Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Kirje

27.5.2020

VN/2983/2020
VN/2983/2020-TEM-17

Eduskunta
Perustuslakivaliokunta

Viite VNa väliaikaisista poikkeuksista sovellettaessa eräitä vuosilomalain, työaikalain ja työsopimuslain säännöksiä

TEM asiantuntijalausunto, PeV 28.5.2020, M 22/2020

Valtioneuvosto antoi 6.5.2020 asetuksen (308/2020) valmiuslain 86, 88, 93 ja 94 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta 30.6.2020 saakka. Eduskunta päätti 7.5.2020 perustuslakivaliokunnan ehdotuksen mukaisesti jättää asetuksen voimaan.

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä lausuntoa valmiuslain 93 ja 94 §:n nojalla annetun soveltamisasetuksen jatkamisesta. Ensimmäisen valmiuslain 93 ja 94 §:n nojalla annetun soveltamisasetuksen (128/2020) voimassaoloaika päättyi 13.4.2020 ja toisen asetuksen (190/2020) 13.5.2020. Valtioneuvosto antoi valmiuslain 93 ja 94 §:n nojalla 12.5.2020 asetuksen (362/2020) poikkeamisvaltuuksien rajoista ajalle 14.5.-30.6.2020.

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää kunnioittaen lausuntonaan seuraavaa:

Käsittelyssä oleva soveltamisasetus sallii terveydenhuollossa ja sosiaalitoimessa poikkettavan vuosiloman ilmoittamista koskevista säännöksistä sekä oikeuttaa työnantajan siirtämään jo myönnetyn vuosiloman tai keskeyttämään jo aloitetun vuosiloman. Sen sijaan työnantajan oikeudesta määrätä vuosiloman ajankohta vuosilomalaista poiketen ehdotetaan luovuttavaksi. Tämä johtuu siitä, että vuosilomalain mukaan työnantaja saa määrätä kesäloman 2.5 – 30.9 väliselle lomakaudelle, eikä poikkeamismahdollisuutta tästä ole tarpeen asetuksella antaa.

Asetuksen voimassa ollessa ylityötä voidaan teettää ilman työntekijän ylityösuostumusta ja lepoajoista voidaan poiketa. Myös työntekijän noudatettavaa irtisanomisaikaa voidaan asetuksen mukaan pidentää enintään neljään kuukauteen. Asetus mahdollistaa myös vuosilomalain 30 §:n ja työaikalain 34 §:n nojalla edellä tarkoitetuista asioista annetuista työ- ja virkaehtosopimusmääräyksistä poikkeamisen.

Käyttöönottoasetuksen mukaisesti valmiuslain 93 ja 94 §:n mukaisia poikkeusvaltuuksia jatketaan terveydenhuollossa ja sosiaalitoimessa, joissa käyttöönottoasetuksen perustelumuistiossa esitetyllä tavalla poikkeusvaltuuksien jatkamisen edelleen on katsottu olevan välttämätöntä.

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Työ- ja elinkeinoministeriö PL 32 00023 Valtioneuvosto	Aleksanterinkatu 4	0295 16001 +358 295 16001	09 1606 2160 +358 9 1606 2160	 www.tem.fi

Poikkeusvaltuudet olivat 13.5.2020 saakka käytössä myös pelastustoimessa, hätäkeskustoiminnassa sekä poliisitoimessa. Työ- ja elinkeinoministeriön saaman selvityksen mukaan poikkeusvaltuuksia ei juurikaan ollut käytetty mainituissa toiminnoissa, eikä poikkeusvaltuuksien käytölle katsottu jatkossakaan olevan tarvetta. Poikkeusvaltuuksien käytölle vaadittavan välttämättömyysedellytyksen ei katsottu enää täyttyvän ja siksi asetuksen soveltamisala rajoittuu 13.5.2020 jälkeen terveydenhuoltoon ja sosiaalitoimeen.

Poikkeusvaltuuksien käyttöä on käsillä olevassa asetuksessa rajoitettu suhteessa 13.5.2020 saakka voimassa olleeseen soveltamisasetukseen perustuslaissa säädetyn välttämättömyysedellytyksen täyttämiseksi.

