

Asia: VN/5137/2022-OM-229

Ehdotus uudeksi valmiuslaiksi; työryhmän mietintö

1 luku. Yleiset säännökset

1 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

2 luku. Varautumisvelvollisuus

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

-

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

-

Muut 2 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

3. luku Poikkeusoloista ja lisätoimivaltuuksien käyttöönotosta päättäminen

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

11§

Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia kiinnittää huomiota siihen, että 11 §:ssä poikkeusolojen määrittely on muotoiltu varsin laajaksi ja osin tulkinnanvaraiseksi. Koska säännös toimii perustana poikkeuksellisten toimivaltuuksien käyttöönotolle, sen tulee täyttää perusoikeuksien rajoittamiselle asetetut täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Talentia pitää tärkeänä, että poikkeusolojen määrittely sidotaan selkeästi vain sellaisiin tilanteisiin, joissa perusoikeuksien rajoittaminen on välttämätöntä ja oikeasuhtaista.

Poikkeusolojen edellytysten muotoilu laaja-alaisiksi, kumulatiivisiksi ja osin ennakoiviksi on ongelmallista työntekijöiden kannalta, ottaen huomioon, että 41–43 §:ssä työnantajille annetaan huomattavan laaja toimivalta poiketa keskeisistä työoikeudellisista suojamekanismeista. Tämä yhdistelmä lisää riskiä siitä, että poikkeukselliset toimivaltuudet siirtyvät käytännössä osaksi

normaalia kriisinhallintaa, ilman että perusoikeusrajoituksille asetettu korkea kynnys tosiasiallisesti täyttyisi.

Sosiaalihuollon palveluiden kannalta Talentia pitää ehdotettua muutosta, jossa ilmaisu "välitön jälkitila" on korvattu ilmaisulla "jälkitila", lähtökohtaisesti kannatettavana ja perusteltuna. Muutos laajentaa ajallista tarkastelukulmaa ja mahdollistaa sen, että sääntelyssä tunnistetaan myös tilanteet, joissa tuen ja palvelujen tarve jatkuu pitkään varsinaisen häiriö- tai kriisitilanteen päättymisen jälkeen. Monien kriisien vaikutukset – kuten laajojen onnettomuuksien, väkivaltatilanteiden, epidemioiden tai muiden yhteiskunnallisten häiriöiden – näkyvät sosiaalipalveluissa viiveellä ja usein pitkäkestoisina. Erityisesti psykososiaalisen tuen tarve, lastensuojelun asiakkuudet, perheiden toimeentulo-ongelmat sekä mielenterveys- ja päihdepalvelujen kuormitus voivat jatkua kuukausia tai jopa vuosia varsinaisen tapahtuman jälkeen.

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

-

Lisätoimivaltuuksien käyttöönottonenettelyä (13-20 §) koskevat huomiot:

-

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

-

4 luku. Poikkeusolojen hallinnan ohjaus ja hallinnon erityisjärjestelyt

4 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

5 luku. Lisätoimivaltuuksien käyttöperiaatteet ja soveltamista koskevat yleiset säännökset

5 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

6 luku. Hallinnon järjestäminen ja valtion taloudenhoito

6 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

7 luku. Työvoiman saatavuuden turvaaminen

7 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Työvoiman saatavuuden turvaaminen laaja-alaisella työntekijöiden oikeuksien rajoittamisella

Lakiehdotuksen 40–43 § muodostavat poikkeusoloissa sovellettavan sääntelykokonaisuuden, joka mahdollistaa erittäin laaja-alaiset ja samanaikaiset poikkeukset työntekijöiden keskeisistä työ- ja palvelussuhteesta koskevista oikeuksista. Säännökset koskevat työaika, lepoa, vuosilomia, ylityön suostumuksellisuutta, sunnuntaityötä, yhteistoimintamenettelyjä sekä viime kädessä työntekijän oikeutta päättää työsuhteensa kestosta.

Kyse ei ole yksittäisten oikeuksien tilapäisestä rajoittamisesta, vaan työntekijän suojajärjestelmän rakenteellisesta heikentämisestä poikkeusoloihin vedoten. Sääntely siirtää poikkeuksellisen laajan harkintavallan työnantajille ja valtioneuvoston asetuksella määriteltävään täytäntöönpanoon ilman riittäviä aineellisia, menettelyllisiä tai ajallisia rajoja.

Työntekijälle keskeiset oikeudet jäävät alisteisiksi työnantajan yksipuoliselle päätöksenteolle tilanteessa, jossa työntekijän tosiasialliset mahdollisuudet vastustaa tai saattaa asia oikeudelliseen arviointiin ovat olemattomat. Lisäksi toteamme, että valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan tekemä selvitys koronakriisin vaikutuksista sukupuolten tasa-arvoon Suomessa (2022:46), osoitti, että koronapoikkeusoloissa sulkutoimet kohdistuivat naisvaltaisille aloille ja kriisi kuormitti erityisesti naisenemmistöisillä aloilla työskenteleviä, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetusalan työntekijöitä. Kouluja ja päiväkoteja koskevat rajoitustoimet koettelivat lapsiperheitä ja vaikutukset olivat hyvin sukupuolittuneita. Näitä vaikutuksia ei ole arvioitu riittävästi.

Ehdotetussa 40 §:ssä poikkeusten soveltamisala ulotetaan nimenomaisesti myös työ- ja virkaehtosopimusten määräyksiin. Tämä merkitsee sitä, että kollektiivisesti sovitut, työntekijälle lakia paremmat ehdot voidaan syrjäyttää hallinnollisella päätöksellä. Ratkaisu murentaa kollektiivisen sopimusjärjestelmän asemaa ja on ongelmallinen suhteessa ILO:n yleissopimuksiin nro 87 ja 98, joissa kollektiivinen neuvotteluoikeus ja sopimusvapaus on tunnustettu keskeisiksi työelämän perusperiaatteiksi. Erityisen huolestuttavaa on, että poikkeaminen on mahdollista myös tilanteissa, joissa kyse ei ole välittömästä henkeen tai terveyteen kohdistuvasta uhasta, vaan yleisemmin ”yhteiskunnan toimivuuden” turvaamisesta. Kollektiivisen sopimusjärjestelmän asema on varmistettava myös poikkeusoloissa.

Lakiehdotuksen 40 §:ää on muutettava siten, että työ- ja virkaehtosopimusten työntekijälle lakia paremmat määräykset säilyvät voimassa, ellei niiden syrjäyttäminen ole välttämätöntä hengen, terveyden tai yhteiskunnan perustoimintojen turvaamiseksi. Näin turvataan kollektiivisen järjestäytymisvapauden keskeinen sisältö siltä osin kuin sen rajoittaminen ei ole välttämätöntä.

Lakiehdotuksen 40 §:ää on muutettava ainakin niin, että säännöksestä huolimatta uuden valmiuslain aikana nimenomaan poikkeusoloja varten sovitut työ- ja virkaehtosopimuksen määräykset saavat etusijan valmiuslaissa säädettyihin työnantajan toimintaoikeuksiin nähden. Työ- ja virkaehtosopimusosapuolilla on edellytykset arvioida sopimus- ja ammattialakohtaisesti tavanomaisesta työ- ja virkasuhdesääntelystä poikkeamisen tarpeellisuus ja välttämättömyys omassa sopimustoiminnassaan, eikä kollektiivisen sopimusjärjestelmän sivuuttamiseen ole perustetta, kun sopimusosapuolet sopivat nimenomaan poikkeusoloja koskevista järjestelyistä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin yleisistä toimivaltuuksien soveltamista koskevista periaatteista. Myös poikkeusoloissa on lähtökohtaisesti huolehdittava työntekijän turvallisuudesta ja terveydestä työssä. Momentin mukaan pykälässä tarkoitetuilla toimenpiteillä ei saisi vaarantaa työntekijän terveyttä ja turvallisuutta työssä. Lisäksi säännöksiä sovellettaessa olisi huolehdittava, ettei työntekijän työaika ylityö mukaan lukien ole kohtuuton ja että työntekijälle varataan riittävä lepoaika vuorojen välissä tai mahdollisuus palautumiseen työajan aikana. Säännökset velvoittaisivat sekä asetuksenantajaa sen harkitessa asetuksella säädettäviä poikkeamisia että työnantajan toimintaa työnantajan soveltaessa asetusta.

Vaikka 2 momenttiin sisältyy viittaus välttämättömyyteen sekä työntekijän turvallisuuden ja terveyden huomioon ottamiseen, nämä edellytykset jäävät sääntelyssä avoimiksi ja vailla konkreettista oikeudellista sisältöä. Ilmaisut kuten ”kohtuuton työaika” ja ”riittävä lepo” eivät täytä perusoikeuksien rajoituksille asetettua täsmällisyyden ja ennakoitavuuden vaatimusta, eivätkä ne tarjoa työntekijälle tehokasta suojaa tilanteessa, jossa poikkeustoimivaltuuksia käytetään laajasti ja pitkäkestoisesti. Lain jatkovalmistelussa tulee työntekijöiden oikeuksien rajoitusten ja velvoitteiden asettamisen välttämättömyysvaatimuksen ja viimekätisyyden vaatimuksia täsmentää. Lakiin tulee lisätä nimenomainen säännös, jonka mukaan 41 §:ssä tarkoitettuja poikkeuksia voidaan soveltaa vain yksilöidysti, tilapäisesti ja viimeisenä keinona, kun kaikki muut työn järjestämiskeinot on tosiasiallisesti selvitetty ja todettu riittämättömiksi. Pelkkä toiminnan yleinen kuormittuneisuus ei saa oikeuttaa poikkeuksiin.

Pykälän 2 momentti ei tule olemaan riittävä turvaamaan työntekijöiden ja virkasuhteisten työterveyttä ja työturvallisuutta poikkeusoloissa. Momenttia ollaan säätämässä epärealistisesta lähtökohdasta, että kiireellisenä annettavaa asetusta annettaessa tällaisia näkökohtia tosiasiaassa edes kyettäisiin arvioimaan toimivaltaoikeuksista päätettäessä.

Nykyisessä valmiuslaissa palvelussuhteen ehtojen poikkeaminen on mahdollista rajatusti vain tietyissä poikkeusoloissa. Uudistuksessa esitetään, että palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen on mahdollista asetuksella missä tahansa poikkeusoloissa. Porrastusta (eli tietyt toimivaltuudet ennen muita) yritetään korostaa lakiesityksessä, mutta se ei lain kirjaimen mukaan tarkoita selkeää velvollisuutta ottaa ensin lievemmäksi arvioitu toimivaltuus konkreettisesti käyttöön, vaan tuolla ohjataan käyttöönottoasetuksen sisältöä. Perusteluista tämä ilmenee selvästi: ”Porrastuksella siten ainoastaan ohjattaisiin valtioneuvoston harkintaa, mutta se ei sisältäisi velvollisuutta niin sanotusti kokeilla ensin lievempää toimivaltuutta.” Tämä huomio koskee myös 40 §:n 2 momenttiin esitetyn huomioimista käyttöönottoasetuksessa, eli välttämättömyyden ja oikeasuhteisuuden arviointi työntekijän suojelun näkökulmasta asetusta annettaessa ei toteudu esitetyllä sääntelyllä edes sääntelyn tasolla soveltamiskäytännöstä puhumattakaan. Nyt työntekijän suojelu jäisi työpaikoilla vain sen varaan, mitä käyttöönottoasetuksessa lausutaan poikkeamismahdollisuuksien soveltamisen järjestyksestä, josta ei siis ollut velvoitetta rajoittaa sitä asetuksella vähimmäismäärään. Tähän nähden perusteluissa ylikorostetaan perusteettomasti välttämättömyyttä ja oikeasuhteisuutta ja muiden keinojen välttämättömyyttä, kun sääntelyn lähtökohtana on, että ne voidaan sivuuttaa asetusta annettaessa kovin helposti ja vailla mitään todellista etu- tai jälkikäteiskontrollia.

On epärealistista olettaa, että kun poikkeusoloissa asetuksella työnantajalle on jo annettu oikeudet poiketa työsuojelunormista tietyiltä nimenomaisilta osin, työnantajat oikeutta soveltaessaan harkitsivat toimioikeutensa käyttämistä tapauskohtaisesti työntekijän lähtökohdat ja suojelutarve huomioiden. Tätä epärealistisuutta yhä kasvattaa se, että kyse on poikkeusoloista eikä työnantajille koidu valmiuslain mukaan mitään tehokkaita seuraamuksia toimioikeuksiensa väärin käyttämisestä.

Sääntelykokonaisuutta rasittaa lisäksi olennainen valvonnan ja seuraamusten puute. Työnantajille ei aseteta velvollisuutta dokumentoida poikkeustoimivaltuuksien käyttöä, arvioida niiden välttämättömyyttä tai raportoida niiden kestosta ja laajuudesta toimivaltaisille viranomaisille. Vielä vakavampaa on, ettei sääntely sisällä seuraamuksia tilanteisiin, joissa toimivaltuuksia käytetään vastoin lain edellytyksiä tai selvästi ylimitoitettusti. Tämä luo rakenteellisen riskin työntekijöiden oikeuksien järjestelmälliselle kaventamiselle ilman tehokasta oikeussuojaa.

Kokonaisuutena arvioiden 40–43 §:t muodostavat järjestelmän, jossa työntekijöiden oikeuksia rajoitetaan laajasti, samanaikaisesti ja pitkälti työnantajan ja asetustasoisen sääntelyn varaan nojautuen. Tällainen kehityssuunta on vaikeasti sovitettavissa yhteen Suomen kansainvälisten työelämävelvoitteiden, erityisesti ILO:n yleissopimusten sekä perustuslain 23 §:ssä asetettujen välttämättömyyden, oikeasuhtaisuuden ja täsmällisyyden vaatimusten kanssa.

Valmiuslakiin tulisi lisätä työnantajalle velvollisuus tehdä kirjallinen ilmoitus työsuojelu- ja työvoimaviranomaiselle, mikäli se poikkeaa palvelussuhteen ehdoista 41-43 §:ssä säädetyllä tavalla. Ilmoituksessa olisi kuvattava poikkeamisen syy perusteluineen, laajuus sekä arvioitu todennäköinen kesto. Lisäksi sääntelyyn on lisättävä tehokkaat seuraamukset tilanteisiin, joissa työnantaja ylittää toimivaltuutensa tai käyttää niitä vastoin lain edellytyksiä. Ilman seuraamusjärjestelmää poikkeustoimivaltuudet jäävät tosiasiallisesti vailla oikeudellista kontrollia.

41 § Palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen

Päähuomiot pykäläesityksestä

Esitetyssä pykälässä on laaja listaus koskien palvelussuhteen ehtoja, joista voitaisiin poiketa poikkeusoloissa käyttöönotto- ja soveltamisasetuksen myötä. Perusteluiden mukaan soveltamisasetuksella määriteltäisiin rajat, mutta itse pykälän osalta voimassa olevasta valmiuslaista poiketen pykälässä ei enää eroteltaisi toimivaltuuden soveltamista poikkeusoloperusteittain, vaan pykälä olisi kokonaisuudessaan sovellettavissa kaikissa poikkeusoloissa. Samaan työntekijään voitaisiin kohdistaa useita palvelussuhteen ehdoista poikkeamisia, jopa kaikki 12-kohtaisesta listasta. Sääntelyssä tulisi korostaa tarkastelua yksilön kannalta.

Talentia vastustaa esitettyjä muutoksia ja painottaa, että koronapandemian aikaan palkansaaajakeskusjärjestöt osoittivat kykynsä sopia nopeasti tarvittavista muutoksista. Tällöin myös huomiointiin tasapaino, jolla palkansaaajien joustavuus huomioitiin esimerkiksi työttömyyspäivärahan karenssin poistona. Nyt esitettävä kokonaisuus on huomattavan epätasapainoinen, koska

työntekijöiden ja työttömien asemaa on heikennetty merkittäväällä tavalla jo normaalioloja koskien ja sitä heikennettäisiin edelleen valmiuslain soveltamistilanteessa.

Itse laista ja perusteluista puuttuu sen painottaminen, että normaaliajan lainsäädännön tarjoamat keinot ovat ehdottoman ensisijaisia. Palvelussuhdelainsäädäntö ja työ- ja virkaehtosopimukset mahdollistavat useita työnantajan tilanteet huomioivia joustoja ja virkasuhteissa olevien kohdalla työaika- ja vuosilomalaki mahdollistavat jo nyt erilaisia välttämättömyyskeinoja. Koska valmiuslain myötä puututaan erittäin perustavanlaatuisiin oikeuksiin palvelussuhteissa, tulee sen mahdollistamiin keinoihin turvautua vasta, kun se on aivan välttämätöntä.

Perusteluissa on todettu poikkeustoimivaltuuksien käyttöönoton mahdollisuuksista seuraavasti: ”Esimerkiksi terveydenhoitoalalla voi olla asianmukaista ryhtyä poikkeamisiin jo ennen kuin palvelu on tosiasiallisesti häiriintynyt. Esimerkiksi vakavan terveydenhuoltoalaan kohdistuvan poikkeustilanteen aikana voi toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi olla tarpeen, että poikkeussääntelyä sovelletaan jo siinä vaiheessa, kun olemassa on selvä uhka palvelutason vakavalle heikentymiselle.” Talentian näkemyksen mukaan ”selvä uhka” ei aseta rimaa riittävän korkealle, vaan uhan tulee olla vakava ja konkreettinen.

Perustelut painottavat poikkeamisen edellytyksiä arvioitaessa pelkästään työnantajaan, tilanteeseen ja työhön liittyviä seikkoja. Luonnollisesti näillä on keskeinen merkitys, mutta näiden lisäksi huomiota tulee antaa myös poikkeusten kohteeksi joutuvan työntekijän henkilökohtaiselle tilanteelle. Hänellä voi olla esimerkiksi terveydellisiä rajoitteita yötyön tekemiselle tai siirtymiselle toisiin tehtäviin. Yhtä lailla olennaista on esimerkiksi perhevelvollisuudet omiin alaikäisiin ja/tai sairaisiin lapsiin, omiin vanhempiinsa tai muihin henkilöihin, joista hän on vastuussa. On aivan selvää, että nämä on otettava vastaavalla tavalla huomioon sovellettaessa poikkeusmääräyksiä työntekijään.

Huomiot ja esitykset kohdista 1-12

Pykäläehdotuksen kohdissa 1-3 annetaan työnantajalle oikeudet poiketa vuosilomalaissa tarkoitetun loman tai vapaan antamisajankohtaa ja ajankohdan ilmoittamista koskevista edellytyksistä, siirtää jo ilmoitetun loman/vapaan ajankohtaa ja keskeyttää jo aloitettu loma/vapaa. Talentia vastustaa esitystä. Esitys sisältää merkittäviä laajennuksia suhteessa nykyiseen valmiuslakiin, jossa säädetään vain vuosiloman antamista koskevista säännöksistä poikkeamisesta. Vuosilomalain takaamista oikeuksista poikettaessa on jo pykälätekstissä ja vähintäänkin perusteluissa korostetusti huomioitava vuosilomalan ja muiden vuosilomalaissa säädettyjen vapaiden yhteys työntekijän suojeluun, lepoaikaluonne sekä suoja niin kansallisella kuin EU-oikeuden tasolla osana lepoaikasäännöksiä.

Pykäläesityksen kohdissa 4-9 säädetään merkittävistä ja nykyisiä huomattavasti laajemmista oikeuksista poiketa työaikalaista. Talentia vastustaa näitä laajennuksia. Työnantajan velvoitteista todetaan ainoastaan 40 §:n 2 momentissa, että poikkeuksia voidaan soveltaa vain siltä osin, kun tehtävien hoitamista ei voida järjestää muilla keinoin eikä niillä saa vaarantaa työntekijän

turvallisuutta ja terveyttä työssä, ja että on huolehdittava siitä, ettei työntekijän työaika ylitä mukaan lukien ole kohtuuton ja että työntekijälle varataan riittävä lepoaika vuorojen välissä tai mahdollisuus palautumiseen työajan aikana.

Lisä- ja ylityön teettämisestä ilman suostumusta säädetään kohdassa 4. Työntekijän mahdollisuus ylipäättään jäädä ylityöhön esimerkiksi pakottavien perhehuoltovelvoitteiden vuoksi tulee huomioida säännöksessä. Kyse on työntekijän oikeuden lisäksi hänestä riippuvaisten läheisten (alaikäiset, omaishoidettavat ym.) perusoikeuksien toteutumisesta.

Kohdassa 5 säädetään lepoajoista poikkeamisesta. Kun lainsäätäjä on normaalioloissa katsonut työntekijän terveyden ja turvallisuuden edellyttävän, että vuorokausilevon on oltava minimissään viisi tuntia (TAL 25 § 3 mom.) ja että korvaava lepoaika on annettava lähtökohtaisesti heti seuraavan vuorokausilevon yhteydessä (TAL 25 § 4 mom.), niin ei voida pitää hyväksyttävänä sääntelyä, jossa näistä suojarajoista poikettaisiin esitetyllä tavalla edes poikkeusoloissa. Esityksen perusteluiden viittauksessa aloihin, joilla jo nyt tehdään poikkeusluvalla esim. 24 tunnin vuoroja aika-ajoin tehtävänä työnä, jolloin lepoa mahdollistetaan myös työtehtävien välissä, on jätetty mainitsematta, että tällöin yhtä 24 tunnin vuoroa seuraa 72 tuntia vapaata, jolla kompensoidaan menetettyä vuorokausilepoa ja turvataan terveyden kannalta riittävä palautuminen. Ylipäättään menetetyt vuorokausilevon korvaamista ei esityksessä käsitellä.

Kohdassa 6 säädetään yötyötä koskevista työaikalain säännöksistä poikkeamisesta. Esityksessä tulisi arvioida poikkeusten suhdetta raskaussuojeludirektiiviin.

Kohdassa 8 säädetään varallaoloon määräämisestä. Varallaolo ei ole työntekijälle velvoitteesta vapaata vapaa-aikaa, joka täyttäisi lepoajalta edellytetyt vaatimukset, eikä työntekijä voi varallaolon aikana toimia vapaasti, vaan hän on sidottu työhönsä työntekeämisvalmiuden kautta. Näin ollen toimivaltuuksien laajentaminen varallaoloon ei ole perusteltua, etenkin huomioiden se, miten paljon työnantajalla on saman pykäläesityksen muiden kohtien perusteella oikeutta määrätä työntekijöiden työajasta saman työvoimatarpeen täyttämiseksi. Tähän nähden toimivaltuuksien laajentaminen myös varallaoloon on liiallista ja perusteetonta.

Pykäläehdotuksen mukaan työntekijälle maksetaan varallaolosta joko sopimuksen tai työehtosopimuksen mukainen varallaolokorvaus taikka sellaisen puuttuessa 50 prosenttia säännöllisen työajan palkasta. Ehdotus on ongelmallinen, koska sopimusten sekä työ- ja virkaehtosopimusten varallaolo perustuu työntekijän antamaan suostumukseen ja myös korvausta koskevat määräykset on tarkoitettu suostumuksella tapahtuvaan varallaoloon. Jos varallaolon suostumuksesta poikkeamisesta säädetään, tulee pykälä muuttaa muotoon ”työntekijälle maksetaan varallaolosta vähintään 50 % säännöllisen työajan palkasta, ellei työ- tai virkaehtosopimus, työsopimus tai jokin muu syy oikeuta korkeampaan korvauksen määrään”.

Pykäläehdotuksessa työnantajille annetaan mahdollisuus poiketa keskeisistä työaikalainsäädännön ja vuosilomalainsäädännön suojamekanismeista, mukaan lukien ylityön teettäminen ilman työntekijän suostumusta, vuorokausi- ja viikkolevon rajoittaminen, enimmäistyöajan ylittäminen sekä jo myönnettyjen lomien siirtäminen ja keskeyttäminen. Nämä oikeudet liittyvät suoraan työntekijän terveyteen, palautumiseen ja yksityis- ja perhe-elämän suojaan. ILO:n työaikaa ja lepoa koskeissa yleissopimuksissa (mm. nro 1, 14 ja 132) on korostettu, että tällaisista vähimmäistakeista poikkeaminen edellyttää tarkkarajaista sääntelyä ja tehokasta valvontaa, joita ehdotettu sääntely ei riittävästi sisällä. Jatkovalmistelussa lakiin tulee kirjata aineelliset enimmäisrajat työajalle ja levolle siten, että työaikaa, ylityötä, lepoa ja varallaoloa koskeviin poikkeuksiin säädetään sitovat enimmäisrajat, joita ei voida ylittää edes poikkeusoloissa. Ilmaisut kuten ”kohtuuton” ja ”riittävä lepo” on korvattava konkreettisilla vähimmäis- ja enimmäistasoilla.

Edellä kuvatut ja vastaavat asiat eivät voi jäädä yksittäisen työnantajan päätettäväksi, vaan niistä on määrättävä täsmällisesti asetuksella. Asetuksessa on myös säädettävä siitä, miten työnantajan ylityön kohdentamistoimilla tai työntekijän rajatuilla oikeudella kieltäytyä ylityöstä järjestyvät tilanteet, joissa työntekijää pakottavasti koskevat muut velvoitteet (kuten alaikäisen lapsen hoitovastuu) eivät mahdollista esim. ylityön tekemistä rikkomatta jotain tällaista muuta velvoitetta, jota työntekijä ei kykene järjestämään toisin.

Esitetyt kohdat 10-12 ovat kokonaan uusia voimassa olevaan lakiin nähden. Perusteluissa ei avata, miksi myös nämä laajennukset katsotaan välttämättömiksi. Talentia vastustaa näitä laajennuksia.

Kohdassa 10 on lavennettu siirto-oikeus myös muihin työ- ja virkaehtosopimusten mukaan ansaittuihin vapaisiin kuin vuosilomaan. Tämä kirjaus ei täytä tarkkarajaisuusvaatimusta ja se tulisi poistaa. Toissijaisesti pykälässä tulisi tarkentaa, mitä vapaita pykälä tarkalleen koskee.

Kohdissa 11-12 on annettu mahdollisuus poiketa työnantajan direktio-oikeuden rajoista ja annettu työnantajalle mahdollisuus määrätä työntekijä eri työtehtävään ja työpaikkaan kuin mistä on sovittu.

Esityksen 11 kohdan mukaan työntekijä voidaan määrätä tilapäisesti toiseen työtehtävään, johon hänellä on riittävä osaaminen. Esityksessä ei kuitenkaan oteta kantaa vastuukysymyksiin. Jos työnantaja määrää työntekijän tehtävään, joka ylittää työnantajan direktio-oikeuden rajat, on työnantajan vastattava mahdollisista virheistä ja vahingoista, joiden syy on riittämättömässä osaamisessa. Tätä seikkaa tulee avata vähintäänkin perusteluissa, mutta ensisijaisesti jo lakitekstissä. Lakiesityksessä mainitaan, että palkka ei saa laskea tällaisessa tilanteessa. Pykälässä tulisi myös mainita, että mikäli tehtävä on aiempaa vaativampi, tulee siitä maksaa tehtävän edellyttämää, korkeampaa palkkaa.

12 kohdan mukaan työntekijä voidaan määrätä tilapäisesti toiseen työntekopaikkaan edellyttäen, että siirto ei aiheuta hänelle kohtuutonta haittaa. Kohtuutonta haittaa on tulkittava laveasti ja tämä

tulee mainita perusteluissa Työntekijöiden elämäntilanteet voivat olla hyvin moninaisia erilaisine velvoitteineen. Toisille jo pidennys työmatkaan voi tehdä tilanteesta kestävämmän esim. päiväkotikäisten lasten huoltajana. Tulee myös huomioida, että virkasuhteisten kohdalla direktio rajat ja usein työnantajan kokokin voi poiketa merkittävästikin yksityisestä sektorista. Virkasuhteisten tasapuolinen kohtelu suhteessa työsuhteisiin valmiuslain poikkeustilanteissa tulee huomioida.

11 ja 12 kohdan määräykset voidaan esityksen mukaan tehdä yhteistoimintalain, yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain sekä henkilöstön yhteistoiminnasta kunnassa ja hyvinvointialueella annetun lain neuvotteluvelvoitteista poiketen. Yhteistoimintalainsäädännöstä poikkeaminen merkitsee olennaista heikennystä työntekijöiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin tilanteissa, joissa työnantajan päätöksillä on poikkeuksellisen laajoja ja välittömiä vaikutuksia henkilöstön asemaan. Yhteistoiminnan rajoittaminen poikkeusoloissa ei kuitenkaan poista tarvetta avoimuudelle, tiedonannolle ja työntekijöiden kuulemiselle, vaan päinvastoin korostaa näiden merkitystä juuri tilanteissa, joissa työntekijöiden oikeuksiin puututaan tavanomaista laajemmin. Ilman nimenomaista velvollisuutta jälkikäteiseen yhteistoimintaan ja kattavaan tiedonantoon on ilmeinen riski siitä, että poikkeukselliseksi tarkoitetut menettelyt vakiintuvat osaksi työnantajan normaalia toimivaltaa ja että työntekijät ja heidän edustajansa suljetaan kokonaan päätöksenteon ja sen vaikutusten arvioinnin ulkopuolelle. Mikäli lakiin sisällytetään mahdollisuus poiketa yhteistoimintalainsäädännön neuvotteluvelvoitteista 11 ja 12 kohdan tilanteissa, on lakiin lisättävä velvollisuus jälkikäteiseen yhteistoimintaan ja tiedonantoon, kun poikkeuksia on käytetty, sekä henkilöstön edustajien osallistumiseen poikkeusten arviointiin.

43 § Irtisanomisajan pidentäminen

Pykälässä säädettäisiin irtisanomisajan pidentämisestä. Nykyisessä valmiuslaissa on mahdollisuus rajoittaa myös työnantajan irtisanomisoikeutta, mutta nyt esitetty pykälä koskisi vain työnantajan oikeutta ennakolta pidentää työntekijän irtisanomisaikaa. Tämä on selvä epätasapaino esityksessä ja työnantajan irtisanomisoikeutta on myös voitava rajoittaa. Huomioiden esitetyn 7 luvun ja myös 8 luvun kokonaisuus sekä niiden luomat huomattavat keinot velvoittaa työntekijöitä normaalia laajempaan työskentelyyn, on selvää, että työnantajalla ei voi samanaikaisesti olla oikeutta irtisanoa tuotannollis-taloudellisilla syillä työntekijöitä. Pykälään on lisättävä työnantajaa koskeva irtisanomisoikeuden rajoitus.

Voimassa olevan valmiuslain irtisanomisoikeutta koskeva pykälä (94 §) ja siihen liittyneet asetukset korona-ajalta toivat esiin lukuisia ongelmia työntekijöiden palvelussuhteissa. Nyt ehdotettu pykälä on silti vielä nykyistäkin pykälää ongelmallisempi.

Työnantajan oikeus pidentää työntekijän irtisanomisaikaa enintään kuudella kuukaudella merkitsee vakavaa puuttumista työntekijän liikkumisvapauteen ja oikeuteen päättää omasta työurastaan. Käytännössä säännös voi johtaa tilanteisiin, joissa työntekijä sidotaan vastoin tahtoaan jatkamaan työsuhdetta huomattavan pitkän ajan, vaikka työntekijällä olisi perusteltu tarve tai halu siirtyä muuhun työhön. Tällainen pidennys merkitsee työntekijälle elämässään valittavina olevien muiden mahdollisuuksien sulkeutumista tilapäisesti tai pysyvästi. Työntekijä voi esimerkiksi menettää

työmahdollisuuksista, jotka eivät enää toistu. Tämä asettaa työntekijän aseman epätasapainoon suhteessa työnantajaan ja on ongelmallinen myös suhteessa ILO:n yleissopimuksen nro 158 peruseriaatteisiin, joiden mukaan työsuhteen päättämistä koskevien järjestelyjen tulee olla oikeudenmukaisia ja ennakoitavia molemmille osapuolille.

Jos irtisanomisaikojen pidennykset poikkeusoloissa säännökseen kirjatuilla yleisen edun perusteilla katsotaan ylipäättään mahdolliseksi, on lainsäätäjän samalla huomioitava, miten suuria vahingon mahdollisuuksia tällaisten oikeuksien oikein tai väärin käyttämiseen liittyy rajoitteiden alaisen kansalaisen kannalta myös huomioiden muuttuvat elämäntilanteet ja niihin reagoiminen (kuten oman lapsen tai vanhemman huoltovelvollisuuden tai muun seikan myötä välttämätön muutto toiselle paikkakunnalle). On korostetun tärkeää, että irtisanomisajan pidentämistä käytetään vain välttämättömissä tilanteissa ja viimesijaisena keinona, ja laissa on taattava tällaisen rajoitteen kohdanneen työntekijän tehokkaat oikeussuojakeinot tilanteisiin, joissa hän katsoo hänen irtisanomisoikeuttaan rajoitetun perusteettomasti.

Voimassa olevassa valmiuslaissa irtisanomisaika on pidennyksen jälkeenkin enintään kuusi kuukautta. Nyt esitetään työnantajalle oikeutta ennakolta pidentää työntekijän irtisanomisaikaa enintään kuudella kuukaudella. Käytännössä on siis mahdollista, että henkilö on työsuhteessaan sopinut irtisanomisajakseen esimerkiksi kuusi kuukautta, jolloin tämän pidennyksen myötä irtisanomisaika olisi jo vuosi. Tällainen pidennys on täysin kohtuuton työntekijälle, koska jo nykyisen valmiuslain mahdollistama enintään kuukauden irtisanomisaika on huomattavan pitkä.

Ehdotuksen mukaan kyse on ennakollisesta ilmoituksesta irtisanomisajan pidentämiselle. Sitä puoltaa työntekijän mahdollisuus tietää ennakolta muuttunut irtisanomisaikansa, jolloin hän pystyy myös ilmoittamaan siitä ajoissa mahdolliselle uudelle työnantajalle. Lain perusteluissa on syytä täsmentää, että jos työntekijä on jo irtisanoutunut ennen hänelle toimitettua tietoa pidennyksestä, ei työnantajalla ole enää oikeutta pidentää irtisanomisaikaa.

Kuitenkin ongelmallista on se koronapandemian aikana nähty ilmiö, että irtisanomisajan pidennys tehtiin aivan liian laajalle joukolle ilman todellista syytä. Jotkut työnantajat esimerkiksi asettivat maksimimääräiset irtisanomisajan pidennykset isoihinkin yksiköihin, joissa ei lainkaan hoidettu koronapotilaita. Näin ollen velvoite rajata irtisanomisoikeuden pidennys tarkasti ja perustellusti nimenomaisille työntekijöille/työntekijäryhmille on ehdottoman välttämätön.

Valmiuslain tulee myös ohjata siihen, että työnantajan tulee tarkastella tarvetta poikkeuksille työläinsäädännöstä säännöllisesti, vaikka esimerkiksi asetus olisi voimassa kolme kuukautta. Työnantajien velvollisuutta tarkastella juuri kyseisen työpaikan tilannetta tulee korostaa.

41 §:n mukaisten poikkeuksien ja 43 §:n mukaisen oikeuden käyttäjätahot

41 § ja 43 §:n lopussa on lueteltu 17-kohtainen lista tahoista, jotka voivat käyttää 41 §:n mukaisia poikkeuksia sekä 43 §:n mukaista irtisanomisoikeuden pidennystä käyttää. Useassa kohtaa on määritelty nimenomainen työnantajataho, mutta esimerkiksi kohta 6 koskee koko sosiaali- ja terveystalvaelutoimialaa ilman tarkempaa rajausta. Tämä ei ole riittävän tarkkarajaista sääntelyä. Pykälästä on käytävä ilmi, mitä tuolla toimialalla tässä asiayhteydessä tarkoitetaan, ja miten se rajataan.

Lista mahdollistaa 41 §:n mukaisten poikkeusten ja 43 §:n mukaisen oikeuden käyttämisen viranomaisten lisäksi yksityisissä yhtiöissä. Kun toimivaltuuksia käyttää yksityinen työnantaja, korostuu entisestään riski toimivaltuuksien väärinkäytöksestä. Työntekijän asema on erityisen heikko, kun tähän yhdistetään vielä käytännössä olemattomat sanktiot väärinkäytösten osalta sekä oikea-aikaisten oikeussuojakeinojen puute.

8 luku. Työvelvollisuus

8 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

44 §

Sosiaali ja terveydenhuollon erityinen työvelvollisuus (44 §) kytkeytyy erityisesti suuronnettomuuksiin, pandemioihin ja yhteiskunnan toimivuuden vakaviin häiriöihin. Väestönsuojelutehtävien velvollisuus (45 §) ulottuu aseellisista hyökkäyksistä toimivuushäiriöihin, ja yleinen työvelvollisuus (46 §) on varattu kaikkein vakavimpiin turvallisuuspoliittisiin tilanteisiin.

Talentia kiinnittää huomiota siihen, että 44 §:ssä käytetty keskeinen käsite "sosiaali- ja terveydenhuollon ala" jää esityksessä määrittelemättä tarkkarajaisesti. Koska säännös koskee erityistä työvelvollisuutta ja siten merkitsee merkittävää puuttumista yksilön asemaan, soveltamisalan tulee olla täsmällisesti ja ennakoitavasti rajattu.

Esityksestä ei käy selvästi ilmi, mitä kaikkea työskentely sosiaali- ja terveydenhuollon alalla kattaa. Epäselväksi jää esimerkiksi se, katsotaanko sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvaksi työskentely hyvinvointialueen hallinnollisissa tai strategisissa tehtävissä taikka sosiaali- ja terveysalan järjestöissä. Myös yksityisellä sektorilla toimivien asema jää tulkinnanvaraiseksi.

Talentia katsoo, että erityisen työvelvollisuuden kohdentumisen tulee perustua selkeästi määriteltyihin ja objektiivisesti arvioitaviin kriteereihin. Perusoikeuksiin puuttuvan sääntelyn osalta täsmällisyys ja tarkkarajaisuus ovat keskeisiä oikeusvarmuuden ja yhdenvertaisuuden turvaamiseksi.

Talentia pitää hyvänä, että pykälän 1 momentissa todetaan tämän pykälän mukaisten velvoitteiden olevan viimesijaisia suhteessa 7 luvun mukaisten oikeuksien käyttöön, mutta tuon viimesijaisuuden pitäisi nyt esitettyä voimakkaammin ohjata 44 §:n mukaisten oikeuksien käyttöä, ja työvoimaviranomaisella pitää olla tosiasialliset mahdollisuudet saada selvyys 7 luvun mukaisten oikeuksien käyttämisestä, jotta tuo viimesijaisuus toteutuu. Tämä viimesijaisuuden toteutuminen 44 §:n soveltamisessa edellyttää, että sote-alan työnantajille säädetään kaikista 7 luvun mukaisista oikeuksista ilmoitusvelvollisuus työvoimaviranomaiselle.

Perusteluissa todetaan, että ehdotettu pykälä "vastaisi perusteiltaan" voimassa olevan lain 95 §:n 2 momenttia. Toimivaltuuden soveltamisalaa ehdotetaan kuitenkin laajennettavaksi terveydenhuollon lisäksi myös sosiaalihuoltoon ja sovellettavaksi laajemmin poikkeusoloissa. Samalla toimivaltuutta "täsmennettäisiin" sisällöllisesti. Nämä perustelulausumat eivät anna oikeaa kuvaa esitetyn muutoksen laajuudesta ja oikeasta sisällöstä.

Nykyisen valmiuslain 95 § 2 mukainen velvollisuus tulee sovellettavaksi vain osassa poikkeusoloista. Nyt esitetty muutos laajentaisi tämän sote-ammattihenkilöstön veloitteen erityisen vakavan suuronnettomuuden ja sen jälkitilan, levinneen vakavan tartuntataudin ja yhteiskunnan toiminnoille muun vaaran aiheuttavan uhan (valmiuslain 3 § 6 kohta) lisäksi mm. Suomeen kohdistuvaan aseelliseen hyökkäyksen uhkaan, hyökkäykseen ja sen jälkitilaan. Kyse on merkittävästä muutoksesta nykytilaan nähden.

Erittäin suuri muutos on myös siinä, keitä velvollisuus koskisi. Nykyisen lain 95 § 2 momentin mukaan velvollisuus on 18-68 –vuotiaalla "terveydenhuollon alalla työskentelevällä." Nyt uuteen lakiin esitetyn 44 §:n mukaan velvoite laajenisi sosiaalihuollon ammattilaisiin mutta myös muihin kuin sote-alalla työskenteleviin, koska muutos koskisi myös alalta viiden vuoden sisällä poistuneita työntekijöitä ja virkasuhteisia. Kyse ei ole perusteluissa vähättelevästi ilmaistusta täsmennyksestä, vaan merkittävästä laajennuksesta alalta jo poistuneiden henkilöpiiriin. Talentia vastustaa laajennusta, jossa toiselle ammattialalle siirtynyt työntekijä veloitetaan sote-alan tehtäviin vastoin tahtoaan, eikä tätä veloitetta ole arvioitu myöskään suhteessa näiden henkilöiden työnantajien työvoimatarpeiden kannalta.

Esityksessä jää epäselväksi, mihin perustuisi Suomen valtion oikeus määrätä muun maan kuin Suomen kansalaisia, joilla on kotikunta Suomessa, vastoin tahtoaan työskentelyyn sote-alalla poikkeusoloissa.

Nykyisen valmiuslain 95 §:n 2 momentin määräys voi koskea terveydenhuollon ammattilaista vain enintään kahtena kaksi viikkoa kestävästä työveloitteena, eli nykyisen lain mukainen enimmäiskesto veloitteelle on siis yhteensä neljä viikkoa. Kolmas ja erittäin merkittävä muutos olisi, että nyt esitetään käytännössä ajallisesti rajoittamatonta työskentelyveloitetta, kun määräys vain uudistetaan neljän viikon jaksoissa. Osassa poikkeusoloissa ei olisi edes tuota neljän viikon

määräyksen kestopäätöstä. Kyse on sote-alan ammattilaisten kokonaiskestoltaan tosiasiallisesti rajoittamattomasta pakkotyösäännöksestä poikkeusolojen aikana. Talentia vastustaa laajennusta toteutettuna näin laajasti ja kokonaiskestoltaan rajoittamattomasti.

Pykälän 3 momenttiin esitetty hyvinvointialueen henkilöstön tehtävittäin ja asemaan nähden rajaamaton rikosoikeudellinen vastuu on ristiriidassa normaalioloissa samoissa tehtävissä toimivien työntekijöiden rikosoikeudellisen vastuun kanssa, kun asiallisesti kaikkea sote-alan ammattihenkilön tekemää työtä käsitellään tässä esityksessä julkisena hallintotehtävänä. Ilmeisesti rikosoikeudellisen vastuun laajeneminen kaikkiin sote-alan suoritaviin työtehtäviin perustuisi vain siihen, että kyse on poikkeusoloista ja sen nojalla annetusta määräyksestä, jonka pohjalta kyse olisi julkisesta hallintotehtävästä poikkeusoloissa myös tehtävien osalta, jotka normaalioloissa eivät ole julkisia hallintotehtäviä. Jatkovalmistelussa tulee huomioida yleiset rikosoikeuden periaatteet rikosoikeudellisen vastuusta ja muuttaa ehdotetun 3 momentin vastuu normaaliolojen vastuun mukaiseksi.

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:

85-87 §

Ehdotetut pykälät 85–87 § koskevat suoraan väestön toimeentulon turvaamista ja siten Suomen perustuslaki 19 §:ssä turvattua oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Talentia katsoo, että poikkeusoloissa ehdotuksen mukaisesti erityisesti kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien henkilöiden mahdollisuudet saada perustuslain edellyttämä välttämätön huolenpito heikkenee. Etuuksien maksamisen lykkääminen tai niiden määrän alentaminen ehdotetulla tavalla lisäisi merkittävästi asunnottomuutta sekä kasvattaisi täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen tarvetta, joista hyvinvointialueet vastaavat. Samalla esimerkiksi ruoka-avun tarpeen kasvu kuormittaisi avustujajärjestelmiä ja vaikeuttaisi kiireellisen avun järjestämistä poikkeusoloissa.

Sääntely ei riittävän selkeästi vastaa kysymykseen siitä, kuka arvioi niiden henkilöiden kokonaistilanteen, joille perustoimeentulotuen tasoinen turva ei ole tosiasiallisesti riittävä. On epäselvää, millä tavoin Kelan henkilöstön ja hyvinvointialueiden sosiaalihuollon ammattihenkilöiden työnjako järjestetään, ja miten varmistetaan, että asiakkaan tilanne arvioidaan kokonaisvaltaisesti eikä ainoastaan laskennallisesti.

