

# Etätyö ja kuntien järjestämisvastuu

Matti Muukkonen

## Tiivistelmä

Maaliskuussa 2020 valtioneuvosto piti pääministeri *Sanna Marinin* johdolla tiedostustilaisuuden poikkeusoloihin siirtymisestä sekä niistä toimenpiteistä, joita akuutissa tilanteessa Suomi oli päättänyt koronaviruspandemian levitessä ottaa käyttöön. Yhtenä toimenpiteenä oli toteamus siitä, kuinka julkisen sektorin työnantajat tekevät päätökset, joilla ne julkisen sektorin työntekijät, joiden työt sen sallivat, siirtyvät etätöihin. Tässä artikkelissa tarkastellaan kysymystä siitä, miten kuntien olisi tähän ilmoitukseen tullut reagoida. Tarkastelu kohdennetaan yhtäältä siihen, miten tämäntyyppisiä tilanteita tulisi kunnassa lähestyä sekä toisaalta siihen millainen sääntelykokonaisuus tulee relevantiksi asiaa ratkaistaessa. Tutkimuksen keskeisenä tuloksena on se, että vastoin kuin ehkä aiemmin on ajateltu, kyse ei ole vain palvelussuhdeoikeudellisesta kysymyksestä, vaan esimerkiksi kunnan järjestämisvastuu aiheuttaa sen, ettei etätöihin siirtymistä voi tehdä selvittämättä vaikutuksia myös kunnan palvelutuotantoon. Tutkimus on toteutettu menettelmältään lainopillisenä eli siinä tulkitaan ja systematisoidaan voimassa olevaa oikeutta.

## Avainsanat:

etätyö, kunta, poikkeusolot, koronaviruspandemia, hallintomenettely, järjestämisvastuu

## Abstract

In March 2020, the Government, chaired by Prime Minister *Sanna Marin*, held a briefing on the transition to emergency conditions and on the measures that Finland had decided to take in action to respond to an acute coronavirus pandemic. One measure was that public sector employers would make decisions to move those public sector employees whose jobs allow them to remote work. This article looks at the question of how municipalities should have reacted to this announcement. The research is focused on the one hand on how this type of situation should be approached in the municipality and, on the other hand, what kind of regulation becomes relevant while making decisions on the topic. The main result of the study is that contrary to what may have been thought before, it is not just a question of employment law, but, for example, the municipality's responsibility for organising remote work cannot affect the municipality's service production. The research has been carried out in accordance with its legal dogmatic method, *i.e.* it interprets and systematises the existing law.

## Keywords:

remote work, emergency conditions, coronavirus pandemic, administrative procedure, service arranging responsibility

## Prologi

Oli kaunis keväinen päivä, kun kunnanjohtaja Möttönen istui normaaliin tapaansa työhuoneessaan Kankkulan kunnantalolla. Möttönen oli juuri katsonut valtioneuvoston järjestämän tiedustilaisuuden, jossa kehoitettiin kaikkia julkisen sektorin työnantajia siirtämään henkilöstönsä – jos suinkaan mahdollista – työskentelemään koteihinsa. Syykin oli ollut perusteltu: tuntematon ja nopeasti leviävä kulkutauti oli etenemässä kovaa vauhtia myös Suomessa, eikä maan johto halunnut synnyttää samanlaista tilannetta, joka ympäri maailmaa oli jo nähty. Jos mitään ei tehtäisi, pyyhkäisisi Kiinasta liikkeelle lähtenyt uudentyyppinen koronavirus läpi koko väestön, niittäen samalla elinvuosia kohtuuttoman paljon.

Möttösen kunnassa etätyö ei ollut arkipäivää. Olihan hän toki itse – asiasta lähinnä kunnanhallituksen puheenjohtajaa informoiden – välillä jäänyt kotiin koneensa kanssa, kun edellisen illan kunnanhallituksen kokous oli venynyt. Vastaavan hän oli suonut myös sivistysjohtajalle ja sosiaalijohtajalle silloin tällöin. Kirjastonhoitaja taas oli pitkän työmatkansa vuoksi myös toivonut järjestelyä, mutta siihen ei oikeastaan ollut palattu sen jälkeen, kun yhdessä pohtien oli päädytty siihen, ettei kirjasto oikeastaan ilman merkittäviä automatisointiin liittyviä investointeja voisi olla avoimena ilman tämän läsnäoloa. Varsinaista etätyöhjetta kunnassa ei ollut ja kunnallisen työmarkkinalaitoksen kuntakirjeetkin asiaan liittyen oli luettu lähinnä kursiivisesti. Kankkulassa oli kuitenkin vakiintunut tapa, jonka mukaan kunnan virkamiehet työskentelivät niissä toimipisteissä, jotka heille oli ominaisia: opettajat kouluilla, lääkäri ja hoitajat terveyskeskuksessa, rakennustarkastaja ja yleishallinnon henkilöstö kunnantalolla ja niin edelleen... Kuntalaisille malli oli selkeä. Jos heillä oli asiaa jollekin, pystyi tämän luona virastolla piipahtamaan, vaikka keskellä päivää.

”Mitä meidän nyt tulisi tehdä?”, Möttönen mietti kuumeisesti sulkiessaan television, jossa edelleen toimittajat kyselivät pääministeriltä, muilta ministereiltä ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen edustajilta epidemian kehitykses-

tä. Kunnanjohtaja tunnisti, että hänellä oli käsisään monimutkainen ongelmavyöhyke, jonka ratkaiseminen kuului nimenomaan hänelle. Tai no toisaalta kuntalain (410/2015) 38 §:n 4 kohdan mukaan tällaisista henkilöstöpoliittisiksi kysymyksiksi mielletävistä asioista viime kädessä vastuussa oli kunnanhallitus, mutta hänen tehtävänsä oli näille kertoa mitä mieltä heidän ehkäpä kannattaisi tästä olla. Esittelijän vastuulla oli johtaa valmistelua ja laatia sitten myös toimivaltaiselle toimielimelle ehdotus (HE 268/2014 vp, 21), jonka tämä voisi hyväksyä sellaisenaan (mts., 213). Mutta miten voimassa olevan oikeuden mukaan kunnan olisi ennen palveluksessaan olevan henkilöstön – olivatpa nämä kuntalain 87 §:n tarkoittamalla tavalla joko virka- tai työ sopimussuhteessa kuntaan – etätyöskentelyn aloittamista varmistettava etätyöskentelyn yhteensopivuus kunnan velvoitteiden kanssa?

Käsillä olevaan pääosin lainopilliseen ongelmaan ei kuitenkaan ollut löydettävissä ratkaisua suoraan mistään Möttösen kirjajhylyssä olevasta teoksesta. Kunnallisen työmarkkinalaitoksen (nyk. Kunta- ja hyvinvointityönantajat KT) tuoreen ohjeistuksen (2020) mukaan etätyöstä olisi mahdollista sopia työntekijöiden kanssa, jonka lisäksi työnantajien tulisi pohdita tarvetta etätyöohjeistusten päivittämiseen. Ohjeistuksen mukaan olisi myös mahdollista muuttaa henkilöstön työskentelypaikkoja, työtehtäviä ja virantoimitusvelvollisuutta. Yleisen työ- tai laajemmin palvelussuhdeoikeudellisen periaatteen mukaisesti työnantajalla sen sijaan on niin sanottuun direktio-oikeuteen perustuen oikeus päättää mitä, missä, milloin ja miten työtä tehdään. Ehdoton tämä ei kuitenkaan ole sillä rajoituksia työnjohto-oikeuteen esimerkiksi Seppo Koskisen (2014, 2) mukaan asettaa lainsäädäntö, työ sopimus, mahdollinen työehtosopimus sekä vakiintuneet käytännöt.

## Miten tällaisia asioita tulisi kunnassa ratkaista?

Edellä mainittu puolifiktiiivinen kertomus kuvaa osuvasti sitä arkea, johon kunnissa hyvin tyyppillisesti joudutaan. Eteen tulee joku monimut-

kainen asia, joka pitäisi ratkaista oikeudellisesti kestäväällä, mutta myös käytännössä toteutettavissa olevalla tavalla. Toimivaltasäännösten perusteella kunnassa valikoituu taho, joka asiasta lopulta päättää. Tätä ennen asian valmistelussa joudutaan selvittämään tosiasioita sekä se, mitkä säännökset tulevat kulloinkin käsillä olevassa asiassa sovellettavaksi. Jälkimmäiset ovat siinäkin mielessä merkityksellisiä, että ne tulee myös hallintolain (434/2003) 45 §:n 1 momentin mukaisesti pääsääntöisesti dokumentoida tehtävään päätökseen.

Suomalaisen oikeustieteen ja kuntien arjen välillä on viimeaikaisessa tutkimuksessa havaittu olevan jonkinasteinen railo (Muukkonen 2022). Tämä näkyy erityisesti siinä tavassa, jolla oikeustieteessä oikeudellisia ongelmia käsitellään verrattuna siihen, miten niitä joudutaan kunnissa hahmottamaan. Oletettavasti ongelma on osaltaan perua siitä, että suomalaisessa oikeustieteessä on tyypillisesti (oikeustieteen) tutkijan kehoitettu simuloimaan nimenomaan tuomaria (Aarnio 1989, 56–57), vaikka sinänsä myös hallintovirkamiehillä on katsottu olevan niin sanottu sisäinen näkökulma oikeuteen (mts., 54). Simuloinnin kohteena voisi kuitenkin yhtä hyvin olla vaikkapa juuri hallintovirkamiehet tai laajemmin -viranomaiset taikka esimerkiksi poliittiset elimet, kuten valtioneuvosto.

Asettautuminen hallintovirkamiesten rooliin muuttaa myös tapaa hahmottaa oikeudellisia ongelmia. Näillä ei ole ennakoon jo tehtyä päätöstä, jonka laillisuutta pitäisi arvioida vain esitettyihin valitusperusteisiin nähden. Toisaalta hallintovirkamiehillä ei ole myöskään mahdollisuutta esimerkiksi Suomen perustuslain (731/1999) 106 §:n soveltamiseen (cf. Mäenpää 2018, II.2.4.3.1.). Merkittävin ero kuitenkin näyttäisi muodostuvan siitä, että hallinnossa tehtävillä päätöksillä on erilaisia riippuvuussuhteita. Mikäli esimerkiksi hallintotuomioistuin ratkaisee jokin käsiteltävänä olevan asian, ei siitä välttämättä suoraan seuraa mitään mihinkään muuhun asiaan. Sen sijaan hallinnossa asiaa käsiteltäessä joudutaan väistämättä ottamaan huomioon se, miten kulloinkin tehtävä päätös vaikuttaa muihin kysymyksiin.

*Juha Karhu* (ent. *Pöyhönen*, 2000) on varalisuusoikeuden saralla esittänyt kritiikkiä niin sanottua *pistemäistä* lähestymistapaa kohtaan. Tällä on tulkittu tarkoitettavan *inter alia* sitä, ettei oikeudellisia ongelmia tulisi käsitellä tyhjiössä tai edes ratkaista erilaisten yksittäisten oikeudellisten ongelmien summana. Kritiikkinsä Karhu on mitä ilmeisemmin kohdistanut oikeustieteen valtavirtasuuntauksena jo yli puolen vuosisadan toimineeseen *analyttiseen oikeustieteeseen*, jolle tyypillistä on ollut oikeudellisten ongelmien jakaminen yhä täsmällisempiin tai pienempiin kysymyksiin ennen varsinaista *ratkaisuaktia* (käsitteestä Makkonen 1981, 95, Muukkonen 2022, 21–26). Näin ollen oikeustieteen kiinnostuksen kohteena on voinut olla vaikkapa virantäyttö tai esimerkiksi kunnan talousarvion sisältö, mutta ilman kontekstuaalisointia tai riippuvuussuhteiden esille tuomista: viime kädessä menetelmällä on pyritty yksinkertaistamaan tilanne sellaiseksi, että ratkaistavaksi tulee aina yksittäisten oikeussubjektien välisessä oikeussuhteessa ilmennyt tai oletettavasti ilmenevä tulkintakysymys. Vaikka nämä lopulta summattaisiin yhteen, on vaarana, että kokonaisuus sittenkin katoaa, kun yhteyksiä ei synnytetä tulkintatilanteessa.

Kuntaoikeudelliseen ratkaisutoimintaan siirrettynä, voidaan ajatella, kuinka sen keskiössä tulisi aina olla kunnan toimivaltaisten viranomaisten roolin omaksuminen. Tämä tarkoittaa sitä, että ryhdyttäessä rakentamaan perusteltua kannanottoa siihen, miten jotain kuntahallinnossa ilmenevää ongelmaa tulee lähestyä, on tarkasteluun otettava reaali maailman tapahtumat. Asioita ei siten tule hahmottaa vain oikeusjärjestyksen luoman käsitteistön avulla, vaan pikemminkin tunnistaa juuri käsiteltävänä olevasta tilanteesta se, mistä on kysymys ja millaisia riippuvuuksia asian ratkaisulla on. Palaan tähän kysymykseen hieman jäljempänä.

## Mitä etätyö on ja keitä se koskisi?

Edellä kuvatusti fiktiivisen kunnanjohtaja Möttösen haasteet liittyivät siis etätyöhön ja sen järjestämiseen. Erään oikeuskirjallisuudes-

sa esitetyn määritelmän mukaan etätyöllä tarkoitetaan työnteon mallia, jossa ”työ tehdään joko osin kotona tai sitten työnantajan eri toimipisteissä, työkohteissa, asiakkaan luona tai matkoilla” (Hietala, Hurmalainen & Kaivanto 2019, 185–186, Hietala & Kaivanto 2021, 80). Toisen määritelmän mukaan taas sitä voidaan kutsua ”työ[ksi], jota voidaan tehdä työpaikalla, mutta jota kuitenkin tehdään joko kotona, liikkuvassa työssä tai erityisessä etätoimistossa” (Nieminen 2021, 47). Koska etätyölle ei ole legaalimääritelmää, on sitä voitu kuvata myös ”varsinaisen työpaikan ulkopuolella, esimerkiksi työntekijän kotona, tehtävä[ksi] ansiotyö[ksi]” (Kurvinen 2022, 467).

Vaikka edelleenkin niin Kankkulassa kuin monessa muussakin työpaikassa työt oli pääsääntöisesti tehty nimenomaan työpaikalla, ei valtiopäiväasiakirjojen mukaan erottelua työpaikalla tehtävän ja etätyön välillä ollut enää syytä tehdä (HE 158/2018 vp, 35, 74). Etätyössä kyse on vain yhdestä tavasta tehdä työtä (Koskinen 2021). Sen yleistyminen viime vuosikymmeninä (Kurvinen 2022, Leskinen 2022) on ollut omiaan muokkaamaan työpaikkojen suhtautumista, mutta varsinaista ”massojen sysäystä” ei ennen kevättä 2020 oikeastaan missään ollut vielä nähty. Näin siitäkkin huolimatta, että maailmalla ’remote work’ ja ’telework’ olivat jo melko vakiintuneita käsitteitä ja myös tutkimuksen kohteita. Uuden työaikalain (872/2019) esitöiden lausumaa voi kuitenkin pitää merkittävänä muutoksena suhtautumisessa, sillä vielä pari vuosikymmentä sitten, työsopimuslakia (55/2001) säädettäessä etätyötä kuvattiin lähinnä informaatioteknologiakehityksen mukanaan tuomaksi ”uusmuotoiseksi työksi” (HE 157/2000 vp, 46).

Etätyökysymyksen hahmottamiseen liittyy oleellisesti se, että ketkä sitä ylipäättään voivat tehdä. Periaatteellisella tasolla etätyötä voisi tehdä kuka vain. Yleensä kuitenkin reaalielämä asettaa joidenkin henkilöiden osalta rajoituksia, jotka sulkevat etätyön pois työn tekemisen muodoista. Esimerkiksi raitiovaunun kuljettajan – joita toki Möttösen onneksi ei Kankkulassa ollut – työskentely muualla kuin mainitussa kulkuneuvossa olisi jossain määrin

hankalaa. Etäsiivoajiakaan ei toistaiseksi ollut kehitetty, joten mikäli tilat olisivat tarpeen pitää puhtaina, jouduttaisiin myös siivoajia pitämään läsnätyössä tavanomaisilla työpaikoillaan. Luokanopettajien osalta taas kysymys kuuluisi – ja tämä on erittäin tärkeä kysymys –, että miten kunta voisi selvittää sille perusopetuslain (628/1998) 4 §:ssä (1288/1999) säädetyistä ja kuntalain 8 §:ssä tarkoitettua *järjestämisvastuustaan*, jos opetusta ei annettaisikaan kouluissa, kuten koulutusta koskeneen lainsäädännön uudistamisen yhteydessä oli hahmoteltu (HE 86/1997 vp, 52)? Toisaalta toinen oleellinen kysymys muodostuisi sen ympärille, miten työnantajan ja työntekijän velvollisuudet ja oikeudet mahdollisesti muuttuvat muutostilanteessa?

## Perinteinen käsitys etätyöhön siirtymisestä

Edellä mainituista varsinkaan kysymys järjestämisvastuusta ei ehkä ole sellainen, jota perinteisessä etätyöhön siirtymistä koskevassa tarkastelussa kysytään. Näin todennäköisesti siksi, ettei työoikeus perinteisesti yksityisoikeuden piiriin jäsennettävänä oikeudenalana ole välttämättä tullut pohtineeksi, miten julkisen hallinnon konteksti mahdollisesti muuttaa tarkastelutarpeita. Perinteisessä työoikeudellisessa tarkastelussa kysymys etätyöstä näytetään nimittäin hahmotettavan ennen kaikkea työn tekemisen ehtona. Tässä keskiöön nousee ajatus siitä, että etätyö on ennen kaikkea sopimuksenvarainen asia.

Tällaiselle johtopäätökselle on saatavissa tukea *inter alia* eurooppalaisten työmarkkinajärjestöjen EAY, UNICE, UEAPME ja CEEP vuonna 2002 solmimasta etätyötä koskevasta puitesopimuksesta. Tuon puitesopimuksen kolmannessa luvussa nimittäin tuodaan ilmi, kuinka etätyön tekeminen olisi *vapaaehtoista* työntekijälle ja työnantajalle. Peruslogiikkana on, että etätyöhön siirtyminen edellyttää aina palvelussuhteen jommankumman osapuolen tarjousta tai halukkuuden ilmaisua sekä vastavasti toisen – mikäli se ei hylkää ehdotusta – hyväksyntää. Myös suomalaisessa työoikeu-

nessa asiasta sopimista on pidetty lähtökohtana (Koskinen 2021). Tämä on luontevaa, sillä kansalliset työmarkkinakeskusjärjestömme – kuntatyonantaja mukaan lukien – ovat vuonna 2005 sopineet puitesopimuksen täytäntöönpanosta.

Suomalaiseen työoikeuteen kuuluu myös lähtökohtainen työsopimuksen muotovapaus (HE 157/2000 vp, 9), vaikkakin juuri työsopimus on ”merkittävä työsuhteen ehtojen asettamiskeino” (mts., 55). Mikäli kuitenkin työsopimukseen ei ole sisällytetty kaikkia työntekemisen kannalta keskeisiä ehtoja, on työsopimuslain 2 luvun 4 § velvoittanut työnantajan antamaan säännökseen sisältyvistä asioista kirjallisen selvityksen työntekijälle määräajassa. Vaatimus on perustunut vuonna 1991 Euroopan yhteisöjen neuvoston antamaan niin sanottuun *työsuhteen ehtojen todentamisdirektiiviin* (91/533/EY), joka tuoreesti on korvattu Euroopan parlamentin ja neuvoston niin sanotulla *työehtodirektiivillä* (2019/1152). Työehtodirektiivi sen sijaan on työsopimuslain osalta implementoitu elokuussa 2022 voimaan tulleella lakimuutoksella (744/2022). Samassa yhteydessä sääntelyä on laajennettu koskemaan myös kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annettua lakia (304/2003, viranhaltijalaki, muutos 747/2022).

Etätyön kannalta oleellista on ollut se, että työsopimuslaissa työntekopaikka on katsottu yhdeksi työnteon keskeiseksi ehdoksi. Työsopimuslain 2 luvun 4 §:n 3 momentin 5 kohdan mukaan nimittäin työnantajan on tullut antaa työntekijälle tieto muiden keskeisten ehtojen ohella myös siitä, mikä tämän työntekopaikka on ”tai jos työntekijällä ei ole pääasiallista kiinteää työntekopaikkaa, selvitys niistä periaatteista, joiden mukaan työntekijä työskentelee eri työkohteissa”. Tuoreella muutoksella sääntelyä on täydennetty työehtodirektiivin edellyttämällä tavalla siten, että vaihtoehtoisesti työnantajan on mahdollista myös antaa selvityksenään se, että työntekijä on vapaa itse määrittämään oman työntekopaikkansa. Viranhaltijalain puolella vastaavaa sääntelyä ei ennen työehtodirektiivin tuoretta implementaatiota ole ollut. Sen myötä työsopimuslakia vastaavalla tavalla työnantajalle on asetettu velvollisuus ilmoittaa työnte-

kopaikasta, sen määräytymisen periaatteista tai vapaudesta itse määrittää se, mikäli tämä ei käy ilmi viranhaltijalain 9 §:n tarkoittamasta viranhoidomääräyksestä (2 mom., 1 k.).

Työoikeudessa työnteon keskeisiä ehtoja koskevaa selvitystä ei kuitenkaan ole katsottu työsopimukseksi, vaan pikemminkin käsitykseksi siitä, mitä ehtoja työsuhteessa noudetaan (Kairinen 2018, I.2.5.4.). Työehtodirektiivin implementointia koskevassa hallituksen esityksessä taas on todettu, ettei selvityksellä ole oikeuksia ja velvollisuuksia luovaa vaikutusta (HE 60/2022 vp, 38). Niinpä sen, ettei työtekopaikasta tai nimenomaisesti etätyöstä ole sovittu työsopimuksessa, on katsottu tarkoittavan lähtökohtaisesti sitä, että ennen etätyön aloittamista tästä pitäisi ensisijaisesti sopia oikeudellisesti sitovalla tavalla. Tämä on voitu tehdä alkuperäistä työsopimusta kahdenvälisesti muuttamalla tai yhdessä hyväksytyllä erillisellä etätyösopimuksella.

## Järjestämisvastuu ja sen vaikutus

Perinteinen käsitys etätyöstä sovittavana asiana on hieman hankalasti yhteensovittavissa edellä luokanopettajaesimerkin yhteydessä mainitun järjestämisvastuun kanssa. Jos perinteistä työoikeudellista tarkastelutapaa seurattaisiin, nousisi väistämättä esiin kysymys siitä, voisiko kunnan työntekijä vain halutessaan ehdottaa etätyöhön siirtymistä ja voisiko esimerkiksi esimies, kunnanjohtaja tai kunnanhallitus taikka muu toimivaltainen viranomainen vain hyväksyä tuon ehdotuksen? Tai voisiko kunnanhallitus – tai, mikäli kunnan hallintosääntö sen sallii esimerkiksi kunnanjohtaja – vain tehdä päätöksen, että etätyöhön siirrytään, mikäli henkilöstön jäsenet sen edellä mainitun sopimuskonstruktion mukaisesti hyväksyisivät? Käytännössä ei ja tässä on se merkittävä seikka, johon aiemmassa työoikeudellisessa tutkimuksessa ei nähdäkseni ole kiinnitetty huomiota. Kunta ei nimittäin voi omalla päätöksellään aiheuttaa tilannetta, jossa se tai tarkemmin sanottuna siihen kuuluvat viranomaiset eivät pystyisi enää kantamaan niille säädettyä järjestämisvastuutaan.

