

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ

MUISTIO

3.4.2020

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

1. Tausta

Kiinassa käynnistyi vuoden 2020 alussa uuden koronaviruksen aiheuttama COVID-19 -tartuntatauti-epidemia. Tauti levisi nopeasti Kiinan ulkopuolelle. Huhtikuun alussa tapauksia oli todettu yhteensä yli miljoona maailmanlaajuisesti. Yhteensä 202 maata on raportoinut tartunnoista. Maailman terveysjärjestö WHO julisti koronavirusepidemian pandemiaksi 11.3.2020. Tauti levisi myös Suomeen siten, että todennettujen tautitapausten määrä kasvoi maaliskuun alussa kiihtyvällä vauhdilla. Tautiin arvioidaan sairastuvan merkittävä osa Suomessa asuvista ihmisistä.

Hallitus totesi 16.3.2020 yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa Suomen olevan poikkeusoloissa koronavirustilanteen vuoksi. Tästä syystä hallitus antoi valmiuslain (1552/2011) nojalla käyttöönottoasetuksen 17.3.2020. Asetus 125/2020 on 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. Eduskunta on jättänyt viimeksi mainitun asetuksen voimaan 2.4.2020 tekemällään päätöksellä. Molemmilla asetuksilla oikeutetaan poikkeamaan soveltamisasetuksessa säädettyllä tavalla eräistä vuosilomalain (162/2005), työaikalain (872/2019) ja työsopimuslain (55/2001) säännöksistä. Poikkeamismahdollisuudet koskevat yhteiskunnan kriittisiä toimintoja, kuten terveydenhuoltoa ja sosiaalitoimea, pelastustoimea, hätäkeskustoimintaa ja poliisitoimea.

Virusepidemia voi johtaa henkilöstöpulaan yhteiskunnan kriittisissä toiminnoissa kahta kautta. Ensinnäkin yhteiskunnan kriittisissä 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.

Käyttöönottoasetuksella ja sitä seuranneella jatkamisasetuksella säädetään, miltä osin valmiuslain toimivaltuudet ja poikkeamismahdollisuudet otetaan käyttöön. Jatkamisasetuksen 4 §:n mukaan voidaan poiketa valmiuslain 93 §:n 2 ja 3 momentissa säädetyn edellytyksin työaikalain lepoaikoja ja ylityötä koskevista säännöksistä sekä vuosilomalain vuosiloman antamista koskevista säännöksistä. Asetuksen 5 §:n mukaan voidaan pidentää valmiuslain 94 §:n 3 ja 4 momentissa säädettyllä tavalla työntekijän, virkamiehen ja kunnallisen viranhaltijan irtisanomisaikaa.

Poikkeuksia voidaan soveltaa terveydenhuollossa ja sosiaalitoimessa, pelastustoimessa, hätäkeskustoiminnassa ja poliisitoimessa koko valtakunnan alueella. Irtisanomisaikaa ei voida kuitenkaan pidentää poliisitoimessa. Valmiuslain 93 ja 94 §:ssä edellytetään soveltamisasetuksen antamista poikkeamisen tarkemmista rajoista.

Ehdotettu asetusta olisi valmiuslain 93 ja 94 §:ään perustuva soveltamisasetus. Asetuksella pyritään osaltaan varmistamaan työnantajan riittävä henkilöstömäärä virusepidemian aikana. Työnantaja voisi keskeyttää tarvittaessa työntekijän loman tai siirtää sen antamisen ajankohtaa, poiketa velvollisuu-

desta hankkia työntekijältä suostumus ylityön tekemiseen sekä poiketa lepoaikasäännöksistä ja pidentää työntekijän noudatettavaksi säädettyä irtisanomisaikaa, jos työnantaja uhkaa virusepidemiasta johtuva työvoimapula.

Ensimmäisen valmiuslain 93 ja 94 §:n nojalla annetun soveltamisasetuksen 128/2020 voimassaoloaika on päättymässä 13.4.2020. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL on 29.3.2020 arvioinut, että epidemia leviää nopeasti ja tapausmäärä ei saavuta huippuaan nykyisten asetusten voimassaoloaikana. Valmiuslain toimivaltuuksien ja poikkeusmahdollisuuksien käytölle on siten edelleen olemassa painavat perusteet. Epidemian kehityskulusta johtuen ehdotetun sääntelyn tarve on merkittävästi kasvamassa kevään kuluessa.

Ehdotettu soveltamisasetus vastaa sisällöltään aiempaa soveltamisasetusta 128/2020 lukuun ottamatta vähäistä 3 §:n 2 momenttiin tehtävää täsmennystä tauko- ja lepotilojen järjestämisen osalta. Ehdotetun uuden sanamuodon mukaan työnantajan olisi järjestettävä työntekijöiden käyttöön lepoon ja virkistytymiseen soveltuvia tauko- ja lepotiloja. Tauko- ja lepotilojen järjestämistä työpaikalle ei edellytetäisi, vaan olennaista on, että ne ovat työntekijöiden käytössä esimerkiksi kiinteän työpaikan ulkopuolella työskennellessä.

2. Ehdotetun asetuksen sisältö

Asetuksella sallittaisiin poikkeaminen vuosilomalain vuosilomasta ilmoittamista, vuosiloman antamisajankohtaa, sen siirtämistä sekä keskeyttämistä koskevien säännösten soveltamisesta. Samoin asetukset sallisi poikettavan työaikalain ylityösuostumusta, enimmäistyöaikaa ja lepoaikoja koskevista säännöksistä. Asetuksen 4 §:ssä säädetäisiin työntekijän noudatettavaksi säädetyn irtisanomisajan pidentämisestä. Asetuksella rajoitettaisiin niin ikään vuosilomalain 30 §:n ja työaikalain 34 §:n nojalla mainituista asioista annettujen työehtosopimusmääräysten soveltamista. Tämä perustuu valmiuslain 92 §:n perusteluihin, joiden mukaan siltä osin kuin työ- ja virkaehtosopimusten määräykset perustuvat vuosilomalain 30 §:ään ja työaikalain 34 §:ään, työ- ja virkaehtosopimusmääräyksen kelpuus tulee laista.

Asetuksen 1 §:n 1 momentin mukaan asetusta sovellettaisiin valmiuslain 93 §:n mukaisesti terveydenhuollossa ja sosiaalitoimessa, pelastustoimessa, hätäkeskustoiminnassa ja poliisitoimessa työskentelevään henkilöstöön. Irtisanomisajan pidentämistä ei asetuksen 4 §:n mukaan kuitenkaan sovellettaisi poliisitoimessa.

Pykälän 2 momentin mukaan mitä tässä asetuksessa säädetään työntekijästä, sovelletaan myös virkamieheen ja viranhaltijaan ja 3 momentin mukaan vastaavasti, mitä tässä asetuksessa säädetään työehtosopimuksesta, sovelletaan myös virkaehtosopimukseen.

Asetuksen 2 § koskisi työnantajan oikeutta poiketa vuosilomalain vuosiloman ilmoittamista ja antamisen ajankohtaa 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 pikaisella aikataululla. Kysymys on siis työnantajan määräämisestä lomista.

Asetuksen 2 §:n mukaan työnantaja saisi määrätä vuosiloman ajankohdan noudattamatta vuosilomalain 20 §:ssä säädettyjä vuosiloman antamisen aikarajoja. Sama koskisi työkyvyttömyyden vuoksi siirrettyä vuosiloman osaa.

Vuosilomalain mukaan työnantajan työntekijälle ilmoittaman loman ajankohta sitoo työnantajaa. Loman ajankohtaa voidaan sen jälkeen siirtää sopimalla. Jotta jo myönnetty vuosilomat eivät aiheuttaisi ylitsepääsemättömiä ongelmia työn järjestelyissä, pykälän 3 kohdassa ehdotetaan, että työnantajalla olisi oikeus siirtää jo ilmoittamansa ja vahvistamansa vuosiloman ajankohtaa ja siten määrätä se pidettäväksi myöhemmänä ajankohtana. Tilanteen niin vaatiessa työnantajalla olisi myös oikeus keskeyttää työntekijän jo alkanut vuosiloma.

Asetus koskisi kaikkea vuosilomalaissa tarkoitettua vuosilomaa eli 24 arkipäivän pituista kesälomaa ja kuuden arkipäivän pituista talvilomaa samoin kuin säästövapaata, josta säädetään vuosilomalain 27 §:ssä. Lisäksi asetusta sovellettaisiin myös laissa säädettyä pidempään, työehtosopimukseen perustuvaan vuosilomaan. Sen sijaan yksinomaan työehtosopimukseen perustuvaa vapaata, kuten lomarahavaihtovapaata, asetusta ei koskisi.

Asetuksen 2 §:n 2 momentin mukaan asetuksen soveltamisen edellytyksenä olisi, että toimenpiteet olisivat tarpeen koronavirusepidemiasta johtuvien poikkeuksellisten työn järjestelyiden vuoksi. Poikkeuksellisilla toimilla ei saa vaarantaa henkilöstön työturvallisuutta eikä työntekijän terveyttä. Siirretyt lomamat olisi annettava henkilöstölle heti, kun tilanne sen sallii.

Asetuksen 3 §:n mukaan työnantaja voisi työaikalain tai sen 34 §:ään perustuvan työehtosopimuksen estämättä teettää työntekijällä ylityötä ilman työntekijän suostumusta. Ylityösuostumuksesta säädetään työaikalain 17 §:ssä. Asetus sallisi niin ikään poikettavan työaikalain enimmäistyöaikaa koskevasta 18 §:n säännöksestä, jonka mukaan työaika saisi ylityöt mukaan luettuna olla keskimäärin enintään 48 tuntia viikossa neljän kuukauden tasoittumisjakson aikana. Tästä säännöksestä poikkeaminen voisi tulla kysymykseen lähinnä silloin, kun kuluvan tasoittumisjakson aikana on jo tehty työtä lähes sen verran kuin työaikalain 18 § sallii.

Kolmanneksi asetusta sallisi poikettavan työaikalain vuorokausilepoa ja viikkolepoa koskevista säännöksistä. Vuorokausilepoa koskevat säännökset ovat työaikalain 25 §:ssä ja viikkolepoa koskevat säännökset 27 §:ssä. Mainitut pykälät antavat jo itsessään joustoja, jotka ovat käytettävissä. Tämän lisäksi asetuksen 4 § antaa lisää mahdollisuuksia poikkeuksellisille työn järjestelyille.

Mainittujen työaikalain poikkeusten käyttämisen edellytyksenä on, että niiden käyttö on välttämätöntä toiminnan turvaamiseksi. Lisäksi edellytyksenä on, että työnantaja järjestää työntekijöiden käyttöön lepoon ja virkistäytymiseen soveltuvia tauko- ja lepotiloja, sosiaalityötiloja ja ruokahuoltoa. Pykälän 3 momentin mukaan soveltamisen edellytyksenä on, että toimenpiteet ovat tarpeen koronavirusepidemian vuoksi ja että niillä ei vaaranneta työturvallisuutta eikä työntekijän terveyttä. Lisäksi työnantajan on pidettävä huolta työstä aiheutuvan kuormituksen tasaisesta jakautumisesta sekä työntekijän mahdollisuudesta palautua työn rasituksista.

Asetuksen 4 §:n mukaan työntekijän irtisanoutuessa työnantaja voisi pidentää noudatettavaa irtisanomisaikaa työehtosopimuslain 6 luvun 3 §:n ja työehtosopimusmääräyksen estämättä neljään kuukauteen. Työsopimuslain mukaiset irtisanomisajat ovat 14 päivää ja yksi kuukausi.

Pykälän 1 momentin soveltamisen edellytyksenä on, että irtisanomisajan pidentäminen on välttämättömää väestön terveydenhuollon, vähimmäistoimeentulon tai turvallisuuden vuoksi. Poikkeusta ei sovelleta poliisitoimessa työskentelevään henkilöstöön.

Ottaen huomioon perustuslain 23 § sekä valmiuslain 4 ja 5 § työnantajan olisi soveltamisasetuksen antamista mahdollisuuksista huolimatta pyrittävä työn järjestämistä koskevilla keinoilla huolehtimaan, että poikkeukset voimassa olevaan lainsäädäntöön nähden jäävät mahdollisimman vähäisiksi. Poikkeusmahdollisuuksien käyttö olisi siten rajattava koskemaan tilanteita, joissa työaikalain ja vuosilomalain sisältämällä 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.

3. Ehdotetun sääntelyn suhde perustuslakiin ja Suomen kansainvälisiin sitoumuksiin

3.1 Suhde perustuslakiin

Ehdotettu asetus vastaa vähäistä täsmennystä lukuun ottamatta valtioneuvoston antamaa aiempaa asetusta 128/2020, jonka perustuslainmukaisuus on jo kertaalleen arvioitu perustuslakivaliokunnan toimesta (PeVM 5/2020 vp). Edellisen soveltamisasetuksen jälkeen virusepidemia on muuttunut aiempaa vakavammaksi ja soveltamisasetuksen antamiselle on aiempaa painavampia perusteita. Siten ehdotetun asetuksen antamiselle ei katsota olevan perustuslaista johtuvia oikeudellisia esteitä.

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 4 ja 5 §:ssä säädettyä. Asetukseen sisältyvät säännökset luovat reunaehdot valmiuslain 93 §:ssä säädettävälle palvelussuhteen ehdoista poikkeamiselle sekä 94 §:ssä säädettävälle 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 työ sopimuslain 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 terveyspalvelut (perustuslaki 7 ja 19 §)

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 terveyspalvelut. Soveltamisasetuksella pyritään varmistamaan työnantajan riittävä henkilöstömäärä virusepidemian aikana.

Oikeasuhtaisuus, hyväksyttävyyys ja välttämättömyys

Soveltamisasetuksen perusoikeuden rajoitukset olisivat perustuslain 23 §:ssä edellytetyllä tavoin tilapäisiä, koska kysymyksessä olisi väliaikaisesti voimassa oleva asetus. Rajoitukset koskisivat vain terveydenhuollon, sosiaalitoimen, pelastustoimen, hätäkeskustoiminnan ja poliisitoimen henkilöstöä valmiuslaissa tarkoitettujen poikkeusolojen vallitessa. Ehdotetut rajoitukset ovat välttämättömiä yksilöiden perusoikeuksien turvaamiseksi sekä julkiselle vallalle asetettujen velvoitteiden täyttämiseksi.

Valmiuslain 4 §:n mukaan lain toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään.

Irtisanomisajan pidentämisen osalta työnantajan harkinta ei olisi vapaata. Työnantaja voisi pidentää irtisanomisaikaa vain siinä tapauksessa, että se on välttämätöntä suhteessa väestön terveydenhuollon, vähimmäistoimeentulon tai turvallisuuden vuoksi. Kysymyksessä olisi oltava tilanne, jossa työntekijän irtisanoutuminen johtaisi sellaisiin vaikutuksiin, joita valmiuslain säännösten käyttöönotolla halutaan estää. Oikeutta työntekijän noudatettavan irtisanomisajan pidentämiseen ei sovelleta poliisitoimessa.

Työaika suojelua 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 virkistytymiseen soveltuvia tauko- ja lepo tiloja, sosiaali tiloja ja ruokahuoltoa. Toimenpiteiden olisi oltava tarpeen koronavirusepidemian vuoksi ja niillä ei

saisi vaarantaa työturvallisuutta eikä työntekijän terveyttä. Lisäksi työnantajan olisi pidettävä huolta työstä aiheutuvan kuormituksen tasaisesta jakautumisesta sekä työntekijän mahdollisuudesta palautua työn rasituksista.

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), viikkolevon soveltamisesta teollisuusyrityksissä koskevaan yleissopimukseen (nro 14), 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 varmistakseen, 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 sopusoinnussa 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 moraalien 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 työaikaa koskevista yleissopimuksista Suomi on ratifioinut viikkolevon soveltamisesta teollisuusyrityksissä koskevan yleissopimuksen nro 14 (1921) sekä 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 työaikaa 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).

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 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 pituinen vuosiloman.

Yleissopimuksen 8 artiklan mukaan maan asianomainen viranomaisena 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 lomaa, 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, siten 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 riskille 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 edellytetyt olosuhteita voidaan pitää edellä mainitussa säännöksessä tarkoitettuna epätavallisena ja ennalta arvaamattomana olosuhteena, johon työnantaja ei voi vaikuttaa, tai poikkeuksellisenä tapahtumana, jonka seurausta 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 (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.

Arviointi suhteessa ehdotettuun sääntelyyn

Euroopan unionin sääntely, samoin kuin muut kansainväliset sitoumukset, pyrkivät turvaamaan työntekijän oikeuden neljän viikon palkalliseen lomaan. Ehdotetut säännökset koskisivat pääosin lomamääräytymisvuonna 1.4.2018-31.3.2019 kertyneiden lomien talvilomaosuuksia. 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 vuosittaiseen neljän viikon palkalliseen vuosilomaan.

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

4. Valmistelu ja lausuntopalaute

Asetusehdotus on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä virkatyönä. Asian kiireellisyyden vuoksi siitä ei ole järjestetty lausuntokierrosta.

Asetusehdotus on tarkastettu oikeusministeriön laintarkastuksessa.

5. Voimaantulo

Ehdotetaan, että asetus tulisi voimaan 14.4.2020 ja on voimassa 13.5.2020 saakka.