Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle – HE 130/2022 vp

1. Yleistä

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

1) Työntekijäjärjestölle asetettavia velvollisuuksia,
2) Työntekijän työtehtäviin ja työskentelypaikkaan, työaikaan sekä 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.

2. Esitykseen liittyvästä valtiosääntöoikeudellisesta arviointiasetelmasta

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

Kyse on ainakin seuraavien valtiosääntöisten 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. Ehdotusta on säätämisjärjestysperusteluissa arvioitu myös perustuslain 10 §:n ja perustuslain 124 §:n kannalta.

3. Oikeus elämään, välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 7 §:n 1 momentissa säädetyn oikeuden elämään suojelu ja perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyjen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaaminen ovat voineet muodostaa perusoikeusrajoituksen edellyttämän painavan yhteiskunnallisen tarpeen (esim. PeVL 51/2021 vp kappale 5 ja PeVL 7/2021 vp kappale 7). Lakiehdotuksella pyritään turvaamaan oikeutta elämään ja riittäviä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että oikeus riittäviin terveyspalveluihin turvaa vakavimmissa tilanteissa perustuslain 7 §:ssä perusoikeutena turvattua oikeutta elämään (PeVL 15/2018 vp s. 6). Lakiehdotuksella voidaan katsoa olevan painavia yhteiskunnallisia perusteita.

Perustuslain 19 § 1 momentin esitöiden (HE 309/1993 vp s. 69/II) mukaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on kaikilla. Avun saamisen edellytykset selvitettäisiin yksilökohtaisella tarveharkinnalla. Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Tällaiseen tukeen kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen. Perustuslain 19 §:n 1 momentin esitöissä on myös todettu, että säännöksellä on läheinen yhteys perustuslain turvaamaan oikeuteen elämään. Nyt ehdotettavassa laissa olisi kyse sekä terveydenhuollon että sosiaalihuollon osalta tällaisten välttämättömien palvelujen turvaamisesta. Lain 5 §:n 2 momentissa tarkoittamissa palveluissa on kyse ihmisarvoisen elämän edellytyksien turvaamisesta. Lain soveltamisala on kuitenkin rajattu tämän hetkisen tilanteen kokonaisarvion perusteella vain näihin välttämättömiin terveydenhuollon ja kotihoidon palveluihin, jotta työtaisteluoikeutta rajoitettaisiin mahdollisemman vähän.

4. Velvollisuus neuvotella riittävästä suojelutyöstä ja siirtämis- tai keskeyttämismääräys

Lakiehdotuksen mukaan osapuolten tulisi neuvotella siitä, miten riittävä henkilöstön määrä turvataan työtaistelutoimenpiteen aikana. Työtaistelutoimenpiteen laajuus tulisi määritellä siten, että se ei vaarantaisi perustuslain 7 §:n ja perustuslain 19 §:n mukaisten oikeuksien toteutumista. Se, mitä sosiaali- ja terveydenhuollon toimintoja 2 luvun mukainen menettely voisi koskea, määräytyisi ehdotuksen 5 §:n 2 momentin perusteella. Mikäli osapuolet eivät saisi sovittua kunnan tai kuntayhtymän käyttöön työtaistelutoimista huolimatta jäävästä riittävästä henkilöstöstä, jolla voidaan turvata perustuslain 7 §:n ja perustuslain 19 §:n mukaisten oikeuksien toteutuminen lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa palveluissa, voisi sosiaali- tai terveydenhuollon järjestämisvastuullinen tehdä lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentissa tarkoitetun hakemuksen työtaistelutoimenpiteen siirtämisestä tai keskeyttämisestä aluehallintovirastolle. Aluehallintoviraston tulisi tehdä harkinta edellytysten käsillä olosta 10 §:n 2 tai 3 momentin

edellyttämällä tavalla. Aluehallintoviraston määräys voisi olla voimassa kerrallaan enintään viikon. Toimivaltuuden käyttöä on pyritty rajaamaan siten, että 10 §:n 1–3 momentissa määritellään hakemuksen tekemisen sekä siirtämis- tai keskeyttämismääräyksen edellytykset tarkkarajaisesti. Siirtämis- tai keskeyttämispäätöksen uusimisen kynnys on määritelty säädöstasolla ensimmäistä siirtämis- tai keskeyttämispäätöstä korkeammaksi. Aluehallintoviraston tulisi tehdä hyvän hallinnon periaatteita ja hallintolain sääntelyä noudattaen itsenäinen arvio siitä, täyttyvätkö 10 §:n 2 tai 3 momentin mukaiset edellytykset. Aluehallintovirasto voisi päättää työtaistelun toimeenpanon siirtämisestä ja keskeyttämisestä vain, jos työtaistelusta aiheutuva asiakkaiden tai potilaiden hengen tai terveyden vakava vaarantuminen olisi ilmeistä.

Ehdotus ei kohdistuisi työtaisteluoikeuden ytimeen vaan ainoastaan rajaisi oikeutta siten, että työtaisteluoikeuden käyttämisellä ei vaarannettaisi perustuslain 7 §:n ja perustuslain 19 §:n mukaisten oikeuksien toteutumista. Ehdotusta vastaavalla tavalla työtaistelutaistelutoimenpiteen alkamisajankohdan siirtäminen on mahdollista työriitojen sovittelusta annetun lain mukaisessa tilanteessa. Ehdotus keskeyttämisestä olisi uudenlainen toimivaltuus. Ehdotusta voidaan pitää välttämättömänä, koska sillä turvattaisiin viimesijaisesti välttämätön henkilöstö välttämättömiin palveluihin. Kyseinen toimivaltuus olisi rajattu vain viimesijaisesti käytettäväksi tilanteissa, joissa asiakkaan tai potilaan henki vaarantuu tai terveys vaarantuu vakavasti työtaisteluun liittyvän henkilöstövajeen vuoksi. Tarkoituksena olisi varata lisäaikaa osapuolten välisille neuvotteluille ja edelleen sopimuksettomassa tilanteessa varmistaa tarvittava vähimmäisaika lain mahdollistamien neuvotteluvelvoitteeseen nähden toissijaisten yksilöön kohdistuvien keinojen käyttöön ottamiseksi ennen kuin välttämätön terveydenhuolto tai kotihoito ehtisi vaarantua työtaistelun toimeenpanon johdosta. Toimivaltuus voisi kohdistua vain lakiehdotuksen 5 §:§:n 2 momentissa määriteltyyn välttämättömään terveydenhuoltoon tai kotihoitoon ja kyse olisi ajalliselta kestoltaan tarkkarajaisesta toimivaltuudesta, jonka käyttöä olisi edelleen rajoitettu 10 §:n 3 momentissa. Toimivaltuus olisi välttämätön, jotta perustuslain 7 §:n 1 momentin ja perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiset oikeudet pystytään turvaamaan.

Lakiehdotuksen 2 luvun sääntelyllä pyritään turvaamaan mainittujen perustuslain 7 § ja 19 §:n mukaisten oikeuksien toteutuminen ensisijaisesti osapuolten välisen sopimuksen kautta. Lakiehdotuksen 10 §:n mukaisella toimivallalla pyritään vasta toissijaisesti turvaamaan näiden oikeuksien toteutumista, joten sillä voidaan katsoa olevan hyväksyttävä peruste ja sitä voidaan pitää oikeasuhtaisena. Aluehallintoviraston päätös olisi valituskelpoinen, mutta se voitaisiin pannan täytäntöön muutoksenhaun estämättä, ellei hallinto-oikeus määräisi täytäntöönpanon keskeyttämistä. Käytännössä päätöksen välitön täytäntöönpanokelpoisuus olisi edellytys sille, että sen tarkoitus voisi toteutua.

5. Työntekijöihin kohdistuvat toimenpiteet ja määräykset

Lain soveltamisalasta johtuu, että ensisijaisina keinoina välttämättömän henkilöstön turvaamiseksi työtaistelun aikana olisi aina muiden kuin lakiehdotuksen sisältämien keinojen käyttäminen. Tällaisia keinoja ovat esimerkiksi asiakkaiden tai potilaiden siirtäminen, ostopalvelujen ja palveluseteleiden hyödyntäminen, työntekijöiden vapaaehtoisuuteen perustuvien työtehtävä- ja työaikajärjestelyjen käyttäminen, muiden kuntien ja kuntayhtymien kanssa tehtävä yhteistyö sekä priorisointi ja uudelleen organisointi. Lakiehdotuksen velvoitteista ensisijainen olisi sen 2 luvun mukainen osapuolten neuvottelu ja sopimus. Mikäli välttämätöntä henkilöstöä ei kuitenkaan tällä tavoin saataisi turvattua, 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, voitaisiin lain 4 luvun mukaisesti määrätä asiakas- ja potilasturvatyöhön myös työtaistelutoimenpiteenä irtisanoutunut henkilö. Ehdotetulla keinojen käytön portaittaisuudella pyritään siihen, että keinovalikoima olisi oikeasuhtainen. Kaikkien yksilöön kohdistuvien määräysten käytön edellytyksenä 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 keinojen käyttöä rajoittavia ja työntekijän oikeuksia turvaavia elementtejä.

Asiakas- tai potilasturvatyötä koskeva määräys voitaisiin antaa kerrallaan kahdeksi viikoksi. Määräys voitaisiin antaa vain sellaisille henkilöille, jotka ovat työnantajan palveluksessa ja ovat työstä pois työnseisaukseen osallistumisen vuoksi ja vasta viimesijaisesti työtaistelutoimenpiteenä irtisanoutuneille henkilöille. Määräys tiettyjen tehtävien hoitamiseen voitaisiin antaa vain asianmukaisen pätevyyden omaaville henkilöille. Määräys olisi siis näin ajallisesti tarkkaan rajattu ja kohdistuisi tarkkarajaisesti vain välttämättömään.

Lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentissa määriteltäisiin 10-kohtaisessa luettelossa tyhjentävästi välttämätön terveydenhuolto ja kotihoito. Asiakas- ja potilasturvatyömääräys voitaisiin antaa vain näiden osalta. Luettelon kohdissa 1, 3 ja 4 mainittujen hoitojen katsotaan olevan lähtökohtaisesti aina sellaisia, joita ilman potilaan henki vaarantuu tai terveydentila vakavasti vaarantuu. Luettelon kohdissa 2, 5, 6, 7, 8 ja 10 on täsmennetty lisäedellytyksenä, että hoidon tai hoivan tulee olla sellainen, jota ilman asiakkaan tai potilaan henki vaarantuu tai terveydentila vakavasti vaarantuu. Lisäksi 9 kohdan mukaisissa tilanteissa kyse olisi kohtiin 1–8 liittyvistä välttämättömistä lääketieteellisistä tukipalveluista, joita ilman potilaan henki vaarantuu tai terveydentila vakavasti vaarantuu. Luettelo olisi tyhjentävä, eikä sitä voi tulkita laajentavasti. Lakiehdotuksella rajattaisiin näin tarkkarajaisesti se, minkä hoidon ja hoivan järjestäminen olisi välttämätöntä terveydenhuoltoon tai kotihoitoon kohdistuvan työtaistelun aikana perustuslain 7 § 1 momentin, 19 §:n 1 momentin ja 19 §:n 3 momentin mukaisten oikeuksien turvaamiseksi. Sääntelyä voidaan pitää tämän vuoksi soveltamisalaltaan tarkkarajaisena myös sen toimialan sisällä tehtävän kohdentamisen osalta.

Yksilöön kohdistuvat keinot olisivat säädösperusteisesti viimesijaisia ja sidottu niiden käytön välttämättömyyteen. Niitä voidaan pitää myös hyväksyttävänä ja oikeasuhtaisena.

6. Potilas- ja asiakasturvallisuustyömääräyksistä

Lakiehdotuksessa on kysymys perustuslailla turvattujen perusoikeuksien keskinäisen ristiriidan arvioinnista. Ehdotuksen lähtökohtana on se, että perustuslain 7 §:n ja perustuslain 19 §:n turvaamat ihmisten henki ja terveys sekä oikeus välttämättömään huolenpitoon ovat perusoikeuksia, jotka tulee aina turvata. Tilanteessa, jossa kyseiset oikeudet ovat välittömästi vaarantumassa, voidaan muihin perusoikeuksiin tehdä väliaikaisia rajoituksia, kunnes hengen vaarantumisen tai terveyden vakavan vaarantumisen uhka on poistunut. Tällainen vakava henkeä ja terveyttä uhkaava tilanne on saattaa olla toteutumassa, jos työtaistelun osapuolten välillä ei ole sopimusta potilaiden tai sosiaalihuollon asiakkaiden hengen ja terveyden turvaamiseksi välttämättömän hoidon järjestämisestä. Asiasta säädettävä väliaikainen erillislaki on tähän nähden välttämätön.

