

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 16/2020 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Tarja Kröger, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitusneuvos Arno Liukko, valtioneuvoston kanslia
- professori Tuomas Ojanen
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Janne Salminen

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

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.

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.

Valiokunnan mietintö 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 terveystalvetut sekä edistää väestön terveyttä (perustuslain 19 §:n 3 momentti) ja joka oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaisoimia (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).

Asetusten jälkitarkastus

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.

Arvioitava asetus on voimassa 13.5.2020 asti. Asetuksen antaminen perustuu valtioneuvoston 31.3.2020 antamaan asetukseen valmiuslaissa säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta. Eduskunta on 2.4.2020 päättänyt, että kyseinen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta koskeva valmiuslain 8 §:n mukainen valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93, 94 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta saa jäädä voimaan (M 11/2020 vp). Kyseiset valmiuslain toimivaltuudet oli aikaisemmin otettu käyttöön valmiuslain 6 §:n mukaisesti (PeVM 2/2020 vp).

Arvio sääntelystä

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

Soveltamisasetuksen 2 §:n 2 momentin ja 3 §:n 3 momentin mukaan toimenpiteiden edellytyksenä on, että ne ovat "tarpeen koronavirusepidemian vuoksi". Perustuslakivaliokunta on aikaisempaa soveltamisasetusta arvioidessaan todennut, ettei ehdotetunkaltaisesta muotoilusta käy riittävän selvästi ilmi, että muutosten tarkoituksena on nimenomaan turvata terveydenhuollon ja muiden yhteiskunnan keskeisten toimintojen riittävä toimintakyky pandemian aikana (PeVM 5/2020 vp). Valiokunta toistaa arvion. Asetuksen perustelumuistiosta ei käy mitenkään ilmi, miksi valiokunnan huomautusta ei ole otettu asianmukaisesti huomioon. Säännöksen muotoilu olisi tullut korjata nyt arvioitavassa asetuksessa. Valiokunta korostaa, että perustuslain 23 §:ssä perusoikeuksien poikkeuksille asetetaan välttämättömyisedellytys. Valiokunta kiinnittää huomiota myös valmiuslain 4 §:ään, jonka mukaan lain toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisiin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimival-

Valiokunnan mietintö PeVM 13/2020 vp

tuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään. Puuttuminen työntekijän vuosilomiin ja työaikoihin tulee siten voida kussakin tapauksessa perustella valmiuslain 4 §:n kannalta riittävällä tavalla.

Soveltamisasetusta saadaan sen 1 §:n mukaan soveltaa terveydenhuollossa ja sosiaalitoimessa, pelastustoimessa, hätäkeskustoiminnassa sekä poliisitoimessa työskentelevään henkilöstöön. Sääntelyn henkilöllinen soveltamisala jää perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ainakin terveydenhuollon ja sosiaalitoimen osalta epäselväksi. Soveltamisalaa olisi tullut täsmentää asetuksessa tai ainakin tehdä siitä selkoa asetuksen perustelumuihistiossa. Soveltamisalan tarkka määrittely on merkityksellistä siitäkin syystä, että sääntelyn piiriin vaikuttavat kuuluvan varsin laajasti niin yksityisen kuin julkisenkin sektorin palveluksessa olevat työntekijät.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota asetuksen perustelumuihistioon. Muistiossa on tehty selkoa arvioitavana olevan asetuksen sisällöstä ja sen suhteesta perustuslakiin, Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin sekä Euroopan unionin oikeuteen. Perustelumuihistioon ei kuitenkaan juurikaan sisälly vaikutusarviointeja tai erittelyä eri toimien vaihtoehtoisuudesta, eikä siinä sanottavasti arvioida työntekijöiden perusoikeuksien kannalta rajoitustoimien haittoja suhteessa niillä saavutettavaan hyötyyn. Valiokunnan mielestä erittäin valitettavaa on, että valiokunnan saaman selvityksen mukaan puutteet perustelumuihistiossa esitetyissä tiedoissa toimivaltuuksien tähänastisesta soveltamisesta selittyvät osin soveltamisalan epäselvyydellä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt arvioitavan asetuksen perustelumuihistiossa ei riittävällä seikkaperäisyydellä eritellä ja perustella nimenomaisesti nyt käsillä olevan soveltamisasetuksen ja siinä valittujen keinojen sekä niiden ajallisen jatkamisen välttämättömyyttä suhteessa valtioneuvoston käytössä olevaan epidemian leviämistä koskevaan tietoon. Muistiossa (s. 4) viitataan lähinnä siihen, että koska ehdotettu asetus vastaa vähäistä täsmennystä lukuun ottamatta valtioneuvoston antamaa aiempaa asetusta, jonka perustuslainmukaisuus on jo kertaalleen arvioitu perustuslakivaliokunnan toimesta, ja edellisen soveltamisasetuksen jälkeen virusepidemia on muuttunut aiempaa vakavammaksi ja soveltamisasetuksen antamiselle on aiempaa painavampia perusteita, ei ehdotetulle soveltamisen jatkamiselle katsota olevan perustuslaista johtuvia oikeudellisia esteitä.

Perustuslakivaliokunta painottaa, ettei valmiuslain toimivaltuuksia tule ottaa käyttöön kevein perustein tai varmuuden vuoksi ja että valmiuslain toimivaltuudet ovat otettavissa käyttöön nopeastikin (PeVM 9/2020 vp). Valiokunta korostaa myös, että perustelumuihistioissa on vastaisuudessa tehtävä nyt esitettyä täsmällisemmin selkoa kunkin valmiuslain mukaisen toimivaltuuden vaikutuksista ja vaihtoehtoista tavoista päätyä tavoiteltuun lopputulokseen.

Perustuslakivaliokunta korostaa, että perustuslain 23 §:ssä perusoikeuksien poikkeuksille asetetaan välttämättömyytedellytys. Valiokunta kiinnittää huomiota myös 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.

Valiokunnan mietintö PeVM 13/2020 vp

Perustuslain 23 §:n mukaan tilapäisten perusoikeuspoikkeusten tulee olla Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Valmiuslakia sovellettaessa on valmiuslain 5 §:n mukaan noudatettava Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita ja kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustettuja sääntöjä. Ottaen huomioon nyt arvioitavan asetuksen soveltamisalan perustuslakivaliokunta painottaa erityisesti kansainvälisen työjärjestön sopimusten ja Euroopan sosiaalisen peruskirjan merkitystä. Lisäksi valiokunta korostaa asetuksen soveltamisessa perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sisältyviä syrjäntäkieltoja.

Perustuslakivaliokunnan mielestä soveltamisasetuksen sääntelyä voidaan perustelumuistion tietyistä heikkouksista huolimatta pitää epidemian tässä vaiheessa välttämättömänä ja oikeasuhtaisena sen tarkoituksen valossa arvioituna (ks. myös PeVM 5/2020 vp). Soveltamisasetuksen jättämiselle voimaan ei ole oikeudellisia esteitä.

Asetuksen voimassaolon edellytysten lakkaaminen ja seuranta

Valmiuslain 11 §:n 1 momentin mukaan poikkeusolojen päättyessä on voimassa oleva käyttöönottoasetus tai jatkamisasetus kumottava. Valmiuslain 11 §:n 2 momentin mukaan jonkin valmiuslain II osan säännöksen soveltamisedellytyksen lakatessa käyttöönotto- tai jatkamisasetusta on vastaavasti muutettava. Valtioneuvoston on seurattava tarkkaan valmiuslain ja siinä säädettyjen valtuuksien käytön soveltamisedellytysten täyttymistä sekä soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää valmiuslain 11 §:n näkökulmasta huomiota siihen, että vastaisuudessa käsillä olevan kaltaisissa perustelumuistioissa tulee arvioida myös mahdollisuuksia luopua valmiuslain nojalla annettujen asetusten soveltamisesta. Valiokunta korostaa, että tällaista arviota samoin kuin yksittäisten toimivaltuuksien vaikuttavuuden arviointia varten valtioneuvostolla tulee olla riittävän täsmällinen tilannekuva valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien soveltamisesta myös kunnissa ja yksityisellä sektorilla.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Perustuslakivaliokunnan päätösehdotus:

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

Valiokunnan mietintö PeVM 13/2020 vp

Helsingissä 16.4.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väätäinen sd
varajäsen Sanna Antikainen ps
varajäsen Mari Holopainen vihr
varajäsen Johannes Koskinen sd (osittain)
varajäsen Riikka Purra ps
varajäsen Iris Suomela vihr
varajäsen Sari Tanus kd

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Matti Marttunen
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala