaa häiriötilanne käsite koskemaan mm. työtaistelu- ja mielenilmaustilanteita.

Soveltamisalaa ei tule laajentaa normaaliolojen häiriötilanteisiin. Soveltamisalaa ei muutoinkaan tule lainsäädännöllisesti laajentaa työnantajan ja työntekijöiden välisiin neuvotteluasioihin. Valmiuslain pykälien soveltaminen ja poikkeukset tulee pitää nykytasoisena. Mahdollisista poikkeamista sopimuksista ja lain kohdista tulee neuvotella osapuolien kesken erikseen.

3 §. Suhde muuhun lainsäädäntöön.

Valmiuslain roolina on olla puitelaki, jonka ohjurina ovat perustuslaki, yleinen lainsäädäntö, eurooppa-oikeus ja kansainväliset sopimukset sekä työ- ja virkaehtosopimukset. Lakiin on kirjattava selkeä kirjaus puolustustilalain ja valmiuslain välisestä keskinäisestä riippuvuussuhteesta jo siitäkin syystä, että puolustustilalain mahdolliset soveltamistilanteet ovat Suomeen kohdistuva sota sekä siihen rinnastettavat vakavasti yleiseen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavat sisäiset väkivaltaiset levottomuudet, joilla pyritään kumoamaan tai muuttamaan perustuslain mukainen valtiojärjestys (puolustustilalain 1 §). Edellä mainitut seikat on avattava selkeästi ja määriteltävä edellä mainittujen lakien suhde toisiinsa.

4 §. Suhde kansainvälisiin velvoitteisiin.

JHL: Valmiuslakia sovellettaessa on noudatettava Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita sekä kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustettuja sääntöjä kuten ihmisoikeussopimuksia ja humanitaarisen oikeuden sääntöjä.

Ilmoitusvelvollisuudesta on edelleen pidettävä kiinni, koska mm. EU:n kansalaisten perusoikeuksia sääntelevä EU:n perusoikeuskirja ei sisällä yleistä poikkeuslauseketta vaan sen määräyksiä on noudatettava sen sisältämien yleisten ja erityisten rajoitusedellytysten mukaisesti. Unionin oikeuden asettamia velvoitteita tulee siten lähtökohtaisesti soveltaa silloinkin, kun jäsenvaltiossa vallitsevat poikkeusolot ja valmiuslakia joudutaan soveltamaan.

2 luku. Varautumisvelvollisuus

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

Pykälä sisältäisi säännökset viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien yleisestä varautumisvelvollisuudesta. Varautumisvelvollisuus ehdotetaan kuitenkin laajennettavaksi koskemaan kaikkia olosuhteita sekä valmiuslain mukaisten lisätoimivaltuuksien soveltamista. Tämä on erinomainen asia, koska tällä lisätään valmiutta ja ennakointia koskien mahdollisista häiriötilanteista selviytymiseen mahdollisimman hyvin.

Myös varautumisvelvollisuuden organisatorista soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi. Varautumisen on siten muodostettava selkeä jatkumo normaalioloista aina poikkeusoloihin. Myös voimassa olevan valmiuslain 12 §:n voidaan katsoa esitöidensä valossa sisältävän varautumisen myös normaaliolojen eriasteisiin häiriötilanteisiin (HE 3/2008, s. 37). Kyse ei siten olisi uudesta velvollisuudesta.

Lähtökohtaisesti ei ole perusteita kohdella tällaista toimintaa varautumisvelvollisuuden osalta eri tavoin riippuen siitä hoitaako tehtävää viranomainen vai yksityinen, koska kunnat ja hyvinvointialueet ovat ulkoistaneet ja yksityistäneet toimintojaan yhtiöihin ja kansainvälisille pääomasijoitusyrityksille. Yksityisten tuottajien osalta ongelmat palveluvelvoitteen tuottamisessa tulivat kriittisesti näkyviin. Julkisen sektorin omavaraisuusaste auttoi siinä, että Suomi selvisi nopeasti jaloilleen koronapandemian jälkeen. Siksi on tärkeää, että jo julkisten palvelujen tuottajien valinnan yhteydessä, yksityinen velvoitetaan varautumissäännöksiin palvelusopimuksiin kirjattuna. Edellä mainitusta kokonaisuudesta tulee säännellä valmiuslaissa seikkaperäisesti. Yksityinen ei voi kriisin sattuessa vetäytyä omasta vastuustaan Suomen kohtaan. Yksityisen on tiedostettava, että se samalla sitoutuu toimimaan kriisiaikoina palvelutuottajana tehdyn sopimuksen mukaisesti, vaikka se ei tuottaisi voittoa.

Siten valmiuslain varautumisvelvoitteet on sovellettava kuulumaan kaikille, jotka toimivat yhteiskunnan kriittisen toiminnan mahdollistajina. Tällaisia ovat siis myös ne yritykset ja yhdistykset, jotka tuottavat palveluja julkiselle sektorille.

Työnantajalle, joka tuottaa julkisia palveluja olkoon yksityinen tai julkinen, tulee määrätä tässä laissa myös velvoite kouluttaa koko henkilökunta ennakointiin ja varautumiseen sekä kriisitilanteiden hallintaan.

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

6 §. Yleinen varautumisvelvollisuus.

Pykälä sisältäisi säännökset viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien yleisestä varautumisvelvollisuudesta. Varautumisvelvollisuus ehdotetaan kuitenkin laajennettavaksi koskemaan kaikkia olosuhteita sekä valmiuslain mukaisten lisätoimivaltuuksien soveltamista. Tämä on erinomainen asia, koska tällä lisätään valmiutta ja ennakointia koskien mahdollisista häiriötilanteista selviytymiseen mahdollisimman hyvin.

Myös varautumisvelvollisuuden organisatorista soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi. Varautumisen on siten muodostettava selkeä jatkumo normaalioloista aina poikkeusoloihin. Myös voimassa olevan valmiuslain 12 §:n voidaan katsoa esitöidensä valossa sisältävän varautumisen myös normaaliolojen eriasteisiin häiriötilanteisiin (HE 3/2008, s. 37). Kyse ei siten olisi uudesta velvollisuudesta.

Lähtökohtaisesti ei ole perusteita kohdella tällaista toimintaa varautumisvelvollisuuden osalta eri tavoin riippuen siitä hoitaako tehtävää viranomainen vai yksityinen, koska kunnat ja hyvinvointialueet ovat ulkoistaneet ja yksityistäneet toimintojaan yhtiöihin ja kansainvälisille pääomasijoitusyrityksille. Yksityisten tuottajien osalta ongelmat palveluvelvoitteen tuottamisessa tulivat kriittisesti näkyviin. Julkisen sektorin omavaraisuusaste auttoi siinä, että Suomi selvisi nopeasti jaloilleen koronapandemian jälkeen. Siksi on tärkeää, että jo julkisten palvelujen tuottajien valinnan yhteydessä, yksityinen velvoitetaan varautumissäännöksiin palvelusopimuksiin kirjattuna. Edellä mainitusta kokonaisuudesta tulee säännellä valmiuslaissa seikkaperäisesti. Yksityinen ei voi kriisin sattuessa vetäytyä omasta vastuustaan Suomen kohtaan. Yksityisen on tiedostettava, että se samalla sitoutuu toimimaan kriisiaikoina palvelutuottajana tehdyn sopimuksen mukaisesti, vaikka se ei tuottaisi voittoa.

Siten valmiuslain varautumisvelvoitteet on sovellettava kuulumaan kaikille, jotka toimivat yhteiskunnan kriittisen toiminnan mahdollistajina. Tällaisia ovat siis myös ne yritykset ja yhdistykset, jotka tuottavat palveluja julkiselle sektorille.

Työnantajalle, joka tuottaa julkisia palveluja olkoon yksityinen tai julkinen, tulee määrätä tässä laissa myös velvoite kouluttaa koko henkilökunta ennakointiin ja varautumiseen sekä kriisitilanteiden hallintaan.

7 §. Riskien arviointi ja hallinta.

Suomen kokonaisturvallisuuteen ja yhteiskunnantilaan kohdistuvien mahdollisten riskien arviointi tulisi siten olla osa suomalaisen yhteiskunnan toimijoiden jatkuvaluonteista toimintaa

Varautumisvelvollisen olisi myös seurattava tunnistamiensa riskien toteutumista, eli käytännössä arvioitava jatkuvaluonteisesti ja ajantasaisesti käsillä olevia tapahtumia tai niiden yhteisvaikutusta suhteessa ennalta määritettäviin riskeihin. Mahdollisessa häiriötilanteessa varautumisvelvollisen tulisi ryhtyä viipymättä tilanteen hallintaan saattamiseksi ja sen vaikutusten rajoittamiseksi tarpeellisiin toimenpiteisiin.

Suomen olisikin hyvä antaa kokonaisturvallisuuden hallintaa vahvistavaa koulutusta organisaatioiden johtajille siten kuin jo nyt annetaan maanpuolustuskursseilla yhdessä maanpuolustus ja kansalaisjärjestöjen kanssa. Maanpuolustuskurssin poikkeus olisikin jatkossa, että siellä koulutetaan säänneltyä kokonaisturvallisuusmallia, jota on toteutettava jokaisessa organisaatiossa.

8 §. Valmiussuunnitelma ja muu varautumisen suunnittelu.

JHL: Valmiussuunnitelman ja muun varautumisen suunnitteluvetoisuudesta kaikille organisaatioille tulee säännellä tässä laissa. Kts. pykälä 7 §

Muut 2 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

5 §. Luvun säännösten suhde muihin varautumista koskeviin säännöksiin.

Kokonaisturvallisuutta lisäävä uusi säännös on hyvä asia. Säännös on tarpeellinen lisääntyvän toimialakohtaisen varautumissääntelyn takia. Varautumissääntelyä on syytä harmonisoida toimialakohtaisesti. Ehdotetulla sääntelyllä on tarkoitus asettaa varautumiselle laadulliset vähimmäisvaatimukset, joita voitaisiin vastaisuudessaakin täydentää muussa lainsäädännössä. On tärkeää, että varautumissääntely yhdenmukaistuu.

CER-laissa (kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä annettu laki, 310/2025) asetetaan yhteiskunnan kriittisille toimijoille velvoitteita, joilla on tarkoitus muun muassa turvata keskeisten palvelujen tarjonta ja vahvistaa kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä. CER-lain velvoitteet kohdistuvat CER-direktiivissä määriteltyihin toimijoihin 11 eri toimialalla (liikenne, pankkiala, rahoitusmarkkinoiden infrastruktuuri, terveys, juomavesi, jätevesi, digitaalinen infrastruktuuri, julkishallinto, avaruus sekä elintarvikkeiden tuotanto, jalostus ja jakelu). Lisäksi CER-lain soveltamisalaa on kansallisesti laajennettu myös eräisiin muihin toimijoihin, kuten veripalvelulain mukaisiin veripalvelulaitoksiin. On tärkeää, että kriittiset toimijat velvoitetaan toimimaan häiriötilanteissa lain tasolla.

Tässä laissa on syytä olla vahva kirjaus myös kyberturvallisuutta koskevien riskien hallinnasta annettuun kyberturvallisuuslakiin ja tiedonhallintalakiin, joilla on pantu täytäntöön NIS2 -direktiivi. NIS2 -direktiivin mukaisesti kyberturvallisuuslain soveltamisalaan kuuluvat tietyt toimijat direktiivissä määritellyillä 17 eri toimialalla (energia, liikenne, pankkiala, finanssimarkkinoiden infrastruktuurit, terveys, juomavesi, jätevesi, digitaalinen infrastruktuuri, yritysten välinen TVT-palvelujenhallinta, avaruus, posti- ja kuriiripalvelut, jätehuolto, kemikaalit, elintarvikkeet, valmistus, digitaalisen palvelun tarjoajat sekä tutkimustoiminta), minkä lisäksi direktiiviin perustuvista julkishallintoa koskevista velvoitteista säädetään tiedonhallintalaissa.

Valmiuslakiin on kirjattava näkyviin myös huoltovarmuuden turvaamista koskevasta lainsäädäntö. Huoltovarmuuden turvaamisesta säädetään huoltovarmuuden turvaamisesta annetussa laissa. Tällä lailla on merkittävä ennakointia hallinnoiva merkitys. Velvoittavuutta huoltovarmuuteen on painotettava, sillä valmiuslain menestyksekkäs soveltaminen vaatii kaikkien kumppanilakien erinomaista ennakointia.

7 §. Riskien arviointi ja hallinta.

Suomen kokonaisturvallisuuteen ja yhteiskunnantilaan kohdistuvien mahdollisten riskien arviointi tulisi siten olla osa suomalaisen yhteiskunnan toimijoiden jatkuvaluonteista toimintaa

Varautumisvelvollisen olisi myös seurattava tunnistamiensa riskien toteutumista, eli käytännössä arvioitava jatkuvaluonteisesti ja ajantasaisesti käsillä olevia tapahtumia tai niiden yhteisvaikutusta suhteessa ennalta määritettäviin riskeihin. Mahdollisessa häiriötilanteessa varautumisvelvollisen tulisi ryhtyä viipymättä tilanteen hallintaan saattamiseksi ja sen vaikutusten rajoittamiseksi tarpeellisiin toimenpiteisiin.

