Veli-Pekka Viljanen

HE 130/2022 vp laiksi välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 15.9.2022

1. Arvioinnin lähtökohtia

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi määräaikainen laki välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana. Laissa säädettäisiin työtekijäjärjestöön kohdistuvista velvoitteista ja neuvottelumenettelystä (2 luku), työntekijöihin kohdistuvista toimenpiteistä ja määräyksistä (3 luku) ja työtaistelutoimenpiteenä irtisanoutuneisiin työntekijöihin kohdistuvista toimenpiteistä ja määräyksistä (4 luku). Lisäksi laki sisältää säännöksiä aluehallintoviraston toimivallasta siirtää tai keskeyttää työtaistelun toimeenpano samoin kuin aluehallintoviraston toimivallasta asettaa päätöstensä ja määräystensä tehosteeksi uhkasakko (5 luku). Laki olisi voimassa 31.1.2023 saakka. Sen nojalla annettuja työtaisteluun liittyviä määräyksiä ja päätöksiä ei voitaisi kuitenkaan soveltaa työtaistelun päättymisen jälkeen (14 §).

Lain tarkoituksena olisi turvata laissa tarkemmin määritelty välttämätön terveydenhuolto ja kotihoito tilanteissa, joissa sosiaalihuollon asiakkaiden tai potilaiden henki vaarantuu tai heidän terveytensä vaarantuu vakavasti terveydenhuoltoa tai kotihoitoa koskevan työtaistelun aiheuttaman henkilökunnan riittämättömyyden vuoksi (1 §).

Ehdotetun sääntelyn taustalla on perusoikeuksien turvaamiseen tähtääviä erittäin painavia perusteita, joita perustuslakivaliokunta on vuonna 2007 antamassaan lausunnossa potilasturvallisuuslakiehdotuksesta (PeVL 15/2007 vp) pitänyt perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävinä perusteina puuttua yksilön muihin perusoikeuksiin, kuten ammatilliseen yhdistymisvapauteen liittyvään työtaisteluoikeuteen (PL 13 § 2 mom.) ja henkilökohtaiseen vapauteen (PL 7 § 1 mom.). Sääntelyssä on viime kädessä kysymys kiireellistä sairaanhoitoa tarvitsevien potilaiden ja osaksi sosiaalihuollon piiriin kuuluvan kotihoidon asiakkaiden oikeudesta elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen (PL 7 § 1 mom.). Perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvataan oikeus välttämättömään huolenpitoon jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Välttämättömällä huolenpidolla säännöksessä tarkoitetaan muun ohella palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Tällaisia ovat muun

muassa välttämättömät vanhusten ja vammaisten tukipalvelut sekä oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon (HE 309/1993 vp, s. 69, PeVL 15/2007 vp, s. 2). Julkiseen valtaan kohdistuu myös perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetty velvollisuus turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut, mikä edellyttää sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuuden turvaamista. Tämä julkisen vallan velvoite ei voi olla riippuvainen sosiaali- ja terveydenhuollon alan mahdollisista työtaistelutoimenpiteistä.

Hallituksen esityksessä esitettyjen tietojen ja arvioiden perusteella (ks. esim. HE, s. 21-27) terveydenhuoltoon ja kotihoitoon kohdistuvat työtaistelutoimenpiteet voivat ilman suojelutyöstä sopimista varsin suurella todennäköisyydellä johtaa potilaiden ja asiakkaiden hengen vaarantumiseen ja terveyden vakavaan vaarantumiseen.

Edellä lueteltujen perusoikeuksien turvaaminen perustelee eri perusoikeuksien keskinäisissä punnintatilanteissa merkittäviäkin toisten perusoikeuksien rajoituksia. Perusoikeuksien mahdollisessa kollisiotilanteessa perusajatuksena on kuitenkin optimaalisen tasapainon löytäminen sääntelykontekstissa jännitteisessä suhteessa keskenään olevien perusoikeuksien välillä. Siten perusoikeuksia ei voida rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä rajoituksen taustalla olevan toisen perusoikeuden tai muun yhteiskunnallisesti painavan intressin turvaamiseksi. Rajoituksen tulee lisäksi täyttää muut perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, kuten rajoituksen täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen sekä vaatimukset riittävistä oikeusturvatakeista.

