Työ- ja elinkeinoministeriö 1.4.2020

Perustuslakivaliokunnalle

Viite: M 14/2020 vp, kuuleminen 2.4.2020

Valtioneuvoston asetus valmiuslain 95 §:n 2 momentissa säädetyn toimivaltuuden käytön ja 96–103 §:n soveltamisen jatkamisesta

Lähtökohta

Valtioneuvosto on antanut asetuksen valmiuslain 95 §:n 2 momentissa säädetyn toimivaltuuden käytön ja 96–103 §:n soveltamisesta (VNA 139/2020), joka on voimassa 23.3. – 13.4.2020.

Käyttöönottoasetus koskee valmiuslaissa tarkoitettua terveydenhuollon työvelvollisuutta. Työ –ja elinkeinoministeriön asiantuntija hallitusneuvos Liisa Heinonen on ollut 27.3.2020 perustuslakivaliokunnan kuultavana työvelvollisuuden käyttöönottamisesta. Heinonen on tuolloin lausunut siitä, miten työvelvollisuus liittyy Suomen ratifioimiin sopimuksiin, joissa säädetään oikeudesta elämään ja oikeudesta terveyden suojeluun, Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan sopimukseen samoin kuin Kansainvälisen työjärjestön (ILOn) sopimuksiin.

Heinonen on todennut, ettei työvelvollisuus ei ole ristiriidassa Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten kanssa.

Työvelvollisuuden soveltaminen

Työvelvollisuuden käyttö on viimesijainen keino välttämättömän hoidon turvaamiseksi erilaisissa terveydenhuollon yksiköissä, jos normaalit rekrytointikeinot tai valmiuslain 86, 88, 93 ja 94 §:ssä tarkoitetut ja käytössä olevat keinot eivät helpota terveydenhuollon resurssien tilannetta. Työvelvollisuuden käyttämisellä turvataan terveydenhuollon välttämättömiä resurssitarpeita vain siltä osin kuin

niihin ei pystytä tavanomaisin rekrytoinnin keinoin, ostopalveluja hyödyntämällä tai muiden valmiuslaissa tarkoitettujen ja käyttöön otettujen toimivaltuuksien avulla (työ- ja loma-aikojen joustot, kiireettömän hoidon määräaikoja koskevat joustot, terveydenhuollon yksiköiden sisäiset ja niiden väliset järjestelyt)

Työmääräyksen antaminen työvelvollisuuden piiriin kuuluvalle henkilölle tapahtuu yksiöllisen harkinnan perusteella ja hyvän hallinnon periaatteita noudattaen. Normaaliin hallintomenettelyyn kuuluva asianomaisen kuuleminen ja resurssien tarpeessa olevan terveydenhuollon yksikön kuuleminen ovat avainasemassa.

Työvelvollisuuden piiriin alustavasti kuuluvaksi katsotulle henkilölle varataan tilaisuus esittää näkemyksensä siitä, onko työmääräyksen antamiselle hänen osaltaan käsillä valmiuslain 98 §:ssä tarkoitettu rajoitus tai 99 § tarkoitettu muu huomioon otettava seikka.

Työmääräyksen perusteella työvelvollisuussuhde on muutoin pitkälti työsuhteessa tehdyn työn kaltaista. Työvelvollisen työantaja johtaa ja valvoo työvelvollisen työtä, ja työnantajan on huolehdittava työvelvollisen työsuojelusta samoin kuin muunkin henkilöstönsä työsuojelusta. Työvelvollisuussuhteessa tehty työ on vastikkeellista ja siihen sovelletaan samoja työ –ja virkaehtosopimuksia kuin saman työnantajan muuhun henkilöstöön. Valmiuslaissa säädetään työvelvollisen ilmoittautumisvelvollisuudesta (96 §), Työmääräyksestä (97 §), työmääräyksen antamisen rajoituksista (98 §), työmääräystä annettaessa huomioon otettavista seikoista (99 §), työvelvollisuussuhteesta (100 §), työvelvollisuussuhteen ehdoista (101 §), työnantajan tietojenantovelvollisuudesta (102 §) ja työvelvollisuusrekisteristä (103 §).

Valmiuslain 130 §:n mukaan 1 momentin nojalla työ- ja elinkeinotoimiston työmääräystä koskevaan päätökseen saa hakea muutosta hallinto-oikeudelta. Pykälän 2 momentin mukaan määräystä on noudatettava heti valituksesta huolimatta, ellei valitusviranomainen (hallinto-oikeus) toisin määrää.

Valmiuslain 133 §:n 1 momentin 2 kohdassa on työmääräyksen laiminlyönnistä säädetty rangaistus. Työmääräys ei ole virkanimitys, eikä työvelvollinen ilmeisesti voi käyttää julkista valtaa.

Työmääräyksen jälkeen työvelvollisella on oikeus palata normaaliaikojen palvelussuhteeseensa.

Lisäksi työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on lausunnossaan TyVL2/ 2020 vp (M 7/2020 vp) edellyttänyt, 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.

Perustuslakivaliokunta on työvelvollisuuden käyttöönottoa koskevassa mietinnössään PeVM 7/2020 vp koskien valtioneuvoston asetusta valmiuslain 95 §:n 2 momentissa säädetyn toimivaltuuden käyttöönotosta ja 96—103 §:n soveltamisesta painottunut muiden terveyden suojelemiseksi käyttöön otettujen keinojen ensisijaisuutta työvelvollisuuteen nähden.

Työvelvollisuuden toimeenpano

Työvelvollisuuden toimeenpanosta huolehtii työvoimaviranomainen. Työ –ja elinkeinoviranomaisia ovat julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 3 §:n 1 momentin 4 kohdan nojalla työ- ja

elinkeinotoimistot sekä työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus. Työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskukselle ei ole toistaiseksi suunniteltu roolia työvelvollisuuden toimeenpanossa.

Työ- ja elinkeinoministeriö on työvelvollisuuden toimeenpanemiseksi ja työvoiman ohjaamiseksi tarvittavan työvelvollisuusrekisterin perustaja ja rekisterinpitäjä. Rekisterin pääsiallinen tietolähde on Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviran terveydenhuoltohenkilöstön tietoja sisältävä tietokanta, Terveydenhuollon ammattihenkilöiden keskusrekisteri (Terhikki). Lisäksi TE-toimistolla on mahdollisuus saada tietoja väestötieto- ja eläketurvarekistereistä.

Rekisteritietojen pohjalta ja työvelvollisuuden piiriin kuuluvien henkilöiden itse ilmoittamien tietojen pohjalta muodostetaan alustava työvelvollisten piiri. Rekisteriin kuuluminen ei automaattisesti merkitse sitä, että henkilölle annettaisiin työmääräys.

TE-toimisto voi antaa työmääräyksen terveydenhuollon työvelvollisuuden piiriin kuuluvalle yksilöllisen harkinnan perusteella, jos henkilön ammattipätevyyttä, kokemusta, osaamista ja muita ominaisuuksia vastaavia välttämättömiä resurssitarpeita ilmenee terveydenhuollon yksiköissä.

Käyttöönottoasetuksen jatkamistarve

Koronapandemian osalta on toistaiseksi olemassa erilaisia skenaarioita. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ennusteen mukaan koronapandemian huippu saavutettaisiin touko-kesäkuussa. Siihen mennessä terveydenhuollon yksiköt ovat, jos valmiuslain tällä hetkellä käytössä olevien toimivaltuuksien käyttö edelleen jatkuu, hyödyntäneet muita keinoja jo noin kahden kuukauden ajan.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta edellyttää lausunnossaan TyVL2/ 2020, että terveydenhuollon toimintojen turvaaminen edellyttää myös terveydenhuollon henkilökunnan jaksamisen turvaamista, koska pandemia voi johtaa henkilöstön voimakkaaseen kuormittumiseen.

Työvelvollisuuden täytäntöönpanon tekninen valmistelu työvelvollisuusrekisterin perustamisineen, tiedoksiantojen lähettämisineen tai yleistiedoksiannon julkaisemisineen vie aikaa. Työvelvollisuuden piiriin alustavasti haarukoiduille henkilöille on varattava kohtuullinen aika työvelvollisuuden toimeenpanemiseksi tarpeellisten tietojen antamiseksi toimivaltaiselle viranomaiselle. Työmääräykset ovat huolella harkittavia ja laadittavia hallintopäätöksiä, josta on muutoksenhakumahdollisuus. Työvelvollisuuden toimeenpanonopeus ei ole verrattavissa toimenpiteenä esimerkiksi Uudenmaan eristämiseen.

Tällä hetkellä meneillään on työvelvollisuuden tekninen valmistelu. Nykyisen käyttöönottoasetuksen 13.4.2020 päättyvänä soveltamisaikana luodaan työvelvollisuusrekisteri, järjestetään työvelvollisten ilmoittautuminen ja voidaan korkeintaan antaa ensimmäisiä työmääräyksiä.

Valmiuslaissa ei säädetä työmääräyksen voimassaolosta käyttöönottoasetuksen voimassaolon jälkeen. Epäselvän oikeudellisen tilan ehkäisemiseksi käyttöönottoasetuksen tulisi olla voimassa työmääräykseen perustuvan työn suorittamisen ajan (2 viikkoa). Jos henkilön työmääräyksen jatkamiselle kahdella viikolla on tämän jälkeen tarvetta, tulisi käyttöönottoasetuksen olla voimassa myös jatkoaikaan perustuvan työmääräyksestä suoritetun työn ajan.

Työvelvollisuuden käytön tarve alkaa ja lisääntynee lähestyttäessä epidemiahuippua ja lakkaa vähitellen epidemiahuipun jälkeen. Työvelvollisuuden varmistamisen hyödyntämiseksi käyttöönottoasetuksen jatkaminen 13.5.2020 on lyhyt mutta välttämätön jatkoaika.

Työvelvollisuuden piiriin kuuluvien henkilöiden resurssi on rajallinen. Jokaisen siihen kuuluvan työpanos on työmääräyksen pohjalta yhteiskunnan käytössä enintään 4 viikon ajan. Työvelvollisuuden hyödyntämistä ja työmääräysten antamista tulee tarkoin harkita, jotta työvelvollisuuden avulla voitaisiin turvata terveydenhuollon välttämättömät resurssit käsillä olevien poikkeusolojen aikana.

Neuvotteleva virkamies Elina Isoksela