Aluehallintovirasto tekisi asiakas- tai potilasturvatyötä koskevan päätöksen kunnan tai kuntayhtymän esityksestä. Esityksen mukaan ennen päätöksentekoa asianosaista tulisi kuulla hallintolain 34 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Lisäksi kunnan tai kuntayhtymän olisi esitystä laatiessaan varattava työtaisteluun ryhtyneen ammattijärjestön kyseisessä sosiaali- tai terveydenhuollon toimintayksikössä toimivalle ammattiosastolle mahdollisuus lausunnon antamiseen ja esitykseen tulee liittää osaston mahdollisesti antama lausunto. Ehdotuksen mukaan asianosaisen ja ammattijärjestön kuulemiselle voitaisiin määrätä määräaika, joka ei saa olla lyhyempi kuin 24 tuntia. Perustuslain 21 §:n 2 momentin käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Lausunnossa PeVL 15/2007 vp s. 5/II perustuslakivaliokunta katsoi, että sääntelyä olisi aiheellista täydentää maininnalla toimintayksikön velvollisuudesta varata asianomaiselle työntekijäjärjestölle mahdollisuus tulla kuulluksi tai muutoin osallistua esityksen tekemiseen. Lakiehdotuksessa varattaisiin asianosaiselle lähtökohtainen oikeus tulla kuulluksi ja asianomaiselle ammattijärjestölle mahdollisuus tulla kuulluksi. Ehdotuksen mukaan esitys olisi laadittu siten, että arvio henkilön mahdollisuudesta hoitaa kyseistä tehtävää on tehty esityksen osana. Asian voisi ratkaista asianosaista kuulematta, jos hallintolain 34 §:n mukaiset edellytykset ratkaista asia asianosaista kuulematta täyttyisivät.

Ehdotuksen 13 §:ssä säädettäisiin oikeudesta valittaa aluehallintoviraston päätöksestä. Selkeyden vuoksi pykälässä säädettäisiin nimenomaisesti kunnan ja kuntayhtymän oikeudesta valittaa aluehallintoviraston kielteisestä päätöksestä. Tämä olisi tarpeen, jotta kunnalla tai kuntayhtymällä on mahdollisuus saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi järjestämisvastuulleen kuuluvan velvoitteen toteuttamisen mahdollisuudet. Ehdotusta voidaan pitää näin perustuslain 21 §:n kannalta perusteltuna.

Lakiehdotuksella puututtaisiin työtaisteluoikeuden käyttämiseen, koska työtaisteluoikeutta käyttävä henkilö voitaisiin määrätä asiakas- tai potilasturvatyöhön. Työtaisteluoikeuden on katsottu olevan perustuslain 13 §:n 2 momentin turvaama oikeus, vaikka se ei ole suoraan perustuslaissa nimenomaisesti mainittu oikeus. Ehdotus olisi ajallisesti tarkkaan rajattu, koska määräyksen voisi tehdä vain kahdeksi viikoksi kerrallaan. Lisäksi säädettäisiin eräistä tilanteessa työntekijän oikeuksia turvaavista elementeistä. Ehdotettua työtaisteluoikeuden rajoitusta voidaan pitää välttämättömänä, jotta edellä kuvattujen perustuslain 7 §:n 1 momentin ja perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momenttien mukaiset oikeudet voidaan turvata. Rajoitusta työtaisteluoikeuteen voidaan pitää painavan yhteiskunnallisen tarpeen mukaisena, välttämättömänä ja oikeasuhtaisena. Ehdotusta voidaan pitää perustuslain 13 §:n 2 momentin kannalta hyväksyttävänä.

7. Perusoikeuksien turvaamisvelvoite

Perustuslain 22 §:n mukaisesti julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Ehdotuksella pyritään huolehtimaan tämän julkisen vallan turvaamistehtävän toteuttamisesta. Esityksellä pyritään varmistamaan perustuslain 7 §:n 1 momentin ja toisaalta perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momenttien toteutuminen. Esityksen mukaisesti näiden oikeuksien toteuttamisen turvaamisesta vastaisi palvelujen järjestämisvastuullinen toimija eli tässä tapauksessa kunta tai kuntayhtymä. Esityksellä rajoitettaisiin jossain määrin oikeutta ammatilliseen järjestäytymisvapauteen. Tätä rajoitusta voidaan kuitenkin pitää välttämättömänä, tarkkarajaisena ja oikeasuhtaisena ja sillä puututtaisiin yksilötasolla vain vähäisessä määrin työtaisteluoikeuden käyttöön. Lain soveltamisala on myös rajattu vain välttämättömiin terveydenhuollon ja kotihoidon palveluihin, jotta työtaisteluoikeutta rajoitettaisiin mahdollisemman vähän. Esitys olisi perusteltu

myös perustuslain 22 §:n kannalta, koska sillä pyrittäisiin varmistamaan julkisen vallan mahdollisuus turvata perustuslain 7 §:n 1 momentin ja 19 §:n 1 ja 3 momenttien mukaisten oikeuksien toteutuminen.