

Työ- ja elinkeinoministeriö

26.3.2020

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Asia: M 7/2020 vp

**Valtioneuvoston asetus valmiuslain 95 §:n 2 momentissa säädetyn toimivaltuuden käyttöön-
otosta ja 96-103 §:n soveltamisesta**

Työvelvollisuuden käyttöönotto

Valtioneuvosto on antanut asetuksen valmiuslain 95 §:n 2 momentissa säädetyn toimivaltuuden käyttöönotosta ja 96-103 §:n soveltamisesta (139/2020).

Valmiuslain (1552/2011) 95 §:ssä säädetään työvelvollisuudesta. Valmiuslain 95 §:n 1 momentissa säädetään yleisestä työvelvollisuudesta, joka voidaan valmiuslain käyttöönottoasetuksella aktivoida valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitetuissa aseellisen hyökkäyksen tai aseellisen hyökkäyksen uhan aiheuttamissa poikkeusoloissa.

Valtioneuvosto on koronapandemian vuoksi käyttöönottoasetuksella aktivoinut valmiuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitetun terveydenhuollon työvelvollisuuden, joka voidaan aktivoida valmiuslain 3 §:n 3 ja 4 kohdissa tarkoitetuissa erityisen vakava suuronnettomuuden ja sitä vastaavan hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin aiheuttamissa poikkeusoloissa. Käsillä on terveydenhuollon työvelvollisuus, joka on yleistä työvelvollisuutta suppeampi ja kohdistuu jokaiseen Suomessa asuvaan, jolla on kotikuntalain mukaan kotikunta Suomessa, joka toimii terveydenhuollon alalla, on saanut koulutusta tällä alalla ja joka on täyttänyt 18 mutta ei 68 vuotta.

Valmiuslaissa ei ole työvelvollisuutta koskevaa tarkentavan soveltamisasetuksen antamisvaltuutta. Valmiuslain 14 luvun 96 – 103 §:ssä on säännökset työvelvollisen ilmoittautumisvelvollisuudesta, työmääräyksestä, työmääräyksen antamisen rajoituksista, työmääräystä annettaessa huomioon otettavista seikoista, työvelvollisuussuhteesta, työvelvollisuussuhteen ehdoista, työnantajan tietojenanto-velvollisuudesta ja työvelvollisuusrekisteristä. Työmääräyksen saaneen henkilön saapuminen määrätylle työpaikalle käynnistää työvelvollisuussuhteen, ei työsuhdetta.

Työvelvollisuus on nimensä mukaisesti velvollisuus ja eräänlaista pakkotyötä poikkeusoloin perusteltavilla syillä.

Työvelvollisuussuhteesta ei tehdä sopimusta työnantajan ja työvelvollisen kesken, eikä työmääräyksellä perusteta virkasuhdetta. Työvelvollinen työskentelee vastiketta vastaan työnantajan johdon ja valvonnan alaisena. Muutoinkin työvelvollisuussuhde on suurelta osin työsuhteen kaltainen. Työn-

antajan tulee esimerkiksi huomioida työsuojelunäkökohdat samalla tavoin riippumatta siitä, työskenteleekö henkilö työvelvollisuussuhteessa vai työsuhteessa.

Pakkotyö perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta

Perustuslakivaliokunta on arvioinut pakkotyötä koskien hallituksen esitystä laiksi potilasturvallisuuden varmistamisesta terveydenhuollon työtaistelun aikana (PeVL 15/2007 vp — HE 153/2007) 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.

Perustuslaissa turvattuihin oikeuksiin puuttuvaa sääntelyä on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhteisuuden kannalta (suhteellisuusperiaate). Työvelvollisuuden avulla pyritään turvaamaan terveydenhuollon resurssit koronavirusepidemian hoitamiseksi ja väestön terveyden ja hengen suojelemiseksi. Suhteellisuusperiaatteen kannalta olennaista on myös se, että työvelvollisuus olisi voimassa vain lyhyen ajan.

Työvelvollisten kohderyhmä

Voimassa olevan valmiuslain 95 §:n 2 momentin mukaan terveydenhuollon työvelvollisuuden piiriin kuuluvan tulee täyttää alalla toimimisen, terveydenhuollon koulutuksen saamisen ja ikähaarukkaan 18 – 67 kuulumisen edellytykset. Voimassa olevan valmiuslain 95 §:n 2 momentin muotoilu rajaa kohderyhmän ulkopuolelle terveydenhuollon ammattihenkilöt, jotka työskentelevät muilla toimialoilla.

Terveydenhuollon työvelvollisuus koskee lähtökohtaisesti terveydenhuollon ammattihenkilöitä ja riittävän pitkälle opinnoissaan edenneitä lääketieteen, farmasian ja terveydenhuollon opiskelijoita. Työvelvollisten piiriä kartoitettaessa viranomainen käyttää lähtökohtana Valviran ylläpitämään sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden keskusrekisteriin Terhikkiin merkittyjä henkilöitä. Työvelvollisuuden piiriin kuulumisen ei automaattisesti johda siihen, että henkilölle annetaan työmääräys. Työmääräys annetaan jokaiselle yksilöllisen harkinnan mukaan.

Työmääräyksen antamista koskeva prosessi

Työmääräys annetaan yksilöllisen harkinnan perusteella. Työmääräyksen antaminen ei edellytä työvelvollisen suostumusta, mutta hallintolain (434/2003) 34 §:n mukaisesti asianosaista on kuultava.

Kuulemisen tulisi kohdistua erityisesti valmiuslain 98 §:ssä tarkoitettuihin työmääräyksen antamisen rajoituksiin ja 99 §:ssä tarkoitettuihin työmääräystä annettaessa huomioon otettaviin seikkoihin.

Työmääräystä ei saa antaa muun muassa henkilölle, joka ei voi työn vaatimaksi ajaksi poistua kotoaan jatkuvaa huolenpitoa tarvitsevan lapsen tai muun henkilön hoitamisen vuoksi eikä lähtökohtaisesti henkilölle, joka on sellaisessa palvelussuhteessa, jossa toiminnan jatkuminen on poikkeusoloissa välttämätöntä.

Työmääräys annetaan terveydenhuollon tarpeisiin siten, että terveydenhuollon yksiköt määrittelevät henkilöstönsä täydennystarpeet ja niitä kuullaan siitä, onko tehtävään ehdotettu henkilö tarpeeseen sopiva.

TE-toimiston antamaan työmääräykseen voi hakea muutosta. Valmiuslain mukaan hallintopäätöstä (työmääräystä) on kuitenkin noudatettava heti valituksesta huolimatta, jollei viranomainen (TE-toimisto) toisin määrää.

Työvelvollisuussuhteen luonne

Työmääräys annetaan enintään kahdeksi viikoksi ja voidaan uusia kerran. Työmääräyksellä ja sen jatkamisella saadaan saman henkilön työvoima käyttöön enintään kuukauden ajaksi.

Työmääräyksen saanut on työvelvollisuussuhteessa siihen työnantajaan, jonka johdon ja valvonnan alaiseksi TE-toimisto hänet määrää. Lukuun ottamatta sitä, että työvelvollisuussuhteessa tehty työ ei ole vapaaehtoista, työvelvollisuussuhde on hyvin työsuhteen kaltainen. Työvelvollisen työ on vastikkeellista, ja työvelvollisuussuhteen ehdot määräytyvät työnantajaa sitovan työ- tai virkaehtosopimuksen mukaan. Jollei sitovaa työehtosopimusta ole, työvelvolliselle on maksettava palkka, joka kohtuudella vastaa hänen suoritettavakseen määrättyjä tehtäviä. Työvelvollisuussuhteisessa työssä noudatetaan soveltuvin osin mitä on säädetty tai sovittu työ- tai virkasuhteesta ja sen perusteella suoritettavasta työstä. Muun muassa työturvallisuuslakia sovelletaan työvelvollisiin vastaavalla tavalla kuin työvelvollisen rinnalla työskenteleviin työnantajan omiin työntekijöihin.

Työvelvollisella on oikeus palata aikaisempaan työhönsä. Työvelvollisuussuhteen aikana henkilön työ- tai virkasuhde, jossa hän oli välittömästi ennen työvelvollisuuden alkamista, jatkuu keskeyty-mättä.

Työvelvollisuussuhteen aika rinnastetaan työhön laskettaessa sellaisia työ- tai virkasuhteen perusteella määräytyviä muita kuin palkkaan ja vuosiloman ansaintaan kohdistuvia etuuksia, joiden saamisen perusteena on työssäoloehto.

Työvelvollisuussuhde alkaa siitä, kun työvelvollinen on saapunut työmääräyksessä mainitulle työpaikalle tai, jos hänet on määrätty työhön toiselle paikkakunnalle, määrättyyn lähtöpaikkaan.

Työvelvollisuussuhde lakkaa, kun TE-toimisto vapauttaa työvelvollisen työmääräyksessä tarkoitetusta työstä. Jos työvelvollinen on määrätty työhön toiselle paikkakunnalle, lakkaa työvelvollisuussuhde kuitenkin vasta työvelvollisen palattua työpaikkakunnalta lähtö- tai asuinpaikkakunnalleen.

Työvelvollisuuden toimeenpano

Työvelvollisuuden toimeenpanotehtävät kuuluvat työvoimaviranomaiselle. Työvoimaviranomai-nen, työ- ja elinkeinotoimisto, antaa työmääräyksen.

Työ- ja elinkeinoministeriö perustaa työvelvollisuusrekisterin, johon voidaan saada alustavat tiedot Valviran ylläpitämästä terveydenhuollon ammattirekisteristä Terhikistä työvelvollisten kohderyh-män muodostamista varten.

TE-toimisto lähettää eri rekisteritiedoista kokoamalleen joukolle nimettyjä työvelvollisuuden piiriin alustavasti katsottuja terveydenhuollon ammattilaisia kutsun ilmoittautua työvelvolliseksi tai julkaisee yleistiedoksiantona kohderyhmälle kehotuksen ilmoittautua työvelvolliseksi. Yleistiedoksianto julkaistaan TE-toimiston verkkosivuilla ja kohderyhmän seuraamiksi arvioituissa medioissa ja verkkosivuilla. TE-toimisto voi antaa ilmoittautumiskehotuksen tiedoksi myös molempia tapoja hyödyntäen. Ilmoittautuminen järjestetään sähköisesti tapahtuvaksi. Työvelvollisiksi ilmoittautuneiden antamat tiedot muodostaisivat osan työvelvollisuusrekisteriä.

Työvelvollisuuden toimeenpano edellyttää työ- ja elinkeinoministeriöltä ja TE-toimistoilta tiivistä yhteistyöstä sosiaali- ja terveysministeriön ja sen hallinnonalan sekä terveydenhuollon yksiköiden kanssa.

Lopuksi

Työvelvollisuuden käyttäminen on viimesijainen keino terveydenhuollon resurssien turvaamiseksi. Ensisijaisia keinoja ovat jo aktivoidut valmiuslain mukaiset kiireettömän hoidon järjestämisen määräaikaisten joustot, työaika- ja vuosilomalain säännösten joustot sekä terveydenhuollon toimintayksiköiden sisäiset ja niiden väliset järjestelyt sekä lisähenkilöstön vapaaehtoinen rekrytointi ja ostopalvelut.

Jos näiden keinojen käyttö ei ole mahdollista tai ne eivät riitä, terveydenhoidon resurssit voidaan turvata terveydenhuollon työvelvollisuuden käyttöönottamisella. Työvelvollisuuden käyttöönottamisella voidaan turvata terveydenhuollon resursseja missä tahansa tehtävissä. Työmääräyksiin voidaan turvata henkilöstön saaminen pandemiapotilaiden hoitamisessa, niissä tehtävissä joista resursseja on siirretty pois kriittisempiin tehtäviin ja kaikkialla, missä on vaikeuksia riittäviä terveystal-veluja henkilöstön sairastaessa tai potilasmäärien kasvaessa hallitsemattomasti.

Elina Isoksela
Neuvotteleva virkamies