Suomen olisikin hyvä antaa kokonaisturvallisuuden hallintaa vahvistavaa koulutusta organisaatioiden johtajille siten kuin jo nyt annetaan maanpuolustuskursseilla yhdessä maanpuolustus ja kansalaisjärjestöjen kanssa. Maanpuolustuskurssin poikkeus olisikin jatkossa, että siellä koulutetaan säänneltyä kokonaisturvallisuusmallia, jota on toteutettava jokaisessa organisaatiossa.

8 §. Valmiussuunnitelma ja muu varautumisen suunnittelu.

Valmiussuunnitelman ja muun varautumisen suunnitteluvuorokauden kaikille organisaatioille tulee säännellä tässä laissa. Kts. pykälä 7 §

9 §. Varautumisen ohjaus, valvonta ja yhteensovittaminen.

JHL: Erilaiset uhat ja häiriötilanteet ulottuvat usein useamman ministeriön hallinnonalalle toimintojen keskinäisriippuvuuksien takia, jonka vuoksi on välttämätöntä, että ministeriöt yhteensovittavat varautumistaan hallinnonalojen kesken jo etukäteisesti. Toisaalta häiriötilanteiden hallinta edellyttää usein yhteistyötä myös erilaisten yritysten ja organisaatioiden, kuten erilaisten järjestöjen kanssa, jonka vuoksi varautumista tulisi yhteensovittaa myös tarvittavilta osin näiden kanssa. Varautumisessa otetaan huomioon myös Ahvenanmaan maakunta, vaikka Ahvenanmaalla sovellettava lainsäädäntö sekä viranomaisrakenne poikkeavat joiltain osin valtakunnan lainsäädännöstä ja viranomaisrakenteesta.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston kanslia ohjaisi ja yhteensovitaisi varautumista valtioneuvostossa. On tärkeää, valtioneuvostolla on selkeä rooli myös häiriötilanteissa suhteessa muihin tahoihin varautumisessa. Perustuslain mukaisia rooleja ei voida ohittaa ilman asianmukaista lainsäädäntöä.

Valtioneuvostojohtoinen johtamisjärjestelmä tulee luoda poikkeusoloissa ja kriiseissä.

10 §. Tilannekuvan ylläpitäminen.

JHL: Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös kunkin ministeriön velvollisuudesta vastata toimialallaan ajantasaisen tilannekuvan ylläpitämisestä. Säännös olisi voimassa olevaan valmiuslakiin nähden uusi. Tämä on kannatettava asia.

Tilannekuvatiedolla on keskeinen merkitys vakavien häiriötilanteiden hallinnassa ja poikkeusoloista päätettäessä. Ministeriöiden rooli korostuu poikkihallinnollisen tilannekuvan kokoamisessa ja muodostamisessa valtiojohdon käyttöön.

Operatiiviseen päätöksenteon on säilyttävä toimivaltaisella viranomaisella.

Valtioneuvoston tilannekeskukselle kuuluu poikkihallinnollisen tilannekuvan ylläpitämiseen liittyvänä tehtävänä ministeriöiden ja muidenkin viranomaisten tukeminen tilannekuvatoimintojen kehittämisessä. Koska lakiin ei ehdoteta otettavaksi säännöksiä ministeriöiden oikeudesta saada tietoja tilannekuvan muodostamiseksi, on tilannetieto ehkä vaillinaista jatkossakin.

3. luku Poikkeusoloista ja lisätoimivaltuuksien käyttöönotosta päättäminen

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

Pykälässä säädettäisiin edellytyksistä, joiden täytyessä tilannetta voitaisiin pitää ehdotetun lain mukaisina poikkeusoloina. Ehdotettu sääntely vastaisi nykyistä paremmin perustuslain vaatimuksia niistä rajatuista tilanteista, jotka mahdollistaisivat perustuslain 23 §:n mukaisesti säätämisen tilapäisistä perusoikeuspoikkeuksista. Lisäksi poikkeusolojen perusteena olevat kriisityypit

saatettaisiin vastamaan muun muassa päivitetystä kansallisesta riskiarviossa (2023) tunnistettuja uhkamalleja.

Tällaisella poikkeusoloja tyhjentävästi kuvaavalle pykälälle ei ole käyttöä. Covid 19 pandemian yhteydessä voimassa oleva valmiuslaki antoi selkeän kuvauksen tällaisestakin poikkeustapauksesta ja monesta muusta tulevaisuudenkin tapauksesta.

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

12 §. Poikkeusoloista päättäminen.

Nykyinen valmiuslain 6 §:n 1 momenttiin sisältyvää poikkeusolojen toteamista koskevaa säännös voidaan hienosäätää. Näin merkittävälle muutokselle, mitä nyt esitetään ei ole tarvetta. Covid 19 pandemian yhteydessä poikkeusoloista päättäminen sujui hyvin.

Toimivaltuuksien osalta on tärkeää, että valtioneuvoston, presidentin ja eduskunnan yhteys on vahva ja perustuslain mukainen.

21 §. Poikkeusolojen päättymisen.

Pykälän 1 momentin mukaan 12 §:ssä tarkoitettu poikkeusolojen toteamista koskeva päätös olisi välittömästi kumottava siltä osin, kun 11 §:ssä säädetty edellytykset eivät enää täyty. Säännös liittyisi kiinteästi 22 §:ssä säädettyyn valtioneuvoston velvollisuuteen jatkuvasti seurata poikkeusolojen perusteiden edellytyksiä. Jos poikkeusolot olisi todettu useamman kuin yhden poikkeusoloperusteen nojalla, poikkeusolojen vallitsemista olisi jatkuvasti seurattava erikseen kunkin perusteenosalta ja kumottava päätös kunkin sellaisen poikkeusoloperusteen osalta, jonka edellytykset eivät enää täyty.

Lisätoimivaltuuksien käyttöönottonenettelyä (13-20 §) koskevat huomiot:

13 §. Lisätoimivaltuuksien käyttöönoton yleiset periaatteet.

Mikäli lisätoimivaltuuksien käyttöönoton yleisistä periaatteista säännellään, on huolehdittava eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteutumisesta. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt eduskunnan tiedonsaantitarpeisiin erityistä huomiota valmiuslain mukaisia asetuksia annettaessa ja painottanut, että valtioneuvoston tulee valmiuslain mukaisten asetusten perustelumustioissa esittää riittävä tietopohja, jonka perusteella eduskunnalla on riittävän aikataulun puitteissa tosiasialliset mahdollisuudet arvioida sääntelyn välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta (PeVL 30/2020 vp).

Lisäsääntelyllä ei voida ohittaa perustuslain antamia toimivaltuuksia.

14 §. Käyttöönottoasetus.

Pykälä vastaisi asiasisällöltään voimassa olevan valmiuslain 6 §:n 1 ja 2 momenttia.

Käyttöönottoasetuksella ei tule ottaa käyttöön sellaisia lisätoimivaltuuksia, joita ei poikkeusolojen hallinnan kannalta katsota välttämättömiksi ja oikeasuhtaisiksi. Siksi on tärkeää, että kukin tilanne arvioidaan erikseen.

Toimivaltasuhteet on oltava selkeät ja perustuslain mukaiset.

15 §. Käyttöönottoasetuksen käsittely eduskunnassa.

Käyttöönottoasetus tulee saattaa välittömästi ja viipymättä eduskunnan käsiteltäväksi. Käyttöönottoasetusta valmisteltaessa, eduskunnalle on asiasta tiedotettava. Jollei käyttöönottoasetusta olisi toimitettu eduskunnalle viikon määräajassa, kyseessä oleva käyttöönottoasetus raukeaisi.

16 §. Käyttöönottoasetuksen soveltamisen aloittaminen.

Pykälän 1 momentin mukaan käyttöönottoasetusta saataisiin soveltaa vasta sitten, kun eduskunta olisi tehnyt 15 §:n 2 momentissa tarkoitetun päätöksen siitä, saako asetus jäädä sellaisenaan voimaan tai tuleeko se joltain osin kumota taikka lyhentää voimassaoloaikaa. Tästä periaatteesta on pidettävä vahvasti kiinni.

Käyttöönottoasetusta voidaan alkaa soveltaa eduskunnan määrittelemässä ajassa.

17 §. Välitöntä soveltamista edellyttävä käyttöönottoasetus.

Eduskunnan roolia ei voida ohittaa.

18 §. Soveltamisasetus ja sen jälkitarkastus.

Soveltamisen kannalta välittämättömillä soveltamisasetuksilla viitataan ehdotetussa yhteydessä erityisesti sellaisiin valmiuslain toimivaltuuksiin, joita ei ole mahdollista alkaa soveltaa välittömästi pelkän käyttöönottoasetuksen nojalla, vaan joiden osalta esimerkiksi keskeisiä toimivaltuuden henkilöllistä tai alueellista soveltamista taikka sen soveltamiseen liittyviä rajoituksia on välttämätöntä ennen toimivaltuuden soveltamisen aloittamista täsmentää soveltamisasetuksella.

Eduskunnan aseman heikentämistä ei tule edistää jälkitarkastusmallin vahvistamiseksi yleiseksi säännöksi ja toimintamalliksi.

19 §. Käyttöönotto- ja soveltamisasetuksen muuttaminen.

Pykälässä säädettäisiin käyttöönotto- ja soveltamisasetuksen muuttamiseen sovellettavasta menettelystä. Lähtökohdaksi on kuitenkin asetettava, että käyttöönottoasetuksia valmisteltaessa pyritään noudattamaan hyvää lainsäädäntötapaa siten, että asetukset muodostavat sisällöltään johdonmukaisia sääntelykokonaisuuksia.

Toimivaltaa ei saa myöskään ylittää. Käyttöönotto- ja soveltamisasetuksen muuttaminen vaatii eduskunnan käsittelyn ja hyväksymisen.

20 §. Lisätoimivaltuuksien soveltamisedellytysten lakkaaminen.

Pykälässä säädettäisiin velvollisuudesta kumota käyttöönotto- ja soveltamisasetukset asianomaisten lisätoimivaltuuksien soveltamisedellytysten lakatessa. Pykälä vastaisi asiallisesti voimassa olevan lain 11 §:n 2 ja 3 momentin sääntelyä. Tämä on hyvä näin.

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

22 §. Soveltamisedellytysten seuranta.

Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin valtioneuvoston velvollisuudesta poikkeusoloissa jatkuvasti seurata poikkeusolojen perusteiden ja lisätoimivaltuuksien käytön edellytyksiä sekä velvollisuudesta ryhtyä viipymättä tarvittaviin tässä luvussa tarkoitettuihin toimenpiteisiin

23 §. Vaikutusten arviointi ja seuranta.

Pykälässä säädettäisiin valtioneuvoston velvollisuudesta arvioida ja seurata poikkeusolojen aikana ja välittömästi niiden jälkeen lain lisätoimivaltuuksien nojalla toteutettavista toimenpiteistä ja velvoitteista väestölle ja elinkeinotoiminnalle aiheutuvia vaikutuksia sekä tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin niistä aiheutuvien vaikutusten lieventämiseksi tai hyvittämiseksi.

4 luku. Poikkeusolojen hallinnan ohjaus ja hallinnon erityisjärjestelyt

4 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

24 §. Poikkeusolojen hallinnan valtakunnallinen ohjaus.

Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset valtioneuvoston toimivallasta ohjata ja yhteensovittaa poikkeusolojen hallintaa valtakunnallisella tasolla. Sääntelyllä varmistettaisiin perustuslain 65 §:ään sisältyvää valtioneuvoston yleistoimivaltaa täydentävästi valmiuslain käyttöönotosta ja soveltamisesta keskeisesti vastuussa olevalle valtioneuvostolle edellytykset huolehtia siitä, että poikkeusolojen hallinnan vaatimat toimenpiteet toteutetaan koko valtakunnan tasolla mahdollisimman tehokkaasti, tarkoituksenmukaisesti ja oikea-aikaisesti. Ehdotetulle sääntelylle voidaan katsoa olevan Covid 19-pandemian aikaisesta valtioneuvoston kriisijohtamisesta saatujen kokemusten perusteella erityinen tarve.

25 §. Tärkeysjärjestelyjen yhteensovittaminen.

Pykälässä säädettäisiin valtioneuvostolle mahdollisuus antaa tietyin edellytyksin asetuksella säännöksiä ensisijaisuus-, kiireellisyys- ja muusta tärkeysjärjestelystä poikkeusoloissa. Pykälä vastaa osin voimassa olevan lain 123 §:n sääntelyä. Eduskunnan lainsäädäntövaltaa ei saa ohittaa.

Asetuksenantovaltuutta ehdotetaan rajattavan kuitenkin lain III osassa tarkoitettujen toimenpiteiden keskinäissuhteiden määrittelyyn eikä määrittelyä olisi siten mahdollista tehdä enää yksinomaan lain tarkoituksen toteuttamiseksi tarvittavissa toimissa. Muutoksella on tarkoitus selkeyttää säännöksen soveltamista ja käyttöalaa. Voimassa olevasta laista poiketen toimivaltuus

olisi sovellettavissa jo poikkeusoloja koskevan valtioneuvoston päätöksen jälkeen ja eikä sen soveltaminen siten edellyttäisi käyttöönottoasetuksen antamista.

28 §. Asian tai tehtävän osoittaminen tietylle viranomaiselle.

Pykälässä säädettäisiin hallinnonalojen välisestä asioita tai tehtäviä koskevasta ristiriidasta ja sellaisen asian ratkaisemisesta, jonka osalta sitä ei ole säännöspäätöksellä osoitettu tietylle viranomaiselle tai toimivalta on lainsäädännön osalta epäselvä. Valtioneuvostosta annetussa laissa on vastaavat säännökset toimivallan ratkaisemisesta ministeriöiden välillä. Valtioneuvostosta annetun lain säännökset eivät kuitenkaan koske ministeriöiden alaista hallintoa. Poikkeusoloissa saattaa syntyä tarve ratkaista edellä mainitut kysymykset hyvinkin nopeasti, jotta viranomaisten vastuut olisivat yksiselitteisiä.

Lähtökohtana myös poikkeusoloissa voidaan pitää sitä, että toimivalta kuuluu sille viranomaiselle, jolle asia lainsäädännön mukaan lähinnä kuuluu.

5 luku. Lisätoimivaltuuksien käyttöperiaatteet ja soveltamista koskevat yleiset säännökset

5 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

29 §. Säännönmukaisten toimivaltuuksien ensisijaisuus.

Pykälässä ilmaistaisiin normaalisuusperiaatteen mukainen lähtökohta siitä, että lisätoimivaltuuksia voitaisiin soveltaa vain, jos tilanne ei ole hallittavissa muuhun lainsäädäntöön perustuvien viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Siten poikkeusoloissakin viranomaiset toimivat ensisijaisesti normaaliolojen toimivaltuuksin ja valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käytön tulee olla välttämätön ja viimesijainen keino tilanteen hallitsemiseksi.

30 §. Välttämättömyys ja tarkoitussidonnaisuus.

JHL: Pykälässä ilmaistaisiin voimassaolevaa valmiuslain 4 §:ää vastaava periaate, jonka mukaan valmiuslain lisätoimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä laintarkoituksen saavuttamiseksi. Valmiuslain lisätoimivaltuuksien soveltamisen tulee sanamuodon kytkeminen nimenomaan lain tarkoituksen kannalta välttämättömiin toimenpiteisiin korostaisi myös tarkoitussidonnaisuuden periaatetta. Toimivaltuuksia ei siten voitaisi soveltaa ilman toimenpiteen kytkentää nimenomaan 1 §:ssä ehdotettuun tarkoitussäännökseen. Perusoikeusrajoitteesta on pidettävä kiinni mahdollisimman hyvin.

31 §. Oikeasuhtaisuus.

Ehdotetun 31 §:n mukaan lisätoimivaltuuksia voidaan käyttää vain oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään eikä niiden käyttämisellä saa puuttua kenenkään oikeuksiin enempää eikä kenellekään saa aiheuttaa suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä.

Valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien soveltamisen tulisi perustua tavoitteiden ja keinojen punnintaan siten, että vain tavoiteltavaan päämäärään nähden oikea-suhtaisia toimivaltuuksia voitaisiin käyttää. Oikeasuhtaisuuden vaatimus edellyttäisi, ettei toimivaltuuden nojalla toteuttavia

rajoituksia, kieltoja tai velvoitteita aseteta alueellisesti, aineellisesti tai ajallisesti laajemmiksi kuin se on tilanteen hallinnan kannalta välttämätöntä. Esimerkiksi liikkumisrajoituksia asetettaessa tulisi sääntelyn oikeasuhtaisuuden vuoksi ottaa huomioon liikkuminen välttämättömiensäyiden, kuten työn tai painavien perhesyiden vuoksi, jos tilanne sen mahdollistaa.

Periaate sitoisi sekä lisätoimivaltuuksien nojalla päätösvaltaa käyttäviä viranomaisia, lisätoimivaltuuksia soveltavia yksityisiä työnantajia, että valtioneuvostoa sen antaessa toimivaltuuksien mahdollistamia soveltamisasetuksia. Oikeasuhtaisuuden kannalta olennaista olisi arvioida myös toimivaltuuksien soveltamisesta mahdollisesti aiheutuvia yhteiskunnallisia kokonaisvaikutuksia.

32 §. Määritelmät.

Pykälässä määritettäisiin lain III osan kannalta keskeisiä käsitteitä. Kyseisten määritelmien ottaminen lakiin olisi tarpeen, jotta toimivaltuuksia voitaisiin soveltaa riittävän täsmällisesti. Pykälään on osin kerätty voimassa olevan lain lukukohtaisia määritelmiä yhteen.

Määritelmät eivät kuitenkaan voi olla holistisia ja tilanteesta irrallisia.

6 luku. Hallinnon järjestäminen ja valtion taloudenhoito

6 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

33 §. Valtion viraston, laitoksen ja valtion liikelaitoksen sekä henkilöstön siirtäminen.

On huomioitava, että virastot ovat itsenäisiä työnantajiaan ja virkamiehen siirtäminen toisen viraston palvelukseen on tästä näkökulmasta problemaattista. Määräaikainen siirto tehtäviin ("lainaaminen"), ilman palvelussuhteen työnantajan muuttumista olisi käytännöllisempi tapa. Siirron ajan palvelussuhteen ehdot ja palkkaus tulisi säilyä vähintään entisellä tasollaan siirron ajan.

7 luku. Työvoiman saatavuuden turvaaminen

7 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Työvoiman saatavuuden turvaaminen

Poikkeusolot voivat monissa tilanteissa sekä tilapäisesti merkittävälläkin tavalla lisätä viranomaisten ja muiden tärkeiden toimijoiden työtaakkaa. Poikkeusolot voivat johtaa myös siihen, että osa normaaliolojen henkilöstöstä ei tilapäisesti ole työnantajan käytettävissä. Useissa poikkeusoloskenaarioissa voidaan siksi pitää välttämättömänä, että kriittiset henkilöstöresurssit voidaan viimekätisesti turvata puuttumalla tilapäisesti esimerkiksi enimmäistyöaika, vuosiloman antamista tai irtisanomisoikeutta koskeviin normaaliolojen säännöksiin. Edellä mainituista seikoista tulee neuvotella ja sopia erikseen työntekijäjärjestöjen kanssa.

40 §. Luvun säännösten soveltaminen.

Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin luvun säännösten soveltamisesta ja soveltamista ohjaavista periaatteista. Pykälä ei siten sisältäisi itsenäisiä toimivaltuussäännöksiä, vaan sitä sovellettaisiin aina luvun varsinaisia toimivaltuussäännöksiä sovellettaessa.

Vaikka tarkoituksena olisi taata poikkeuksellisten tilanteiden edellyttämä joustavuus, jota ei olisi mahdollista toteuttaa säätämällä lakiin tarkoista ja kaikkia työtehtäviä koskevista tuntirajoitteista, ei näitä voi muuttaa kuin sopimalla asianosaisten osapuolien kesken.

Lepoaikoja tulee noudattaa nykyisten sopimusten ja lain mukaisesti. Poikkeuksista on neuvoteltava erikseen.

Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 21. kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat työoikeutta maakunnan ja kuntien palveluksessa olevien virkaehtosopimuksia koskevin poikkeuksin. Tätä tulee noudattaa lähtökohtaisesti.

41 §. Palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen.

Pykälässä säädettäisiin palvelussuhteen ehdoista poikkeamisesta poikkeusoloissa. Pykälä vastaisi osin voimassa olevan valmiuslain 93 §:ää ja se olisi otettavissa käyttöön kaikissa 11 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa.

Pykälä sääntelee liian yksityiskohtaisesti työnantajan ja työntekijän neuvottelujen alaisista asioista. Pykälällä lisätään työnantajan direktio-valtaa äärimmilleen aina mielivaltaan asti jopa niin pitkälle, että työntekijöiltä viedään neuvotteluoikeudet vedoten poikkeusoloihin. Työnantajalle luodaan tällä pykälällä oikeus ilman neuvotteluja määrätä mm. työntekopaikasta, lisätyöstä, hätätyöstä ja lepoajoista. Poikkeusoloihin verhoten tässä pykälässä uudistetaan koko työlainsäädäntö. Poikkeusoloista luodaan normaali.

Säännösten tarkoituksena olisi maanpuolustuksen, väestön sosiaali- ja terveydenhuollon, toimeentulon tai turvallisuuden taikka muun yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömän toiminnan edellyttämien välttämättömien henkilöstötarpeiden turvaaminen poikkeusoloissa.

Tähän pykälään on ladattu liian paljon uutta olemassa oleviin säännöksiin. Valtiovalta haluaa minimoida neuvottelutoiminnan minimiin ja lisätä määräysvaltaa tavallisissakin tilanteissa. Määritelmä poikkeusoloista on epätarkka ja tahallisesti erittäin laaja, koska voimassa olevasta valmiuslaista poiketen pykälässä ei enää eroteltaisi toimivaltuuden soveltamista poikkeusoloperusteittain, vaan pykälä olisi kokonaisuudessaan sovellettavissa kaikissa poikkeusoloissa. Pykälässä mahdollistetut poikkeamismahdollisuudet olisivat samalla kattavammat. Pykälän mahdollistamien poikkeusten sisällöstä toisaalta samalla säädettäisiin huomattavasti voimassa olevaa lakia täsmällisemmin, mikä mahdollistaisi säännösten soveltamisen tarkemman ohjauksen käyttöönotto- ja soveltamisasetuksilla. Pykälän sisältämien säännösten soveltamisen rajat muodostuisivat näin niitä soveltavan työnantajan näkökulmasta selvästi voimassa olevaa lakia tarkemmiksi.

Pykälän 1 momentin 10–12 kohdassa säädettäisiin voimassa olevaan valmiuslakiin nähden uusista poikkeamismahdollisuuksista. Nämä poikkeamismahdollisuudet ovat tarpeettomia ja ääri-laajoja. Nämä poikkeamismahdollisuudet laajentavat työnantajan direktio-oikeuden äärettömiksi.

JHL:n mielestä on pitäydyttävä nykyisen valmiuslain puitteissa ja jätettävä työnantajan ja työntekijän sovittavaksi.

Mikäli poikkeuksia halutaan mm. työaikalakiin, lisätyön teettämiseen, varallaoloon, hätätyöhön, työsuojeluun jne. tulee niistä neuvotella osapuolien kesken nykyisen lainsäädännön pohjalta.

Valmiuslain tuomiin poikkeamismahdollisuuksiin mm. palvelussuhteen ehdoista ja erityisesti työaikakysymyksistä. Valmiuslain uudistusehdotuksessa 41§ mahdollistaa poikkeamisen tietyistä vuosilomalain ja työ-aikalain säännöksistä. Mietinnön perusteella myös lakiehdotuksen mukaisia työaikapoikkeuksia on arvioitava perustuslain 18 § 1 momenttiin liitetyn julkisen vallan työsuojelua koskevan velvoitteen kan-nalta. Työaika-asioissa Puolustusvoimien henkilöstö on pääosiltaan Laki Puolustuslaitoksen virkamiehistä määräysten alaisia. Kyseisessä lainsäädännössä on jo nyt kirjaus 11§, jolla annetaan mahdollisuus "poikkeuksellisissa" oloissa poiketa lainsäädännön vaatimuksista.

Nyt siis meidän omassa lainsäädännössämme on laajemmat mahdollisuudet mm. todeta, esim. ettei työaikalakia ja sitä kautta myöskään työaikasopimuksen määräyksiä tarvitse noudattaa. Ymmärrettävää toki toiminnan luonne huomioiden on, että meillä pitää olla mahdollisuus reagoida turvallisuustilanteen muutoksiin, mutta onko johdonmukaista, että työaikalain määräysten laajentamiseen pitää olla valmiuslainsäädännön mukaiset poikkeusolot ja Lakiin Puolustuslaitoksen virkamiesten työajoista vastaavat joustot voidaan tehdä jo "poikkeuksellisissa oloissa" Toki ymmärrämme myös normaalisuusperiaatteen, jolla tarkoitetaan, että normaaliolojen lainsäädännön tulee huomioida mahdollisuus joustaa ja reagoida muuttuvaan ympäristöön, mutta tulisiko määritteiden olla yhtenäiset?

PV:ssä myös työaikalain alaisia, joiden osalta poikkeukset voidaan tehdä vasta valmiuslain mahdollistamien hallinnonalojen asetusten anto oikeuksien jälkeen.

42 §. Palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen vesiliikenteessä.

Palvelussuhteen ehdoista poikkeamisesta tulee osapuolien neuvotella erikseen. Näitä poikkeamia ei tule betonoida lain tasoisiksi.

43 §. Irtisanomisajan pidentäminen.

Pykälässä säädettäisiin irtisanomisajan pidentämisestä. Irtisanomisoikeuden rajoittamista koskeva säännös sisältyy voimassa olevaan valmiuslakiin, mutta sitä ehdotetaan rajattavaksi uudessa laissa siten, että pykälässä säädettäisiin ainoastaan työnantajan mahdollisuudesta pidentää työntekijän irtisanomisaikaa. Ryhtyessään kyseiseen toimeen, myös työnantajan irtisanomisaika kuitenkin pitenisi vastaavasti.

Voimassa olevaan lakiin verrattuna toimivaltuuden käyttötapaa ehdotetaan samalla muutettavaksi siten, että irtisanomisajan pidentämisestä päättäisi työntekijäkohtaisesti työnantaja, eikä se enää seuraisi suoraan valtioneuvoston asetuksesta.

Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvosto asetuksella voitaisiin säätää työnantajan oikeudesta ennakolta pidentää työntekijän irtisanomisaikaa enintään kuudella kuukaudella, jos se on välttämätöntä maanpuolustuksen, väestön sosiaali- ja terveydenhuollon, toimeentulon tai turvallisuuden taikka muun yhteiskunnan toimintakyvyn kannalta tärkeän toiminnan turvaamiseksi.

Mikäli työnantaja pidentää työntekijän irtisanomisaikaa edellä tarkoitetun mukaisesti, pitenisi työnantajan noudattama irtisanomisaika vastaavasti. Irtisanomisaikaa olisi mahdollista pidentää enintään siihen asti, kun toimivaltuutta koskeva käyttöönottoasetus olisi voimassa, kuitenkin enintään kuudella kuukaudella. Kuuden kuukauden työntekijäkohtainen enimmäisaika asettaisi siten ehdottoman työntekijäkohtaisen enimmäisajan irtisanomisoikeuden pidentämiselle tilanteessa,

jossa toimivaltuutta koskevan käyttöönottoasetuksen soveltamista jatkettaisiin yhteensä yli kuuden kuukauden ajaksi.

8 luku. Työvelvollisuus

8 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

44 §. Sosiaali- ja terveydenhuollon erityinen työvelvollisuus.

JHL: Pykälässä säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon erityisestä työvelvollisuudesta. Ehdotettu pykälävastaisi 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. Koska toimivaltuus eroaa voimassa olevan lain 95 §:n 1 momentissa säädetyistä yleisistä työvelvollisuudesta niin käyttötarkoituksen, käyttöalan kuin sen käyttöönoton mahdollistavien poikkeusoloperusteiden osalta, erityistä työvelvollisuutta koskeva sääntely ehdotetaan samalla erotettavaksi laissa omaan pykäläänsä.

Pykälän mukaan lain 11 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa jokainen Suomessa asuva, jolla olisi kotikuntalain mukaan kotikunta Suomessa, ja joka toimisi tai olisi toiminut viimeisen viiden vuoden aikana sosiaali- ja terveydenhuollon alalla, olisi velvollinen tekemään tämän lain tarkoituksen toteuttamiseksi välttämätöntä työtä sosiaali- ja terveydenhuollossa. Erityinen työvelvollisuus koskisi henkilöitä, jotka ovat täyttäneet 18 mutta ei 68 vuotta ja joka on saanut sosiaali- ja/tai terveystalouden koulutuksen.

JHL ei katso tarkoituksenmukaiseksi erityistyövelvollisuus laajentamista voimassa olevaan lakiin nähden, vaikka työvelvollisuus osoitettaisiin säännöksen mukaisesti aina työvoimaviranomaisen määräyksellä. Voimassa olevan lain mukaan määräys voidaan antaa korkeintaan kahdeksi viikoksi kerrallaan ja määräys voidaan uusida kerran.

Ylipäänsä työnantajan toimenpiteet tulee olla hyvin rajattu aikaan ja paikkaan sekä perustellen kesto.

45 §. Väestönsuojelutehtävien suorittamisvelvollisuus.

JHL: Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan lain 116 §:ää ja sitä olisi mahdollista soveltaa voimassa olevaa oikeustilaa vastaavasti 3 §:n 1, 2, 3 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa.

Pelastuslain mukaan kukin viranomainen vastaa osaltaan Geneven yleissopimuksen velvoitteista. Pelastuslain 65 §:n 1 momentin mukaan valtion, hyvinvointialueen ja kunnan viranomaisen, laitoksen ja liikelaitoksen sekä muun julkisyhteisön vastuulla ovat väestönsuojelutehtävät ja niihin varautuminen kuuluvat niissä palvelevan viran tai toimenhaltijan virkavelvollisuuksiin ja työsuhteissa olevan henkilön tehtäviin. Lisäksi pelastuslain 65 §:ssä säädetään yhteistoiminnasta väestönsuojeluun varautumisessa. Tätä tulee lähtökohtaisesti noudattaa.

Koska väestönsuojelun tehtävistä vastaavien organisaatioiden henkilöstöresurssit pelastuslain mukaan suunnitellaan, varataan ja koulutetaan etukäteen, voi olla mahdollista, että väestönsuojelutehtäviin voitaisiin määrätä myös henkilöitä, joita ei ole varattu etukäteen. Tästä on sovittava erikseen.

Ehdotettu 1 momentti vastaisi pääosin voimassa olevan lain 116 §:ää. Väestönsuojeluvelvollisuuden piiriin kuuluvista tehtävistä poistettaisiin kuitenkin erikseen mainittuna väestönsuojeluorganisaation johto- ja erityistehtävät ja toisaalta lisättäisiin niihin evakuointi- ja rakentamistehtävät sekä väestönsuojien käyttöönottoon ja käyttöön liittyvät tehtävät. Käytännössä lisättävät tehtävät ovat sisältyneet voimassa olevassa säännöksessä tarkoitettuihin väestönsuojelun erityistehtäviin,

eli ehdotetuissa muutoksissa olisi tältä osin kyse säännöksen sanamuodon täsmentämisestä. Pykälän soveltamistilanteessa tilapäisten väestönsuojien tai muiden rakennelmien rakentamistehtäviin, olemassa olevien väestönsuojien käyttöönottovaiheen tehtäviin ja suojautumistilanteen aikaiseen käyttöön sekä evakuointitehtäviin tarvittaisiin väestönsuojeluvelvollisia.

Väestönsuojeluvelvollisuus kattaisi muun muassa avustavat hätäkeskustehtävät, joihin voi kuulua sekä operatiivisia että hallinnollisia tehtäviä. Operatiiviset tehtävät jakautuvat hätäkeskuspalveluihin ja muihin tehtäviin. Hätäkeskuspalvelut ovat hätäilmoituksiin liittyviä töitä ja muut tehtävät liittyvät esimerkiksi ulkoministeriön päivystyspuheluihin ja ilmoitinlaitetestaukseen liittyviin tehtäviin. Tässä yhteydessä avustavalla hätäkeskustehtävällä tarkoitetaan sellaisia tehtäviä, joihin ei sisälly julkisen vallan käyttöä. Säännös ei siten mahdollistaisi väestönsuojeluvelvollisen määräämistä esimerkiksi hätäkeskuspäivystäjän tehtäviin. Poikkeusolot saattavat lisätä työmäärää hätäkeskusten tukipalveluissa kuten erilaisissa huoltotehtävissä, joilla mahdollistetaan hätäkeskuspäivystäjien jaksaminen työaikoja pidennettäessä ja työmäärien lisääntyessä.

Momentissa tarkoitettujen muiden edellä mainittuihin rinnastettavien väestön suojelemiseksi välttämättömien tehtävien tulisi olla Geneven yleissopimuksen I lisäpöytäkirjan väestönsuojelua koskevan määritelmän mukaisia. Tehtävät voisivat siten olla esimerkiksi väestönsuojelun suunnittelu- ja järjestelytehtäviä tai humanitaarisen apuun sisältyviä tarvikkeiden jakelutehtäviä. Määräyksen väestönsuojelutehtävien suorittamisvelvollisuudesta antaisi sisäministeriön tai hyvinvointialueen pelastusviranomaisen.

Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvosto päättäisi 1 momentissa tarkoitetun velvollisuuden perusteella määrättävien enimmäismäärästä. Valtioneuvoston tulee tehdä tällaiset päätökset pelastustoimen johdon kanssa. Rajoitukset ja velvollisuudet tulee olla alueellisia.

Määräys väestönsuojelutehtäviin voitaisiin 11 §:n 1 momentin 3 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa antaa korkeintaan kahdeksi viikoksi kerrallaan ja se voitaisiin uusida vain kerran. Yksittäisen väestönsuojeluvelvollisen osalta määräys voisi siten tosiasiallisesti kestää enintään neljän viikon ajan. Rajoitus vastaisi voimassa olevan lain 116 §:n 2 momentissa säädettyä ja sen tarkoituksena olisi turvata velvoitteen oikeasuhtaisuus ja kohtuullisuus väestönsuojelutehtäviin veloitettun näkökulmasta. Niin sanotuissa sotilaallisissa poikkeusoloissa, eli lain 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa vastaavaa ajallista rajausta ei olisi.

46 §. Yleinen työvelvollisuus.

JHL: Pykälässä säädettäisiin yleisestä työvelvollisuudesta. Sääntely vastaisi asiasisällöltään pääosin voimassa olevan valmiuslain 95 §:1 momenttia. Toimivaltuuden käyttötarkoituksia koskevaa sääntelyä kuitenkin osin muutettaisiin ja pykälään lisättäisiin valtioneuvostolle valtuus soveltamisasetuksen antamiseen. JHL:n mielestä tällaista ei tarvita eikä se ole tarkoituksenmukaista. Valtioneuvosto ei ole työ- ja virkaehtosopimuksissa sopijaosapuoli eikä työnjohdollinen toimija.

Voimassa olevaan lakiin sisältyvä määre huoltovarmuuden kannalta erityisen merkityksellisen tuotannon tai palvelun turvaamisesta ehdotetaan korvattavaksi hieman yleisemmällä yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömän toiminnan turvaamisesta koskevalla käyttötarkoituusmääreellä. Tällaisesta yleisen yhteiskunnan toimivuuden henkilöstön käyttötarkoituusmääreestä on sovittava työntekijä- ja työnantajajärjestöjen kanssa erikseen.

Ahvenanmaan itsehallintolain 30 §:n 4 kohdan mukaan se, jolla on kotiseutuoikeus, voidaan kansalaisia yleisesti koskevan työvelvollisuuden perusteella määrätä ainoastaan maakunnassa suoritettaviin siviilitehtäviin.

47 §. Työvelvollisen määrääminen hoitamaan julkista hallintotehtävää.

JHL: Lakiin ehdotetaan otettavaksi nimenomaiset säännökset mahdollisuudesta määrätä yleisen työvelvollisuuden piiriin kuuluva henkilö hoitamaan tietyn edellytyksin myös perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä. Pykälä olisi voimassa olevaan valmiuslakiin nähden uusi.

JHL katsoo, että sääntelylle ei ole tarvetta. Ottaen huomioon, että viiranomaisten tehtävät voivat poikkeusoloista johtuvista syistä lisääntyä äkillisesti tai viranomaisten resursseihin voi kohdistua ennakoimattomia henkilöstövajeita. Tällainen tilanne on hallitavissa hyvällä valmius- ja henkilöstösuunnittelulla, joka tulee tehdä yhdessä henkilöstön kanssa.

Säädetyistä kelpoisuus- ja pätevyys ehdoista ei tule poiketa ilman asianmukaista neuvottelua työntekijäjärjestöjen kanssa.

48 §. Työvelvollisen ilmoittautumisvelvollisuus.

JHL: Pykälässä säädettäisiin työvelvollisen velvollisuudesta kutsusta ilmoittautua työvoimaviranomaiselle. Pykälä vastaisi sisällöltään voimassa olevaa valmiuslain 96 §:ää. Pykälä ei sisältäisi itsenäisiä toimivaltuussäännöksiä, vaan se olisi tarkoitettu sovellettavaksi aina, kun jokin 44–46 §:ssä säädetyistä työvelvollisuuksista otettaisiin käyttöön.

Työkykyyn liittyvät terveydentilaa tai vammaisuutta koskevat tiedot saisi tallentaa, jos tietojen käsittely olisi välttämätöntä niiden huomioon ottamiseksi 50 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla.

49 §. Työmääräys.

JHL: 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.

Tiettyihin työvelvollisuussuhteisiin sovellettavista työmääräyksen voimassaoloajan enimmäisajoista säädettäisiin 44, 45 ja 47 §:ssä.

Työmääräystä koskeva päätös olisi hallintopäätös, johon sovellettaisiin lähtökohtaisesti hallintolakia. Työmääräyksen antamiseen voitaisiin soveltaa myös lakia sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003) esimerkiksi työmääräystä koskevan päätöksen tiedoksiannon osalta. Työmääräys voitaisiin antaa työvelvolliselle aina myös henkilökohtaisesti. Työmääräystä koskevaan hallintopäätökseen saisi hakea muutosta valittamalla.

Mahdollinen muutoksenhaku ei kuitenkaan ehdotetun 167 §:n 2 momentin mukaan estäisi päätöksen välitöntä täytäntöönpanoa.

Ahvenanmaan maakunnan alueella työmääräyksen työvelvolliselle antaisi työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus. Työmääräykseen sisältöön sovellettaisiin mitä 1 momentissa säädetään.

Ahvenanmaalla työmääräyksen antamisessa tulee huomioida Ahvenanmaan itsehallintolaista (1144/1991) johtuva rajoitus. Ahvenanmaan itsehallintolain 30 §:n 4 kohdan mukaan se, jolla on kotiseutuoikeus, voidaan kansalaisia yleisesti koskevan työvelvollisuuden perusteella määrätä ainoastaan maakunnassa suoritettaviin siviilitehtäviin. Kotiseutuoikeudesta säädetään Ahvenanmaan itsehallintolain 2 luvussa.

50 §. Työmääräystä annettaessa huomioon otettavat seikat.

JHL: Pykälässä säädettäisiin niistä seikoista, jotka työvoimaviranomaisen olisi otettava huomioon työmääräystä antaessaan. Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan lain 99 §:ää. Sääntelyä ehdotetaan kuitenkin osin täsmennettävän ja ajantasaistettavan voimassa olevaan lakiin nähden. Tämä on

Pykälä ei sisältäisi itsenäisiä toimivaltuussäännöksiä, vaan sitä on tarkoitus soveltaa aina, kun jokin työvelvollisuutta koskeva toimivaltuus otetaan käyttöön.

Työmääräys voitaisiin 1 momentin mukaan antaa vain sellaiseen työhön, jota työvelvollinen pystyy kohtuudella tekemään ottaen huomioon hänen ikänsä, terveydentilansa, mahdollinen vammaisuutensa, perhesuhteensa, koulutuksensa, aikaisempi työkokemuksensa sekä tehtäväksi määrättävän työn luonne. Lisäksi säädettäisiin siitä, että työvelvolliselle voitaisiin antaa työmääräys osa-aikaiseen työhön, jos työvelvollinen ei 1 momentissa tarkoitetuista syistä voi tehdä kokopäivätyötä.

Työvoimaviranomaista sitoisi työmääräystä antaessaan hallintolain 31 §:n mukainen selvitysvelvollisuus, jonka se voisi osittain täyttää rekisteritietojen ja niihin kohdistuvien tiedonsaantioikeuksiensa kautta. Koska osa ehdotetussa 1 momentissa tarkoitetuista seikoista ei kuitenkaan käy välttämättä ilmi suoraan rekistereistä, työvoimaviranomaisen harkinta perustuisi laajasti myös henkilön itse 48 §:n mukaisessa menettelyssä antamiin tietoihin.

Työvoimaviranomaisen selvitysvelvollisuutta ehdotetaan täydennettävän 2 momentin säännöksellä työvelvollisen velvollisuudesta esittää työvoimaviranomaisen asettamassa kohtuullisessa määräajassa luotettava selvitys 1 momentissa tarkoitetuista seikoista, jos hän niihin vetoaa. Kohtuullisena määräaikana esitetään, että se olisi noin kaksi viikkoa, mutta se olisi viime kädessä määritettävä tilannekohtaisesti ottaen huomioon ainakin työvoiman tarpeen kiireellisyys sekä poikkeusolojen olosuhteet kokonaisuudessaan. Kohtuullinen aika poikkeusoloissa olisi kuitenkin hyvä rajata viikkoon henkilön oikeusturvan takia.

Työvelvolliselle asetettu velvollisuus esittää vetoamisensa tueksi selvitystä olisi ehdotuksen mukaan laajempi kuin voimassa olevassa laissa, jossa se on asetettu vain terveydellisten syiden osalta. Työntekijän oikeusturvan takia, on tärkeää, että noudatetaan nykyisiä määräyksiä. Terveydellisten syiden osalta luotettavana selvityksenä pidettäisiin ainakin terveydenhoitajan sekä lääkärin antamaa selvitystä tai todistusta, mutta luotettava selvitys voisi olla myös muuta. Luotettavan selvityksen osalta lähtökohtana kuitenkin olisi ulkopuolisen tahon esittämä selvitys työvelvollisen esittämistä perusteista. Jos tällaista ei ole mahdollista saada, luotettava selvitys voisi kuitenkin muodostua myös työvelvollisen omasta selvityksestä, mikäli työvoimaviranomainen pitäisi tätä kokonaisarviossaan luotettavana.

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. Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 1 luvun 10 §:n mukaan henkilön työssäkäyntialue on alue, joka ulottuu 80 kilometrin etäisyydelle hänen tosiasiallisesta asuinpaikastaan.

Vanhemmankin kuin seitsemänvuotiaan lapsen hoitamisen vuoksi voi lapsen erityiset tarpeet huomioon ottaen olla välttämätöntä rajata sitä aikaa, jonka lapsi joutuisi olemaan yksin kotona ilman hoitoa ja huolenpitoa. Pieni lapsi on jo ikänsä puolesta erityisen haavoittuvassa asemassa. Lapsella voi olla esimerkiksi jokin lääkitys, josta vanhemman on huolehdittava. Lapsella voi olla myös esimerkiksi vammaisuuteen liittyviä erityistarpeita. Lapsen edun näkökulmasta ei ole tarkoituksenmukaista määritellä tilanteita tyhjentyvästi. Lapsen edun ensisijaisuuden näkökulmasta erityinen tarve ei kuitenkaan tarkoita ainoastaan jotakin lääketieteellisesti määritellyä tarvetta, vaan myös muut lapsen hyvinvointiin liittyvät tarpeet kuuluvat tuohon kategoriaan. Lapsen edun ensisijaisuus tulee ottaa huomioon kaikessa päätöksenteossa. Lapsen huoltaja on tavallisimmin se henkilö, joka huolehtii lapsen jokapäiväisistä tarpeista ja hoidosta. Lapsesta saattaa kuitenkin käytännössä huolehtia myös joku muu henkilö kuin hänen juridinen huoltajansa, lapsi voi esimerkiksi asua kasvattiperheessä.

Myös aikuinen henkilö voi olla erityisen hoidon tai huolenpidon tarpeessa terveydentilansa tai toimintakykynsä heikentymisen tai vammaisuuden vuoksi. Omaisestaan tai läheisestään huolta pitävä voi toimia omaishoidon tuesta annetussa laissa (937/2005) tarkoitettuna sopimusomaishoitajana, mutta myös läheishoitajana ilman tällaista sopimusta.

Momentin mukaisesta pääsäännöstä olisi kuitenkin mahdollista poiketa, jos maanpuolustuksen kannalta tärkeän tuotannon ylläpitäminen sitä välttämättä vaatii, ottaen huomioon työvelvollisen henkilön erityinen koulutus tai muu siihen rinnastettava syy. Muuna siihen rinnastettava syynä voitaisiin pitää esimerkiksi ammatin kautta hankittua erityistä taitoa tai kokemusta. Ehdotettu poikkeusperuste olisi tosiasiallisesti sovellettavissa vain yleisen työvelvollisuuden osalta. Sosiaali- ja terveydenhuollon työvelvollisuuden sekä väestönsuojelutehtävien suorittamisvelvollisuuden osalta momentissa tarkoitettu kielto antaa työmääräys työssäkäyntialueen ulkopuolelle olisi siten ehdoton.

Kaikissa edellä mainituissa tapauksissa lapsen ja huollettavan etu mene kaiken edelle.

51 §. Työmääräyksen antamisen rajoitukset.

JHL: 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.

Pykälän 1 momentin mukaan työmääräystä ei saisi antaa tasavallan presidentille, valtioneuvoston jäsenelle, kansanedustajalle, ylimmälle laillisuusvalvojalle, tuomarille tai syyttäjälle.

Säännös vastaisi osin voimassa olevan lain 98 §:n 2 momenttia, jonka mukaan, jos henkilö on julkisessa virassa tai toimessa taikka tarpeellinen sellaisen julkisen tai yksityisen laitoksen tai yrityksen palveluksessa, jonka toiminnan jatkuminen on poikkeusoloissa välttämätöntä tämän lain tarkoituksen toteuttamiseksi, häntä ei saa määrätä muuhun työhön, ellei erityinen syy sitä vaadi.

Ehdotus poikkeaisi mainitusta voimassa olevasta säännöksestä siten, että siinä mainittuja henkilöitä koskeva rajoitus olisi ehdoton. Säännöksen tarkoituksena olisi turvata ylimpien valtioelinten, ylimpien laillisuusvalvojen sekä oikeuslaitoksen toiminnan riippumattomuutta poikkeusoloissa.

Momentin 2 kohdan mukaan työmääräystä ei saisi antaa henkilölle, joka olisi Puolustusvoimien, Rajavartiolaitoksen tai poliisin palveluksessa. Puolustusvoimien osalta säännös vastaisi nykytilaa, mutta Rajavartiolaitos ja poliisi olisivat rajoituksena uusia. Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen osalta tarkoitettaisiin tässä yhteydessä kaikkia sellaisia henkilöitä, jotka olisivat niiden palveluksessa palvelussuhteen tyypistä ja oikeusperusteesta riippumatta. Esimerkiksi asevelvollisuuslain nojalla palvelukseen kutsuttuja henkilöitä pidettäisiin siten Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen palveluksessa olevina.

Momentin 3 kohdan mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon työvelvollisuutta koskevan 44 ja yleistä työvelvollisuutta koskevan 46 §:n mukaista työmääräystä ei saisi antaa henkilölle, joka olisi etukäteen varattu väestönsuojelutehtäviin. Kohta ei siten rajoittaisi henkilön määräämistä työvelvolliseksi väestönsuojelutehtävien suorittamisvelvollisuutta koskevan 45 §:n nojalla, vaan sitä koskisivat ainoastaan muut pykälässä säädetyt rajoitusperusteet.

Säännökseen ei tule lisätä valtuutusta säätää kohdassa tarkoitetuista töistä ja tehtävistä valtioneuvoston asetuksella. Tällaiset tehtävät ja työt, joita pidettäisiin kussakin poikkeusoloissa välttämättöminä, tulee määrittää ennakoivasti ja neuvotella niistä.

Momentin 5 kohdassa säädettäisiin, että työmääräystä ei saisi antaa henkilölle, joka olisi työn vaatimana aikana sidottu jatkuvaa huolenpitoa tarvitsevan lapsen tai muun henkilön hoitamiseen, jos hoitoa ei voida muuten järjestää. Lapsella on kuitenkin oikeus tulla hoidetuksi ensisijaisesti vanhempansa toimesta. Hoidettavalla muulla henkilöllä tarkoitettaisiin henkilöä, jonka toimintakyky olisi niin alentunut sairauden, vamman tai muun syy vuoksi, että hän tarvitsisi jatkuvaa hoitoa ja valvontaa. Siltä osin, kun työvoimaviranomainen arvioisi, ettei kohdan mukainen rajoitusperuste täyttyisi, työmääräyksen antamista työssäkäyntialueen ulkopuolelle voisi kuitenkin rajoittaa edellä 50 §:n 3 momentissa tarkoitettu peruste.

Pykälän 3 momentin mukaan henkilön olisi työvoimaviranomaisen pyynnöstä annettava luotettava selvitys 2 momentissa tarkoitettua tehtävään määräämisen rajoittamista koskevasta perusteesta. Luotettavan selvityksen sisältöä ei ehdoteta laissa säädettävän tyhjentyvästi, vaan se jäisi viime kädessä työvoimaviranomaisen harkintaan. Käytännössä useimmiten kyse voisi olla esimerkiksi työnantajan antamasta todistuksesta.

52 §. Työvelvollisuussuhde.

JHL: 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. Säännöksellä viitataan paitsi julkiseen hallintotehtävään liittyviin oikeudellisiin vastuisiin ja velvollisuuksiin, mutta sillä olisi merkitystä myös muissa työmääräyksen alaan kuuluvissa tehtävissä.

Kyse voisi olla esimerkiksi työvelvollisen oman tai muiden henkilöiden terveyteen tai turvallisuuteen liittyvistä seikoista, muun muassa työturvallisuusohjeista. Työnantajan tulisi siten tehdä työvelvolliselle selkoa kaikista tehtävien hoitamisen kannalta merkityksellisistä velvoitteista ja vastuista.

Työvelvollisuussuhteen alkamis- ja päättymisajankohta määritettäisiin lähtökohtaisesti työmääräyksessä.

Pykälän 3 momentti erityissäännöstä ei tule edistää. Työnantajan on pitäydyttävä sopimuksella sovitussa asioissa mm. työn kestosta sovittua aikaa tulee noudattaa. Kaikissa työntekoon liittyvissä asioissa on työnantajan noudatettava työ- ja virkaehtosopimuksia sekä työläinsäädäntöä.

53 §. Työvelvollisuussuhteen ehdot.

JHL: Pykälän 1 momentissa säädettäisiin työvelvollisuussuhteessa sovellettavien ehtojen määräytyvän työnantajaa työehtosopimuslain tai työsopimuslain 2 luvun 7 §:n mukaan sitovan työehtosopimuksen taikka työnantajaa valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) tai kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista annetun lain (669/1970) mukaan sitovan virkaehtosopimuksen mukaan.

Jos soveltuva työ- tai virkaehtosopimusta ei olisi, työvelvolliselle olisi maksettava palkka, joka kohtuudella vastaisi hänen suorittavakseen määrättyjä tehtäviä.

Vaikka työvelvollisuussuhteessa ei olisi kysymys työ- tai virkasuhteesta, tulee siihen noudattaa työ- ja virkaehtosopimusten määräyksiä. Lisäksi tulee noudattaa työläinsäädäntöä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin työvelvollisen aikaisemman työ- tai virkasuhteen jatkumisesta työvelvollisuussuhteen aikana. Työvelvollisen aikaisempi työ- tai virkasuhde, jossa hän olisi ollut välittömästi ennen työvelvollisuussuhteen alkamista, tulee jatkua momentin mukaan keskeytymättä.

Lisäksi momentissa säädettäisiin, että keskeytysaika tulee olla työhön rinnastettavaa aikaa kaikilta osin laskettaessa sellaisia työ- tai virkasuhteen perusteella määräytyviä muita kuin palkkaan ja vuosiloman ansaintaan kohdistuvia etuuksia, joiden saamisen perusteena on työssäoloehto. Tällainen voisi olla esimerkiksi peruspäiväraha. Momentissa käytetty käsite välittömästi ennen työvelvollisuussuhteen alkamista tarkoittaisi, että henkilöllä olisi ollut voimassa oleva työ- tai virkasuhde ennen työvelvollisuussuhteen alkamista ja tämä työ- tai virkasuhde jatkuisi keskeytymättä työvelvollisuussuhteen ajalla. Henkilö voisi esimerkiksi olla lomalla tai lomautettuna ennen työvelvollisuussuhteen alkamista eikä tämä rajoittaisi sitä, että henkilö olisi ollut työ- tai virkasuhteessa välittömästi ennen työvelvollisuussuhteen alkamista.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin työvelvollisen oikeudesta palata ensisijaisesti takaisin aikaisempaan työhönsä, jossa hän on ollut ennen työvelvollisuuden alkamista. Jos aikaisempaa työtä ei olisi mahdollista tarjota, työnantajan tulisi tarjota työvelvolliselle aikaisempaa työtä vastaava työsopimuksen tai palvelussuhteen mukaista työtä. Jos tämäkään ei ole olisi mahdollista työnantajan tulisi tarjota muuta työsopimuksen mukaista työtä. Momentissa tarkoitettu aikaisempi työ, johon työvelvollisella olisi oikeus palata takaisin, tarkoittaisi sitä työ- tai virkasuhdetta, josta työvelvollinen olisi lähtenyt suorittamaan työmääräyksessä tarkoitettua työtä.

55 §. Työvelvollisuusrekisteri.

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

Työ- ja elinkeinoministeriö päättäisi työvelvollisuusrekisterin perustamisesta. Rekisteri perustettaisiin tarpeen mukaan ja vain tarvittavassa laajuudessa, eli rekisterin perustaminen ei seuraisi välttämättä automaattisesti työvelvollisuutta koskevan toimivaltuussäännöksen käyttöönotosta. Perustamisesta päättämiseen kuuluisivat muun muassa rekisterin tarpeen ja laajuuden määrittely. Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus (jäljempänä KEHA-keskus) vastaisi rekisterin teknisestä perustamisesta ministeriön päätöksen perusteella. KEHA-keskus kokoaisi työvelvollisuusrekisteriin tarvittavat

Pykälän 2 momentin viimeisen virkkeen mukaan henkilön työkykyyn liittyvät terveydentilaa tai vammaisuutta koskevat tiedot saisi tallentaa rekisteriin vain, jos tietojen käsittely olisi välttämätöntä niiden huomioon ottamiseksi 50 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla. Työvoimaviranomainen voisi joutua mainitun säännöksen nojalla käsittelemään työvelvollisen terveydentilaa tai mahdollista vammaisuutta koskevia tietoja sen arvioimiseksi, minkälaiseen työhön työvelvollinen voidaan määrätä. Työkykyyn liittyviä, terveydentilaa tai mahdollista vammaisuutta koskevia tietoja saisi ehdotetun säännöksen mukaan tallettaa työvelvollisuusrekisteriin vain, jos tällaisten tietojen käsittely olisi välttämätöntä niiden huomioon ottamiseksi lain 50 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Keha voisi luovuttaa tietoja rekistereistä, jos tiedot olisivat tarpeen niille tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamista varten. Momentissa mainitut tiedot luovutettaisiin työ- ja elinkeinoministeriön tai KEHA-keskuksen pyynnöstä.

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:

85 §. Lakisääteisten vakuutuksien, etuuksien ja sosiaaliavustusten muutokset.

JHL: Pykälässä säädettäisiin erilaisiin lakisääteisiin vakuutuksiin, etuuksiin ja sosiaaliavustuksiin kohdistuvista muutoksista poikkeusoloissa. Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan valmiuslain 56 ja 57 §:ää ja sisältäisi säännökset mahdollisuudesta alentaa eri eläkkeitä, etuuksia tai avustuksia taikka lykätä tai keskeyttää niiden maksatus. Tällaisia toimia ei voi syntyä kuin ääritilanteissa.

Pykälän soveltamisalaa ehdotetaan kuitenkin täsmennettäväksi eläkkeiden ja etuuksien osalta. Lisäksi lykkäämisen kestoaikaa ehdotetaan pidennettävän kuuteen kuukauteen voimassa olevassa valmiuslaissa säädetyistä kolmesta kuukaudesta. Pykälän toimintamekanismia ehdotetaan samalla muutettavaksi siten, ettei toimivaltuuden soveltaminen sisältäisi jatkossa etuuden maksajan yksilöllistä harkintaa, vaan sitä sovellettaisiin suoraan käyttöönotto- ja soveltamisasetusten perusteella kaikkiin etuudensaajiin. Yksilöllisestä harkinnasta ei saa luopua. JHL näkee myös vahvasti, että eläkkeiden maksatuksen minimiaikaa poikkeusoloissa ei voi pidentää. Maksimiaika voi olla erittäin poikkeuksellisissa tilanteissa maksimissaan 3 kuukautta.

Pykälässä tarkoitettujen etuuksien määrän alentamista taikka maksamisen lykkäämistä tai keskeyttämistä koskevia toimivaltuuksia voitaisiin soveltaa vain 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja vain väestön toimeentulon ja valtion maksuvalmiuden turvaamiseksi. Vakuutusjärjestelmän toimintaan sekä eri eläkkeiden ja sosiaaliturvaetuuksien maksamiseen voi poikkeusoloissa kohdistua uhkatekijöitä, jotka liittyvät muun muassa järjestelmän rahoitukseen, tietoliikenneyhteyksien toimivuuteen tai järjestelmän käytännön toimeenpanoon ja väestön toimeentuloon.

Toimivaltuutta voitaisiin joutua soveltamaan tilanteessa, jossa normaaliolojen lainsäädännön puitteissa tapahtuva lakisääteisten vakuutuksien, etuuksien tai sosiaaliavustusten täysimääräinen maksaminen ei vallitsevassa poikkeustilanteessa olisi valtiontaloudellisista syistä mahdollista.

Sääntelyllä olisi tarkoitus turvata sekä valtion maksuvalmiutta että väestön perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaista oikeutta välttämättömään toimeentuloon mahdollistamalla käytettävissä olevien varojen jakaminen rajoitetusti siten, että ne riittävät etuuksien maksamiseen pidemmälläkin ajanjaksolla.

Sosiaalivakuutuksen toimeenpano on lailla annettu itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten ja yksityisten vakuutuslaitosten tehtäväksi. Ne pyrkivät ylläpitämään toimeenpanemansa järjestelmän toimintaa poikkeusoloissakin. Lakisääteiset etuudet pyritään kriisiaikana maksamaan voimassa olevien säännösten mukaisina niin pitkään kuin mahdollista ja jatkuvaluonteisten etuuksien maksatusta pyritään jatkamaan normaalisti.

Sosiaalietuuksien maksatus on turvattava ja niiden tasoa ei saa alentaa poikkeusoloissakaan.

86 §. Etuuksien vähimmäismäärä.

JHL: Ehdotetun pykälän tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen vähimmäistoimeentulo tilanteissa, joissa eläkkeiden tai eri etuuksien maksamista on lykätty, määrää alennettu tai niiden maksaminen keskeytetty valmiuslain 85§:n nojalla. Säännöksillä pyritäisiin voimassa olevan lain 56.3

§:ää ja 58 §:ää vastaavasti varmistumaan siitä se, ettei perustuslain 19 §:ssä turvattua toimeentulon vähimmäissuojaa loukattaisi. Sääntelyllä on siten tarkoitus turvata etuuksien saajille vähintään toimeentulotuen perusosaa vastaava määrä sekä välttämättömät asuin- ja terveydenhuoltomenot kattava määrä myös siltä ajalta, jolloin muiden etuuksien maksamista on lykätty tai maksaminen on keskeytetty.

Ehdotettu pykälä ei sisältäisi itsenäisiä toimivaltuussäännöksiä, vaan se olisi aina tarkoitettu sovellettavan yhdessä 85 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien kanssa.

13 luku. Välttämättömien hyödykkeiden ja palvelujen saatavuuden turvaaminen

13 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

91 §. Kulutushyödykkeiden hintasääntely. Pykälässä säädettäisiin vähittäiskaupan säännöstelyä täydentävästä hintasääntelystä. Sääntelyn tarkoituksena on estää elinkeinonharjoittajia ylihinnoittelemaasta sellaisia tuotteita, joista on pulaa ja näin varmistaa kulutushyödykkeiden riittävyyden turvaaminen kaikille henkilökohtaisista taloudellisista olosuhteista riippumatta. On tärkeää, että välttämättömät palvelut ja hyödykkeet turvataan kaikille kaikissa olosuhteissa.

14 luku. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutuksen turvaaminen

14 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

95 §. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaan kohdistuvat toimenpiteet.

Pykälässä säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaan kohdistuvista toimenpiteistä. Sääntelyn tarkoituksena ja soveltamisedellytyksenä on väestön sosiaali- ja terveydenhuollon turvaaminen myös poikkeusoloissa.

Normaalilainsäädännössä ei ole vastaavia säännöksiä, joilla valtion viranomaisen sitovalla päätöksellä voidaan ohjata sote-palvelujärjestelmää. Korona-aikana tartuntatautilakiin esitettiin lisättäväksi valmiuslain voimassa olevan 86 §:n perusteella osin mallinnettu, mutta täsmällisemmin säädetty 9 a § (HE 245/2020 vp).

Pykälän 1 kohdan mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voisi velvoittaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestäjän tai tuottajan siirtämään toimintansa kokonaan tai osaksi oman toimialueensa tai sijaintipaikkansa ulkopuolelle taikka järjestämään toimintaa myös toimialueensa ulkopuolella. Perustuslain 121 §:n mukaiseen veloitteeseen säätää kuntien tehtävistä lailla, ja että viranomaisille olisi jäänyt päätöstä tehdessä liikaa harkintavaltaa, ja samaten piti harkintavaltaa liian laajana perustuslain 15 ja 18 §:n kannalta suhteessa yksityisiin palveluntuottajiin. Se kehotti sosiaali- ja terveystieteiden valtiokuntaa harkitsemaan 9 a §:n sääntelyn poistamista nyt ehdotettavasta laista ja asian jättämistä valmiuslain sääntelyn varaan (PeVL 44/2020 vp). Näin myös tapahtui (StVM 1/2021 vp). JHL:n mielestä käytännössä on mahdotonta käytännössä säätää sellaista vielä ehdotettua 9 a §:ää täsmällisempää sääntelyä, joka kattaisi erilaiset esiin tulevat tilanteet.

Itsehallintolain 18 §:n 12 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat terveyden- ja sairaanhoitoa 27 §:n 24, 29 ja 30 kohdassa säädetyin poikkeuksin. Poikkeukset koskevat hallinnollista puuttumista henkilökohtaiseen vapauteen, ihmisten tarttuvien tautien ja terveyden- ja sairaanhoidon piirissä toimivien kelpoisuusvaatimuksia, apteekkilaitosta, lääkkeitä ja

lääkkeen-omaisia tuotteita. Poikkeusoloissa sosiaali- ja terveysministeriö olisi toimivaltainen viranomainen tekemään päätöksiä, jotka koskevat sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestäjiä tai tuottajia. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäjänä ja tuottajana tarkoitettaisiin Ahvenanmaalla sekä julkisia että yksityisiä palvelun tuottajia. 1 momentin 1–3 kohdat ovat luonteeltaan sellaisia, että ne voitaisiin sopimusasetuksella siirtää maakunnan hoidettaviksi.

14 luku. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutuksen turvaaminen

96 §. Sosiaali- ja terveyspalveluja koskevat poikkeukset.

Pykälässä säädettäisiin sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen kohdistuvasta poikkeusmahdollisuudesta, joilla voitaisiin turvata väestön sosiaali- ja terveydenhuollon toimintakyky. Sääntelyn tarkoituksena on mahdollistaa kiireettömien sosiaali- ja terveydenhuollon resurssien kohdentaminen poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömiin palveluihin.

Toimivaltuudet ja poikkeukset tulee rajata perustuslain 23 §: mukaiseen tilanteeseen.

Henkilöstövoimavarat hallitaan parhaiten hyvällä valmiussuunnittelulla. Nyt sote-henkilöstöä on valtioneuvoston säästötoimenpiteillä leikattu, vaikka Suomi on siirtynyt Nato-aikaan ja Suomen sairaaloilla on velvollisuus toimia myös sotilaiden sairaaloina.

Valmiuslain mukaisessa poikkeustilassa on henkilöstön asemasta neuvoteltava työntekijäjärjestöjen kanssa. Tilanteessa on noudatettava olemassa olevia työ- virkaehtosopimuksen määräyksiä sekä työlainsäädäntöä. Kaikista poikkeuksista vallitseviin määräyksiin ja lakeihin tulee neuvotella erikseen.

Valmiuslain mukaisen poikkeustilan säännökset tulee ulottaa myös sellaiseen yksityiseen sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottajaan, joka tuottaa palveluja julkiselle palveluiden järjestäjälle. Tällaisen palveluntuottajan tulisi noudattaa järjestäjänohjausta asiassa.

98 §. Poikkeaminen sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden ammatissa toimimisen edellytyksistä.

JHL: Pykälässä säädettäisiin mahdollisuudesta poiketa sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden tehtävissä toimimisen edellytyksistä sekä niitä koskevan lainsäädännön nojalla annetuissa asetuksissa sekä sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön erityisistä tehtävissä toimimisen edellytyksistä.

Ehdotettu toimivaltuus olisi uusi ja sitä olisi mahdollista soveltaa vain 11 §:n 1 momentin 1, 2, 4 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja vain väestön sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamiseksi.

Terveydenhuollon ammattihenkilölainsäädännön mukaan laillistetut, luvan saaneet tai nimikesuojatut ammattihenkilöt voivat, jollei laissa tai lain nojalla annetussa asetuksessa toisin säädetä, koulutuksensa, kokemuksensa ja ammattitaitonsa mukaisesti toimia toistensa tehtävissä silloin, kun se on perusteltua työjärjestelyjen ja terveyspalvelujen tuottamisen kannalta. Tämä tarkoittaa sitä, että laillistetut ammattihenkilöt voivat toimia toiselle ammattihenkilölle suunnatuissa tehtävissä tai nimikesuojatut ammattihenkilöt voivat toimia laillistetun ammattihenkilön tietyissä yksittäisissä tehtävissä, silloin kun se on perusteltua työjärjestelyjen ja terveyspalvelujen tuottamisen kannalta.

Myös sosiaalihuollon ammattihenkilöiden tehtävärakennetta ja tehtävien jakoa voidaan uudistaa ammattihenkilöiden osaaminen, ammattitaito ja koulutus huomioon ottaen, jollei laissa tai

asetuksessa toisin säädetä, mikäli se on perusteltua asiakkaiden palvelutarpeiden, työjärjestelyjen ja sosiaalipalvelujen tuottamisen kannalta.

Terveystenhuollon ammattihenkilölainsäädäntö mahdollistaa myös tietyissä tilanteissa opiskelijoille tilapäisesti ammattihenkilön tehtävissä toimimisen. Tämä on kuitenkin tarkkarajaisesti säännelty sote-ammattihenkilöstöä koskevassa lainsäädännössä ja siitä ei tule poiketa työnantajan yksipuolisella määräyksellä.

Ammattihenkilöiden ehdottomista edellytyksistä, esimerkiksi poikkeamismahdollisuutta opiskelijoiden edellytyksiin toimia ammattihenkilön tehtävissä. Tällaisista poikkeuksista ei katsota voitavan säätää normaaliaikojen häiriötilanteita silmällä pitäen, koska poikkeukset olisivat esimerkiksi asiakas- ja potilasturvallisuutta ajatellen ylimitoitettu keino normaaliolojen vallitessa, jolloin on vielä käytettävissä tavallisen lainsäädännön mukaisia keinoja kuormitustilanteiden hoitamiseen.

Kaikista olemassa olevista lainsäädännön suojasta poikkeamisesta sote-ammattihenkilöstön asemaa koskien tulee erikseen neuvotella työntekijäedustajien kanssa.

101 §. Opetustoiminnan ja kasvatuksen järjestämistä koskevat muutokset.

Pykälä vastaisi osin voimassa olevan lain 109 §:ää. Mutta sääntelyyn lisättäisiin kuitenkin mahdollisuus säätää valtioneuvoston asetuksella etäopetukseen siirtymisestä. Lisäksi voimassa olevaa sääntelyä täsmennettäisiin. Täsmennystä on tehtävä jo Covid 19 pandemian kokomukseen perustuen. Etäopetukseen on säädettävä oikeus koululaisille ja opiskelijoille oikeus saada opiskeluun tukea kotiin.

Pykälä koskisi kaikkea lakisääteistä varhaiskasvatusta, esiopetusta, opetusta, koulutusta ja tutkimusta sekä muita opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan opetustoimen lainsäädännössä säädettyjä toimintamuotoja, kuten aamu- ja iltapäivätoimintaa. Sääntelyn tarkoituksena on myös, että opetus- ja muuta toimintaa olisi mahdollista järjestää myös poikkeusoloissa esimerkiksi opetusmuotoa muuttamalla tai toimintaa siirtämällä. Toimivaltuudella voitaisiin myös säätää poikkeuksia toiminnan järjestämisvastuuseen.

Sääntelyllä tulee suojata varhaiskasvatuksen henkilöstöä ja lapsia sekä koulujen ja oppilaitosten henkilöstöä, koululaisia ja opiskelijoita.

Varhaiskasvatuslain (540/2018) mukaiseen toimintaan ja perusopetuslaissa (628/1998) säädettyyn esiopetukseen ei esitetä mahdollisuutta siirtyä etäopetukseen, koska lasten nuoresta iästä johtuen siitä ei katsota olevan hyötyä heidän kehitykselleen. Perusopetuksessa lähtökohtana on lähiopetus, mutta lukioissa, ammatillisessa koulutuksessa ja korkeakouluissa voidaan lainsäädännön estämättä käyttää myös muita opetusmuotoja lähiopetuksen rinnalla.

15 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Asumisen osalta on pidettävä huoli siitä, että asumiskustannuksia ei nosteta kriisiaikoina yleisen järjestyksen ylläpidon vuoksi. Väestön on keskityttävä olennaiseen ja siksi on tärkeää pitää huoli väestön hyvinvoinnista ja perusturvallisuudesta.

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 kieltö) 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:

Nämä tulee taata kaikissa olosuhteissa.

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:

Ruoantuotannossa on tärkeää ennakointi ja siirtyminen vahvemmin huoltovarmuuden nimissä omaan alkutuotantoon. Suomen ongelma kriiseissä ovat kuljetukset ja uusiin turvallisiin väyliin tulee panostaa.

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:

148 §. Työsuojelun valvonta.

Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin työsuojelun valvonnasta. Ehdotuksen mukaan työsuojeluviranomainen valvoisi lain 41–43 §:ssä ja 9 luvussa säädettyjen toimivaltuuksien soveltamista. Valvontaan sovellettaisiin, mitä työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojelutoiminnasta annetussa laissa säädetään. Säännöksen tarkoituksena olisi siten käytännössä ulottaa työsuojeluviranomaisen valvontatoimivalta myös valmiuslain mukaisiin palvelussuhteen ehtoja koskeviin poikkeamisiin ja irtisanomisoikeuden pidentämiseen sekä työvelvollisuussuhteeseen. Työsuojeluviranomaisen toimivalta valvontatehtävässä määräytyisi sitä koskevan normaaliolojen lainsäädännön sekä tämän lain 147 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien mukaisesti. Kriisiajassa on oltava mahdollisuus herkemmin tarkastamaan ja puuttumaan työsuojelullisiin asioihin.

150 §. Vuosiloman tai vapaan antaminen.

Pykälässä säädettäisiin vuosilomien antamisesta normaaliolojen sääntelyn soveltamiseen palattaessa. Lähtökohtaisesti vuosiloma tai muu vapaa tulisi poikkeusoloissakin antaa vuosilomalain sekä työsopimusten ja työehtosopimusten määräysten mukaisesti.

Lain 41 §:n mukaisten toimivaltuuksien pitkäaikaisen tai laajamittaisen soveltamisen seurauksena voi kuitenkin syntyä tilanteita, joissa normaaliolojen sääntelyä ei voida soveltaa ilman, että se johtaisi työnantajan toiminnan merkittävään häiriintymiseen. Tämän vuoksi pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että 41 §:n 1 momentin nojalla pitämättä jäänyt vuosilomalaissa tarkoitettu loma tai muu vapaa on viimesijaisesti annettava mahdollisimman pian, viimeistään kuitenkin toimivaltuutta koskevan käyttöönottoasetuksen soveltamisen päättymistä seuraavien kahden vuoden aikana. Vastaava säännös ulotettaisiin pykälän 2 momentilla myös 41 §:n nojalla siirrettyyn työehtosopimukseen perustuvaan muuhun ansaittuun vapaaseen kuin vuosilomaan.

153 §. Siirtyneen väestön palvelujen järjestäminen.

JHL: Suurelle väestömäärälle järjestettävistä palveluista huolehtiminen edellyttää huomattavaa henkilöresurssia ja esimerkiksi tarkoitukseen soveltuvia tiloja ja siten eri toimijoiden välistä

yhteistyötä. Ehdotettu pykälä selkeyttäisi palveluiden järjestämistä koskevia vastuita, mutta ei huoltovarmuuden varmuutta ja henkilöstön riittävyyttä.

Hyvinvointialueiden yt:t ovat vähentäneet henkilöstöä merkittävästi. Valtioneuvoston mittavissa säästötoimenpiteissä ei ole huomioitu valmiuslain olettamia skenaarioita julkisten välttämättömyyspalveluja siirtyneen väestön tilanteessa. Lisäksi valtioneuvosto on ajamassa välttämättömät julkiset tukipalvelut markkinoille. Covid 19 ja vuonna 2014 Venäjän hyökkäys Suomea kohtaan välineellistetyllä maahantulolla olivat tilanteita, joissa jouduttiin ääritilanteeseen ja Suomen hyvinvointipalvelut ja henkilöstö sekä ammattiliittojen neuvottelijat olivat kovilla.

Jos 153 § mukainen tilanne tapahtuisi, on tällä hetkellä huoltovarmuus ja henkilöstön riittävyys riittämättömiä. Suomen tulisi perustaa erillinen huoltovarmuusrahasto tällaisia tilanteita varten.

Pykälässä esitetty evakuointikeskuksen perustaminen on tässä turvallisuustilanteessa perusteltua. Evakuointikeskukseen tulee keskittää riittävä määrä henkilöstöä ja rahoitusta.

Hyvinvointialueen on sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 50 §:n mukaan varauduttava ennakkoon tehtävillä valmiussuunnitelmilla sekä muilla toimenpiteillä yhteistyössä alueensa kuntien ja sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueensa hyvinvointialueiden kanssa häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin.

Järjestämisvastuun siirtyessä tulee muuten ratkaista esimerkiksi kysymykset virka- ja työsuhteiden voimassaolosta ja henkilöstön siirtymisestä mm. koskien varhaiskasvatus ja opetustointia

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:

158 §. Matka- ja majoituskustannusten korvaaminen

Pykälässä säädettäisiin matka- ja majoituskustannusten korvaamisesta työntekijälle tai virkamiehelle lain 33, 41 tai 93 §:ää sovellettaessa.

Pykälän 1 momentti koskisi 41 §:n 1 momentin 12 kohdassa tarkoitettua tilannetta ja sen mukaan työnantajan olisi korvattava kohdan mukaisesti toiseen työnteko-paikkaan siirretylle työntekijälle toimenpiteestä aiheutuvat kohtuulliset ja välttämättömät matka- ja majoituskustannukset. Mainitun 41 §:n 1 momentin 12 kohdan mukaan työnantaja voisi määrätä työntekijä yhteistoimintalain, yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain sekä henkilöstön yhteistoiminnasta kunnassa ja hyvinvointialueella annetun lain neuvotteluvuoroituksesta poiketen tilapäisesti toiseen työntekopaikkaan edellyttäen, että siirto ei aiheuta hänelle kohtuutonta haittaa. Lain 40 §:n mukaan säännös koskisi myös valtion, kuntien ja hyvinvointialueen virkamiehiä.

Momentissa tarkoitettu työnantaja voisi olla yksityinen tai julkinen. Siltä osin, kun kyse olisi valtion viranomaisesta tai laitoksesta, korvauksen hakemiseen ja suorittamiseen sovellettaisiin tämän lain 160 §:ssä säädettyä menettelyä.

Pykälän 2 momentti koskisi valtion viraston ja henkilöstön siirtämistä koskevaa 33 §:ää sekä satamahenkilöstön siirtämistä koskevaa 93 §:ää. Säännös vastaisi asiallisesti 1 momentin mukaista säännöstä. Koska korvauksen suorittaisi 2 momentissa mainittujen toimivaltuuksien osalta kuitenkin aina valtio, siitä säädettäisiin erikseen. Ehdotetun 33 §:n 1 momentin mukaan hallintotehtävien hoitamiseksi valtioneuvosto voisi poikkeusoloissa päättää alaisensa viraston, laitoksen tai valtion liikelaitoksen taikka niiden osan sekä henkilöstön siirtämisestä tilapäisesti toiselle paikkakunnalle. Tällöin henkilöstön virkapaikka voitaisiin siirtää toiselle paikkakunnalle, jos se on viraston tehtävien hoitamiseksi välttämätöntä.

Ehdotetun 93 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voisi 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa maanpuolustuksen tai yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömien tavaratoimitusten turvaamiseksi päätöksellään määrätä alusten lastaamisessa tai purkamisessa tarvittavan henkilöstön toimimaan tilapäisesti, mutta enintään kuukauden ajaksi kerrallaan, muussa satamassa kuin missä heidän vakituinen työpaikkansa on.

159 §. Korvaus työtapaturmasta ja ammattitaudista.

JHL: Pykälässä säädettäisiin valmiuslain nojalla määrättyssä työtehtävässä sattuneen tapaturman tai siinä saadun ammattitaudin korvaamisesta. Pykälä vastaisi sisällöltään voimassa olevan lain 129 §:ää, mutta säännöksen sanamuotoa ja korvausasian käsittelyä koskevia menettelysäännöksiä ehdotetaan tarkennettavaksi.

Pykälän 1 momentissa olisi aineellinen viittaussäännös, jonka mukaan tämän lain nojalla määrätyn työvelvollisuuden mukaisessa työtehtävässä sattuneesta tapaturmasta tai siinä saadusta ammattitaudista suoritettaisiin korvausta valtion varoista samojen perusteiden mukaan kuin työtapaturma- ja ammattitautilaissa (459/2015) säädetään työ- tai virkasuhteen työtapaturmasta ja ammattitaudista. Säännöksen soveltamisalaan kuuluisivat 46 §:ssä tarkoitettu yleinen työvelvollisuus, 44 §:ssä tarkoitettu sosiaali- ja terveydenhuollon työvelvollisuus sekä 45 §:ssä tarkoitettuväestönsuojelutehtävien suorittamisvelvollisuus.

Säännös ei koskisi ehdotetun 41 ja 42 §:n mukaista palvelussuhteen ehdoista poikkeamista, koska niiden osalta työtehtävät eivät suoranaisesti johdu valmiuslain toimivaltuudesta, vaan työntekijän työ- tai virkasuhteesta. Palvelussuhteen ehdoista poikettaessa sattunut työtapaturma tai sen yhteydessä aiheutunut ammattitauti korvataan työtapaturma- ja ammattitautilain mukaisesti ilman erillistä viittaustakin.

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:

Muutoksenhaku on turvattava kaikissa tapauksissa sellaisenaan kuin se on laissa taattu.

HE-luonnoksen yleisperustelut

Vaikutusten arviointia koskevat huomiot:

-

Säätämisyjärjestysperusteluja koskevat huomiot:

-

Muut HE-luonnoksen perusteluja koskevat huomiot:

-

Työryhmän mietintö

Uudistuksen tarpeellisuutta ja sen keskeisiä ratkaisuja koskevat yleiset kannanotot:

Näin mittavalle uudistukselle kuin työryhmän mietintö on, ei ole tarvetta. Valmiuslaista on hävinnyt punainen lanka eli se kuka tekee milläkin valtuuksilla milloin mitään, jotta yhteiskunnan olennaiset toiminnot saadaan ylläpidettyä.

Henkilöstöä ei voi johtaa valtioneuvosto vaan toimivaltaiset viranomaiset esihenkilöineen työntekijöiden osapuolet mukana sopimassa ja neuvottelemassa ehdoista.

Muut työryhmän mietintöä koskevat yleiset huomiot:

Huomioita esitykseen:

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:n painavana periaatteena valmiuslain uudistamisessa on, että poikkeusoloihin liittyvien toimivaltuuksien tulee olla viimesijaisia ja tarkkarajaisia. Työntekijöiden perusoikeuksien on suojattava kriisitilanteissa. Poikkeusolojen sääntelyn tulee rakentua kaikilla tasoilla selkeälle valtiosääntöoikeudelliselle perustalle. Työntekijöiden oikeuksiin voidaan puuttua vain ja ainoastaan silloin, kun tavallisen lainsäädännön keinot osoittautuvat riittämättömiksi. Kaikkiin rajoituksiin on kirjattava täsmällisesti rajoituksen sisällöllinen peruste, poikkeukset vallitsevaan lainsäädäntöön, rajoituksen kohde/kohteet ja poikkeussäännöksen aikamääre (alku-loppu).

Julkisten ja hyvinvointialojen ammattiliitto JHL pitää tärkeänä, että Covid 19 pandemian aikaiset poikkeusolot huomioiden, valmiuslain uudistamisella ei pyritä valtioneuvoston aseman vahvistamiseen, vaan turvataan toimivaltasuhteen sellaisina kuin ne perustuslaissa ovat. Samalla turvataan demokratiaan perustuva perustuslaillinen malli, jossa poikkeusolot hoidetaan tarkkarajaisesti ja harkiten käyttäen vahvimpia toimenpiteitä ainoastaan, kun tilanne niin aidosti vaatii. Eduskunnan asema on pidettävä vahvana.

Työntekijöiden oikeuksien tai valtion viranomaisten toimivallan kaventaminen ei voi olla uuden valmiuslain ensisijainen tarkoitus. Kriisitilanteissa on turvattava työ ja toimeentulo sekä

työturvallisuus. Valmiuslain ensisijainen tehtävä onkin varmistaa, että kaikki osapuolet noudattavat sopimuksia ja säännöksiä. Työntekijöiden oikeuksiin ja kansalaisten perusoikeuksiin voidaan puuttua vain, kun tavallinen lainsäädäntö ei mahdollista kriisitilanteen hallintaa. Tällainen tilanne tulee olla erittäin perusteltua vain silloin, kun tehdään rajauksia työntekijöiden, kansalaisten tai yritysten sekä erilaisten organisaatioiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Rajoitukset on perusteltava lainsäädännön kautta ja ne on oltava kestoaltaan ja sisällöltään selkeitä ja rajattuja eli niistä ei voi tulla pysyvää lainsäädäntöä. Ylipäänsä valmiuslain tarkoituksena on toimia poikkeusoloissa ja kriisitilanteissa viimesijaisena toimivaltuuden muuttamisen oikeuttajana. Ja silloin valmiuslaissa on määriteltävä tarkkaan toimivaltuudet poikkeusoloissa kunnioittaen perustuslakia ja sitovia ihmisoikeus- ja humanitaarisia sopimuksia.

Valmiuslakiesitys korostaa näkyvästi perusoikeuksien kaventamista ja toimivaltasuhteita valtioneuvoston hyväksi jättäen samalla päätöksenteko-, toimivalta- ja vastuukuvaukset epäselviksi. Siinä toki käsitellään eri lakien (puolustustilalaki, huoltovarmuuslaki, CER-laki, kyberturvallisuuslaki jne.) valtasuhdetta toisiinsa poikkeusoloissa. Epäselväksi suhde jää ja se huolestuttaa näinä hetkinä, kun puolustustilailailla haluttaisiin ohittaa valmiuslaki.

Työntekijöiden perusoikeuksia ja kansalaisoikeuksia on vaalittava. Kansakuntaa vakavasti uhkaavien poikkeusolojen käsitettä yritetään lakiesityksessä laajentaa. Toki edelleen kansakuntaa uhkaavat tilanteet saisivat sisältönsä perustuslain 23 §:stä, jossa sillä tarkoitetaan jokseenkin samaa kuin kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa käytetyllä ”yleisen hätätilan” käsitteellä. Lakiesityksessä mainitaan tilanteita, jotka voisi rinnastaa koskevan työtaisteluita tai mielenilmauksia. Kansakuntaa vakavasti uhkaavilla poikkeusoloilla on oltava selkeä rajaus. Tällaisia ei voi olla mm. työtaistelutoimet, mielenilmaukset tai ylipäänsä omien perusoikeuksien toteuttaminen.

Huolestuttavaa on, että valmiuslakimietinnön liitteistä löytyy Valtiovarainministeriön eriävä mielipide ja lausuma koskien mm. 1 Poikkeusolojen määritelmää ja toimivaltuuksien soveltamisalaa koskevat esityksiä: ” Valmiuslain soveltamiskynnystä tältä osin siten korotettaisiin ja rajattaisiin erityisesti väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin taikka välttämättömien maksu- ja arvopaperipalvelujen saatavuuteen liittyviin erityisen vakaviin kriiseihin, jotka uhkaavat kansakuntaa perustuslain 23 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Näin esimerkiksi tavanomaisena pidettävää vakavaakaan taloudellista laskukautta tai laajaakaan työtaistelutoimenpidettä ei voisi pitää perusteena valmiuslain soveltamiselle.” Tämä lausuma on erinomainen esimerkki siitä, miten perustuslain 23 §:ää halutaan poliittisesti laajentaa. Samalla työnantajille halutaan esityksessä antaa arkipäiväinen mahdollisuus soveltaa perustuslain 23 § poikkeustilan soveltamista. Kaikki vaikuttaa esityksessä olevan poikkeustilaa.

Valmiuslakiin tulisi kirjata erillinen velvollisuus neuvotella työ- ja virkaehtosopimukseen sekä työ- ja virkaehtolainsäädäntöön liittyvistä asioista osapuolien kesken. Osapuolina on mm. työntekijöiden työ- ja virkaehtosopimuksista neuvottelevat osapuolet sekä lainsäädäntöä valmistelevat osapuolet. JHL pitää tärkeänä, että valtionhallinnossa varmistetaan, että kunnissa ja kuntien konserneissa (ml. sidosyksiköt) on olemassa varautumiseen liittyvät suunnitelmat, joiden tekemiseen alansa ammattilaiset ovat osallistuneet (eli ruokapalvelujen osalta ruokapalveluammattilaiset). Lisäksi on tärkeää varmistaa, että varautumisen velvoitteita harjoitellaan työyksiköissä.

JHL pitää kuntien konserniohjeeseen liittyviä pykäläehdotuksia (47§) kannatettavana. Lakiehdotuksessa tulisi myös mainita hyvinvointialueen ja kunnan velvoitteet tehdä yhteistyötä varautumisessa. (kts. hyvinvointialueita koskeva järjestämislaki).

Koordinaatiossa tulisi kiinnittää huomioita siihen, että kunnilla ja hyvinvointialueilla on sidosyksiköitä, jotka toteuttavat ruokapalveluja. Ruokapalveluissa on sosiaalihuoltolain, varhaiskasvatuslain ja opetuslain velvoitteet, joiden perusteella ruokapalveluja tulee toteuttaa normaaliolojen ja häiriötilanteiden lisäksi poikkeusoloissa.

JHL:n toiminnassa käytyjen keskustelujen perusteella ruokapalveluja tuottavilla kuntien sidosyksiköillä on tiedossa kyseisen sidosyksikön velvoitteet ruokapalvelujen tuottamisesta normaaliolojen lisäksi häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Poikkeusoloista on kokemuksia lähivuosilta. Tietoisuutta velvollisuuksista on hyvä lisätä edelleen.

JHL huomioi jäsenten kanssa käytävissä keskusteluissa julkisen sektorin velvoitteet varautumisen edistämisessä. JHL on mielellään mukana jakamassa jatkossakin tietoja varautumisen velvoitteiden hoitumiseksi.

JHL:n näkemyksen mukaan on myös syytä tarkistaa yhtiölainsäädäntöä vastaamaan julkisen sektorin sidosyksiköillä olevaa varautumisvelvoitteita. Sidosyksiköiden asema poikkeaa markkinoilla toimivista yhtiöistä siten, että kilpailutettu palvelujen tuottaja voi lopettaa palvelujen tuottamisen. Julkinen sektori ei voi, eikä se voi väistää vastuutaan myöskään tilanteessa, jossa kilpailutetulta palvelujen tuottajalta ei saa enää esimerkiksi ruokapalveluja.

Vaikutusten arvioinneissa ei ole tietoja, millaiset esityksen vaikutukset ovat asukkaisiin ja henkilöstöön. Palvelujen turvaamisesta ja talousvaikutuksista on mainintoja.

Työryhmän mietinnöstä on unohdettu tyystin työ- ja virkaehtosopimusten neuvotteluosapuolien asema. Korona-aikana käytiin monia neuvotteluja työ- ja virkaehtosopimusten poikkeuksista. Henkilöstön siirrot toisiin tehtäviin olivat olennaisia, koska koronaan sairastuneiden sijaisia tarvittiin. Julkinen sektori on täynnä henkilökuntaa, jolla on moniosaamista.

Eläkkeiden ja muiden sosiaalietuuksien maksatusta ei voi lykätä 3 kk pidemmälle.

Niemi-Laine Päivi

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry - Päivi Niemi-Laine