

Lausunto työryhmän mietinnöstä esitykseksi uudeksi valmiuslaiksi

VN/5137/2022-OM-229

II OSA. Poikkeusoloista päättäminen ja hallinnon erityisjärjestelyt

3. luku Poikkeusoloista ja lisätoimivaltuuksien käyttöönotosta päättäminen

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

Kuljetusliitot KL ry:n jäsenliittoja ovat Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry, Posti- ja logistiikka-alan unioni PAU ry, Rautatiealan unioni RAU ry ja Suomen Merimies-Unioni SMU ry.

Kuljetusliitot jakavat Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK:n huolen siitä, että valmiuslakiin tehtävillä laajennuksilla esimerkiksi 41-43 §:ssä työnantajille annettavista toimivalloista poiketa keskeisistä työoikeudellisista suojamekanismeista tulee normaalia kriisinhallintaa eikä niiden käyttöönotossa tehdä tarvittavaa harkintaa siitä, täyttyvätkö perusoikeuksien rajoituksille asetettu kynnys vai ei. Kuljetusliitot yhtyvät muutoinkin SAK:n esittämiin huoliin koskien poikkeusoloja ja lisätoimivaltuuksien käyttöönotosta päättämistä koskevaa 3. lukua.

III OSA. Lisätoimivaltuudet

7 luku. Työvoiman saatavuuden turvaaminen

7 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Kuljetusliitot ovat huolissaan sääntelykokonaisuuden työntekijöiden ja työnantajien vastuiden epätasapainosta. Kuljetusliitot ymmärtävät hyvin, että sääntelyä tehdään erittäin poikkeuksellisten kriisien oloihin ja toimenpiteet tulee arvioida tässä valossa. On kuitenkin kestävämpiä, jos lisävelvoitteet kohdistetaan lähes ainoastaan työntekijäpuoleen eikä työnantajien toimivaltuuksien väärinkäyttöä sanktioida. Tällä epätasapainolla on suoraan vaikutusta yhteiskunnan toimivuuteen poikkeusoloissa.

Kuljetusliitot haluavat korostaa, etteivät työntekijät poikkeusoloissakaan toimi umpiossa – heillä on edelleenkin oikeuksia, velvollisuuksia ja esimerkiksi läheisiä, kuten lapsia tai

omaishoidettavia, jotka eivät katoa valmiuslain käyttöönoton myötä. Esimerkiksi ylitöihin määrääminen ei vaikuta ainoastaan työntekijään vaan myös hänen lähipiiriinsä.

Kuljetusliitot ovat huolissaan, ettei valmiuslakisäätelystä löydy valvonta- tai seuraamusmenettelyä tilanteisiin, joissa työntekijän keskeisiä oikeuksia rajoitetaan poikkeusoloihin nojaten. Nykyisessä muodossaan sääntely antaa työnantajalle poikkeuksellisen laajan harkintavallan ilman riittäviä rajoituksia, velvoitetta dokumentoida poikkeustoimivaltuuksien käyttöä tai väärinkäytön sanktioita. Kuljetusliitot vaativat, että lakiin sisällytetään työnantajalle velvollisuus tehdä kirjallinen ilmoitus työsuojelu- ja työvoimaviranomaiselle, mikäli se poikkeaa palvelussuhteen ehdoista valmiuslakiin nojaten.

Kuljetusliitot vaativat, että lakiehdotuksen 40 §:ssä säädetty poikkeaminen työ- ja virkaehtosopimusten työntekijälle lakia paremmista määräyksistä on mahdollista ainoastaan tilanteessa, jossa niiden syrjäyttäminen on välttämätöntä hengen, terveyden tai yhteiskunnan perustoimintojen turvaamiseksi. Nyt esitetty mahdollisuus poiketa kollektiivisesti sovitusta työelämän pelisäännöistä ”yhteiskunnan toimivuuden” nimissä on liian laaja ja epämääräinen.

Kuljetusliitot ovat huolissaan suunnasta, johon valmiuslakia viedään. Nykyisessä valmiuslaissa palvelussuhteen ehdoista on mahdollista poiketa rajatusti vain tietyissä poikkeusoloissa. Nyt ehdotetussa sääntelyssä poikkeamismahdollisuus laajennettaisiin koskemaan mitä tahansa poikkeusoloja. Perusteluista ilmenee lisäksi, ettei minkäänlaista velvollisuutta kokeilla lievempiä toimivaltuuksia olla säätämässä. Kuljetusliitot vaativat, että sääntelyyn otetaan mukaan selväsanaisesti pykälätasolle velvoite käyttää aina lievimpiä mahdollisia toimivaltuuksia. Nykyisellään esitys antaa väärinkäytöksille ja ylimitoitetuille toimenpiteille vapaat kädet.

Kuljetusliitot haluavat kiinnittää huomiota myös käytettyihin termeihin. Esimerkiksi ”kohtuuton työaika” tai ”riittävä lepo” eivät täytä perusoikeuksien rajoituksille asetettua täsmällisyyden ja ennakoitavuuden vaatimusta. Termejä tulisi ehdottomasti täsmentää jatkovalmistelussa.

Pykäläkohtaiset huomiot

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.

Kuljetusliitot vaatii, että 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.

Lisäksi 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 momentti ei tule olemaan riittävä turvaamaan työntekijöiden ja virkamiesten työterveyttä ja työturvallisuutta poikkeusoloissa. Esityksessä työntekijän suojeleminen työpaikoilla vain sen varaan, mitä käyttöönottoasetuksessa lausutaan poikkeamismahdollisuuksien soveltamisen järjestyksestä, josta ei siis ollut velvoitetta rajoittaa sitä asetuksella vähimmäismäärään eikä poikkeusten käyttämiselle ole asetettu 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.

41 § Palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen

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.

Kuljetusliitot huomauttavat, että itse laista ja perusteluista puuttuu sen painottaminen, että normaaliajan lainsäädännön tarjoamat keinot ovat ehdottoman ensisijaisia.

Työmarkkinaosapuolet ovat osoittaneet mm. koronapandemian aikana kykynsä sopia poikkeusoloihin sopivat toimintatavat ja työsuhteen ehdot. Kuljetusliitoissa on ilman poikkeusolojakin erittäin joustavasti sovittu alakohtaisia poikkeuksia mm.

työaikalainsäädännöstä työehtosopimukseen huomioiden niin työnantajapuolen kuin työntekijäpuolen näkemykset eli työntekijöiden suojelun ja elinkeinoelämän tarpeet. Tämä sopiminen tulisi ulottaa pääsäännöksi myös poikkeusolojen aikaisten työsuhteen ehtojen määrittämiseen. Alakohtaisella sopimisella saavutetaan parhaiten tasapaino eri intressien välillä.

Perustelut painottavat poikkeamisen edellytyksiä arvioitaessa pelkästään työnantajaan, tilanteeseen ja työhön liittyviä seikkoja. Kuljetusliitot katsovat, että poikkeamisessa tulisi huomioida myös työntekijään liittyvät seikat, kuten perheenhuoltovelvollisuus ja terveydelliset seikat (esim. rajoitus yötyön tekemiseen). Näitä työntekijöiden henkilökohtaisia seikkoja on helpompi ottaa huomioon paikallisella, työpaikkakohtaisella soveltamisella liittojen sopimien alakohtaisten sopimusten mukaisesti.

42 § Palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen vesiliikenteessä.

Lakiehdotuksen 42 § laajentaa poikkeustoimivaltuuksia edelleen vesiliikenteen alalla. Säännös mahdollistaa poikkeamisen lähes kaikista merityötä ja kotimaanliikenteen aluksia koskevista työaika- ja lepoaikasäännöksistä sekä vuosilomaoikeudesta. Työryhmän esityksessä ei lainkaan tuoda esille sitä, mitä tilanteita määritelmällä poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömien vesikuljetusten turvaaminen sitä välttämättä edellyttäessä tarkoitetaan. Säännöksestä ei siten voi ottaa selkoa, missä tilanteissa tai millä aluksilla poikkeamismahdollisuuksien käyttö olisi välttämätöntä.

Vesiliikenteessä työaika- ja lepoaikasääntelyllä on keskeinen merkitys paitsi työntekijöiden terveyden myös meriliikenteen toimivuuden ja alusturvallisuuden kannalta. Merenkulussa säädetyn vuorokautisen yhdenjaksoisen vähimmäislevon ollessa jo normaalioloissa varsin lyhyt (6 tuntia), poikkeamiset eritoten vähimmäislepoajoista pykäläehdotuksen 1 momentin 4 sekä 14, 15 ja 16 kohtien mukaisesti aiheuttaisivat kohtuuttoman vaatimuksen miehistön kyvyille palautua työvuoron kuormituksista, vaarantaen aluksen, aluksella olevat ihmiset sekä aluksen lastin. Säännösehdotuksen 1 momentin 18–20 kohdissa esitetyt poikkeamismahdollisuudet työntekijöiden suostumuksen edellyttämiselle ylityön korvaamisesta korotetulla palkalla vapaan sijasta heikentävät edelleen työntekijöiden mahdollisuuksia palautua alustyössä.

Näin laajat poikkeamismahdollisuudet herättävät vakavia kysymyksiä oikeasuhtaisuudesta ja siitä, täyttääkö sääntely perustuslain 23 §:n edellytykset perusoikeuksien rajoittamiselle poikkeusoloissa.

43 § Irtisanomisajan pidentäminen

Kuljetusliitot vastustavat esitettyä laajennusta irtisanomisaikasääntelyyn. Nykyisessä valmiuslaissa on mahdollisuus rajoittaa myös työnantajan irtisanomisoikeutta, mutta nyt esitetty sääntely koskisi yksipuolisesti vain työntekijän oikeutta irtisanoutua työstä tavanomaisella irtisanomisajalla. Pykälää tulisi tasapainottaa lisäämällä siihen työnantajaa koskeva irtisanomisoikeuden rajoitus. Lisäksi on korostettava irtisanomisajan pidentämisen olevan käytettävissä vain välttämättömissä tilanteissa ja viimesijaisena keinona sekä taattava työntekijälle tehokkaat oikeussuojakeinot tilanteisiin, joissa hän katsoo irtisanoutumisoikeuttaan rajoitetun perusteettomasti.

8 luku. Työvelvollisuus

8 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Kuljetusliitot yhtyvät Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:n lausunnossaan esiintuomiin asioihin.

11 luku. Otto-oikeudet ja palvelujen suorittamisvelvollisuus

Lausunnonantajia pyydetään tarvittavilta osin ottamaan kantaa myös sisäministeriön eriävässä mielipiteessä ehdotettuihin säännösmuutoksiin (70 ja 82 §)

11 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

70 § Kuljetusten suorittamisvelvollisuus

Kuljetusliitot katsovat, että 70 §:n mukainen kuljetusten suorittamisvelvollisuus yhdistettynä 7 ja 8 lukujen työntekijöiden oikeuksiin puuttuviin säädöskohtiin tulisi ottaa käyttöön vain sotatilan tai muun yhtä vakavan poikkeustilan myötä. Koska pykälän perusteella poikkeusolojen hallinnan kannalta tarvittavat kuljetukset voisivat olla muunkinlaisia kuljetuksia kuin mitä kuljetuspalvelun tarjoaja normaalioloissa tarjoaa, tulisi tämä velvollisuus huomioida myös työntekijöiden koulutusvaatimuksissa.

Pykälän perusteluissa todetaan mm., että rautatieliikenteelle asetettavista erityisvaatimuksista säädetään muun muassa liikenteen palveluista annetun lain II osan 6–9 luvussa. Laissa liikenteen palveluista 6 luvun 58 §:ssä säädetään varautumisvelvollisuudesta rautatieliikenteessä. Sen mukaan rautatieliikenteen harjoittajan on laadittava valmiussuunnitelma, jonka laadinnassa sen on otettava huomioon rautatiejärjestelmän eri toimijoiden näkemykset. Rautatieliikenteessä poikkeusoloissa saatetaan joutua tietoliikennekatkosten tai muiden toimintahäiriöiden myötä siirtyä käyttämään vanhanaikaisia menetelmiä, joita ei enää veturinkuljettajille ja liikenneohjaajille kouluteta. Nykyiset veturinkuljettajat ovat tottuneet liikkumaan rataverkolla junakulunvalvontajärjestelmän avustuksella ja liikenneohjaajat ohjaavat täysin digitaalisten järjestelmien kautta liikennettä näkemättä edes rataverkkoa. Digiradan myötä ero tulee kasvamaan entisestään vanhasta manuaalisesta järjestelmästä.

Kuljetusliitot katsovat, että valmiuslakiin tulisi lisätä työnantajille velvollisuus kouluttaa poikkeusolojen valmiussuunnitelman mukaiset toimintamuodot, ja poikkeusoloihin soveltuvat työnteon tavat työntekijöille jo ennakolta, jotta poikkeusoloissa kyettäisiin tarjoamaan kuljetukset tarvittavassa laajuudessa ja riittävällä tehokkuudella.

18 luku. Välttämättömien viestintä- ja postipalveluiden turvaaminen

18 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Kuljetusliitot haluavat korostaa, kuinka tärkeää on taata tiedonkulku myös poikkeusoloissa. Sähkönjakeluun tai tietoverkkoihin kohdistuvat häiriöt voivat tehdä mahdottomaksi sähköisen viestinnän. Tätä mahdollisuutta silmällä pitäen koko maan kattava paperipostin jakeluverkko ja postityöntekijöiden ammattitaito on pidettävä kunnossa poikkeusolojen ulkopuolella.

137 § 3 momenttiin esitetään säännöstä rikosoikeudellisesta virkavastuusta henkilön suorittaessa 2 momentin mukaista tehtävää. Nykyisessä Postilaissa (415/2011) rikosoikeudellinen virkavastuu kattaa laissa erikseen määritellyt tilanteet myös poikkeusolojen ulkopuolella. Työnantajan resurssoinnin puutteen ei tule voida johtaa rikosoikeudelliseen virkavastuuseen valmiuslakia eikä postilakia sovellettaessa koskien postityöntekijöitä – resurssoinnin puutteesta johtuvista ongelmista vastuun tulee kantaa yrityksen johto. Tältäkin osin on tärkeää, että jakeluverkko ja ammattitaito pidetään korkealla tasolla myös poikkeusolojen ulkopuolella.

Postialan murros, digitalisaatio ja asiakkaiden kulutustottumusten muutokset muovaavat postialaa nopealla tahdilla. Kirjepostin väheneminen on jo tovin jatkunut trendi, jota pakettiliikenteen voimakas kasvu ei ole täysin paikannut. Perinteisestä valtion postilaitoksesta on tultu pitkälle: alan suurinta toimijaa haastavat pienemmät jakeluyritykset, joista osa teettää työn toisella työehtosopimuksella. Suomessa postiala on usein seurannut muita Pohjoismaita. Verrokkimaiden tapahtumat on tärkeä ottaa huomioon myös Suomessa, sillä valmiuslain tulee kestää aikaa.

IV OSA. Erinäiset säännökset

22 luku. Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat erityiset säännökset

22 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Työsuojelun valvonta 148 §

Kuljetusliitot yhtyvät SAK:n näkemykseen siitä, että ei ole perusteita poiketa työehtosopimusosapuolten valvontaoikeudesta työehtosopimusten määräyksiä koskien. Näin ollen laissa tulisi todeta työehtosopimusosapuolten valvontaoikeus työehtosopimusten määräysten osalta ja viitata tältä osin työehtosopimuslakiin.

23 luku. Korvaukset

23 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Kuljetusliitot kiinnittävät huomiota siihen, että ehdotetulle sääntelyllä lisätään sataman henkilöstöön kohdistuvaa työntekopaikan siirto-oikeutta uusien lisätoimivaltuuksien (41 §) sataman henkilöstöä koskevan 93 § kohdan 3) Liikenne- ja viestintäviraston siirtovaltuuksien ohella.

Työnantajan suorittamalla lisätoimivaltuuden käyttöönotolla tehty työntekopaikan siirto voitaisiin tehdä, mikäli siirto ei aiheuta ”kohtuutonta haittaa”. Liikenne- ja viestintäviraston valtuuksilla tehdylle siirrolle puolestaan ei ole asetettu vastaavia edellytyksiä. Siirron aiheuttamista kuluista ja niiden korvaamisesta ehdotetaan 158 §:n mukaista korvausvastuuta, sekä työnantajalle että valtiolle. Korvausvastuu molempien osalta kattaisi ”kohtuulliset ja välttämättömät matka- ja majoituskustannukset.” On huomioitava, että työmarkkinaosapuolet ovat neuvotelleet erilaisista korvauksista, joita työnantaja on työntekopaikan ulkopuolella tehtävästä työstä velvoitettu suorittamaan. Siten tämä työehtosopimuksen määräyksiin perustuva korvausvastuu tulisi olla ensisijainen. Sama huomio koskettaa myös muita aloja, kuten tavarankuljetusta ja terminaalitoimintaa.

Pitkistä siirroista toiseen työntekopaikkaan voi lisäksi aiheutua mainittujen kulujen ohella huomattava määrä muitakin kustannuksia, kun otetaan huomioon siirrettävän työntekijän perhe- ja muut huoltovastuut. Säädettyjen kulujen korvausvastuussa tämä tulee ottaa huomioon ulottamalla valtion korvausvastuu myös näihin siirrosta välittömästi aiheutuneisiin kuluihin.

24 luku ja rikoslain muuttamista koskeva lakiehdotus. Rangaistussäännökset

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

Valmiuslakirikkomus 166 §

Kuljetusliitot yhtyvät SAK:n lausuntoon 166 §:n osalta. Työnantajan 41-43 §:n tai niiden nojalla annetun asetuksen vastainen toiminta on saatettava sakkovastuun piiriin ja työnantajalla tulisi olla velvollisuus maksaa työntekijälle hyvitystä perusteettomasta toimivallan käytöstä. Kun perusoikeusrajoitusten antamisen osalta valmiuslaissa ja sen nojalla annettavissa asetuksissa valta perusoikeuden rajoituksen määrittämiseen siirretään työnantajille, työnantajilla pitää olla myös vastuu tuon vallan käyttämisestä. Hyvitysvastuun ensisijainen tarkoitus olisi ohjata yksittäiset työnantajat lainmukaiseen ja vastuulliseen toimintaan niille annetun vallan käyttämisessä, eli huolelliseen harkintaan siinä missä määrin ja miten oikeuksiaan käyttää. Hyvitys konkretisoituu vain niissä tilanteissa, kun valtaa ei ole käytetty vastuullisesti.

25 luku. Muutoksenhaku

25 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Kuljetusliittojen kanta on, että säännöksessä tulisi huomioida työehtosopimusten tulkintaan perustuvat riita-asiat ja niiden käsitteleminen työtuomioistuimessa normaalisitovan kentän osalta.

HE-luonnoksen yleisperustelut

Muut työryhmän mietintöä koskevat yleiset huomiot:

Kuljetusliitot korostavat valmiuslain uudistamisessa periaatetta, jonka mukaan poikkeusoloihin liittyvien toimivaltuuksien tulee olla aidosti välttämättömiä, tarkkarajaisia ja viimesijaisia sekä kunnioittaa työntekijöiden perusoikeuksien suojaa myös kriisitilanteissa. Kuljetusliitot pitävät välttämättömänä, että poikkeusolojen sääntely rakentuu selkeälle valtiosääntöoikeudelliselle perustalle ja että työntekijöiden oikeuksiin voidaan puuttua vain silloin, kun tavallisen lainsäädännön keinot ovat riittämättömiä ja kun rajoitukset on rajattu tarkasti ajallisesti, sisällöllisesti ja kohteeltaan.

Lakiehdotuksen keskeinen kokonaisongelma on sen rakenteellinen epätasapaino: esitetyt toimivaltuudet kohdistuvat lähes yksinomaan työntekijöihin, samalla kun työnantajille ei aseteta vastaavia velvoitteita, valvonta- ja sanktiojärjestelmä on puutteellinen ja kollektiivisen sopimusjärjestelmän asema sivuutetaan tavalla, joka madaltaa työntekijöiden perusoikeuksien suojaa. Tämä luo riskin tilanteesta, jossa poikkeukselliset työnantajavaltaiset toimivaltuudet normalisoituvat kriisinhallinnan välineiksi ilman, että perustuslain 23 §:n edellyttämät kriteerit tosiasiallisesti täyttyvät.