

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ

MUISTIO

11.5.2020

EHDOTUS VALTIONEUVOSTON ASETUKSEKSI VÄLIAIKAISISTA POIKKEUKSISTA SOVELLETTAESSA ERÄITÄ VUOSILOMALAIN, TYÖAIKALAIN JA TYÖSOPIMUSLAIN SÄÄNNÖKSIÄ

1. Johdanto

Hallitus totesi 16.3.2020 yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa Suomen olevan poikkeusoloissa koronavirusilanteen vuoksi. Tästä syystä hallitus antoi valmiuslain (1552/2011) nojalla käyttöönottoasetuksen 17.3.2020. Asetus 125/2020 oli voimassa 18.3.2020 – 13.4.2020. Hallitus antoi tämän jälkeen 31.3.2020 käyttöönottoasetuksen jatkamisasetuksen 174/2020, joka on voimassa 14.4.2020 – 13.5.2020. Tämän jälkeen hallitus antoi 6.5.2020 uuden käyttöönottoasetuksen jatkamisasetuksen 308/2020, joka on voimassa 14.5.2020 – 30.6.2020. Eduskunta on jättänyt viimeksi mainitun asetuksen voimaan 7.5.2020 tekemällään päätöksellä.

Käyttöönottoasetuksilla (125/2020, 174/2020 ja 308/2020) oikeutetaan poikkeamaan soveltamisasetuksessa säädetyllä tavalla eräistä vuosilomalain (162/2005), työaikalain (872/2019) ja työsopimuslain (55/2001) säännöksistä. Valtioneuvosto antoi 17.3.2020 soveltamisasetuksen 128/2020 (PeVM 5/2020 vp), joka oli voimassa 13.4.2020 asti ja 6.4.2020 soveltamisasetuksen jatkamisasetuksen 190/2020 (PeVM 13/2020 vp). Asetus on voimassa 13.5.2020 saakka.

Poikkeuksia saadaan soveltaa terveydenhuollossa ja sosiaalitoimessa koko valtakunnan alueella. Aiemmin poikkeuksia saatiin soveltaa myös pelastustoimessa, hätäkeskustoiminnassa ja poliisitoimessa, mutta näiltä osin välttämätöntä tarvetta poikkeusvaltuuksiin ei enää ole. Valmiuslain 93 ja 94 §:ssä edellytetään soveltamisasetuksen antamista poikkeamisen tarkemmista rajoista.

Asetusten taustalla on koronaviruspandemia, joka voi johtaa henkilöstöpulaan terveydenhuollossa ja sosiaalitoimessa kahta kautta. Ensinnäkin näissä toiminnoissa työskentelevä henkilöstö voi sairastua virustautiin tai joutua karanteeniin. Toiseksi virusepidemian aikana palvelutarve näiden toimintojen osalta voi merkittävässä määrin kasvaa. Nämä molemmat tekijät voivat johtaa tilanteeseen, jossa henkilöstöä on tarpeeseen nähden merkittävässä määrin liian vähän. Työvoimapula voi merkittäväällä tavalla häiritä näiden yhteiskunnallisesti kriittisten palveluiden toimintaa.

1.1. Epidemiologinen ja lääketieteellinen tilannekuva

WHO on 11.3.2020 todennut Kiinan Hubein maakunnasta lähtöisin olevan COVID-19 epidemian pandemiaksi. Koronavirustartuntoja on todettu maailmalla yhteensä yli 3,6 miljoonaa. COVID-19 -tautiin liittyviä kuolemia on raportoitu yli 250 000. Euroopassa on todettu yhteensä yli 1,6 miljoonaa koronavirustapausta ja yli 147 000 tautiin liittyvää kuolemaa. Suomessa tautiin on kuollut 255.¹

Käyttöönottoasetuksen (308/2020) perustelumuiustion jaksossa 1.2 on kuvattu hyvin laajasti epidemian vaihetta ja selvitetty lääketieteellinen tilannekuva. Tämä tilannekuva on myös tämän asetuksen perustana.

1.2. Soveltamisasetuksessa määriteltyjen toimivaltuuksien tähänastisen käytön tilannekuva, suhde normaaliajan lainsäädäntöön sekä toiminnasta lähtevät tarpeet poikkeusvaltuuksille

¹ THL:n tilannekatsaus 7.5.2020.

Valtioneuvoston asetuksella väliaikaisista poikkeuksista sovellettaessa eräitä vuosilomalain (162/2005), työaikalain (872/2019) ja työsopimuslain (55/2001) säännöksiä pyritään osaltaan varmistamaan työnantajan riittävä henkilöstömäärä viruspandemian aikana.

Ensimmäisen valmiuslain 93 ja 94 §:n nojalla annetun soveltamisasetuksen (128/2020) voimassaoloaika päättyi 13.4.2020 ja sen jatkoksi annetun toisen asetuksen (190/2020) voimassaolo päättyi 13.5.2020.

Ehdotettu jatkettu asetus koskee siinä säädetyin edellytyksin työnantajan oikeutta poiketa työaikalain lepoaikoja ja ylityörajoituksia koskevista säännöksistä sekä vuosilomalain vuosiloman antamista koskevista säännöksistä terveydenhuollossa ja sosiaalitoimissa. Lisäksi asetus koskee työnantajan oikeutta pidentää työntekijän irtisanoutuessa noudatettavaa irtisanomisaikaa työsopimuslain 6 luvun 3 §:n momentissa säädetyistä 14 päivästä ja yhdestä kuukaudesta enintään neljään kuukauteen. Poikkeamisvaltuudet koskevat myös valtakunnallisten työnantaja- ja työntekijäliittojen tekemiä työ- ja virkaehtosopimusten vastaavia määräyksiä.

Työaikalaisissa säädetään säännöllisen työajan ylittävistä tunneista ja niiden tekemisen edellytyksistä. Ylityötuntien teettäminen edellyttää työntekijän kutakin kertaa varten tai lyhyehköksi ajanjaksoksi kerrallaan antamaa suostumusta. Säännös on pakottavaa oikeutta. Soveltamisasetuksen mukaan asetuksen soveltamisalalla voidaan poiketa ylityösuostumusta koskevasta vaatimuksesta.

Työaikalaisissa säädetään työaikadirektiivin edellyttämin tavoin pakottavalla tavalla enimmäistyöajasta, johon lasketaan kaikki tehdyt työtunnit. Työntekijällä saadaan teettää enintään keskimäärin 48 tuntia viikossa neljän kuukauden tasoittumisjakson aikana. Työsuhteissa sovellettava tasoittumisjakso on voitu työehtosopimuksessa kuitenkin sopia jopa 12 kuukauden mittaiseksi. Koska ylityöt lasketaan mukaan enimmäistyöaikaan, on asetuksella mahdollistettu poikkeaminen myös työaikalain 18 §:n enimmäistyöaikaa koskevasta säännöksestä. Toisaalta enimmäistyöaika voi tasoittua sallittuun keskimäärään varsin pitkän ajanjakson aikana. Siten tarve poiketa säännöksestä on varsin poikkeuksellinen.

Valmiuslain nojalla annetulla asetuksella voidaan poiketa myös 11 tunnin vuorokausilepoa ja 35 tunnin viikkolepoa koskevista työaikalain säännöksistä. Asetukseen perustuvat edellä tarkoitetut poikkeusvaltuudet ovat tulleet sovellettaviksi vain suhteellisen harvoissa tilanteissa, sillä työaikalaisissa on itsessään vuorokausilevon lyhentämiseen oikeuttavia joustomahdollisuuksia. Myös viikkolepo voidaan työaikalain mukaan antaa keskimääräisenä eli tasoittaa kahden viikon tai jopa 12 viikon ajanjaksolla, kunhan 24 tunnin viikkolepo toteutuu kunakin viikkona. Työaikalaisissa pakottavalla tavalla säädetyin korvaavan lepoajan antamisesta poikkeaminen voi edellyttää asetuksen mukaisen valtuuden käyttöä.

Valmiuslain nojalla annetulla asetuksella voidaan poiketa myös vuosiloman antamista koskevista vuosilomalain säännöksistä. Käytännössä poikkeusmahdollisuudet koskevat vuosilomasta ilmoittamista, vuosiloman siirtämistä ja sen keskeyttämistä koskevista valtuuksista. Vuosiloman antamista koskeva poikkeusvaltuus on koskenut työnantajan oikeutta määrätä vuosiloman ajankohta vuosilomalaista poiketen. Poikkeusvaltuus on ollut tarpeen talviloman ajankohdasta määrättäessä, sillä vuosilomalain mukaan työnantajan on annettava talviloma viimeistään huhtikuun loppuun mennessä. Sen sijaan kesäloma voidaan työnantajan määräyksellä sijoittaa toukokuun alussa alkavalle ja syyskuun lopussa päättyvälle lomakaudelle, joten vuosilomalaki itsessään antaa työnantajalle varsin joustavat mahdollisuudet vuosiloman ajankohdan määräämiseen. Näin ollen vuosiloman antamisajankohtaa

koskevasta poikkeusvaltuudesta ei enää toukokuussa ole tarvetta säätää. Näin on varsinkin silloin, kun asetuksen on tarkoitus edelleen oikeuttaa jo myönnetyn vuosiloman siirtämisen ja jo aloitetun vuosiloman keskeyttämisen.

