

Asia: VN /5137/2022

Työryhmän lausuntopyyntö valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta sekä valmiuslain yleisistä kehittämistarpeista

Lausunnonantajan lausunto

Huomionne valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta

Valmiuslakityöryhmän muistiossa todetaan, että valmiuslain painopiste on sotilaallisissa kriiseissä ja se on osoittautunut puutteelliseksi esimerkiksi elinkeinoelämän ja kokoontumisen rajoittamisten osalta. Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry huomauttaa, että tämä on liian yksioikoinen johtopäätös voimassa olevasta valmiuslain soveltamisalasta. Valmiuslain säätämisessä on huomioitu myös mm. suuronnettomuuden ja laajalle levinneen tartuntataudin tilanteet sekä laajasti sellaiset uhat, jotka erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantavat yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia.

Valmiuslakityöryhmä esittää lainsäädännön kehittämistä siten, että valmiuslain yleinen varautumisvelvollisuus koskisi poikkeusolojen ohella lievempiin häiriötilanteisiin varautumista. SuPer ei muistiossa esitettyjen perusteluiden perusteella kannata esitystä ja kehottaa huomioimaan, että poikkeusolojen ulkopuolella varautumisvelvollisuuden tai muiden oikeuksien ja velvoitteiden osalta perusoikeuksia ei voida perustuslain 22 §:n mukaan rajoittaa.

Valmiuslakityöryhmä ei erittele sitä, minkä tyyppisiin häiriötilanteisiin poikkeusolojen ulkopuolista varautumissääntelyä olisi tarpeen laatia. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että häiriötilanteisiin varautumista koskeva sääntely puuttuessaan perusoikeuksiin edellyttää sääntelyltä tarkkarajaisuutta ja selkeyttä. Lisäksi perustuslakivaliokunta on lausunut, että yksin taloudelliset kriisit eivät täytä perustuslain 23 §:n määritelmää ja oikeuta sen mukaisiin perusoikeusrajauksiin, vaikka kyse olisi yhteiskunnan kannalta välttämättömistä toiminnoista (PeVL 6/2009 s. 3–4). Samat johtopäätökset on tehtävä taloudellisista perusteista myös lievempien häiriötilanteiden osalta.

SuPer suhtautuu varauksella edellä mainittuun esitykseen, eikä esitetyillä perusteilla kannata sitä. Poikkeusolojen sääntely on pidettävä selvänä ja tarkkarajaisena. Vastaavasti poikkeusolojen

ulkopuolisessa sääntelyssä on huomioitava perusoikeuksien toteutuminen täysimääräisenä. Poikkeusolojen ulkopuolinen valmistautuminen on mahdollista huoltovarmuussääntelyn perusteella, jota osaltaan voi tarkentaa, jos siihen katsotaan olevan aihetta poikkeusoloja lievempiin häiriötilanteisiin varautumisen osalta.

Mikäli varautumisvelvoitteen sääntelyä ryhdytään valmistelevaan poikkeusoloja lievempiin häiriötilanteisiin ja sääntely koskee sote-alaa, valmistelussa tulee jo varhaisessa vaiheessa kutsua mukaan sote-alan työntekijäjärjestöt, jotka edustavat niitä henkilöitä, joiden perusoikeuksia ollaan rajoittamassa.

Miten arvoisitte voimassa olevan valmiuslain kokonaisuutta ja toimivuutta? Mitä valmiuslaissa tulisi erityisesti kehittää?

Vuosien 2020 ja 2021 poikkeusolot toivat sote-alojen työpaikoilla esille useita eri epäkohtia nykyisessä valmiuslaissa. Valmiuslakia tulee kehittää siten, että nämä epäkohdat korjataan lakia muuttamalla.

Koronapandemia osoitti, että valmiuslain 3 §:n 1 momentin 5-kohdan epidemiatapauksen tilanteessa valmiuslain säännökset rajoittivat hoitohenkilöstön perusoikeuksia kohtuuttomalla tavalla. Tämä perusoikeuksien rajoittaminen kohdistui pääsääntöisesti naisiin, koska terveydenhuollon hoitohenkilöstöstä yli 90 prosenttia on naisia.

Vuosina 2020 ja 2021 poikkeusolojen toteaminen johti siihen, että osa terveydenhuollon työnantajista noudatti valmiuslakia virheellisesti ja vastoin sen tarkoitusta, kuten mm. Länsi-Suomen aluehallintoviraston tarkastuskertomus 11.6.2021 nro 2021/7990 asiassa Dnro LSAVI 3836/2021 osoittaa.

Työnantajat poikkesivat valmiuslain 93 §:ään vedoten työaikalain ylityötä koskevista säännöksistä, vuosilomalain vuosiloman antamista koskevista säännöksistä ja pidensivät valmiuslain 94 §:ään vedoten työntekijän irtisanomisaikoja valmiuslain säännöksiin vedoten, mutta soveltaen niitä väärällä tavalla.

Samassa yhteydessä tuli ilmi, että valmiuslain 93 § - 94 §:n säännökset työnantajan oikeuksien sisällöistä ovat sisällöltään epäselviä ja tulkinnanvaraisia. Niitä tulee tarkentaa.

Tässä yhteydessä tuli esille myös se, miten heikot oikeussuojakeinot valmiuslain perusteella annetun työnantajan ratkaisun kohteena olevalla työntekijällä oli. Korkein hallinto-oikeus antoi 13.9.2023 päätöksen 2612/2023 asiassa 97/2023, jossa se tulkitsi valmiuslain 130 §:n muutoksenhakusäännöstä siten, että kyseinen muutoksenhakusäännös ei soveltunut julkisoikeudellisen työnantajan hallintopäätöksellä antamaan ratkaisuun, jolla valmiuslain 93 §:n

perusteella on poikettu vuosilomalain säännöksistä. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun mukaan työntekijällä on käytössään valmiuslaissa säädetyn muutoksenhaun sijasta ainoastaan työlainsäädännön mukaiset yleiset valvonta- ja oikeussuojakeinot. Niitä ei ole säädetty silmällä pitäen valmiuslain säännöksiä.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun jälkeen on selvää, että työntekijällä on käytettävissään ainoastaan työsopimuslain 12 luvun 1 §:n mukainen vahingonkorvausvaade mahdollisena vaatimuksena valmiuslain 93 § - 94 §:n vastaisesta työnantajan menettelystä. Tämä ei ole riittävä oikeussuojakeino siihen nähden, että ylityön teettämistä, loman antamista ja irtisanomisoikeuden rajaamista työnantaja voi tehdä myös siten, että siitä ei aiheudu työntekijälle taloudellista vahinkoa. Valmiuslakia tulee muuttaa siten, että sen 93 § - 94 §:n soveltamisen tilanteessa työntekijällä on käytettävissään tehokas ja nopeutettu oikeussuojakeino selvityttää työnantajan häneen kohdistaman toimenpiteen laillisuus, vaikka tästä hänen oikeuksiensa loukkaamisesta ei olisi aiheutunut työsopimuslain 12 luvun 1 §:ssä säädettyä vahinkoa. Työntekijällä tulee olla oikeus hyvitykseen tilanteissa, joissa hänen perusoikeuksiaan on rajoitettu lainvastaisesti, vaikka rajoittamisesta ei ole aiheutunut konkreettista taloudellista vahinkoa.

Koronapandemian aikana voimassa olleissa poikkeusoloissa kävi ilmi, että valmiuslaissa ei ole riittäviä seuraamuksia työnantajalle, joka käyttää tietoisesti lain 93 §:n ja 94 §:n mukaisia oikeuksiaan säännösten vastaisesti. Tätä on syytä muuttaa säätämällä valmiuslakiin hyvityssäännös, jonka mukaan lain 93 §:n ja 94 §:n mukaisten oikeuksien väärinkäyttämistä seuraa velvollisuus suorittaa euromääräinen hyvitys työntekijälle.