Järjestämisvastuun käsite ilmenee esimerkiksi kuntalain 8 §:stä. Kyseinen säännös ei kuitenkaan selvennä sen sisältöä. Sen sijaan säännöksen esitöiden (HE 268/2014 vp, 139) mukaan ”[j]ärjestämisvastuu määrittäisi sen, mistä tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa olevan kunnan tai kuntayhtymän tulee kantaa vastuu”. Käytännössä kyse on siten vastuusta siitä, että palveluja on kunnan asukkaiden saatavilla sekä siitä, että palvelut ja muut velvoitteet tulevat asianmukaisesti hoidetuiksi (Harjula & Prättälä 2004, 134, Huikko & Ukkola 2016, 2). Tarkemmassa käsitteanalyysissä on päädytty siihen, että järjestämisvastuuseen sisältyy 1) velvollisuus saada aikaan haluttu ja ajateltu lopputulos, 2) vaatimus palvelujen järjestelmällisestä toteuttamisesta, 3) strateginen ja operatiivinen suunnitteluvollisuus, 4) resursointi- ja johtamisvelvollisuus sekä velvollisuus osoittaa tarpeellinen toimivalta viranomaisille, sekä 5) yhteensovittamisvelvollisuus (Muukkonen 2020, 60).

Järjestämisvastuun taustalla on *julkisen hallinnon* antama eräänlainen *hyvinvointivaltiolinen palvelulupaus*. Tämä tarkoittaa sitä, että *julkinen valta*, erityisesti *valtio* on oikeudellisesti velvoittavalla tavalla luvannut oikeudenkäyttöpiirissään oleville tietyt oikeudet, jotka usein konkretisoituvat *julkisina palveluina*. Osoittamalla näitä koskevan järjestämisvastuun – tyypillisesti erityislainsäädännöllä – kunnille, on valtio luonut ikään kuin valmiuden siihen, että alkuperäisen lupauksen saajat voivat halutessaan (ja mahdolliset ehdot täyttäessään) lunastaa saamansa lupauksen. Vastaavasti järjestämisvastuullisella taholla on velvollisuus toimittaa palvelut alkuperäisen lupauksen kohteille.

Järjestämisvastuun on jo aiemmin katsottu aiheuttavan rajoituksia kunnalle erityisesti kahdessa, ulkoistamiseen liittyvässä kysymyksessä. Ensinnäkin sillä on oltava riittävästi omaa tuotantoa, jotta se voi kaikissa tilanteissa vastata palvelujen järjestämisestä (PeVL 26/2017 vp, 41, PeVL 15/2018 vp, 9–10, 16, 18, PeVL 65/2018 vp, 16–17, 54, PeVL 17/2021 vp, 17–18). Tämä rajoittaa kunnan järjestämisvastuulla olevien palvelujen ulkoistamisen laajuutta.

Toisekseen, mikäli ulkoistamiseen päädytään, on kunnalla velvollisuus varmistaa, etteivät palveluihin oikeutettujen oikeudet heikkene. Koska palvelut myös muutoin kuin viranomaisten tuotamina ovat edelleenkin luonteeltaan julkisia, ei tuotantotapojen muutoksella saa olla kielteisiä vaikutuksia hyvinvointivaltiolisen palvelulupauksen sisältöön. Perustuslain 124 §:n käsitteistöä käyttäen, siirto ei saa vaarantaa perusoikeuksien, oikeusturvan tai muiden hyvän hallinnon vaatimusten toteutumista. Voidaan puhua niin sanotusta *organisaationeutralisuuden periaatteesta* (Muukkonen 2012, 10–11). Esimerkiksi erityislainsäädännössä tämä näkyy siten, ettei palvelujen taso saa heiketä verrattuna kunnan itsensä tuottamaan (laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta, 733/1992, STVAL, 4 §, 1309/2003, 3 mom., laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä, 569/2009, 5.1,3 §). Yleishallinto-oikeudellisessa lainsäädännössä taas on pyritty varmistamaan niiden sovellettavuus sitomalla säädösten soveltamisaloja *julkisten hallintotehtävien* hoitamiseen (hallintolaki 2.3 §, kielilaki, 423/2003, 35 §, cf. laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, 621/1999, julkisuuslaki, 4.2 §).

Näistä lähtökohdista on syytä nostaa esiin vielä kolmas vaikutus, joka koskee tilanteita, joissa kyse ei ole ulkoistamisesta. Kunta ei nimittäin saa organisoida omaakaan toimintaansa siinä määrin poikkeavasti, että se johtaisi tilanteeseen, jossa alkuperäinen palvelulupaus ei enää toteutuisi. Tämä tarkoittaa sitä, että riippumatta organisoitavasta sellaiset oikeushyvät, kuten julkisuusperiaate (perustuslaki 12.2 §), yksityisyyden suoja (perustuslaki 10.1 §) tai vaikkapa yhdenvertaisuus (perustuslaki 6.1 §), on turvattava vähintään vastaavalla tasolla. Tähän ohjaa jo ihan perus- ja ihmisoikeuksien *yleinen turvaamisvelvollisuus* (perustuslaki 22 §) sekä lukuisat oikeusjärjestykseen sisältyvät normit, jotka eivät omaa etätyöjoustoja.

Edellä sanottu pätee siis, mikäli järjestämisvastuuseen ei ole erikseen annettu joustoa kyseistä palvelua koskevassa sääntelyssä. Koska perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisesti kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava

tarkoin lakia, ei kunnan viranomaisilla ole mahdollisuutta aiheuttaa esimerkiksi juuri etätyötä koskevilla päätöksillään sellaista tilannetta, joka välillisesti johtaisi siihen, ettei kunta tuolla hetkellä voimassa olevasta järjestämisvastuustaan selviäisi. Tämä taas tarkoittaa sitä, ettei kysymystä etätyöstä voida myöskään käsitellä pistemäisesti vain työnantajan ja työntekijän välisenä kysymyksenä.

## Luokanopettajan etätyö esimerkkinä

Jo muutaman kerran edellä viitattu luokanopettaja käy erinomaisesta esimerkistä sovellutuksena sen suhteen, miten järjestämisvastuu vaikuttaa. Kun perusopetuslain lähtökohtana – sen esitöiden lausumien perusteella – on nimenomaan lähiopetus, ei kuntatyönantaja voi käsitellä kysymystä luokanopettajan etätyöstä vain ja ainoastaan sopimuksenvaraisena asiana. Tämä johtuu siitä, ettei kunnalla tai sen viranomaisilla normaalitilanteessa ole toimivaltaa poiketa järjestämisvastuusta. Tässä suhteessa juuri perusopetuslaki eroaa esimerkiksi lukio-laista (714/2018) tai ammatillisesta koulutuksesta annetusta laista (531/2017), joissa mahdollisuuksia yhdistellä lähiopetusta ja muualla tapahtuvaa opetusta on paljon enemmän.

Mikäli luokanopettajaa tai vaikkapa yläkoulun aineenopettajaa oltaisiin siirtämässä etätyöhön, jouduttaisiin kunnassa pohtimaan sitä, voiko näin todella tehdä, kun opetuksen järjestämisvastuuseen kunnalla ei itse ole mahdollista vaikuttaa. Opettajan etätyö hyvin suurella todennäköisyydellä nimittäin johtaisi siihen, ettei järjestämisvastuu toteutuisi lain edellyttämällä tavalla. Niinpä ratkaistaessa näiden ammattiryhmien etätyötä koskevaa kysymystä, kunnanhallitus voisi etätyön hyväksyä vain sellaisessa tilanteessa, jossa valmiuslain (1552/2011) 109 § (nyk. 706/2022) olisi otettu käyttöön ja annettu asianmukainen soveltamisasetus, jolla järjestämisvastuuta olisi rajattu. Vaihtoehtoisesti, jos voimassa olisi 1.8.2021–31.7.2022 välisenä aikana voimassa ollut perusopetuslain 20 a §:ää (687/2021) vastaava säännös, mahdollistaisi

tämä lähiopetuksesta luopumisen ja sitä kautta myös etätyön opettajille. Tosin vain tietyille oppilasryhmille.

Toisaalta yksittäisen opettajan siirtäminen etätyöhön ei välttämättä johtaisi järjestämisvastuuta koskeviin ongelmiin. Tämä kuitenkin edellyttäisi sitä, että lähiopetus edelleen turvataisiin. Tämä voitaisiin periaatteessa toteuttaa siten, että esimerkiksi toinen opettaja tai avustaja hoitaisi myös etätyössä olevan opettajan luokkaa. Ongelma kuitenkin tuolloin olisi se, että virantoimitusvelvollisuus on henkilökohtainen velvollisuus, eikä viranhaltija voi siirtää tätä toiselle (e.g. Rytkölä 1965, 46). Näin ollen, mikäli kunnan toimivaltainen työnantaja-edustaja päätyisi etätyön hyväksymään, tulisi sen samalla arvioida mitä tapahtuu kyseisen viranhaltijan virkaan kuuluvalla virantoimitusvelvollisuudelle ja onko sitä tarpeen muuttaa.