Poikkeusvaltuuksien käyttö terveydenhuollossa ja sosiaalitoimessa

Asetuksen mukaan poikkeusvaltuuksia saadaan käyttää terveydenhuollossa ja sosiaalitoimessa. Asetuksessa tarkoitettua soveltamisalaa on tarkennettu asetuksen 1 §:n perusteluissa, joissa on viitattu sosiaali- ja terveysministeriön 6.4.2020 antaman ohjeeseen. Mainitut ohjeet ja muistio ovat myös tämän asetuksen liiteasiakirjoina. Sosiaali- ja terveysministeriön edustajat selvittävät soveltamisalaa tarkemmin omassa lausunnossaan.

Poikkeusvaltuuksia on käytetty sairaaloissa ja kunnan sosiaali- ja terveydenhuollossa. Tarkkaa tietoa siitä, kuinka monessa terveydenhuollon tai muissa asetuksen soveltamisen piiriin kuuluvissa yksiköissä ja kuinka laajaan työntekijäjoukkoon poikkeustoimia on toistaiseksi kohdistettu, ei kuitenkaan ole saatavissa.

Työ- ja elinkeinoministeriö on selvittänyt yliopistosairaaloille, sairaanhoitopiireille ja eräille kunnille lähetetyllä kyselyllä poikkeusvaltuuksien käyttöä ensin huhtikuun puolivälissä ja sen jälkeen vielä 11.5.2020. Selvitysten mukaan toimenpiteet ovat painottuneet pitkälti vuosilomista ilmoittamisissa käytettyihin laissa säädettyä lyhyempiin ilmoitusaikoihin, myönnettyjen vuosilomien siirtämisiin ja jo aloitetun vuosiloman keskeyttämisiin, jotta henkilöstöresurssit ja potilasturvallisuus on voitu turvata. Työaikalakiin liittyvistä valtuuksista käytössä on ollut erityisesti ylitöihin määrääminen ilman työntekijän antamaa ylityösuostumusta. Joissakin tilanteissa vuorokausilepoa on lisäksi jouduttu lyhentämään. Vain harvoissa tilanteissa on käytetty irtisanomisajan pidentämistä.

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 tehohoitotoiminnan päälle, ja henkilökunta ei ole kovin helposti siirrettävissä näihin tehtäviin.

Myös sosiaali- ja terveysministeriön teettämistä selvityksistä ilmenee, että vastaavaa toimivaltuuksien käyttöä on tapahtunut sosiaalitoimen puolella, josta enemmän sosiaali- ja terveysministeriön lausunnossa.

Vaikka poikkeusvaltuuksien käyttö ei toistaiseksi ole ollut runsasta, niiden käyttö kuitenkin osoittaa, että tietyissä ennakoimattomissa tilanteissa poikkeusvaltuuksien käytöllä on kyetty turvaamaan terveydenhuollon ja sosiaalitoimen toimintakyky myös tilanteissa, joissa oma henkilökunta sairastuu tai joutuu karanteeniin tai potilasmäärä kasvaa ryppäänomaisesti äkillisesti ja jyrkästi.

Poikkeusvaltuuksilla turvataan työvoiman riittävyyttä kriittisissä hoito- ja hoivatilanteissa. Jos henkilöstövajausta ei kyetä täyttämään normaaliajan lainsäädäntöä soveltamalla, olemassa olevien resurssien uudelleen kohdentamisilla taikka 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 jatkamisen välttämättömyys

Asetuksessa säädettyjen poikkeusvaltuuksien perusteena ovat koronaviruspandemiasta johtuvat poikkeusolot. Koronavirusepidemian vaihetta ja sen lääketieteellistä tilannekuvaa on kuvattu laajasti käyttöönottoasetuksen (308/2020) perustelumuistion jaksossa 1.2. Tämä tilannekuva on myös nyt käsiteltävänä olevan soveltamisasetuksen perustana.

Epidemian kehittymistä seurataan tarkasti päivittäin. Vaikka epidemia näyttää tasaantuneen, edelleen arvioidaan olevan olemassa uhka epidemian uudelleen kiihtymisestä sellaiselle tasolle, että se aiheuttaa terveydenhuollon ylikuormittumisen. Poikkeusoloihin liittyvien rajoitusten purkaminen voi aiheuttaa epidemian uudelleen kiihtymisen. Jotta laajoja, eri väestöryhmiin kohdistuvia rajoituksia voidaan hallitusti ja turvallisesti purkaa, tulee samalla olla käytettävissä tehokkaat, nopeat ja valtakunnalliset keinot mahdollisesti aiempaa suuremman koronavirustautiin sairastuneen potilasmäärän hoitamiseksi.

Koronavirustaudin leviäminen rypäsmäisesti voi lisäksi aiheuttaa ennakoimattomia ja mahdollisesti paikallisesti laajojakin henkilöstön sairaus- ja karanteenipoissaoloja Tämä riski on korkea, ja välitön uhka voi ilmetä nopeastikin. Jos terveydenhuollon kapasiteetti ylikuormittuu, osalle väestöä aiheutuu koronavirustartunnasta sellaista hengen ja terveyden vaaraa, joka ilman ylikuormittumista olisi vältettävissä.

Huomattavaa on, että valmiuslain käyttöönottoon liittyvillä toimivaltuuksilla pyritään terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn turvaamiseen, eikä niinkään epidemian leviämisen estämiseen. 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 terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä (perustuslain 19 §:n 3 momentti) ja joka oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia (PeVM 2/2020 vp, PeVM 3/2020 vp, PeVM 7/2020 vp, PeVM 17/2020 vp)

Perustuslakivaliokunta on mietinnössään PeVM 9/2020 vp ja PeVM 17/2020 vp todennut, ettei valmiuslain toimivaltuuksia tule ottaa käyttöön kevein perustein tai ikään kuin varmuuden vuoksi. Toisaalta 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 käsittelyssä olevan asetuksen piiriin kuuluvien toimenpiteiden käyttömahdollisuutta tilanteissa, joissa henkilöstön äkillistä vajausta koskevat kysymykset joudutaan ratkaisemaan erittäin nopealla aikataululla (jopa tuntien sisällä).

Ottaen huomioon valmiuslain käyttöönotolle pandemiatilanteessa osoitettavat erittäin painavat tavoitteet turvata terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyky ja sitä

kautta torjua ihmisten henkeen ja terveyteen kohdistuvia vakavia uhkatekijöitä perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt toimivaltuuksia sinänsä oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisina (PeVM 2/2020 vp, s. 5, PeVM 3/2020 vp, s. 3, PeVM 7/2020 vp, s. 5).

Toimivaltuuksien käytön edellytykset

Asetuksella säädettyjä poikkeusvaltuuksia vuosilomasta ilmoittamisesta, sen siirtämistä sekä keskeyttämistä, ylityön teettämisestä ilman työntekijän antamaa suostumusta ja lepoajoista poikkeamisista sekä työntekijän noudatettavana olevan irtisanomisajan pidentämisestä saadaan ottaa käyttöön ainoastaan asetuksessa säädettyjen tiukkojen reunaehtojen vallitessa.

Asetuksen 1 §:n 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi asetuksen mukaisten poikkeusvaltuuksien käytön edellytyksistä kussakin soveltamistilanteessa. Momentissa asetettu *välttämättömyyden* ja *oikeasuhtaisuuden vaatimus* koskisi kaikkien asetuksen mukaisten toimivaltuuksien käyttöä. Edellytyksenä on, että voimassa olevassa laissa ja työehtosopimuksissa olevien joustomahdollisuuksien käyttö ei enää riitä ja siksi valtuuksien käyttö on välttämätöntä toiminnan turvaamiseksi. 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 säädetyn kanssa.

Soveltamisasetuksen antamista mahdollisuuksista huolimatta työn järjestämistä koskevilla keinoilla työnantajan on huolehdittava, että poikkeukset voimassa olevaan lainsäädäntöön nähden jäävät mahdollisimman vähäisiksi. Toimivaltuuksien käytössä on otettava huomioon työ- ja virkasuhdelainsäädännössä sovellettavat syrjinnänkiellot sekä työnantajalle säädetyt tasapuolisen kohtelun velvoitteet. Lisäksi poikkeusolosuhteissa työskentelevien työntekijöiden suojelemiseksi edellytyksenä on, että työnantaja järjestää työntekijöiden käyttöön lepoon ja virkistäytymiseen soveltuvia tauko- ja lepotiloja, sosiaalitiloja ja ruokahuoltoa. Toimenpiteillä ei saa vaarantaa työturvallisuutta eikä työntekijän terveyttä. Työntekijöiden kuormituksen tasaisesta jakautumisesta ja palautumisesta työn rasituksista on huolehdittava.

Kuten edellä todettiin, poikkeusmahdollisuuksien käyttö on rajattava koskemaan tilanteita, joissa työaikalain ja vuosilomalain sisältämillä toimimismahdollisuuksilla ei selvitä. Tässä arvioinnissa on kuitenkin 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.

Käsittelyssä olevan soveltamisasetuksen mukaiset toimenpiteet täyttävät oikeasuhtaisuuden, hyväksyttävyyden ja välttämättömyyden vaatimukset. Perusoikeuden rajoitukset ovat väliaikaisesti voimassa, rajoitukset koskevat rajattua alaa eli terveydenhuoltoa ja sosiaalitointa valmiuslaissa tarkoitettujen poikkeusolojen vallitessa. Lisäksi rajoitukset ovat välttämättömiä yksilöiden perusoikeuksien turvaamiseksi sekä julkiselle vallalle asetettujen velvoitteiden täyttämiseksi. Poikkeusten käytölle asetetaan asetuksessa lisäksi selkeät edellytykset.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnossa 6/2020 vp. esitetyt huomiot

Saamansa selvityksen perusteella työelämä- ja tasa-arvovaliokunta katsoo, että poikkeusvaltuuksia on käytetty perusteettomasti ja edellyttää siihen puuttumista. Valiokunta korostaa ohjeistuksen ja tiedotuksen tärkeyttä, ja katsoo, että poikkeusten käyttämisestä tulee laatia työnantajille riittävä ja selkeä ohjeistus, jossa korostetaan

poikkeuksien käytön välttämättömyyttä ja viimesijaisuutta riittävän henkilöstömäärän turvaamisessa ja jossa annetaan työpaikoille selkeät ohjeet työajan pituuteen, ajoittumiseen ja palautumiseen liittyvistä terveyttä ja turvallisuutta tukevista rajaarvoista. Valiokunnan lausunnossa korostetaan myös työpaikan työsuojeluorganisaation, luottamushenkilöiden ja henkilöstön informoinnin tärkeyttä poikkeusvaltuuksia käytettäessä.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta viittaa perustuslakivaliokunnan jatkamisasetuksesta (308/2020) antamaan mietintöön (PeVM 17/2020 vp), jossa katsotaan, että erityisesti epidemiatilanteen pitkittyessä tulee ryhtyä normaaliolojen lainsäädännön mahdollisesti tarvittaviin muutoksiin. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää tärkeänä, että valtioneuvosto selvittää mahdollisuudet turvata sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön riittävyys normaaliolojen lainsäädännöllä. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnossa esille nostetuista kysymyksistä henkilöstön kuulemisesta ja informoimisesta sekä valvontaan liittyvistä kysymyksistä on luontevampaa säätää normaalilainsäädännössä, ja tällainen selvitystyö on käynnissä. Työ- ja elinkeinoministeriö on laatimassa lisäohjeistusta koronaviruksen aiheuttamista vaikutuksista työelämään. Sosiaali- ja terveysministeriö ohjeistaa työsuojeluviranomaisia poikkeusvaltuuksien käytöstä.

Hallitusneuvos Tarja Kröger