

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:

Tehy pitää hyvänä, että varautumisvelvollisuutta laajennetaan, ja että varautumisvelvollisuudesta säädetään aiempaa täsmällisemmin ja selkeämmin. On myös kannatettavaa, että varautumisvelvollisten suunnitelmallista varautumista vahvistetaan.

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:

Pykälässä säädettäisiin edellytyksistä, joiden täyttyessä tilannetta voitaisiin pitää poikkeusoloina. Ehdotuksen mukaan vakavaakaan kriisitilannetta ei voitaisi pitää poikkeusoloina, ellei sen hallinnan arvioitaisi vaativan ehdotetussa laissa säädettävien yhden tai useamman lisätoimivaltuuden käyttöönottoa. Tehy pitää myönteisenä, että ehdotetussa 11 §:ssä korostetaan lisätoimivaltuuksien välttämättömyyttä poikkeusolojen tunnusmerkistön olennaisena osana. Tehy kuitenkin katsoo, että säännöksen laajuus ja joustavuus voivat synnyttää merkittäviä tulkintariskejä työntekijöiden oikeuksien näkökulmasta.

Työryhmän mietinnössä esitetty sääntely vastaisi nykyistä paremmin perustuslain vaatimuksia niistä rajatuista tilanteista, jotka mahdollistaisivat perustuslain 23 §:n mukaisesti säättämisen tilapäisistä perusoikeuspoikkeuksista. Poikkeusolojen kriteerit ovat kuitenkin hyvin laajat ja voivat täyttyä yhtä aikaa useista eri syistä. Tällöin on riski, että lisätoimivaltuuksia aletaan käyttää liian herkästi. Esimerkiksi työntekijöiden oikeuksiin voidaan puuttua myös pitkittyneissä kriiseissä, kuten pandemioissa tai huoltovarmuuskriiseissä. Jatkovalmistelussa on huolehdittava siitä, että III osassa säädetyt lisätoimivaltuudet eivät käytännössä siirry osaksi normaalia kriisinhallintaa, ilman että perusoikeusrajoituksille asetettu korkea kynnyks tosiasiassa täyttyy.

Ehdotettu 11 § muodostaa perustan lisätoimivaltuuksille, joista säädetään III osassa, erityisesti 41–43 §:ssä. Säännöksiä tulisi arvioida kokonaisuutena, koska poikkeusolojen toteamista koskeva matalampi kynnyks heijastuu suoraan työntekijöiden keskeisiin perusoikeuksiin ja niihin puuttumiseen työnantajan päätöksellä.

Tehy muistuttaa, että työn tekemisen vapaus, työaika-suojelu, irtisanomissuoja ja työtaisteluoikeus ovat työntekijöiden keskeisiä perusoikeuksia. Näihin kohdistuvat rajoitukset edellyttävät perustuslain 23 §:n mukaisesti poikkeuksellisia olosuhteita sekä välttämättömyyden, oikeasuhtaisuuden ja ajallisen rajaamisen vaatimusten täyttymistä. Tämä vaatimus koskee paitsi poikkeusolojen toteamista myös toimia, joilla poiketaan palvelussuhteen ehdoista.

Säädöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että 41 §:ää ei sidota poikkeusoloperusteittain, vaan se on kokonaisuudessaan sovellettavissa kaikissa 11 §:n mukaisissa poikkeusoloissa. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että 41 §:n palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen on mahdollinen poikkeusoloperusteesta riippumatta. Tehy pitää tätä ongelmallisena ja edellyttää, että jatkovalmistelussa harkitaan 11 §:n mukaisten eri poikkeusoloperusteiden eriytetymppää kytkentää 41 §:n toimivaltuuksiin.

Pandemia tilanteessa 11 §:n mukaan poikkeusolot voi olla käsillä jo ennen taudin saapumista Suomeen, jos lisätoimivaltuudet ovat välttämättömiä leviämisen tai vaikutusten estämiseksi Suomessa. Tämä ennakoiva ulottuvuus yhdistettynä laaja-alaisiin 41 §:n toimivaltuuksiin edellyttää erityisen tarkkoja perusteluja, oikeasuhtaisuusarviointia ja parlamentaarista kontrollia.

Palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen (41 §) on mahdollista maanpuolustuksen, väestön sosiaali- ja terveydenhuollon, toimeentulon tai turvallisuuden taikka muun yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömän toiminnan välttämättä niin edellyttäessä. Välttämättömyysvaatimus on sinänsä kannatettava, mutta käytännössä se voi kuitenkin jäädä tulkinnanvaraiseksi. Tehy katsoo ongelmalliseksi, että välttämättömyysarvio tehdään kokonaistilanteen perusteella, ja että se voi nojata ennakoiviin uhakuviin ja eskaloitumisen arvioon. On olemassa iso riski siitä, että työntekijöiden oikeuksiin kohdistuvat rajoitukset otetaan käyttöön ennaltaehkäisevästi, eikä vasta tilanteen realisoiduttua. Tehy katsoo, että abstrakti tai yleinen uhka ei saa oikeuttaa puuttumaan työntekijöiden oikeuksiin, ellei puuttuminen ole konkreettisesti ja välittömästi välttämätöntä.

Tehy katsoo, että työntekijöiden kannalta ongelmallista on, että monet mainituista ilmiöistä, kuten huoltovarmuuden häiriöt, logistiikkaongelmat, työvoiman saatavuus ja taloudelliset häiriöt voivat olla luonteeltaan myös työmarkkinailmiöitä. Vaarana on, että niiden hallitsemiseksi voitaisiin käytännössä kohdistaa painetta työehtoihin, työaikoihin, työvelvoitteisiin tai työtaisteluoikeuteen, vaikka säännöksessä todetaan, ettei tavanomainen talouskriisi tai työtaistelutoimenpide itsessään oikeuta valmiuslain soveltamiseen. Tältä osin rajapinta jää epäselväksi silloin, kun taloudelliset, logistiset ja turvallisuuteen liittyvät tekijät kietoutuvat toisiinsa.

Valmiuslain jatkovalmistelussa on keskeistä selkeyttää sitä, että poikkeusolojen toteaminen ja lisätoimivaltuuksien käyttö perustuvat aina konkreettiseen ja yksilöitävään välttämättömyysarvioon, kohdistuvat mahdollisimman rajatusti ja ovat aidosti tilapäisiä. Ilman tätä ehdotettu sääntely voi johtaa tilanteisiin, joissa työntekijöiden perusoikeuksia rajoitetaan laajemmin ja pidempään kuin mitä perustuslaki ja Suomea sitovat kansainväliset työelämän normit sallivat.

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

-

Lisätoimivaltuuksien käyttöönottonenettelyä (13-20 §) koskevat huomiot:

-

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

-

4 luku. Poikkeusolojen hallinnan ohjaus ja hallinnon erityisjärjestelyt

4 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

5 luku. Lisätoimivaltuuksien käyttöperiaatteet ja soveltamista koskevat yleiset säännökset

5 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Tehy pitää hyvänä, että ehdotuksessa korostetaan, että poikkeusoloissakin viranomaiset toimivat ensisijaisesti normaaliolojen toimivaltuuksin ja valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käytön tulee olla välttämätön ja viimesijainen keino tilanteen hallitsemiseksi, mutta näkee aiemmin esitetysti, että riski sille, että lisätoimivaltuudet siirtyvät osaksi normaalia kriisinhallintaa on suuri.

Säännöskohtaisissa perusteluissa on pyritty avaamaan lisätoimivaltuuksien välttämättömyyden vaatimusta. Tehy kuitenkin katsoo sen riittämättömäksi ja esittää, että jatkovalmisteluteleissa perusteluihin lisätään erityisesti 41–43 §:ssä säädettyjen lisätoimivaltuuksien käytön

välttämättömyydestä. Tehy haluaa muistuttaa, että esityksen mukaan monet työnantajat varautuvat jatkossa entistä paremmin ja tarkemmin, ja tavoitteena on, että normaaliolojen lainsäädäntöön sisältyvät viranomaisten toimivaltuudet riittävät tilanteen hallitsemiseksi.

Työn tekemisen vapaus, työaika suojele, irtisanomissuoja ja työtaisteluoikeus ovat työntekijöiden keskeisiä perusoikeuksia. Tehy katsoo, että perusteluihin tulisi lisätä arviota siitä, miten työntekijöiden perusoikeudet tulisi turvata, ja milloin kyse on aidosti viimesijaisesta ja välttämättömästä tilanteesta, johon normaaliolojen lainsäädännön viranomaisten toimivaltuudet eivät riitä.

Perusteluissa on todettu lisätoimivaltuuksien käyttöönoton mahdollisuuksista seuraavaa: ”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.” (s.259) Tehy katsoo, että ”selvä uhka” ei täytä lisätoimivaltuuksien käyttöperiaatteiden asettamia vaatimuksia toimivaltuuksien ensisijaisuudesta, välttämättömyydestä ja tarkoitussidonnaisuudesta ja oikeasuhtaisuudesta. Tehy katsoo myös, että uhan tulee olla vakava ja konkreettinen, jotta lisätoimivaltuuksia voidaan ottaa käyttöön.

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:

Tehy suhtautuu erittäin kriittisesti 41 §:n laajuuteen ja siitä puuttuviin oikeusturvamekanismeihin. Esitetty kokonaisuus on huomattavan epätasapainoinen lisävelvollisuuksien kohdentuessa lähes pelkästään työntekijäpuoleen. Esityksestä puuttuu kokonaan sanktiot työnantajille, jos toimivaltuuksia väärinkäytetään. Väärinkäytön mahdollisuus on olemassa ja jopa todennäköinen, kun otetaan huomioon työnantajien väärinkäytökset COVID-19-pandemian aikana. Tehy pitää vakavana puutteena, että nykyisen valmiuslain korona-aikana havaitut valuviat on jätetty korjaamatta myös nyt tehdyssä kokonaisuudistuksessa. Työnantajalle ei edelleenkään ehdoteta rangaistusseuraamusta 41–43 §:n mukaisten toimivaltuuksien väärinkäytöstä, vaikka korona-pandemia osoitti, että väärinkäytöksiä tapahtuu ja ne ovat vakavia.

Ehdotetun 41 §:n 1 momentti mahdollistaa poikkeamisen käytännössä kaikista keskeisistä palvelussuhteen ehdoista: vuosilomaoikeudesta, ja jo myönnettyistä lomista, lisä- ja

ylityösuostumuksesta, lepoajoista, enimmäistyöajasta, yötyörajoituksista, sunnuntaityösuostumuksesta, muista ansaituista vapaista sekä oikeudesta pysyä nykyisessä tehtävässä ja työnantajansa toimipisteessä. Lisäksi siirrot voidaan toteuttaa välittömästi ohittaen yhteistoimintalainsäädännön neuvotteluvelvoitteet.

Tehy pitää myönteisenä, että ehdotetussa 40 §:ssä nimenomaisesti todetaan, että 41 ja 42 §:ssä tarkoitettuja palvelussuhteen ehtoja koskevia poikkeuksia voidaan soveltaa vain siltä osin, kun tehtävien hoitamista ei voida järjestää muilla keinoin eikä niillä saa vaarantaa työntekijän turvallisuutta ja terveyttä työssä. Edellä mainittuja pykäläiä sovellettaessa on huolehdittava, ettei työntekijän työaika ylityö mukaan lukien ole kohtuuton ja että työntekijälle varataan riittävä lepoaika vuorojen välissä tai mahdollisuus palautumiseen työajan aikana. Tämä ei kuitenkaan ole riittävää.

Edellä kuvatut poikkeukset palvelussuhteen ehtoihin ovat merkittäviä työntekijöiden näkökulmasta. Kyse ei ole yksittäisten oikeuksien tilapäisestä rajoittamisesta, vaan työntekijän työsuhteturvan 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. Työnantajille ei ole myöskään säädetty sanktioita, jos toimivaltuuksia väärinkäytetään.

Lakiehdotuksen 40.2 §:ään sisältyy edellä kuvatusti viittaus välttämättömyyteen sekä työntekijän turvallisuuden ja terveyden huomioon ottamiseen, mutta 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.

41 §:ää koskevassa ehdotuksen kohdissa 1–3 annetaan työnantajalle oikeudet poiketa vuosilomalaissa tarkoitettun loman tai vapaan antamisajankohtaa ja ajankohdan ilmoittamista koskevista edellytyksistä, siirtää jo ilmoitetun loman/vapaan ajankohtaa ja keskeyttää jo aloitettu loma/vapaa. Tehy 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 suojia niin kansallisella kuin EU-oikeuden tasolla osana lepoaikasäännöksiä.

Pykäläesityksen kohdissa 4–9 säädetään merkittävistä ja nykyllä huomattavasti laajemmista oikeuksista poiketa työaikalain. Tehy vastustaa esitettyjä laajennuksia. Työnantajan velvoitteista todetaan ainoastaan 40 §:n 2 momentissa, että poikkeuksia voidaan soveltaa vain siltä osin, kun tehtävien hoitamisesta ei voida järjestää muilla keinoin eikä niillä saa vaarantaa työntekijän turvallisuutta ja terveyttä työssä, ja että on huolehdittava siitä, ettei työntekijän työaika ylitä mukana 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 ylittää jättä ylityöhön esimerkiksi pakottavien perhehuoltovelvoitteiden vuoksi tulee huomioida säännöksessä. Kyse on työntekijän oikeuden lisäksi hänestä riippuvien läheisten (alaikäiset, omaishoidettavat ym.) perusoikeuksien toteutumisesta.

Kohdassa 5 säädetään lepoajoista poikkeamisesta. Kun lainsäätaja 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 Tehy ei pidä 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. Ylipäätään menetetty 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.

Esityksessä ei ole riittävästi arvioitu vaikutuksia, sitä miten säännös vaikuttaisi erityisesti heihin, joiden palvelussuhteen ehtoja heikennetään merkittävästi. Lakiehdotuksessa ja vaikutusten arvioinnissa ei ole riittävästi huomioitu lisätoimivaltuuksien vaikutuksia työntekijöiden perhesuhteisiin, hoitojärjestelyihin, käynnissä oleviin opintoihin ja muihin elämänpiiriin kuuluihin velvoitteisiin. On selvää, että laajoilla esitetyillä lisätoimivaltuuksilla on huomattavia vaikutuksia palvelussuhteisiin riippuvaisiin, tyypillisesti heikommassa asemassa olevien kansalaisten oikeuksiin

ja asemaan, kuten työntekijöiden alaikäiset lapset, omaishoidettavat ym. Esimerkiksi ylitöiden määrääminen tai työntekopaikan muutos, ei suinkaan ole merkityksellistä vain ylityön tekeväälle työntekijälle, vaan sillä on hyvin todennäköisesti laajoja vaikutuksia myös työntekijän lähipiirille. Tai mitä käy opinto-oikeudelle, jos työntekijän opintovapaa siirretään? Lakiesityksessä eikä säädöskohtaisissa perusteluissa huomioida näitä seikkoja riittävästi.

Mietinnössä on todettu oikein, että Suomen työmarkkinat ovat jakautuneet voimakkaasti sukupuolen mukaan. Sosiaali- ja terveysalalla työskentelevistä noin 85 % on naisia. On sanomattakin selvää, että poikkeusolot ja lisätoimivaltuuksien käytöstä johtuvat vaikutukset näkyvät monissa poikkeusoloissa juuri sosiaali- ja terveysalalla, ja siten vaikutukset kohdistuisivat nimenomaan naisiin.

Ehdotetussa 40 §:ssä poikkeusten soveltamisala ulotetaan myös työ- ja virkaehtosopimusten määräyksiin. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että työntekijälle kollektiivisesti sovitut lakia paremmat ehdot voidaan syrjäyttää hallinnollisella päätöksellä. Tehy katsoo, että 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.

Tehy toivoo, että jatkovalmistelussa huomioidaan sääntelykokonaisuuden valvonnan ja seuraamusten puute. Työnantajille tulee asettaa velvollisuus dokumentoida poikkeustoimivaltuuksien käyttöä, arvioida niiden välttämättömyyttä ja raportoida niiden kestosta ja laajuudesta toimivaltaisille viranomaisille. Tehy esittää, että sääntelyyn lisätään tehokkaat seuraamukset tilanteisiin, joissa työnantaja ylittää toimivaltuutensa tai käyttää niitä vastoin lain edellytyksiä. Ilman seuraamusjärjestelmää tai riittävää valvontaa poikkeustoimivaltuudet jäävät tosiasiallisesti vailla oikeudellista kontrollia. Tehy esittää myös, että valmiuslakiin tulisi lisätä työnantajalle velvollisuus tehdä kirjallinen ilmoitus työsuojelu- ja työvoimaviranomaiselle, mikäli se poikkeaa palvelussuhteen ehdoista 41–43 §:ssä säädetyllä tavalla. Ilmoituksessa tulisi kuvattava poikkeamisen syy perusteluineen, laajuus sekä arvioitu todennäköinen kesto.

Tehy esittää, että 43 §:ään lisätään työnantajaa koskeva irtisanomisoikeuden rajoitus. Voimassa olevassa valmiuslaissa on mahdollisuus rajoittaa myös työnantajan irtisanomisoikeutta, mutta nyt esitetty 43 § koskisi vain työnantajan oikeutta ennakolta pidentää työntekijän irtisanomisaikaa. Tämä on selvä epätasapaino esityksessä. Työnantajan irtisanomisoikeutta on myös voitava rajoittaa. Ottaen huomioon esitetyn 7 luvun ja 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.

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 perusperiaatteisiin, joiden mukaan työsuhteen päättämistä koskevien järjestelyjen tulee olla oikeudenmukaisia ja ennakoitavia molemmille osapuolille.

Koronapandemian aikana nähtiin, 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.

Kokonaisuutena arvioiden 40–43 §:t muodostavat järjestelmän, jossa työntekijöiden oikeuksia rajoitetaan laajasti, samanaikaisesti ja pitkälti työnantajan ja asetustasoisien 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.

8 luku. Työvelvollisuus

8 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Tehy suhtautuu vakavasti 44 §:n ehdotettuihin laajennuksiin.

Esitetty 8 luvun työvelvollisuussääntely muodostaa kokonaisuuden, joka ulottuu laajasti yksilöiden elämään, perhe- ja hoivarakenteisiin, työmarkkinoihin sekä yhteiskunnan toiminnalliseenkin resilienssiin. Sääntely on sidottu valmiuslain 11 §:n poikkeusoloperusteisiin, minkä vuoksi sen arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota hyväksyttävyyden ohella sen vaikutuksiin. Sosiaali- ja terveydenhuollon erityinen työvelvollisuus (44 §) kytkeytyy erityisesti suuronnettomuuksiin, pandemioihin ja yhteiskunnan toimivuuden vakaviin häiriöihin. Työvelvollisuudella on huomattavat vaikutukset yksilöihin, perheisiin ja läheisyhteisöihin.

Työvelvollisuus voi merkitä äkillistä velvoitetta siirtyä tehtäviin, jotka voivat sijaita työssäkäyntialueen ulkopuolella. Vaikka 50–51 § sisältävät tiettyjä kohtuullistamissäännöksiä, viranomaiselle jää laaja harkintavaltia. Seurauksena voi olla lastenhoidon ja epävirallisen hoivan keskeytyminen, omaishoidon ja tuen romahtaminen, yksinhuoltajien ja monilapsisten perheiden kohtuuttomat rasitteet ja perheenjäsenten pitkäkestoinen eriytyminen. Pitkäkestoisissa kriiseissä (11 § 4–5 kohdat) vaikutukset korostuvat samanaikaisesti, kun julkiset hoivapalvelut ovat kuormittuneita. Vaikutuksia perhesuhteisiin ja hoivavastuisiin ei mietinnössä ole arvioitu riittävästi.

Tehy pitää hyvänä, että perusteluissa todetaan, että sosiaali- ja terveydenhuollon erityinen työvelvollisuus on viimesijainen suhteessa 7 luvun mukaisiin toimiin. Viimesijaisuuden pitäisi esitettyä voimakkaammin ohjata 44 §:n mukaisten oikeuksien käyttöä. Lisäksi työvoimaviranomaisella tulee olla tosiasialliset mahdollisuudet saada selvyys 7 luvun mukaisten oikeuksien käyttämisestä, jotta viimesijaisuus voi toteutua. Sosiaali- ja terveystalouden työnantajille tulee säätää kaikista 7 luvun mukaisista oikeuksista ilmoitusvelvollisuus työvoimaviranomaiselle.

Esityksen mukaan toimivaltuuden soveltamisalaa esitetään laajennettavaksi terveydenhuollon lisäksi myös sosiaalihuoltoon ja sovellettavaksi laajemmin poikkeusoloissa. Nyt esitetty muutos laajentaa sote-ammattihenkilöstön velvoitteen erityisen vakavan suuronnettomuuden ja sen jälkitilan, levinneen vakavan tartuntataudin ja yhteiskunnan toiminnoille muun vaaran aiheuttavan uhan (valmiuslain 3 § 6 kohta) lisäksi mm. Suomeen kohdistuvaan aseelliseen hyökkäyksen uhkaan, hyökkäykseen ja sen jälkitilaan. Toisin kuin perusteluissa todetaan, kyse on merkittävästä muutoksesta nykytilaan nähden.

Toinen suuri muutos liittyy siihen, keitä velvollisuus koskisi. Voimassa olevan lain 95 § 2 momentin mukaan velvollisuus on 18–68 –vuotiaalla ”terveydenhuollon alalla työskentelevällä. Esityksen mukaan (44 §) velvoite laajenisi sosiaalihuollon ammattilaisiin, mutta myös muihin kuin sote-alalla työskenteleviin, koska muutos koskisi myös alalta viiden vuoden sisällä poistuneita työntekijöitä ja virkamiehiä. Kyse ei ole perusteluissa vähättelevästi ilmaistusta täsmennyksestä, vaan merkittävästä laajennuksesta alalta jo poistuneiden henkilöpiiriin. Tehy vastustaa laajennusta, jossa toiselle ammattialalle siirtynyt työntekijä velvoitetaan sote-alan tehtäviin vastoin tahtoaan. Tehy toteaa, ettei velvoitetta ole arvioitu myöskään suhteessa näiden henkilöiden työnantajien työvoimatarpeiden kannalta.

Esityksen mukaan poikkeusoloissa voidaan työvoimaviranomaisen toimesta määrätä jokainen Suomessa asuva, jolla on muun muassa kotikuntalain 201/1994 mukaan kotikunta Suomessa tekemään valmiuslain tarkoituksen toteuttamiseksi välttämätöntä työtä sosiaali- ja terveydenhuollossa. Perusteluiden osalta on jäänyt epäselväksi, mihin oikeudelliseen perustaan nojautuen Suomen valtio voisi määrätä muun maan kansalaisia, joilla on kotikunta Suomessa, vastoin tahtoaan sote-työhön poikkeusoloissa. Jatkovalmistelussa tulee täsmentää tältä osin esityksen oikeudellisia perusteluja.

Kolmas merkittävä muutos koskee työvoimaviranomaisen määräyksen uusimista koskevan rajauksen poistamista. Voimassa olevan valmiuslain 95 §:n 2 momentin mukaan määräys voi koskea terveydenhuollon ammattilaista vain enintään kahtena kaksi viikkoa kestävästä työvelvoitteena, eli nykyisen lain mukainen enimmäiskesto velvoitteelle on siis yhteensä neljä viikkoa. Määräyksen uusimista koskevasta rajoituksesta ehdotetaan luovuttavan. Lisäksi työmääräyksen kestoja ehdotetaan muutettavan nykyisestä kahdesta viikosta neljään viikkoon. Käytännössä esitys siis sisältää ajallisesti rajoittamattoman työskentelyvelvoitteen, kunhan määräys uusitaan neljän viikon jaksoissa. Osassa poikkeusoloissa ei olisi edes tuota neljän viikon määräyksen kestoarajoitetta. Kyse on sote-alan ammattilaisten kokonaiskestoltaan tosiasiallisesti rajoittamattomasta pakkotyösäännöksestä poikkeusolojen aikana.

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

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:

-

13 luku. Välttämättömien hyödykkeiden ja palvelujen saatavuuden turvaaminen

13 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

14 luku. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutuksen turvaaminen

14 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

15 luku. Asumisen järjestäminen

15 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

16 luku. Rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusmarkkinoiden turvaaminen

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

-

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

-

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

-

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

-

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

-

110 §:n 2-5 momenttia koskevat huomiot:

-

17 luku. Energia-, vesi- ja jätehuollon turvaaminen

17 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

18 luku. Välttämättömien viestintä- ja postipalveluiden turvaaminen

18 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

19 luku. Ruoantuotannon turvaaminen

19 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

20 luku. Välttämättömän rakentamisen turvaaminen

20 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

III osaa koskevat yleiset kysymykset

Toimivaltuuosan 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:

22 lukuun ehdotetaan säädettäväksi uusi 148 §, jossa säädettäisiin työsuojelun valvonnasta. Lakiehdotuksen mukaan työsuojeluviranomainen valvoisi 41–46 §:ssä tarkoitettujen toimivaltuuksien soveltamista. Säädoskohtaisissa perusteluissa kuitenkin, että ehdotuksen mukaan työsuojeluviranomainen valvoisi lain 41–43 §:ssä ja 9 luvussa säädettyjen toimivaltuuksien soveltamista. (s.474) Pykälä ja perustelut on korjattava toisiaan vastaaviksi.

Tehy toteaa, että laissa tulisi ottaa kantaa, onko valmiuslain osalta tarkoitus ulottaa valvonta myös työehtosopimusten osalta työsuojeluviranomaiselle. 41 §:ssä säädetään muun muassa, että varallaoloon määrätyn työntekijän varallaolokorvaus määräytyy ensisijaisesti sopimuksen tai työehtosopimuksen mukaan. Mikäli työntekijä katsoisi, että hänelle ei makseta työehtosopimuksen mukaista varallaolokorvausta, kuuluisiko tämän asian valvominen työsuojeluviranomaiselle? Tällä olisi vaikutusta myös muutoksenhakuun, koska työehtosopimusten tulkintaan perustuvat riidat käsitellään normalisitovan kentän osalta työtuomioistuimessa. Asian saattaminen työtuomioistuimeen taas edellyttää, että asiasta on ensin neuvoteltu työehtosopimusosapuolten kesken. Mikäli työehtosopimusosapuolilla ei olisi valvontaoikeutta, eivät ne voisi myöskään pätevästi neuvotella asiasta ja saattaa asiaa työtuomioistuimen ratkaistavaksi. Lainsäädäntö ei voi johtaa tilanteeseen, jossa työntekijällä ei olisi tosiasiallista mahdollisuutta riitauttaa asiaa. Laissa tulisi todeta työehtosopimusosapuolten valvontaoikeus työehtosopimusten määräysten osalta ja viitata tältä osin työehtosopimuslakiin.

Lisäksi Tehy esittää, että valmiuslakiin lisätään työnantajalle velvollisuus tehdä kirjallinen ilmoitus työsuojeluviranomaiselle, mikäli se poikkeaa palvelussuhteen ehdoista 41–43 §:ssä säädettyllä tavalla. Ilmoituksessa olisi kuvattava poikkeamisen syy perusteluineen, laajuus sekä arvioitu todennäköinen kesto.

Pykälässä 150 säädetään vuosiloman tai vapaan antamisesta. Tehy vastustaa vuosilomalaissa säädetyn vapaan rajoittamista kokonaisuudessaan. Joka tapauksessa vuosiloman antamisen takaraja kahden vuoden kuluessa poikkeusolojen päätyttyä on kohtuuttoman pitkä aika. Vuosiloma tulisi

lähtökohtaisesti antaa jo poikkeusolojen aikana, mikäli mahdollista. Jos tämä ei olisi mahdollista, tulisi loma antaa lyhyen ajan kuluessa poikkeusolojen päättymisen jälkeen. Sama koskee työ- ja virkaehtosopimukseen perustuvia vapaita. Säännöksen suhde EU:n työaikadirektiivin 7 artiklaan tulisi myös arvioida.

Tehy katsoo, että jatkovalmistelutyössä tulee ottaa laajemmin kantaa työntekijälle aiheutuvien kulujen korvaamisesta. 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.

23 luku. Korvaukset

23 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

24 luku ja rikoslain muuttamista koskeva lakiehdotus. Rangaistussäännökset

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

Tehy toteaa epäkohtana, että työnantajan edustajaa ei voida tuomita valmiuslakirikkomuksesta, jos se käyttää 41–43 §:en vastaisesti toimivaltuuksia. Työnantajalle ei ole säädetty laissa minkäänlaista seuraamusta toimivaltuuksien rikkomisesta. Työnantajan 41–43 §:n tai niiden nojalla annetun asetuksen vastainen toiminta on saatettava sakkovastuun piiriin.

Lisäksi Tehy esittää, että lakiin säädetään työnantajan velvollisuudesta maksaa työntekijälle hyvitystä perusteettomasta toimivallan käytöstä. Valmiuslakiin tulee lisätä säännös työntekijän oikeudesta hyvitykseen tilanteessa, jossa työnantaja on kohdistanut häneen lain 41–43 §:ssä tarkoitetun määräyksen ja tuo teko on ollut perusteeton. Oikeus hyvitykseen tulee olla riippumatta siitä, onko teko aiheuttanut työntekijälle vahinkoa.

Valmiuslaissa on kyse palvelussuhdetta koskevien määräysten osalta palkansaajien perusoikeuksien rajoittamisesta. Vaikka perusoikeuden rajoitusten käyttöala ja laajuus määritettäisiin laissa tai asetuksessa, viime kädessä näiden säännösten soveltamisesta valta annetaan yksittäisille työnantajille, jotka voivat olla julkisia tai yksityisiä työnantajia. Kun perusoikeusrajoitusten antamisen osalta valmiuslaissa ja sen nojalla annettavissa asetuksissa valta perusoikeuden rajoituksen määrittämiseen siirretään työnantajille, työnantajilla pitää olla myös vastuu tuon vallan käyttämisestä. Vastuu konkretisoituu vain konkreettisilla seuraamuksilla vallan väärästä käyttämisestä.

25 luku. Muutoksenhaku

25 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Eräiden riita-asioiden käsittelyä (170 §) koskevassa pykäläehdotuksessa todetaan, että edellä 41 ja 42 §:ssä tarkoitettua työsuhteen ehtoa koskevan työnantajan ja työntekijän välisen riita-asian sekä 52 §:ssä tarkoitettua työvelvollisuussuhteen ehtoa koskevan työnantajan ja työvelvollisen välisen riita-asian käsittelystä säädetään oikeudenkäymiskaaressa (4/1734). Myös valmiuslain 43 § käsittelee työsuhteen ehtoja, joten laissa tulisi todeta, että myös 43 §:ssä tarkoitettua työsuhteen ehtoa koskevan työnantajan ja työntekijän välisen riita-asian käsittelystä säädetään oikeudenkäymiskaaressa.

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

HE-luonnoksen yleisperustelut

Vaikutusten arviointia koskevat huomiot:

-

Säätämisjärjestysperusteluja koskevat huomiot:

-

Muut HE-luonnoksen perusteluja koskevat huomiot:

-

Työryhmän mietintö

Uudistuksen tarpeellisuutta ja sen keskeisiä ratkaisuja koskevat yleiset kannanotot:

-

Muut työryhmän mietintöä koskevat yleiset huomiot:

-

Hietanen-Tanskanen Ira
Tehy ry