Lisäksi valmiuslain 133 §:n 1 momentin 1 kohtaa tulee muuttaa siten, että lain 94 §:n rikkomisesta voi seurata lainkohdan valmiuslakirikkomusseuraamus työntekijän ohella sille työnantajan edustajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta asettaa työntekijälle 94 §:n mukaisen velvollisuuden vastoin 94 §:ssä säädettyjä velvollisuuden asettamisen edellytyksiä.

Näillä SuPerin ehdottamilla säännösmuutoksilla ei rajoiteta työnantajan oikeutta poikkeusoloissa käyttää säännösten mukaisia oikeuksia säännösten mukaisella tavalla. Säännökset ohjaavat työnantajaa poikkeusoloissa harkitsemaan lain 93 §:n ja 94 §:n mukaisia oikeuksia huolellisesti ja käyttämään niitä ainoastaan lain sallimalla tavalla.

Sote-alan työpaikoilla on viime vuosina pyritty vähentämään systemaattisesti henkilöstöresursseja. Tämä toiminta yhdistettynä sotealan haastavaan palkka- ja työolotilanteeseen on johtanut syvään työvoimapulaan kaikkialla Suomessa. SuPerin käsityksen mukaan vuosina 2020 ja 2021 valmiuslain 93 §:n ja 94 §:n mukaisia työnantajan toimivaltuuksia käytettiin joidenkin työnantajien toimesta säännösten vastaisesti johtuen tästä sinänsä poikkeusoloihin ja sen syihin liittymättömästä yleisestä työvoimapulasta ja sen aiheuttamasta henkilöstövajeesta.

Ei ole nähtävissä, että sote-alan työvoimapula olisi ratkeamassa lähivuosina. On erittäin todennäköistä, että tulevissakin poikkeusolutilanteissa osa työnantajista käyttäisi valmiuslain 93 § ja 94 § oikeuksia säännösten vastaisesti. Tämän johdosta SuPer vaatii tehokkaita oikeussuojakeinoja ja sanktioita lain noudattamisen varmistamiseksi.

Onko muita näkökulmia, joita edustamanne taho erityisesti toivoisi otettavan huomioon valmiuslain uudistamista koskevassa työssä?

Valmiuslain poikkeusolojen soveltamisesta on saatu käytännön kokemusta koronapandemian aikana vuosina 2020 ja 2021. Tuolloin valmiuslain soveltamisessa tuli ilmi hyvin vaihtelevia käytänteitä, jotka samalla läpivalaisivat voimassa olevan lain säätämiseen ja soveltamiseen liittyviä epäselvyyksiä ja epäkohtia. SuPer korostaa, että näitä sote-alalla kertyneitä kokemuksia ja siellä tehtyjä havaintoja valmiuslain soveltamisesta on syytä hyödyntää valmiuslain uudistamista koskevassa valmistelutyössä.

SuPer esittää, että valmiuslain uudistamisen jatkovalmistelun työryhmässä olisi edustus myös Sote-alan työnantaja- ja työntekijäliitoista.

Valmiuslain poikkeusolojen aikana tuli esiin työlainsäädännön oikeaa noudattamista valvovien viranomaisten heikko tuntemus tehtävistään ja vastuistaan. Länsi-Suomen aluehallintoviraston edustaja ilmaisi 3.6.2020 luottamusmiehelle, että viraston tehtävänä ei ole valvoa valmiuslain poikkeusolojen aikana työaikalain noudattamista. Tuon käsityksen eduskunnan apulaisoikeusasiamies korjasi kanteluasiassa antamassaan päätöksessä 18.3.2021 (EOAK/4355/2020) toteamalla, että aluehallintovirastolla on toimivalta valvoa vuosilomalaista, työaikalaista ja työsopimuslaista tehtyjä poikkeussäännöksiä myös valmiuslain poikkeusolojen aikana.

Valmiuslain uudistamisen yhteydessä on huolehdittava, että tällainen epätietoisuus ei toistu jatkossa, vaan lakia valvovat viranomaiset ja niiden edustajat tuntevat omat tehtävänsä ja velvoitteensa, mikä on oikeusvaltiossa kaiken laillisuusvalvonnan perusedellytys.

Halonen Aleks
Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry