*Tuomas Ojanen*

15.9.2022

*Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle*

**HE 130/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana**

*Pääasiallinen sisältö*

1. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana. Esityksen tavoitteena on turvata välttämätön terveydenhuolto ja kotihoito tilanteissa, joissa asiakkaiden tai potilaiden henki vaarantuu tai asiakkaiden tai potilaiden terveys vakavasti vaarantuu kunnan tai kuntayhtymän järjestämää terveydenhuoltoa tai kotihoitoa koskevan työtaistelun aiheuttaman henkilökunnan riittämättömyyden vuoksi, eivätkä voimassa olevan lainsäädännön mahdollistamat ensisijaiset keinot ole riittäviä edellä mainittujen asioiden turvaamiseksi.
2. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Laki olisi voimassa 31.1.2023 asti.

*Arvion lähtökohdat*

3. Esityksen jaksossa 7 (s. 53-69) on tehty kattavasti selkoa ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslakiin ja Suomen kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä ja kansainvälistä tulkintakäytäntöä huomioiden. Kuten esityksen ilmenee, ehdotettu sääntely on merkityksellistä useiden perustuslaissa, Suomea velvoittavissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen perus- ja ihmisoikeuksien kannalta.
4. Lisäksi perustuslakia, kv. ihmisoikeussopimuksia ja EU-oikeutta koskevaa tarkastelua on verraten runsaasti muuallakin esityksessä (ks. erit. jaksot 2.1.3 Oikeus elämään, huolenpitoon ja terveydenhuoltoon, 2.1.6 Työtaisteluoikeus ja 2.2 Kansainväliset sopimukset ja EU:n lainsäädäntö alajaksoineen).
5. Esityksestä ilmeneviin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin ei ole yleisellä tasolla muuta lisättävänä kuin huomauttaa esityksessä selostettujen kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ohella esityksessä mainitsematta jätetyn vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen merkityksestä. Vammaisyleissopimuksen 10 artikla turvaa oikeutta elämään ja velvoittaa sopijavaltiot toteuttamaan kaikki tarvittavat toimet varmistaakseen, että vammaiset henkilöt voivat nauttia tästä oikeudesta tehokkaasti ja yhdenvertaisesti muiden kanssa. Vammaisyleissopimuksen 25 artiklassa on määrätty oikeudesta terveyteen.

*Arvio ehdotetusta sääntelystä*

6. Ehdottava sääntely merkitsee ennen muuta puuttumista perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen sisältyvään työtaisteluoikeuteen, samoin kuin perustuslain 7 §:ssä suojattuun henkilökohtaiseen vapauteen, joita turvataan esityksessä selostetulla tavalla myös Suomea velvoittavissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja EU:n perusoikeuskirjassa (ks. myös työtaisteluoikeudesta perus- ja ihmisoikeutena PeVL 15/2007 vp).
7. Lakiehdotuksen merkitsemiä perusoikeusrajoituksia on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Rajoitusten hyväksyttävyyden ohella on etenkin kiinnitettävä huomiota rajoitussääntelyn täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen, oikeasuhtaisuuteen ja välttämättömyyteen sekä asiakas- ja potilasturvatyöhön määrättävien henkilöiden oikeusturvaan.
8. Ehdotettava sääntely merkitsee nähdäkseni erittäin vakavaa, syvälle käyvää puuttumista työtaisteluoikeuteen, samoin kuin perustuslain 7 §:ssä suojattuun henkilökohtaiseen vapauteen. Tästä syystä perusoikeuksien rajoitusedellytysten täyttymistä on arvioitava tiukasti, mikä käytännössä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että ehdotettavan sääntelyn merkitsemä puuttuminen työtaisteluoikeuden perus- ja ihmisoikeuteen on rajattava täsmällisesti ja tarkkarajaisesti lain säännöksillä täysin välttämättömään. Silloinkin työtaisteluoikeudesta ja rajoitusten kohteena olevista muista perus- ja ihmisoikeuksista johtuu vielä vaatimus tulkita ja soveltaa perusoikeusrajoituksia koskevia säännöksiä suppeasti.
9. Lakiehdotuksen sääntely on nähdäkseni asianmukaista asiakas- ja potilasturvatyöhön määrättävien henkilöiden oikeusturvan kannalta, joten arvioin tarkemmin seuraavassa vaatimuksia perus- ja ihmisrajoitusten hyväksyttävyydestä, täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta sekä välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta.

