

Perustuslakivaliokunta

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

JOHDANTO

Vireilletulo

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

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- työelämä- ja tasa-arvovaliokunta TyVL 6/2020 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Sanna Helopuro, valtioneuvoston kanslia
- hallitusneuvos Tarja Kröger, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Tapani Aaltela, sosiaali- ja terveysministeriö
- ylilääkäri Kaisa Halinen, sosiaali- ja terveysministeriö
- neuvotteleva virkamies Eila Mustonen, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori Tuomas Ojanen
- professori Janne Salminen
- professori Veli-Pekka Viljanen

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Asetusten jälkitarkastus

Perustuslakivaliokunnan arvioitavana on valmiuslain 93 ja 94 §:n nojalla annettu valtioneuvoston asetus (jäljempänä myös soveltamisasetus). Asetus koskee väliaikaisia poikkeuksia sovellettaessa eräitä vuosilomalain, työaikalain ja työsopimuslain säännöksiä.

Valiokunnan mietintö PeVM 19/2020 vp

Valmiuslain nojalla annettujen asetusten jälkitarkastamista säännellään valmiuslain 10 §:ssä. Sen mukaan valmiuslain II osan säännösten nojalla annettavat valtioneuvoston ja ministeriön asetukset saatetaan välittömästi eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta päättää, onko asetukset kumottava.

Arvioitavan asetuksen antaminen perustuu valtioneuvoston 6.5.2020 antamaan asetukseen valmiuslaissa säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta. Eduskunta on 7.5.2020 päättänyt, että toimivaltuuksien käytön jatkamista koskeva valmiuslain 8 §:n mukainen valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93 ja 94 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta saa jäädä voimaan (PeVM 17/2020 vp). Kyseiset valmiuslain toimivaltuudet oli aikaisemmin otettu käyttöön valmiuslain 6 §:n mukaisesti, ja niiden voimassaoloa on myös jatkettu (PeVM 2/2020 vp, PeVM 9/2020 vp).

Arvio sääntelystä

Valmiuslain 93 §:ssä säädetään palvelussuhteen ehdoista poikkeamisesta ja 94 §:ssä irtisanomisoikeuden rajoittamisesta. Valmiuslain sanotut säännökset ja valtioneuvoston asiaa koskevan jatkamisasetuksen 4 ja 5 § muodostavat pohjan arvioitavalle soveltamisasetukselle. Perustuslakivaliokunta on arvioinut valmiuslain 93 ja 94 §:n nojalla annettuja aikaisempia asetuksia ja esittänyt, ettei tuolloisia asetuksia ollut kumottava (PeVM 5/2020 vp, PeVM 13/2020 vp).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut valmiuslain 2 luvun toimivaltuussäännösten käyttöönoton ja niiden nojalla annettujen asetusten hyväksyttävyyttä lähtökohdasta, jonka mukaan 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 (ks. PeVM 2/2020 vp, s. 4—5, PeVM 3/2020 vp, s. 3). Valiokunta on korostanut perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kiinnittyvien näkökohtien merkitystä myös perustuslain 23 §:n perusoikeuspoikkeuksien soveltamisalalla (ks. PeVM 2/2020 vp, s. 5, PeVM 3/2020 vp, s. 4).

Nyt arvioitava asetus on tarkoitettu olemaan voimassa 30.6.2020 asti. Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan muun muassa valmiuslain 93 ja 94 §:n toimivaltuuksien käytön jatkamista koskevaa asetusta kiinnittänyt huomiota siihen, että valmiuslain säännösten soveltaminen edellyttää, että poikkeusolot jatkuvat, ja pitänyt välttämättömänä, että mahdollisten tulevien jatkamisasetusten antamisen yhteydessä arvioidaan poikkeusolojen olemassaolon perusteita (PeVM 17/2020 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunnan mielestä edellytykset soveltamisasetuksen voimassaololle 30.6.2020 asti ovat asetuksen perustelumuistion ja valiokunnan saaman muun selvityksen valossa edelleen olemassa. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että epidemiatilanne on jo asetuksen antamisen jälkeen muuttunut. Valiokunta korostaa ajantasaisen tiedon merkitystä. Valiokunta toteaa, että valmiuslain ja siinä säädettyjen toimivaltuuksien käytön soveltamisedellytysten täyttymisen arviointi korostuu poikkeusolojen jatkuessa (PeVM 9/2020 vp, PeVM 17/2020 vp). Val-

Valiokunnan mietintö PeVM 19/2020 vp

miuslain 11 §:n 1 momentin mukaan poikkeusolojen päättyessä on voimassa oleva käyttöönotto-asetus tai jatkamisasetus kumottava. Valmiuslain 11 §:n 2 momentin mukaan jonkin valmiuslain II osan säännöksen soveltamisedellytyksen lakatessa käyttöönotto- tai jatkamisasetusta on vastaavasti muutettava.

Perustuslakivaliokunta on valmiuslakiin liittyvässä arvioinnissa korostanut normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien toimivaltuuksien ensisijaisuutta (PeVM 17/2020 vp, PeVM 9/2020 vp, ks. myös PeVL 14/2020 vp). Valiokunta toistaa käsityksensä siitä, että erityisesti epidemiatilanteen pitkittyessä tulee ryhtyä normaaliolojen lainsäädännön mahdollisesti tarvittaviin muutoksiin. Pysyviä muutoksia on kuitenkin perusteltua säätää normaalioloissa huolellisen valmistelun jälkeen (PeVL 14/2020 vp, s. 2, ks. myös PeVM 11/2020 vp, s. 6).

Soveltamisasetusta saadaan sen 1 §:n mukaan soveltaa terveydenhuollossa ja sosiaalitoimessa työskentelevään henkilöstöön. Asetusta ei siten enää lainkaan sovelleta pelastustoimen, hätäkeskustoiminnan tai poliisitoimen henkilöstöön. Perustuslakivaliokunta on pitänyt perusteltuna, että valmiuslain toimivaltuuksien käyttöä on rajoitettu (PeVM 17/2020 vp, s. 3).

Aikaisemman asetuksen henkilöllistä soveltamisalaa ainakin terveydenhuollon ja sosiaalitoimen osalta olisi perustuslakivaliokunnan mukaan tullut täsmentää asetuksessa tai sen perustelumuis-tiossa. Soveltamisalan tarkka määrittely on perustuslakivaliokunnan mukaan merkityksellistä siitäkin syystä, että sääntelyn piiriin vaikuttavat kuuluvan varsin laajasti niin yksityisen kuin julkisenkin sektorin palveluksessa olevat työntekijät. Nyt annetun asetuksen 1 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa henkilöllisestä soveltamisalasta on tehty selkoa. Perusteluihin on myös liitetty sosiaali- ja terveysministeriön antama ohje, jossa on lueteltu valmiuslain 93 ja 94 §:n soveltamisen piiriin kuuluvia sosiaali- ja terveyspalveluita ja näissä palveluissa työskenteleviä henkilöstöryhmiä. Perustuslakivaliokunnan mielestä asetuksen soveltamisala näyttyy perustelujen ja ohjeen valossa huomattavan laajana. Valiokunta kiinnittää edelleen huomiota henkilöllisen soveltamisalan täsmentämiseen ja rajaamiseen.

Aikaisemmissa valmiuslain 93 ja 94 §:n soveltamista koskevissa asetuksissa toimenpiteille oli asetettu tarpeellisuusedellytys. Perustuslakivaliokunnan mukaan asetusten muotoilusta ei käynyt riittävän selvästi ilmi, että muutosten tarkoituksena on nimenomaan turvata terveydenhuollon ja muiden yhteiskunnan keskeisten toimintojen riittävä toimintakyky pandemian aikana (PeVM 5/2020 vp, PeVM 13/2020 vp). Valiokunta on myös korostanut, että perustuslain 23 §:ssä perusoikeuksien poikkeuksille asetetaan välttämättömyusedellytys. Nyt annetun soveltamisasetuksen 1 §:n 4 momentissa säädetään välttämättömyusedellytyksestä asianmukaisesti.

Perustuslakivaliokunnan mielestä soveltamisasetuksen sääntelyä voidaan pitää epidemian tässä vaiheessa välttämättömänä ja oikeasuhtaisena sen tarkoituksen valossa arvioituna (ks. myös PeVM 17/2020 vp). Soveltamisasetuksen jättämiselle voimaan ei ole oikeudellisia esteitä.

Soveltamisessa havaitut ongelmat

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan soveltamisasetusta koskevassa lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, että valiokunnan saamien selvitysten mukaan valmiuslain mahdollistamia poikke-

Valiokunnan mietintö PeVM 19/2020 vp

uksia 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 liitántää koronaepidemiaan ja pidennyksen välttämättömyyttä osoittamatta. Myös vuosilomia on siirretty ja peruttu vastoin asetuksen välttämättömysedellytystä (TyVL 6/2020 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta pitää työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan tavoin tietoja poikkeusvaltuuksien väärinkäytöstä huolestuttavina. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota valmiuslain 4 §:ään, jonka mukaan lain toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään. Lisäksi merkityksellinen on valmiuslain 4 §:n 2 momentista ilmenevä vaatimus, jonka mukaan valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Poikkeusvaltuuksia ei ole sallittua käyttää esimerkiksi tavanomaisista sairauspoissaoloista tai liian vähäisestä henkilöstömitoituksesta johtuvan henkilöstövajeen paikkaamiseen.

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että valtioneuvoston on seurattava tarkkaan valmiuslain ja siinä säädettyjen valtuuksien käytön soveltamedellytysten täyttymistä sekä soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia samoin kuin jatkuvasti arvioitava mahdollisuutta poistaa ja rajata perusoikeuksiin tehtyjä poikkeuksia ja rajoituksia (ks. mm. PeVM 17/2020 vp, s. 5, PeVM 9/2020 vp, s. 4). Valiokunta pitää välttämättömänä, että valmiuslain toimivaltuuksien perusteetomaan käyttöön puututaan ripeästi ja asianmukaisesti. Riittävän ja asianmukaisen ohjeistuksen lisäksi valiokunta korostaa myös valmiuslain toimivaltuuksien soveltamisen tehokasta valvontaa. Seurannan ja valvonnan järjestämistä varten on perustuslakivaliokunnan mielestä syytä selvittää, onko tarpeen säätää työnantajan velvollisuudesta ilmoittaa valvovalle viranomaiselle valmiuslain 93 ja 94 §:n mukaisten toimivaltuuksien soveltamisen aloittamisesta työpaikalla.

Perustuslakivaliokunta pitää välttämättömänä, että valtioneuvosto seuraa valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöä tarkasti ja myös raportoi eduskunnalle toimivaltuuksien käytöstä viimeistään poikkeusolojen päätyttyä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Perustuslakivaliokunnan päätösehdotus:

Perustuslakivaliokunta esittää, ettei väliaikaisista poikkeuksista sovellettaessa eräitä vuosilomalain, työaikalain ja työsopimuslain säännöksiä annettua valtioneuvoston asetusta kumota.

Valiokunnan mietintö PeVM 19/2020 vp

Helsingissä 3.6.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Mats Löfström r
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väätäinen sd
varajäsen Johannes Koskinen sd
varajäsen Tom Packalén ps

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Matti Marttunen
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala