



Kirje

18.5.2020

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

Eduskunta
Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

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

TEM asiantuntijalausunto, M 22/2020, 19.5.2020

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.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta 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 poikettavan 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

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Työ- ja elinkeinoministeriö

PL 32
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Aleksanterinkatu 4

Puhelin
Telefon
Telephone

0295 16001
+358 295 16001

Faksi
Fax
Fax

09 1606 2160
+358 9 1606 2160

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

www.tem.fi

on katsottu olevan välttämätöntä. Sosiaali- ja terveysministeriö on 6.4.2020 antamallaan ohjeella määritellyt asetuksessa tarkoitettua soveltamisalaa. Ohjeet ovat esityksen liitteenä.

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 käyttö terveydenhuollossa ja sosiaalitoimessa

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, 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 riittävyttä 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 jatkamisen välttämättömyys

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

Epidemian kehittymistä seurataan tarkasti päivittäin. Vaikka sen kasvu näyttää ta-saantuneen, edelleen arvioidaan olevan olemassa uhka epidemian uudelleen kiihty-misestä 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 valtakun-nalliset 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. Tälle on perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeusnäkö-kulmasta erittäin painavat perusteet (PeVM 17/2020 vp.).

Ottaen huomioon myös sen, että kansainvälisen vertailutiedon valossa tartunnan leviämisen torjuntaan sekä palvelujärjestelmän toimintakyvyn turvaamiseen tähtää-vien toimien oikea-aikaisuus ja riittävä ennakkointi ovat osoittautuneet hyvin olen-naiseksi toimenpiteiden vaikuttavuuden kannalta, toimivaltuuksien soveltamisen jatkaminen täyttää perustuslain 23 §:n ja valmiuslain 4 §:n mukaiset välttämättö-myysvaatimukset (PeVM 17/2020 vp.).

Toimivaltuuksien käytön edellytykset

Asetuksella säädettyjä poikkeusvaltuuksia vuosilomasta ilmoittamisesta, sen siirtä-mistä sekä keskeyttämistä, ylityöntyön teettämisestä ilman työntekijän antamaa suostumusta ja lepoajoista poikkeamisista sekä työntekijän noudatettavana olevan irtisanomisajan pidentämisestä saadaan ottaa käyttöön ainoastaan asetuksessa sää-dettyjen tiukkojen reunaehtojen vallitessa.

Asetuksen 1 §:n 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi asetuksen mukaisten poik-keusvaltuuksien käytön edellytyksistä kussakin soveltamistilanteessa. Momentissa asetettu *välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimus* koskisi kaikkien asetuk-sen 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 toi-menpiteiden on niin ikään oltava oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään eli toiminnan harjoittamiseen tarvittavan henkilöstön määrän turvaamiseen. Momentin mukaiset edellytykset poikkeusvaltuuksien käyttö-miselle 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 syrjinnäkiellot 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, sosiaalityötiloja 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 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.

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

Hallitusneuvos

Tarja Kröger