Tuomas Ojanen

19.3.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

M 5/2020 vp Muu asia: Valtioneuvoston asetus väliaikaisista poikkeuksista sovellettaessa eräitä vuosilomalain, työaikalain ja työsopimuslain säännöksiä

Asetuksen pääasiallinen sisältö

Asetuksessa (M 5/2020 vp) on kysymys väliaikaisista poikkeuksista sovellettaessa eräitä vuosilomalain, työaikalain ja työsopimuslain säännöksiä. Asetus annetaan valmiuslain 93 §:n nojalla. Käyttöönottoasetuksen 4 §:n mukaan valmiuslain 93 §:n 2 ja 3 momentissa säädettyjä toimivaltuuksia vuosilomalain (162/2005) vuosiloman antamista koskevista säännöksistä poikkeamisesta voidaan soveltaa koko valtakunnan alueella. Toimivaltuuksia voidaan soveltaa terveydenhuollossa ja sosiaalitoimessa, pelastustoimessa, hätäkeskustoiminnassa ja poliisitoimessa työskentelevään henkilöstöön.

Asetuksella rajoitettaisiin vuosilomalain vuosilomista ilmoittamista, vuosiloman antamisajankohtaa, vuosiloman siirtämistä sekä keskeyttämistä koskevien säännösten soveltamista. Samoin asetus sallisi poikettavan työaikalain ylityösuostumusta, enimmäistyöaikaa ja lepoaikoja koskevista säännöksistä. Asetuksen 4 §:ssä säädettäisiin työntekijän noudatettavaksi säädetyn irtisanomisajan pidentämisestä Asetuksella rajoitettaisiin niin ikään lain vuosilomalain 30 §:n ja työaikalain 34 §:n nojalla mainituista asioista annettujen työehtosopimusmääräysten soveltamista. Tämä perustuu valmiuslain (1552/2011) perusteluihin, joiden mukaan siltä osin kuin työ- ja virkaehtosopimusten määräykset perustuvat vuosilomalain 30 §:ään ja työaikalain 34 §:ään, työ- ja virkaehtosopimusmääräyksen kelpuutus tulee laista. Viittaan tarkemmin asetuksen sisällöstä työ- ja elinkeinoministeriön muistioon 17.3.2020.

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia

Eduskunnan jälkitarkastusoikeus

Perustuslain 23 §:n 2 momentin mukaan **t**ilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäväksi. Säännös luo valmiuslain 2 luvun 10 §:ssä säädetylle eduskunnan jälkitarkastusoikeudelle perustuslailliset takeet, joilla turvataan eduskunnalle mahdollisuus tarkastaa yksittäisten asetusten asianmukaisuus, välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus (PeVM 9/2010 vp). Valmiuslain 2 luvun 10 §:n mukaan valmius lain II osan – jossa säädetään toimivaltuuksista poikkeusoloissa – ”säännösten nojalla annettavat valtioneuvoston ja ministeriön asetukset saatetaan välittömästi eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta päättää, onko asetukset kumottava.”

> Tässäkin yhteydessä on huomioitava, että valmiuslaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 6/2009 vp) ennen perustuslain 23 §:n muuttamista () ja että voimassaolevan perustuslain 23 §:n säännökset ovat osaksi merkittävästi erilaisia verrattuna valmiuslain säätämisen aikana voimassaolleeseen perustuslain 23 §:ään.[1] Huomionarvoista myös on, että valmiuslakiehdotukseen ei alun perin sisältynyt eduskunnan jälkitarkastusoikeutta. Perustuslakivaliokunta piti kuitenkin valmiuslakia koskevassaan lausunnossa asianmukaisena, että lakiin lisätään säännös eduskunnan jälkitarkastusoikeudesta (ks. PeVL 6/2009 vp, ks. myös PuVM 3/2010 vp). Käyttöönottomenettelyä koskevan 2 luvun 10 §:ssä säädetään siksi eduskunnan jälkitarkastusoikeudesta, mutta nykyään eduskunnan jälkitarkastusoikeus siis seuraa myös suoraan perustuslain 23 §:n 2 momentin tasolta.

Eduskunnan jälkitarkastusoikeudessa on kysymys asetusten asianmukaisuuden, välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden tarkastamisesta. Valmiuslain 2 luvun 10 §:n toisen virkkeen mukaan eduskunta ”päättää, onko asetukset kumottava”. Eduskunta ei voi siis muuttaa asetuksia. On myös huomattava, että asetusten voimaantulo ja soveltamisen aloittaminen ei edellytä, että eduskunta olisi tehnyt asiasta jo valmiuslain 10 §:n mukaisen päätöksen vaan kysymys on asetusten tarkastamisesta jälkikäteen (PeVM 2/2020 vp).

Lisäksi on nähdäkseni tulkinnanvaraista se, onko eduskunnalla mahdollisuus kumota asetus vain osittain, jos eduskunta ei pidä sitä kaikilta osiltaan asianmukaisena, välttämättömänä ja oikeasuhtaisena, vai onko koko asetus tässä tapauksessa kumottava. Valmiuslain 2 luvun 10 §:n sanamuoto vaikuttaisi viittaavan jälkimmäiseen, mutta nähdäkseni eduskunnan mahdollisuutta kumota asetus vain osittain puoltaisi kuitenkin muun muassa juuri se edellä todettu seikka, että ns. soveltamisasetusten voimaantulo ja soveltamisen aloittaminen ei edellytä, että eduskunta olisi tehnyt asiasta jo valmiuslain 10 §:n mukaisen päätöksen. Voi nähdäkseni olla hyvinkin painavia perusteita sille, että asetusta ei kumottaisi kuin ongelmallisilta osiltaan ja että muilta osin asetuksen soveltamista jatketaan siten kuin on tehty jo asetuksen antamisesta alkaen.

Edellä eduskunnan kumoamistoimivallan alan tulkinnanvaraisuudesta esitetystä riippumatta on nähdäkseni selvää, että perustuslakivaliokunnan mietinnössä käsillä olevasta asetuksesta voidaan antaa asetuksen soveltamista ohjaavia lausumia silloinkin, kun mietinnössä sinänsä puollettaisiin asetuksen hyväksymistä (tai oikeamminkin ei esitetä sen kumoamista osaksi/kokonaan). Mietinnössä voidaan niin ikään kiinnittää valtioneuvoston huomiota siihen, mitä perustuslaista ja/tai kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista määräytyviä seikkoja olisi syytä huomioida, *jos* valtioneuvosto antaa lisää käsillä olevan kaltaisia asetuksia tai *jos* nyt käsillä olevan asetuksen soveltamista jatketaan. Viittaan tässä yhteydessä myös valmiuslain 2 luvun 8 ja 9 §:n säännöksiin toimivaltuuksien käytön jatkamisesta päättämisestä ja jatkamisasetuksen soveltamisesta.

Asetuksen arvioinnin perusteet

[1] Ks. myös lausuntoni 17.3.2020 perustuslakivaliokunnalle ja siellä esittämäni tarpeesta arvioida käyttöönottoasetuksia nimenomaan voimassaolevan perustuslain 23 §:n ja sitä koskevien esitöiden kannalta.

Perustuslain 23 §:n ohella käsillä oleva asetus on merkityksellinen useiden perustuslain perusoikeussäännöksissä ja Suomen kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattujen perus- ja ihmisoikeuksien kannalta.

Käsillä olevan asetuksen luonteesta johtuu, että se yhtäältä merkitse tuntuvaa puuttumista perustuslain 18 §:ssä turvattuihin työntekijöiden oikeuksiin sekä työehtosopimusmääräysten soveltamista merkitsevien rajoitusten kautta myös perustuslain 13 §:ssä turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen.

Toisaalta asetuksen perusoikeuksiin puuttuvien säännösten soveltamisen tarkoituksena on olennaisessa määrin toisten perusoikeuksien turvaaminen.

Nähdäkseni ei ole tässä yhteydessä tarkoituksenmukaista alkaa tarkemmin eritellä käsillä olevan asetuksen kytkentöjä kaikkiin perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiin seikkoihin.

Pidän kuitenkin erikseen välttämättömänä korostaa erityisesti työntekijän vuosilomaoikeuden ja työaikasuojelun kannalta keskeisiä Euroopan unionin oikeuden velvoitteita sekä kansainvälisiä sitoumuksia.

Arvio

Perustuslain 23 §:n 2 momentin vaatimus siitä, että asetukset on saatettava viipymättä eduskuntaan, tarkoittaa, että asetukset on toimitettava eduskuntaan *heti*, kun ne on valtioneuvostossa hyväksytty (PeVM 9/2010 vp). Käytettävissäni olevan tiedon perusteella käsillä oleva asetus on toimitettu eduskunnalle viipymättä perustuslain 23 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 2/2020 vp, joka annettiin tätä kirjoitettaessani, valtioneuvoston asetuksesta valmiuslain 86, 88, 93-95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta on päädytty päätösehdotukseen, jonka mukaan ”(v)almiuslain 86, 88, 93-95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta annetun valtioneuvoston asetuksen 5 § on kumottava. Muilta osin asetus saa jäädä voimaan.”

Nähdäkseni käsillä olevassa asetuksessa on muistion valossa luettuna nyt epäselvää se, missä määrin asetus perustuu käyttöönottoasetuksen 4 §:n ohella asetuksen 5 §:ään tai missä määrin asetus asiallisesti sisältäisi asetuksen käyttöönottoasetuksen 5 §:n alaan kuuluvaa normiainesta. Muistiossa sinänsä viitataan havaitakseni vain käyttöönottoasetuksen 4 §:ään, mutta siinä vaikuttaisi olevan myös 5 §:ään alaan kuuluvaa ainesta.

En käytettävissäni olevan ajan ja aineiston puitteissa kykene kunnolla arvioimaan asiaa. Tyydyn ensinnäkin toteamaan, että perustuslakivaliokunnan kuulemisessa olisi saatava lisäselvitystä asetuksen suhteesta käyttöönottoasetuksen 4 ja 5 §:ään.

Edelleen totean seuraavan: *Jos* asetus M 5/2020 vp perustuisi käyttöönottoasetuksen 4 §:n ohella 5 §:ään tai *jos* asetuksessa säädettäisiin asiallisesti käyttöönottoasetuksen 5 §:ään ja edelleen valmiuslain 95 §:n 2 momentin soveltamisalaan kuuluvista seikoista, tämä toisi esille edellä mainitsemani kysymyksen valmiuslain 10 §:n mukaisen eduskunnan jälkitarkastusoikeuden alasta, so. siitä, tuleeko eduskunnan kumota käsillä oleva asetus kokonaan vai vain osittain siltä osin kuin siihen sisältyisi käyttöönottoasetuksen 5 §:n soveltamisalaan ja edelleen valmiuslain 95 §:n 2 momentin alaan kuuluvaa sääntelyä.

Oma kantani on, että siltä osin kuin asetus M 5/2020 vp perustuu käyttöönottoasetuksen 4 §:ään, mietinnössä voidaan puoltaa sen hyväksymistä, so. jäämistä voimaan, etenkin kun soveltamisasetusten voimaantulo ja soveltamisen aloittaminen ei edellytä, että eduskunta olisi tehnyt asiasta jo valmiuslain 10 §:n mukaisen päätöksen.

Jos perustuslakivaliokunnan mietinnössä päädytään ehdottamaan asetuksen hyväksymistä kokonaan tai ainakin osaksi, on edelleen syytä todeta, että käsillä olevan asetuksen perustelumuistiossa nähdäkseni asianmukaisesti tuodaan esiin valmiuslain 5 §:n 1 momenttiin viitaten työntekijän vuosilomaoikeuden ja työaikasuojelun kannalta keskeisiä EU-lainsäädäntöön ja kansainvälisiin sopimuksiin, kuten erityisesti Euroopan neuvoston uudistettuun Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan sekä kansainvälisen työjärjestön ILO:n palkallista vuosilomaa koskevaan yleissopimukseen (nro 132), viikkolevon sovelluttamisesta teollisuusyrityksissä koskevaan yleissopimukseen (nro 14), työajan lyhentämistä neljäänkymmeneen tuntiin viikossa koskevaan yleissopimukseen (nro 47) sekä sairaanhoitohenkilöstön työtä sekä työ- ja elinoloja koskevaan yleissopimukseen (nro 147) perustuvia velvoitteita.

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä voidaan siten tyytyä viittamaan kansainvälisten velvoitteiden osalta muistiossa esitettyyn.

Lisäksi mietinnössä olisi paikallaan esittää seuraavia asetuksen soveltamista ohjaavia lausumia.

- Mietinnössä olisi syytä korostaa asetusten mukaan käytettävien toimivaltuuksien käyttöperiaatteita, jotka rajoittavat sekä toimivaltuuksien käyttöönottoa että niiden käyttämistä poikkeusoloissa. Vaikka periaatteista on sinänsä säädetty valmiuslain 4 §:ssä, valiokunnan mietinnössä on erityisesti syytä painottaa, että suoraan perustuslain 23 §:stä johtuu välttämättömyydenvaatimus, joka käytännössä asettaa asetuksen mukaisten toimivaltuuksien soveltamisedellytykset korkealle ja joka myös edellyttää toimivaltuussäännösten tulkitsemista suppeasti.[2]

[2] Vaikka kysymys on nyt poikkeusoloissa käytettävistä asetuksesta ja sillä käyttöönotettavista toimivaltuuksista, nähdäkseni tässäkin yhteydessä soveltuu *mutatis mutandis* pitkälti se, mitä perustuslakivaliokunta on ”normaalioloissa” vakiintuneesti todennut siitä, että perustuslain säännökset – tässä tapauksessa varsinkin perustuslain 23 § mutta myös muut merkitykselliset perusoikeussäännökset - rajoittavat joka tapauksessa suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä eikä asetuksella tai määräyksellä siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista. Ks. esim. PeVL 35-36/2018 vp, PeVL 10/2014 vp, PeVL 58/2010 vp ja PeVL 44/2010 vp.

- Erityisesti olisi korostettava sitä myös valmiuslain 4 §:n 2 momentista ilmenevää vaatimusta, jonka mukaan lain ja sen nojalla annettujen asetusten mukaisia toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Viittaan tarkemmin siihen, mitä perustuslakivaliokunnan mietinnöissä PeVM 2 ja 3/2020 vp todetaan valmiuslain 4 §:stä.

- Mietinnössä olisi muistutettava asetuksen soveltamisen huolellisesta ja reaaliaikaisesta seurannasta.

Helsingissä 19. päivänä maaliskuuta 2020

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki