

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 5/2020 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 1/2020 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Tarja Kröger, työ- ja elinkeinoministeriö
- professori Tuomas Ojanen
- professori Veli-Pekka Viljanen

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

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 5/2020 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.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että valmiuslain soveltamista koskevat asetukset tulisi antaa vasta, kun eduskunta on tehnyt valmiuslain 6 §:n mukaisen päätöksen käyttöönottoasetuksen voimassaolosta (PeVM 2/2020 vp, s. 6). Käsiteltävänä oleva asetus on annettu 17.3.2020 ennen kuin eduskunta oli hyväksynyt kyseisiä valmiuslain säännöksiä koskevan käyttöönottoasetuksen. Perustuslakivaliokunnan mielestä eduskunnan 18.3.2020 tehtyä päätöksen, että valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93—95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytöstä voi pääosin jäädä voimaan, on myös nyt käsiteltävänä oleva soveltamisasetus tullut soveltamiskelpoiseksi. Valiokunta kiinnittää kuitenkin valtioneuvoston huomiota soveltamisasetusten antamisajankohtaan vastaisuuden varalta.

Asetus on johtolauseen mukaan annettu valmiuslain 93 ja 94 §:n nojalla. Valmiuslain 93 §:ssä säädetään palvelussuhteen ehdoista poikkeamisesta ja 94 §:ssä irtisanomisoikeuden rajoittamisesta. Valmiuslain sanotut säännökset samoin kuin valtioneuvoston käyttöönottoasetuksen 3 ja 4 § muodostavat pohjan arvioitavalle soveltamisasetukselle.

Valmiuslain 93 §:ssä viitataan ainoastaan työaikalain lepoaikoja ja ylityötä koskeviin määräyksiin sekä vuosilomalain vuosiloman antamista koskeviin määräyksiin. Soveltamisasetuksen 2 ja 3 §:ssä näihin rinnastetaan vuosilomalain 30 §:ään perustuvat työehtosopimusmääräykset ja työaikalain 34 §:ään perustuva työehtosopimus. Asetuksen 1 §:n 3 momentin yleisviittauksen perusteella niihin rinnastetaan myös virkaehtosopimukset. Valmiuslakia koskevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan lepoaikoja ja ylityötä sekä vuosiloman antamista koskevia määräyksiä on myös työ- ja virkaehtosopimuksissa. Siltä osin kuin työ- ja virkaehtosopimusten määräykset perustuvat työaikalain 40 §:ään ja vuosilomalain 30 §:ään työ- ja virkaehtosopimusmääräyksen kelpuus tulee laista. Poikkeamisen lepoaikoja koskevista vaatimuksista sekä vuosiloman ajankohdasta voidaan tämän vuoksi katsoa koskevan perustelumaininnan perusteella myös mainittuja työ- ja virkaehtosopimusmääräyksiä (HE 3/2008 vp, s. 79/II).

Soveltamisasetuksen perustelumuioston mukaan asetuksella pyritään osaltaan varmistamaan työnantajan riittävä henkilömäärä virusepidemian aikana. Soveltamisasetuksen 2 §:n 2 momentin ja 3 §:n 3 momentin mukaan toimenpiteiden edellytyksenä on, että ne ovat "tarpeen koronavirusepidemian vuoksi". Tällaisesta muotoilusta ei perustuslakivaliokunnan mielestä käy riittävän selvästi ilmi, että muutosten tarkoituksena on nimenomaan turvata terveydenhuollon ja muiden yhteiskunnan keskeisten toimintojen riittävä toimintakyky pandemian aikana. Perustuslakivaliokunta korostaa, että perustuslain 23 §:ssä perusoikeuksien poikkeuksille asetetaan välttämättömyyedellytys. 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. Puuttuminen työntekijän vuosilomiin ja työaikoihin tulee siten voida kussakin tapauksessa perustella valmiuslain 4 §:n kannalta riittävällä tavalla.

Valiokunnan mietintö PeVM 5/2020 vp

Valmiuslain 93 §:ssä ja soveltamisasetuksen 2 ja 3 §:ssä toimenpiteitä on rajattu työturvallisuuden ja työntekijän terveyden suojelemiseksi. Nämä säännökset toteuttavat osaltaan perustuslain 18 §:n 1 momentissa julkiselle vallalle asetettua velvollisuutta huolehtia työvoiman suojelusta.

Soveltamisasetuksen 4 §:ssä säädetään irtisanomisajan pidentämisestä neljään kuukauteen. Säännöksen soveltamisen edellytyksenä on irtisanomisajan pidentämisen välttämättömyys väestön terveydenhuollon, vähimmäistoimeentulon tai turvallisuuden vuoksi. Näin rajattuna ja perusteltuna irtisanomisajan pidentämistä voidaan pitää oikeasuhtaisuuden vaatimuksen täyttävänä.

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 (ks. myös TyVL 1/2020 vp, s. 3—4). Lisäksi valiokunta korostaa asetuksen soveltamisessa perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sisältyvien syrjintäkieltojen merkitystä.

Soveltamisasetuksen jättämiselle voimaan ei ole oikeudellisia esteitä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Perustuslakivaliokunnan päätösehdotus:

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

Valiokunnan mietintö PeVM 5/2020 vp

Helsingissä 19.3.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd

varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok

jäsen Bella Forsgrén vihr

jäsen Jukka Gustafsson sd

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 Sakari Puisto ps

jäsen Wille Rydman kok

jäsen Heikki Vestman kok

jäsen Tuula Väätäinen sd

varajäsen Iris Suomela vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala