Veli-Pekka Viljanen

M 22/2020 vp; Valtioneuvoston asetus väliaikaisista poikkeuksista sovellettaessa eräitä vuosilomalain, työaikalain ja työsopimuslain säännöksiä

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 28.5.2020

Perustuslakivaliokunnan arvioitavana on valmiuslain 93 ja 94 §:n nojalla annettu valtioneuvoston asetus (362/2020), joka koskee väliaikaisia poikkeuksia sovellettaessa eräitä vuosilomalain, työaikalain ja työsopimuslain säännöksiä. Asetus on tullut voimaan 14.5.2020 ja on voimassa 30.6.2020 saakka. Asetus on valmiuslain 10 §:ssä tarkoitettu valmiuslain mukainen soveltamisasetus, joka on eduskunnan jälkitarkastuksessa.

Asetuksen antamisen perustana on valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93 ja 94 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta (308/2020. Eduskunta on 7.5.2020 tekemällään päätöksellä perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta (PeVM 17/2020 vp) päättänyt, että kyseinen valmiuslain mukainen jatkamisasetus saa jäädä voimaan.

Perustuslakivaliokunta on antanut aiemmin mietintönsä (PeVM 13/2020 vp) vastaavasta 13.5.2020 saakka voimassa olleesta soveltamisasetuksesta. Valiokunnan aikaisempia mietintöjä PeVM 13/2020 vp ja PeVM 17/2020 vp voidaan pitää lähtökohtina arvioitaessa nyt käsiteltävänä olevaa asetusta.

Soveltamisasetuksen henkilöllistä soveltamisalaa on kavennettu siten, että asetusta sovellettaisiin ainoastaan terveydenhuollossa ja sosiaalitoimessa työskentelevään henkilöstöön, eikä enää pelastustoimessa, hätäkeskustoiminnassa sekä poliisitoiminnassa työskentelevään henkilöstöön. Perustuslakivaliokunta on pitänyt jatkamisasetuksesta antamassaan mietinnössä perusteltuna, että valmiuslain toimivaltuuksien käyttöä on rajoitettu (PeVM 17/2020 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on aiemmin kiinnittänyt vastaavia soveltamisasetuksia arvioidessaan huomiota siihen, ettei asetusten muotoilusta käynyt 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, s. 2). Nyt soveltamisasetuksen 1 §:n 4 momenttiin on otettu säännös, jonka mukaan asetuksen soveltamisen

edellytyksenä on, että hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntatautiepidemian aikana työvoiman riittävyyttä ei voida turvata vuosilomalakia, työaikalakia ja työsopimuslain 6 luvun 3 §:n 2 momenttia soveltamalla. Toimivaltuuksien käytön on oltava välttämätöntä työnantajan toiminnan turvaamiseksi ja toimien on oltava oikeassa suhteessa toimivaltuuksien käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään. Mielestäni uusi muotoilu täyttää perustuslakivaliokunnan edellä mainituissa mietinnössä esittämän korjausvaatimuksen.

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti kiinnittänyt huomiota siihen, ettei valmiuslain toimivaltuuksia tule ottaa käyttöön kevein perustein tai varmuuden vuoksi (esim. PeVM 13/2020 vp, s. 3). Asetuksen perustelumuistiossa on tehty selvitystä asetuksessa tarkoitettujen toimivaltuuksien käyttämisestä (s. 3-4). Tiedot ovat kuitenkin valitettavan epätarkkoja, erityisesti kun otetaan huomioon, että nyt tarkoitetut toimivaltuudet ovat olleet käytössä jo yli kaksi kuukautta. Muistion mukaan tarkkaa tietoa siitä, kuinka monessa terveydenhuollon tai asetuksen soveltamisen piiriin kuuluvassa yksikössä ja kuinka laajaan työntekijäjoukkoon poikkeustoimia on toistaiseksi kohdistettu, ei ole saatavissa. Selvityksen perusteella näyttää kuitenkin siltä, että toistaiseksi poikkeusvaltuuksien käyttö on ollut vielä rajallista. Valtuuksien käytössä on selvästi myös alueellisia eroja epidemiatilanteen erilaisesta vaiheesta riippuen (s. 4).