*Hyväksyttävyys*

10. Lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin mukaan lain tarkoituksena on turvata 5 §:n 2 momentissa tarkoitettu välttämätön terveydenhuolto ja kotihoito tilanteissa, joissa sosiaalihuollon asiakkaiden (asiakas) tai potilaiden henki vaarantuu tai asiakkaiden tai potilaiden terveys vaarantuu vakavasti kunnan tai kuntayhtymän järjestämää terveydenhuoltoa tai kotihoitoa koskevan työtaistelun aiheuttaman henkilökunnan riittämättömyyden vuoksi.
11. Ehdotettavalle sääntelylle on nähdäkseni perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja erittäin painavat perusteet, jotka kiinnittyvät perustuslain 7 §:n 1 momentissa säädettyyn julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään ja perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyyn julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaiselle riittävät terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä myös työtaistelun aikana. Tällaiset perusteet oikeuttavat pitkälle meneviä, myös työtaisteluoikeuden ja henkilökohtaiseen vapauden perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvia julkisen vallan sääntely- ja muita toimia.

*Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuus*

12. Koska ehdotettava sääntely merkitsee syvälle käyvää puuttumista työtaisteluoikeuteen, puuttuminen tulee rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla lain säännöksillä täysin välttämättömään. Tarkastelen lakiehdotusta välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimusten kannalta tarkemmin jäljempänä.
13. Yleisesti ottaen ehdotettu sääntely on varsin täsmällistä. Silti sääntelyyn sisältyy kohdittain myös sellaista tulkinnanvaraisuutta, joka synnyttää kysymyksen siitä, rajaako se kauttaaltaan työtaisteluoikeuteen ja muihin perus- ja ihmisoikeuksiin puuttumisen riittävän selvästi vain täysin välttämättömään *asiallisella* ja *henkilöllisellä* ulottuvuudella. Palaan tähän kysymykseen välttämättömyysvaatimuksen arvioinnin yhteydessä.
14. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus sisältää vaatimuksen sääntelyn selkeydestä. Selkeyden kannalta on valitettavaa, että lakiehdotuksen useat säännökset ovat huomattavan pitkiä ja osin monimutkaisia tai -tasoisia, mikä väkisinkin tuo jonkinmoista vaikeaselkoisuutta sääntelyyn. Vaikka näillä seikoilla ei ole vaikusta lakiehdotuksen säätämisjärjestykseen, vaikeaselkoisuudella saattaa olla nyt käsillä olevassa sääntely-yhteydessä myös asiakas- ja potilasturvatyöhön määrättävien henkilöiden oikeusturvaa heikentävää merkitystä. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä kehottaa mietintövaliokuntaa selkeyttämään sääntelyä.

*Välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus*

15. Työtaisteluoikeuteen ja muihin perus- ja ihmisoikeuksiin kohdistuvien rajoitusten tulee olla välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi, eikä se saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta. Perusoikeusrajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5). Perusoikeusrajoituksia merkitsevän hallituksen esityksen perusteluissa tulee pystyä perustelemaan juuri ehdotettujen toimenpiteiden välttämättömyys. Samalla on tarkasteltava perusoikeuksien kannalta vähemmän rajoittavia muita sääntelyvaihtoehtoja (ks. esim. PeVL 12/2021 vp, kappale 39; tässä yhteydessä ei ole merkitystä sillä, että lausunto koskee koronapandemian aikaisten rajoitusten välttämättömyyttä, koska välttämättömyysvaatimus koskee samalla lailla myös nyt käsillä olevaa lakiehdotusta).
16. Työtaisteluoikeuteen ja muihin perusoikeuksiin puuttuva velvoite tai rajoitus voidaan siten sosiaalihuollon asiakkaiden (asiakas) tai potilaiden hengen tai terveyden turvaamiseksi välttämättömyysvaatimuksesta johtuen asettaa vain, jos tavoite ei ole toteuttavissa työtaisteluoikeuteen ja muihin perus- ja ihmisoikeuksiin vähemmin puuttuvin keinoin.
17. Nähdäkseni ehdotetun sääntelyn välttämättömyyttä on arvioitava kahdella eri tasolla. Ensinnäkin on arvioitava sitä, onko ehdotettavan lain säätäminen