Työ- ja elinkeinoministeriö on Kunnalliselle työmarkkinalaitokselle, työnantajaliitto HALI:lle ja palkansaajaliitoille lähettämällään kyselyllä selvittänyt poikkeusvaltuuksien käytön määrää ja sitä, mitä valtuuksia on käytetty, missä tilanteissa niitä on käytetty sekä olisiko työpaikoilla selvitty ilman asetuksen tarjoamia poikkeusmahdollisuuksia. Huhtikuun puolivälissä tehdyt kyselyt kohdistettiin yliopistosairaaloille, sairaanhoitopiireille, pelastuslaitoksille ja joillekin kunnille. Saadun selvityksen mukaan asetuksen antamia valtuuksia on käytetty lähinnä sote-sektorilla toimenpiteiden painottuessa pitkälti vuosilomista ilmoittamisissa käytettyihin laissa säädettyä lyhyempiin ilmoitusaikoihin, myönnettyjen vuosilomien siirtämisiin ja jo aloitetun vuosiloman keskeyttämisiin. Työaikalakiin liittyvistä valtuuksista käytössä on ollut erityisesti ylitöihin määrääminen ilman työntekijän antamaa ylityösuostumusta. Joissakin tilanteissa vuorokausilepoa on lisäksi jouduttu lyhentämään.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteutti vielä 11.5.2020 uuden kyselyn toimivaltuuksien käytöstä yliopistosairaaloissa ja joissakin kunnissa. Selvitys perustuu Kunnallisen työmarkkinalaitoksen mainituille toimijoille lähettämään kyselyyn. Selvitys osoittaa, että vaikka koronaviruspotilaiden määrä ei ole ollut niin suuri kuin maaliskuun puolivälissä ennakoitiin, on poikkeusvaltuuksien käytölle ollut selkeä tarve ja niiden tarve on kesälomakauden aikana vähintään yhtä suuri kuin aiemmin. Yliopistosairaaloiden vastausten mukaan vuosilomia on edelleen jouduttu siirtämään ja keskeyttämään, jotta henkilöstöresurssit ja potilasturvallisuus on voitu yksittäisissä tilanteissa turvata. Tarve myönnettyjen vuosilomien siirtämiseen ja niiden keskeyttämiseen on henkilöstöresurssien turvaamisen kannalta välttämätön, jotta pidempiä kesälomia uskalletaan ylipäänsä vahvistaa kesäkuukausille. Selvitys osoitti niin ikään, että ylitöitä on jouduttu teettämään ilman työntekijän antamaa ylityösuostumusta ja vuorokausilepoja lyhentämään määräämällä iltavuorossa oleva hoitaja aamuvuoroon töihin. Tarpeet poikkeusvaltuuksien käyttöön ovat syntyneet ennakoimattomista työkuormista (tautiryppäistä) ja siitä, että hoitohenkilöstöä on jouduttu kouluttamaan tehohoidon vaatimiin uusiin tehtäviin. Vastauksissa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että tehohoitopotilaiden hoito on resursoitava normaalin tehohoito toiminnan päälle, ja henkilökunta ei ole kovin helposti siirrettävissä näihin tehtäviin.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön saamien tietojen mukaan palvelussuhteen ehtojen joustoja on sosiaali- ja terveydenhuollon sektorilla käytetty jonkin verran. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön yhteistyössä aluehallintovirastojen ja THL:n kanssa viikoittain kunnille tekemän sosiaalihuollon tilannekyselyn perusteella sosiaalihuollon palvelutarpeet ovat laajasti kasvaneet nyt neljän viikon ajan. Palvelutarpeiden kasvua on raportoitu erityisesti taloudellisen tuen, kotipalvelun ja kotihoitoon, lastensuojelun ja mielenterveys- ja päihdetyön osalta. Asumispalveluihin liittyvä palveluiden tarve oli viikolla 18 kasvanut hieman, kun taas esimerkiksi kotipalveluun ja kotihoitoon liittyvästä palvelutarpeen kasvusta raportoi 23 prosenttia vastanneista kuntatoimijoista. Kunnan kyvyn tuottaa sosiaalihuollon laitosten- ja asumispalveluja arvioi välttäväksi 9 prosenttia vastaajista ja 1 prosenttia huonoksi. Muiden avopalveluiden osalta 17 prosenttia vastaajista arvioi tilanteen haastavaksi ja 1 prosenttia huonoksi. Alueen yksityisten palveluntuottajien tilanteen kunnat arvioivat keskimäärin hieman tätä paremmaksi. Kyselyn avovastauksissa nousi vahvasti esille huoli henkilöstön riittävyydestä mahdollisen altistumisen tai sairastumisen johdosta, sijaisten ja kesätyöntekijöiden rekrytointihaasteista sekä omaishoidon ja vammaispalveluiden henkilökohtaisen avun turvaamisen mahdollisuuksista sairaustapauksissa. Myös henkilöstön jaksaminen työmäärän, asiakas- ja potilastapausten ja henkisen kuormituksen kasvaessa huolestutti vastaajia.

Edellä tarkoitettuun kyselyyn on viikolla 19 lisätty kysymys, onko kunta tai yksityinen tuottaja soveltanut soveltamisasetuksen mahdollistamalla tavalla henkilöstön palvelussuhteen ehtojen joustoja ylitöiden, vuosilomien tai irtisanomisaikojen suhteen. Kyseisellä viikolla vastaukset saatiin 143 kunnasta tai kuntayhtymästä (kysely lähetettiin yli 200 kuntaan ja kuntayhtymään). Koska arviolta yksi kolmannes kyselyn vastaanottajista ei palauttanut kyselyä, toimenpiteiden todellista lukumäärää ei tiedetä. Vastaukset osoittavat kuitenkin, että soveltamisasetus on otettu käyttöön.

Valmiuslain soveltamisasetuksen mahdollistamalla tavalla henkilöstön palvelussuhteen ehtoja oli sovellettu ylitöiden suhteen 25 prosentissa, vuosilomien suhteen 33 prosentissa ja irtisanomisten suhteen 4 prosentissa vastanneista kunnista tai kuntayhtymistä. Toimenpiteissä oli alueellista vaihtelua, ja eniten soveltamisasetusta oli käytetty Etelä-Suomen aluehallintoviraston alueella sekä Ahvenanmaan valtionviraston alueella. Lisäksi henkilöstösiirtoja toimialojen välillä oli tehty 81 prosentissa vastanneista kunnista tai kuntayhtymistä.

Tarkkaa tietoa siitä, kuinka monessa terveydenhuollon tai muissa asetuksen soveltamisen piiriin kuuluvassa yksikössä ja kuinka laajaan työntekijäjoukkoon poikkeustoimia on toistaiseksi kohdistettu, ei ole saatavissa. Selvityksen perusteella näyttää kuitenkin siltä, että toistaiseksi poikkeusvaltuuksien käyttö on ollut vielä rajallista. Valtuuksien käytössä on selvästi myös alueellisia eroja epidemiatilanteen erilaisesta vaiheesta riippuen. Alueilla, joilla on vasta vähän tai erittäin vähän tautitapauksia, poikkeusvaltuuksia ei ole juuri tarvittu.

Sosiaali- ja terveystalouden kokonaisuudessa hoidetaan laajasti väestöryhmiä, joilla on henkensä ja terveytensä turvaamiseksi jatkuva ja elintärkeä palveluiden tarve. Palvelujärjestelmän kuormittuessa sosiaali- ja terveydenhuollon työvoimapolua voi kasvattaa myös terveydenhuollossa tai sosiaalihuollossa työskentelevän henkilöstön sairastuminen. Henkilökuntaan ja asukkaisiin levinnyt tartunta uhkaa hoidon ja hoivan sekä asiakas- ja potilasturvallisuuden toteutumista erityisesti kotihoidossa, erilaisissa asumispalveluyksiköissä ja hoitolaitoksissa. Myös henkilökohtaisen avun ja ammattillisen perhehoidon tilanne voi nopeasti muuttua haasteelliseksi. Työvoimapolua voi merkittäväällä tavalla vaikeuttaa näiden kriittisten palveluiden toimintaa ja siten vaarantaa väestön terveyttä ja asiakas- ja potilasturvallisuutta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmässä tulee olla riittävän laajat ja nopeasti käytettävät mahdollisuudet varmistaa sen toimintakyky, jotta ihmisten oikeus elämään ja terveyteen sekä perustuslain takaamiin riittäviin sosiaali- ja terveystalouteihin ja välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon toteutuvat ja henkeä ja terveyttä uhkaavaa vaaraa voidaan torjua asianmukaisilla palveluilla. Valmiuslain nojalla käyttöön otettavilla valtuuksilla turvataan osaltaan nimenomaan sosiaali- ja terveydenhuollon riittävää toimintakykyä kiireellisten palveluiden, haavoittuvassa asemassa olevien väestöryhmien palveluiden sekä muiden ehdottomasti tarvittavien palveluiden oikea-aikaiseksi varmistamiseksi kokonaisuutena.

Viruspandemia voi johtaa henkilöstöpulaan sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnoissa kahta kautta. Ensinnäkin henkilöstö voi sairastua virustautiin tai joutua altistumisen vuoksi karanteeniin. Toiseksi viruspandemian aikana palvelutarve näiden toimintojen osalta voi merkittävästi kasvaa. Molemmat tekijät voivat johtaa siihen, että henkilöstöä on tarpeeseen nähden merkittävästi liian vähän.

Pandemiatilanteessa on välttämätöntä varmistaa sosiaali- ja terveydenhuollon pätevän henkilöstön riittävyys. Vaikka toimivaltuuksien käyttö on toistaiseksi ollut rajallista, saadun selvityksen mukaan toimivaltuuksien jatkaminen on välttämätöntä terveydenhuollossa ja sosiaalihuollossa, jotta voidaan

varautua väestön sairastuvuuden kasvusta ja sen seurausvaikutuksista johtuvaan lisääntyneeseen palvelutarpeeseen, henkilöstön sairastuvuuden lisääntymiseen, yllättäviin karanteenitilanteisiin ja alka-vaan kesälomakauteen.

Epidemian kasvun tasaantumisesta huolimatta edelleen arvioidaan olevan olemassa uhka epidemian uudelleen kiihtymisestä sellaiselle tasolle, että se aiheuttaisi terveydenhuollon ylikuormittumisen. Epidemian uudelleen kiihtymisen riski on korkea ja uhka on välitön sekä voi ilmetä nopeasti. Jos terveydenhuollon kapasiteetti ylikuormittuu, osalle väestöstä aiheutuu koronavirustartunnasta sellaista hengen ja terveyden vaaraa, joka ilman ylikuormittumista olisi vältettävissä. Virusta kiertää yhä sekä Suomessa että laajasti muualla maailmassa, ja Suomen väestöstä valtaosa on yhä altis tartunnalle. Tästä johtuu epidemian uudelleen kiihtymisen uhka.

1.3. Ehdotetun sääntelyn suhde perustuslakiin ja Suomen kansainvälisiin sitoumuksiin

1.3.1 Suhde perustuslakiin

Perustuslain 23 §:n 1 momentin mukaan perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia.

Valtioneuvosto on 16.3.2020 todennut Suomessa vallitsevan poikkeusolot valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitettujen vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavan ja hyvin laajalle levinneen ja vaarallisen tartuntataudin perusteella. Käsillä olevat poikkeusolot mahdollistavat perusoikeuksista poikkeamisen perustuslain 23 §:ssä säädettyin edellytyksin.

Ehdotetulla asetuksella täydennetään ja tarkennetaan valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa käyttöön otettujen toimivaltuuksien jatkamisesta annetun asetuksen (308/2020) 4 ja 5 §:ssä säädettyä. Asetukseen sisältyvät säännökset luovat reunaehdot valmiuslain 93 §:ssä säädettyä välle palvelussuhteen ehdoista poikkeamiselle sekä 94 §:ssä säädettyä välle irtisanomisoikeuden rajoittamiselle siten, kuin mainituissa valmiuslain säännöksissä edellytetään.

Perusoikeusliittymät irtisanomisajan pidentämisen osalta. Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatillaan tai elinkeinolla. Säännöksen sisältöä on avattu perustuslakia edeltäneen hallitusmuodon 15 §:n esitöissä (HE 309/1993 vp). Oikeutta rajoittavat ensinnäkin luonnollisesti eräät tosiasialliset seikat, kuten tarjolla olevat työpaikat, työssä vaadittava koulutus, kokemus ja ammattitaito sekä julkisten virkojen kelpoisuusvaatimukset. Toiseksi oikeutta rajoittavat eräät oikeudelliset rajoitukset, kuten ulkomaalaisten työntekoon ja elinkeinonharjoittamiseen liittyvät rajoitukset.

Soveltamisasetuksen 4 §:n mukaan työntekijän irtisanoutuessa työnantaja voi pidentää noudatettavaa irtisanomisaikaa työsopimuslain 6 luvun 3 §:n ja työehtosopimusmääräyksen estämättä neljään kuukauteen. Tavanomainen työntekijän irtisanoutumisaika on 14 päivää tai yksi kuukausi. Säännös rajoittaa siten työntekijän vapautta esimerkiksi vaihtaa työpaikkaa pidennetyn irtisanomisajan kuluessa.

Perusoikeusliittymät työ- ja lepoaikoja sekä vuosilomaa koskevien poikkeusten osalta. Perustuslain 18 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaan julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Siihen sisältyy myös työaika-suojelu. Tältä osin merkityksellisiä ovat soveltamisasetuksen 2 ja 3 §,

joiden mukaan työnantaja voisi keskeyttää tarvittaessa työntekijän loman tai siirtää sen antamisen ajankohtaa, poiketa velvollisuudesta hankkia työntekijältä suostumus ylityön tekemiseen sekä poiketa lepoaikasäännöksistä.

Oikeus elämään ja julkisen vallan velvollisuus turvata riittävät sosiaali- ja terveysterveyst. Edellä kuvattuja perusoikeuksien rajoituksia on arvioitava suhteessa perustuslain 7 §:n 1 momenttiin, sillä rajoituksilla pyritään edistämään jokaisen oikeutta elämään ja turvallisuuteen. Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on lisäksi turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveysterveyst. Soveltamisasetuksella pyritään varmistamaan työnantajan riittävä henkilöstömäärä virusepidemian aikana.

Perustuslakivaliokunta on valmiuslain toimivaltuuksia käyttöönotettaessa todennut, että terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen pandemian aikana on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painava peruste, jolla on yhteys perustuslain 7 §:n 1 momentin julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään sekä turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveysterveyst sekä edistää väestön terveyttä (perustuslain 19 §:n 3 momentti) ja joka oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomais toimia (PeVM 2/2020 vp, PeVM 3/2020 vp, PeVM 7/2020 vp, PeVM 17/2020 vp).

Tätä perusoikeutta ja poikkeusvaltuuksien suhdetta siihen on tarkemmin kuvattu käyttöönottoasetusta koskevassa perustelumuiotiossa.

Perustuslaissa edellytetty toimenpiteiden oikeasuhtaisuus, hyväksyttävyyys ja välttämättömyys

Soveltamisasetuksen toimivaltuuksia ei ole toistaiseksi jouduttu käyttämään laajamittaisesti asetuksen soveltamisalan piiriin kuuluvissa toiminnoissa. Perustuslain 23 §:n sanamuoto kansakuntaa vakavasti uhkaavista poikkeusoloista sallii kuitenkin myös ennakoinnin, kunhan sillä on riittävän konkreettinen perusta.

Perustuslakivaliokunta on mietinnössään PeVM 9/2020 vp ja PeVM 17/2020 vp todennut, ettei valmiuslain toimivaltuuksia ei tule ottaa käyttöön kevein perustein tai ikään kuin varmuuden vuoksi, koska valmiuslain toimivaltuudet ovat otettavissa käyttöön nopeastikin. Toisaalta perustuslakivaliokunta on katsonut, että tällä hetkellä käytettävissä olevan kansainvälisen vertailutiedon valossa tartunnan leviämisen torjuntaan sekä palvelujärjestelmän toimintakyvyn turvaamiseen tähtäävien toimien oikea-aikaisuus ja riittävä ennakointi ovat osoittautuneet hyvin olennaisiksi toimenpiteiden vaikuttavuuden kannalta. Tämä on erityisen olennaista arvioitaessa tämän asetuksen piiriin kuuluvien toimenpiteiden käyttömahdollisuutta tilanteissa, joissa henkilöstön äkillistä vajuusta joudutaan ratkaisemaan erittäin nopealla aikataululla (jopa tuntien sisällä).

Epidemian kasvun tasaantumisesta huolimatta edelleen on olemassa uhka epidemian uudelleen kiihtymisestä sellaiselle tasolle, että se aiheuttaisi terveydenhuollon tai sosiaalitoimen ylikuormittumisen. Epidemian uudelleen kiihtymisen riski on korkea ja uhka on välitön sekä voi ilmetä nopeasti. Tautiryppäitä, joissa tartuntaketjuja ei voi jäljittää tartuntatautilain mukaisesti, voi ilmetä nopeastikin. Jos terveydenhuollon tai sosiaalitoimen kapasiteetti ylikuormittuu, osalle väestöä aiheutuu koronavirus-tartunnasta sellaista hengen ja terveyden vaaraa, joka ilman ylikuormittumista olisi vältettävissä.

Ottaen huomioon valmiuslain käyttöönotolle pandemiatilanteessa osoitettavat erittäin painavat tavoitteet turvata terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyky ja sitä kautta torjua ihmisten henkeen ja ter-

veyteen kohdistuvia vakavia uhkatekijöitä perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt toimivaltuuksia siinänsä oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisina (PeVM 2/2020 vp, s. 5, PeVM 3/2020 vp, s. 3, PeVM 7/2020 vp, s. 5).

Sosiaali- ja terveystalveluiden kokonaisuudessa hoidetaan laajasti väestöryhmiä, joilla on henkensä ja terveytensä turvaamiseksi jatkuva ja elintärkeä palveluiden tarve. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmässä tulee olla riittävän laajat ja nopeasti käytettävät mahdollisuudet varmistaa sen toimintakyky, jotta ihmisten oikeus elämään ja terveyteen sekä perustuslain takaamiin riittäviin sosiaali- ja terveystalveluihin ja välttämättömään huolenpitoon toteutuvat ja henkeä ja terveyttä uhkaavaa vaaraa voidaan torjua asianmukaisilla palveluilla. Valmiuslain nojalla käyttöön otetuilla henkilöstön palvelussuhteen ehtoihin vaikuttavilla valtuuksilla turvataan osaltaan sosiaali- ja terveystalveluiden riittävää toimintakykyä kiireellisten palveluiden, haavoittuvassa asemassa olevien väestöryhmien palveluiden sekä muiden ehdottomasti tarvittavien palveluiden oikea-aikaiseksi varmistamiseksi pandemiatilanteessa.

