

JUSSI JUNNI

Kirkon viranhaltijoiden ja työntekijöiden oikeudet poikkeusoloissa

Tapaus covid-19

Suomea pidetään oikeusvaltiona. Oikeusvaltio on vastakohta yksilöiden oikeuksiin puuttuvalle mielivaltaiselle ja autoritääriselle poliisivaltiolle. Se on organisoitu oikeussäännöin ja näiden sääntöjen noudattamista valvotaan riippumattomissa tuomioistuimissa. Valtioelimiä ja viranomaisia sitoo perustuslaki, jonka muuttaminen on vaikeampaa kuin tavallisten lakien. Yksilöitä suojaavat perustuslaissa määrätty perusoikeudet, ja yksilön oikeusasemasta eli oikeuksista ja velvollisuuksista voidaan päättää vain demokraattisesti valitussa valtioelimestä.¹

World Justice Project on kansainvälinen kansalaisjärjestö, joka työskentelee oikeusvaltion edistämiseksi ympäri maailmaa. Järjestö tarkastelee oikeusvaltioperiaatteen toteutumista Rule of Law -indeksillä, jossa 1 merkitsee täydellistä oikeusvaltiota ja 0 täydellistä mieltä. Indeksillä mitataan muun muassa lakien oikeudenmukaisuutta, hallinnon läpinäkyvyyttä sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista. Vuonna 2020 Suomi sijoittui pistearvoltaan 0,87 maailman maista kolmanneksi heti Tanskan ja Norjan jälkeen, Ruotsin sijoituessa listalla neljänneksi.²

Kevättalvella 2020 Suomeen rantautuneen koronapandemian seurauksena ihmisten oikeuksiin on jouduttu puuttumaan tavalla, jota ei vuonna 1993 toteutetun perusoikeus uudistuksen jälkeen ole aiemmin nähty. Suomessa otettiin käyttöön sekä tartuntatautien että yleisesti poikkeusolojen varalta säädettyjä lakeja. Valtiovalta kehotti ihmisiä välttämään tapaamisia toistensa kanssa sekä käytti pakkoineja ihmisten välisen vuorovaikutuksen vähentämiseksi hidastaakseen pandemian leviämistä. Näillä toimilla puututtiin ihmisten perusoikeuksiin, kuten liikkumisvapauteen.³

Katsauksessani tarkastelen, millaisia seurauksia poikkeusoloja koskevalla sääntelyllä on Suomen evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijoiden ja työntekijöiden oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta. Poikkeusoloja koskevan sääntelyn piiriin luetaan tässä katsauksessa valmiuslain lisäksi myös esimerkiksi tartuntatautilain sekä koronapandemian johdosta säädetty erityislait. Näkökulma teemaan on kirkko-oikeudellinen soveltaen lainopillista metodologiaa. Päätän katsauksen lyhyeen oikeuspoliittiseen pohdintaan kirkon henkilöstöä

koskevan poikkeusolosuhdesääntelyn kehittämismahdollisuuksista.

POIKKEUSOLOJA KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ

Pandemian aikana sovelletuista laeista tärkein on ollut tartuntatautilaki (1227/2016, TTL), joka tosin ei ole varsinainen poikkeusoloja koskeva säädös. Koko pandemian ajan käytössä olleessa tartuntatautilaissa on säädetty torjuntatyön järjestämisestä silloin, kun yhteiskuntaa uhkaa jokin tartuntatauti. Tartuntatautilain sääntely koskee muun ohessa viranomaisyhteistyötä, lääkkeiden saatavuutta, sairastuneiden jäljittämistä sekä tartuntojen rajoittamiseksi tehtäviä toimenpiteitä, kuten karanteenia ja eristystä.⁴ Lain alun perin antamat toimivaltuudet katsottiin kuitenkin riittämättömäksi yleisvaarallisen koronataudin leviämisen rajoittamiseksi, joten lakia on koronapandemian aikana muutettu peräti 10 kertaa. Muutoksista osa on väliaikaisesti säädettyjä mahdollisuuksia puuttua muun muassa henkilöliikenteeseen (58 e ja f §) sekä ravitsemusliikkeiden toimintaan (58 a ja b §).

Tartuntatautilaki sisältää pääasiassa viranomaisten toimivaltuuksia pandemiatilanteiden ehkäisyyn ja hoitoon. Useimmilla toimivaltuuksilla ei ole välitöntä vaikutusta työ- ja virkasuhteisiin yleisesti. Koronapandemian aikana säännökset karanteenista (60 §) sekä eristämisestä (63 §) ovat kuitenkin olleet sellaisia, joilla on myös työoikeudellista liittymäpintaa. Niitä tarkastellaan myöhemmin tässä katsauksessa.

Maaliskuussa 2020 katsottiin koronapandemian nopean leviämisen johdosta tarpeelliseksi ottaa käyttöön myös valmiuslaki (1552/2011, VL). Sen tavoitteena on suojata väestöä ja turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan

alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys poikkeusoloissa (1 §). Valmiuslaki sisältää erityisesti säännöksiä viranomaisten toimivaltuuksista poikkeusolojen, kuten vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavan hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin, aikana. Valtioneuvosto toteaa poikkeusolot yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, ja tämän jälkeen eduskunta voi valtioneuvoston antaman asetuksen perusteella päättää valmiuslain käyttöönotosta.⁵

Poikkeusoloja ovat (VL 3 §):

- 1) Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila,
- 2) edellä mainitun hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii valmiuslain toimivaltuuksien välitöntä käyttöönottamista,
- 3) väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat,
- 4) erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila sekä
- 5) vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.

Edellä 5 kohdassa tarkoitettu hyvin laajalle levinnyt vaarallinen kulkutauti voi tarkoittaa maailmanlaajuisesti levinnyttä tautia, vaikkei se olisi vielä saapunut Suomeen. Pandemian käsitteeseen sisältyvät myös eläinten ja ihmisten

1 Jyränki 2003, 249.

2 World Justice Project 2020, 6–10.

3 Virtanen et al. 2011, 175.

4 HE 13/2016 vp, 1–2.

5 Virtanen et al. 2011, 130–135.

välillä tarttuvat taudit eli zoonoosit, jollainen myös koronatauti on.⁶ Valtioneuvosto hyväksyi koronataudin yleisvaarallisten tautien luetteloon 13.2.2020 (asetus 69/2020).

Valmiuslaki on laadittu ensisijaisesti sotilaallisia poikkeusoloja varten.⁷ Tartuntataudin aiheuttamassa poikkeustilanteessa hyödynnetään siksi ensisijaisesti tartuntatautilain säännöksiä, joilla saadaan laaja toimenpidevalikoima viranomaisten käyttöön. Valmiuslaki on tarkoitettu täydentäväksi lainsäädännöksi tilanteisiin, joissa tartuntatautilain sääntely ei riitä pandemian torjumiseksi.⁸

Valmiuslakia on koronapandemian aikana sovellettu kahdesti – Suomen katsottiin olevan poikkeusoloissa ensin pandemian alkuvaiheessa 16.3.–15.6.2020⁹ ja toistamiseen niin sanotun kolmannen aallon aikana 1.3.–27.4.2021.¹⁰ Maaliskuussa 2020 tietoa pandemian vaikutuksista oli vielä vähän ja toimenpiteisiin ryhdyttiin nopeasti. Tuolloin katsottiin, että poikkeusolojen perusta on yleisvaarallisen tartuntataudin (valmiuslain 3 § 5 kohta) lisäksi myös maan talouselämän perusteisiin kohdistuva vakava uhka (3 kohta).¹¹ Kaikki annetut valmiuslain käyttöönottoasetukset perustuivat kuitenkin yleisvaarallisen tartuntataudin uhkaan eli valmiuslain 3 §:n 5 kohtaan. Jälkeenpäin arvioituna talouskriisi ei edellyttänyt poikkeusololainsäädäntöön turvautumista.¹²

