Työ- ja elinkeinoministeriö 26.3.2020

Perustuslakivaliokunnalle

Asia: M 7/2020 vp: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 95 §:n 2 momentissa säädetyn toimivaltuuden käyttöönotosta ja 96-103 §:n soveltamisesta

Työvelvolliseksi määräämisen edellytykset

Valmiuslain 95 §:n 2 momentin nojalla lain 3 §:n 4 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa on jokainen Suomessa asuva, jolla on kotikuntalain mukaan kotikunta Suomessa, joka toimii terveydenhuollon alalla, on saanut koulutusta tällä alalla ja joka on täyttänyt 18 mutta ei 68 vuotta, velvollinen tekemään tämän lain tarkoituksen toteuttamiseksi välttämätöntä työtä terveydenhuollossa. Määräys tällaiseen työhön voidaan antaa korkeintaan kahdeksi viikoksi kerrallaan. Määräys voidaan uusia kerran.

Henkilön terveydentila tulee ottaa huomioon tehtävään määrättäessä. Valmiuslain 99 §:n 1 momentin mukaan työvoimaviranomainen saa antaa työvelvolliselle työmääräyksen vain sellaiseen työhön, jota tämä pystyy kohtuudella tekemään ottaen huomioon hänen ikänsä, terveydentilansa, mahdollinen vammaisuutensa, perhesuhteensa, koulutuksensa, aikaisempi työkokemuksensa sekä tehtäväksi määrättävän työn luonne. Jos työvelvolliselle ei voida antaa määräystä kokopäivätyöhön, hänet voidaan määrätä tekemään työtä osa-aikaisesti. Jos työvelvollinen vetoaa siihen, ettei hän terveydellisistä syistä voi tehdä työmääräyksessä mainittua työtä, hänen on esitettävä luotettava selvitys terveydentilastaan työvoimaviranomaisen asettamassa kohtuullisessa määräajassa.

Pykälän 2 momentin mukaan alle seitsemänvuotiaan tai pysyvästi taikka pitkäaikaisesti sairaan lapsen huoltajalle saadaan antaa työmääräys julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 1 luvun 9 §:ssä tarkoitetun työssäkäyntialueen ulkopuolelle vain, jos maanpuolustuksen kannalta tärkeän tuotannon ylläpitäminen sitä henkilön erityinen koulutus tai muu siihen rinnastettava syy huomioon ottaen välttämättä vaatii.

Muut toimet terveydenhuoltohenkilöstön riittävyyden turvaamiseksi

Valmiuslain 86, 88, 93-95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa valtioneuvosto on valmiuslain nojalla antanut säännökset väliaikaisista poikkeuksista sovellettaessa eräitä vuosilomalain, työaikalain ja työsopimuslain säännöksiä. Asetusta sovelletaan työntekijään, virkamieheen ja viranhaltijaan. Asetuksen 2 § koskee poikkeamista vuosilomaa koskevista vuosilomalain ja sen 30 §:ään perustuvasta työehtosopimusmääräyksestä. Asetuksen 3 §:n mukaan työnantaja saa poiketa lepoaikoja ja ylityötä koskevista säännöksistä työaikalain ja sen 34 §:ään perustuvan työehtosopimuksen estämättä. Asetusta sovelletaan myös virkaehtosopimukseen. Asetus on voimassa 13.4.2020 saakka. Asetuksen tarkoituksena on varmistaa riit-

tävä henkilöstömäärä virusepidemian aikana, jotta riittävä toimintakyky sosiaali- ja terveyspalveluissa voidaan turvata. Työnantaja voisi keskeyttää tarvittaessa työntekijän loman tai siirtää sen antamisen ajankohtaa, poiketa velvollisuudesta hankkia työntekijältä suostumus ylityön tekemiseen sekä poiketa lepoaikasäännöksistä.

Asetuksen mahdollistamia poikkeamisia voidaan koronavirusepidemian niin vaatiessa soveltaa kaikissa sosiaali- ja terveyshuollon toimintayksiköissä, sekä julkisessa että yksityisessä toiminnassa työskentelevään henkilöstöön. Asetuksen tarkoittamaa terveydenhuollossa työskentelevää henkilöstöä ovat terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (559/1994) ja asetuksessa (564/1994) tarkoitetut terveydenhuollon ammattihenkilöt sekä ammattihenkilön tehtävissä toimimiseen säädetyt edellytykset täyttävät henkilöt. Terveydenhuollon ammattihenkilöistä mainittakoon esimerkiksi lääkärit, hammaslääkärit, sairaanhoitajat, terveydenhoitajat, laboratoriohoitajat, fysioterapeutit, röntgenhoitajat, proviisorit, farmaseutit ja lähihoitajat.

Työvelvollisuussuhteen ehdot

Työvelvollisuussuhteessa ja sen perusteella suoritettavassa työssä tulee noudattaa soveltuvin osin, mitä työ- tai virkasuhteesta ja sen perusteella suoritettavasta työstä on säädetty tai sovittu. Lisäksi työvelvollisuussuhteessa sovellettavat ehdot määräytyvät työnantajaa työehtosopimuslain tai työsopimuslain 2 luvun 7 §:n mukaan sitovan työehtosopimuksen tai työnantajaa valtion virkaehtosopimuslain tai kunnallisen virkaehtosopimuslain mukaan sitovan virkaehtosopimuksen mukaan. Jollei tällaista työehtosopimusta ole, työvelvolliselle on maksettava palkka, joka kohtuudella vastaa hänen suoritettavakseen määrättyjä tehtäviä.

Työvelvollisuussuhteen aikana henkilön työ- tai virkasuhde, jossa hän oli välittömästi ennen työvelvollisuuden alkamista, jatkuu keskeytymättä. Keskeytysaikaa pidetään työhön rinnastettavana aikana laskettaessa sellaisia työ- tai virkasuhteen perusteella määräytyviä muita kuin palkkaan ja vuosiloman ansaintaan kohdistuvia etuuksia, joiden saamisen perusteena on työssäoloehto.

Työvelvollisella on oikeus työvelvollisuuden päätyttyä palata ensisijaisesti aikaisempaan työhönsä, jossa hän oli ennen työvelvollisuuden alkamista. Jos tämä ei ole mahdollista, työvelvolliselle on tarjottava aikaisempaa työtä vastaavaa työsopimuksen tai palvelussuhteen mukaista työtä ja, jos tämäkään ei ole mahdollista, muuta sopimuksen mukaista työtä.

Esityksen suhde kansainvälisiin sopimuksiin

Suomi on ratifioinut useita kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia, joissa on säädetty oikeudesta elämään ja oikeudesta terveyden suojeluun. Muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklassa säädetään oikeudesta elämään ja uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 11 ja 13 (1) artikloissa säädetään oikeudesta terveyden suojeluun ja lääkinnälliseen apuun. YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen eli TSS-sopimuksen 12 artiklassa tunnustetaan jokaiselle oikeus nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta ruumiin- ja mielenterveydestä. Säännöksen mukaan sopimusvaltion tulee ryhtyä toimenpiteisiin, jotka ovat välttämättömiä sellaisten olosuhteiden luomiseksi, jotka ovat omiaan turvaamaan jokaiselle lääkärin ja sairaaloiden palvelut sairaustapauksissa.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 artiklassa ja YK:n Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen 8 artiklassa on määräykset pakkotyön ja muun pakollisen työn kielloista. Pakollisen työn kiellosta on määräyksiä myös Kansainvälisen työjärjestön (ILOn) yleissopimuksessa n:o 29, sitä täydentävässä pöytäkirjassa vuodelta 2014 sekä yleissopimuksessa n:o 105.

ILOn pakkotyön poistaminen koskevan sopimuksen (nro 29) 2 artiklan 1 kohdan mukaan "pakollisella työllä" on ymmärrettävä kaikenlaista työtä tai palvelusta, jota rangaistuksen uhalla vaaditaan henkilöltä ja johon mainittu henkilö ei ole vapaaehtoisesti tarjoutunut.

Sopimuksen 2 artiklan 2 kohdan d-alakohdan mukaan sopimuksen mukaisen pakollisen työn käsitteen ulkopuolelle jää kuitenkin työ tai palvelus, jota vaaditaan force majeure-tapauksissa, kuten sodan syttyessä tai tulipalon, tulvien, nälänhädän, maanjäristyksen, ankarien kulkutautien sattuessa tai uhatessa sekä tapauksissa, jotka vaarantavat tai uhkaavat vaarantaa koko väestön tai sen osan olemassaoloa tai säännöllistä toimeentuloa.

ILOn valvontakäytännössä on korostettu, että mainituissa poikkeustilanteissa työvelvollisuuden tulee rajoittua aitoihin hätätilanteisiin. Työvelvollisuuden keston, laajuuden sekä tarkoituksen tulee olla laissa ja myös käytännössä tarkoin rajoitettu vain hätätilanteen ehdottomasti edellyttämiin toimiin. (mm. kohta 280, ILO 2012, Giving globalisation a human face: Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_174846.pdf)

Ottaen huomioon force majeure – tilanteita koskeva poikkeussäännös, ehdotettu työvelvoite ei ole ristiriidassa Suomea sitovien pakkotyötä koskevien sopimusten kanssa. Näiden sopimusten pakkotyön kiellot eivät ulotu työ- ja palvelusvelvollisuuksiin tilanteessa, jossa esimerkiksi kulkutaudista johtuva vaara uhkaa kansalaisten henkeä, yhteiskunnan olemassaoloa tai hyvinvointia.

Hallitusneuvos Liisa Heinonen