Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 15.9.2022 KELLO 8.00
HE 130 /22vp laiksi välttämättömän terveydenhuollon
ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana

Lausunnon laatimiseen on asiassa annettu aikaa hyvin vähän – asian laatuun nähden liian vähän. Esitän tämän vuoksi vain lyhyen lausunnon, jossa on ehkä enemmän pelkkiä toteamuksia asiassa merkittävistä seikoista kuin sinänsä tarpeellista argumentointia.

Mainitsen ensiksi jotakin lakiehdotuksen tarkastelussa merkittävästä perustuslakivaliokunnan käytännöstä Tarkastelen sitten lakiehdotusta kahden kysymyksen merkeissä. Yhtäältä on kysymys lakiehdotuksen keskeisenä ratkaisuna tai perusratkaisuna pidettävän järjestelyn yleisestä hyväksyttävyydestä. Tällaisena perusratkaisuna tässä voidaan nähdäkseni pitää ehdotuksen 5 §:n 2 momentin 1- 8 (tai 1-9) kohdissa tarkoitettuihin toimintoihin kohdistuvia toimenpidevaltuuksia, Toiseksi on kysymys siitä, onko lakiehdotuksessa muita sellaisia järjestelyjä tai yksityiskohtia, jotka voivat olla perustuslain kannalta ongelmallisia tai antaa aiheen tehdä yksityiskohtiin joitakin täsmennyksiä tai rajauksia.

- - - - - - -

Lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta merkittävin perustuslakivaliokunnan kannanotto on lausunto, jonka valiokunta vuoden 2007 valtiopäivillä antoi nyt käsillä olevaa muistuttavassa tilanteessa Tehy ry:n työtaistelun aikana (pevl 15/07 vp ; HE 153/07 vp laiksi potilasturvallisuuden varmistamisesta terveydenhuollon työtaistelun aikana). Tuolloin tarkasteltavana olleessa tilanteessan työtaistelutoimenpiteenä oli joukkoirtisanoutuminen, jonka tavoitteena ei

ollut työsuhteen lopullinen päättäminen , vaan työnantajajärjestön painostaminen työehtosopimusneuvotteluissa, ja ko. lakiehdotuksen mukaan terveydenhuollon ammattihenkilö voitiin ilman suostumustaan määrätä potilasturvatyöhön ja tämä määräys voitiin antaa myös työtaistelun piiriin kuulumattomalle terveydenhuollon ammattihenkilölle. Perustuslakivaliokunta katsoi, että laki voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, jos valiokunnan esittämät valtiosääntöoikeudelliset (detalji)huomautukset otettin asianmukaisesti huomioon. Valiokunta ts. hyväksyi lakiehdotuksen perusratkaisut.

. Olin asiasta kuultavana valiokunnassa ja päädyin (muistaakseni ainoana kuudesta valtiosääntöasiantuntijasta) katsomaan, että laki tulisi säätää poikkeuslakina. Kanta perustui siihen, että ehdotetun kaltaisen työvelvollisuudcn toteuttamisen oli käytännössä yleensä katsottu edellyttävän poikkeuslakia. (Ko. työvelvollisuus kohdistui melko suureen henkilöjoukkoon, oli jätetty kestoltaan avoimeksi , ei liittynyt olemasssa olevaan palvelussuhteeseen , ei kuulunut PL 23 §:ssä olevan, poikkeusoloja koskevan valtuutuksen piiriin eikä koskenut ihmisten vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella tyypillisesti olevia onnettomuustilanteita.) Päätelmää tuki myös se, että kyseessä oli työtaisteluun liittyvä, pakotteita sisältävä toimenpide.

– Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on valiokunnan lähtökohta nyt tietysti sikäli toinen kuin vuoden 2007 lausuntoa tehtäessä, että lausunnossa pevl 15/07 vp on nyt olemassa valiokunnan melko tuore tulkintalinjaus.

Toinen tässä yhteydessä huomion arvoinen perustuslakivaliokunnan kannanotto on vuoden 2003 valtiopäivillä annettu pevl 12/03 vp, joka mm. koski puhemiesneuvoston ehdotusta laiksi eduskunnan virkamiehistä.. Lakiehdotuksen 54 §:n mukaan eduskunnan kansliaan kuuluvien keskuskanslian, valiokuntasihteeristön ja hallinto-osaston virkamiehellä ei ollut oikeutta osallistua työtaisteluun. Laki siis suoraan ja varauksitta kielsi työtaisteluoikeuden tietyltä ryhmältä virkamiehiä. Perustuslakivaliokunta totesi tästä kiellosta lausunnossaan mm.:

> ”... .Kiellolle on ylimpänä valtioelimenä olevan eduskunnan erityisasemaan liittyvät hyväksyttävät ja varsin painavat syyt. Tavoitteena on varmistaa eduskunnan toimintakyky kaikissa olosuhteissa. Kun otetaan huomioon eduskunnan erityinen asema ja työtaistelukiellon rajaaminen koskemaan vain säännöksessä mainittuja eduskunnan kanslian osia, ei sääntely valiokunnan mielestä ylitä rajoituksen suhteellisuuteen kohdistuvia vaatimuksia. Säännös työtaistelukiellosta ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.”

Periaatteellisesti merkittävää kannanotossa on se, että valiokunnan mukaan voitiin tavallisen lain säätämisjärjestykessä poistaa yhdistymisvapauden suojan piiriin luettava työtaisteluoikeus kokonaan joiltakin palvelussuhteessa olevilta, kunhan toimenpiteeseen oli riittävän painava syy.

- - - - - - -

Lakiehdotuksen keskeinen ja eniten huomiota saanut ratkaisu muodostuu toimenpiteiden tai toimenpidevaltuuksien kokonaisuudesta, jolla pyritään turvaamaan potilaiden tehohoidon asianmukaisuus tai ainakin välttämättömänä pidettävä taso myös työtaistelutilanteessa. Tarkemmin sanottuna on kysymys potilasturvatyönä annettavan, lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin 1 - 8 kohdassa ja ehkä myös kohdassa 9) kuvatun välttämättömän hoidon turvaamisesta. Viranomaiselle annettavat määräämisvaltuudet merkitsevät valtuutta merkitsevästi rajoittaa perusoikeussuojaa nauttivia työtaisteluoikeutta ja henkilökohtaista vapautta. Jos seurataan perustuslakivaliokunnan tulkintalinjoja em. lausunnossa pevl 15/07 vp voidaan tällaiset valtuudet kuitenkin säätää tavallisessa laissa.

- - - - - - -

Onko lakiehdotuksessa sitten muita järjestelyjä tai kohtia, jotka saattavat vielä kaivata arviointia perustuslain kannalta? Mainitsen myöhempänä pari yksityiskohtaa, mutta viittaan ensiksi kahteen yleisempään kysymykseen lakiehdotuksessa.

Lakiehdotuksen 2 luku koskee otsakkeeensa mukaan työntekijäjärjestöön kohdistuvia velvoitteita ja neuvottelumenettelyä. Lukuun sisältyy kaksi pykälää - 2 § koskee työntekijäjärjestön velvoitteita työtaistelun toimeenpanossa, 3 § neuvottelumenettelyä. Säännöksissä velvoitetaan pyrkimään neuvotteluissa siihen, että työtaistelutilanteessakin työnantajapuolella on käytettävissään riittävästi henkilöstöä turvaamaan välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon. Viranomaisten työntekijöihin kohdistuvat määräämisvaltuudet ovat ehdotuksen 4 §:n mukaan käytettävissä vain jos mm. 2 luvussa säädetyt keinot eivät ole riittäviä välttämättömän hoidon turvaamiseksi.

Valiokunnan em. lausunnoissa pevl 15/07 vp ja pevl 12/03 vp todetaan kummassakin samoin sanoin, että työtaisteluoikeuden ”yksityiskohtainen sisältö määräytyy kuitenkin olennaisesti tavallisen lain säännöksin”. On selvää, että laissa voidaan antaa työtaisteluja ja niissä noudatettavia menettelyjä koskevia yleisiä säännnöksiä vaikkapa ministeriön toimivallasta siirtää ilmoitetun lakon alkamispäivää. Lakiehdotuksen 2 luvussa ei kuitenkaan ole kyse tällaisesta työtaisteluja yleisesti koskevasta säätelystä,

vaan vireillä olevassa työtaistelussa noudatettavaa menettelyä ja asetettavia tavoitteita koskevien, erityisesti toiseen osapuoleen kohdistuvien normien antamisesta. Lainsäätäjä siis puuttuu vireillä olevaan työtaisteluun säätämällä sitä koskevia säännöksiä, jotka eivät ole vain neutraaleja menettelynormeja, vaan sisältävät asiallisesti lähinnä toiseen työtaisteluosapuoleen kohdistuvia velvoitteita ja lisäksi (turvaamis)tavoitteen, joka osapuolten neuvotteluissa tulisi saavuttaa. Kokonaisuuteen kuuluu, että tämän turvaamistavoitteen saavutttamista neuvotteluissa saattaa edesauttaa myös tietty ”uhka” , ts. se, että jos 2 luvussa säädetyt keinot eivät ole riittäviä tavoitellun turvan saavuttamiseksi voidaan 4 §:n mukaan ottaa käyttöön laissa tarkoitetut työntekijöihin kohdistuvat määräykset.

Lakiehdotuksen 2 luvun säännöstön ongelmallisuus ei ole vain siinä, että lainsäätäjä on tässä puuttumassa uusia säännöksiä antamalla vireillä olevaan työtaisteluun. Jos lakiehdotuksessa olisi lähdetty siitä, että 2 luvussa ehdotettu säätely on ainut ja riitttävä keino välttämättömän potilasturvan takaamiseksi tässä työtaistelutilanteessa (ja jos eduskuntakäsittelyssä uskottaisiin tällaisen keinon riittävyyteen) voitaisiin 2 luvussa ehdotetun kaltaista säätelyä kai pitää melko ongelmattomana , ”tilanteen vaatimana” järjestelynä. Tässä kuitenkin lakiehdotuksen keskeisenä sisältönä ja varsinaisena ”keinona” välttämättä tarvittavan hoidon turvaamisessa myös työtaistelutilanteessa on lakiehdotuksen 3 luvussa oleva säännöstö ja 2 luvussa oleva neuvottelumenettelyä koskeva säännöstö jää tosiasialliselta merkitykseltään epäselväksi, jonkinlaiseksi ”asioista sopiminen olisi kuitenkin parasta”- lisäkkeeksi 3 luvussa olevalle säännöstölle.

Edellä esitetyistä epäilyistä huolimatta voitaisiin ehkä ajatella, että 2 luvussa ehdotettu säännöstö on kuitenkin ”harmiton” ja voidaan sellaisena jättää tähän lakiin. Kiinnittäisin 2 lukua arvioitaessa kuitenkin vielä huomiota pariin näkökohtaan. Ehdotuksen 2 luvun säännöstö merkitsee hyvin selvää lainsäätäjän puuttumista vireillä olevaan työtaisteluun antamalla ko. työtaistelussa noudatettavia uusia säännöksiä. Minusta tällaisen menettelyn käyttäminen edellyttäisi huolellista harkintaa eikä menettelyn käyttämistä voida pitää yhdentekevänä asiana,. vaikka
sen tosiasiallinen merkitys jäisikin tilanteessa vähäseksi. Toinen kysymys on, mitä perustuslakivaliokunta ehkä lausuu 2 luvun ehdotuksista. Jos valiokunta ei lausu asiasta mitään, se voidaan jossakin myöhemmässä tilanteessa nähdä valiokunnan kannanottona, ts. pitää sitä osoituksena siitä, että valiokunta on pitänyt tällaista

lainsäätäjän puuttumista vireillä olevaan työtaisteluun arkisen ongelmattomana asiana.

- - - - - - -

Ehdotetun lain tarkoituksena on 1 §:n 1 momentin mukaan turvata välttämätön terveydenhuolto ja kotihoito säännöksessä tarkoitetuissa tilanteissa. Lakiehdotuksen säännöksissä puhutaan järjestelmällisesti potilaista ja (sosiaalihuollon) asiakkaista laissa tarkoitettujen suojajärjestelyjen kohteina. Edellä on jo katsottu , että lakiehdotuksen keskeinen asia - potilaiden tehohoidon välttämättömänä pidetyn tason turvaaminen myös työtaistelutilanteissa – on ehdotuksaessa järjestetty tavalla, joka perustuslakivaliokunnan aikaisemman käytännön valossa voidaan toteuttsaa tavallisella lailla. Yksi tekijä tässä hyväksyttävyydessä on säätelyn konkreettisuus ja tarkkuus kysymykseen tulevien tilanteiden ja välttämättömyyden kuvuksissa. Kun säätely on näissä suhteissa mielestäni merkittävästi toinen kotihoidon asiakkaiden kohdalla, on syytä vielä arvioida tämän säätelyä koskevan eron mahdollista merkitystä.

Vuoden 2007 lausunnossaan pevl 15/2007 vp perustuslakivaliokunta totesi ehdotetulle säätelylle olevan perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväkyttävät ja erittäin painavat perusteet. Jatkossa valiokunta lausui (s.4):

> ”Sääntelyn oikeasuhtaisuuden sekä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta on tärkeää, että potilasturvatyöhön voidaan määrätä vain työtaistelun vuoksi ja kaikkein vakavimpien potilasturvallisuutta vaarantavien seurausten estämiseksi. Lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin luettelo välttämättömistä hoidoista on tältä kannalta pääosin asianmukainen. Momentista on sääntelyn täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen kohdistuvien vaatimusten takia kuitenkin poistettava luettelon esimerkinomaisuutta korostava määre "erityisesti", jotta lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.”

Jos sääntelyn oikeasuhtaisuutta ja täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta halutaan seurata myös nyt tarkasteltavassa ehdotuksessa, voidaan panna merkille, että 5 §:n 2 momentissa on yhdeksässä eri kohdassa esitetty, mikä on säännöksen 1 momentissa tarkoitettuna potilasturvatyönä annettavaa välttämätöntä hoitoa ja vain yhdesä kohdassa esitetty, mikä on asiakasturvatyönä annettavaa välttämätöntä hoitoa ja hoivaa . Tämä yksi kohta eli kohta 10) kuuluu: ”sellainen sosiaalihuoltolain(1301/2014) 20 §:ssä tarkoitettu kotihoito, jota ilman asiakkaan henki vaarantuu tai terveys vaarantuu vakavasti.” Kohdassa viitatun sosiaalihuoltolain 20 §:n mukaan kotihoidolla tarkoitetaan kotipalvelun ja terveydenhuoltolain 25 §:ään sisältyvien kotisairaanhoidon tehtävien muodostamaa kokonaisuutta. Näin viitatun terveydenhuoltolain 25 §:n mukaan kotisairaanhoito on hoito- ja palvelusuunnitelman

mukaista tai tilapäistä potilaan asuinpaikassa, kotona tai siihen verrattavassa paikassa moniammatillisesti toteutettua terveyden ja sairaanhoidon palvelua. - Voidaan myös todeta, etteivät ehdotuksen perustelutkaan näytä sisältävän (s.22-23) mitään tietoa tai kuvausta siitä, mikä (esimerkiksi) voisi kotihoidossa olla sellainen tilanne (hoivan puute), jossa asiakkaan henki vaarantuu tai terveys vaarantuu vakavasti. - Näyttää siten siltä, että kotihoidon piirissä ei tilanteelle, jossa joku voidaan määrätä asiakasturvatyöhön, ole muuta ,tarkempaa, määrittelyä kuin sellaisen kotihoidon puuttuminen, jota ilman asiakkaan henki vaarantuu tai terveys vaarantuu vakavasti.”

Minusta voidaan perustellusti kysyä, onko näin asetettu kriteeri oikeasuhtaisuuden ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta riittävä, kun siitä paljolti voi riippua, missä tillanteissa joillekin henkilöille voidaan työtaistelun käynnissä ollessa antaa määräys asiakasturvatyöhön. Nyt näyttää vähän siltä, että työtaistelutilanteessa merkittävien määräysvaltuuksaen perusteeksi riittää viittailu ylimalkaisiin lausumiin hengen tai terveyden vaarantumisesta.

- -. - - - - -

Lakiehdotuksessa voi olla useitakin yksityiskohtia, joissa saattaisi olla aihetta täsmennyksiin tai rajauksiin. En yritä mitenkään käydä läpi tällaisia mahdollisia kohtia, mutta mainitsen kuitenkin kaksi asiaa. Lakiehdotuksessa on useissa kohdin kahden viikon ajaksi - tai kerralla kahden viikon ajaksi § - tyyppisiä rajauksia. Tällaisissa tilanteissa voisi olla aihetta harkita kokonaisaikarajan asettamista.Voidaan myös kysyä, onko lakiehdotuksessa riittävästi huolehdittu siitä, että asetettuja velvoittteita ei voida jatkaa, jos tarve niihin päättyy. (Ehdotuksen 14 §:n 2 momentti ei nähdäkseni ole tähän tarkoitukseen riittävä.)