25.3.2020

Eduskunta
Perustuslakivaliokunta

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN LAUSUNTO – M 7/2020, VALTIONEUVOSTON ASETUS VALMIUSLAIN 95 §:N 2 MOMENTISSA SÄÄDETYN TOIMIVALTUUDEN KÄYTTÖÖNOTOSTA JA 96-103 §:N SOVELTAMISESTA

Sosiaali- ja terveysministeriö lausuu asiassa seuraavaa**:**

Työvelvollisuuden merkitys ja perusteet käyttöönotolle

Hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin aiheuttamien seurausten torjumiseksi tarvittavien toimenpiteiden tarkoituksena on suojata väestöä sekä turvata perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia. Tässä tarkoituksessa toimenpiteiden on kyseisissä poikkeusoloissa oltava riittävän ennakollisia ja nopeasti käyttöönotettavissa tilanteen muuttuessa hyvin nopeasti. COVID-19 epidemian rajoittaminen tautitaakan, sosiaali- ja terveydenhuollon kuormituksen sekä muiden yhteiskunnallisten seurauksien kannalta hallittavaksi edellyttää useiden kiireisten, välttämättömien ja samanaikaisten toimenpiteiden toteuttamista.

Epidemia on levinnyt erittäin nopeasti ja alueellisia tartuntaketjuja tai laajempaa yhteisössä tapahtuvaa tartuntaa voi ilmaantua lähipäivinä tai –viikkoina eri puolilla Suomea. Näiden epidemiapesäkkeiden ilmaantumista ei ole mahdollista etukäteen ennustaa. On huomattava, että koronavirusinfektio, johon ei ole spesifistä hoitoa, kuormittaa epidemian ensi aallon aikana erittäin paljon perusterveydenhuoltoa, erikoissairaanhoitoa, sairaaloiden vuodeosastoja, ensihoitoa sekä sosiaalipalveluita. Hoitohenkilökunta on ollut erityisen altista sairastumisriskille ja poissaolot saattavat monista syistä lisääntyä. Työvoimapula voi merkittävällä tavalla vaikeuttaa kriittisten palvelujen toimintaa.

Kun koronavirusepidemia edelleen laajenee Suomessa, niin myös valmiuslain 14 luvussa olevat työvelvoitetta koskevat säännökset on otettava käyttöön, jos rekrytointi, hankinnat, palvelujen ohjaus, yksityisen kapasiteetin käyttöönotto ja 17.3.2020 annetussa käyttöönottoasetuksessa mahdollistetut palvelussuhteen joustot eivät ole riittäviä tai oikea-aikaisia, eikä riittävää resurssia kriittisiin palveluihin siten muilla keinoin pystytä järjestämään. Työvelvoitetta koskevalla käyttöönottoasetuksella pyritään osaltaan varmistamaan työnantajan riittävä henkilöstömäärä virusepidemian aikana, mikäli sen mukaisten toimenpiteiden käyttö on edellä todettujen muiden keinojen käytettävyyden lisäksi välttämätöntä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmällä tulee olla käytössään riittävän laajat ja nopeasti käytettävät mahdollisuudet varmistaa toimintakykynsä sen turvaamiseksi, että ihmisten oikeus elämään ja terveyteen sekä perustuslain takaamiin riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin toteutuu ja henkeä ja terveyttä uhkaavaa vakavaa vaaraa voidaan torjua asianmukaisilla palveluilla. Valmiuslain nojalla käyttöön otettavilla valtuuksilla turvataan nimenomaan sosiaali- ja terveyspalveluiden riittävää toimintakykyä kiireellisten palveluiden, haavoittuvassa asemassa olevien väestöryhmien palveluiden sekä muiden ehdottomasti tarvittavien palveluiden oikea-aikaiseksi varmistamiseksi kokonaisuutena.

Toimeenpanoon vaadittava valmistelu huomioon ottaen, valtuuksien käyttöönoton oikea-aikaisuudella on merkitystä.

Työvelvollisuuden soveltamisalasta

Valmiuslain 95 §:n 2 momentin työvelvollisuus voi koskea henkilöä, joka toimii terveydenhuollon alalla ja on saanut koulutusta tällä alalla ja joka on täyttänyt 18 mutta ei 68 vuotta. Näiden kriteerien on säännöksen sanamuodon perusteella täytyttävä yhtäaikaisesti. Työvelvoitteiden yleinen henkilöllinen soveltamisala täsmentyy työvoimaviranomaisen valmiuslain 96 §:n nojalla antamien määritysten mukaisesti. Valmiuslain 98 – 99 §:ssä käsitellään perusteita, joissa tilanteissa työmääräystä ei voitaisi antaa. Asetuksen perustelumuistiossa on lueteltu henkilöstöryhmiä, joiden voidaan katsoa kuuluvan voivat säännöksen piiriin. Määräys tällaiseen työhön voidaan antaa korkeintaan kahdeksi viikoksi kerrallaan. Määräys voidaan uusia kerran.

Työvelvollisuuden käyttöönoton prosessiin kytketään se, miten julkinen palvelujärjestelmä tekee työvoimaviranomaiselle esitykset välttämättä tarvittavista ja vain työvelvollisuuden keinoin toteutettavissa olevista lisäresurssitarpeistaan.

Työvelvollisuuden tarkastelu perusoikeuksien kannalta

Suomen perustuslain 7 §:n 1 momentissa säädetään oikeudesta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja 19 §:ssä säädetään, että julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä.

Asetuksen perustelumuistiossa on viitattu useisiin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, jotka Suomi on ratifioinut ja joissa on säädetty oikeudesta elämään ja oikeudesta terveyden suojeluun. Muun muassa Yhdistyneiden kansakuntien (YK) taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen eli TSS –sopimuksen 12 artiklassa tunnustetaan jokaiselle oikeus nauttia korkeimmasta mahdollisesta ruumiin- ja mielenterveydestä. Sopimusvaltion tulee ryhtyä toimenpiteisiin, jotka ovat välttämättömiä sellaisten olosuhteiden luomiseksi, jotka ovat omiaan turvaamaan jokaiselle lääkärin ja sairaaloiden palvelut sairaustapauksissa. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten osalta sosiaali- ja terveysministeriö viittaa asetuksen perustelumuistiossa esitettyyn.

Sosiaali- ja terveysministeriö viittaa myös asetuksen perustelumuistiossa selostettuun Kansainvälisen työjärjestön ILOn pakkotyön poistamista koskevaan sopimukseen. Sopimuksessa ”pakollisella työllä” on ymmärrettävä kaikenlaista työtä tai palvelusta, jota rangaistuksen uhalla vaaditaan henkilöltä ja johon mainittu henkikö ei ole vapaaehtoisesti tarjoutunut. Sopimuksen mukaisen pakollisen työn käsitteen ulkopuolelle jää kuitenkin työ tai palvelus, jota vaaditaan force majeure –tapauksisissa (sota, tulvat, tulipalo, maanjäristys, nälänhätä, ankarat kulkutaudit) sekä tilanteissa, jotka vaarantavat tai uhkaavat koko väestön tai sen osan olemassaoloa tai säännöllistä toimeentuloa. ILOn valvontakäytännössä on korostettu, että mainituissa poikkeustilanteissa työvelvoitteen tulee rajautua aitoihin hätätilanteisiin. Työvelvollisuuden keston, laajuuden, sekä tarkoituksen tulee olla laissa ja myös käytännössä tarkoin rajattu vain hätätilanteisiin sekä vain tilanteen ehdottomasti edellyttämiin toimiin.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että asetuksen mukainen työvelvollisuus ei ole ristiriidassa Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten kanssa.

Työvelvollisuus merkitsee puuttumista perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen ja työn, ammatin ja elinkeinon harjoittamista koskeviin perustuslain 18 §:n 1 momentin säännöksiin. Perustuslaissa turvattuihin oikeuksiin puuttuvaa sääntelyä on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta, kuten sääntelyn hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta. Valmiuslain työvelvollisuutta koskevien säännösten käyttöönotolla pyritään turvaamaan koronavirusepidemian hoitamiseksi ja väestön terveyden ja hengen suojelemiseksi riittävän

terveydenhoitohenkilökunnan saatavuus. Edellä manituilla perusteilla ja ottaen huomioon, että säännökset olisivat voimassa vain lyhyen aikaa, perusoikeuksien tilapäiselle rajoittamiselle arvioidaan olevan hyväksyttävät syyt.

Kokonaistilanteen perusteella voidaan arvioida, että COVID-19 –pandemian torjuminen, sairastuneiden hoitaminen ja väestön, erityisesti riskiryhmien, kuten ikääntyneiden ja monisairaiden ja tietyistä perussairauksista kärsivien suojaaminen, eivät ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Tartuntatautilain ja muun sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön mukaiset normaalioloissa käytettävät toimivaltuudet eivät ole riittäviä tilanteen hallitsemiseksi. Tartuntatautilaki ei sisällä valtuuksia määrätä työvelvollisuutta, joilla voitaisiin turvata terveydenhuollon ja viranomaistoiminnan toimintakyky kuormitustilanteessa.

Kansliapäällikkö Kirsi Varhila

Neuvotteleva virkamies Eila Mustonen