Edellä sanotun perusteella ehdotettuja säännöksiä on pidettävä välttämättöminä.

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellistä on, ettei valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien voimassaoloaikaa ehdoteta jatkettavaksi pidemmäksi kuin noin kuuden viikon ajaksi ja että toimivaltuuksien kokonaiskestokin on edelleen kohtuullisen lyhyt (ks. esim. PeVM 9/2020 vp, s. 4). Rajoitusten soveltamisala olisi rajoitettu. Sitä sovellettaisiin vain terveydenhuollon ja sosiaalitoimen henkilöstöön valmiuslaissa tarkoitettujen poikkeusolojen vallitessa. Ehdotetut rajoitukset ovat välttämättömiä yksilöiden perusoikeuksien turvaamiseksi sekä julkiselle vallalle asetettujen velvoitteiden täyttämiseksi.

Julkisen vallan edellä todettu yleinen velvoite turvata oikeus elämään ja terveyteen sekä riittäviin sosiaali- ja terveystalveluihin sekä turvata sosiaali- ja terveydenhuollon toimintakapasiteetti ovat jatkuvasti myös poikkeusoloissa voimassa (perustuslain 7 § ja EIS 2 artikla, perustuslain 19 § 1 ja 3 momentti sekä TSS-sopimuksen 12 artikla ja uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 11 artikla; YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus ja vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus). Samaten voimassa ovat perustuslain takaamat muut perusoikeudet ja kansainväliset ihmisoikeudet.

Valmiuslain 4 §:n mukaan lain toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään. Tästä säädetäisiin nimenomaisesti soveltamisasetuksen 1 §:n 4 momentissa. Poikkeusvaltuuksien käyttö olisi sallittua ainoastaan, jos normaaliajan lainsäädäntö ei turvaa työnantajan toiminnan kannalta riittävää henkilöstöä ja siten olisi välttämätöntä turvautua vuosilomalaista, työaikalaista ja työsopimuslaista poikkeamiseen asetuksessa säädetyllä tavalla. Irtisanomisajan pidentäminen olisi mahdollista vain, jos se on välttämätöntä väestön terveydenhuollon, vähimmäistoimeentulon tai turvallisuuden vuoksi.

Työaikasuojelua koskevien rajoitusten osalta on huomioitava, että niiden soveltamisen edellytyksenä olisi, että se on välttämätöntä toiminnan turvaamiseksi. Lisäksi edellytyksenä olisi, että työnantaja järjestää työntekijöiden käyttöön lepoon ja virkistäytymiseen soveltuvia tauko- ja lepoiloja, sosiaaliloja ja ruokahuoltoa. Toimenpiteillä ei saisi vaarantaa työturvallisuutta eikä työntekijän terveyttä. Lisäksi työnantajan olisi pidettävä huolta työstä aiheutuvan kuormituksen tasaisesta jakautumisesta sekä työntekijän mahdollisuudesta palautua työn rasituksista.

1.3.2. Suhde Suomen kansainvälisiin sitoumuksiin

Valmiuslain 5 §:n 1 momentin mukaan lakia sovellettaessa on noudatettava Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita ja kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustettuja sääntöjä.

Työntekijän vuosilomaoikeuden ja työaika-suojelun kannalta keskeisiä kansainvälisiä sitoumuksia liittyy Euroopan unionin sääntelyyn, Euroopan neuvoston uudistettuun Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan sekä Kansainvälisen työjärjestö ILO:n palkallista vuosilomaa koskevaan yleissopimukseen (nro 132), työajan lyhentämistä neljäänkymmeneen tuntiin viikossa koskevaan yleissopimukseen (nro 47) sekä sairaanhoitohenkilöstön työtä sekä työ- ja elinoloja koskevaan yleissopimukseen (nro 149).

Euroopan sosiaalinen peruskirja

Euroopan neuvoston uudistettuun Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan (1996, jäljempänä Euroopan sosiaalinen peruskirja tai sosiaalinen peruskirja) sisältyy työaika sekä vuosilomaoikeutta koskevia säännöksiä.

Euroopan sosiaalisen peruskirjan I osan 2 kohdan mukaan kaikilla työntekijöillä on oikeus oikeudenmukaisiin työehtoihin. Mainitun oikeuden sisältöä kuvataan tarkemmin sosiaalisen peruskirjan II osan 2 artiklassa, jonka noudattamiseen Suomi on sitoutunut.

Kyseisen artiklan työaikoja ja vuosilomaa koskevien kohtien mukaan varmistaakseen, että oikeutta oikeudenmukaisiin työehtoihin voidaan käyttää tehokkaalla tavalla, sopimuspuolet sitoutuvat:

- määräämään kohtuullisista päivittäisistä ja viikoittaisista työajoista ja siitä, että työviikkoa lyhennetään vähitellen siinä määrin kuin tuottavuuden kasvu ja muut asiaan vaikuttavat tekijät sen sallivat (1 kohta);
- määräämään vähintään neljän viikon palkallisesta vuosilomasta (3 kohta) sekä
- varmistamaan viikoittaisen lepoajan, jonka tulee mahdollisuuksien mukaan olla samaan aikaan kuin kyseisessä maassa tai kyseisellä alueella perinteisesti tai tavanmukaisesti tunnustettu lepopäivä (5 kohta).

Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan sisältyy myös peruskirjassa taattujen oikeuksien rajoituksia koskeva G artikla. Artikla vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 ja 11 artiklan 2 kohdassa säädettyjä rajoitusedellytyksiä. Artiklan mukaan peruskirjan I osan mukaisten oikeuksien ja periaatteiden tehokas toteuttaminen edellyttää, että näihin oikeuksiin ja periaatteisiin sekä niiden II osan mukaiseen tehokkaaseen käyttöön ei saa kohdistaa muita kuin näissä osissa määritettyjä rajoituksia, lukuun ottamatta sellaisia rajoituksia, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi tai yleisen edun, kansallisen turvallisuuden, kansan terveyden tai moraalin suojelemiseksi. Peruskirjassa sallittuja, sen sisältämien oikeuksien ja velvoitteiden rajoituksia ei saa soveltaa muihin kuin niihin tarkoituksiin, joita varten ne on säädetty.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean tulkintakäytännön mukaan rajoituksia koskeva G artikla soveltuu kaikkiin Euroopan sosiaalisen peruskirjan artikloihin 1—31, myös artiklaan 2. Rajoitukset ovat kuitenkin sopu-soinnussa Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan sisältyvien oikeuksien kanssa ainoastaan silloin, jos ne täyttävät G artiklassa todetut edellytykset. Rajoituksen tulee siten:

- 1) olla säädetty laissa. Rajoituksen tulee perustua lakiin, oikeuskäytäntöön tai muuhun vastaavaan edellyttäen, että se on riittävän selkeä ja täyttää lailta vaadittavat tarkkuuden ja ennalta-arvattavuuden vaatimukset.
- 2) perustua laillisiin tarkoituksiin eli muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi tai yleisen edun, kansallisen turvallisuuden, kansan terveyden tai moraalin suojelemiseksi.
- 3) olla välttämätön demokraattisessa yhteiskunnassa edellä mainittujen asioiden saavuttamiseen. Rajoituksen on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun lailliseen päämäärään. Oikeuden rajoituksen ja tavoitellun laillisen päämäärän tai tavoitteiden välillä on siten oltava kohtuullinen suhteellisuussuhde.

Komitean tulkintakäytännön mukaan edellä mainitusta seuraa, että jopa äärimmäisissä olosuhteissa toteutettujen rajoittavien toimenpiteiden on oltava tarkoituksenmukaisia päämäärän saavuttamiseksi. Ne eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tavoitteen saavuttamiseksi; niitä saa soveltaa vain siihen tarkoitukseen, johon ne on tarkoitettu ja niiden on ylläpidettävä riittävä suojan taso.

Kansainvälinen työjärjestö ILO:n yleissopimukset

Asetuksen kannalta olennaisista voimassa olevista Kansainvälinen työjärjestö ILO:n työaika koskevista yleissopimuksista Suomi on ratifioinut työajan lyhentämistä neljäänkymmeneen tuntiin viikossa koskevan yleissopimuksen nro 47 (1935). Lisäksi sairaanhoitohenkilöstön työtä sekä työ- ja elinoloja koskee oma yleissopimuksensa nro 149 (1977). Suomi on ratifioinut myös viimeksi mainitun yleissopimuksen.

Yleissopimuksen nro 47 mukaan edellytetään rajoittamaan työajat kahdeksaan tuntiin päivässä ja 48 tuntiin viikossa. Vuoden 2018 työaika koskevassa yleisraportissa ILO:n asiantuntijakomitea on korostanut, että kansallisessa lainsäädännössä ja käytännössä näihin rajoihin tehtävien poikkeuksien tulisi rajoittua selkeisiin, hyvin määriteltyihin ja rajoitettuihin tilanteisiin, kuten onnettomuuksiin, todelliseen tai uhkaavaan, force majeure -tilanteeseen taikka kiireelliseen työhön laitoksilla ja tehtaissa (plant or machinery).

Sairaanhoitajien työtä ja työ- ja elinolosuhteita koskevassa yleissopimuksessa nro 149 käsitteellä "sairaanhoitohenkilöstö" tarkoitetaan kaikkia sairaanhoidon ja sairaanhoitopalvelujen parissa työskenteleviä henkilöstöryhmiä. Yleissopimus koskee kaikkia sairaanhoitohenkilöstöön kuuluvia henkilöitä, riippumatta siitä, missä he työskentelevät.

Yleissopimuksen 6 artiklan mukaan sairaanhoitohenkilöstöllä tulee seuraavissa asioissa olla sellaiset olot, jotka ovat vähintään samanarvoiset kuin kyseisessä maassa työskentelevillä muilla työntekijöillä:

- a) työaika, mukaan lukien ylityön, epämukavien työaikojen ja vuorotyön säätely ja korvaus;
- b) viikkolepo;
- c) paikallinen vuosiloma.

ILO:n palkallista vuosilomaa koskevan yleissopimuksen nro 132 artiklan 3 mukaan jokaisella henkilöllä on oikeus saada määrätyn pituinen palkallinen vähimmäisvuosiloma. Vuoden palvelusajalta ansaittu loma ei saa missään tapauksessa olla kolmea työviikkoa lyhyempi. Suomi on sitoutunut turvaamaan 24 työpäivän pituisen vuosiloman.

Yleissopimuksen 8 artiklan mukaan maan asianomainen viranomainen voi sallia, tai muuta sopivaa menettelyä käyttäen voidaan sallia palkallisen vuosiloman jakaminen osiin. Jollei työnantajaa ja asianomaista työntekijää sitovassa sopimuksessa toisin määrätä ja edellytyksin, että asianomaisen henkilön työssäoloajan pituus oikeuttaa hänet niin pitkään lomaan, tulee yhden osan lomista olla vähintään kahden yhtäjaksoisen työviikon pituinen.

Sopimuksen 9 artiklan mukaan edellä 8 artiklassa mainittu palkallisen vuosiloman yhtäjaksoinen osa on annettava ja pidettävä viimeistään vuoden kuluessa ja palkallisen vuosiloman jäljelle jäävä osa viimeistään 18 kuukauden kuluessa sen vuoden päättymisestä, jonka osalta lomaoikeus on syntynyt. Asianomaisen työntekijän suostumuksella saadaan määrätyn vähimmäisajan ylittävä vuosiloman osa siirtää pidettäväksi edellä mainitun määräajan päättymisen jälkeenkin rajoitetun lisäajan kuluessa.

Asianomaisen viranomaisen on määrättävä edellä tarkoitettu vähimmäisaika ja rajoitettu lisäaika, sitten kun on kuultu asianomaisia työnantaja- ja työntekijäjärjestöjä, tai nämä ajat on määrättävä työehtosopimusneuvotteluilla tai muulla kansallisen käytännön mukaisella ja maan olosuhteiden kannalta sopivaksi katsottavalla tavalla.

Kysymystä työntekijöiden irtisanomisaikojen tilapäisestä pidentämisestä voitaisiin normaalioloissa joutua pohtimaan myös ILO:n sopimusten mukaisen pakkotyön kiellon näkökulmasta. ILO:n yleissopimuksessa nro 29 pakollisella työllä ymmärretään rangaistuksen uhalla vaadittavaa työtä tai palvelusta, johon henkilö ei ole vapaaehtoisesti tarjoutunut. Käsiteltävänä oleva asetus koskee kuitenkin hätätilajärjestelyä. Hätätilan ja nyt kyseessä olevan asetuksen taustalla on tarve turvata ihmisoikeussopimuksissa sallitulla tavalla palvelut, joita tarvitaan silloin, kun vaara tai onnettomuus uhkaa väestöä, henkeä, henkilökohtaista turvallisuutta tai terveyttä sekä yhteiskunnan olemassaoloa tai hyvinvointia. Näin ollen on katsottava, että kyseessä ei ole ILO:n yleissopimuksessa tai muissakaan ihmisoikeussopimuksissa kielletty pakkotyö.

ILO:ssa on jouduttu arvioimaan toistuvasti erityisesti lakko-oikeuden tai muun työtaisteluoikeuden suhdetta olennaisten palvelujen turvaamiseen. Muun muassa ILO:n hallintoneuvoston yhdistymisvapauskomitea on tunnustanut jäsenvaltioiden oikeuden rajoittaa sekä julkisen että yksityisen sektorin lakko-oikeutta, jos lakko aiheuttaisi vakavaa vaaraa koko väestön tai osan väestöä hengelle, turvallisuudelle tai terveydelle.

Ottaen huomioon säädöksen tavoitteet sekä kansalaisten tarve hengen ja terveyden suojeluun, asetuksen - jonka säännöksiä voidaan soveltaa vain hätätilan jatkuessa ja vain kansalaisten hengen ja turvallisuuden niin edellyttäessä - on katsottava force majeure -sääntelynä olevan myös muiden ILO:n sopimusten näkökulmasta sallittua huolimatta siitä, onko kyseisessä sopimuksessa nimenomaista force majeure -lauseketta.

Euroopan unionin sääntely

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 31 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella työntekijällä on oikeus terveellisiin, turvallisiin ja ihmisarvoisiin työoloihin ja työehtoihin. Lisäksi artiklan 2 kohdassa säädetään jokaisen työntekijän oikeudesta enimmäistyöajan rajoitukseen sekä päivittäisiin ja viikoittaisiin lepoaikoihin ja palkalliseen vuosilomaan.

Työaikadirektiivi

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2003/88/EY tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista (jäljempänä työaikadirektiivi) vahvistetaan turvallisuutta ja terveyttä koskevat vähimmäisvaatimukset työajan järjestämistä varten. Direktiivi sisältää työaikoja koskevat rajoitukset (esim. työajan enimmäismäärä ja yötyö) sekä lepoaikoja ja vuosilomia koskevat vaatimukset.

Vuosiloman osalta työaikadirektiivin 7 artikla edellyttää vähintään neljän viikon palkallista vuosilomaa. Vuosiloman saaminen ja myöntäminen määräytyvät kansallisen lain tai käytännön mukaisesti.

Työaikadirektiiviä sovelletaan kaikkeen direktiivin 89/391/ETY (jäljempänä työsuojelun puitedirektiivi) 2 artiklassa tarkoitettuun yksityiseen ja julkiseen toimintaan. Työaikadirektiivin soveltamisala on siis kytketty työsuojelun puitedirektiivin soveltamisalaan. Työsuojelun puitedirektiiviä ei sovelleta sen 2 artiklan 2 kohdan mukaan sellaisiin erityisiin julkisiin tehtäviin, kuten asevoimiin tai poliisivoimiin tai tiettyihin väestönsuojelun erityistoimiin, joiden ominaispiirteet ovat väistämättä ristiriidassa direktiivin kanssa. Euroopan unionin tuomioistuin on todennut, ettei poissulkemista sovelleta kyseessä oleviin toiminta-aloihin kokonaisuudessaan (normaaliaikana). Sen ainoana tarkoituksena on taata kansanterveyden ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen kannalta välttämättömien palvelujen moitteeton toiminta poikkeuksellisen vakavissa ja laajamittaisissa olosuhteissa – kuten suuronnettomuuksissa – joille on ominaista se, että työntekijöiden terveys ja turvallisuus joutuvat alttiiksi merkittävälle riskeille ja se, ettei pelastus- ja ensiapuhenkilöstön ajankäyttöä niiden yhteydessä voida suunnitella.

Työaikadirektiiviä sovelletaan näin ollen asevoimien, poliisivoimien tai pelastuspalvelun toimintaan (tavanomaisissa olosuhteissa). Sitä sovelletaan myös muihin erityisiin julkisiin tehtäviin, kunhan ne suoritetaan tavanomaisissa olosuhteissa. Sen sijaan poikkeuksellisissa olosuhteissa työaikadirektiivissä säädetyistä vaatimuksista voidaan poiketa.

Vaikka työaikadirektiiviä sovellettaisiin, direktiivin 17 artiklan 3 kohdan f alakohta sisältää poikkeusmahdollisuuden, joka koskee työsuojelun puitedirektiivin 5 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuja olosuhteita. Asianomaisessa kohdassa säädetään seuraavasti:

4. Tällä direktiivillä ei rajoiteta jäsenvaltioiden oikeutta säätää työnantajan vastuun poistamisesta tai sen rajoittamisesta tapauksissa, joissa tapahtumat johtuvat epätavallisista ja ennalta arvaamattomista olosuhteista, joihin työnantaja ei voi vaikuttaa, tai poikkeuksellisista tapahtumista, joiden seurauksia ei olisi voitu välttää huolimatta kaikista aiheellisista varotoimenpiteistä.

Jäsenvaltiot eivät ole velvollisia käyttämään edellisessä alakohdassa tarkoitettuja mahdollisuuksia.

Valmiuslain 93 §:ssä edellytetyjä olosuhteita voidaan pitää edellä mainitussa säännöksessä tarkoitettuna epätavallisena ja ennalta arvaamattomana olosuhteena, johon työnantaja ei voi vaikuttaa, tai poikkeuksellisena tapahtumana, jonka seurauksia ei olisi voitu välttää huolimatta kaikista aiheellisista varotoimenpiteistä.

Työaikadirektiivin 17 artiklan 3 kohdan f alakohta oikeuttaa poikkeamaan seuraavista työaikadirektiivissä säädetyistä vaatimuksista:

- 3 artikla (päivittäinen lepoaika)
- 4 artikla (tautot)

- 5 artikla (viikoittainen lepoaika)
- 8 artikla (yötyön kesto)
- 6 artikla (vertailujakso).

Poikkeukset voidaan määritellä laeilla, asetuksilla tai hallinnollisilla määräyksillä tai työehtosopimuksilla taikka työmarkkinaosapuolten välisillä sopimuksilla edellyttäen, että kyseisille työntekijöille annetaan vastaavanlaiset korvaavat lepoajat tai että poikkeustapauksissa, joissa ei objektiivisista syistä ole mahdollista myöntää tällaisia vastaavanlaisia korvaavia lepoaikoja, kyseiset työntekijät saavat asianmukaisen suojelun.

Arviointi suhteessa ehdotettuun sääntelyyn

Euroopan unionin sääntely, samoin kuin muut kansainväliset sitoumukset, pyrkivät turvaamaan työntekijän oikeuden neljän viikon palkalliseen lomaan. Ehdotuksella ei puututa vuosiloman pituuteen, vaan siinä sallitaan jo myönnettyjen vuosilomien siirtäminen ja keskeyttäminen. Saamatta jääneet vuosilomat on kuitenkin annettava työntekijöille välittömästi, kun se on mahdollista. Poikkeusmahdollisuudet ovat välttämättömiä sen varalta, että koronavirusepidemiasta aiheutuu potilasmäärien kasvun tai henkilöstön sairastumisten johdosta äkillistä työvoimapulaa. Euroopan unionin sääntely tai muut kansainväliset sitoumukset eivät siten ole ristiriidassa ehdotetun sääntelyn kanssa.

Edellä on myös todettu, että EU:n työaikadirektiivissä säädetyistä vaatimuksista voidaan poikkeuksellisissa olosuhteissa poiketa. Niin ikään Euroopan sosiaalinen peruskirja sallii tietyin G artiklassa säädetyin edellytyksin rajoitusten tekemisen sosiaalisessa peruskirjassa taattuihin oikeuksiin.

2. Ehdotus valmiuslain 93 ja 94 §:n mukaisten poikkeamisvaltuuksien rajoista

Edellä olevan perusteella esitetään, että valmiuslain 93 ja 94 §:n nojalla annetaan valtioneuvoston asetus poikkeamisvaltuuksien rajoista ajalle 14.5.-30.6.2020.

3. Säännöskohtaiset perustelut

1 §. Pykälän mukaan asetus koskee vuosilomalaisissa (162/2005) tarkoitettuja vuosilomia, työaikalaisissa (872/2019) tarkoitettuja lepoaikoja ja ylityörajoituksia sekä työsopimuslaisissa (55/2001) tarkoitettuja työsopimuksen irtisanomisaikoja. Asetusta saadaan soveltaa terveydenhuollossa ja sosiaalitoimissa työskentelevään henkilöstöön. Asetusta sovelletaan koko valtakunnan alueella.

Asetuksen mahdollistamia poikkeamisia voidaan koronavirusepidemian niin vaatiessa soveltaa kaikissa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköissä sekä julkisessa että yksityisessä toiminnassa työskentelevään henkilöstöön. Asetuksessa tarkoitettua terveydenhuollossa työskentelevää henkilöstöä ovat terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (559/1994) ja asetuksessa (564/1994) tarkoitettut terveydenhuollon ammattihenkilöt sekä ammattihenkilön tehtävissä toimimiseen säädetyt edellytykset täyttävät henkilöt. Terveydenhuollon ammattihenkilöitä ovat esimerkiksi lääkärit, hammaslääkärit, sairaanhoitajat, terveydenhoitajat, laboratoriohoitajat, fysioterapeutit, röntgenhoitajat, proviisorit, farmaseutit ja lähihoitajat. Sosiaalihuollon ammattihenkilöistä säädetään sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (817/2015). Lakia sovelletaan julkista tehtävää hoitavan yhteisön tai yksityisen toimijan palveluksessa oleviin sekä itsenäisinä ammatinharjoittajina toimiviin sosiaalihuollon ammattihenkilöihin. Sosiaali- ja terveysministeriö on 6.4.2020 antanut ohjeen väliaikaisesta poikkeamisesta sovellettaessa eräitä vuosilomalain, työaikalain ja työsopimuslain säännöksiä tervey-

denhuollossa ja sosiaalitoimessa työskentelevään henkilöstöön. Ohjeen liitteessä on määritelty sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja ja niihin välittömästi liittyviä tukipalveluja, joissa työskentelevään henkilöstöön poikkeussäännösten soveltaminen tilanteen niin vaatiessa olisi mahdollista. Muistio on tämän perustelumuistion liitteenä. Asetuksessa mahdollistettuja poikkeamisia voidaan soveltaa myös ensihoidon tehtävissä työskenteleviin terveydenhuollon ammattihenkilöihin, kuten sairaanhoitajiin, lääkäreihin, ensihoitajiin ja lähihoitajiin.

Pykälän 2 momentin mukaan asetus koskee sekä työ- että virkasuhteessa olevaa henkilöstöä. Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan säännöstä, joka mukaan mitä tässä asetuksessa säädetään työehtosopimuksesta, sovelletaan myös virkaehtosopimukseen.

Perustuslakivaliokunta on mietinnössään (PeVM 13/2020 vp) korostanut perustuslain 23 §:ssä perusoikeuksien rajoituksille säädettyä välttämättömyysedellytystä. Lisäksi valmiuslain 4 §:n mukaan toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saattamiseksi ja ovat oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään. Puuttuminen työntekijän vuosilomiin ja työaikoihin tulee siten kussakin tapauksessa perustella valmiuslain 4 §:n kannalta riittävällä tavalla.

Edellä todettu huomioon ottaen pykälän 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi asetuksen mukaisten poikkeusvaltuuksien käytön edellytyksistä kussakin soveltamistilanteessa. Momentissa asetettu välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimus koskisi asetuksen 2—4 §:n toimivaltuuksien käyttöä. Perustuslakivaliokunta korosti mietinnössään (PeVM 13/2020 vp) perustuslain ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sisältyvien syrjäntäkieltojen merkitystä. Toimivaltuuksien käytössä on otettava huomioon työ- ja virkasuhdelainsäädännössä sovellettavat syrjinnänkiellot sekä työnantajalle säädetyt tasapuolisen kohtelun velvoitteet.

Momentin lähtökohtana on, että koronavirusepidemian aikana asetuksen 2—4 §:ssä olevia valtuuksia saadaan käyttää vasta, kun työvoiman riittävyyttä ei voida turvata voimassa olevaa vuosilomalakia, työaikalakia ja työehtosopimuslain 6 luvun 3 §:n 2 momenttia soveltamalla. Lisäksi toimivaltuuksien käytön edellytyksenä on, että niiden käyttö on välttämätöntä työnantajan toiminnan turvaamiseksi. Kysymys on henkilöstön riittävyyden turvaamisesta tilanteissa, joissa palvelutarve kasvaa väestön sairastuvuuden lisääntymisen ja muiden tilanteeseen liittyvien seurausvaikutusten vuoksi taikka työnantajan henkilöstö on itse sairastunut tai joutunut karanteeniin. Tässä arvioinnissa on otettava huomioon, että epidemian kulku ja sen vaikutukset työpaikan työvoiman tarpeeseen ovat vaikeasti ennustettavissa. Yksikin henkilöstöön kohdistuva tartunta voi aiheuttaa suuren henkilöstömäärän joutumisen karanteeniin, ja henkilöstöpula voi syntyä kriittisten toimintojen toimintayksiköissä hyvin äkillisesti ja ennakoimattomasti. Huomioon on niin ikään otettava, että COVID-19 -potilaiden hoidon erityistarpeet ja infektiosuojapukeutumisen tarve lisäävät hoitajatarvetta suuresti; arviolta 1,5—2 -kertaiseksi 7,5—10 hoitajaan jokaista käytössä olevaa tehohoitopaikkaa kohden. Myös sosiaalihuollossa tartuntojen ehkäisemiseksi tehtävät työjärjestelyt ja palveluiden kysynnän kasvu voivat lisätä henkilöstön tarvetta nopeasti.

Käytettävien toimenpiteiden on niin ikään oltava oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään eli toiminnan harjoittamiseen tarvittavan henkilöstön määrän turvaamiseen. Momentin mukaiset edellytykset poikkeusvaltuuksien käyttämiselle olisivat yhdenmukaiset valmiuslain 4 §:ssä säädetyin kanssa. Soveltamisasetuksen antamista mahdollisuuksista huolimatta työn järjestämistä koskevilla keinoilla työnantajan on huolehdittava, että poikkeukset voimassa olevaan lainsäädäntöön nähden jäävät mahdollisimman vähäisiksi.

2 §. Pykälässä sallittaisiin poikkeaminen vuosilomalain vuosilomasta ilmoittamista, sen siirtämistä sekä keskeyttämistä koskevien säännösten soveltamisesta. Poikkeamisvaltuus koskisi myös vuosilomalain 30 §:n nojalla mainituista asioista tehtyjä työ- ja virkaehtosopimusmääräyksiä. Oikeus poiketa työ- ja virkaehtosopimusmääräyksistä perustuu valmiuslain säännöskohtaisiin perusteluihin, joiden mukaan siltä osin kuin työ- ja virkaehtosopimusten määräykset perustuvat vuosilomalain 30 §:ään, työ- ja virkaehtosopimusmääräyksen kelpuutus tulee laista.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan poiketa saataisiin vuosilomalain vuosiloman ilmoittamista koskevista säännöksistä. Vuosilomalain 23 §:n mukaan työnantajan määrätessä vuosiloman ajankohdan hänen on ilmoitettava siitä työntekijälle viimeistään kuukautta ennen loman alkua ja jos tämä ei ole mahdollista, vuosilomasta on ilmoitettava viimeistään kahta viikkoa ennen loman alkamista. Ilmoitusajasta poikkeaminen mahdollistaisi myös lyhyemmän ilmoitusajan käyttämisen, mikä voi olla tarpeen tehtäessä poikkeuksellisia työaikajärjestelyitä tai henkilöstön siirtämisiä tehtävästä toiseen pikaisella aikataululla. Poikkeamismahdollisuus koskisi kaikkia työnantajan määräämiä vuosilomia.

Vuosilomalain mukaan työnantajan työntekijälle ilmoittaman loman ajankohta sitoo työnantajaa. Työnantajalla ei ole oikeutta muuttaa hyväksytyt ja ilmoitetut loman ajankohtaa ilman työntekijän suostumusta. Jos työnantaja yksipuolisesti muuttaa ilmoitetun loman ajankohdan, voi siitä syntyä työnantajalle vahingonkorvausvelvollisuus. Vuosilomalain mukaan valtakunnallisella virkaehtosopimuksella saadaan sopia virkamiehen tai viranhaltijan vuosiloman siirtämisessä ja keskeyttämisessä noudatettavasta ilmoitusajasta ja loman keskeyttämisen perusteista tilanteissa, joissa siirtäminen tai keskeyttäminen on julkisen vallan käyttöön liittyvistä painavista syistä tarpeen taikka välttämätöntä julkisyhteisön laissa säädettyjen terveyden tai turvallisuuden liittyvien tehtävien hoitamiseksi. Tämä ei koske työsuhteisia sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöitä.

Pandemiatilanteessa on tärkeää varmistaa osaavan sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön riittävyys. Toimivaltuudet ovat välttämättömiä terveydenhuollon ja sosiaalihuollon henkilöstön osalta.

Jotta jo myönnettyt vuosilomat eivät aiheuttaisi ylitsepääsemättömiä ongelmia työn järjestelyissä, pykälän 1 momentin 2 kohdassa ehdotetaan, että työnantajalla olisi oikeus siirtää jo ilmoittamansa ja vahvistamansa vuosiloman ajankohtaa ja siten määrätä se pidettäväksi myöhempänä ajankohtana. Tilanteen niin vaatiessa työnantajalla olisi myös oikeus keskeyttää työntekijän jo alkanut vuosiloma. Tästä säädetään momentin 3 kohdassa. Toisaalta vuosiloman keskeytysmahdollisuus turvaa työnantajan mahdollisuuden määrätä vuosilomaa kesäkauden aikana, koska työnantajalla on mahdollisuus reagoida loman aikana syntyneeseen äkilliseen työvoimatarpeeseen.

Ehdotettavaa soveltamisasetusta edeltävän asetuksen (190/2020) 2 §:n mukaan työnantajalla oli oikeus poiketa myös vuosiloman antamista koskevista säännöksistä. Poikkeusvaltuus oli maaliskuussa tarpeen sen vuoksi, että työnantajan tulee antaa talviloma huhtikuun loppuun mennessä. Sen sijaan kesäloman osalta työnantajalla on oikeus määrätä loma toukokuun 2. päivän ja syyskuun viimeisen päivän väliselle ajalle. Koska kesäloman ajankohta voidaan jo vuosilomalain valtuuksin määrätä syyskuun loppuun asti ulottuvalle ajanjaksolle, valtuutta siitä poikkeamiseen ei tässä vaiheessa esitetä. Poikkeusvaltuus ei ole välttämätön senkään vuoksi, että valtuus siirtää myönnettyä vuosilomaa ja keskeyttää jo aloitettu vuosiloma jäisi edelleen työnantajan keinovalikoimaan. Lisäksi vuosiloman ajankohdasta voidaan vuosilomalain mukaan laajasti sopia työnantajan ja työntekijän välisellä sopimuksella. Lähtökohtana niin ikään on, että työnantaja mitoittaa henkilöstön määrän sellaiseksi, että toimintaa voidaan harjoittaa työntekijöille annettavista vuosilomista huolimatta.

Vuosilomalaista poikkeaminen 1 momentissa säädetyllä tavalla edellyttäisi 1 §:n 4 momentissa säädettyjen edellytysten täyttymistä. Edellytyksenä näin ollen olisi, että toimenpiteet olisivat välttämättömiä koronavirusepidemiasta johtuvien poikkeuksellisten työn järjestelyiden vuoksi ja riittävän työvoiman turvaamiseksi. Lisäksi pykälän 2 momentissa säädettäisiin edelleen, että poikkeuksellisilla toimilla ei saa vaarantaa henkilöstön työturvallisuutta eikä työntekijän terveyttä. Pykälän 3 momentin mukaan siirretyt lomat olisi annettava henkilöstölle heti, kun tilanne sen sallii. Säännöksellä turvataan työntekijöiden jaksamista poikkeuksellisissa oloissa.

3 §. Pykälässä säädetään työaikalain säännöksistä poikkeamisesta. Lähtökohtana on, että työnantaja mitoittaa henkilöstön määrän sellaiseksi, että toimintaa voidaan harjoittaa lepoaikaa ja ylityötä koskevien vaatimusten mukaisesti normaalioloissa, ellei työnantajan palvelutarpeessa ole samalla tapahtunut koronan vuoksi muutoksia. Tavanomaiset sairauspoissaolot eivät oikeuta työnantajaa poikkeamaan näistä vaatimuksista. Työnantajan käytössä on myös työaikaissa säädetyin edellytyksin mahdollisuus teettää hätätyötä. Hätätyön teettämisen edellytyksenä on, että ennalta arvaamaton tapahtuma on aiheuttanut keskeytyksen säännöllisessä toiminnassa tai vakavasti uhkaa johtaa sellaiseen keskeytykseen tai hengen, terveyden, omaisuuden tai ympäristön vaarantumiseen. Hätätyön teettäminen edellyttää tapahtuman ennalta arvaamattomuutta. Työn lukeminen hätätyöksi oikeuttaa työnantajaa poikkeamaan yötyön rajoituksesta, ylityösuostumuksesta sekä lepoajoista. Lisäksi hätätyö oikeuttaa tilapäisesti poikkeamaan työajan enimmäismäärästä. Hätätyötä saa teettää enintään kahden viikon ajan.

Jos virusepidemia johtaisi laajasti terveydenhuollossa työskentelevien työntekijöiden ja viranhaltijoiden sairastumisiin, työkykyiseen henkilöstöön kohdistuva työvoimatarve voi kasvaa siinä määrin, että työaikalain lepoaikaa koskevat vaatimukset ja ylityötä koskevat rajoitukset muodostuvat esteeksi työn teettämiseksi. Tätä vaikutusta kasvattaisi myös potilasmäärien kasvaminen. Vastaava tarve voi syntyä terveydenhuollon lisäksi sosiaalitoimessa.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan työnantaja voisi työaikalain tai sen 34 §:ään perustuvan työehtosopimuksen estämättä teettää työntekijällä ylityötä ilman työntekijän suostumusta. Ylityösuostumuksesta säädetään työaikalain 17 §:ssä.

Momentin 2 kohdan mukaan poiketa saataisiin työaikalain vuorokausilepoa ja viikkolepoa koskevista säännöksistä. Vuorokausilepoa ja lyhentämisen vuoksi annettavia korvaavia lepoaikoja koskevat säännökset ovat työaikalain 25 §:ssä ja viikkolepoa koskevat säännökset 27 §:ssä. Viikkolevosta poikkeamisesta johtuvasta korvaavasta lepoajasta säädetään 28 §:ssä. Mainitut pykälät antavat jo itsessään joustoja, jotka ovat käytettävissä työnjärjestelyitä tehtäessä. Nämä joustot olisivat 1 §:n 4 momentin mukaan ensisijaisia suhteessa tämän pykälän mukaisiin poikkeusvaltuuksiin, jotka olisivat käytössä vasta, kun se on välttämätöntä riittävän työvoiman turvaamiseksi.

Momentin 3 kohdan mukaan voitaisiin poiketa työaikalain enimmäistyöaikaa koskevasta 18 §:n säännöksestä, jonka mukaan työaika saa ylityöt mukaan luettuna olla keskimäärin enintään 48 tuntia viikossa neljän kuukauden tasoittumisjakson aikana. Tästä säännöksestä poikkeaminen voisi tulla kysymykseen lähinnä vain silloin, kun kuluvan tasoittumisjakson aikana on jo tehty työtä lähes sen verran kuin työaikalain 18 § sallii ja jakson loppupuolella välttämättömät työnjärjestelyt edellyttävät vielä ylitöiden tekemistä.

Mainittujen työaikalain poikkeusten käyttämisen edellytyksenä on, että niiden käyttö on 1 §:n 4 momentissa säädetyin tavoin välttämätöntä toiminnan turvaamiseksi. Pykälän 2 momentin mukaan toi-

menpiteillä ei saa vaarantaa työturvallisuutta eikä työntekijän terveyttä. Lisäksi työnantajan on pidettävä huolta työstä aiheutuvan kuormituksen tasaisesta jakautumisesta sekä työntekijän mahdollisuudesta palautua työn rasituksista.

Pykälän mukaisten valtuuksien käyttö edellyttää lisäksi, että työnantaja järjestää työntekijöiden käytön lepoon ja virkistäytymiseen soveltuvia tauko- ja lepotiloja, sosiaalitiloja ja ruokahuoltoa.

4 §. Pykälän mukaan työntekijän irtisanoutuessa työnantaja voisi pidentää noudatettavaa irtisanomisaikaa työsopimuslain 6 luvun 3 §:n ja työehtosopimusmääräyksen estämättä enintään neljään kuukauteen. Pidentämisen määrää arvioitaessa on otettava huomioon 1 §:n 4 momentissa säädetty välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusedellytys. Pidennys ei saa siten automaattisesti olla neljän kuukauden pituinen. Työntekijän irtisanoutuessa työsopimuslain mukaiset irtisanomisajat ovat 14 päivää ja yksi kuukausi.

Pykälän 2 momentin mukaan irtisanomisajan pidentämisen edellytyksenä on, että se on välttämätöntä väestön terveydenhuollon, vähimmäistoimeentulon tai turvallisuuden vuoksi.

Jos asetuksen voimassa ollessa on pidennetty irtisanomisaikaa neljään kuukauteen ja tämä irtisanomisaika on vielä kesken poikkeusvaltuuksien voimassaolon lakatessa, sovellettaisiin irtisanottaessa noudatettua irtisanomisaikaa asetuksen päättymisen jälkeen. Työntekijä voisi kuitenkin asetuksen voimassaolon päättymisen jälkeen irtisanoa työsopimuksen työsuhteessa sovellettavaa lyhyempää irtisanomisaikaa noudattaen.

4. Vaikutukset ja vaihtoehdot

Koronavirustauti on levinnyt pandemiaksi ja on aiheuttanut Suomessakin lisääntyntä hoitotarvetta sekä terveydenhuollossa että sosiaalitoimen piirissä. Tähän mennessä (7.5.2020) Suomessa on todettu 5 673 laboratoriovarmistettua koronaviruksen aiheuttamaa tautitapausta (COVID-19). Koronaviruksen aiheuttamia kuolemia on Suomessa todettu 255. Suomessa on otettu tähän mennessä noin 112 100 koronavirustestiä. Suomen väestöön (5 543 233) suhteutettuna tapausmäärien ilmaantuvuus on 102 tapausta 100 000 asukasta kohden.

Valtioneuvoston toteuttamilla rajoitustoimilla taudin leviäminen on pystytty pitämään sillä tavoin kurissa, että terveydenhuollon hoitokapasiteetti on riittänyt. Sairaalahoitoa tarvitsevia potilaita on 7.5.2020 yhteensä 174, ja näistä on osastohoidossa 130 ja tehohoidossa 44. Nyt kun rajoitustoimia aletaan purkamaan, vaarana on, että tauti leviää rypäsmäisesti ja aiheuttaa ennakoimattomia ja mahdollisesti paikallisesti laajojakin henkilöstön sairaus- ja karanteenipoissaoloja.

Asetusehdotuksella varaudutaan kaikkien terveydenhuollon ja sosiaalitoimen toimintojen osalta tilanteeseen, jossa yhteiskunnan kriittisten toimintojen toimintakyky on vaarassa keskeytyä tai häiriintyä henkilöstön sairastumisen tai karanteenin johdosta. Lisäksi ehdotuksella varaudutaan tilanteeseen, jossa asiakasmäärä kasvaisi rajusti ja yhtäkkisesti.

Tilanteissa, joissa yhteiskunnan välttämätöntä palvelutarvetta ei kyetä enää täyttämään normaaliajan lainsäädäntöä ja siellä olevia joustomahdollisuuksia soveltaen, terveydenhoidon ja sosiaalitoimen toiminnossa työnantajilla on käytössään asetuksen mahdollistamia keinoja. Näitä ovat toimivaltuudet poiketa vuosilomalain vuosilomista ilmoittamista koskevista säännöksistä sekä mahdollisuudet siirtää jo myönnettyjä vuosilomia sekä keskeyttää jo aloitettuja vuosilomia. Sen sijaan vuosiloman ajan-

kohdan määrittämiseen vuosilomalaista poiketen ei enää ehdoteta kuuluvan poikkeusvaltuuksiin. Työaikalakiin liittyen poikkeusvaltuuksiin kuuluvat ylitöiden teettäminen ilman työntekijän suostumusta, sekä enimmäistyöaikarajoista ja vähimmäislepoajoista poikkeaminen. Lisäksi työnantaja saa työntekijän irtisanoutuessa noudatettavaa irtisanomisaikaa pidentää enintään neljään kuukauteen.

Poikkeusvaltuuksilla turvataan työvoiman riittävyyttä kriittisissä hoito- ja hoivatilanteissa. Jos henkilöstövajausta ei kyetä täyttämään olemassa olevien resurssien uudelleen kohdentamisilla ja työntekijöiden siirroilla toiminnoista toisiin, ja jos tämän asetuksen mukaisia toimivaltuuksia ei olisi, vaihtoehtona olisi uuden työvoiman palkkaaminen. Ottaen huomioon erityisesti tehohoidossa ja muussa vaativassa hoidossa henkilöstölle asetetut erityiset osaamisvaatimukset sekä työpaikkakohtaiseen työhön perehtymiseen kuluva aika, täysin uuden henkilöstön rekrytointi olisi varsin haasteellista. Lisäksi uuden henkilöstön rekrytoinnilla ei kyetä vastaamaan nopeasti ja ennalta arvaamattomasti ilmeneviin työvoimatarpeisiin. Näiltä osin työaikalakiin ja vuosilomalakiin liittyvillä poikkeustoimilla voidaan paremmin vastata pikaisiin ja lyhytaikaisiin henkilöstötarpeisiin.

Poikkeusvaltuuksien käyttö kuormittaa terveydenhuollon ja sosiaalitoimen henkilöstöä. Vaativasta työstä selvitäkseen henkilöstö tarvitsee riittävät mahdollisuudet lepoon työrupeamien välillä. Henkilöstön jaksamisesta pyritään huolehtimaan asettamalla poikkeusvaltuuksien käytölle tiukat rajat. Työaika-suojelua koskevien poikkeusvaltuuksien käytön edellytyksenä olisi, että se on välttämätöntä toiminnan turvaamiseksi. Lisäksi edellytyksenä olisi, että työnantaja järjestää työntekijöiden käyttöön lepoon ja virkistäytymiseen soveltuvia tauko- ja lepotiloja, sosiaalituloja ja ruokahuoltoa. Toimenpiteillä ei saisi vaarantaa työturvallisuutta eikä työntekijän terveyttä. Lisäksi työnantajan olisi pidettävä huolta työstä aiheutuvan kuormituksen tasaisesta jakautumisesta sekä työntekijän mahdollisuudesta palautua työn rasituksista. Siirretyt ja keskeytetyt vuosilomat on annettava henkilöstölle niin pian kuin tilanne sen sallii. Poikkeusvaltuuksilla ei siten voida lyhentää henkilöstön vuosilomien kokonaispituutta.

Poikkeusvaltuuksia käytettäisiin lähinnä yksittäisissä tilanteissa, joten kysymyksessä ei ole normaalityöntilanteeseen nähden jatkuva, poikkeava kuormitus. Lisäksi asetuksen käsittämät poikkeusvaltuudet eivät ole luonteeltaan sellaisia, joilla merkittävällä tavalla puututtaisiin työntekijöiden perusoikeuksiin.

Perustuslakivaliokunta (PeVM 17/2020 vp) on valmiuslain mukaisia asetuksia käsitellessään kiinnittänyt huomiota tarpeeseen arvioida vaihtoehtoja valmiuslakiin perustuville poikkeuksille. Edellä on jo selostettu työnantajan käytettävissä olevia vaihtoehtoja reagoida koronatilanteeseen. Ehdotetut poikkeusmahdollisuudet ovat viimesijaisia suhteessa työnantajan käytössä oleviin muihin keinoihin. Tästä syystä ehdotetulle sääntelylle ei ole varteenotettavia vaihtoehtoja.

4. Toimivaltuuksien käytön soveltamisedellytysten seuranta ja säännösten kumoaminen

Valtioneuvosto seuraa tarkkaan soveltamisasetuksen valtuuksien käytön edellytysten täyttymistä sekä soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia.

5. Soveltaminen Ahvenanmaalla

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 34 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat valmiutta poikkeusolojen varalta. Valmiuslaki ja sen nojalla annetut säädökset ovat siten voimassa myös Ahvenanmaalla, vaikka itsehallintolain tai maakuntalainsäädännön nojalla samoja tehtäviä eivät kaikilta osin hoida vastaavat viranomaiset kuin valtakunnassa eikä

maakunnan ao. lainsäädännön sisältö kaikilta osin vastaa valmiuslaissa ja käyttöönottoasetuksessa sekä sen jatkoasetuksissa mainittujen valtakunnan lakien sisältöä.

6. Valmistelu

Asetusehdotus on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä.

Asetusehdotus on tarkastettu oikeusministeriön laintarkastuksessa.

7. Voimaantulo

Asetusta on tarkoitus alkaa soveltaa 14.5.2020. Asetus on voimassa 30.6.2020 asti.