Perustoimeentulotuki perustuu pitkälti normilaskelmaan, kun taas täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki edellyttävät yksilöllistä harkintaa ja usein sosiaalityöntekijän tekemää palvelutarpeen arviointia. Jos toimeentulon heikennykset koskevat laajoja ihmisryhmiä, tarve yksilölliseen kokonaistilanteen arviointiin kasvaa olennaisesti. Sääntelystä ei kuitenkaan ilmene, missä vaiheessa ja kenen aloitteesta asia siirtyy hyvinvointialueen arvioitavaksi. Epäselviin vastuisiin perustuvan lainsäädännön soveltaminen poikkeusoloissa olisi työntekijöille erittäin kuormittavaa.

Talentia esittää, että 87 §:ään lisätään vähintään vaatimus siitä, että erityistukihakemus on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä ja että kiireelliset tapaukset ratkaistaan viipymättä. Lisäksi on varmistettava, että Kelan ja hyvinvointialueiden työnjako ja asiakkaan ohjautuminen täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen sekä sosiaalityön piiriin on määritelty selkeästi, jotta laajamittainen hakemusmäärä ei johda vastuun siirtelyyn viranomaisten välillä eikä asiakkaan oikeus välttämättömään toimeentuloon käytännössä vaarannu.

13 luku. Välttämättömien hyödykkeiden ja palvelujen saatavuuden turvaaminen

13 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

14 luku. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutuksen turvaaminen

14 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

96§

Ehdotettu sääntely, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin velvoittaa sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäjä keskeyttämään tilapäisesti ”kiireettömän” sosiaalihuollon palvelun antaminen, asettamaan tiettyjä palveluja etusijalle sekä luopumaan sosiaalihuollon lainsäädännössä säädetyistä enimmäisajoista, herättää merkittäviä oikeudellisia ja käytännöllisiä kysymyksiä. Se

antaisi laajan mahdollisuuden lopettaa melkein kaikkien kiireettömien sosiaali- ja terveystalveluiden antamisen. Tarkoituksena ilmeisesti olisi, että asetuksella säädettäisiin tarkemmin hoitamatta jäävistä palveluista.

Sosiaalihuoltolaki ei tunne käsitettä "kiireetön sosiaalipalvelu", eikä lain 14 § ota kantaa siihen, mitkä siinä luetelluista palveluista olisivat kiireettömiä. Myöskään vuoden 1982 sosiaalihuoltolain (710/1982) 27 d tai 27 e §:ssä tarkoitettut vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta ja työtoiminta eivät ole laissa määritelty kiireettömiksi palveluiksi. Kiireettömyyden käsite ei siten ole sosiaalihuollossa oikeudellisesti vakiintunut eikä työryhmämietinnöissä esitetyistä esimerkeistä ole kansallisesti yhtenäistä tulkintaa.

Aiemman sääntelyn perusteella valmiuslain nojalla on voitu poiketa ainoastaan palvelutarpeen arviointia koskevista määrääjoista. Nyt ehdotettu sanamuoto laajentaisi poikkeamismahdollisuuden periaatteessa kaikkiin sosiaalipalveluihin, mikä merkitsisi olennaista muutosta sääntelyn soveltamisalaan. Tämä aiheuttaisi merkittäviä tulkinta- ja soveltamishaasteita suhteessa sosiaalihuoltolain rakenteeseen ja asiakkaiden subjektiivisiin oikeuksiin.

Käsitteen epätäsmällisyys heikentää sääntelyn tarkkarajaisuutta ja ennakoitavuutta sekä lisää riskiä siitä, että poikkeamissäännöksiä sovelletaan alueellisesti tai toiminnallisesti eri tavoin. Työntekijän näkökulmasta muutos merkitsisi huomattavaa vastuun ja harkintavallan lisääntymistä tilanteessa, jossa oikeudelliset reunaehdot eivät ole riittävän selkeät, mikä voi vaarantaa sekä asiakkaiden oikeusturvan että ammattihenkilöiden oikeudellisen aseman poikkeusoloissa.

Talentia korostaa, että sääntelyssä tulee huomioida kaikki haavoittuvat asiakasryhmät ja matalan kynnyksen palvelujen merkitys, ja esimerkiksi asunnottomien asema.

98 §

Pykälä 98 mahdollistaa kelpoisuusehtojen poikkeukset ja siten laajemman henkilöjoukon käyttämisen tietyissä tehtävissä.

Talentia huomauttaa, että ammattihenkilöiden ammatissa toimimisen edellytyksistä poikkeaminen on ristiriidassa ammattihenkilölainsäädännön tarkoituksen kanssa, mikä on asiakas- ja potilasturvallisuuden varmistaminen sillä, että sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöillä on ammattitoiminnan edellyttämä koulutus, muu riittävä ammatillinen pätevyys ja ammattitoiminnan edellyttämät muut valmiudet. Sääntelyä tuleekin täsmentää.

Toisaalta pykälä 44 puolestaan estää työvelvollisia hoitamasta tehtäviä, jotka edellyttävät virkasuhdetta tai merkittävää julkisen vallan käyttöä. (Momentin mukaan työvelvollista ei voitaisi määrätä hoitamaan myöskään sellaisia tehtäviä, joiden hoitamiseksi on muualla sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä säädetty erityiseksi edellytykseksi virkasuhde. Vaatimus virkasuhteesta on muualla lainsäädännössä liitetty erityisesti tehtäviin, joissa on kyse merkittävän julkisen vallan käytöstä. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi tietyt lastensuojelutoimenpiteitä koskevat tehtävät, joita voi suorittaa vain viranhaltija (lastensuojelulain 13 §) tai erityistä tukea tarvitsevien lasten ja muiden erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden palvelutarpeen arviointi (sosiaalihuoltolain 36.5 §).

15 luku. Asumisen järjestäminen

15 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

16 luku. Rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusmarkkinoiden turvaaminen

16 luvun (pl. 110 §) säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

110 §:n 1 momentin 1 kohtaa (vientikielto) koskevat huomiot:

-

110 §:n 1 momentin 2 kohtaa (tuontikielto) koskevat huomiot:

-

110 §:n 1 momentin 3 kohtaa (tiettyjen taloudellisten toimien kieltäminen) koskevat huomiot:

-

110 §:n 1 momentin 4 kohtaa (kotiuttamisvelvollisuus) koskevat huomiot:

-

110 §:n 2-5 momenttia koskevat huomiot:

-

17 luku. Energia-, vesi- ja jätehuollon turvaaminen

17 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

18 luku. Välttämättömien viestintä- ja postipalveluiden turvaaminen

18 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

19 luku. Ruoantuotannon turvaaminen

19 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

20 luku. Välttämättömän rakentamisen turvaaminen

20 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

III osaa koskevat yleiset kysymykset

Toimivaltuusosan rakennetta ja toimivaltuuksien sääntelytapaa koskevat yleiset huomiot:

-

Mahdolliset muut koko toimivaltuusosaa koskevat huomiot:

-

21 luku. Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat yleiset säännökset

21 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

22 luku. Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat erityiset säännökset

22 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Aiemman sääntelyn mukaan valmiuslain nojalla on voitu poiketa ainoastaan palvelutarpeen arviointia koskevista määrääjoista. Uuden ehdotetun sanamuodon perusteella poikkeamismahdollisuus laajenisi periaatteessa koskemaan mitä tahansa sosiaalipalvelua.

Tämä muutos aiheuttaa kuitenkin merkittävää tulkinnallista ja soveltamiskäytännön haastetta suhteessa sosiaalihuoltolakiin, sillä voimassa oleva lainsäädäntö ei tunne käsitettä ”kiireetön sosiaalipalvelu”. Käsitteen puuttuminen heikentää sääntelyn täsmällisyyttä ja ennakoitavuutta sekä voi johtaa epäselvyyksiin poikkeamissäännösten soveltamisalasta.

Työntekijän näkökulmasta muutos voi merkitä huomattavaa vastuun ja harkintavallan lisääntymistä tilanteessa, jossa oikeudelliset reunaehdot eivät ole riittävän selkeät.

Talentia vastustaa vuosilomalaissa säädetyn vapaan rajoittamista kokonaisuudessaan. Jos asiasta kuitenkin säädetään, on vuosiloman antamisen takaraja kahden vuoden kuluessa poikkeusolojen päätyttyä kohtuuttoman pitkä aika. Pääsääntö on oltava, että vuosiloma annetaan jo poikkeusolojen aikana, jos mahdollista. Jos se ei ole mahdollista, tulisi loma antaa lyhyen ajan kuluessa poikkeusolojen päättymisen jälkeen. Sama koskee työ- ja virkaehtosopimuksiin perustuvia vapaita. Säännöksen suhde EU:n työaikadirektiivin 7 artiklaan tulisi myös arvioida.

23 luku. Korvaukset

23 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

158 § Matka- ja majoituskustannusten korvaaminen

Laissa on otettava kantaa työntekijälle aiheutuvien kulujen korvaamiseen paljon laajemmin kuin nyt ehdotetussa muodossa. Työntekijälle voi aiheutua monenlaisia kuluja, jos hänen palvelussuhteensa ehdoista poiketaan 41-43 §:ssä tarkoitetuilla tavoilla. Kulujen korvaaminen ei voi rajoittua vain 41 §:n 1 momentin 12 kohdan tilanteisiin ja ainoastaan matka- ja majoituskustannuksiin.

Korvausvastuun tulee kattaa työntekijän omien kulujen ja vahinkojen lisäksi työnantajan ilmoituksesta välittömästi hänen perheenjäsenilleen aiheutuneet kulut ja vahingot.

24 luku ja rikoslain muuttamista koskeva lakiehdotus. Rangaistussäännökset

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

-

25 luku. Muutoksenhaku

25 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

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:

Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia kiittää mahdollisuudesta lausua työryhmän mietinnöstä, joka sisältää ehdotuksen uudeksi valmiuslaiksi.

Sosiaalialan ammattilaiset ovat keskeisessä roolissa yhteiskunnan kriisinkestävyyden rakentamisessa ja ylläpitämisessä poikkeusoloissa. He turvaavat kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien lasten, perheiden, ikääntyneiden, vammaisten henkilöiden ja muiden erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden arjen jatkuvuutta tilanteissa, joissa epävarmuus, toimeentulon heikkeneminen ja psykososiaalinen kuormitus lisääntyvät.

Poikkeusoloissa sosiaalihuollon vaikuttavuus ja kriisinkestävyys perustuvat myös tiiviiseen moniammatilliseen yhteistyöhön terveydenhuollon ja pelastustoimen kanssa, sillä vain koordinoidulla yhteistoiminnalla voidaan turvata ihmisten kokonaisvaltainen tuki ja sujuva avunsaanti kriisitilanteissa.

Ammattilaisten osaaminen, eettinen harkinta ja kyky tehdä kokonaisvaltaisia arvioita asiakkaiden tilanteista ovat keskeisiä tekijöitä yhteiskunnan resilienssin kannalta. Mikäli työntekijöiden työolosuhteet, oikeusturva ja riittävät resurssit eivät ole turvattuja, heikentyy samalla koko järjestelmän kyky vastata poikkeusolojen seurauksiin. Sosiaalialan ammattilaisten työn edellytysten turvaaminen on siten olennainen osa yhteiskunnan kriisinkestävyyttä.

Talentia pitää myönteisenä, että sosiaalihuolto on esityksessä huomioitu aiempaa selkeämmin osana poikkeusoloihin varautumista. Tämä on tärkeä askel kohti sosiaalihuollon aseman vahvistamista osana yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta.

Tästä huolimatta Talentia katsoo, että esityksessä jää epäselväksi, tunnistetaanko ehdotetussa sääntelyssä riittävällä tavalla sosiaalihuollon erityisen haavoittuvat asiakasryhmät. Lisäksi esityksestä puuttuu täsmällinen määrittely siitä, mitkä sosiaalihuollon palvelut ovat yhteiskunnan toimintakyvyn kannalta välttämättömiä ja mitä tämä tarkoittaa käytännössä poikkeusolojen toteamisen ja toimivaltuuksien käyttöönoton arvioinnissa. Sosiaalihuollon erityispiirteitä – kuten sijaishuolto, vammaispalvelut, ikääntyneiden kotihoito ja asumispalvelut sekä päihde- ja mielenterveyspalvelut – ei tunnisteta esityksessä riittävän selkeästi osana poikkeusolokynnyksen arviointia.

Talentia katsoo, että sosiaalihuollon lakisääteisten, välttämättömien palvelujen merkitys tulee kuvata perusteluissa täsmällisemmin. Tämä on tärkeää, jotta poikkeusolojen arviointi ei perustu yksinomaan terveydenhuollon toimintakykyyn, vaan ottaa tasapainoisesti huomioon myös sosiaalihuollon kriittiset tehtävät ja niiden keskeisen roolin perusoikeuksien turvaamisessa.

Talentia kantaa vakavaa huolta sosiaalihuollon palvelujärjestelmän resilienssistä. Sosiaaliala on ollut poikkeuksellisen voimakkaiden ja yhtäjaksoisten muutosten kohteena koronapandemiasta lähtien. Pandemiavuodet kuormittivat henkilöstöä ja palvelurakenteita merkittävästi, minkä jälkeen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus merkitsi historiallista rakennemuutosta, kun palvelujen järjestämisvastuu ja henkilöstö siirtyivät kunnista hyvinvointialueille. Samanaikaisesti hyvinvointialueiden heikko rahoitustilanne on kohdistunut voimakkaasti sosiaalipalveluihin, ja henkilöstö on ollut useilla alueilla jatkuvien yhteistoimintamenettelyjen ja säästötoimien kohteena.

Lisäksi valmisteilla olevat muutokset sosiaalihuoltolakiin lisäävät epävarmuutta palveluiden sisällöstä ja laajuudesta. Näissä oloissa järjestelmän kyky sietää uusia poikkeusolojen kuormitustekijöitä on heikentynyt. Resurssipula ja työkuorman kasvu ovat olleet haaste jo normaalioloissa. Lainsäädännön jatkovalmistelussa on välttämätöntä arvioida realistisesti sosiaalihuollon kantokykyä ja varmistaa, että sääntely ei entisestään heikennä järjestelmän kykyä turvata perusoikeuksien toteutuminen kriisitilanteissa.

Poikkeusoloissa palvelujärjestelmän on kyettävä joustamaan, vahvistumaan ja vastaamaan äkillisesti kasvavaan tuen tarpeeseen. Jos sosiaalihuollon palvelut ja henkilöstö toimivat jo normaalioloissa kantokykynsä rajoilla, ei järjestelmällä ole todellista puskuria kriisitilanteita varten. Ylikuormitettu ja alimitoitettu henkilöstö ei pysty turvaamaan oikea-aikaisia palveluja eikä tekemään laadukkaita, huolellisia arvioita tilanteissa, joissa päätösten vaikutukset ovat erityisen vakavia. Kriisinkestävyys edellyttää riittävää perusresursointia – ilman sitä poikkeusolojen sääntelyllä ei saavuteta tarkoitettua turvaa.

Muut työryhmän mietintöä koskevat yleiset huomiot:

-

Suominen Jenny
Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia