Janne Salminen 28.5.2020
Kirjallinen lausunto

Perustuslakivaliokunta

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

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on valtioneuvoston asetus väliaikaisista poikkeuksista sovellettaessa eräitä vuosilomalain, työaikalain ja työsopimuslain säännöksiä.

2. Asetus on tullut voimaan 14.5.2020. Asetus on voimassa 30.6.2020 asti.

3. Käsillä olevan asetuksen antaminen perustuu valtioneuvoston 6.5.2020 antamaan valtioneuvoston asetukseen (308/2020) valmiuslain 86, 88, 93 ja 94 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta. Eduskunta on päättänyt 7.5.2020 päättänyt, että kyseinen toimivaltuuksien käytön jatkamista koskeva valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93 ja 94 säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta saa jäädä voimaan perustuslakivaliokunnan annettua asiasta mietinnön (PeVM 17/2020 vp). Kysymys oli siltä osin valmiuslain 8 §:n tarkoittamasta jatkamisasetuksesta. Kyseinen valmiuslain toimivaltuus on aikaisemmin otettu käyttöön valmiuslain 6 §:n mukaisesti (PeVM 2/2020 vp) ja sitä oli jo aikaisemmin seurannut yksi käyttöönoton jatkamisasetus (PeVM 9/2020 vp).

4. Valmiuslain 93.2 ja 93.3 §:ssä säädetyin edellytyksin voidaan poiketa työaikalain lepoaikoja ja ylityötä koskevista säännöksistä sekä vuosilomalain vuosiloman antamista koskevista säännöksistä. Valmiuslain 94.3 ja 94.4 §:ssä säädetyllä tavalla voidaan pidentää työntekijän, virkamiehen ja kunnallisen viranhaltijan irtisanomisaikaa.

5. Perustuslakivaliokunta on arvioinut toimivaltuuksien sisältöä lähiaikana useaan otteeseen yhtäältä käyttöönottoasetuksen ja sen jatkamisasetusten yhteydessä (PeVM 2/2020 vp, PeVM 9/2020 vp ja 17/2020 vp) ja niin sanottujen soveltamisasetusten yhteydessä (PeVM 5/2020 vp ja PeVM 13/2020 vp).

6. Nyt käsillä oleva valmiuslain 93.2 ja 93.3 §:n ja 94.3 ja 94.4 §:n nojalla annettu valtioneuvoston asetus on siis soveltamisasetus. Poikkeuksia saadaan soveltaa terveydenhuollossa ja sosiaalitoimessa koko valtakunnan alueella. Soveltamisalaa on kavennettu ensimmäisestä soveltamisasetuksesta. Valmiuslain 93 ja 94 §:ssä edellytetään soveltamisasetuksen antamista poikkeamisen tarkemmista rajoista. Käsillä oleva soveltamisasetus koskee siten työantajan oikeutta poiketa eräistä vuosilomaa koskevista säännöksistä ja määräyk-

sistä, siirtää jo ilmoitettua vuosilomaa ja keskeyttää jo alkaneen vuosiloman sekä työnantajan oikeutat teettää ylityötä ilman suostumusta, poiketa eräistä lepoa koskevista säännöksistä sekä enimmäistyöaikaa koskevista säännöksistä. Samoin asetuksen nojalla työnantaja voi tietyin edellytyksin pidentää noudatettavaa irtisanomisaikaa.

7. Vastaavaa aikaisempaa soveltamisasetusta perustuslakivaliokunta on arvioinut mietinnössään PeVM 5/2020 vp ja PeVM 13/2020 vp. Nyt tarkastettavana oleva soveltamisasetus poikkeaa muutamin osin aikaisemmista asetuksista.

8. Perusoikeuksista voidaan perustuslain 23 §:n mukaan 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. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet. Tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta. 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 7.1 §:n julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään sekä turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä perustuslain 19.3 §:n mukaisesti ja joka oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia. Vaikka ollaankin perustuslain 23 §:n perusoikeuspoikkeusten soveltamisalalla, valiokunnan mukaan perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kiinnittyvillä näkökohdilla on merkitystä (PeVM 2/2020 vp, PeVM 3/2020 vp)

9. 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. Soveltamisasetus on annettu eduskunnan hyväksyttyä niin sanotun jatkamisasetuksen ja sikäli siis asianmukaisessa järjestyksessä.

10. Kun perustuslakivaliokunta on aikaisemmin arvioinut valmiuslain 93 ja 94 §:n nojalla annettuja soveltamisasetuksia, se on niissä yhteyksissä esittänyt, ettei tuolloisia asetuksia ole ollut kumottava.

11. Vastaavia aikaisempia soveltamisasetuksia käsitellessään perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota ennen kaikkea työvoiman suojelun tarpeisiin sekä ja perustuslasin 23 §:ssä säädettyyn välttämättömyysvaatimukseen (PeVM 5/2020 vp). Lisäksi se on painottanut kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden merkitystä näiltä osin. Perustuslain 23 §:n mukaan tilapäisten perusoikeuspoikkeusten tulee olla Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Samoin valmiuslakia sovellettaessa on valmiuslain 5 §:n mukaan noudatettava Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita ja kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustettuja sääntöjä. Perustuslakivaliokunta on korostanut erityisesti kansainvälisen työjärjestön sopimusten ja Euroopan sosiaalisen peruskirjan merkitystä sekä perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sisältyvien syrjintäkieltojen merkitystä. Näillä näkökohdilla on merkitystä myös soveltamisasetusta sovellettaessa. Jälki-

tarkastuksen kannalta näistä näkökohdista ei ole havaintojeni mukaan ilmentynyt sellaista, jonka johdosta olisi katsottava, että käsillä oleva asetus olisi niihin liittyvistä syistä kumottava.

11. Tarkastettavana olevan soveltamisasetuksen perustelumuistiossa on asianmukaisesti käsitelty asetusta ihmisoikeusvelvoitteiden ja Euroopan unionin oikeuden kannalta.

12. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin arvostellut aikaisempien soveltamisasetusten 2.2 §:n ja 3.3 §:n säännöksiä, joiden mukaan toimenpiteiden edellytyksenä oli, että ne olivat "tarpeen koronavirusepidemian vuoksi", sillä muotoilusta ei käynyt riittävän selvästi ilmi, että muutosten tarkoituksena on nimenomaan turvata terveydenhuollon ja muiden yhteiskunnan keskeisten toimintojen riittävä toimintakyky pandemian aikana (mm. PeVM 5/2020 vp). Nyt käsillä olevassa asetuksessa näihin säännöksiin liittyneet ongelmat ovat poistuneet. Nyt asetuksen 1.4 §:ssä säädetään, että ”Tämän 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.” Tämä säännös on mielestäni aikaisempaan sääntelytapaan verrattuna huomattavan paljon paremmin perustuslakivaliokunnan asettamat vaatimukset täyttävä. Muutenkin asetuksessa on soveltamisalaa hieman kavennettu edelliseen asetukseen verrattuna (vuosiloman antamista koskevat poikkeukset, jotka tosin olivat tosiasiassa jääneet tarpeettomiksi, koska tilannetta voidaan hallita tehokkaasti jäljellä olevin toimivaltuuksin).

13. Perustuslakivaliokunta on suhtautunut kriittisesti siihen, että aikaisempaa soveltamisasetusta saadaan sen 1 §:n mukaan soveltaa ”terveydenhuollossa ja sosiaalitoimessa työskentelevään henkilöstöön”. Sääntelyn henkilöllinen soveltamisala on jäänyt perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan epäselväksi. Nyt sääntely on edelleen samalla tolalla, mutta perustelumuistiossa tuodaan esiin, että sääntely koskee kaikkea henkilöstöä terveydenhuollossa ja sosiaalitoimessa, ja annetaan siitä esimerkkejä. On huomattava, että kysymyksessä eivät ole vain terveydenhuollon ja sosiaalitoimen ammattihenkilöstöön kuuluvat työntekijät vaan sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköissä toimivat muut ammattihenkilöt. Asiakirjoihin sisältyvän ministeriön ohjeen mukaan näitä voisivat olla esimerkiksi ”laitoshuollosta, logistiikkapalveluista ja pesulapalveluista, välinehuollosta, teknisestä huollosta, ruokahuollosta ja potilasruuan kuljetuksesta sekä turvallisuuspalveluista ja ATK -tuesta vastaavat työntekijät, joiden työtehtävät ovat tärkeitä palvelujen laadun ja asiakas- ja potilasturvallisuuden kannalta. Lääkehuollon kokonaisuuteen kuuluvissa erilaisissa tehtävissä työskentelee niin ikään myös muita kuin sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöitä.” Käsitykseni mukaan edelleen on tarvetta täsmentää henkilöllistä soveltamisalaa, ja on mielestäni vähintäänkin kysymyksenalaista, olisiko tätä kuitenkin ollut mahdollista pandemian tässä vaiheessa ollut mahdollista jotenkin rajata ja rajoittaa kapeammaksi.

14. Soveltamisasetuksen toimivaltuuksia ei asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan ole toistaiseksi jouduttu käyttämään laajamittaisesti asetuksen soveltamisalan piiriin kuuluvissa toiminnoissa. Perustelumuistioon sisältyy tietoja soveltamisasetuksen käytöstä muun muassa vuosilomiin liittyen ja sporadisesta muusta käytöstä. Toistaiseksi poikkeusvaltuuksien käyttö on joka tapauksessa ollut vielä rajallista. Selvityksessä todetaan lisäksi, että val-

tuuksien käytössä on selvästi myös alueellisia eroja epidemiatilanteen erilaisesta vaiheesta riippuen. Perustelumuistiossa on myös joitakin arvioita siitä, millä muilla tavoilla vastaavat vaikutukset voitaisiin saavuttaa. Näissä suhteissa asetuksen perustelumuistio on selvästi informatiivisempi kuin aikaisemmin.

15. Sikäli siinä myös perustellaan nimenomaisesti nyt käsillä olevan soveltamisasetuksen ja siinä valittujen keinojen tarpeellisuutta ja välttämättömyyttä paremmin kuin aikaisemmin. Siltä kannalta, että epidemian kasvun tasaantumisesta huolimatta edelleen arvioidaan olevan olemassa uhka epidemian uudelleen kiihtymisestä sellaiselle tasolle, että se aiheuttaisi terveydenhuollon ylikuormittumisen ja kun epidemian uudelleen kiihtymisen riski on korkea ja uhka on välitön sekä voi ilmetä nopeasti, soveltamisasetuksen mukaiset poikkeukset vaikuttavat perustelluilta ja välttämättömiltä, vaikka niiden käyttö toistaiseksi on ollut suhteellisen vähäistä.

16. Kiinnitän huomiota siihen, että asetuksen esittelymuistiossa todetaan paitsi, että soveltamisasetuksen toimivaltuuksia ei ole toistaiseksi jouduttu käyttämään laajamittaisesti asetuksen soveltamisalan piiriin kuuluvissa toiminnoissa, myös niin, että ”[p]erustuslain 23 §:n sanamuoto kansakuntaa vakavasti uhkaavista poikkeusoloista sallii kuitenkin myös ennakoinnin, kunhan sillä on riittävän konkreettinen perusta”. Tämä tulkinta perustuslain 23 §:stä on nähdäkseni asianmukainen. Sen sijaan valmiuslaki, siltä osin kuin se koskee ”vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavaa hyvin laajalle levinnyttä vaarallista tartuntatautia” ei operoi tuollaisen vaarallisen tartuntataudin uhalla. Uhka on mainittu valmiuslain 3 §:n 2 ja 3 kohdissa. Toisaalta esitöiden mukaan pandemian ei olisi tarvinnut vielä tulla Suomeen (HE 3/2008 vp, s. 34). Tältä pohjalta voidaan myös pandemian osalta johonkin rajaan asti operoida varautumismielessä, mutta samalla on otetta huomioon se, että valmiuslain toimivaltuudet saadaan käyttöön nopeasti ja toimivaltuuksien käyttöön hallinto voi varautua, vaikka niitä ei olisi otettu käyttöön. Valmiuslakin tarkoittamia toimivaltuuksia voidaan ylipäätään käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Viranomaisilla on valmiuslain 3 luvun osoittama varautumisvelvollisuus.

17. Soveltamisasetuksen arviointiin vaikuttaa myös se, että se on voimassa verraten lyhyen ajan, eikä toimivaltuuden soveltaminen näin edes aikaisemmat vastaavat soveltamisasetukset huomioon ottaen ole vielä muodostunut erityisen pitkäaikaiseksi. Jatkossa voitaisiin kuitenkin oman käsitykseni mukaan edellyttää perusteellisempaa arviota siitä, miten terveydenhuolto ja sosiaalitoimi voisivat toimia ilman tällaisia väliaikaisia poikkeuksia, jos epidemian tilanne on lähinnä se, että on vain uhka pandemian alueellisesta kiihtymisestä. Jo mietinnössään PeVM 15/2020 vp valiokunta kiinnitti ”valmiuslain 11 §:n näkökulmasta huomiota siihen, että vastaisuudessa käsillä olevan kaltaisissa perustelumuistioissa tulee arvioida myös mahdollisuuksia luopua valmiuslain nojalla annettujen asetusten soveltamisesta”. Tällainen arvio on vielä tässä vaiheessa muistiossa sangen ohutta. Valmiuslain mukaiset toimivaltuudet, tilanteen sitä vaatiessa, voidaan kuitenkin ottaa hyvinkin nopeasti käyttöön.

18. Valmiuslain 11 §:n mukaan poikkeusolojen päättyessä tai valmiuslain II osan säännöksen soveltamisedellytysten lakatessa jatkamisasetus on kumottava tai muutettava. Tällöin on samalla kumottava ne valmiuslain II osan säännösten nojalla annetut asetukset, joiden soveltamisedellytykset ovat lakanneet. Soveltamisedellytysten olemassaoloa on val-

tioneuvoston puolelta koko ajan tarkasteltava, ja soveltamisedellytysten muutoksiin on reagoitava.

19. Käsitykseni mukaan soveltamisasetuksen jättämiselle voimaan ei ole oikeudellisia esteitä.