## Etätyöhön siirtyminen on työntekotai virantoimituspaikan muutos

Luokanopettajaesimerkki on omiaan kyseenalaistamaan sen, voisiko etätyöhön siirtymiseen työoikeudessa kehitetty sopimuskonstruktio ylipäätään tulla sovellettavaksi juuri palvelussuhtetyyppien erojen takia. Kuten yleisesti tiedossa on, ovat virkasuhteet yksipuolisella päätöksellä muodostettavia julkisoikeudellisia oikeussuhteita. Näiden oikeussuhteiden muodostaminen ei tapahdu sopimuksellisesti. Itseasiassa virkaan kuuluvista tehtävistä ei edes saa sopia (Koskinen & Kulla 2019, 22), vaan ne määräytyvät sen mukaan, mitä viran perustamisen yhteydessä, hallintosäännössä tai muissa päätöksissä on päätetty (HE 196/2002 vp, 45, Koskinen & Kulla 2019, 60–61) ja mitä taas esimerkiksi viranhaltijalain 9 §:n tarkoittamassa viranhoidomääräyksessä on konkretisoitu (Mäenpää 2018/2022, VII.2.2.2.2.). Toisaalta tuoreen viranhaltijalain 9 §:ään työehtodirektiivin implementaation yhteydessä tehdyn lisäyksen perusteella näyttäisi siltä, että työntekopaikkaa pidetään jatkossa työnteon ehtona myös virkasuhteessa.

Työntekopaikka on virkamiesoikeuden kontekstissa jossain määrin uusi käsite. Näin siitä-

kin huolimatta, että esimerkiksi juuri myös viranhaltijoihin sovellettavissa työtapaturma- ja ammattitautilaissa sekä työaikalaissa käsitettä on käytetty. Aiemmin virkamiesoikeudessa ja virkasuhteita koskevassa oikeuskäytännössä (e.g. KHO 2014:94, KHO 27.10.2008 t. 2706) on työntekopaikan sijaan käytetty *virantoimituspaikan* käsitettä. Kuntiin sovellettavasta lainsäädännöstä sitäkään ei kuitenkaan löydy (cf. oikeusministeriön asetus oikeusministeriön työjärjestyksestä, 595/2019, 40.1,5 §). Tätä toki esitettiin lisättäväksi vanhaan kuntalakiin (365/1995) vuonna 2000 (q.v. HE 1/2000 vp, 4–5), mutta ehdotus siirtää aiemmin kuntien virkasääntöihin perustunut *asumisvelvollisuus* (q.v. Modeen 1976, 61, Koskinen & Kulla 2019, 183, Saipio, Niittylä & Vartiainen-Hynönen 1996, 181–182) kariutui ennen kaikkea perustuslakivaliokunnan vastustukseen (PeVL 3/2000 vp, 2, HaVM 9/2000 vp, 3). Ennen tätä korkein hallinto-oikeus (KHO) oli useita kertoja joutunut käsittelemään rajanvetoa sen suhteen, voitiinko kunnallisia virkamiehiä velvoittaa asumaan virantoimituspaikkansa läheisyydessä (KHO 1959 I 13, KHO 1978 II 28, KHO 1978 II A 29, KHO 27.11.1987 t. 5285, q.v. Hirvonen & Mäkinen 2006, 39–41).

Virantoimituspaikka ei ole myöskään ollut sellainen asia, jonka osoittamista olisi perinteisesti katsottu edellytettävän viran perustamista koskevassa päätöksessä. Tyypillisesti on ollut käytännössä selvää, missä viranhaltijoiden virantoimituspaikat ovat: kunnanjohtajalla kunnantalo ja taas vaikkapa opettajalla se koulu, johon kyseinen virka on sijoitettu. Näiden osalta paikka, jossa viranhaltijat työskentelevät ovat ikään kuin *vakiintuneita*. Virantoimituspaikalla on kuitenkin suuri merkitys, sillä niin oikeuskäytännössä kuin -kirjallisuudessa siihen tehtävien muutosten on katsottu kuuluvan viranhaltijalain 23 §:n (627/2021) tarkoittaman *virantoimitusvelvollisuuden muuttamisen* piiriin (KHO 2014:94, KHO 27.10.2008 t. 2706, Hirvonen & Mäkinen 2006, 198, Koskinen 2004, 10, Saipio, Niittylä & Vartiainen-Hynönen 1996, 172, Miettinen 2008, 840). Kyseisen säännöksen mukaan toistaiseksi voimassa olevaan vir-

kasuhteeseen otetun viranhaltijan virantoimitusvelvollisuutta voidaan muuttaa – tämän kuulemisen jälkeen – mikäli toiminnan uudelleen järjestely tai muu perusteltu syy sitä edellyttää. Näin ollen, vaikka virantoimituspaikkaa ei olisi nimettykään, edellyttää sen muuttaminen erityisiä hallinnollisia toimia ja menettelyä, jotta se voidaan laillisesti toteuttaa.

Vastaavasti, jos työntekijälle, jonka työntekopaikasta ei ole erikseen sovittu, on kuitenkin *vakiintunut työntekopaikka*, edellyttäne tämä uudelleensopimista (Valkonen 2021, luku III.10.5.). Toisaalta Koskinen (2014, 3–4) on tuonut esiin sen, kuinka käsitykset asiasta ovat oikeuskirjallisuudessa olleet osin ristiriitaisia. Hänen (mts., 11) näkemyksensä mukaan työnantaja-aloitteinen työntekijän määrääminen työskentelemään toisessa työntekopaikassa voi kuulua tai olla kuulumatta direktio-oikeuden piiriin riippuen yksittäistapauksellisesta harkinnasta. Keskeisimpänä seikkana tämän määrittämisessä voidaan pitää sitä, että onko kyse olennaisesta muutoksesta ja onko muutos tarkoitettu pysyväksi vai tilapäiseksi. Työoikeudellisen tutkimuksen pohdittavaksi tarkemmin jääkööt täsmennykset siitä, missä työnjohto-oikeuden rajat viimekädessä menevät.

## Työnantajan on hahmotettava uusi ympäristö ja sen suhde vanhaan

Olipa kyse sitten virantoimitusvelvollisuuden muuttamisesta tai työsuhteisen työntekijän työntekopaikan muuttamisesta, oleelliseksi työnantajan näkökulmasta näyttäisi muodostavan tarve hahmottaa, miten asiat etätyöhön siirtymisen jälkeen olisivat. Tällöin huomio tulee kiinnittää yhtäältä palvelujen tuotantoon (järjestämisvastuu-ulottuvuus) että työnantajan ja työntekijän mahdollisesti muuttuvaan asemaan. Mitkä asiat pysyvät ennallaan ja mitkä muuttuvat? Mitkä näistä muuttuvista asioista ovat sellaisia, että ne tulee huomioida ennen kuin etätyöhön siirtyminen voidaan hyväksyä?

Yksi näkökulma kietoutuu asiakaskunnan ympärille. Luokanopettajanetätyöesimerkkiin



liittyen, on syytä kiinnittää huomiota erityisesti palvelun kohteena oleviin oppilaisiin ja heidän oikeuksiensa toteutumiseen. Sen ohella, että he ylipäättään saavat palvelua siinä muodossa kuin itse palvelua koskeva lainsäädäntö sen heille lupaa, on syytä kiinnittää huomioita myös *inter alia* heidän muihin oikeuksiinsa. Näistä esiin nousee esimerkiksi yksityisyyden suoja. Vaikka sinänsä perusopetuslain 19 §:n mukaisesti myös tämä opetuksen muoto on lähtökohtaisesti julkista, ei etätyöratkaisun tekeminen siten, että myös oppilaat olisivat kotonaan, oikeuta heikentämään heidän yksityisyyden suojaajaansa. Erityisen oleelliseksi tarkastelu tulee *kotirauhan* näkökulmasta. Nykyaikaiset viestintä- ja yhteistyöalustat (e.g. Teams, Zoom etc.) ovat tekniseltä toimitavaltaan sellaisia, että ne väistämättäkin lähettävät niin kuvaa kuin ääntäkin. Niin oppilaiden kuin opettajien kotoa – joka on siis kotirauhan suojaama – voi näin ollen välittyä suojan piirissä olevia asioita verkon kautta myös muille osallistujille. Mikäli taas esimerkiksi etäopetus – jolloin luonnollisestikaan kyse ei enää olisi etätyöstä – toteutettaisiinkin siten, että opettaja opettaisi koulusta käsin, tapahtuisi se taas *julkisessa tilassa*, jolloin hänen osaltaan vastaavaa ongelmaa ei olisi. Edelleenkin ongelmaksi muodostuisi kuitenkin oppilaiden kotirauha ja yksityisyyden suoja.

Kysymys yksityisyyden suojasta ja kotirauhasta johtaa kysymykseen siitä, onko – ilman erillistä sääntelyä – kunnalla todella mahdollisuus velvoittaa esimerkiksi juuri opettajaa opettamaan kotoaan käsin, vaikka sillä olisi tähän toimivalta. On totta, että sinänsä nykyään mainitut ohjelmistot mahdollistavat esimerkiksi taustan sumentamisen. Sen sijaan vastaava välttämättä onnistu äänen osalta. Toisaalta sillä voitaisiinko ääntä edes ”sumentaa” ei liene suurta merkitystä, koska tekniikan kautta joka tapauksessa lähetys tapahtuu kotirauhan suojaamasta tilasta. Toisaalta missään yhteydessä ei liene katsottu ongelmalliseksi sitä, että etätyöntekijä keskustelelee asiakkaansa kanssa kotoaan käsin puhelimen välityksellä. Suuremmaksi ongelmaksi tällöin esiin – ei vain opettajien, vaan myös esimerkiksi sosiaalityöntekijöiden osalta

– nousee pikemminkin kysymys siitä, miten tietosuojan toteutuminen voidaan varmistaa (q.v. Kurvinen 2023).

Tietotekniikkaan tai laajemmin tietojen hallintaan liittyy myös useita muita kysymyksiä, joihin työnantajan on etätyöratkaisuja hyväksyessään otettava kantaa. Myös näillä on välillinen vaikutus asiakaskuntaan. Se, että siirrytään etätyöhön ei nimittäin sekään saa tarkoittaa sellaisen tilanteen muodostumista, jossa esimerkiksi salassa pidettäväksi säädetyt asiakirjat olisivat vähemmän suojattuja kuin läsnätyössä. Myös tämän osalta perusteena on lähinnä se, ettei juridisesti tältä osin mikään muutu, kun siirrytään etätyöhön. Kodeissa harvemmin on esimerkiksi lukittavia kassakaappeja tai työhuoneita, jolloin jää lähinnä perheiden sisäisen dynamiikan ja luottamuksen varaan, ettei asiakirjojen sisältö paljastu sivullisille. Tässä yhteydessä onkin hyvä muistaa, että esimerkiksi oppilaiden kokeet ovat julkisuuslain 24 §:n 30 kohdan mukaisesti salassa pidettäviä. Näidenkin näyttäminen esimerkiksi juuri perheenjäsenille tai niihin tutustumisen mahdollistaminen on rikoslain (39/1889) 40 luvun (792/1989) 4 §:n (604/2002) mukaisesti rikosoikeudellisesti moitittavaa. Tuollaista riskiä ei työnantajan, eikä viranhaltijan pitäisi pystyä ottamaan.

Kuntatyön digitalisoitumisen myötä oleelliseksi kysymykseksi nousee myös yhteyksien toteuttaminen. Tämä näkyy useammassakin kohdassa. Ensinnäkin jo pelkästään se, että viestintä- ja yhteistyöalustoilla välitetään kuvaa ja ääntä kotirauhan suojaamista tiloista, edellyttää sitä, että yhteydet ovat suojattuja, eikä ulkopuolisten pitäisi pystyä edes teoriassa pääsemään kiinni näihin virtoihin. Toisekseen yhteyksien pitäisi olla sellaiset, että ne mahdollistavat yhtäältä sekä työskentelyn että toisaalta tietojen käsittelyn ja siirtämisen siten, että tiedot ovat tallennettavissa tietoturvallisesti. Kolmanneksen yhteyksien pitäisi olla sellaiset, että ne mahdollistavat myös asiakasyhteyksien toteuttamisen. Toisin sanoen tämä tarkoittaa sitä, että asiakkaat pystyvät ottamaan yhteyttä etätyössä olevaan työntekijään käytännössä vastaavalla tavalla kuin, jos tämä olisi virantoimitus- tai työntekopaikallaan.

Luonnollisestikaan tämä ei tarkoita sitä, että asiakkailta olisi pääsy etätyössä olevan työntekijän kotiin, vaan kyse on lähinnä tieto- ja viestintäteknisestä yhteydenpidosta. Sinänsä oikeusjärjestyksestä ei suoraan löydy tukea sille, että esimerkiksi kunnanjohtaja tai opettaja pitäisi olla mahdollista tavata fyysisesti, puhumattaakaan siitä, että tällainen mahdollisuus pitäisi olla esimerkiksi joka arkipäivä. Toisaalta vakiintuneisiin sosiaalisiin käytänteisiin kuuluu se, että kuntalaisilla on mahdollisuus toimittaa asiaansa myös kunnan toimipisteissä fyysisesti olevien viranhaltijoiden kanssa. Jos kuitenkin tilat on suljettu esimerkiksi tartuntatautiviranomaisten päätöksin, tarkoittaa se käytännössä sitä, ettei suljetussa tilassa voi kokoontua. Tuolloin teoriassa asiakaspalvelu voitaisiin yrittää järjestää muussa tilassa, mutta jos kaikki tilat on suljettu, jättää oikeusjärjestys avoimeksi sen, miten tässä tapauksessa tulisi toimia. Edes valmiuslaista ei löydy suoraan vastausta siihen, voitaisiinko kunnan toimipisteet pitää kiinni vai ei. Kunnallista itsehallintoakaan ei voida pitää niin vahvana, että se mahdollistaisi palvelujen ja hallinnon palvelujen tarjoamisen lopettamisen kokonaan tai edes tilapäisesti, vaikkakin kunnissa on tyypillisesti tapana sulkea vaikkapa kunnantalot ja kirjastot lomakausina.

Moni asia etätyössä ei kuitenkaan muutu. Kunnalla on edelleenkin velvollisuus järjestää esimerkiksi työterveyspalveluja (työterveyshuoltolaki, 1383/2001, 4.1 §). Näitä on nimittäin järjestettävä työhön, johon sovelletaan työturvallisuuslakia (työterveyshuoltolaki 2.1 §), riippumatta missä se tehdään. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä huomioda, että työturvallisuuslain 5 §:ssä on säädetty rajoituksia soveltamisalaan silloin, kun kyse on työntekijän tai jonkun muun kotona tehtävästä työstä. Kyseisen säännöksen mukaan lakia kyllä lähtökohtaisesti sovelletaan myös ”koton[a] tai muussa [työntekijän] valitsemiss[a] paikassa, työnantajan kodissa taikka työnantajan osoituksesta muun henkilön kodissa tai näihin liittyvissä olosuhteissa”. Tällöin kuitenkin lain 9 §:n (työsuoje-lun toimintaohjelma), 10 §:n (työn vaarojen arviointi ja selvittäminen) ja 12 §:n (työympä-

ristön suunnittelu) sekä 3 (yhteistoiminta) ja 5 (työtä ja työolosuhteita koskevat tarkemmat säännökset) lukujen osalta huomioidaan työnantajan työhön ja työolosuhteisiin kohdistuvat toimintamahdollisuuksien rajoitukset. Kun huomioidaan työturvallisuuslain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (59/2002 vp, 28) esitetty, on säännöksen lähtökohtana se, että sääntelyä sovelletaan samassa laajuudessa kaikenlaiseen työhön. Rajauksissa kyse on siten ollut lähinnä siitä, että oikeudellisesti ja tosiasiallisesti kohtuuttomilta tilanteilta välttyttäisiin (ibid.). Nähdäkseni työterveyshuollon osalta edellä mainitulla ei ole oikeastaan sen kummempaa rajoittavaa vaikutusta.

Viimeinen selkeä poikkeus lähityöhön syntyy työnantajan kustannusvastuista liittyen työmatkoihin. Tyypillisesti kustannusjako rakentuu ajatukselle siitä, että työntekijä vastaa kustannuksista mennessään työhön ja tullessaan sieltä kotiin. Työnantajan vastuulla taas on työhön liittyvä matkakustannusten korvaaminen. Näistä jälkimmäinen perustuu tyypillisesti työehtosopimuksiin, mutta jossain tapauksissa, jos työehtosopimusta ei ole, työehtosopimukseen. Ilman sopimista oikeutta korvauksiin ei ole (Valkonen 2018, l. III.10.7.1.12). Kun työntekijä on etätyössä, saattaa tarpeen olla sopia näistä tavallisista yksityiskohtaisemmin (Hietala, Hurmalainen & Kaivanto 2019, 188).

## Lopuksi

Tämän artikkelin mielenkiinto on kohdistunut ennen kaikkea etätyöhön siirtymiseen ja sitä edeltäviin kuntatyönantajaviranomaiseen kohdistuviin velvollisuuksiin. Kuten edellä on tuotu esiin, on teemaa aiemmin käsitelty lähinnä työoikeudellisena kysymyksenä. Tämä tarkastelu on kuitenkin näkemykseni mukaan hukan osan kokonaisuudesta erityisesti silloin, kun kyse on kunnan henkilöstöstä. Tavoitteena tässä tutkimuksessa on ollut tuoda esiin asioiden riippuvuussuhteita ja esittää nämä asiakokonaisuuksien suhteet toisiinsa kietoutuneena. Pistemäisen tarkastelun sijaan on pyritty hahmottamaan kokonaisuus ja siihen sovellettavaksi

tuleva sääntely. Lopputuloksena on synnytetty työkaluja erityisesti hallintoviranomaisille avuksi sellaisiin tilanteisiin, joissa etätyöhön siirtymistä pohditaan.

Etätyöhön siirtyminen ei ole vain työ- tai virkamiesoikeudellinen taikka pelkästään työnantajan ja työntekijän välistä suhdetta käsittelevä kysymys, vaan laajempi. Se, että kunta siirtää tai sopii henkilöstönsä siirtymisestä etätöihin vaikuttaa väistämättä myös kunnan järjestämiin ja tuottamiin palveluihin. Tämä ulottuvuus on sellainen, joka pistemäisessä palvelussuhdeoikeudellisessa tarkastelussa voi unohtua. Kunnan onkin ennen etätyösopimusten tekemistä tai -määräysten antamista selvitettävä, onko sillä oikeus poiketa järjestämisvastuustaan tai pystyykö se siitä edelleen suoriutumaan, mikäli sen henkilöstö ei työskentelekään normaaleilla työnteko- tai virantoimituspaikoillaan. Vasta tämän jälkeen voidaan siirtyä tarkastelemaan niitä menettelyjä, joita siirtymisessä etätyöhön tulee noudattaa sekä niitä käytännöllisempiä velvollisuuksia ja muita kysymyksiä, joita etätyöstä voimassa olevan oikeuden mukaisesti kunnalle aiheutuu. Vaikka lähtökohtana on, että oikeusjärjestys kohtelee lähi- ja etätyötä samalla tavalla, niin edellä esitetystä voidaan havaita, ettei näin suinkaan aina ole. Vähintäänkin sääntely jättää monin paikoin epäselväksi, miten lainsäätäjä on asioiden ajatellut menevän. Joiltain osin sääntely kaipaa myös selvästi kehittämistä, jotta se olisi *selkeää* ja *ymmärrettävää*. Esimerkkinä muutostarpeista nostan esiin ylipäättään sen, että lain soveltajia informoitaisiin riippuvuus-suhteista. Lisäksi erityisesti kotirauhaa ja yksityisyyden suojaa suhteessa etätyöhön koskeva sääntely näyttäisi edellyttävän täsmennyksiä. Epäselvyyttä aiheuttaa myös se, ettei laista yksiselitteisesti käy ilmi tuleeko esimerkiksi viranhaltijan lähtökohtaisesti työskennellä virantoimituspaikallaan, jotta asiakaskunta voi asioida tämän luona.

Vailla jatkotutkimustarpeitakaan asia ei jää. Ensinnäkin tulevaisuudessa on syytä jatkaa edelleen tutkimuksia sen suhteen, miten hallintoviranomaisessa tiettyihin asioihin tulee reagoida ja miten päätösten valmistelu tulee

suorittaa huomioiden kaikki riippuvuus-suhteet. Oikeustieteessä joudutaan väistämättä sen eteen, ettei perinteinen tapa käsitellä oikeudellisia ongelmia yksittäisinä, toisistaan irrallisina kysymyksinä enää vastaa sitä, millaista tiedontarvetta esimerkiksi vaikkapa kuntakentällä on havaittavissa. Käsiteltävän teeman osalta toki tarvitaan vieläkin täsmällisempää tarkastelua edellä käsiteltyjen yksittäisten kysymysten osalta, mitä tässä kokonaisuutuksessa ei ole ollut mahdollista tehdä. Tällä tavoin täsmennetään tietoa siitä, miten mikäkin toimi tarkoin lakia noudattaen tulee suorittaa.

Kokonaan toinen iso tutkimuksellinen kysymys liittyy siihen, miten etätyötä voitaisiin jatkossa hyödyntää yhdenvertaisuustyössä. Erityisesti kansainvälisessä oikeuskirjallisuudessa (esim. Arnow-Richman 2020, Hickox & Liao 2020, Travis 2021, Kalmbach 2022, Nath & Lockwood 2022) tematiikkaa on lähestytty vammaisten oikeuksien näkökulmasta. Toisille siis etätyö voi olla jopa eräänlainen kohtuullinen mukautus, joka mahdollistaa ylipäättään työskentelyn. Tuotakaan kysymystä ei kuitenkaan ole mahdollista käsitellä vain pistemäisesti, vaan myös se edellyttää kaiken edellä esitetyn huomioimista.

## Lähteet

- Aarnio, Aulis, Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja. WSOY 1989.
- AKAVA, Elinkeinoelämän keskusliitto, Kirkon sopimusvaltuuskunta, Kunnallinen työmarkkinalaitos, SAK, STTK & Valtion työmarkkinalaitos (2005). Sopimus etätyötä koskevan puitesopimuksen täytäntöönpanosta 23.5.2005. Saatavissa osoitteesta: <https://www.kt.fi/sites/default/files/media/document/2005-28-liite1.pdf>.
- Arnow-Richman, Rachel (2020). Is There an Individual Right to Remote Work? A Private Law Analysis. *ABA Journal of Labor and Employment Law* 1/2020, 1–6. Saatavissa osoitteesta: [https://www.americanbar.org/content/dam/aba/publications/aba\\_journal\\_of\\_labor\\_employment\\_law/v35/number-1/is-there-right-to-remote-work.pdf](https://www.americanbar.org/content/dam/aba/publications/aba_journal_of_labor_employment_law/v35/number-1/is-there-right-to-remote-work.pdf).

- EAY, UNICE, UEAPME & CEEP (2002). Etätyötä koskeva puitesopimus 16.7.2002. Saatavissa osoitteesta: <https://www.kt.fi/sites/default/files/media/document/2005-28-liite3.pdf>.
- Hallintovaliokunnan mietintö 9/2000 vp koskien hallituksen esitystä Eduskunnalle 1/2000 vp laiksi kuntalain muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta: [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/havm\\_9+2000.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/havm_9+2000.pdf).
- Hallituksen esitys Eduskunnalle 86/1997 vp koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi. Saatavissa osoitteesta: [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he\\_86+1997.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_86+1997.pdf).
- Hallituksen esitys Eduskunnalle 1/2000 vp laiksi kuntalain muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta: [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he\\_1+2000.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_1+2000.pdf).
- Hallituksen esitys Eduskunnalle 157/2000 vp työ sopimuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Saatavissa osoitteesta: [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he\\_157+2000.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_157+2000.pdf).
- Hallituksen esitys Eduskunnalle 59/2002 vp työturvallisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Saatavissa osoitteesta: [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he\\_59+2002.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_59+2002.pdf).
- Hallituksen esitys Eduskunnalle 196/2002 vp laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta: [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he\\_196+2002.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_196+2002.pdf).
- Hallituksen esitys eduskunnalle 268/2014 vp kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Saatavissa osoitteesta: [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he\\_268+2014.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_268+2014.pdf).
- Hallituksen esitys eduskunnalle 158/2018 vp työaikaliksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Saatavissa osoitteesta: [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE\\_158+2018.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_158+2018.pdf).
- Hallituksen esitys eduskunnalle 60/2022 vp työehtodirektiivin täytäntöönpanemiseksi ja vaihtelevaa työaika noudattavan työntekijän asemaa parantavaksi lainsäädännöksi. Saatavissa osoitteesta: [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE\\_60+2022.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_60+2022.pdf).
- Harjula, Heikki & Prättälä, Kari (2004). Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. Helsinki: Talentum.
- Hickox, Stacy A. & Liao, Chenwei (2020). Remote Work as an Accommodation for Employees with Disabilities. *Hofstra Labor & Employment Law Journal* 1/2020, 25–92. Saatavissa osoitteesta: <https://heionline.org/HOL/P?h=hein.journals/hlej38&i=35> (€).
- Hietala, Harri, Hurmalainen, Mikko & Kaivanto, Keijo (2019). Työsopimus ja ehdot erityistilanteissa. Verkkojulkaisu: Alma Talent.
- Hietala, Harri & Kaivanto, Keijo (2021). Työsopimus ja johtajasopimus. Verkkojulkaisu: Alma Talent.
- Hirvonen, Kalervo & Mäkinen, Eija (2006). Kunnallinen viranhaltija. Helsinki: Edita. Saatavissa osoitteesta: <https://www.edilex.fi/kirjat/5525.pdf> (€).
- Huikko, Katariina & Ukkola, Markus (2016). Järjestämisvastuun asema sidosyksikön toiminnan kohdistumisen edellytyksen arvioimisessa. *Edilex* 27.9.2016/27. Saatavissa osoitteesta: <https://www.edilex.fi/artikkelit/16856.pdf> (€).
- Kalmbach, Baylee (2022). A Covid Silver Lining? How Telework May Be a Reasonable Accommodation After All. *University of Cincinnati Law Review* 4/2022, 1294–1320.
- Kairinen, Martti (2018). I Työoikeuden perusteita. Teoksessa Koskinen, Seppo – Kairinen, Martti – Nieminen, Kimmo – Nordström, Kim – Ullakonoja, Vesa – Valkonen, Mika, Työoikeus. Jatkuvasti päivittyvä teos. Verkkojulkaisu: Alma Talent.
- Koskinen, Seppo (2004). Uusi kunnallista viranhaltijaa koskeva lainsäädäntö ja muutosturva virkasuhteessa. *Edilex*. Saatavissa osoitteesta: <https://www.edilex.fi/artikkelit/2417.pdf> (€).
- Koskinen, Seppo (2014). Sovitun työntekopaikan muuttamisesta työnantajan toimesta. *Edilex* 6.6.2014/12. Saatavissa osoitteesta: <https://www.edilex.fi/artikkelit/13520.pdf> (€).
- Koskinen, Seppo, Läsänyöstä etätyöhön ja takaisin – mitä edellytetään laissa? *Turun Sanomat* 4.8.2021. Saatavissa osoitteesta: <https://www.ts.fi/puheenvuorot/5386934>.
- Kunnallinen työmarkkinalaitos (2020). Ohjeistusta työnantajille mahdollisen koronavirusepidemian varalle 4.3.2020. Saatavissa osoitteesta: <https://www.kt.fi/sopimukset/ohjeet/kvtes/koronavirus-kuntatyopaikoilla>.
- Kurvinen, Evgeniya (2022). Sijaintitietojen käsittely työnjohdollisissa ja työsuojelluissa tarkoituksessa. *Lakimies* 3–4/2022, 467–486. Saatavissa osoitteesta: <https://www.edilex.fi/lakimies/1000690004.pdf> (€).
- Kurvinen, Evgeniya (2023). Teknologian hyödyntäminen etätyön valvonnessa. *Focus Localis* 1/2023. *Julkaistaan*.
- Leskinen, Tatu (2022). Etätyö lisääntyi useimmilla toimialoilla, maakunnissa palattiin lähityöhön. Tilastokeskuksen Tieto & Trendit asiantuntija-artikkeli 1.4.2022. Saatavissa osoitteesta: <https://www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2022/etatyo-lisaa-nti-useimmilla-toimialoilla-maakunnissa-palattiin-lahityohon/>.
- Miettinen, Tarmo (2008). Virkamiehen virantoimitustoitumusvelvollisuuden muuttaminen – KHO 2008:25.

- Lakimies* 5/2008, 833–841. Saatavissa osoitteesta: <https://www.edilex.fi/lakimies/54190009.pdf> (€).
- Modeen, Tore (1976). Virkamiesoikeus pääpiirteittäin. Porvoo: WSOY.
- Muukkonen, Matti (2012). Ulkoistaminen ja perustuslainsäätäjän tahto. *Edilex* 29.3.2012/14. Saatavissa osoitteesta: <http://www.edilex.fi/artikkelit/8729.pdf> (€).
- Muukkonen, Matti (2020). Kunnan järjestämisvastuu, ulkoistusriskit ja velvollisuus turvata palvelutuotannon jatkuvuus. *Liikejuridiikka* 1/2020, 40–67. Saatavissa osoitteesta: <http://www.edilex.fi/liikejuridiikka/20702.pdf> (€).
- Muukkonen, Matti (2021). Tehtävä- ja toimivallanjaosta yleisvaarallisen tartuntataudin torjunnassa. *Defensor Legis* 2/2021, 238–257. Saatavissa osoitteesta: [http://www.edilex.fi/defensor\\_legis/233240001.pdf](http://www.edilex.fi/defensor_legis/233240001.pdf) (€).
- Muukkonen, Matti (2022). Kuntalain soveltamisalasta. Norderstedt: Books on Demand.
- Mäenpää, Olli (2018). Hallinto-oikeus. Verkkojulkaisu: Alma Talent.
- Nath, Vandana & Lockwood, Graeme (2022). Implications of the UK Equality Law for Tele-Homeworking: COVID-19 and beyond. *International Journal of Law and Management* 2/2022, 253–272.
- Nieminen, Kimmo (2021). Työpaikan lait ja työsuhdeopas 2021, teoksen alkuosan yleisesitys. Verkkojulkaisu: Alma Talent.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 3/2000 vp. Saatavissa osoitteesta: [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl\\_3+2000.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_3+2000.pdf).
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 26/2017 vp. Saatavissa osoitteesta: [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/PeVL\\_26+2017.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/PeVL_26+2017.pdf).
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 15/2018 vp. Saatavissa osoitteesta: [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/PeVL\\_15+2018.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/PeVL_15+2018.pdf).
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 65/2018 vp. Saatavissa osoitteesta: [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/PeVL\\_65+2018.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/PeVL_65+2018.pdf).
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 17/2021 vp. Saatavissa osoitteesta: [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/PeVL\\_17+2021.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/PeVL_17+2021.pdf).
- Saipio, Heikki, Niittylä, Lauri & Vartiainen-Hynönen, Elina (1996). Kunnallisen viranhaltijan oikeusasema. Helsinki: Nebo.
- Travis, Michelle A. (2021). A Post-Pandemic Antidiscrimination Approach to Workplace Flexibility. *Washington University Journal of Law & Policy* 2021, 203–230. Saatavissa osoitteesta: <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/wajlp64&i=213> (€).
- Valkonen, Mika, 10. Työsuhteen ehtojen muuttaminen. Teoksessa Koskinen, Seppo – Kairinen, Martti – Nieminen, Kimmo – Nordström, Kim – Ullakonoja, Vesa – Valkonen, Mika, Työoikeus. Jatkuvasti päivittyvä teos. Alma Talent 2018 (tältä osin päivitetty 2021).