Janne Salminen 15.9.2022

Perustuslakivaliokunta

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

Esitys

1. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana. Lakia sovellettaisiin, kun asiakkaiden tai potilaiden henki vaarantuu tai asiakkaiden tai potilaiden terveys vaarantuu vakavasti kuntien tai kuntayhtymien järjestämää terveydenhuoltoa tai kotihoitoa koskevan työntekijäjärjestön työtaistelun aiheuttaman henkilöstövajauksen vuoksi. Lain tarjoamat keinot tulisivat käytettäviksi terveydenhuollossa tai kotihoidossa vain, jos muut keinot eivät ole riittäviä asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi, ja vain siinä laajuudessa, kuin se on mainitussa tarkoituksessa välttämätöntä. Lailla pyritään estämään se, että henkilöstövaje työtaistelun aikana aiheuttaisi asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai terveyden vakavan vaarantumisen. Tarkoituksena ei ole estää työtaistelua sinänsä. Laissa säädettyjä keinoja ei voitaisi käyttää miltään osin työtaistelun murtamiseen eikä työvoimapulasta tai siihen osoitettujen voimavarojen riittämättömyydestä aiheutuvien ongelmien ratkaisemiseen. Työntekijäjärjestöllä olisi velvollisuus julkista terveydenhuoltoa tai kotihoitoa koskevaa työnseisausta tai joukkoirtisanoutumista toimeenpannessaan yhteistyössä kunnan tai kuntayhtymän kanssa huolehtia siitä, että työtaistelutoimista huolimatta työnantajan käyttöön jää sen verran tehtäviin soveltuvaa henkilöstöä, että välttämättömän terveydenhuolto ja kotihoito on turvattu työtaistelun. Niihin kohdistuvaa työnseisausta tai joukkoirtisanoutumista ei saisi toteuttaa ennen kuin työnantajan kanssa on neuvoteltu työtaistelutoimen ulkopuolella olevasta henkilöstöstä. Jos sopimusta ei synny, aluehallintovirasto voisi työnantajan hakemuksesta määräajaksi siirtää tai keskeyttää työnseisauksen tai joukkoirtisanomisen toimeenpanon sakon uhalla, jos se toteaisi olevan ilmeistä, että asiakkaiden tai potilaiden henki vaarantuu tai asiakkaiden tai potilaiden terveys vaarantuu vakavasti välttämättömään terveydenhuoltoon tai kotihoitoon kohdistuvan työtaistelun johdosta. Jos nämä järjestöön kohdistuvat keinot eivät riitä terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamiseksi työtaistelun aikana, työnantaja voisi käyttää yksittäisiin työntekijöihin kohdistuvia keinoja. Työnantaja voisi määrätä palveluksessaan olevan sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön suorittamaan tavanomaisten työtehtäviensä lisäksi tai sijasta työnantajan määräämiä muita ammattitaitoaan vastaavia tehtäviä, myös toiseen yksikköön ja työaika- sekä vuosilomasäännöksistä poiketen. Lisäksi aluehallintovirastolla olisi toimivalta määrätä kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa

oleva työtaisteluun osallistuva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö työskentelemään ammattitaitoaan vastaavissa tehtävissä työnantajansa terveydenhuollon tai kotihoidon toimintayksikössä (asiakas- ja potilasturvatyö). Viimesijaisesti aluehallintovirasto voisi työnantajan hakemuksesta määrätä asiakas- tai potilasturvatyöhön myös sellaisen sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön, joka on irtisanoutunut työtaistelutoimenpiteenä kunnan tai kuntayhtymän palveluksesta. Ehdotuksen mukaan lain mahdollistamien keinojen käyttämisen edellytyksenä olisi myös, että muut kuin ehdotettavassa laissa säädetyt keinot eivät olisi riittäviä asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai asiakkaiden tai potilaiden terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi. Keinoja saisi lain mukaan käyttää vain siinä laajuudessa, kuin se olisi välttämätöntä. Yksittäiseen työntekijään kohdistuvien keinojen käyttämisen edellytykseksi tulisi toimen kohtuuttomuus henkilön henkilökohtaisen tilanteen kannalta kohtuuton. Aluehallintovirasto voisi tehostaa päätöksiään uhkasakolla.

2. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Laki olisi voimassa määräajan tammikuun 2023 loppuun.

3. Hallituksen esityksen perusteluissa käsitellään ehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja etenkin sen muutamiin perusoikeussäännöksiin. Esityksessä tarkastellaan ehdotettua sääntelyä etenkin suhteessa perustuslain 7.1 §:ssä säädettyyn oikeuteen elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen, 10 §:ssä säädettyyn henkilötietojen suojaa, 13.2 §:n ammatilliseen yhdistymisvapauteen, 18 §:n oikeuteen työhön ja elinkeinovapauteen ja 19.1 §:ssä säädettyyn oikeuteen välttämättömään huolenpitoon. Lisäksi tarkastelussa ovat olleet esityksen suhde perustuslaissa julkiselle vallalle säädettyihin tehtäviin perustuslain 19.3 §:n ja 22 §:n perusteella. Lisäksi on esitetty näkökohtia perustuslain 124 §:n kannalta. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Sen käsityksen mukaan esitykseen kuitenkin liittyy sellaisia muun muassa ammatillista järjestäytymistä ja työtaistelutoimenpiteeseen osallistumista koskevia perusoikeusnäkökohtia, että ehdotuksesta olisi asianmukaista hankkia eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Arviointia

4. Hallituksen esityksessä käsitellyistä perusoikeuksista käsillä olevan ehdotuksen kannalta keskeisin on perustuslain 13.2 §:n kattama ammatillinen yhdistymisvapaus ja siihen kuuluvan työtaisteluoikeuden rajoittaminen työtaistelutoimen aikana. Käsittelen käsillä olevaa ehdotusta lausunnossani siihen nähden.

5. Suomen perustuslain 13.2 §:n mukaan jokaisella on yhdistymisvapaus. Perustuslain mukaan yhdistymisvapauteen sisältyy oikeus ilman lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan. Lisäksi perustuslain mukaan ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi on turvattu. Perustuslain esitöiden (tässä tapauksessa perustuslain 13.2 §:ää edeltäneen hallitusmuodon 10 a §:n osalta, HE 309/1993 vp, s. 61) osallistumisesta ammattiyhdistystoimintaan tai esimerkiksi lailliseen työtaistelutoimenpiteeseen ei voi olla aiheena ammatillista yhdistymisvapautta käyttäneen haitallisille seurauksille. Tällä perusteella voidaan esittää, että oikeudella lakkoon ja muihin työtaistelutoimenpiteisiin on tietty perustuslain suoja ottaen huomioon, että työtaistelutoimenpiteet ovat tärkeä osa ammatillisten järjestöjen toimintaa.

6. Ammatillisella yhdistymisvapaudella on myös ihmisoikeusulottuvuus niin, että Suomea sitovista ihmisoikeussopimuksista esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11(1) artiklassa ja KP-sopimuksen 22(1) artiklassa on erikseen vahvistettu, että yhdistymisvapauteen kuuluu myös oikeus perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa turvaamiseksi. Tämän ohella Kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimukset täydentävät ammatillisen järjestäytymisvapauden suojaa. Perustuslain 13.2 § ilmaisee myös pyrkimyksen saattaa kotimainen sääntely ihmisoikeusvelvoitteiden tasalle. Ammatillinen järjestäytymisvapaus liittyy myös TSS-sopimuksen 8 artiklaan, jonka mukaan sopimusvaltiot ovat sitoutuneet takaamaan jokaiselle oikeuden muodostaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä valintansa mukaan ammattiyhdistykseen taloudellisten ja sosiaalisten etujensa turvaamiseksi; ammattiyhdistyksille oikeuden perustaa kansallisia liittoja tai keskusliittoja ja näille taas oikeuden muodostaa kansainvälisiä ammattiyhdistysjärjestöjä ja liittyä niihin; ammattiyhdistyksille oikeuden toimia vapaasti sekä lakko-oikeuden edellyttäen, että sitä käytetään asianomaisen valtion lainsäädännön mukaisesti.

7. Samalla kun työtaisteluoikeus liittyy ammatilliseen yhdistymisvapauteen, sen yksityiskohtainen sisältö määräytyy olennaisesti tavallisen lain säännöksin. Perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella lainsäätäjällä on oikeuden käyttämisen sääntelyssä verraten laaja harkintavalta. Työtaisteluoikeuden rajoituksia onkin arvioitava näiden lähtökohtien valossa ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.

> Tällä ajattelulla on suora perusta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä.
>
> Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi lausunnossaan PeVL 12/2003 vp käsitellyt eduskunnan virkamiehiä koskevia perusoikeusrajoituksia seuraavasti: ”Työtaisteluoikeus liittyy valiokunnan mielestä perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen. Oikeuden yksityiskohtainen sisältö määräytyy kuitenkin olennaisesti tavallisen lain säännöksin. Lainsäätäjällä on valiokunnan mielestä myös oikeuden käyttämisen sääntelyssä verraten laaja harkintavalta. Työtaisteluoikeuden rajoituksia on arvioitava näitten lähtökohtien ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Ehdotettu työtaistelukielto koskee eduskunnan kansliaan kuuluvien eräiden yksikköjen virkamiehiä. Eduskunnan kanslian tehtävänä on eduskunnan työjärjestyksen 74 §:n mukaan luoda eduskunnalle edellytykset hoitaa sille valtioelimenä kuuluvat tehtävät. 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.” (PeVL 12/2003 vp, ks. myös PeVL 19/2001 vp ja PeVL 5/1997 vp.)

8. Käsillä olevassa ehdotuksessa on samoja piirteitä kuin perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 15/2007 vp.

9. Myös PeVL 15/2007 vp käsittelemässä asiassa oli kysymys ehdotuksesta säätää laki potilasturvallisuuden varmistamisesta terveydenhuollon työtaistelun aikana. Lausunnossa PeVL 15/2007 vp *työtaisteluoikeuden osalta esitetyt näkökohdat* samoin kuin *siinä yleisinä arvioinnin mittapuina ja muina seikkoina esiin nostetut seikat* ovat mielestäni nyt ratkaistavana olevaan asiaan sellaisinaan varsin soveltuvia.

10. Eroavuudet perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 15/2007 vp käsiteltyyn asiaan nähden ovat kahdessa suunnassa. 1) Käsillä oleva ehdotus poikkeaa näet olennaisesti PeVL 15/2007 vp käsitellystä tilanteesta siinä, että käsillä olevan ehdotuksen osalta ei ole kysymys tilanteesta, jossa ehdotusta tarvitsisi arvioida työvelvollisuuden osalta perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvatun henkilökohtaisen vapauden kannalta. Tämä johtuu siitä, että vuoden 2007 tilanteessa määräys potilasturvatyöhön voitiin tuolloisen lakiehdotuksen mukaan antaa muullekin kuin työtaistelun vuoksi irtisanoutuneelle terveydenhuollon ammattihenkilölle ja lisäksi siitä riippumatta, onko terveydenhuollon ammattihenkilö työ- tai virkasuhteessa muuhun työnantajaan. Tässä mielessä nyt ehdotettu laki on soveltamisalaltaan suppeampi, koska tässä asiassa ei varsinaisesti aktualisoidu kysymys pakkotyöstä. Tämä johtuu siitä, että toimenpiteet ja määräykset yksityishenkilöille eivät kohdistu asian ulkopuolisiin. Siltä osin kuin laissa säädetyt toimenpiteet tai määräykset kohdistuvat työtaistelutoimenpiteenä irtisanoutuneisiin työntekijöihin, asialla ei ole vastaavaa ulottuvuutta. 2) Laajempi käsillä oleva ehdotus on puolestaan siinä mielessä, että se koskee potilaiden lisäksi osin myös sosiaalihuollon asiakkaita. Tämä johtuu siitä, että nyt ehdotettava laki kohdistuisi myös kotihoitoon. Se on sosiaali- ja terveydenhuollon yhteinen palvelu.

11. Lausunnossaan PeVL 15/2007 vp valiokunta katsoi, että ehdotetulle sääntelylle oli perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävät ja erittäin painavat perusteet, kun potilaiden hengen turvaamiseksi tai pysyvän vakavan vammautumisen estämiseksi välttämättä tarvittava hoito oli voitava turvata kaikissa olosuhteissa. Valiokunnan mukaan sääntelyn oikeasuhtaisuuden sekä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta oli kuitenkin tärkeää, että potilasturvatyöhön voitiin määrätä vain työtaistelun vuoksi ja kaikkein vakavimpien potilasturvallisuutta vaarantavien seurausten estämiseksi. Valiokunta edellyttikin lakiehdotukseen tehtävän eräitä nämä perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset takaavia muutoksia.

12. Niin ikään nyt ehdotetun sääntelyn taustalla on perusoikeuksien turvaamiseen tähtääviä erittäin painavia perusteita. Viime kädessä kysymys on välttämätöntä sairaanhoitoa tarvitsevan ja kotihoidossa olevan ihmisen oikeudesta elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Perustuslain 19.1 §:ssä turvataan oikeus välttämättömään huolenpitoon jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Välttämättömällä huolenpidolla säännöksessä tarkoitetaan sen esitöiden mukaan muun ohella palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Siihen sisältyy esimerkiksi oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon (PeVL 20/2004 vp). Oikeus välttämättömään huolenpitoon liittyy läheisesti oikeutta elämään ja henkilökohtaista turvallisuutta suojaaviin perustuslain 7 §:n säännöksiin. Lisäksi julkiseen valtaan kohdistuu perustuslain 19.3 §:ssä säädetty velvollisuus turvata riittävät terveyspalvelut. Näin ollen julkisen vallan on turvattava terveyspalvelujen saatavuus (HE 309/1993 vp, s. 71). Samoin julkisen vallan yleisestä velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen on säännös perustuslain 22 §:ssä. Perus- ja ihmisoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen saattaa edellyttää julkiselta vallalta aktiivisia toimenpiteitä esimerkiksi yksilön perusoikeuksien suojaamiseksi ulkopuolisilta loukkauksilta tai tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle (HE 309/1993 vp, s. 75/).

13. Ehdotettu sääntely edellyttää ensisijaisesti, että määräaikaisesti työtaistelutoimenpiteen osapuolet neuvotteluin pyrkivät rajaamaan lakkoa ja osana työtaistelua osoittamaan riittävän määrän henkilöstöä erityisesti laissa lueteltuihin tehtäviin. Se säätää työntekijäjärjestön velvoitteet työtaistelun toimeenpanossa ja tietyn neuvottelumenettelyn, jolla pyritään turvaa-

maan se, että tietty laissa säädetty välttämätön terveydenhuolto ja kotihoito voidaan taata. Mikäli lievempiä keinoja ei pystytä toteuttamaan, toimenpiteet tiivistyvät portaittain ja kohdistuvat myös suoraan yksittäisiin työntekijöihin. Vasta viimeisinä keinoina voidaan siirtyä suoraan yksilöön kohdistuviin toimenpiteisiin niin, että viime kädessä olisi mahdollista määrätä työtaistelutoimenpiteen vuoksi irtisanoutunut terveydenhuollon ammattihenkilö työskentelemään terveydenhuollon toimintayksikössä ammattitaitoaan vastaavissa tehtävissä, jos muuten ei työtaistelun vuoksi pysty järjestämään potilaiden hengen turvaamiseksi tai pysyvän vakavan vammautumisen estämiseksi välttämättä tarvittavaa hoitoa. Sitä ennen muun muassa tulee kysymykseen muuttaa työtehtäviä ja työskentelypaikkaa sekä muuttamisen jälkeen tulee kysymykseen työtaisteluun osallistuvan sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön määrääminen määräajaksi turvatyöhön työskentelemään ammattitaitoaan vastaavissa tehtävissä välttämättömän terveydenhuollon tai kotihoidon turvaamiseksi. Työtaisteluoikeuden kannalta pidän tätä sääntelytapaa asianmukaisena yhtäältä porrasteisuuden ja kultakin portaalta toiselle siirtymistä edeltävän harkinnan sekä asiakas- ja potilasturvatyön laissa ehdotetun täsmällisen määrittelyn johdosta.

14. Oman tulkintani mukaan tällaiselle sääntelylle on perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävät ja erittäin painavat perusteet. Tilanne vastaa perustuslakivaliokunnan aikaisemmin käsittelemää tilannetta. Voidaan perustellusti katsoa, että laissa tarkoitettu asiakas- ja potilasturvatyönä toteutettava hoito, joka on välttämätöntä tarpeen asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai asiakkaiden tai potilaiden terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi, on voitava turvata kaikissa olosuhteissa. Tällaisiin olosuhteisiin kuuluvat myös työtaistelut.

15. Tulkitsen niin, että lakko sinänsä voi myös käsillä olevan lain säätämisen jälkeen kohdistua myös siihen osaan potilas- ja kotihoidon työtä, joka on määritelty asiakas- tai potilasturvatyönä annettavaksi välttämättömäksi hoidoksi ja hoivaksi ehdotetun lain 5.2 §:n mukaisesti, kunhan ehdotetun lain 2 luvun velvoitteet on täytetty. Tulkintani perustuu siihen, että eri yhteyksissä ehdotetussa laissa on julkilausuttuna ja myös sisäänkirjoitettuna systeemi, jossa lain 3 luvussa tarkoitettuja keinoja voidaan käyttää vain, jos 2 luvussa tarkoitetut keinot eivät ole riittäviä. Lain 4 luvussa tarkoitettua keinoa voidaan käyttää vain, jos 3 luvussa säädetyt keinot eivät ole riittäviä (ks. erit. 1 §:n säännös tarkoituksesta ja soveltamisalasta). Tällöin siis työntekijäjärjestön velvoitteet työtaistelun toimeenpanossa ja neuvottelumenettely ovat johtaneet siihen, että kunnan tai kuntayhtymän käyttöön tiettyihin tehtäviin on erotettu riittävä määrä soveltuvaa henkilöstöä, jotta kunta tai kuntayhtymä pystyy turvaamaan 5.2 §:ssä tarkoitetun välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon. Jos tulkintani ei ole lain tarkoittama, ehdotetun lain 5.2 §:n sääntelyä voitaisiin pitää liian laaja-alaisena.

16. Ehdotetulla sääntelyllä luotaisiin verraten raskas ja monipolvinen menettely päätöksentekoa varten. Toimenpiteistä päättäisi merkittävin osin valtion viranomainen, aluehallintovirasto. Näillä järjestelyillä osaltaan pyritään turvaamaan asianmukainen työtaisteluoikeuden toteutuminen. Lisäksi järjestely varmistaa osaltaan sitä, että muita kuin yksilön oikeuksiin puuttuvia keinoja käytetään ensin.

17. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden sekä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta on tärkeää, että potilasturvatyöhön voidaan määrätä vain työtaistelun vuoksi. Lisäksi tässä on varsin selkeästi rajattu tilanteet koskemaan hyvin vakavien potilasturvallisuutta vaarantavien seurausten estämistä. Oman käsitykseni mukaan ehdotuksen 5 §:ssä on riittävän selkeästi määritelty niin sanottu asiakas- ja potilasturvatyö. Sen laajuuden asianmukaisuutta on kuiten-

kin tarkasteltava myös lääke- ja hoitotieteellisen asiantuntemuksen kautta. Luettelo on ehdotuksessa laadittu tyhjentävään muotoon. Lisäksi siltä osin kuin ehdotetun lain 5.2 §:n hoito ei ole sellaista, jonka puute jo itsessään merkitsee sitä, että asiakkaan tai potilaan henki vaarantuu tai terveydentila vakavasti vaarantuu, turvatyöhön liittyy säännösehdotuksessa lakiin otettavia täsmennyksiä.

18. Lisäksi esitettyyn sääntelyyn sisältyy ehdotukset käsitykseni mukaan asianmukaisista oikeussuojamekanismeista mukaan lukien asianosaisen kuulemista koskevat säännellyt järjestelyt.

19. Siltä osin kuin ehdotettuun lakiin on sisällytetty uhkasakkoa koskeva sääntely, ehdotus on käsitykseni mukaan valtiosääntöoikeudellisesti asianmukainen. En näe valtiosääntöoikeudellista estettä säätää sitä koskemaan myöskään tilannetta, jossa määräyksen kohteena on yksityishenkilö. Nimenomaisia rikosoikeudellisia seuraamuksia laissa ehdotettujen toimenpiteiden ja määräysten toimeenpanoon rikkomiseen ei tässä ehdoteta.

20. Näistä syistä arvioin, että käsillä oleva lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.