Kahden eri poikkeusolojakson aikana käyttöön otetut toimivaltuudet poikkesivat toisistaan jonkin verran. Keväällä 2020 eduskunta otti käyttöön toimivaltuuksista sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamisen (VL 86–88 §), palvelussuhteen ehdoista poikkeamisen (93 §), irtisanomisoikeuden rajoittamisen (94 §), työvelvollisuuden (95–103 §), opetuksen ja koulutuksen uudelleenjärjestelyt (109 §) sekä liikkumis- ja oleskelurajoitukset (118 §).¹³ Keväällä 2021 puolestaan otettiin käyttöön huomattavasti pienempi joukko valtuuksia,

nimittäin valmiuslain sosiaali- ja terveydenhuollon turvaaminen (86, 88 §) sekä viestinnän keskittäminen (106 §) ja viranomaisten välisten toimivaltakysymysten ratkaiseminen (107 §).¹⁴

Tämän katsauksen kannalta huomionarvoisia valmiuslain säännöksiä ovat keväällä 2020 käyttöön otetut 93 § (palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen), 94 § (irtisanomisoikeuden rajoittaminen), sekä 95–103 § (työvelvollisuus). Keväällä 2021 ei työoikeuden alaan kuuluvia poikkeusvaltuuksia otettu käyttöön. Ero selittynee koronapandemiaa koskevan tiedon lisääntymisellä sekä paremmalla varautumisella terveydenhuoltojärjestelmän kestävyyyteen. Keväällä 2020 annetuilla asetuksilla oli tarkoitus turvata terveydenhuollon resurssit ja varmistaa väestön terveyden ja hengen suojelemiseksi terveydenhuollon riittävä henkilöstö.¹⁵

Suomen evankelis-luterilaisen kirkon lainsäädännössä on omaa poikkeusoloja koskevaa sääntelyä. Kirkkolaissa (1054/1993, KL) oli aiemmin säännökset vain toimivaltasuhteista ja päätösvallasta poikkeusolojen aikana, mutta vuoden 2016 alusta voimaan tulleessa uudistuksessa kirkkolakiin otettiin myös säännökset poikkeusoloihin varautumisesta.¹⁶

Poikkeusolojen aikana kirkkohallituksella on oikeus siirtää kirkolliskokousta sekä tehdä esityksiä ja antaa lausuntoja valtioneuvostolle sen puolesta (KL 25:14 §). Kirkkohallituksella on poikkeusolojen aikana myös oikeus antaa väliaikaisia määräyksiä kirkon keskusrahaston taloudesta, kirkkohallituksen sekä seurakuntayhtymien ja seurakuntien hallinnosta ja toiminnasta sekä seurakuntavaalien siirtämisestä. Tämä edellyttää, että valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien soveltamisen aloittamisesta on annettu valtioneuvoston asetus. Siten pelkästään poikkeusolojen toteaminen ei johda kirkkohallituksen toimivaltuuksien lisääntymiseen, vaan valtioneuvoston on annettava valmiuslain käyttöönottoasetus, jonka jälkeen

eduskunnan on vielä hyväksyttävä asetuksen voimaan jääminen (VL 6 §).¹⁷

Kirkkohallitus käytti poikkeusoloihin säädettyä toimivaltaansa sekä keväällä 2020 että keväällä 2021 päättäessään kirkolliskouksen siirtämisestä toukokuulta elokuulle sekä antaessaan väliaikaisia määräyksiä sähköisten kokousmenettelyjen mahdollisuuksista.¹⁸ Näillä määräyksillä ei kuitenkaan ollut työoikeudellisia vaikutuksia, sillä poikkeusoloja koskevassa kirkkolain sääntelyssä ei ole annettu valtuuksia puuttua esimerkiksi palvelussuhteisiin. Palvelussuhteisiin kohdistuvia poikkeustoimia voidaan kirkkossakin toteuttaa vain valmiuslain nojalla.

Valtiosääntöoikeudellisesti huomionarvoista on, että kirkkolaisissa (25:14 §) on suora viittaus valmiuslakiin, joka on poikkeuslakina säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä.¹⁹ Poikkeusolot on valmiuslaissa määritelty laajemmin kuin perustuslain 23 §:ssä, joka sääntele perusoikeuksien rajoittamista tavallisella lailla poikkeusolojen aikana. Perustuslain 23 §:n alaan ei kuitenkaan ole katsottu kuuluvan esimerkiksi taloudellisia kriisejä (vrt. VL 3 § 3 kohta).²⁰ Sikäli olisi ongelmallista, jos kirkkohallitus päättäisi valmiuslain 3 § 3 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa toimista, joiden voitaisiin katsoa rajoittavan perusoikeuksia. Kirkkolaki on erityisestä säätämisyjärjestyksestään huolimatta tavallinen laki, jolloin sen perusoikeuksiin liittyvä poikkeusoloja koskevien säännösten tulee olla perustuslain 23 §:n sääntelyvarauksen mukaisia.

PALVELUSSUHTEEN EHDOISTA POIKKEAMINEN

Valmiuslaki mahdollistaa palvelussuhteen ehdoista poikkeamisen kriisitilanteissa (93 §). Palvelussuhteissa on oikeus poiketa työaikalain (872/2019) lepoaikoja ja ylityötä koskevista säännöksistä sekä vuosilomalain (162/2005)

vuosiloman antamista koskevista säännöksistä, jos maanpuolustuksen, väestön terveydenhuollon, toimeentulon tai turvallisuuden taikka maan talouselämän turvaaminen välttämättä edellyttää työajan pidentämistä tai työajan poikkeavaa sijoittelua (1 mom.). Sääntely mahdollistaa esimerkiksi normaalia lyhyemmät lepoajat työvuorojen välissä tai vuosiloman siirtämisen myöhemmäksi.²¹

Säännös antaa oikeuden poiketa työaikalain ja vuosilomalain säännöksistä kaikille työnantajille silloin, kun Suomeen kohdistuu aseellinen tai vastaava hyökkäys, sen uhka tai jälkitila. Erityisen vakavan suuronnettomuuden ja sen jälkitilan sekä vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavan hyvin laajalle levinneen tartuntataudin, kuten koronapandemian, aikana on vastaava poikkeamismahdollisuus olemassa rajoitetummin vain eräillä toimialoilla. Nämä toimialat ovat terveydenhuolto, sosiaalitoimi, pelastustoimi sekä poliisitoimi (2 mom.).²²

Evankelis-luterilaisen kirkon toiminta ei lukeudu edellä mainittuihin toimialoihin, minkä vuoksi palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen

6 HE 3/2008 vp, 34.

7 Virtanen et al. 2011, 131–132.

8 Vanhala 2020, 502.

9 VN 70/2020.

10 VN 51/2021.

11 VN 17/2020.

12 Rautiainen 2020.

13 EK 5/2020 vp; EK 6/2020 vp; EK 13/2020 vp; EK 14/2020 vp.

14 EK 8/2021 vp; EK 9/2021 vp.

15 TyVL 2/2020 vp, 2.

16 HE 63/2015 vp, 10–11, 13.

17 HE 63/2015 vp, 20.

18 KKH 3/2020, 30 §; KKH 4/2020, 42 §; KKH 3/2021, 41 §; KKH 4/2021, 54 §.

19 PevL 6/2009 vp, 17.

20 PeVM 9/2010 vp, 10.

21 Virtanen et al. 2011, 167–168.

22 Virtanen et al. 2011, 167–168.

ei ole mahdollista kirkon palvelussuhteissa pandemian aikana. Kirkon palvelussuhteissa työehdoista poikkeaminen on mahdollista ainoastaan valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa eli aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastuvan hyökkäyksen sekä sellaisen uhan ja välittömän jälkitilan aikana.

