Janne Salminen 15.4.2020
Kirjallinen lausunto

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston asetus väliaikaisista poikkeuksista sovellettaessa eräitä vuosilomalain, työaikalain ja työsopimuslain säännöksiä (M 16/2020 vp)

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

2. Asetus on tullut voimaan 14.4.2020. Asetus on voimassa 13.5.2020 asti.

3. Käsillä olevan asetuksen antaminen perustuu valtioneuvoston 31.3.2020 antamaan asetukseen valmiuslaissa säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta. Eduskunta on päättänyt 2.4.2020 päättänyt, että kyseinen toimivaltuuksien käytön jatkamista koskeva valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93, 94 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta (M 11/2020 vp) saa jäädä voimaan. Kysymys oli siltä osin valmiuslain 8 §:n tarkoittamasta jatkamisasetuksesta. Kyseinen valmiuslain toimivaltuus on aikaisemmin otettu käyttöön valmiuslain 6 §:n mukaisesti (PeVM 2/2020 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 kahdesti (PeVM 2/2020 vp ja PeVM 9/2020 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. Se koskee työantajan oikeutta poiketa eräistä vuosilomaa koskevista säännöksistä ja määräyksistä, 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. Nyt tarkastettavana oleva soveltamisasetus vastaa lähes koko-

naisuudessaan aikaisempaa soveltamisasetusta. Asetuksen 3.2 §:ään sisältyy muutos tauko- ja lepotilojen järjestämisen osalta.

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.

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

10. Vastaavaa aikaisempaa soveltamisasetusta 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.

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

12. Mietinnössään PeVM 5/2020 vp perustuslakivaliokunta on lisäksi nostanut esiin aikaisemmasta soveltamisasetuksesta seuraavia seikkoja.

> Soveltamisasetuksen perustelumuistion 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 välttämättömyysedellytys. 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.
>
> Valmiuslain 93 §:ssä ja soveltamisasetuksen 2 ja 3 §:ssä toimenpiteitä on rajattu työturvallisuuden ja työntekijän terveyden suojelemiseksi. Nämä säännökset to-

teuttavat 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.

13. Nämä perustuslakivaliokunnan tekemät huomiot ovat relevantteja edelleen.

14. On huomattava, että myös nyt tarkastettavana olevan soveltamisasetuksen 2.2 §:n ja 3.3 §:n mukaan toimenpiteiden edellytyksenä on, että ne ovat "tarpeen koronavirusepidemian vuoksi". Valtioneuvosto ei siten perustuslakivaliokunnan esittämästä välttämättömyyteen liittyvästä kritiikistä huolimatta ole uuteen asetuksen tarkistanut kyseistä säädösmuotoilua. Syytä tälle ei ilmene. Tämän johdosta myös tältä osin perustuslakivaliokunnan aikaisempi huomio on relevantti. Muutoin on huomattava, että lomaa koskevat säännökset koskevat pääosin lomanmääräytymisvuonna 1.4.2018–31.3.2019 kertyneiden lomien talvilomaosuuksia. Tältä osin pääsääntöisesti ollut mahdollisuus pitää kesälomaosuudet lomakaudella 2019. Lisäksi ehdotettu sääntely koskee kevättä 2020. Tällaisenaan se ei ole esteenä vuosilomien pitämiselle poikkeustilanteen päätyttyä.

15. Soveltamisasetuksen arviointiin vaikuttaa myös se, että se on voimassa verraten lyhyen ajan, eikä toimivaltuuden soveltaminen näin edes aikaisempi vastaava soveltamisasetus huomioon ottaen ole vielä muodostunut erityisen pitkäaikaiseksi.

16. 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 valtioneuvoston puolelta koko ajan tarkasteltava.

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