OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto **Lausunto**

Julkisoikeus

LsN Lauri Koskentausta 14.9.2022

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta
Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana (HE 130/2022 vp)

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ja sosiaali- ja terveysvaliokunta ovat pyytäneet oikeusministeriön asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä laiksi potilasturvallisuuden varmistamisesta terveydenhuollon työtaistelun aikana. Esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriön johtamassa valmistelussa, johon myös oikeusministeriön edustaja on osallistunut. Lausuntonaan oikeusministeriö esittää kunnioittavasti seuraavan.

1. Lähtökohdista

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana. Ehdotus sisältää kolme erilaista sääntelykokonaisuutta:

1) Työntekijäjärjestölle asetettavia velvollisuuksia,
2) Työntekijän työskentelypaikkaan, työaikaan ja vuosilomiin liittyviä poikkeuksia
3) Sääntelyn siitä, millä edellytyksillä henkilö voidaan velvoittaa asiakas- ja potilasturvallisuustyöhön

Ehdotus sisältää säännökset näistä velvollisuuksista ja niihin liittyvistä hallintomenettely-, muutoksenhaku- ja seuraamussäännöksistä.

Ehdotuksessa on kyse siitä, millaisia velvollisuuksia työtaisteluoikeuden käyttäjälle voidaan asettaa sen varmistamiseksi, että työtaisteluoikeuden käyttämisellä ei vaarannettaisi oikeutta elämään tai välttämättömään huolenpitoon. Ehdotuksessa on liityntä useisiin eri perusoikeuksiin ja kyse on näiden perusoikeuksien turvaamisen yhteensovittamisesta.

Esityksen 1 §:n 2 momentilla määriteltäisiin lain soveltamisala. Sen mukaan laki olisi rajattu sovellettavaksi kunnan tai kuntayhtymän järjestämässä terveydenhuollossa ja kotihoidossa. Laissa säädettyjä keinoja voitaisiin soveltaa vain, jos kunnan tai kuntayhtymän käytettävissä olevat muut kuin ehdotetussa laissa säädetyt keinot eivät ole riittäviä asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai asiakkaiden tai potilaiden terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi, ja vain siinä laajuudessa, kuin se on mainitussa tarkoituksessa välttämätöntä. Ehdotuksen mukaiset

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

toimivaltuudet tulisivat käytettäväksi portaittain ja lievempiä keinoja tulee käyttää aina ensin. Ehdotuksen mukaan laki olisi määräaikainen. Ehdotuksen 14 §:n mukaan, jos jokin tämän lain voimassaollessa käynnissä ollut lain soveltamisalan piiriin kuuluva työtaistelu päättyy ennen tämän lain voimassaolon päättymistä, tämän lain nojalla annettuja kyseiseen työtaisteluun liittyviä määräyksiä tai päätöksiä ei sovelleta kyseisessä työtaistelukohteessa työtaistelun päättymisen jälkeen.

Ehdotuksessa merkityksellisenä voidaan pitää sitä, että sen sisältämät toimivaltuudet on määritelty tarkkarajaisesti ja toimivaltuudet on määritelty portaittain käytettäviksi, mikä parantaa ehdotuksen oikeasuhtaisuutta. Sääntelyn kohde huomioiden on perusteltua, että se sisältää nimenomaisesti 14 §:ssä olevan säännöksen siitä, että lain nojalla annettuja määräyksiä ei voida soveltaa enää kyseiseen työtaisteluun sen päättymisen jälkeen.

2. Ehdotukseen liittyvästä valtiosääntöoikeudellisesta arviointiasetelmasta

Ehdotuksessa on keskeisiltä osin kyse siitä, miten lainsäädännöllä turvataan eri perusoikeuksien toteutumisen välinen tasapaino mahdollisimman hyvin.

Kyse on ainakin seuraavien näkökulmien arvioimisesta

- Perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvataan oikeus elämään ja perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.
- Perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvataan yhdistymisvapaus. Momentissa turvataan ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi. Työtaisteluoikeutta ei ole nimenomaisesti mainittu kyseisessä momentissa, mutta sen on katsottu kuuluvan kyseisen momentin suojaamiin oikeuksiin.
- Perustuslain 7 §:n 1 momentti turvaa henkilökohtaisen koskemattomuuden ja perustuslain 18 §:n 1 momentti oikeuden valita ammatti.
- Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.
- Perustuslain turvaamien oikeuksien lisäksi asiassa on huomioitava myös Suomea sitovien kansainvälisten sitoumusten velvoitteet, kuten esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimus ja ILOn sopimukset sekä niiden tulkintakäytäntö.

Ehdotuksen keskeisimpiä kysymyksiä on arviointi siitä, että millaisia rajoituksia perustuslain 13 §:n 2 momentin turvaamaan työtaisteluoikeuteen voidaan tehdä perustuslain 7 §:n 1 momentin ja perustuslain 19 §:n 1 momentin turvaamien oikeuksien toteutumiseksi. Toinen keskeisimmistä kysymyksistä on se, millä edellytyksillä voidaan pitää perusteltuna työvelvollisuuden asettamista, mikä tarkoittaisi perustuslain 7 §:n 1 momentin ja perustuslain 18 §:n 1 momentin turvaamien oikeuksien rajoittamista ja perustuslain 13 §:n 2 momentin mukaisen työtaisteluun osallistumisoikeuden rajoittamista.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestystä koskevissa perusteluissa on arvioitu ehdotusta perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa. Ottaen huomioon se, että ehdotus on tulossa käsiteltäväksi myös perustuslakivaliokunnassa, ei tässä lausunnossa tarkastella syvällisemmin

ehdotusta valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta, vaan keskitytään tässä lausunnossa jäljempänä mainittuihin eräisiin ehdotuksen oikeudellisiin ratkaisuihin.

3. Työntekijäjärjestöön kohdistuvat velvoitteet ja neuvottelumenettely

Esityksen 2 §:ssä ehdotetaan, että työntekijäjärjestölle asetettaisiin velvollisuus, jonka mukaan työntekijäjärjestön on kunnan tai kuntayhtymän järjestämää terveydenhuoltoa tai kotihoitoa koskevaa työnseisausta tai joukkoirtisanoutumista toimeenpannessaan huolehdittava yhteistyössä kunnan tai kuntayhtymän kanssa siitä, että työtaistelutoimista huolimatta työtaistelun kohteena olevan kunnan tai kuntayhtymän käyttöön jää sen verran tehtäviin soveltuvaa henkilöstöä, että kunta tai kuntayhtymä pystyy turvaamaan 5 §:n 2 momentissa tarkoitetun välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon. Käytännössä työntekijäjärjestöä velvoitettaisiin arvioimaan työtaisteluoikeuden käyttämistä koskevassa harkinnassaan sitä, että työtaisteluoikeuden käyttämisessä otettaisiin huomioon se, että lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentissa tarkoitettujen palvelujen turvaaminen ei vaarantuisi työtaisteluoikeuden käyttämisen vuoksi.

Ehdotuksen 10 §:n mukaan aluehallintovirasto voisi siirtää tai keskeyttää työtaistelun pykälässä mainituissa tilanteissa. Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin hakemuksen tekemistä koskevat edellytykset. Aluehallintoviraston tulee tehdä hakemuksen saatuaan itsenäinen arvio siitä, täyttyvätkö 10 §:n 2 momentissa määritellyt päätöksen edellytykset. Päätös voisi olla voimassa enintään viikon. Aluehallintovirasto voisi tehdä hakemuksen perusteella uuden päätöksen keskeyttämisestä viikon määräajan jälkeen. Jatkopäätöksen tekemiselle olisi asetettu 10 §:n 3 momentissa korkeampi kynnys, kuin ensimmäisen päätöksen tekemiselle. Tällaista määräyksen uudistamista koskevan hakemuksen lisäedellytystä voidaan pitää perusteltuna ehdotuksen oikeasuhtaisuuden kannalta.

Osapuolten tulisi lain 2 §:n mukaisesti ensisijaisesti neuvotella riittävän henkilökunnan määrän turvaamisesta työtaistelutoimenpiteen aikana. Työntekijäjärjestölle asetettavassa velvollisuudessa olisi kyse lainsäädännöllisen rajoituksen asettamisesta työtaisteluoikeuden käyttämiselle. Kunta tai kuntayhtymä voisivat ensisijaisesti sopia siitä, paljonko henkilökuntaa tulisi tarjota palvelun järjestäjän käyttöön työtaistelusta huolimatta. Aluehallintoviraston 10 §:n mukainen toimivaltuus olisi vasta viimesijainen keino, johon voisi turvautua vasta, kun neuvottelut eivät ole johtaneet tulokseen. Aluehallintoviraston tulisi tehdä itsenäinen harkinta 10 §:n mukaisten edellytysten käsillä olosta. Aluehallintovirastolle ehdotettava toimivaltuus siirtää työtaistelutoimenpiteen alkua muistuttaisi jossain määrin työriitojen sovittelusta annetun lain (420/1962) 8 §:ssä olevaa toimivaltuutta siirtää työtaistelun alkua. Ehdotus toimivaltuudesta määrätä työtaistelutoimenpide keskeytettäväksi olisi uusi. Aluehallintoviraston toimivalta olisi tarkasti rajattua ja aluehallintoviraston tulisi tehdä itsenäinen harkinta lain 10 §:n mukaisen määräyksen antamisessa.

Ehdotuksessa ei ole erillistä säännöstä siitä, mikä taho olisi 10 §:n mukaisen uhkasakon kohteena. Ilmeisesti tätä on tarkoitus tulkita siten, että kussakin työtaistelutoimenpiteessä aluehallintoviraston on arvioitava erikseen, mikä taho on työtaistelun toimeenpanija ja vastuu tulisi kohdentaa tilannearvion mukaan toimeenpanijatahoon.

Aluehallintoviraston 10 §:n mukaisesti tekemään päätökseen voisi hakea muutosta. Ehdotuksen 13 §:n 2 momentin mukaan aluehallintoviraston määräystä olisi noudatettava muutoksenhausta

huolimatta, jollei hallintotuomioistuin toisin määrää. Ratkaisua täytäntöönpanokelpoisuudesta muutoksenhausta huolimatta voidaan pitää perusteltuna asian luonne huomioiden.

4. Työntekijöihin kohdistuvat toimenpiteet ja määräykset

Ehdotuksen 4 § sisältäisi säännökset työtehtävien ja työskentelypaikan muuttamisesta. Ehdotuksen 7 § sisältäisi säännökset poikkeamisesta työaikasäännöksistä ja 8 § säännökset poikkeamisesta vuosilomasäännöksistä. Ehdotuksen 5 §:ssä säädettäisiin siitä, milloin henkilölle voitaisiin antaa määräys asiakas- ja potilasturvallisuustyöhön. Ehdotuksen 6 §:ssä säädettäisiin asiakas- ja potilasturvallisuustyöhön määräämistä koskevasta menettelystä.

Ehdotuksen 5 §:n 2 momentissa on kuvattu se, mihin toimintoihin määräys voitaisiin antaa. Ehdotuksen sivulla 63 on kuvattu, että ”Lain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettavissa palveluissa on kyse ihmisarvoisen elämän edellytyksien turvaamisesta. Lain soveltamisala on kuitenkin rajattu tämän hetkisen tilanteen kokonaisarvion perusteella vain välttämättömiin terveydenhuollon ja kotihoidon palveluihin, jotta työtaisteluoikeutta rajoitettaisiin mahdollisemman vähän.”

Ehdotuksen 5 §:n 1 momentissa kuvattaisiin määräyksen antamisen edellytykset. Määräys voitaisiin antaa 5 §:n mukaisesti työtaistelun kohteena olevan kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa olevalle työtaisteluun osallistuvalle sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilölle. Määräys voisi olla voimassa kerrallaan enintään kahden viikon ajan. Määräyksen antamisessa arvioitavia kriteerejä on kuvattu tarkemmin 5 §:n 1 momentissa. Asiakas- ja potilasturvallisuustyötä koskevan 5 §:n mukaisen määräyksen antamisen edellytyksenä olisi se, että muussa lainsäädännössä tai lakiehdotuksen 2 luvussa määritellyt keinot eivät olisi riittäviä tavoitteeseen pääsemiseen. Ehdotuksen sisältämää asiakas- ja potilasturvallisuusmääräyksen viimesijaisuutta voidaan pitää perusteltuna ehdotuksen oikeasuhtaisuuden kannalta.

Esityksen 6 §:ssä säädettäisiin asiakas- ja potilasturvallisuustyöhön määräämisen edellytyksistä. Määräämistä koskeva menettely käynnistyisi järjestämisestä vastaavan kunnan tai kuntayhtymän esityksestä. Esityksen tekijän tulisi esittää esityksessä selvitys toimenpiteistä, joita kunta tai kuntayhtymä on toteuttanut, jotta vältettäisiin asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantuminen tai asiakkaiden tai potilaiden terveyden vakava vaarantuminen. Esityksessä on oltava perustelut sille, miksi muussa kuin ehdotettavassa laissa säädetyt keinot tai 2 luvussa säädetyt keinot ovat riittämättömiä. Esityksen tekijän on pyrittävä varmistamaan, ettei esitys muodostu asiakas- tai potilasturvatyöhön esitettävän työntekijän henkilökohtaisen tilanteen kannalta kohtuuttomaksi. Kunnan tai kuntayhtymän on esitystä laatiessaan varattava työtaisteluun ryhtyneen ammattijärjestön kyseisessä sosiaali- tai terveydenhuollon toimintayksikössä toimivalle ammattiosastolle mahdollisuus lausunnon antamiseen, ja esitykseen tulee liittää osaston mahdollisesti antama lausunto. Kunnan tai kuntayhtymän tulisi tehdä oma perusteltu arvionsa siitä, millä perusteilla kunta katsoo, että edellytykset asiakas- ja potilasturvallisuustyötä koskevan määräyksen antamiselle olisivat olemassa.

Ehdotuksen kannalta merkityksellistä on se, että kunnan vastuulla on tehdä itsenäinen harkinta esitysten antamisesta ja perustella esityksensä asianmukaisesti. Mikäli aluehallintovirasto katsoo esityksen olevan puutteellinen, tulisi aluehallintoviraston pyytää esityksen tekijää täydentämään esitystä.

Ehdotuksen 4 luku sisältäisi 9 §:n, jossa säädettäisiin edellytyksistä määrätä asiakas- ja potilasturvallisuustyöhön sellainen henkilö, joka on työtaistelutoimenpiteenä irtisanoutunut työnantajan palveluksesta. Tällainen määräys olisi viimesijainen suhteessa 5 §:n mukaisiin määräyksiin. Toimivaltuuksien portaittaisuutta voidaan pitää perusteltuna.

5. Menettely asiakas- ja potilasturvallisuustyöhön määräämisessä

Aluehallintoviraston tulisi kuulla asiakas- ja potilasturvallisuustyöhön määrättäväksi esitettyä henkilöä hallintolain mukaisesti. Ehdotus sisältää kuulemista koskevan erityissäännöksen, jonka mukaan kuultavalle on varattava vähintään 24 tuntia aikaa lausua mielipiteensä asiasta. Ehdotuksen 12 §:ssä säädettäisiin tiedoksiannon toteuttamista koskevista poikkeuksista. Tiedoksiantomenettelyn osalta on syytä huomioida, että kyse olisi julkisesta hallintotehtävästä, koska kyse on oikeusvaikutuksellisen viranomaispäätöksen tiedoksi antamisesta asianosaiselle. Tämän vuoksi esityksessä omaksuttua lähtökohtaa, että kyse olisi ensisijaisesti viranomaistoiminnasta voidaan pitää perusteltuna.

Ehdotuksen sisältämää lähtökohtaa kuulla määräyksen kohteena olevaa henkilöä ennen määräyksen antamista voidaan pitää oikeusturvasyistä perusteltuna. Esityksen 6 §:n 2 momentissa olisi informatiivinen viittaus siihen, että muutoin asianosaisen kuulemiseen ja kuulemisesta poikkeamiseen sovelletaan, mitä hallintolaissa säädetään. Hallintolakiin nähden ehdotettua erityissääntelyä voidaan pitää tässä tilanteessa mahdollisena.

Kunnan tai kuntayhtymän tulisi vastata esityksen tekijänä arvioinnista, että määräyksen antamisen edellytykset ovat olemassa. Aluehallintoviraston tulisi tehdä itsenäinen ja riippumaton arvio siitä, täyttyvätkö määräyksen antamisen edellytykset. Aluehallintovirastolla olisi käytössään kunnan tai kuntayhtymän tekemän esityksen lisäksi mahdollinen 5 §:n 1 momentin mukainen työntekijäjärjestön mahdollinen lausunto, minkä lisäksi aluehallintovirasto kuulisi esityksen kohteena olevaa henkilöä. Aluehallintovirasto vastaisi määräyksenantamista koskevien edellytysten arvioimisesta itsenäisesti.

Esityksen 11 §:n 1 momentin mukaisesti aluehallintovirasto voi asettaa 5 ja 9 §:ssä tarkoitetun asiakas- tai potilasturvatyöhön määräämistä koskevan päätöksensä tehosteeksi uhkasakon. Pykälä sisältäisi erityissääntelyä uhkasakkolain mukaiseen menettelyyn liittyen, jolla pyrittäisiin siihen, että uhkasakkoa pystyttäisiin käyttämään tehokkaasti menettelyssä.

Vastuu asiakas- ja potilasturvallisuustyöhön määräämisen edellytysten käsillä olon arvioinnista olisi aluehallintovirastolla. Aluehallintoviraston arviointi olisi normaalia hallintolain mukaista hallintomenettelyä, jossa aluehallintoviraston tulisi hallintolain mukaisesti hankkia asiaan riittävät selvitykset ratkaisua varten. Lakiehdotuksessa on eräitä hallintolain pääsäännöstä poikkeavia hallintomenettelyä koskevia määräyksiä, joita sovellettaisiin siltä osin hallintolain sijaan. Yleislakeina sovellettavista hallintolaista ja uhkasakkolaista poikkeavia säännöksiä voidaan pitää tässä esityksessä poikkeuksellisesti perusteltuina.

6. Muita huomioita

4 §:n 1 momentin, 5 §:n 1 momentin ja 9 §:n 4 momentissa on säännökset siitä, että työntekijällä on oikeus saada korvaus hänelle määräyksestä aiheutuvista poikkeuksellisista kustannuksista. Ehdotuksessa ei ole erillistä säännöstä siitä, miltä taholta näitä korvauksia tulee hakea. Lisäksi

korvauksia koskevasta muutoksenhausta ei ole sääntelyä. Valiokunnassa on perusteltua arvioida, tulisiko säännöksiin ottaa lisäys siitä, keneltä näitä korvauksia tulee hakea sekä korvaushakemuksia koskevasta muutoksenhakuoikeudesta.