Tuomas Ojanen

15.4.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

M 16/2020 vp Muu asia: Valtioneuvoston asetus väliaikaisista poikkeuksista sovellettaessa eräitä vuosilomalain, työaikalain ja työsopimuslain säännöksiä

Arvion lähtökohtia

Kysymyksessä on valmiuslain 93 ja 94 §:n nojalla annettu asetus, joka olisi voimassa 13.5.2020 saakka. Valmiuslain 93 §:ssä säädetään palvelussuhteen ehdoista poikkeamisesta ja 94 §:ssä irtisanomisoikeuden rajoittamisesta.

Perustelumuistion (3.4.2020, 11 sivua) mukaan arvioitavana oleva asetus vastaa sisällöltään aiempaa soveltamisasetusta 128/2020 lukuun ottamatta vähäistä 3 §:n 2 momenttiin tehtävää täsmennystä tauko-ja lepotilojen järjestämisen osalta.

Valmiuslain 93 ja 94 §, samoin kuin valtioneuvoston käyttöönottoasetuksen 4 ja 5 § muodostavat pohjan arvioitavalle soveltamisasetukselle. Erityisesti valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtina ovat lisäksi aiempaa soveltamisasetusta koskenut perustuslakivaliokunnan mietintö PeVM 5/2020 vp, samoin kuin valiokunnan mietintö PeVM 9/2020 vp valmiuslain 86, 88, 93, 94 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta.

Arvioitavana olevan asetuksen perustelumuistiossa 3.4.2020 on tehty selkoa arvioitavana olevaan asetuksen sisällöstä ja sen suhteesta perustuslakiin, Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin sekä Euroopan unionin oikeuteen.

Arvio

Perustuslakivaliokunta kiinnitti aiemmassa mietinnössään PeVM 5/2020 vp huomiota muun muassa siihen, että silloisen soveltamisasetuksen 2 §:n 2 momentin ja 3 §:n 3 momentin mukaan toimenpiteiden edellytyksenä oli, että ne ovat "tarpeen koronavirusepidemian vuoksi". Arvioitavana olevan asetuksen 2 §:n 2 momenttiin ja 3 §:n 3 momenttiin sisältyy edelleen samanlaista sääntelyä.

Perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään PeVM 5/2020 vp, että tällaisesta muotoilusta ei käy ”riittävän selvästi ilmi, että muutosten tarkoituksena on nimenomaan turvata terveydenhuollon ja muiden yhteiskunnan keskeisten toimintojen riittävä toimintakyky pandemian aikana.” Valiokunta korosti, että perustuslain 23 §:ssä perusoikeuksien poikkeuksille asetetaan välttämättömyysedellytys. Valiokunta kiinnitti 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.

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan mietinnössä olisi syytä toistaa edellä mainituilta osin mietinnössä PeVM 5/2020 vp esitetty.

Asetuksen perustelumuistiossa ei ole nähdäkseni muutoinkaan otettu riittävästi huomioon perustuslakivaliokunnan aiemmin esittämiä huomautuksia (ks. erit. PeVM 9/20202 vp): Perustelumuistioon ei sisälly vaikutusarviointeja tai erittelyä eri toimien vaihtoehtoisuudesta. Siinä ei myöskään erityisemmin arvioida työntekijöiden perusoikeuksien kannalta rajoitustoimien haittoja suhteessa niillä saavutettavaan hyötyyn.

Etenkin perustelumuistiossa on vain verraten niukasti perusteltu käsillä olevan asetuksen välttämättömyyttä, vaikka perustuslain 23 §:stä ja valmiuslain 4 §:stä johtuva välttämättömyysarvioinnin vaatimus koskee jokaista soveltamisasetusta. Perustelumuistiossa vaikutetaan lähtevän siitä, että arvioitavan asetuksen välttämättömyys voidaan olennaisessa määrin perustaa siihen, että ”ehdotettu asetus vastaa vähäistä täsmennystä lukuun ottamatta valtioneuvoston antamaa aiempaa asetusta 128/2020, jonka perustuslainmukaisuus on jo kertaalleen arvioitu perustuslakivaliokunnan toi-mesta (PeVM 5/2020 vp)” ja että ”(e)dellisen soveltamisasetuksen jälkeen virusepidemia on muuttunut aiempaa vakavammaksi ja soveltamisasetuksen antamiselle on aiempaa painavampia perusteita.” (s. 4). Lisäksi asetuksen hyväksyttävyyttä, oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä on tarkasteltu lyhyesti erillisessä alajaksossa s. 5 ja 6 taitteessa (ks. myös s. 2).

Kaiken kaikkiaan perustelumuistiosta välittyy käsitys siitä, että soveltamisasetuksen välttämättömyys voidaan ottaa pitkälti annettuna ja että soveltamisasetus annetaan ainakin osaksi varmuuden vuoksi. Tätä voidaan kuitenkin kritisoida, koska valmiuslain toimivaltuuksia ei tule ottaa käyttöön kevein perustein tai ikään kuin varmuuden vuoksi ja koska valmiuslain toimivaltuudet ovat otettavissa käyttöön nopeastikin (PeVM 9/2020 vp, ks. myös PeVM 2/2020 vp).

Koska asetuksen säännöksissä ja asetuksen perustelumuistiossa ei edellä selostetuilta osiltaan ole riittävästi huomioitu perustuslakivaliokunnan käynnissä olevien poikkeusolojen aikana esittämiä huomioita, perustuslakivaliokunnan mietinnössä arvioitavasta asetuksesta olisi syytä kiinnittää vakavaa huomiota asiaan. Etenkin valiokunnan mietinnössä tulisi kiinnittää vakavaa huomiota tarpeeseen perustella kulloisenkin soveltamisasetuksen välttämättömyys aina erikseen, varsinkin kun huomioidaan välttämättömyysvaatimuksen keskeinen merkitys valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönoton ja soveltamisen kannalta.

Tässä yhteydessä on myös huomautettava siitä, ettei sen paremmin perustuslakivaliokunnan kuin sen kuuleman asiantuntijan tehtävänä ole alkaa kehitellä perusteita perusoikeus- ja ihmisoikeusrajoituksia merkitsevien asetusten välttämättömyyden tueksi, vaan keskittyä arvioimaan niitä perusteita, joita valtioneuvosto esittää kulloisenkin rajoitustoimenpiteen välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden perusteeksi.

Lisäksi on huomioitava, ettei käsillä olevan asetuksen välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arvioinnissa voida antaa niin paljoa painoa sille, että asetuksen säännökset ovat pääosin mahdollistavia (”työnantaja saa” tai ”työnantaja voi”), koska asetuksen soveltajat eivät ole vain julkisen vallan lukuun laskettavia tahoja, vaan olennaisessa määrin myös yksityisiä työnantajia (vrt. esim. PeVM 12/2020 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. Arvioitavan asetuksen soveltamisalan takia on syytä painottaa erityisesti kansainvälisen työjärjestön sopimusten ja Euroopan sosiaalisen peruskirjan merkitystä (ks. myös PeVM 5/2020 vp ja TyVL 1/2020 vp, s. 3—4). Lisäksi on syytä korostaa asetuksen soveltamisessa perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sisältyvien syrjintäkieltojen merkitystä.

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.

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä olisi syytä painottaa, että valtioneuvoston on seurattava tarkkaan valmiuslain ja siinä säädettyjen valtuuksien käytön soveltamisedellytysten täyttymistä sekä soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia. Lisäksi valmiuslain 11 §:stä ilmenevien seikkojen takia olisi syytä jatkossa edellyttää käsillä olevan kaltaisilta perustelumuistioilta muun ohella sitä, että niissä esitetään arvioita mahdollisuuksista luopua käsillä olevan kaltaisten asetusten soveltamisesta.

Yhteenveto ja johtopäätös

Asetuksessa ja sen perustelumuistiossa ei ole täysin asianmukaisesti huomioitu perustuslakivaliokunnan aiemmin esittämiä huomioita (ks. erit. PeVM 5/2020 vp ja PeVM 9/2020 vp. Varsinkin soveltamisasetuksen välttämättömyyden perustelut jäävät verraten ohuiksi ja pitkälti sen varaan, että perustuslakivaliokunta on jo aiemmin todennut vastaavanlaisen soveltamisasetuksen perustuslainmukaiseksi.

Kun otan kuitenkin huomioon yhtäältä perustelumuistion tiedot epidemian leviämisestä ja käytettävissä olevan muun tiedon epidemiasta ja sen leviämisestä (ks. esim. sosiaali- ja terveysministeriön muistio 6.4.2020 asiassa M 18/2020 vp) ja toisaalta sen, ettei arvioitava asetus merkitse sillä tavoin erittäin olennaisina pidettäviä puuttumisia perus- ja ihmisoikeuksiin kuin esimerkiksi asetus liikkumisen tilapäisistä rajoituksista väestön suojaamiseksi (M 10/2020 vp, ks. PeVM 11/2020 vp), asetukselle on perustelumuistion heikkouksista huolimatta nähdäkseni esitettävissä perustuslain 23 §:ssä ja valmiuslain 4 §:ssä edellytettyjä välttämättömiä perusteita.

Edellä esitetyn perusteella päädyn kantaan, jonka mukaan soveltamisasetuksen jättämiselle voimaan ei ole oikeudellisia esteitä. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä olisi kuitenkin syytä kiinnittää vakavaa huomiota asetuksen ja sen perustelumuistion puutteisiin edellä selostettujen seikkojen osalta, samoin kuin korostaa edellä selostettuja muita, kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin ja valmiuslain 11 §:ään liittyviä seikkoja.

Helsingissä 15. päivänä huhtikuuta 2020

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki