Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Lausunto
18.3.2020

Viite: M 5/2020 vp

Työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntijalausunto: Valtioneuvoston asetus väliaikaisista poikkeuksista sovellettaessa eräitä vuosilomalain, työaikalain ja työsopimuslain säännöksiä

Asetuksen suhde Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin

Asetuksen suhde eräisiin Kansainvälinen työjärjestö ILOn yleissopimuksiin

Asetuksen kannalta olennaisista voimassa olevista Kansainvälinen työjärjestö ILOn työaikaa koskevista yleissopimuksista Suomi on ratifioinut:

- viikkolevon sovelluttamisesta teollisuusyrityksissä koskevan yleissopimuksen nro 14 (1921);
- työajan lyhentämistä neljäänkymmeneen tuntiin viikossa koskevan yleissopimuksen nro 47 (1935)
- sairaanhoitohenkilöstön työtä sekä työ- ja elinoloja koskevan yleissopimuksen nro 147 (1977) sekä
- palkallista vuosilomaa koskevan yleissopimuksen nro 132 (1970).

Työntekijän sovellettavan irtisanomisajan pidentämisen osalta merkitystä on niin ikään annettava ILOn pakollista työtä koskevan yleissopimuksen nro 29 (1930) kannalta.

Yleissopimus nro 47 edellyttää rajoittamaan työajat kahdeksaan tuntiin päivässä ja 48 tuntiin viikossa. Vuoden 2018 työaikaa koskevassa yleisraportissa *ILOn 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, forje majour -tilanteeseen taikka kiireelliseen työhön laitoksilla ja tehtaissa* (plant or machinery).

Lisäksi yleissopimuksessa nro 14 edellytetään, että sen soveltamisalaan kuuluvissa yksityisissä tai julkisissa teollisuusyrityksissä henkilökunta saa kunakin seitsemän päivän ajanjaksona vähintään 24 tunnin yhdenjaksoisen lepoajan. *Sopimuksessa sallitaan kuitenkin jäsenvaltion tekevän poikkeuksia tähän, mukaan lukien lepoaikojen siirtämisen toistaiseksi tai lyhentämisen, ottaen huomioon kaikki*

asianmukaiset taloudelliset ja inhimilliset näkökohdat sekä neuvoteltuaan asianomaisten työnantajien ja työntekijöiden järjestöjen kanssa. Tällaiset neuvottelut eivät ole tarpeellisia voimassa olevaan lainsäädäntöön jo sisältyvien poikkeusten osalta.

Sairaanhoitajien työtä ja työ- ja elinolosuhteita koskevassa yleissopimuksessa 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 yli työn, epämukavien työaikojen ja vuorotyön säätely ja korvaus;
b) viikkolepo;
c) paikallinen vuosiloma;

ILOn palkallista vuosilomaa koskevan yleissopimuksen nro 132 3 artiklan 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 on nämä ajat määrättävä työehtosopimusneuvotteluilla tai muulla kansallisen käytännön mukaisella ja maan olosuhteiden kannalta sopivaksi katsottavalla tavalla.

ILOn sopimukset ja kansalaisten hengen ja terveyden suojelu

Kysymystä työntekijöiden irtisanomisaikojen tilapäisestä pidentämisestä voitaisiin normaalioloissa joutua pohtimaan myös ILOn sopimusten mukaisen pakkotyön kiellon näkökulmasta. ILOn sopimuksessa 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 ihmisoikeussopimusten sallimalla 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 ILOn tai muidenkaan ihmisoikeussopimusten kieltämä pakkotyö.*

ILOssa on jouduttu arvioimaan toistuvasti erityisesti lakko-oikeuden tai muun työtaisteluoikeuden suhdetta olennaisten palvelujen turvaamiseen. Muun muassa ILOn hallintoneuvoston yhdistymisvapauskomitea on tunnustanut jäsenvaltioiden oikeuden rajoittaa sekä julkisen että yksityissektorin lakko-oikeutta, jos lakko aiheuttaisi vakavaa vaaraan 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 ILOn sopimusten näkökulmasta sallittua huolimatta siitä, onko kyseisessä sopimuksessa nimenomaista force majeure -lauseketta.

Euroopan sosiaalinen peruskirja

Euroopan neuvoston uudistettuun Euroopan sosiaalisen peruskirjaan (1996, jäljempänä *Euroopan sosiaalinen peruskirja* tai *sosiaalinen peruskirja*) sisältyy työaikaa 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 sosiaalisen peruskirjaan sisältyy myös peruskirjassa taattujen oikeuksien rajoituksia koskeva G artikla. Artikla vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 ja 11 artiklan 2 kohdassa säädettyjä rajoitusedellytyksiä.[1] Artikla kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti:

[1] Digest of the Case Law of the European Commitee of Social Rights, s. 234, https://rm.coe.int/digest-2018-parts-i-ii-iii-iv-en/1680939f80

Tämän 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.

Tämän peruskirjan sallimia, sen sisältämien oikeuksien ja velvoitteiden rajoituksia ei saa soveltaa muihin kuin niihin tarkoituksiin, joita varten ne on säädetty.

Jäsenvaltioiden määräajoin tekemiä raportteja sosiaalisen peruskirjan soveltamisesta tutkivan Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean tulkintakäytännön mukaan rajoituksia koskeva G artikla soveltuu kaikkiin Euroopan sosiaalisen peruskirjan artikloihin 1-31, myös artiklaan 2.

Rajoitukset ovat kuitenkin sopusoinnussa Euroopan sosiaalisen peruskirjaan sisältyvien oikeuksien kanssa ainoastaan silloin, jos ne täyttävät G artiklassa todetut edellytykset. Rajoituksen tulee siten olla:

1) *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) *oltava 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.

Edelleen viranomaisten olisi tehtävä perusteellinen tasapainoanalyysi lainsäädännöllisten toimenpiteiden vaikutuksista, etenkin niiden vaikutuksista työmarkkinoiden haavoittuvimpiin ryhmiin, ja toteutettava aito kuuleminen niiden kanssa, joihin toimenpiteet erityisesti vaikuttavat.[2]

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

[2] Digest of the Case Law of the European Commitee of Social Rights, s. 234-235, https://rm.coe.int/digest-2018-parts-i-ii-iii-iv-en/1680939f80

työntekijän oikeudesta enimmäistyöajan rajoitukseen sekä päivittäisiin ja viikoittaisiin lepoaikoihin ja palkalliseen vuosilomaan. 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 määräytyy kansallisen lain tai käytännön mukaisesti.

Työaikadirektiivin soveltamisalaa koskeva rajoitus

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. 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 joutuu alttiiksi merkittäville riskeille ja se, ettei pelastus- ja ensiapuhenkilöstön ajankäyttöä niiden yhteydessä voida suunnitella.

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

Työaikadirektiivin 17 artiklaan perustuva poikkeusmahdollisuus

Työaikadirektiivin 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 §:n edellyttämiä olosuhteita voidaan pitää edellä mainitun säännöksen tarkoittamana epätavallisena ja ennalta

arvaamattomana olosuhteena, johon työnantaja ei voi vaikuttaa, tai poikkeuksellisesta tapahtumasta, joiden seurausta ei olisi voitu välttää huolimatta kaikista aiheellisista varotoimenpiteistä.

Työaikadirektiivin 17 artiklan 3 kohdan f-alakohta oikeuttaa poikkeamaan seuraavista työaikadirektiivin vaatimuksista:

- 3 artikla (päivittäinen lepoaika)
- 4 artikla (tauot)
- 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.

Kokoava arviointi suhteessa ehdotettuun sääntelyyn

Euroopan unionin sääntely, samoin kuin muut kansainväliset sitoumukset pyrkivät turvaamaan työntekijän oikeuden neljän viikon palkalliseen lomaan. Ehdotetut säännökset koskisivat pääosin lomanmääräytymisvuonna 1.4.2018-31.3.2019 kertyneiden lomien talvi-lomaosuuksia. Työntekijöillä on lähtökohtaisesti ollut mahdollisuus pitää kesälomaosuudet tavanomaisesti lomakaudella 2019. Lisäksi ehdotettu sääntely koskisi kevättä 2020, eikä se estäisi vuosilomien pitämistä poikkeustilanteen päätyttyä. Työntekijällä säilyy siten oikeus vähintään vuosittaiseen neljän viikon palkalliseen vuosilomaan.

Voimassa olevaan sääntelyyn ja työehtosopimusten määräyksiin kohdistuvat poikkeukset koskisivat siis vuosiloman pitämistä ja antamista tilapäisen poikkeusolosuhteiden aikana. Poikkeukset 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 työaikadirektiivin vaatimuksista voidaan poikkeuksellisissa olosuhteissa poiketa. Niin ikään Euroopan neuvoston sosiaalinen peruskirja sallii tietyin G artiklassa säädetyin edellytyksin rajoitusten tekemisen sosiaalisessa peruskirjassa taattuihin oikeuksiin.