IRTISANOMISOIKEUDEN RAJOITTAMINEN

Myös oikeutta irtisanoa työ- tai virkasuhde voidaan kriisitilanteissa rajoittaa (VL 94 §). Ensinnäkin on mahdollista rajoittaa työnantajan irtisanomisoikeutta (1 mom.), jos rajoitus on tarpeen maanpuolustuksen kannalta tärkeän tuotannon, väestön terveydenhuollon, toimeentulon tai turvallisuuden taikka huoltovarmuuden edellytysten turvaamiseksi. Työnantajan irtisanomisoikeus on mahdollista kieltää myös kokonaan, jos se on tuotannon turvaamiseksi välttämätöntä (2 mom.). Lisäksi on mahdollista rajoittaa työntekijän, valtion virkamiehen ja kunnallisen viranhaltijan oikeutta irtisanoa palvelussuhteensa pidentämällä irtisanomisaikaa enintään kuudella kuukaudella (3 mom.).²³ Tällä puututaan merkittävästi perustuslain 18 §:ssä säädettyyn oikeuteen hankkia toimeentulo valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.²⁴

Valmiuslaki antaa oikeuden rajoittaa irtisanomisoikeutta kaikilla edellä mainituilla toimialoilla silloin, kun Suomeen kohdistuu aseellinen tai vastaava hyökkäys, sen uhka tai jälkitila. Erityisen vakavan suuronnettomuuden ja sen jälkitilan sekä pandemian aikana irtisanomista voidaan rajoittaa vain eräillä toimialoilla, jotka ovat poliisitointa lukuun ottamatta samat kuin palvelussuhteen ehdoista poikkeamisessa (93 §).²⁵

Myöskään irtisanomisoikeuden rajoittamista ei toimialarajauksen vuoksi ole mahdollista hyödyntää kirkon palvelussuhteissa kuin 3 §:n

1 ja 2 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa eli aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastuvan hyökkäyksen sekä sellaisen uhan ja jälkitilan aikana. Pandemia tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva uhka eivät mahdollista irtisanomisoikeuden rajoittamista kirkossa.

Aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen sekä sellaisen uhan ja välittömän jälkitilan aikana kirkon työsuhteet rinnastuvat muun yhteiskunnan palvelussuhteisiin. Tämä ei koske kuitenkaan kirkon virkasuhteita. Irtisanomisoikeutta voidaan näet rajoittaa vain työsopimuslain (55/2001), kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain (304/2003) ja valtion virkamieslain (750/1994) sääntelystä poiketen. Säännöksessä ei ole mainittu kirkkolakia, jossa on säädetty kirkon virkasuhteista. Siten irtisanomisoikeuden rajoittaminen on mahdollista vain kirkon työsopimussuhteisten työntekijöiden osalta.

Kirkon viranhaltijoiden osalta sääntely on tältä osin nurinkurista sikäli, että tavanomaisesti viranomaisella on merkittävämpi määräysvalta virkasuhteisiin kuin työsuhteisiin. Virkasuhdetta kirkossa on nimenomaan perusteltu autonomisen julkisyhteisön tarpeella hoitaa lakisääteiset tehtävänsä kaikissa mahdollisissa tilanteissa.²⁶ Toisaalta irtisanomisoikeuden rajoittaminen ei koske myöskään eduskunnan, tasavallan presidentin kanslian ja Suomen Pankin virkamiesten virkasuhteita, joista on säädetty näitä koskevissa asianomaisissa erityislaeissa.

TYÖVELVOLLISUUS

Perusoikeuksien kannalta merkittävin valmiuslain säännöskokonaisuus koskee työvelvollisuutta, sillä työvelvollisuudella on liittymäkohtia kansainvälisten ihmisoikeussopimusten pakko-työtä ja pakollista työtä koskeviin kieltoihin.²⁷ YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS

8/1976, KP-sopimus) 8 artiklan 3 (a) kohdan mukaan ketään ei saa vaatia suorittamaan pakkotyötä tai muuta pakollista työntekoa. Vastaavasta kiellostosta on määrätty Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 85–86/1999) 4 artiklan 2 kohdassa. Edelleen pakkotyö ja pakollinen työ on kielletty Kansainvälisen työjärjestön (International Labor Organization, ILO) yleissopimuksissa nro 29 (SopS 44/1935) ja 105 (SopS 17/1960). Pakkotyö ja pakollinen työ on myös kielletty Euroopan unionin perusoikeuskirjan 5 artiklan 2 kohdassa.

Pakkotyöstä tai pakollisesta työstä ei kuitenkaan ole kyse silloin, kun vaara tai onnettomuus uhkaa yhteiskunnan olemassaoloa tai hyvinvointia.²⁸ Tästä on määrätty muun ohessa KP-sopimuksen 8 artiklan 3 (c) kohdan iii alakohdassa sekä EIS:n 4 artiklan 3 kohdan c alakohdassa. Myös ILO-sopimuksessa nro 29 on luokiteltu työ tai palvelus, jota vaaditaan ”kulkutautien – tapauksissa”, muuksi kuin pakolliseksi työkseksi (2 artikla 2 kohta d alakohta). Lyhyen tarkastelun perusteella voidaankin todeta, ettei työvelvollisuus ole ainakaan ilmeisessä ristiriidassa Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten kanssa.

Aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen sekä sellaisen uhan ja välittömän jälkitilan aikana (VL 3 § 1 ja 2 kohdat) voidaan jokainen Suomessa asuva 18–67-vuotias, jolla on kotikuntalainen (201/1994) mukainen kotikunta Suomessa, velvoittaa tekemään välttämätöntä työtä (VL 95 § 1 mom.). Edellytyksenä on lisäksi, että työnvälityspakko (91 §) ja irtisanomisoikeuden rajoittaminen (94 §) eivät ole riittäviä toimenpiteitä maanpuolustuksen, väestön suojaamisen, välttämättömän terveydenhuollon tai vähimmäistoimeentulon taikka huoltovarmuuden kannalta erityisen merkityksellisen tuotannon turvaamiseksi.

Edelleen myös työvelvollisuuden tapauksessa on lisäksi toimialakohtaisia toimivaltuuksia

erityisen vakavan suuronnettomuuden ja sen jälkitilan sekä pandemian aikana (VL 3 § 4 ja 5 kohdat). Tällöin voidaan jokainen Suomessa asuva 18–67-vuotias, jolla on kotikuntalainen mukainen kotikunta Suomessa ja joka toimii terveydenhuollon alalla tai on saanut koulutusta terveydenhuollon alalla, velvoittaa tekemään välttämätöntä työtä terveydenhuollossa (95 § 2 mom.). Määräys voidaan antaa korkeintaan kahdeksi viikoksi ja se voidaan uudistaa kerran.

Käytännössä työvelvollisuus toteutetaan ilmoittautumalla kutsusta työvoimaviranomaisille (96 §). Työvoimaviranomainen antaa työvelvolliselle työmääräyksen, josta ilmenevät annetun työtehtävän tärkeimmät tiedot (97 §).²⁹ Työvoiman ohjausta varten työ- ja elinkeinoministeriö perustaa työvelvollisuusrekisterin, johon tallennetaan tiedot työvelvollisen ammatista, koulutuksesta, työllisyydestä sekä esimerkiksi työkyvystä (103 § 1 ja 2 mom.). Työvoimaviranomaisella on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada työvelvollisista tiedot erilaisista rekistereistä, kuten Valviran luparekisteristä sekä eri viranomaisilta (3 mom.).

Työmääräystä ei saa antaa henkilölle, joka ei voi työn vaatimaksi ajaksi poistua kotoaan jatkuvaa huolenpitoa tarvitsevan lapsen tai muun henkilön hoitamisen vuoksi (98 § 1 mom.). Myöskään henkilölle, joka jätetään palvelukseen kutsumatta asevelvollisuuslain (1438/2007) 89 §:n mukaisesti, joka on puolus-

23 Virtanen et al. 2011, 168.

24 HE 3/2008 vp, 102.

25 Virtanen et al. 2011, 167–168.

26 HE 161/1974, 1; HE 41/2012 vp, 15.

27 Ks. esim. Euroopan ihmisoikeussopimuksen osalta Pellonpää et al. 2018, 457–468.

28 Näin myös perustuslakivaliokunta lausunnossaan PeVL 6/2009 vp, 11.

29 Virtanen et al. 2011, 168–169.

tusvoimien palveluksessa tai joka on etukäteen varattu väestönsuojelutehtäviin tai täydennyspoliisitehtäviin, ei saa antaa työmääräystä. Edelleen henkilöä, joka on julkisessa virassa tai toimessa taikka tarpeellinen sellaisen julkisen tai yksityisen laitoksessa tai yrityksessä, jonka toiminnan jatkuminen on poikkeusoloissa välttämätöntä valmiuslain tarkoituksen toteuttamiseksi, ei saa määrätä muuhun työhön ilman erityistä syytä (2 mom.).

Kirkossa ja kristillisissä järjestöissä työskentelevistä henkilöistä pandemian aikainen työvelvollisuus voisi koskea enimmäkseen diakonissaksi kouluttautuneita, joilla on piispainkokouksen päätöksessä nro 141 säädetty, 2 §:n 1 kohdan mukainen sairaanhoitajan (AMK) tutkinto. Työvelvollisuus voisi koskea myös muita kirkon alan viranhaltijoita ja työntekijöitä, joilla on jokin terveydenhuollon koulutus. Tällaisia viranhaltijoita ja työntekijöitä ovat esimerkiksi kirkon työhön lääkintä- ja hoitoalalta siirtyneet sekä perheneuvonnan psykologit sekä papit, joilla on psykoterapiakoulutus. Nämä ryhmät olisi mahdollista velvoittaa välttämättömiin terveydenhuollon tehtäviin myös pandemian aikana.

Kirkossa tiedostettiin työvelvollisuuden mahdollinen kohdistuminen niihin diakonian viranhaltijoihin, joilla on sairaanhoidon koulutus, sekä mahdollisesti myös muihin viranhaltijoihin ja työntekijöihin. Keväällä 2020 julkaistussa, poikkeusoloja koskevassa kirkon diakoniaohjeistuksessa otettiin kantaa työvelvoitteen soveltumiseen seurakuntien viranhaltijoihin. Ohjeistuksen mukaan ”seurakunnan työntekijä on julkisessa virassa tai toimessa, jonka toiminnan jatkuminen on poikkeusoloissa välttämätöntä valmiuslain tarkoituksen toteuttamiseksi (§98)”, minkä vuoksi ohjeessa pääteltiin, että seurakunnan kriittisiä työntekijöitä ei ohjeistuksen mukaan voida määrätä muihin tehtäviin.³⁰

Valmiuslain tarkoituksena on suojata väestöä poikkeusoloissa sekä turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys (1 §). Kirkkohallituksen viranomaisena antamasta ohjeesta ei kuitenkaan käynyt selville, mitkä kokonaisuudet seurakunnan työntekijöiden työssä olivat sen mukaan välttämättömiä tämän tarkoituksen toteuttamiseksi ja siten olisivat rajoittaneet seurakunnan työntekijän työvelvollisuutta. Vähintäänkin tämä olisi ollut tarpeen yksilöidä. Ohjeistusta voi lisäksi kritisoida siitä, että työvelvollisuudessa ei ole kyse ”talkoista”, vaan työvelvollisuussuhteeseen sovelletaan asianomaisen alan työ- tai virkaehtosopimusta, joka määrittelee myös palkanmaksua (VL 101 §).

TYÖVOIMAN VÄHENTÄMINEN

Yhteiskunnan sulkeutuessa Suomen talous ajautui tilanteeseen, joka vaaransi yritystoiminnan edellytykset, työllisyyden sekä ihmisten toimeentulon. Kun palveluja rajoitettiin, yritysten mahdollisuudet työllistää heikkenivät äkisti. Kokoaikaisesti lomautettuna oli enimmillään huhtikuussa 2020 lähes 164 000 henkilöä ja työttömänä kesäkuussa 2020 yli 305 000 henkilöä. Vuotta aikaisempiin lukuihin verrattuna lomautettujen määrä nousi 152 000:lla henkilöllä ja työttömien määrä 60 000:lla.³¹

Myös kirkossa mietittiin lomautuksia kevään 2020 aikana. Esimerkiksi Tampereen seurakuntayhtymässä suunniteltiin huhtikuussa 2020 koko henkilöstön lomauttamista kolmeksi viikoksi siten, että lomautukset olisi toteutettu 1.6.–31.12.2020 välisenä aikana.³² Samoin esimerkiksi Vaasan seurakuntayhtymässä oli tarkoitus lomauttaa koko henkilöstö kahdeksi viikoksi kesäkuun ja joulukuun välisenä aikana.³³

Yhteiskunnan nopean sulkeutumisen seurauksena työmarkkinakeskusjärjestöt Akava,

Elinkeinoelämän keskusliitto, Kunnallinen työmarkkinalaitos, SAK ja STTK tekivät 18.3.2020 valtioneuvostolle 16-kohtaisen esityksen siitä, miten työlainsäädäntöä tulisi väliaikaisesti muuttaa niin, etteivät yritykset ajautuisi kassakriisiin.³⁴ Työmarkkinakeskusjärjestöt esittivät muun muassa koeaikapurun mahdollistamista tuotannollisilla ja taloudellisilla perusteilla, lomautusmahdollisuuden ulottamista myös määräaikaisiin työntekijöihin, lomautusilmoitusajan lyhentämistä, työnantajan takaisinottovelvollisuuden laajentamista sekä parannuksia työttömyysturvaan.

Hallitus ja eduskunta käsittelivät ehdotetun kokonaisuuden nopeasti. Muutokset olivat voimassa jo 1.4.2020. Samaan aikaan työmarkkinajärjestöt neuvottelivat vastaavien muutosten viemisestä niihin työehtosopimukseen, joissa esimerkiksi lomautusajoista oli sovittu laista poikkeavasti. Työehtosopimuksia muutettiin väliaikaisesti lisäpöytäkirjoilla, jotka oli sovittu olemaan voimassa yhtä pitkään kuin väliaikainen lainsäädäntökin.³⁵ Alun perin väliaikais säännösten oli määrä olla voimassa 30.6.2020 saakka,³⁶ mutta kesäkuussa eduskunta jatkoi niiden voimassaoloa vuoden 2020 loppuun.³⁷

Koeaikaa koskevaa työsopimuslain säännöstä muutettiin väliaikaisesti siten, että koeaikapurku oli mahdollinen myös tuotannollisilla ja taloudellisilla perusteilla (laki työsopimuslain väliaikaisesta muuttamisesta [167/2020, TSLVaML] 1:4 § 5 mom.). Muutos siis mahdollisti työsuhteen purkamisen koeajalla yrityksen tuotteiden tai palveluiden kysynnän merkittävästi heikentyessä, vaikka työntekijän työsuorituksessa ei olisi ollut huomautettavaa. Tämä mahdollisuus kuitenkin säädettiin koskemaan vain yksityisen sektorin toimijoita. Laajennetun koeaikapurun ulkopuolelle rajattiin valtio, kunnat, kuntayhtymät, Kansaneläkelaitos, Ahvenanmaan maakunnan hallitus sekä evankelis-luterilainen ja ortodok-

sinen kirkko (1:4 §). Perusteluja tälle rajaukselle ei lainvalmisteluaineistossa esitetty.³⁸

Myös lomauttamista helpotettiin. Normaalitilanteessa lomautettavalle työntekijälle tulee antaa lomautusilmoitus viimeistään 14 päivää ennen lomautuksen antamista (TSL 5:4 § 1 mom.). Lisäksi määräaikaisen työntekijän saa lomauttaa vain, jos tämä työskentelee vakituisen työntekijän sijaisena ja jos työnantajalla olisi oikeus lomauttaa tämä vakituinen työntekijä (TSL 5:2 § 3 mom.). Näitä työsopimuslain säännöksiä muutettiin väliaikaisesti siten, että lomautusilmoitusaika oli 14 päivän sijaan vain 5 päivää. Lisäksi sallittiin määräaikaisen työntekijän lomauttaminen myös silloin, kun hän ei työskennellyt vakinaisen työntekijän sijaisena. Lyhennettyyn lomautusilmoitusaikaan sekä määräaikaisten työntekijöiden lomauttamiseen tehtiin samanlainen julkista sektoria koskeva rajaus kuin koeaikapurkuunkin eli julkisen sektorin työnantajia muutokset eivät koskeneet (TSLVaML 5:2 § 3 mom. ja 5:4 § 1 mom.). Muutoksia ei tehty myöskään viranhaltijoita koskevaan sääntelyyn, kuten kirkkolakiin (KL 6:45 §).

Vähintään 20 henkilöä työllistäviä yrityksiä koskevat lisäksi myös yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain (334/2007, yhteistoimintalaki) 8 luvun sääntely työvoiman käytön vähentämisestä. Näiden työnantajien on harkitessaan yhden tai useamman työntekijän

30 Diakoniaohjeistus 17.3.2020.

31 Suomen virallinen tilasto (s.a.): Työnvälitystilasto.

32 Mäkinen 2020.

33 Vähäsarja 2020.

34 HE 26/2020 vp, 4.

35 Ks. esim. KJTES lisäpöytäkirja 24.3.2020.

36 EV 15/2020 vp.

37 EV 79/2020 vp.

38 HE 26/2020 vp.

lomauttamista annettava kirjallinen esitys yhteistoimintaneuvottelujen ja työllistämistoimenpiteiden käynnistämiseksi viimeistään viisi päivää ennen neuvottelujen aloittamista (45 § 1 mom.) ja lisäksi neuvottelujen tulee kestää vähintään 14 päivää (51 § 1 mom.). Jos lomautukset kestäisivät ainakin 90 päivää tai olisivat voimassa toistaiseksi ja jos ne samalla kohdistuisivat vähintään 10 työntekijään, yhteistoimintaneuvottelujen vähimmäisaika olisi kuusi viikkoa niissä työnantajissa, joiden palveluksessa on vähintään 30 työntekijää (51 § 2 mom.). Yhteistoimintalakia muutettiin väliaikaisesti niin, että neuvottelujen vähimmäisajat lyhennettiin viiteen päivään ja viiden päivän ennakoilmoitusaika poistettiin. Yhdessä lomautusilmoitusajan kanssa tuli yksityisen sektorin työnantajille mahdolliseksi lomauttaa työntekijä lyhimmillään 10 päivässä aiemman 14, 33 tai 61 päivän asemesta.

Koska kirkkoon sovelletaan yhteistoimintalain sijaan Kirkon yhteistoimintasopimusta (4.6.2020), ei yhteistoimintalain muutoksella ollut vaikutusta kirkon työnantajien toimintaan. Kirkon työnantajien oli edelleen noudatettava sopimuksen 3 luvussa kuvattua niin sanottua tuta-menettelyä, jossa työvoiman vähentämiseen liittyvistä yhteistoimintaneuvotteluista on ilmoitettava vähintään viisi päivää etukäteen ja työnantaja voi päättää lomauttamisesta aikaisintaan 14 päivän kuluttua neuvottelujen aloittamisesta (8 § 2 ja 6 mom.). Kirkon osalta lomautusmenettely säilyi siis kokonaan entisellään pandemian ajan. Yksityiseen sektoriin kuuluviin rekisteröityihin uskonnollisiin yhdyskuntiin sekä uskonnollisiin järjestöihin puolestaan sovellettiin yhteistoimintalakia ja työsopimuslain väliaikaisia muutoksia, joten ne saattoivat hyötyä lyhennetyistä lomautusmenetelystä.

Väliaikaislainsäädännön arvioinnissa on syytä kiinnittää huomiota perusteisiin, joilla

väliaikainen sääntely rajattiin kohdistumaan joihinkin työnantajiin mutta toisiin ei. Koska väliaikaissääntelyn soveltamisalan raja kulkee julkisen ja yksityisen sektorin välistä rajaa pitkin, aiheutui lainsäädäntöratkaisusta erilaisia seurauksia yhtäältä evankelis-luterilaiselle ja ortodoksiselle kirkolle ja toisaalta muille kirkollisille ja uskonnollisille työnantajille, kuten rekisteröidyille uskonnollisille yhdyskunnille sekä uskonnollisille järjestöille. Edellisillä ei ollut mahdollisuuksia helpotettuun koeaika-purkuun tai lomautusmenettelyyn, kun taas jälkimmäisillä oli. Huomionarvoista on, että mainittua jakoa ei lainvalmisteluaineistossa perusteltu siten kuin lainvalmisteluohjeet edellyttivät.³⁹

Osallistuin itse asiaa koskeviin taustakeskusteluihin muun muassa Akavan hallinnossa ja esitän omana arvionani, miten väliaikaislainsäädännön lomautusmenettelyä koskeva rajaus perustuu oletukseen siitä, että julkisella sektorilla on yksityistä sektoria vakaampi rahoitustilanne. Taustakeskusteluissa arvioitiin, että koronapandemia ei lähtökohtaisesti tulisi aiheuttamaan julkisen sektorin toimijoille samankaltaista nopeaa ja merkittävää muutosta kassavirtaan kuin monille yrityksille. Evankelis-luterilaisen kirkon osalta arvio on osoittautunut oikeaksi; kirkollisverotuloja kertyi vuonna 2020 noin 900 miljoonaa euroa, kun vuonna 2019 verotulot olivat yhteensä noin 885 miljoonaa euroa.⁴⁰ Sen sijaan kristillisissä järjestöissä, joista monien toiminta nojaa vahvasti kolehtituottoihin, tulot heikkenivät merkittävästi seurakuntien kolehtituottojen romahduksen myötä.⁴¹

Mikäli väliaikaissääntely olisi koskenut myös julkista sektoria, olisi kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annettua lakia tai valtion virkamieslakia voitu muuttaa yhtä nopeasti kuin työsopimuslakia ja yhteistoimintalakia nyt muutettiin. Kirkon viranhaltijoiden

osalta nopea muutos ei olisi kuitenkaan ollut mahdollinen. Kirkon viranhaltijoita koskeva sääntely on kirkkolaisissa, jonka muuttamiseen kirkolla on yksinomainen aloiteoikeus, ja siksi kirkkohallituksen olisi tullut laatia asiasta esitys kirkolliskokoukselle, joka puolestaan olisi voinut antaa lakiehdotuksen valtioneuvostolle. Poikkeusolojen aikana tosin kirkkohallitus olisi voinut antaa esityksen kirkolliskokouksen puolesta (KL 25:14 § 2 mom.). Vaikka prosessia olisi kiirehdittykin, se olisi silti vienyt pitkään. Esimerkiksi sähköisiä kokouksia koskevasta kirkkolain muutoksesta kirkkohallitus antoi kirkolliskokoukselle esityksen lokakuussa 2020,⁴² ja muutettu kirkkolaki tuli voimaan 15.3.2021.⁴³

KARANTEENI JA ERISTYS

Koronaviruspandemian myötä työntekijöiden työssäkäyntiin ovat uutena asiana vaikuttaneet karanteenikäytännöt. Pandemian aikana on noudatettu kahdenlaista karanteenikäytäntöä – omaehtoista ja virallista karanteenia. Omaehtoinen karanteeni on nimensä mukaisesti vapaaehtoisuuteen perustuva eristäytyminen, jossa taudille mahdollisesti esimerkiksi ulkomaanmatkalla altistunut ihminen viettää varotoimena tietyn ajan eristyksissä maahan saapumisen jälkeen.

Virallisella karanteenilla puolestaan tarkoitetaan menettelyä, jossa kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaava lääkäri määrää henkilön karanteeniin (TTL 60 § 1 mom.). Päätös karanteenista voidaan tehdä henkilölle, jonka on todettu tai perustellusti epäilty altistuneen yleisvaaralliselle tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillylle tartuntataudille. Virallinen karanteeni ei edellytä halukkuutta henkilöltä itseltään, sillä tartuntataudeista vastaava lääkäri voi tehdä päätöksen karanteenista myös asianomaisen henkilön tahdosta riippumatta (2 mom.). Läh-

tökohta tartuntatautilain sääntelyssä on, että karanteeni toteutetaan ensisijaisesti henkilön omassa asunnossa.⁴⁴

Eristämisessä on puolestaan kyse siitä, että sairastunut henkilö eristetään muista, jottei hänessä todettu sairaus tarttuisi muihin (63 § 1 mom.). Vaikka karanteenin tapaan eristäminen pyritään tekemään yhteistyössä eristykseen määrättävän kanssa, eristäminen on mahdollista myös sairastuneen tahdosta riippumatta (2 mom.). Karanteeniin määrätty henkilö voi sairastuessaan siirtyä karanteenista eristykseen, jota puolestaan jatketaan riittävän kauan oireiden loppumisen jälkeen.

Karanteeni- ja eristämispäätöksissä on kyse julkisen vallan käyttämisestä. Karanteenilla ja eristyksellä puututaan henkilön kannalta moiniin perustaviin oikeuksiin, kuten henkilökoh-taiseen vapauteen (PL 7 §), liikkumisvapauteen (9 §), oikeuteen saada perusopetusta (16 §) sekä oikeuteen harjoittaa työtä, ammattia ja elinkei-noa (18 § 1 mom.).⁴⁵ Perustuslakivaliokunta on katsonut, että yleisvaarallisen tartuntataudin tapauksessa julkiselle vallalle säädetty velvol-lisuus (19 § 3 mom.) edistää väestön terveyttä mahdollistaa karanteenin ja eristyksen kaltaisen välttämättömän, tarkkarajaisen ja oikeasuhtaisen rajoituksen perusoikeuksiin.⁴⁶

Sekä karanteeniin että eristykseen liittyy kysymyksiä, jotka koskevat viranhaltijan tai työntekijän palvelussuhdetta. Työnantajalla on

39 Ks. esim. Tala 2005, 133–137.

40 Kirkon tilastot 2020.

41 Rytkönen 2020.

42 KKH 8/2020, 118 §.

43 TP 27/2021.

44 HE 13/2016 vp, 55.

45 PeVL 26/2006 vp, 3.

46 PeVL 26/2006 vp, 2.

direktio-oikeutensa perusteella oikeus johtaa ja valvoa työtä. Omaehtoinen karanteeni on nimensä mukaisesti omaehtoinen – ei julkisen vallan käyttöön perustuva – eikä työntekijällä siten ole subjektiivista oikeutta olla poissa työstä.

Virallisen karanteenin sekä eristyksen osalta tartuntatautilaki on yleisiin palvelussuhdetta määrittäviin lakeihin nähden *lex specialis*, joka syrjäyttää näissä olevan työnantajan direktio-oikeutta koskevan säännöksen. Viranhaltijan tai työntekijän karanteenia ja eristystä on myös työnantajan noudatettava. Karanteeni- ja eristysmääräyksestä viranhaltijalle ja työntekijälle syntyy paitsi laillinen oikeus myös velvollisuus olla pois työstä karanteenin aikana.

Kirkon virka- ja työehtosopimuksessa (KirVESTES, 2020–2022) ei ole määräyksiä palkanmaksusta karanteenin ja eristyksen aikana. Sovellettavaksi eivät karanteenin tapauksessa tule KirVESTES luvun 3.1. sairauspoissaoloja koskevat säännökset, sillä työntekijä ei lähtökohtaisesti ole sairas ollessaan karanteenissa. Sama voi koskea myös eristystä, sillä työntekijä ei välttämättä ole työkyvytön, jos koronatauti on kovin lievä tai kokonaan oireeton. Myöskään työläinsäädännössä ei ole säännöksiä palkan maksamisesta karanteenin tai eristyksen ajalta, jolloin työntekijällä ei ole subjektiivista oikeutta palkkaan näiltä jaksoilta. Tilanne on siten varsin erilainen verrattuna sairauslomaan, jonka aikaan kirkon palveluksessa oleva on KirVESTES 56–57 §:n nojalla oikeutettu saamaan täyden palkkansa jopa 60 ensimmäisen kalenteripäivän ja sen jälkeen 2/3 palkastaan 120 kalenteripäivän ajalta. Myös työsopimuslain 2:11 §:n mukaan työsopimussuhteisella työntekijällä on oikeus sairausajan palkkaan sairastumispäivältä ja sen lisäksi yhdeksältä arkipäivältä.

Palkanmaksun suhteen kirkon virka- ja työehtosopimus poikkeaa muista julkisen sektorin kollektiivisopimuksista. Sekä valtion virka- ja

työehtosopimuksen (2020–2022, 34 §) että kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen (2020–2022, V:2.8 §) mukaan viranhaltijalla/työntekijällä on oikeus saada sekä karanteenin että eristyksen ajalta normaali palkkansa. Kirkon viranhaltijan ja työntekijän karanteenin aikaiset palkkaetuudet ovat siten heikommalla kuin valtion ja kuntien palveluksessa olevilla, sillä KirVESTES:n mukaan palkkaa maksetaan vain työkyvyttömyysjaksoilta. Kirkon työnantaja voi kuitenkin maksaa harkintansa mukaan palkkaa karanteenin ja eristyksen ajalta KirVESTES 88 §:n perusteella vuosittain enintään 30 kalenteripäivän ajan.

Pandemian alkuvaiheessa ongelmalliseksi olisivat työnantajan kannalta voineet muodostua KirVESTES:n puutteelliset määräykset oikeudesta tartuntatautipäivärahaan karanteenin aikana. Sairauspäivärahan ja perhevapaa-etuuksien ajalta maksettavasta palkasta on 70 §:ssä määrätty, että viranhaltijan/työntekijän on noudatettava sairausvakuutuslain (1224/2004) säännöksiä sairausloman ja perhevapaiden ajalta maksettavien etuuksien saamisesta. Työnantajalle on KirVESTES 71 §:ssä annettu oikeus saada itselleen työntekijälle maksettava päiväraha siltä ajalta, kun se maksaa työntekijälle palkkaa. Vastaavaa määräystä sopimuksessa ei kuitenkaan ollut tartuntatautipäivärahan osalta. Vasta keväällä 2021 kirkon pääsopija-osapuolet muuttivat KirVESTES 88 §:n soveltamisohjetta siten, että päiväraha maksetaan työnantajalle, jos se maksaa viranhaltijalle tai työntekijälle palkkaa karanteenin tai eristyksen ajalta.⁴⁷

Koska kirkossa palkanmaksu karanteenin ja eristyksen ajalta on vapaaehtoista, on syytä tarkastella niiden ja sairausloman rajapintoja palvelussuhteen kannalta. Karanteenissa oleva työntekijä ei lähtökohtaisesti ole työkyvytön, sillä hän on ainoastaan altistunut koronataudille. Hän on voinut kenties työskennellä kotoaan

käsin, jolloin hänelle on luonnollisesti maksettu palkkaa, tai palkanmaksu karanteenin aikana on voinut muutoin perustua työnantajan harkintaan. Karanteeni on voinut olla myös kokonaan palkaton. Jos työntekijä sairastuu kesken karanteenin, lopputulos palkanmaksun suhteen riippuu siitä, onko kyseessä koronatauti ja millainen on työkyvyttömyyden oirekuva. Koronatautiin sairastuneen henkilön karanteeni muuttuu eristykseksi, mutta oireetomasti sairastava saattaa kyetä etätööhön ja saada vastaavasti palkkaa työstään. Vakavasti koronaan sairastunut on taas työkyvyttö, jolloin karanteenin päättyessä ja eristyksen alkaessa hän on oikeutettu sairausajan palkkaan – olettaen, että sairausloma alkaa viimeistään samaan aikaan kuin eristys. Mikäli eristys alkaa ennen sairausloma, on eristys työkyvyttömyyden sijaan työstä poissaolon peruste, ja silloin palkanmaksu on työnantajan harkinnassa. Samaan päätelmään tullaan, jos palkattoman karanteenin aikana alkanut työkyvyttömyys johtuu muusta syystä kuin koronataudista.

Työstä poissaolon eri oikeuttamisperusteiden keskinäisestä etusijajärjestyksestä ei ole laissa eikä virka- ja työehtosopimuksessa nimenomaista määräystä, vaan asiaa on tarkasteltava yleisten työoikeudellisten periaatteiden pohjalta. Tällöin sovelletaan niin sanottua aikaprioriteettisääntöä, jonka mukaan ensin alkanut poissaolon peruste (esim. karanteeni vs. sairausloma) määrää, maksetaanko palkkaa vaiko ei.⁴⁸ Vuosiloman osalta aikaprioriteettiperiaatteeseen on säädetty nimenomainen poikkeus vuosilomalain (162/2005) 25 §:ssä, jolla on mahdollistettu vuosiloman siirtäminen työkyvyttömyyden johdosta. Koska vastaavaa nimenomaista poikkeusta ei karanteenin tai eristyksen osalta ole, ensin alkanut karanteeni suoritetaan ensin loppuun ja vasta tämän jälkeen voidaan maksaa palkkaa sairausloman perusteella.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Suomen evankelis-luterilaisen kirkon toiminta rinnastuu valmiuslain systematiikassa niihin toimialoihin, joilla palvelussuhteiden ehtoista voi poiketa ja irtisanomisoikeutta rajoittaa vain valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa eli aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastuvan hyökkäyksen sekä sellaisen uhan ja välittömän jälkitilan aikana. Maan talouselämän perusteisiin kohdistuva vakava uhka (3 kohta) ei ylipäätään oikeuta poikkeamaan palvelussuhteiden ehtoista tai rajoittamaan irtisanomisoikeutta. Erityisen vakavan suuronnettomuuden ja sen välittömän jälkitilan (4 kohta) sekä vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavan hyvin laajalle levinneen tartuntataudin (5 kohta) osalta palvelussuhteiden ehtoista voi poiketa ja irtisanomisoikeutta rajoittaa vain erikseen säädettyillä aloilla, kuten terveydenhuollossa, sosiaalitoimessa, pelastustoimessa ja hätäkeskustoimessa. Rajausta on perusteltu siitä näkökulmasta, että valmiuslain 93 ja 94 §:n säännöksillä puututaan työsuhteen koskevaan sopimusvapauteen sekä virkasuhteen ehtoja määrittävään lainsäädäntöön, jolloin näihin puuttuminen on perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta rajoitettava pienimpään tehokkuuteen toimeen.

Valmiuslain 94 §:n irtisanomisoikeuden rajoittamista koskeva sääntely on kirkon kannalta kuitenkin vajavainen. Irtisanomisoikeutta on aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen sekä sellaisen uhan ja välittömän jälkitilan aikana mahdollista rajoittaa kirkon työsuhteissa mutta ei virkasuhteissa, koska valmiuslain 94 §:ssä ei mainita kirkkolaisia sellaisenaan säädettyinä, jossa säädettyä irti-

47 KiT yleiskirje A5/2021.

48 TT 2004–123; TT 2009–111; Tiitinen & Kröger 2012, 295.

sanomisoikeutta olisi valmiuslain nojalla mahdollista rajoittaa. Sama epäjohtonmukaisuus koskee eduskunnan, tasavallan presidentin kanslian ja Suomen Pankin virkasuhteita, mutta ei esimerkiksi Suomen ortodoksista kirkkoa, jossa virkasuhteita ei ole. Koska valmiuslain tarkoitus on kuitenkin turvata siviiliyhteiskunnan toiminta aseellisen konfliktin aikana, olisi valmiuslain 94 §:ää täydennettävä kattamaan myös mainitut virkasuhteet.

Työvelvollisuutta koskeva sääntely näyttäisi kirkon viranhaltijoiden ja työntekijöiden osalta olevan Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukainen. Selkiytystä kuitenkin tarvittaisiin työvelvollisuutta koskevaan viranomaisohjeistukseen. Ohjeistuksessa tulisi perustella, mistä näkökulmasta seurakuntien työ on sillä tavalla välttämätöntä valmiuslain tarkoituksen toteuttamiseksi, että valmiuslain 95 §:n mukainen työvelvollisuus ei koskisi seurakuntien palveluksessa olevia henkilöitä, joilla on terveydenhuoltoalan koulutus.

Työvoiman vähentämisen suhteen julkisoikeudelliset kirkot ovat eri asemassa verrattuna yksityisoikeudellisiin rekisteröityihin uskonnollisiin yhdyskuntiin sekä uskonnollisiin järjestöihin. Päätöstä rajata toimenpiteet koronapandemian aikana ainoastaan yksityiseen sektoriin voidaan pitää perusteltuna, sillä julkisoikeudellisten kirkkojen tulonmuodostus perustuu enimmäkseen joka tapauksessa kerättävään kirkollisveroon. Tarvetta nopeutettuun lomautusmenettelyyn sekä helpotettuun koeaikapurkuun voidaan jälkeenpäin katsoa olleen lähinnä yksityisellä sektorilla. Lainvalmisteluaineistossa olisi kuitenkin syytä kirjoittaa nykyistä tarkemmin näkyviin valittujen ratkaisujen perustelut eikä vain toistaa perusteluissa itse säännöksen sisältöä.

Kirkkolain hidas muuttamismenettely johtaa siihen, että kriisitilanteessa ei ole mahdollista tehdä tarpeellisia muutoksia kirkon

virkasuhteita koskevaan sääntelyyn. Kirkkolain erityisen säätämismenettelyn nopeus ei aina riitä edes normaalioloihin. Esimerkiksi työmarkkinakeskusjärjestöjen vuonna 2016 solmiman kilpailukykysovimuksen mukaisia parannuksia ei saatu kirkon viranhaltijoille samassa aikataulussa kuin muihin työelämälakeihin vaan kirkon viranhaltijat odottivat irtisanomiseen liittyviä parannuksia muuta yhteiskuntaa yli vuoden pidempään.⁴⁹ Paraikaa työ- ja elinkeinoministeriössä on valmistelussa EU:n uuden niin sanotun työehtodirektiivin (2009/1152/EU) täytäntöönpano, mutta kirkon viranhaltijoiden osalta direktiivin edellyttämiä muutoksia ei saada vietyä kirkkolakiin määräaikaan 1.8.2022 mennessä nimenomaan kirkkolain oman erityisen säätämismenettelyn takia.

Kirkkohallitus on valmistellut kirkolliskokoukselle esityksen kirkkolainsäädännön uudistamisesta siten, että kirkon viranhaltijoita koskeva sääntely siirrettäisiin omaan erillislakiin, jonka muuttaminen ei vaadi perustuslain 76 §:n 2 momentissa tarkoitettua kirkkolain säätämisyjärjestystä.⁵⁰ Kirkkolain erityisen säätämisyjärjestyksen hitauden vuoksi ehdotus on valtiosääntöoikeudellisen näkökulman lisäksi myös käytännöllisistä syistä perusteltu. Muutos on tarpeellinen, jotta mahdolliset muutokset kirkon viranhaltijalainsäädäntöön voitaisiin tehdä samassa tahdissa muun yhteiskunnan kanssa.

Kirkon viranhaltijan ja työntekijän palkanmaksua karanteenin ja eristyksen aikana ei ole tyhjentävästi säännelty, jolloin sitä koskevia oikeusongelmia on ratkottava työoikeuden yleisten oppien, kuten aikaprioriteettisääntöön avulla. Kirkossa työskentelevien etuudet karanteenin ja eristyksen ajalta ovat myös heikkomat kuin valtion virkamiesten tai kunnan viranhaltijoiden, sillä kirkon työnantajilla on palkanmaksun suhteen harkintavalta, kun taas

valtiolla ja kunnissa karanteenin ja eristyksen ajalta maksetaan palkkaa sairausajan palkkaa koskevien säännösten mukaan.

Kokonaisuutena arvioiden kirkon viranhaltijoiden ja työntekijöiden oikeuksissa ja velvollisuuksissa poikkeusolojen aikana ei näytä olevan merkittäviä ongelmia. Edellä mainitut oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat puutteet on mahdollista korjata varsin vähäisillä muutoksilla asianomaisiin säädöksiin.

TM, ON Jussi Junni (jussi.junni@iki.fi) on kirkon viranhaltijoita edustavan AKI-liitot ry:n toiminnanjohtaja. Hän on tutkimuksissaan tarkastellut muun muassa Suomen evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijoita ja työntekijöitä koskevaa oikeutta.

LÄHTEET JA KIRJALLISUUS

Virallislähteet

- EK 5/2020 vp, Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93–95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta.
- EK 6/2020 vp, Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta välittömästi.
- EK 13/2020 vp, Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 95 §:n 2 momentissa säädetyn toimivaltuuden käyttöönotosta ja 96—103 §:n soveltamisesta.
- EK 14/2020 vp, Valtioneuvoston asetus valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta.
- EK 8/2021 vp, Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 106 §:n 1 momentissa ja 107 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta.
- EK 9/2021 vp, Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86 ja 88 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta.
- EV 15/2020 vp, Eduskunnan vastaus hallituksen esi-

tykseen eduskunnalle laeiksi työsopimuslain, merytösopimuslain ja yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain 51 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

EV 79/2020 vp, Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen eduskunnalle laeiksi työsopimuslain, merytösopimuslain ja yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain 51 §:n väliaikaisesta muuttamisesta annettujen lakien voimaantulosäännösten muuttamisesta.

HE 161/1974 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi evankelis-luterilaisen kirkon virkaehtosopimuksista.

HE 3/2008 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 63/2015 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kirkkolain muuttamisesta.

HE 13/2016 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle tartuntatautilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 26/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsopimuslain, merytösopimuslain ja yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain 51 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

KiT yleiskirje A5/2021. Kirkon työmarkkinalaitoksen yleiskirje.

KJTES lisäpöytäkirja 24.2.2020, Lisäpöytäkirja koronaviruksesta aiheutuvista määräaikaisista muutoksista kristillisiä järjestöjä koskevaan työehtosopimukseen työolainsäädäntöön tehtäviä muutoksia vastaavasti.

KKH 3/2020, Kirkkohallituksen täysistunto 24.3.2020.

KKH 4/2020, Kirkkohallituksen täysistunto 21.4.2020.

KKH 8/2020, Kirkkohallituksen täysistunto 20.10.2020.

KKH 3/2021, Kirkkohallituksen täysistunto 16.3.2021.

KKH 4/2021, Kirkkohallituksen täysistunto 7.4.2021.

KKHE 2/2017, Kirkkohallituksen esitys 2/2017 kirkolliskoukselle: Kirkkolain 6 luvun muuttaminen.

KKHE 10/2020, Kirkkohallituksen esitys kirkolliskoukselle uudeksi kirkkolaisiksi, laiksi evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta, laiksi evankelis-luterilaisen kirkon työmarkkinalaitoksesta ja laiksi tuomioistuimen velvollisuudesta ilmoittaa eräistä ratkaisuksista annetun lain 2 §:n muuttamisesta

49 KKHE 2/2017; TP 23/2018.

50 KKHE 10/2020.

sekä laiksi evankelis-luterilaisen kirkon eläkerahastosta.

PeVL 26/2006 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi tartuntatautilain muuttamisesta.

PeVL 6/2009 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 9/2010 vp, Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esitykseksi laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta ja lakialoitteesta laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta.

TP 23/2018, Tasavallan presidentin esittely 6.4.2018.

TP 27/2021, Tasavallan presidentin esittely 12.3.2021.

TyVL 2/2020 vp, Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto perustuslakivaliokunnalle. Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 95 §:n 2 momentissa säädetyn toimivaltuuden käyttöönnotosta ja 96–103 §:n soveltamisesta.

VN 17/2020, Valtioneuvoston yleisistunto 16.3.2020.

VN 70/2020, Valtioneuvoston yleisistunto 15.6.2020.

VN 51/2021, Valtioneuvoston yleisistunto 27.4.2021.

Oikeustapaukset

TT 2004-124, Työtuomioistuimen ratkaisu 16.12.2004, diaari R 79/04.

TT 2009-111, Työtuomioistuimen ratkaisu 10.11.2009, diaari R 69/09.

Muut lähteet

Diakoniaohjeistus (2020). <https://www.kuopionhiipakunta.fi/uploads/2020/03/b20dbb52-diakonia-ohjeistus-170320.pdf> (luettu 20.5.2021).

Kirkon tilastot (2020). <http://www.kirkontilastot.fi/>.

Mäkinen, Petteri (2020). Tampereen seurakunnat lomauttamassa koko henkilöstönsä kolmeksi viikoksi. *TampereLainen* 13.5.2020. <https://www.tampere-lainen.fi/paikalliset/1804907> (luettu 28.5.2021).

Rytkönen, Jussi (2020). Koronavirus romahdutti seurakuntien kolehtituotot: Kärsijöinä monet saajatahot. *Kotimaa* 9.8.2020.

Suomen virallinen tilasto (s.a.). Työnvälitystilasto. <http://www.stat.fi/til/tyonv/index.html>.

Vähäsarja, Sari (2020). Vaasan seurakuntayhtymän lomautukset koskevat koko henkilökuntaa: Osa korvasi lomarahavapailta. 1.5.2020. *Yle.fi*. <https://yle.fi/uutiset/3-11332156>.

Kirjallisuus

Jyränki, Antero (2003). *Valta ja vapaus*. Helsinki: Talentum.

Pellonpää, Matti, Monica Gullans, Pasi Pölönen & Antti Tapanila (2018). *Euroopan ihmisoikeussopimus*. Helsinki: Alma.

Rautiainen, Pauli (2020). Kohti uutta normaalia: valmiuslain muutaman edellisen soveltamisviikon tilinpäätös. *Perustuslakiblogi* 21.5.2020. <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2020/05/21/pauli-rautiainen-kohti-uutta-normaalia-valmiuslain-muutaman-edellisen-soveltamisviikon-tilinpaatos/> (luettu 20.4.2021).

Tala, Jyrki (2005). *Lakien laadinta ja vaikutukset*. Helsinki: Edita.

Tiitinen, Kari-Pekka & Tarja Kröger (2012). *Työsopimus-oikeus*. Helsinki: Alma.

Vanhala, Liisa (2020). Valmiuslaki: Mitä ja miksi? *Lakimies* 3–4, 502–507.

Virtanen, Vesa, Ilkka Salmi, Teemu Penttilä, Jaakko Osa, Veli-Pekka Nurmi & Antti Aine (2011). *Moderni kriisilainsäädäntö*. Helsinki: Alma.

World Justice Project (2020). *Rule of Law Index 2020*. https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2020-Online_0.pdf (luettu 1.3.2021).