

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 95 §:n 2 momentissa säädetyn toimivaltuuden käyttöönotosta ja 96-103 §:n soveltamisesta

Perustuslakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 95 §:n 2 momentissa säädetyn toimivaltuuden käyttöönotosta ja 96-103 §:n soveltamisesta (M 7/2020 vp): Asia on saapunut työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan lausunnon antamista varten perustuslakivaliokunnalle. Määräaika: perjantaina 27.3.2020 klo 11.00 mennessä.

Asiantuntijat

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- työ- ja elinkeinoministeriö
- Akava ry
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Hyvinvointiala HALI ry
- Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- KT Kuntatyöntekijät
- STTK ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry
- Suomen Lääkäriliitto ry
- Tehy ry
- oikeustieteen tohtori Jaana Paanetoja

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Valtioneuvosto totesi 16.3.2020 yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa Suomessa vallitsevan poikkeusolot COVID-19-tartuntatautipandemian perusteella ja katsoi kyseessä olevan valmiuslaissa tarkoitettu vaikutuksiltaan erityisen vakava suuronnettomuutta vastaava hyvin laa-

Valiokunnan lausunto TyVL 2/2020 vp

jalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti. Valtioneuvosto on pitänyt valmiuslain toimivaltuuksien käyttöä välttämättömänä muun lainsäädännön keinojen ollessa riittämättömiä.

Valtioneuvosto on antanut eduskunnalle 26.3.2020 valtioneuvoston asetuksen valmiuslain 95 §:n 2 momentissa säädetyn toimivaltuuden käyttöönotosta ja 96—103 §:n soveltamisesta (jäljempänä käyttöönottoasetus).

Valmiuslain 14 luvun 95 §:n 2 momentissa säädetään terveydenhuollon henkilökunnan työvelvoitteesta ja luvun 96—103 §:ssä työvelvollisen aseman ja oikeuksien suojasta. Luvussa 14 on säännöksiä työvelvollisen ilmoittautumisvelvollisuudesta (96 §), työvoimaviranomaisen antamasta työmääräyksestä (97 §), työmääräyksen antamisen rajoituksista (98 §), työmääräystä annettaessa huomioon otettavista seikoista (99 §), työvelvollisuussuhteesta (100 §), työvelvollisuussuhteen ehdoista (101 §), työnantajan tietojenantovelvollisuudesta (102 §) ja työvelvollisuusrekisteristä (103 §).

Nyt annetun käyttöönottoasetuksen 1 §:n mukaan asetuksessa säädetään valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa käyttöön otettavasta työvelvollisuutta koskevasta toimivaltuudesta. Käyttöönottoasetuksen 2 §:n mukaan valmiuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitettua terveydenhuollon henkilökunnan velvollisuutta tehdä työtä voidaan soveltaa koko valtakunnan alueella. Jos työvelvollisuutta sovelletaan, sovelletaan myös valmiuslain 96—103 §:ssä säädettyä.

Asetus ei työvelvollisuutta lukuun ottamatta vaikuta työvelvollisten muuhun oikeusturvaan tai työntekijöiden muiden oikeuksien toteutumiseen Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisesti. Työvelvollisia koskevat työvelvollisuutta lukuun ottamatta samat työntekijöiden oikeudet ja oikeusturvamekanismit kuin muitakin työntekijöitä.

Valmiuslain 10 §:n mukaan valmiuslain II osan säännösten nojalla annettavat valtioneuvoston ja ministeriön asetukset saatetaan välittömästi eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta päättää, onko asetukset kumottava. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta tukee hallituksen toimenpiteitä, joilla varaudutaan pahenevan koronapandemiatilanteen hoitoon ja pyritään turvaamaan välttämättömien ja tarpeellisten terveydenhoitopalvelujen turvaaminen pandemian aikana, ja puoltaa seuraavien huomautuksin soveltamisasetuksen jättämistä voimaan.

Työvelvollisen oikeudet ja velvollisuudet

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta toteaa, että valmiuslain 95 §:n 2 momentissa säädetyn terveydenhuollon työvelvollisuuden käyttöönotossa on kysymys erittäin poikkeuksellisesta puuttumisesta terveydenhuollon henkilöstön työntekoon ja oikeuksiin. Työvelvoitteen käyttöönottamisen tarkoituksena on turvata terveydenhuollon resursseja missä tahansa tehtävissä. Tarkoituksena on viime kädessä ohjalla terveydenhuollon työvoiman käyttöä ja turvata sen resurssit, mikäli muut keinot eivät ole riittäviä. Säännöksillä pyritään varmistamaan väestön terveyden ja hengen suojelemiseksi se, että terveydenhuollossa on riittävä henkilöstö myös sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmää merkittävästi kuormittavissa pandemian aikaisissa poikkeusoloissa.

Valiokunnan lausunto TyVL 2/2020 vp

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää ilmeisenä, että pandemian levitessä sairastumiset tai pandemiaan liittyvät terveydenhuollon palvelutarpeet kasvattavat huomattavasti työvoimaresurssin tarvetta terveydenhuollossa. Työvoimapula näillä aloilla voi merkittäväällä tavalla häiritä terveydenhuollon toimintakykyä ja vaarantaa ihmisten oikeuden elämään ja terveyteen sekä perustuslain takaamien riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen toteutumisen.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää perustuslakivaliokunnan mietinnön (PeVM 2/2020 vp) mukaisesti valmiuslain 14 luvun 96—103 §:n säännösten käyttöönottoa työvelvollisen oikeuksista ja velvollisuuksista olennaisena osana työvelvollisuuden käyttöönoton kokonaisuutta, koska niillä rajataan mm. työvelvollisen työn teettämistä ja turvataan palkka- ja työehtoja sekä työturvallisuussäännösten soveltamista.

Perustuslakivaliokunta kumosi eduskunnalle 17.3.2020 annetun valmiuslain 6 §:n mukaisen valtioneuvoston asetuksen valmiuslain 86, 88, 93—95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta (125/2020) annetun 5 §:n, jonka mukaan valmiuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitettuja terveydenhuollon henkilökunnan työvelvoitteita voidaan soveltaa koko valtakunnan alueella. Perustuslakivaliokunta katsoi, että käyttöönottoasetuksen 5 § oli kumottava, koska valmiuslain 14 luvun toimivaltuuksia ei nimenomaisesti ollut otettu käyttöön eikä muusta sovellettavasta lainsäädännöstä ollut esitetty selvitystä. Perustuslakivaliokunta piti välttämättömänä, että työvelvollisen asemaa ja oikeuksia suojataan valmiuslain 14 luvussa säädetyllä tavalla tai muilla vähintään vastaavantasoisilla säännöksillä. Perustuslakivaliokunta katsoi, että työvelvollisuuden käyttöön ottamisesta voidaan säätää, jos samalla säädetään sovellettavaksi 14 luvun muu työvelvollisen asemaa ja oikeuksia koskeva sääntely tai muuten lainsäädännöllisesti huolehditaan näiden seikkojen järjestämisestä.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta korostaa, että työvelvollisuuden piiriin kuuluminen ei automaattisesti johda siihen, että henkilölle annetaan työmääräys. Työmääräys tulee tehdä jokaiselle yksilöllisen harkinnan ja riskiarvioinnin perusteella. Yksilölliset olosuhteet on huomioitava myös työmääräyksen voimassaolon aikana. Tehtävän on vastattava työvelvollisen työkykyä ja osaamista sekä oltava kohtuullinen rasittavuudeltaan ja määrältään. Lisäksi on tärkeitä huomioida yksittäisen työvelvolliseksi määrätyn ja hänen läheistensä terveyteen liittyvät olosuhteet ja mahdollistaa tarvittaessa osa-aikainen työ kokopäivätyön sijaan. Työvelvoitetun perusteellinen perehdyttäminen on tärkeää sekä työterveyden että potilasturvallisuuden näkökulmasta.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää erittäin tärkeänä, että työvelvollisuuden vaikutuksia työaikoihin, työoloihin, työterveyteen ja työturvallisuuteen seurataan ja niihin kiinnitetään erityistä huomiota. Valiokunta arvioi, että pandemian hoitotyö lisää merkittävästikin riskiä sairastua koronaviruksen aiheuttamaan COVID-19-tautiin. Valiokunta korostaa, että työterveys- ja turvallisuusseikat, samoin kuin suojavälineiden riittävyys, tulee huomioida kaikkien työntekijöiden työskentelyssä. Terveydenhuollon toimintojen turvaaminen edellyttää myös terveydenhuollon henkilökunnan jaksamisen turvaamista, koska pandemia voi johtaa henkilöstön voimakkaaseen kuormittumiseen. Lepoaikoihin ja päivittäisten taukojen pitämiseen on syytä kiinnittää mahdollisuuksien mukaan erityistä huomiota, jotta henkilöstö pystyy toimimaan tehtävissään. Työnantajan on varattava henkilöstölle riittävät ja mahdollisimman hyvin henkilöstön hyvinvointia tukevat taukotilat työpaikoilla myös poikkeusoloissa. Valiokunta pitää tärkeänä, että työ pyritään organisoimaan tukemaan työntekijöiden jaksamista mahdollisimman hyvin. Viimeistään poikkeus-

Valiokunnan lausunto TyVL 2/2020 vp

olojen jälkeen on huolehdittava siitä, että henkilöstöllä on mahdollisuus palautua niin, että pitkäaikaisesta kuormituksesta ei aiheudu terveyshaittoja.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta katsoo, että työvelvoitetuksi määrätylle henkilölle ei saa syntyä ylimääräisiä taloudellisia rasitteita työmääräyksen johdosta, ja hänelle on korvattava mahdolliset työvelvoitteesta johtuvat ylimääräiset matkustus-, asumis- ja muut kohtuulliset kulut. Lisäksi on tärkeää turvata työvelvoitteeseen määrätyn henkilön oikeus palata entiseen työhönsä sekä se, ettei hänelle tule palkka-, työehto- ja vuosilomamenetyksiä työvelvoitteen takia. Työmääräyksen saaneen kannalta on myös tärkeää, että hänellä on muutoksenhakuoikeus työmääräyspäätöksestä ja mahdollisuus saada asiansa uudelleen arvioitavaksi. Valiokunta pitää perusteltuna, että myös työvelvollisen työnantajana toimivaa kuntaa tai kuntayhtymää kuultaisiin ennen työmääräyksen antamista, jollei kuulemisen jättämiselle ole erityistä syytä. Näin voitaisiin omalta osaltaan varmistaa, ettei eri julkisen sektorin toimijoiden välttämättömien tehtävien hoitaminen vaarannu poikkeuksellisissa oloissa.

Toimien oikeasuhtaisuus

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta korostaa sitä valmiuslain lähtökohtaa, että poikkeusolojen toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden. Poikkeusten käytön tulee olla välttämätön ja viimesijainen keino työntekijäresurssien riittävyyden turvaamiseksi. Näiden poikkeuksellisten säännösten käyttöönotossa on keskeistä, että niiden voimassaoloaika on rajattu lyhyeksi ja että niitä käytetään vasta siinä tilanteessa, kun muut kevyemmät keinot ovat käytössä, mutta ne eivät ole riittäviä kansalaisten hengen ja terveyden suojelemiseksi ja välttämättömien terveydenhuollon palvelujen järjestämiseksi.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta arvioi, että pandemian edetessä on hyvä myös selvittää valmiuslain soveltamisalan ulkopuolella olevia muita mahdollisia keinoja, joilla terveydenhuollon kuormitusta voidaan helpottaa. On selvitettävä vapaaehtoistyön mahdollisuutta ja sitä, että joistain kelpoisuusvaatimuksista esimerkiksi luovutaan tilapäisesti työtehtävissä, mikäli se on mahdollista potilasturvallisuutta tai työtehtävien asianmukaista hoitoa vaarantamatta.

Suhde kansainvälisiin velvoitteisiin

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta katsoo, että työvelvollisuus ei ole ristiriidassa Suomea sitovien pakkotyösopimusten kanssa ottaen huomioon kyseessä oleva force majeure -tilanne. Valiokunta viittaa tältä osin perustuslakivaliokunnan arvioon koskien hallituksen esitystä laiksi potilasturvallisuuden varmistamisesta terveydenhuollon työtaistelun aikana (PeVL 15/2007 vp — HE 153/2007 vp). Lausunnossa viitataan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 artiklan sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 8 artiklan määräyksiin pakkotyön ja muun pakollisen työn kielloista. Lausunnossa todetaan, että kansainvälisten ihmisoikeussopimusten pakkotyön kiellot eivät valiokunnan mielestä estä ehdotetun kaltaisen työvelvollisuuden säätämistä suuronnettomuus- ja pandemiatilanteita varten.

Valiokunnan lausunto TyVL 2/2020 vp

Lopuksi

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnittää huomiota asiantuntijakuulemisissa esille tuotuun valmiuslain 101 §:n työvelvollisuussuhteen ehtoja koskevaan yksityiskohtaan. Valmiuslain 101 §:n 1 momentin mukaan työvelvollisuussuhteessa sovellettavat ehdot määräytyvät työnantajan työehtosopimuslain (436/1946) tai työsopimuslain (55/2001) 2 luvun 7 §:n nojalla sitovan työehtosopimuksen tai työnantajan valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) tai kunnallisen virkaehtosopimuslain (669/1970) nojalla sitovan virkaehtosopimuksen mukaan. Jollei tällaista työ- tai virkaehtosopimusta ole, työvelvolliselle on maksettava palkka, joka kohtuudella vastaa hänen suoritettavakseen määrättyjä tehtäviä. Edellä esitetystä seuraa, että laissa on säädetty vain työvelvollisen palkan suuruudesta, mikäli työhön ei tule sovellettavaksi kollektiivisopimus.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta arvioi myös, että valmiuslain nyt käyttöön otettavat säännökset itsessään eivät anna täysin kattavaa toimintaohjetta kriisin eri vaiheissa ja on tärkeää, että säännöksiä täsmennetään koordinoitusti laadituin soveltamisohjein. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota erityisesti työvelvollisuuden kohderyhmän riittävän tarkan määrittelyn tarpeeseen. Työvelvollisuuden mahdolliset kohderyhmät on kuvattu pääsääntöisesti asetuksen taustamuistiossa (25.3.2020) selkeästi. Asiantuntijakuulemisissa on kuitenkin kiinnitetty huomiota siihen, että kohderyhmä, jonka kriteeriksi asetetaan ”muilla toimialoilla, mutta terveydenhuollon ammattihenkilön tehtävissä (terveydenhuollon alalla) toimivat, alle 68-vuotiaat terveydenhuollon ammattihenkilöt”, on tulkinnanvarainen. On epäselvää, koskeeko tämä terveydenhuoltoalan ammattihenkilöä, joka toimii muulla alalla ja muissa kuin terveydenhuoltoalan tehtävissä. Tällaisia ammattihenkilöitä ovat mm. terveydenhuollon ammattihenkilö, joka työskentelee järjestötehtävissä. Vastaavasti kriteeri, jossa viitataan henkilöön, joka on ollut poissa alalta lyhyehkön ajan tai muutoin tilapäisesti, voi aiheuttaa epäselvyyksiä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää,

että perustuslakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto TyVL 2/2020 vp

Helsingissä 27.3.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Anna Kontula vas
varapuheenjohtaja Katja Taimela sd
jäsen Kim Berg sd
jäsen Tuomas Kettunen kesk
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Niina Malm sd
jäsen Anders Norrback r
jäsen Ilmari Nurminen sd
jäsen Arto Satonen kok
jäsen Riikka Slunga-Poutsalo ps
jäsen Sofia Virta vihr
varajäsen Hussein al-Tae sd
varajäsen Noora Koponen vihr
varajäsen Matias Martinen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Anna Sorto