Ehdotetulla lailla rajoitettaisiin useita perusoikeuksia. Siltä osin kuin lakiehdotuksen velvoitteet potilas- ja asiakasturvatyöhön kohdistuvat työtaistelun piirissä oleviin henkilöihin, kyseessä on perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen sisältyvän työtaisteluoikeuden rajoitus. Työtaisteluoikeutta ei ole nimenomaisesti mainittu kyseisessä säännöksessä, mutta perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut tämän oikeuden liittyvän ammatilliseen yhdistymisvapauteen. Työtaisteluoikeuden yksityiskohtainen sisältö määräytyy kuitenkin olennaisesti tavallisen lain säännöksin. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että työtaisteluoikeuden rajoituksia on arvioitava näiden lähtökohtien ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta (PeVL 15/2007 vp, s. 3, PeVL 12/2003 vp, s. 2-3).

Ehdotetulla lailla pyritään varautumaan myös hoitoalalla mahdollisesti toimeenpantavaan joukkoirtisanoutumisesta johtuvaan henkilökuntavajeeseen terveydenhuollon toimintayksiköissä ja kotihoidossa. Työnantajaosapuolen painostamisen tarkoituksessa järjestettyä työntekijäjärjestön organisoimaa ja keskitetysti johtamaa joukkoirtisanoutumista on perustuslakivaliokunnan aikaisemman kannan mukaisesti pidettävä työtaistelutoimenpiteenä (PeVL 15/2007 vp, s. 3).

Siten työtaistelun vuoksi irtisanoutuneisiin sovellettavia lakiehdotuksen säännöksiä on arvioitava työtaisteluoikeutta suojaavan perustuslakisääntelyn kannalta.

Toisin kuin vuoden 2007 potilasturvallisuuslaissa ehdotuksessa työntekijöihin kohdistuva velvoite osallistua asiakas- ja potilasturvatyöhön ei koskisi työtaistelun ulkopuolella olevia henkilöitä. Siten ehdotusta ei ole nähdäkseni arvioitava vastaavalla tavalla keskeisesti henkilökohtaiseen vapauden (PL 7 § 1 mom.) kannalta ja työvelvollisuuden asettamisen näkökulmasta kuin perustuslakivaliokunta teki vuoden 2007 lausunnossaan (ks. PeVL 15/2007 vp, s. 4-5).

Tosin lakiehdotuksen 4 §:n säännökset työtehtävien ja työskentelypaikan muuttamisesta voivat kohdistua myös kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa oleviin terveydenhuollon ammattihenkilöihin, vaikka he olisivat työtaistelun ulkopuolella. Tältä osin heille asetettavaa velvoitetta suorittaa normaalien työtehtäviensä lisäksi tai sijasta muita työnantajan määräämiä ammattitaitoaan vastaavia tehtäviä voidaan pitää sinänsä puuttumisena heidän oikeuksiinsa, mutta nähdäkseni ei niin merkittävällä tavalla, että se muodostuisi varsinaiseksi perusoikeusongelmaksi. Lähinnä sääntelyn voidaan nähdä tältä osin laajentavan työnantajan normaalia direktio-oikeutta.

2. Työntekijäjärjestön velvollisuus neuvotella riittävästä suojelutyöstä ja työtaistelutoimenpiteen siirtämis- ja keskeyttämismääräys

Lakiehdotuksen tarjoamat keinot terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana on porrastettu siten, että ensisijaisesti työntekijäjärjestön on lain tarkoittamaa työnseisausta toimeenpannessaan huolehdittava yhteistyössä työtaistelun kohteena olevan kunnan tai kuntayhtymän kanssa siitä, että niiden käyttöön jää sen verran tehtäviin soveltuvaa henkilökuntaa, että kunta tai kuntayhtymä pystyy lain tarkoittaman välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon (2 § 1 mom.). Neuvottelu suojelutyöstä on edellytyksenä sille, että työntekijäjärjestö voi toimeenpanna työnseisauksen tai joukkoirtisanoutumisen (2 § 2 mom.).

Jos suojelutyöstä ei päästä sopimukseen, aluehallintovirasto voi määrätä työntekijäjärjestön siirtämään tai keskeyttämään työnseisauksen tai joukkoirtisanoutumisen toimeenpanon, jos aluehallintovirasto arvioi olevan ilmeistä, että työtaistelutoimenpide vaarantaa asiakkaiden tai potilaiden hengen tai vaarantaa vakavasti asiakkaiden tai potilaiden terveyden. Määräys voidaan antaa enintään viikoksi kerrallaan (10 §).

Nähdäkseni työntekijäjärjestöön kohdistuva neuvotteluvelvollisuus suojelutyöstä on – ottaen huomioon lain soveltamisala – varsin perusteltu eikä sen voida olennaisella tavalla katsoa rajoittavan perustuslain turvaamaa työtaisteluoikeutta. Aluehallintoviraston toimivalta työtaistelun siirtämiseen tai keskeyttämiseen menee pidemmälle, mutta on sidottu erittäin painaviin perusteisiin, jotka palautuvat hyvin perustavanlaatuisiin perusoikeusnäkökohtiin, potilaiden ja asiakkaiden hengen vaarantumisen tai terveyden vakavan vaarantumisen estämiseen. Määräyksille on asetettu selkeät aikarajat, lisäksi on säädösperusteisesti varmistettu työntekijäjärjestön kuuleminen ja muutoksenhakumahdollisuus aluehallintoviraston päätöksiin. Käsitykseni mukaan lakiehdotuksen työntekijäjärjestöihin kohdistuvat velvoitteet eivät ole ongelmallisia perustuslain näkökulmasta.

Sanonnallisesti pidän ongelmallisena lakiehdotuksen 10 §:n 2 ja 3 momentin muotoiluja, joissa aluehallintoviraston päätös kytketään aluehallintoviraston omaan arvioon perusoikeuksien vaarantumisen ilmeisyydestä (”jos aluehallintovirasto arvioi olevan ilmeistä”). Nähdäkseni muotoilun tulisi olla yleisempi (esim. ”jos on ilmeistä”). Sanamuodon tarkistus on perusteltua siitäkin syystä, että muutoksenhaussa valitus voidaan perustaa siihen, että aluehallintoviraston arvio ilmeisyydestä on ollut virheellinen.

Sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on yleisemmin huomionarvoista, että ehdotettu sääntely jättää edelleen työntekijäjärjestöille varsin laajan mahdollisuuden toteuttaa työtaistelutoimenpiteitä sosiaali- ja terveydenhuollon alalla. Sosiaalihuollon osalta sääntely rajoittaa ainoastaan kotihoitoon kohdistuvia työtaistelutoimenpiteitä, terveydenhuollon osalta työtaisteluoikeuden rajoitukset kohdistuisivat vain kriittisimpiin terveydenhuollon osa-alueisiin, kuten tehohoitoon, ensihoitoon, synnytyksiin ja muihin hoitoihin, joiden puuttuminen välittömästi johtaisi potilaan terveyden vakavaan vaarantumiseen. Näiltäkään osin työtaisteluoikeuden rajoitukset eivät välttämättä olisi kaiken kattavia. Ehdotettu sääntely ei käsitykseni mukaan merkitse niin ollen puuttumista perustuslain turvaaman työtaisteluoikeuden ydinalueelle.

3. Työntekijöihin kohdistuvat toimenpiteet ja määräykset

Jos työntekijäjärjestöön kohdistuva suojelutyötä koskeva neuvotteluvelvollisuus ei osoittaudu riittäväksi, voidaan seuraavaksi kohdistaa toimenpiteitä ja määräyksiä työntekijöihin. Näistä perustuslakiarvion kannalta huomionarvoisimpia ovat 5 §:n säännökset asiakas- ja potilasturvatyöhön määräämisestä. Aluehallintoviranomainen voisi sen mukaan määrätä työtaisteluun osallistuvan sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilön työskentelemään ammattitaitoaan

vastaavissa tehtävissä välttämättömän terveydenhuollon tai kotihoidon turvaamiseksi työnantajansa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikössä, jos se on asiakkaiden/potilaiden hengen vaarantumisen tai terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi välttämätöntä eivätkä muut keinot ole riittäviä. Määräys voidaan antaa kerrallaan enintään 2 viikoksi.

Pykälän tarkoittama asiakas- ja potilasturvatyö on määritelty 10 kohtaisessa luettelossa pykälän 2 momentissa. Sääntelytapa vastaa olennaisesti vuoden 2007 perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä vastaavaa luetteloa silloisen terveydenhuollon työtaistelun yhteydessä. Valiokunta korosti tuolloin sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta koskevia vaatimuksia ja ehdotti eräitä täsmennyksiä, jotka sittemmin tulivat lopulliseen lakitekstiin (PeVL 15/2007 vp, s. 4). Ehdotettu luettelo on terveydenhuollon toimintojen osalta jonkin verran vuoden 2007 luetteloa laajempi, mutta rajoittuu sinänsä sellaisiin toimintoihin, joiden osalta työtaistelusta aiheutuva henkilöstövaje voisi ilman suojelutyötä koskevaa sopimusta muodostua potilaan henkeä vaarantavaksi tai terveyttä vakavasti vaarantavaksi.

Vuoden 2007 luettelosta poiketen luettelo sisältää nyt myös sosiaalihuollon alaan kuuluvan 10 kohdan (”sellainen sosiaalihuoltolain (1301/2014) 20 §:ssä tarkoitettu kotihoito, jota ilman asiakkaan henki vaarantuu tai terveys vaarantuu vakavasti”). Tältä osin on syytä kiinnittää huomiota siihen, että kotihoito on käsitteenä hyvin laaja-alainen ja kattaa vain osaksi sellaista huolenpitoa, jonka laiminlyönnin johdosta asiakkaan henki tai terveys ainakaan lyhyellä aikavälillä vaarantuisi. Sosiaalihuoltolain 20 §:n mukaan kotihoidolla tarkoitetaan kotipalvelun ja terveydenhuoltolain 25 §:ään sisältyvien kotisairaanhoidon tehtävien muodostamaa kokonaisuutta. Huomionarvoista on myös, että lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin 10 kohdassa viitattu sosiaalihuoltolain 20 § on kumottu lailla 790/2022, joka tulee voimaan 1.1.2023, siis nyt ehdotetun lain vielä ollessa voimassa (vrt. 14 § 2 mom.).[1]

[1] Kotihoidon käsitteen laaja-alaisuutta osoittaa sosiaalihuoltolain uusi 19 a § (790/2022), joka tulee voimaan 1.1.2023 ja joka määrittelee kotihoidon seuraavasti:
19 a § Kotihoito
Kotihoidolla tarkoitetaan palvelua, jolla huolehditaan, että henkilö suoriutuu jokapäiväiseen elämään kuuluvista toiminnoista kodissaan ja asuinympäristössään.
Kotihoitoon kuuluu asiakkaan yksilöllisen tarpeen mukainen:
1) hoito ja huolenpito;
2) toimintakykyä ja vuorovaikutusta edistävä ja ylläpitävä toiminta;
3) muu kuin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettu henkilön suoriutumista tukeva toiminta;
4) terveydenhuoltolain 25 §:ssä tarkoitettu kotisairaanhoito.
Kotihoitoa järjestetään henkilölle, joka tarvitsee sitä sillä perusteella, että hänen toimintakykynsä on alentunut korkean iän, sairauden, vamman tai muun vastaavan syyn vuoksi. Lisäksi kotihoitoa järjestetään henkilölle, joka tarvitsee sitä erityisen perhe- tai elämäntilanteen perusteella.
Kotihoitoa järjestetään henkilön tarpeen mukaan vuorokaudenajasta riippumatta.

On selvää, että osassa kotihoitoa asiakas on erityisen haavoittuvassa asemassa, jolloin työtaistelun kohdistaminen kotihoitoon voi vakavasti vaarantaa asiakkaan terveyden ja ääritilanteessa vaarantaa jopa asiakkaan hengen. Perusoikeusrajoituksen tarkkarajaisuuden vuoksi voisi olla kuitenkin perusteltua pyrkiä lakiehdotuksessa tarkemmin määrittelemään, miltä osin kotihoito kuuluu asiakasturvatyön piiriin. Nyt tämä jää kokonaan riippumaan määreestä: ”jota ilman asiakkaan henki vaarantuu tai terveys vakavasti vaarantuu”.

Ehdotetun asiakas- ja potilasturvatyötä koskevan sääntelyn taustalla ovat erittäin painavat perusoikeuksien turvaamiseen (oikeus elämään ja välttämättömään huolenpitoon) liittyvät perusteet. Asiakas- ja potilasturvatyön ala on määritelty varsin täsmällisesti (vrt. kuitenkin kotihoitoa koskeva huomautus edellä). Sääntely on selvästi toissijainen ja tulee sovellettavaksi vasta, kun lievemmät keinot (2 luku) eivät osoittaudu riittäviksi. Ehdotuksessa on säädösperusteisesti edellytetty, ettei määräys saa olla työntekijän henkilökohtaisen tilanteen kannalta kohtuuton. Määräys on myös ajallisesti rajattu kahteen viikkoon kerrallaan. Ennen määräyksen antamista asianomaiselle henkilölle on varattava mahdollisuus tulla kuulluksi. Määräyksestä on myös normaali valitusmahdollisuus. Määräyksen rikkomisesta ei ole rikosoikeudellista seuraamusta, mutta siihen liittyy uhkasakkomahdollisuus.

Näin muotoiltuna pidän ehdotettua asiakas- ja potilasturvatyötä koskevaa sääntelyä oikeasuhtaisuuden vaatimukset täyttävänä.

4. Työtaistelutoimenpiteenä irtisanoutuneisiin työntekijöihin kohdistuvat toimenpiteet ja määräykset

Jos 2 ja 3 luvussa osoitetut keinot eivät ole riittäviä, voidaan määräys asiakas- ja potilasturvatyöhön kohdistaa vastaavin edellytyksin kuin työtaisteluun osallistuvaan työntekijään myös sellaiseen sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöön, joka on irtisanoutunut työtaistelutoimenpiteenä kyseisen työnantajan palveluksesta. Kuten edellä on todettu, joukkoirtisanoutuneiden osalta ehdotuksia on arvioitava vastaavalla tavalla perustuslain 13 §:n 2 momentin kannalta työtaisteluoikeuden rajoituksina kuin niiden työntekijöiden osalta, jotka ovat työnseisauksen piirissä. Tämän vuoksi myös valtiosääntöoikeudellinen arvio muodostuu 9 §:n osalta samanlaiseksi kuin edellä 5 §:n osalta. Oikeasuhtaisuuden kannalta on merkityksellistä, että irtisanoutuneiden henkilöiden määrääminen asiakas- ja potilasturvatyöhön on porrastettu siten, että kyseistä keinoa voidaan käyttää vain, jos 2 ja 3 luvussa säädetyt keinot eivät ole riittäviä.

5. Poikkeaminen työaikasäännöksistä ja vuosilomasäännöksistä

Ehdotettu 7 § mahdollistaa tilapäisen poikkeamisen työaikasääntelystä ja 8 § vuosilomasääntelystä. Sääntelyä on tältä osin arvioitava perustuslain 18 §:n 1 momentin jälkimmäisen virkkeen valossa, jonka mukaan julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Esitöidensä mukaan säännöksen piiriin kuuluu työsuojelu sanan laajassa merkityksessä, jolloin siihen sisältyy myös työaikasuojelu (HE 309/1993 vp, s. 69).

Työaikasäännöksistä poikkeaminen on mahdollista vain, jos välttämättömän terveydenhuollon tai kotihoidon turvaaminen sitä edellyttää. Poikkeamismahdollisuus on rajattu enintään kahteen viikkoon. Ehdotuksessa on muutoinkin asetettu säädöspohjaisia kynnyksiä työaikasäännöksistä poikkeamiselle. Vastaavasti vuosilomasäännöksistä poikkeamiselle on asetettu selkeitä säädöspohjaisia edellytyksiä. Sääntelyn perusoikeusperusteiset tavoitteet ja lainsäädännölliset rajaukset huomioon ottaen ehdotukset eivät muodostu nähdäkseni ongelmallisiksi perustuslain 18 §:n 1 momentissa julkiselle vallalle asetetun työvoiman suojelun velvoitteen kannalta.