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan nyt käsiteltävänä olevasta asetuksesta antamassa lausunnossa todetaan, että valkokunnan 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 liitäntää koronaepidemiaan ja pidennyksen 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 (TyVL 6/2020 vp, s. 3).

Pidän työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan havaintoja soveltamisasetuksen mukaisen toimivallan ylittämisestä myös valtiosääntöoikeudellisesti merkittävinä ja huolestuttavina.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti aikaisemmassa vastaavaa soveltamisasetusta koskevassa mietinnössään huomiota siihen, että sääntelyn henkilöllinen soveltamisala jää ainakin terveydenhuollon ja sosiaalitoimen osalta epäselväksi. Soveltamisalaa olisi tullut täsmentää asetuksessa tai ainakin tehdä siitä selkoa asetuksen perustelumuistiossa. Soveltamisalan tarkka määrittely oli valiokunnan mielestä merkityksellistä siitäkin syystä, että sääntelyn piiriin vaikuttavat kuuluvan varsin laajasti niin yksityisen kuin julkisen sektorin palveluksessa olevat työntekijät (PeVM 13/2020 vp, s. 3). Asetustekstiin ei ole tehty tältä osin soveltamisalaa koskevia täsmennyksiä. Perustelumuistion säännöskohtaisissa perusteluissa asiaa selvennetään jonkin verran. Sen mukaan asetuksen mahdollistamia poikkeamia voidaan koronavirusepidemian niin vaatiessa soveltaa kaikissa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköissä sekä julkisessa että yksityisessä toiminnassa työskentelevään henkilöstöön (s. 12). Lisäksi perusteluissa viitataan sosiaali- ja terveysministeriön jo 6.4.2020 antamaan soveltamisohjeeseen, jonka liitteessä on määritelty sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja ja niihin välittömästi liittyviä tukipalveluja, joissa työskentelevään henkilöstöön poikkeussäännösten soveltaminen tilanteen niin vaatiessa olisi mahdollista (s. 13). Liite listaa varsin laajalti terveys- ja sosiaalipalveluja ja niiden tukipalveluja, jotka kuuluisivat asetuksen soveltamisalaan ilman, että siitä käy ilmi toimintojen yhteys nimenomaan koronavirusepidemiasta aiheutuvaan työvoiman riittävyyden turvaamistarpeeseen (vrt. asetuksen 1 § 4 mom.). Tällaisena listaus ei ohjaa ainakaan asetuksen mukaisten toimivaltuuksien käytön supistavaan tulkintaan.

Kun otetaan huomioon työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan esittämät havainnot asetuksen mukaisten toimivaltuuksien ylittämisestä ja asetuksen lähtökohtaisesti laaja henkilöllinen soveltamisala, tulisi ministeriön ohjeistuksen olla selvästi tarkempaa ja pikemminkin tulkintaa supistavaa kuin tähänastinen ohjeistus. Vastaavasti valtioneuvoston piirissä tulisi olennaisesti tähänastista tarkemmin seurata säännösten soveltamiskäytäntöä ja tarvittaessa puuttua soveltamisessa oleviin ongelmiin.

Asetuksen perustelumuistiossa todetaan, että pandemiatilanteessa on välttämätöntä varmistaa pätevän henkilöstön riittävyys. Muistion mukaan toimivaltuuksien jatkaminen on edelleen välttämätöntä terveydenhuollossa ja sosiaalihuollossa, jotta voidaan varautua väestön sairastavuuden kasvusta ja sen seurausvaikutuksista johtuvaan lisääntyvään palvelutarpeeseen, henkilös-

tön sairastavuuden lisääntymiseen, yllättäviin karanteentilanteisiin ja alkavaan kesälomakauteen (s. 4-5). Kun otetaan huomioon, että eduskunta on jo perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVM 17/2020 vp) hyväksynyt nyt annettavan asetuksen perusteena olevien valmiuslain 93 ja 94 §:n käytön jatkamisen kesäkuun 2020 loppuun asti, ei oikeudellista estettä nyt käsiteltävänä olevan asetuksen jättämiselle voimaan ole olemassa.