ylipäätään välttämätöntä. Nähdäkseni tähän kysymykseen voidaan vastata myöntävästi, kun otetaan huomioon hallituksen esityksen antama selvitys sosiaali- ja terveydenhuollon tilanteesta (ks. jakso 2.3.1). Tosin hallituksen esitystä voidaan kritisoida siitä, ettei siinä ole erikseen tarkemmin tarkasteltu perusoikeuksien kannalta vähemmän rajoittavia muita sääntelyvaihtoehtoja. Lisäksi tätä kirjoittaessa on tullut tieto, että Helsingin käräjäoikeus on hyväksynyt kolmen sairaanhoitopiirin vaatimukset väliaikaisesta turvaamistoimesta, joka kieltää hoitajajärjestöjä aloittamasta lakkoa sairaanhoitopiirien teho-osastoilla ensi viikolla. Näistä näkökohdista huolimatta ehdotetun lain säätäminen ei nähdäkseni ole vastoin välttämättömyysvaatimusta, varsinkin kun ehdotettavan lain muotoilut työtaisteluoikeutta ja henkilökohtaista vapautta rajoittavista toimivaltuuksista ovat mahdollistavia, eivätkä rajoitukset siten automaattisesti tule sovellettaviksi ilman erillistä välttämättömyyden arviointia ja muuta harkintaa aluehallintoviraston toimesta. Lisäksi tässä yhteydessä on syytä huomauttaa siitä, että perustuslain 7 §:n 1 momentista, 19 §:n 3 momentista ja 22 §:stä syntyvä normikokonaisuus, samoin kuin oikeutta elämään ja terveyteen turvaavat ihmisoikeussopimukset, velvoittaa julkisen vallan turvaamaan aktiivisin toimenpitein ihmisten elämään ja terveyteen liittyviä perus- ja ihmisoikeuksia kaikissa olosuhteissa, myös työtaistelun aikana.

18. Toiseksi on arvioitava välttämättömyysvaatimuksen kannalta sitä, ovatko lakiehdotuksessa ehdotettavat työtaisteluoikeuden ja muiden perus- ja ihmisoikeuksien rajoitukset välttämättömiä, mihin liittyy vaatimus rajata tällaiset perusoikeusrajoitukset täsmällisillä ja tarkkarajaisilla lain säännöksillä täysin välttämättömään. Edellä jo esitin muutamia kriittisiäkin huomioita ehdotetun sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta sekä selkeydestä.
19. Välttämättömyysvaatimuksen kannalta on merkityksellistä, että lakiehdotuksen soveltamisalasta ensinnäkin johtuu, että ensisijaisina keinoina välttämättömän henkilöstön turvaamiseksi työtaistelun aikana olisi aina muiden kuin lakiehdotuksen sisältämien keinojen käyttäminen. Lisäksi lakiehdotuksen mukaisten valtuuksien käyttö olisi portaittaista: velvoitteista ensisijainen olisi sen 2 luvun mukainen osapuolten neuvottelu ja sopimus. Jos välttämätöntä henkilöstöä ei kuitenkaan tällä tavoin saataisi turvattua, tällöin voitaisiin turvautua yksittäisiin työntekijöihin kohdistuviin lakiehdotuksen 3 luvun mukaisiin keinoihin (työtehtävien ja työskentelypaikan muuttaminen, poikkeaminen työaikasäännöksistä, poikkeaminen vuosilomasäännöksistä, työtaisteluun osallistuvan työtekijän määrääminen asiakas- ja potilasturvatyöhön). Mikäli nämäkään keinot eivät olisi riittäviä, lain 4 luvun mukaisesti voitaisiin määrätä asiakas- ja potilasturvatyöhön myös työtaistelutoimenpiteenä irtisanoutunut henkilö.
20. Kaikkien yksilöön kohdistuvien määräysten käytön edellytyksenä lisäksi olisi, että niiden käyttö olisi välttämätöntä asiakkaan tai potilaan hengen vaarantumisen tai asiakkaan tai potilaan terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi. Määräykset eivät myöskään saisi olla henkilön henkilökohtaisen tilanteen kannalta kohtuuttomia. Lisäksi yksilöön kohdistuvien eri keinojen käyttämiseen liittyisi eräitä muita laissa säädettäviä työntekijän oikeuksia turvaavia vaatimuksia.
21. Muutoinkin lakiehdotuksen valtuuksien käyttö on sidottu systemaattisesti säännösperusteisesti välttämättömyyden vaatimukseen. Lisäksi lakiehdotuksen 10

§:ssä säädetty aluehallintoviraston määräys työtaistelun toimeenpanon siirtämisestä edellyttää, että aluehallintovirasto arvioi olevan ilmeistä, että työtaistelun toimeenpano vaarantaa asiakkaiden tai potilaiden hengen tai vaarantaa vakavasti asiakkaiden tai potilaiden terveyden (2 mom.)

22. Oikeasuhtaisuuden kannalta on merkityksellistä, että määräys asiakas- ja potilasturvatyöstä voidaan lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin mukaan antaa kerrallaan enintään kahden viikon ajaksi; että lakiehdotuksen 10 §:n 3 momentin mukaan aluehallintoviraston määräys työtaistelun toimeenpanon siirtämisestä tai keskeyttämisestä voi olla voimassa kerrallaan enintään viikon; ja että laki olisi voimassa 31.1.2023 asti.
23. Edellä esitetyillä perusteilla ehdotetun sääntelyn voidaan yleisesti ottaen katsoa täyttävän välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset.
24. Silti ehdotettu sääntely ei kuitenkaan ole aivan ongelmaton sen vaatimuksen kannalta, että lakiehdotuksen merkitsemä syvälle käyvä puuttuminen työtaisteluoikeuteen ja henkilökohtaiseen vapauteen tulee rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla lain säännöksillä täysin välttämättömään.
25. Nähdäkseni lakiehdotuksen välttämättömyyttä on arvioitava käsillä olevassa sääntely-yhteydessä sekä *asiallisella* että *henkilöllisellä* ulottuvuudella.
26. Lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin 1-10 kohdissa tarkoitetun välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon ala muodostuu verraten laajaksi, mitä lisää 1-10 kohdissa käytettyjen ilmaisujen kohdittainen tulkinnanvaraisuus.
27. Lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin 1-10 kohtien kokonaisuus herättää kysymyksen siitä, onko kaikki 5 §:n 2 momentin 1-10 kohtien mukainen asiakas- ja potilasturvatyö asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai asiakkaiden tai potilaiden terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi täysin välttämätöntä. Siitä, että lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin 1-10 kohtien ala saattaa olla liian laaja välttämättömyysvaatimuksen kannalta, oireilee osin se, että lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin mukaan aluehallintovirasto voi antaa määräyksen asiakas- ja potilasturvatyöstä ”kerrallaan enintään kahden viikon ajaksi ja *vain siinä laajuudessa*, kuin se on asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai asiakkaiden tai potilaiden terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi välttämätöntä”. *(kursivointi* – TO). Näin ollen aluehallintoviraston on vielä määräystä harkitessaan muun ohella arvioitava sitä, mikä 5 §:n 2 momentin 1-10 kohtien mukaisesta asiakas- ja potilasturvatyöstä on välttämätöntä asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai asiakkaiden tai potilaiden terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi kussakin yksittäistapauksessa *in casu*. Vaikka tämä osaltaan luo edellytyksiä sille, että määräysvallan käyttö rajautuu vain siihen, mikä on välttämätöntä asiakkaiden tai potilaiden terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi, säännös samalla kuitenkin havainnollistaa sitä, ettei 5 §:n 2 momentin 1-10 kohtien mukainen asiakas- ja potilasturvatyö välttämättä ole kaikilta osin asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai asiakkaiden tai potilaiden terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi välttämätöntä.
28. En ole sosiaali- ja terveysalan asiantuntija, enkä siksi osaa kunnolla arvioida 5 §:n 2 momentin 1-10 kohtien mukaista asiakas- ja potilasturvatyön välttämättömyyttä. Koska arvio tällaisesta asiakas- ja potilasturvatyöstä edellyttää ennen muuta sosiaali- ja terveysalan asiantuntemusta, perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi

vielä syytä kehottaa mietintövaliokuntaa tarkoin selvittämään, onko kaikki 5 §:n 2 momentin 1-10 kohtien mukainen asiakas- ja potilasturvatyö välttämätöntä asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai terveyden vakavan vaarantumisen estämisen kannalta. Tämän tarkoin selvittämisen tarvetta perustelee se, että käsillä olevan lakiehdotuksen säätäminen jo itsessään merkitsee puuttumista perustuslaissa ja Suomea velvoittavissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa suojattuun työtaisteluoikeuteen, vaikka aluehallintoviraston toimivalta määräysten antamiseen onkin vielä omien välttämättömyysvaatimusten ja muiden edellytysten täyttymisen takana.

29. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa tulisi korostaa tarvetta tulkita ja soveltaa lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin luetteloa supistavasti.
30. Välttämättömyysvaatimusta on arvioitava myös *henkilöllisellä* ulottuvuudella edellä tarkastellun asiallisen ulottuvuuden ohella. Lakiehdotus koskisi potentiaalisesti myös verraten laajaa sosiaali- ja terveysalan henkilöjoukkoa. Tältäkään osin en juristina kykene arvioimaan kunnolla sitä, onko ehdotettava sääntely rajattu henkilöllisellä ulottuvuudella siihen, mikä on välttämätöntä asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai asiakkaiden tai potilaiden terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi. Koska tällainen arvio edellyttää ennen muuta sosiaali- ja terveysalan asiantuntemusta, perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi vielä syytä kehottaa mietintövaliokuntaa tarkoin selvittämään ehdotettavan sääntelyn välttämättömyyttä myös henkilöllisellä ulottuvuudella.

*Muita seikkoja*

31. Lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentissa säädettäisiin siitä, ”asiakas- tai potilasturvatyötä koskeva määräys ei saa kuitenkaan olla työntekijän henkilökohtaisen tilanteen kannalta kohtuuton.” Vastaavanlainen säännös sisältyy lakiehdotuksen 7 §:n 1 momenttiin ja 9 §:n 3 momenttiin, mutta jälkimmäisessä säädettäisiin myös määräyksen antamisen kiellosta: ”Määräystä ei voida antaa, jos se vaikeuttaisi huomattavasti asiakas- tai potilasturvatyöhön esitetyn sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön tai hänen perheensä tai omaistensa hyvinvointia tai hänen työnantajansa toimintaa taikka jos määräyksestä aiheutuisi muusta syystä erityisen suurta haittaa asiakas- tai potilasturvatyöhön esitetylle sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilölle.”
32. Lakiehdotuksen 9 §:n 3 momentin kieltosäännös on perusteltu perustuslain 19 §:n 3 momentin toinen virke ja Lapsen oikeuksien yleissopimuksen kannalta siltä osin kuin se turvaisi työntekijän ja muiden hänen perheessään lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi. Tästä syystä lakiehdotuksen 5 §:n 1 momenttia tulisi täydentää 9 §:n 3 momentin mukaisella kieltosäännöksellä.