Perustuslakivaliokunta
Eduskunta

Viite: Perustuslakivaliokunnan asiantuntijakutsu ja lausuntopyyntö 25.5.2020, M 22/2020

Valtioneuvosto on 6.5.2020 antanut asetuksen valmiuslain 86, 88, 93 ja 94 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta 30.6.2020 saakka. Eduskunta päätti 7.5.2020 perustuslakivaliokunnan ehdotuksen mukaisesti jättää asetuksen voimaan.

Ensimmäisen valmiuslain 93 ja 94 §:n nojalla annetun soveltamisasetuksen (128/2020) voimassaoloaika päättyi 13.4.2020 ja sen jatkoksi annetun toisen asetuksen (190/2020) voimassaolo päättyi 13.5.2020. Valtioneuvosto on valmiuslain 93 ja 94 §:n nojalla antanut 12.5.2020 asetuksen poikkeamisen rajoista ajalle 14.5.-30.6.2020.

Sosiaali- ja terveysministeriö esittää kunnioittaen lausuntonaan seuraavaa:

Käyttöönottoasetuksen mukaisesti valmiuslain 93 ja 94 §:n mukaiset poikkeusvaltuudet jatkuvat terveydenhuollossa ja sosiaalitoimessa, joissa käyttöönottoasetuksen perustelumuistiossa esitetyllä tavalla poikkeusvaltuuksien jatkamisen edelleen on katsottu olevan välttämätöntä.

Koronavirusepidemian vaihetta ja sen lääketieteellistä tilannekuvaa on kuvattu hyvin laajasti käyttöönottoasetuksen (308/2020) perustelumuistion jaksossa 1.2. Tämä tilannekuva on myös nyt käsiteltävänä olevan soveltamisasetuksen perustana.

Vallitsevassa tilanteessa on katsottu perustelluksi lieventää joitakin pandemian alkuvaiheessa käyttöön otettuja rajoituksia ja suosituksia. Jotta rajoituksia voidaan hillitysti purkaa, tulee samalla olla käytettävissä nopeita ja tehokkaita keinoja, jotka voidaan ottaa käyttöön, mikäli koronavirustaudin leviäminen aiheuttaa ennakoimattomia ja mahdollisesti laajojakin sairaus- ja karanteenipoissaoloja. Epidemian kasvun tasaantumisesta huolimatta on arvioitu, että epidemian kiihtymisen uhka on edelleen olemassa siten, että se voi aiheuttaa terveydenhuollon tai sosiaalitoimen ylikuormittumisen. Epidemian kiihtymisen uhka on arvioitu korkeaksi ja se voi ilmetä nopeasti. Palvelujärjestelmässä tulee olla riittävän laajat ja nopeasti käytettävissä olevat mahdollisuudet varmistaa sen toimintakyky.

Jos terveydenhuollon tai sosiaalitoimen kapasiteetti ylikuormittuu, osalle väestöstä aiheutuu sellaista hengen tai terveyden vaaraa, joka ilman ylikuormittumista olisi vältettävissä. Asetuksen perustelumuistiossa on käsitelty sääntelyn suhdetta perustuslakiin ja Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin. Perustuslakivaliokunta on valmiuslain toimivaltuuksia käsitellessään todennut, että terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen pandemian aikana on perusoikeusjärjestelmän kannalta erittäin painava peruste.

Soveltamisasetuksen tarkoituksena on henkilöstön riittävyyden turvaaminen sellaisissa tilanteissa, joissa palvelutarve kasvaa väestön sairastumisten vuoksi tai työnantajan henkilökunta sairastuu tai altistumisen vuoksi joutuu karanteeniin. Soveltamisasetuksella mahdollistetaan poikkeaminen tietyistä vuosilomalain, työaikalain ja työsopimuslain säännöksistä. Poikkeusvaltuuden käytön edellytyksiä on täsmennetty edelliseen asetukseen nähden. Asetuksen soveltamisen edellytyksenä on sen 1 §:n mukaisesti, että hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntatautiepidemian aikana työvoiman riittävyyttä ei voida turvata vuosilomalakia, työaikalakia ja työsopimuslain 6 luvun 3 §:n 2 momenttia soveltamalla. Toimivaltuuksien käytön on oltava välttämätöntä työnantajan toiminnan turvaamiseksi ja toimien on oltava oikeassa suhteessa toimivaltuuksien käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään. Valtuuksien käytön edellytyksenä on, että niillä ei vaaranneta työntekijän työturvallisuutta tai terveyttä. Työnantajan on pidettävä huolta työntekijöiden kuormituksen tasaisesta jakautumisesta ja mahdollisuudesta palautua työn rasituksista.

Perustuslakivaliokunta on mietinnössään PeVM 13/2020 vp kiinnittänyt huomiota soveltamisasetuksen henkilölliseen soveltamisalaan ja todennut, että se jää tuolloin annetussa asetuksessa terveydenhuollon ja sosiaalitoimen osalta epäselväksi. Nyt käsiteltävänä olevan asetuksen perustelumuistiossa säännöskohtaisissa perusteluissa 1 §:n kohdalla on käsitelty asetuksen soveltamisalaa ja sen henkilöllistä ulottuvuutta. Peruslähtökohtana on, että asetusta sovelletaan terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (559/1994) ja -asetuksessa (564/1994) tarkoitettuihin ammattihenkilöihin sekä sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (817/2015) ja -asetuksessa (153/2016) tarkoitettuihin ammattihenkilöihin.

Sosiaali- ja terveysministeriön ja THL:n kunnallisilta perustason sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiltä kokoamassa tilannekuvassa selvitetään henkilöstön riittävyyttä varmistavia toimenpiteitä kysymyksillä palvelussuhteen ehdoista poikkeamisista ja henkilöstösiirroista toimialojen välillä. Seurantajaksolla 27.4.-3.5.2020 tiedot saatiin 144 toimintayksiköltä. Henkilöstösiirrot olivat yleisin keino varmistaa henkilöstön riittävyyttä. Toimintayksiköistä 81 % oli turvautunut henkilöstösiirtoihin ja niitä oli tehty eniten Etelä-Suomen ja Lounais-Suomen aluehallintovirastojen alueilla. Joka kolmannessa toimintayksikössä oli siirretty tai keskeytetty vuosilomia, ja joka neljännessä oli poikettu velvollisuudesta hankkia työntekijältä suostumus ylityön tekemiseen. Poikkeamista irtisanomisaikoja koskevista säännöksistä oli käytetty vain harvassa toimintayksikössä. Poikkeamista ylityötä koskevista säännöksistä käytettiin keskimääräistä enemmän Etelä-Suomen aluehallintoviraston alueella ja Ahvenanmaalla. Tilannekuvalla on selvitetty myös henkilöstön työhyvinvointiin ja sairauspoissaoloihin liittyviä muutoksia. Edelliseen viikkoon verrattuna kolmessa toimintayksikössä neljästä työkuorma ja sairauspoissaolot olivat pysyneet ennallaan. Henkinen kuormitus oli vastausten perusteella kasvanut toimintayksiköistä vajaassa puolessa (43 %). Henkisen kuormituksen kasvua oli eniten Lapin, Pohjois-Suomen ja Lounais-Suomen aluehallintovirastojen alueilla.

Seurantajaksolla 11.5.-17.5.2020 tietoja saatiin 112 toimintayksiköltä. Henkilöstösiirrot olivat vähentyneet edellisestä viikosta 4.5.-10.5.2020 ja henkilöstösiirtoja oli tehnyt 59 % toimintayksiköistä. Joka kolmannessa toimintayksikössä oli siirretty tai keskeytetty vuosilomia ja joka neljännessä oli poikettu velvollisuudesta hankkia työntekijältä suostumus ylityön tekemiseen. Irtisanomisaikoja koskevista säännöksistä oli poikettu vain harvassa toimintayksikössä. Poikkeamista ylityötä koskevista säännöksistä käytettiin eniten Etelä-Suomen aluehallintoviraston alueella ja poikkeamista vuosilomaa koskevista säännöksistä Etelä-Suomen aluehallintoviraston alueella ja Ahvenanmaalla. Vastausten perusteella työn kuormittavuus oli vähentynyt edelliseen viikkoon verrattuna. Valtaosassa toimintayksiköitä (79 %) sairauspoissaolot olivat pysyneet ennallaan.

Sosiaali- ja terveysministeriö tekee erillisselvityksen koronavirusepidemian vaikutuksista sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstötilanteeseen ajanjaksolla 14.5.-31.5.2020. Tiedot kerätään sairaanhoitopiireiltä, kunnilta ja kuntayhtymiltä sekä yksityisiltä yrityksiltä, jotka tuottavat sosiaali- ja terveyspalveluita sopimuksen perusteella kunnille ja kuntayhtymille. Selvityksen tarkoituksena on saada tietoja ensisijaisista toimenpiteistä henkilöstön riittävyyden turvaamiseksi koronavirusepidemian aikana, erityisjärjestelyistä henkilöstön jaksamisen tukemiseksi, valmiuslain perusteella toteutetuista poikkeamisista palvelussuhteen ehdoista ja ammatillisen osaamisen varmistamisesta.

Työ- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnon mukaan soveltamisasetuksen poikkeussäännösten käyttämisessä ei kaikilta osin ole noudatettu niille asetettuja käytön edellytyksiä. Valiokunta tähdensi poikkeussäännösten käytön ja soveltamisen valvontaa väärinkäytösten ehkäisemisessä. Työsuojeluviranomaiselle olisi annettava selkeä ohjeistus työpaikkojen valvontaan.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa tältä osin, että työsuojeluviranomaisen työpaikkatarkastustoiminta on minimoitu poikkeusolojen aikana. Työpaikkatarkastuksia on tehty lähinnä henkeä- tai terveyttä uhkaavissa tilanteissa. Tarkastustoimintaa on kuitenkin jatkettu poikkeusolojenkin aikana asiakirjaperusteisesti sekä etätyövälineitä käyttäen. Työsuojeluviranomaisille ei ole tullut eräitä yksittäistapauksia lukuun ottamatta yhteydenottoja poikkeussäännösten soveltamista koskeviin väärinkäytöksiin liittyen. Lisäksi yleisiä tiedustelua on tehty jonkin verran.

Sosiaali- ja terveysministeriö laatii yhdessä aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden kanssa tarvittavan ohjeistuksen valmiuslain perusteella annetun soveltamisasetuksen valvonnasta. Työpaikkatarkastuksia ollaan parhaillaan käynnistämässä olemalla yhteydessä eri tarkastuskohteisiin. Yhteydenotossa selvitetään työpaikan tilannetta riittävän tilannekuvan saamiseksi ja sen selvittämiseksi, voidaanko ja millä edellytyksillä työpaikkatarkastus toteuttaa. Valvontaa on mahdollista tehdä lisäksi edelleen asiakirjaperusteisesti ja etätyövälinein. Työsuojeluviranomaisilla on valmiutta suunnata toimintaansa myös soveltamisasetuksen valvontaan sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköihin niistä tulevien yhteydenottojen tai muiden pyyntöjen perusteella.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että soveltamisasetus ajalle 14.5.-30.6.2020 on asetuksen perustelumuistiossa esitetyillä perusteilla välttämätön ja oikeasuhtainen vallitsevassa epidemiatilanteessa. Henkilöstön palvelussuhteen ehtoihin vaikuttavilla valtuuksilla turvataan osaltaan sosiaali- ja terveydenhuollon riittävää toimintakykyä, jotta kiireelliset palvelut, haavoittuvassa asemassa olevien väestöryhmien palvelut ja muut ehdottomasti tarvittavat palvelut voidaan turvata pandemiatilanteessa. Toimivaltuuksien käyttö tulee kysymykseen vain siinä tilanteessa, kun se on välttämätöntä työnantajan toiminnan turvaamiseksi ja sen on oltava oikeassa suhteessa toimivaltuuksien käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään.

Eila Mustonen
Neuvotteleva virkamies