*Tuomas Ojanen*

28.5.2020

*Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle*

**M 22/2020 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 ns. soveltamisasetus ajalle 14.5-30.6.2020. Asetuksen antaminen perustuu valtioneuvoston 6.5.2020 antamaan asetukseen valmiuslaissa säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta (M 20/2020 vp), josta antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta esitti, että asetus saa jäädä voimaan (PeVM 17/2020 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.

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 aiemmin jo kahdesti arvioinut valmiuslain 93 ja 94 §:n nojalla annettuja asetuksia ja esittänyt, ettei asetuksia ollut kumottava (PeVM 5/2020 vp ja PeVM 13/2020 vp).

Asetuksen perustelumuistion (työ- ja elinkeinoministeriö, 11.5.2020, 18 sivua) on ensinnäkin tehty selkoa toimivaltuuksien tähänastisesta käytöstä ja suhteesta normaaliajan lainsäädäntöön sekä toiminnan merkitsemistä tarpeista poikkeusvaltuuksille (jakso 1.2, s. 1-5). Edelleen perustelumuistiossa tarkastellaan asetuksen suhdetta perustuslakiin, Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin sekä Euroopan unionin oikeuteen jaksossa 1.3 (s. 5-12). Lisäksi perustuslakiin ja kv. velvoitteisiin sekä EU-oikeuteen liittyvää tarkastelua sisältyy asetuksen säännöskohtaisiin perusteluihin (jakso 3, s. 12-18).

Asetuksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnissa on perustelumuistion ja edellä mainittujen perustuslakivaliokunnan mietintöjen ohella syytä huomioida työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto TyVL 6/2020 vp arvioitavana olevasta asetuksesta.

*Arvio*

Perustuslakivaliokunnan mietinnöissä aiemmista soveltamisasetuksista (PeVM 5/2020 vp ja PeVM 13/2020 vp) esitettiin useita kriittisiä valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia

aiemmista asetuksista ja niiden perustelumuistioista. Viittaan mietinnöistä ilmenevään toistamatta sitä tässä.

Nähdäkseni nyt arvioitavassa asetuksessa ja sen perustelumuistiossa on otettu verraten hyvin huomioon perustuslakivaliokunnan mietinnöissä PeVM 5/2020 vp ja PeVM 13/2020 vp esitetyt huomautukset lopputuloksella, että asetus ja sen perustelumuistio ovat näiltä osin merkittävästi ongelmattomampia aiempiin asetuksiin ja niiden perustelumuistioihin verrattuina perustuslain kannalta.

Asetuksen muotoilusta käy nyt riittävän selvästi tarkoitus turvata terveydenhuollon ja muiden yhteiskunnan keskeisten toimintojen riittävä toimintakyky pandemian aikana (1 § 4 mom.), sekä perustuslain 23 §:ssä perusoikeuksien poikkeuksille asetettu välttämättömyysedellytys (1 § 4 mom. ja 4 § 2 mom.). Asetuksessa on myös säännösperusteisesti säädetty työnantajan velvollisuuksista työturvallisuuden ja työntekijöiden suojelun suhteen (2 § 3 mom. ja 3 § 2 mom.)

Perustelumuistio on informatiivisempi aiempiin verrattuna asetuksen henkilöllisestä soveltamisalasta, samoin kuin toimivaltuuksien tähänastisesta soveltamisesta. Tosin tarkkaa tietoa siitä, kuinka monessa terveydenhuollon tai muissa asetuksen soveltamisen piiriin kuuluvissa yksikössä ja kuinka laajaan työntekijäjoukkoon poikkeustoimia on toistaiseksi kohdistettu, ei ole saatavissa.

Perustelumuistiossa eritellään aiempaa paremmin nyt arvioitavana olevan asetuksen ja siinä valittujen keinojen sekä niiden soveltamisen jatkamisen välttämättömyyttä suhteessa epidemian leviämistä koskevaan tietoon. Tältä osin on kuitenkin kiinnitettävä kriittistä huomiota siihen, että perustelumuistion mukaan ”käyttöönottoasetuksen (308/2020) perustelumuistion jaksossa 1.2 on kuvattu hyvin laajasti epidemian vaihetta ja selvitetty lääketieteellinen tilannekuva” ja että ”(t)ämä tilannekuva on myös tämän asetuksen perustana.” (s. 1) Käyttöönottoasetuksen perustelumuistion tilannekuva on kuitenkin jo toukokuun alusta (6.5.2020) eli kolmen viikon takaa.

Koska nyt on kyseessä asetuksen jälkitarkastus ja koska käsillä oleva asia on tullut vireille eduskunnassa jo 12.5, on korostettava nyt ennen muuta sitä, että eduskunnan tulee pyrkiä arvioimaan käsillä olevan asetuksen välttämättömyyttä mahdollisimman ajantasaisen tilannekuvan mukaan (mitä asetuksen perustelumuistio ei siis tarjoa perustaessaan tilannekuvan käyttöönottoasetuksen perustelumuistion kolme viikkoa vanhaan tilannekuvaan).

Kun otetaan huomioon julkisuudessa viime päivinä olleet tiedot virusepidemian kehittymisestä toukokuun aikana, arvioitavana olevan soveltamisasetuksen välttämättömyydelle on sinänsä vähemmän painavia perusteita kuin vielä toukokuun alussa. Asetuksessa on aiempaa enemmän sen makua, että toimivaltuuksien käyttöä jatketaan ennakoivasti ja ikään kuin varmuuden vuoksi, mitä taas voidaan kritisoida siltä kannalta, että perustuslakivaliokunta on toistuvasti korostanut poikkeusolojen alusta alkaen, ettei valmiuslain toimivaltuuksia ei tule ottaa käyttöön kevein perustein tai ikään kuin varmuuden vuoksi (PeVM 17/2020 vp, ks. myös esim. PeVM 2/2020 vp).

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin toisaalta hyväksynyt sen myös nyt käsillä olevasta perustelumuistiosta ilmenevän seikan, jonka mukaan koronavirustaudin leviäminen rypäsmäisesti voi aiheuttaa ennakoimattomia ja mahdollisesti paikallisesti laajojakin henkilöstön sairaus- ja karanteenipoissaoloja, samoin kuin sen, että kansainvälisen vertailutiedon valossa tartunnan leviämisen torjuntaan sekä palvelujärjestelmän toimintakyvyn turvaamiseen tähtäävien toimien oikea-aikaisuus ja riittävä ennakointi ovat osoittautuneet hyvin olennaisiksi toimenpiteiden vaikuttavuuden kannalta ks. myös PeVM 17/2020 vp). Kun otetaan lisäksi huomioon, että parhaillaan voimassaolevia rajoitustoimia aletaan purkaa tai ainakin keventää kesäkuun alusta alkaen, toimivaltuuksien soveltamisen jatkaminen täyttää nähdäkseni edelleen perustuslain 23 §:n ja valmiuslain 4 §:n mukaiset välttämättömyysvaatimukset.

Perustuslakivaliokunta on valmiuslakiin liittyvässä arvioinnissa korostanut normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien toimivaltuuksien ensisijaisuutta (ks. PeVM 17/2020 vp, ks. myös esim. PeVM 9/2020 vp). Nähdäkseni virusepidemian nykyinen ja lähiviikkoina näköpiirissä oleva kehitystila korostaakin tarvetta entistä enemmän painottaa arvioitavana olevan asetuksen soveltamiseen liittyviä välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimuksia sekä varsinkin sitä, että toimivaltuuksia saa käyttää vain, jos tilannetta ei voida hoitaa säännönmukaisin toimivaltuuksin.

Valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisin seikka käsillä olevassa asiakokonaisuudessa on nyt kuitenkin siinä, että aiempien asetusten mukaisia toimivaltuuksia on ilmeisesti käytetty väärin joidenkin työnantajien toimesta. Toimivaltuuksien käytön epäkohtia kuvataan käsillä olevasta asiasta annetussa työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnossa TyVL 6/2020 vp muun muassa seuraavasti:

> ”Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan saamien selvitysten mukaan poikkeussäännösten käyttämisessä ei kaikilta osin ole noudatettu edellä kuvattuja käytön edellytyksiä. Valmiuslain mahdollistamia poikkeuksia on käytetty joissakin sellaisissa terveydenhoidon yksiköissä, jotka eivät liity koronaepidemian hoitoon. Palvelussuhteen ehtoja on myös sivuutettu laajemmin kuin mitä asetus sallii ja irtisanomisaikoja on pidennetty ilman selkeää liitäntää koronaepidemiaan ja pidennyksen välttämättömyyttä osoittamatta. Myös vuosilomia on siirretty ja peruttu vastoin asetuksen välttämättömyysedellytystä.”

Kun otetaan huomioon julkisen vallan velvollisuus huolehtia työvoiman suojelusta perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaisesti sekä se, ettei perustuslain 18 §:n 3 momentin mukaan ketään saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä, samoin kuin työturvallisuutta ja työntekijöiden oikeuksia sekä terveyden suojaa turvaavat Suomen kansainväliset sopimusvelvoitteet sekä EU-oikeus, työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnossa selostettuja epäkohtia käsillä olevien poikkeusvaltuuksien käyttämisessä on pidettävä erittäin vakavina perustuslain, Suomen kv. velvoitteiden ja EU-oikeuden kannalta.

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan mietinnössä on syytä kiinnittää erittäin vakavaa huomiota toimivaltuuksien käyttämisessä havaittuihin epäkohtiin. Epäkohtien takia on korostettava paitsi toimivaltuuksien käytön välttämättömyyttä ja tähän liittyen viimesijaisuutta keinona turvata henkilöstö myös tarvetta tarkoin seurata

toimivaltuuksien tosiasiallista käyttöä sekä tarvetta puuttua välittömästi havaittuihin epäkohtiin. Lisäksi tulisi korostaa riittävän ohjeistuksen ja tiedotuksen tärkeyttä.

Helsingissä 28. päivänä toukokuuta 2020

*Tuomas Ojanen*

OTT, professori

Helsinki