

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Muu asia: Valtioneuvoston asetus väliaikaisista poikkeuksista sovellettaessa eräitä vuosilomalain, työaikalain ja työsopimuslain säännöksiä

Perustuslakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Muu asia: Valtioneuvoston asetus väliaikaisista poikkeuksista sovellettaessa eräitä vuosilomalain, työaikalain ja työsopimuslain säännöksiä (M 22/2020 vp): Asia on saapunut työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava perustuslakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Tarja Kröger, työ- ja elinkeinoministeriö (etäkuuleminen)

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- sosiaali- ja terveysministeriö
- Etelä-Suomen aluehallintovirasto, työsuojelun vastuualue
- Työterveyslaitos
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- STTK ry
- Akava ry
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Suomen Yrittäjät ry
- KT Kuntatyönantajat
- Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- Tehy ry
- Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry
- Suomen Lääkäriliitto ry

Valiokunnan lausunto TyVL 6/2020 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Valtioneuvosto totesi 16.3.2020 yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa Suomen olevan poikkeusoloissa koronavirustilanteen vuoksi. Tämän perusteella valtioneuvosto antoi valmiuslain (1552/2011) nojalla valmiuslaissa säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönottoasetuksen (125/2020) 17.3.2020 ja myöhemmin uudet asetukset (174/2020 ja 308/2020) käyttöönoton jatkamisesta. Asetuksilla oikeutetaan poikkeamaan soveltamisasetuksessa säädetyllä tavalla eräistä vuosilomalain (162/2005), työaikalain (872/2019) ja työsopimuslain (55/2001) säännöksistä.

Ensimmäisen 13.4.2020 saakka voimassa olleen soveltamisasetuksen valtioneuvosto antoi 17.3.2020. Myöhemmin asetusten voimassaoloa jatkettiin. Nyt käsitellyssä olevan soveltamisasetuksen (362/2020, jäljempänä uusi soveltamisasetus) valtioneuvosto antoi 12.5.2020, ja se on voimassa 30.6.2020 saakka.

Käsitellyssä oleva uusi soveltamisasetus sallii terveydenhuollossa ja sosiaalitoimessa poikettavan vuosiloman ilmoittamista koskevista säännöksistä sekä oikeuttaa työnantajan siirtämään jo myönnetyn vuosiloman tai keskeyttämään jo aloitetun vuosiloman. Työnantajan oikeudesta määrätä vuosiloman ajankohta vuosilomalaista poiketen ehdotetaan uudessa soveltamisasetuksessa 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 ylitysoustumusta 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.

Uuden soveltamisasetuksen mukaan poikkeuksia saadaan soveltaa terveydenhuollossa ja sosiaalitoimessa koko valtakunnan alueella. Aiempien asetusten mukaan poikkeuksia saatiin soveltaa myös pelastustoimessa, hätäkeskustoiminnassa ja poliisitoimessa, mutta näiltä osin välttämätöntä tarvetta poikkeusvaltuuksiin ei enää katsota olevan.

Valiokunta tähdentää, että poikkeusvaltuudet voidaan uuden soveltamisasetuksen nojalla ottaa käyttöön vain tiukkojen reunaehtojen vallitessa. Perustuslakivaliokunta on mietinnössään korostanut, että perustuslain 23 §:ssä perusoikeuksien poikkeuksille asetetaan välttämättömyysedellytys (PeVM 5/2020 vp). Lisäksi valmiuslain 4 §:n mukaan lain toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään. Valmiuslain 93 §:ssä ja soveltamisasetuksen 2 ja 3 §:ssä toimenpiteitä on rajattu työturvallisuuden ja työntekijän terveyden suojelemiseksi. Irtisanomisajan pidentämistä koskevan säännöksen soveltamisen edellytyksenä on irtisanomisajan pidentämisen välttämättömyys väestön terveydenhuollon, vähimmäistoimeentulon tai turvallisuuden vuoksi.

Valiokunnan lausunto TyVL 6/2020 vp

Poikkeusvaltuuksien käyttäminen

Poikkeusvaltuuksia on työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan käytetty sairaaloissa ja kunnan sosiaali- ja terveydenhuollossa. Tarkkaa tietoa siitä, kuinka monessa terveydenhuollon tai muussa asetuksen soveltamisen piiriin kuuluvassa yksikössä ja kuinka laajaan työntekijäjoukkoon poikkeustoimia on toistaiseksi kohdistettu, ei kuitenkaan ole saatavissa.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan saamien selvitysten mukaan poikkeussäännösten käyttämisessä ei kaikilta osin ole noudatettu edellä kuvattuja käytön edellytyksiä. Valmiuslain mahdollistamia poikkeuksia on käytetty joissakin sellaisissa terveydenhoidon yksiköissä, jotka eivät liity koronaepidemian hoitoon. Palvelussuhteen ehtoja on myös sivuutettu laajemmin kuin mitä asetus sallii ja irtisanomisaikoja on pidennetty ilman selkeää liitântää koronaepidemiaan ja pidentymisen välttämättömyyttä osoittamatta. Myös vuosilomia on siirretty ja peruttu vastoin asetuksen välttämättömyysedellytystä.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää tietoja poikkeusvaltuuksien väärinkäytöstä huolestuttavina. Valiokunta tähdentää, että työntekijän vuosilomiin ja työaikoihin saa puuttua vain tilanteissa, joissa se on ehdottoman välttämätöntä lain tarkoituksen saavuttamiseksi, ja käytön tulee olla viimesijainen keino turvata riittävä henkilöstö. Valiokunta korostaa, että poikkeusvaltuuksia ei ole sallittua käyttää esimerkiksi tavanomaisista sairauspoissaoloista tai matalasta henkilöstömitoituksesta johtuvan henkilöstövajeen paikkaamiseen. Riittävä henkilöstömäärä tulee poikkeusoloissakin pyrkiä järjestämään mm. sijaisten palkkaamisella ja henkilöstön siirroilla toimipaikasta toiseen.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää tärkeänä, että poikkeusvaltuuksien perusteettomaan käyttöön puututaan ripeästi. Valiokunta korostaa ohjeistuksen ja tiedotuksen tärkeyttä. Asetusten mahdollistamien poikkeusten käyttämisestä tulee laatia työnantajille riittävä ja selkeä ohjeistus, jossa korostetaan poikkeuksien käytön välttämättömyyttä ja viimesijaisuutta riittävän henkilöstömäärän turvaamisessa.

Poikkeusaikoina työpaikan työsuojeluorganisaation, luottamushenkilöiden ja henkilöstön informointi on erityisen tärkeää. Valiokunta tähdentää myös poikkeussäännösten käytön ja soveltamisen valvontaa väärinkäytösten ehkäisemisessä. Työsuojeluviranomaiselle on annettava selkeä ohjeistus työpaikkojen valvontaan.

Työsuojelu ja työturvallisuus

Poikkeussäännösten käyttö on työ- ja elinkeinoministeriön arvion perusteella ollut toistaiseksi vähäistä. Epidemiatilanne saattaa kuitenkin muuttua hyvinkin nopeasti, jolloin asetuksen salliman työmäärän lisääntyessä myös työntekijöiden kuormittuminen kasvaa.

Asetuksessa edellytetään, että työnantaja järjestää työntekijöiden käyttöön lepoon ja virkistäytymiseen sopivia tauko- ja lepoiloja, sosiaalityö- ja ruokahuoltoa. Lisäksi työnantajan on pidettävä huolta työstä aiheutuvan kuormituksen tasaisesta jakautumisesta sekä työntekijän mahdollisuudesta palautua työn rasituksesta. Valiokunta pitää sääntelyä tärkeänä. Mainitut toimet työntekijän terveyden ja työterveellisyyden turvaamiseksi eivät kuitenkaan valiokunnan käsityksen mu-

Valiokunnan lausunto TyVL 6/2020 vp

kaan ole riittäviä, vaan lisäksi tarvitaan selkeitä käytännön ohjeita terveyden turvaamisen kannalta riittävän levon ja taukojen määrästä.

Valiokunta pitää tärkeänä, että poikkeusoloja varten työpaikoille annetaan selkeät ohjeet työajan pituuteen, ajoittumiseen ja palautumiseen liittyvistä terveyttä ja turvallisuutta tukevista raja-arvoista, joiden perusteella työnantaja voi huolehtia siitä, että työaika ei vaaranna työturvallisuutta ja terveyttä ja että työntekijällä on mahdollisuus palautua työn rasituksista.

Poikkeusolojen tilapäisyys

Käyttöönottoasetuksesta (308/2020, M 20/2020 vp) antamassaan mietinnössä (PeVM 17/2020 vp) perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että valmiuslain säännösten soveltaminen edellyttää poikkeusolojen jatkumista, ja pitää välttämättömänä, että mahdollisten tulevien jatkamisasetusten antamisen yhteydessä arvioidaan merkittävästi nyt esitettyä yksilöidymmin poikkeusolojen olemassaolon perusteita. Perustuslakivaliokunta toteaa myös, että perustuslain 23 §:n mukaisesti perusoikeuspoikkeuksiin liittyy vaatimus poikkeuksien tilapäisyydestä.

Käsittelyssä olevan soveltamisasetuksen muistiossa pidetään mahdollisena, että epidemian kasvun tasaantumisen ja koronatauti-tilanteen vakiintumisesta sekä tartuntalukujen laskusta huolimatta epidemia saattaa uudelleen kiihtyä loppukevään ja alkukesän aikana ja johtaa terveydenhuollon tai sosiaalitoimen ylikuormittumiseen. Soveltamisasetuksen voimassaoloa pidetään siksi edelleen tarpeellisena jatkaa sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön riittävyuden turvaamiseksi tällaisessa äkillisessä tilanteessa. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää soveltamisasetuksen jatkamista vallitsevissa oloissa perusteltuna. Valiokunta kuitenkin korostaa, että tilapäisyysperustetta tulee arvioida tarkoin, mikäli asetusta esitetään jatkettavaksi 1.7.2020.

Perustuslakivaliokunta on valmiuslakiin liittyvässä arvioinnissa korostanut normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien toimivaltuuksien ensisijaisuutta (ks. esim. PeVM 9/2020 vp). Valiokunta toteaa jatkamisasetuksesta (308/2020) antamassaan mietinnössä (PeVM 17/2020 vp), 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.

Rajoitusten ansiosta koronartunnat ovat pysyneet vähäisinä eikä terveydenhuolto ole päässyt ylikuormittumaan joitakin paikallisia tilanteita lukuun ottamatta. Tilanteen tasaannuttua terveydenhuollon kriisin alussa alas ajettuja toimintoja on alettu suunnata kriisin aikana syntyneen hoivavajeen ja hoitajajonojen purkamiseen. Myös työntekijöitä on siirretty takaisin omiin työtehtäviinsä ja koronaa varten perustettuja osastoja purettu. Valiokunta muistuttaa, että poikkeusoloihin tarkoitettujen valtuuksien suomia keinoja lisätä henkilöstöresursseja ei ole sallittua käyttää henkilöstövajeen paikkaamiseen kriisin aikana syntyneen hoivavajeen ja jonojen purkamiseksi.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää,

että perustuslakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto TyVL 6/2020 vp

Helsingissä 20.5.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Anna Kontula vas
varapuheenjohtaja Katja Taimela sd
jäsen Kim Berg sd
jäsen Tuomas Kettunen kesk
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Niina Malm sd
jäsen Hanna-Leena Mattila kesk
jäsen Anders Norrback r
jäsen Ilmari Nurminen sd
jäsen Arto Satonen kok
jäsen Ruut Sjöblom kok
jäsen Riikka Slunga-Poutsalo ps
varajäsen Matias Marttinen kok
varajäsen Sebastian Tynkkynen ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjaana Kinnunen