

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana (HE 130/2022 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Riitta-Maija Jouttimäki, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitussihteeri Suvi Velic, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Tarja Kröger, työ- ja elinkeinoministeriö
- lainsäädäntöneuvos Lauri Koskentausta, oikeusministeriö
- ylijohtaja Markus Henriksson, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira)
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- professori Janne Salminen
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Lounais-Suomen aluehallintovirasto
- Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
- Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- Itä-Suomen aluehallintovirasto
- Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
- professori Tuomas Ojanen

Valiokunnan lausunto PeVL 41/2022 vp

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana.

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

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään ehdotuksen suhdetta perustuslain 7 §:ssä turvattuun oikeuteen elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen, 10 §:ssä turvattuun henkilötietojen suojaan, 13 §:ssä turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen, 18 §:ssä turvattuun oikeuteen työhön ja elinkeinovapauteen, 19 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen välttämättömään huolenpitoon, 19 §:n 3 momentissa julkisen velvollisuudesta turvata, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä säädettyyn, 22 §:ssä perusoikeuksien turvaamisesta säädettyyn sekä perustuslain 124 §:ssä julkisen hallintotehtävän antamisesta muun kuin viranomaisen hoidettavaksi säädettyyn.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Koska lakiehdotus kuitenkin puuttuu henkilökohtaista vapautta, ammatillista järjestäytymistä ja työtaistelutoimenpiteeseen osallistumista koskeviin oikeuksiin, asiasta on hallituksen mukaan suotavaa pyytää eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohdat

(1) Arvioitavan lakiehdotuksen tarkoituksena on turvata välttämätön terveydenhuolto ja kotihoito tilanteissa, joissa sosiaalihuollon asiakkaiden tai potilaiden henki vaarantuu tai asiakkaiden tai potilaiden terveys vaarantuu vakavasti kunnan tai kuntayhtymän järjestämää terveydenhuoltoa tai kotihoitoa koskevan työtaistelun aiheuttaman henkilökunnan riittämättömyyden vuoksi. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi keinoista välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamiseksi työtaistelun aikana.

(2) Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan sääntelyn tarve johtuu siitä, että työtaistelun osapuolet eivät ole sopineet jo ilmoitettujen työnseisausten aikaisesta riittävästä suojelutyöstä siten, että asiakkaiden ja potilaiden hengen tai heidän terveydentilansa vakavan vaarantumisen estämiseksi tarvittava välttämätön hoito ja huolenpito voitaisiin turvata.

(3) Perustuslakivaliokunta on arvioinut perusteiltaan ja tarkoitukseltaan osin samankaltaista lakiehdotusta vuonna 2007 (PeVL 15/2007 vp). Valiokunnan mukaan tuolloin ehdotetun sääntelyn taustalla oli perusoikeuksien turvaamiseen tähtäviä erittäin painavia perusteita. Sääntelyssä oli valiokunnan mukaan viime kädessä kysymys kiireellistä sairaanhoitoa tarvitsevien potilaiden oikeudesta elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvataan oikeus välttämättömään huolenpitoon jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen

Valiokunnan lausunto PeVL 41/2022 vp

elämän edellyttämää turvaa. Välttämättömällä huolenpidolla säännöksessä tarkoitetaan sen esitöiden mukaan muun ohella palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Siihen sisältyy oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon (HE 309/1993 vp, s. 69/II, PeVL 20/2004 vp, s. 2/II). Oikeus välttämättömään huolenpitoon liittyy läheisesti oikeutta elämään ja henkilökohtaista turvallisuutta suojaaviin perustuslain 7 §:n säännöksiin.

(4) Perustuslakivaliokunta kiinnitti tuolloin huomiota siihen, että julkiseen valtaan kohdistuu perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetty velvollisuus turvata jokaiselle riittävät terveyspalvelut. Julkisen vallan on tämän säännöksen perusteella turvattava terveyspalvelujen saatavuus (HE 309/1993 vp, s. 71/I). Terveyspalvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat välillisesti myös muut perusoikeudet, kuten oikeus elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen (HE 309/1993 vp, s. 71/I).

(5) Perustuslakivaliokunta painotti myös, että 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/I).

(6) Perustuslakivaliokunnan mukaan tuolloinen lakiehdotus mahdollisti puuttumisen perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen sisältyvään työtaistelu-oikeuteen samoin kuin perustuslain 7 §:ssä suojattuun henkilökohtaiseen vapauteen. Sääntely oli merkityksellistä myös sopimusvapauden sekä perustuslain 18 §:n 1 momentin elinkeinovapautta ja oikeutta työhön koskevien säännösten kannalta.

(7) Ehdotettuja perusoikeusrajoituksia on myös nyt arvioitava työtaistelu-oikeuteen kiinnittyvistä lähtökohdista ja ennen muuta perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden lisäksi on kiinnitettävä huomiota niiden tarkkarajaisuuteen ja oikeasuhtaisuuteen sekä oikeusturvaan (ks. myös PeVL 15/2007 vp). Perustuslakivaliokunta huomauttaa myös, että jo hallituksen esityksen antamisella voi olla tosiasiallista vaikutusta työtaistelu-oikeuden käyttämiseen.

(8) Lakiehdotuksen oikeasuhtaisuuden kannalta erityistä merkitystä on lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin säännöksellä, jonka mukaan laissa säädettyjä keinoja sovelletaan vain, jos kunnan tai kuntayhtymän käytettävissä olevat muut kuin tässä laissa säädettyt keinot eivät ole riittäviä asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai asiakkaiden tai potilaiden terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi, ja vain siinä laajuudessa, kuin se on mainitussa tarkoituksessa välttämätöntä. Perusteluiden mukaan säännös ilmentää sitä, että laissa säädettyjen keinojen käyttäminen olisi näin ollen viimesijainen keino turvata riittävä henkilöstö työtaistelun aikana. Perustuslakivaliokunta painottaa säädettäväksi ehdotetun viimesijaisuuden merkitystä.

Sääntelyn kohdistuminen meneillään olevaan työtaisteluun

(9) Hallituksen esityksen perusteluiden (s. 5—7) mukaan sääntely kohdistuu useisiin meneillään oleviin työtaistelutoimenpiteisiin. Perustuslakivaliokunnan mielestä erityisesti lakiehdotuksen 2 luvun sääntely työntekijäjärjestöön kohdistuvista velvoitteista ja neuvottelumenettelystä ni-

Valiokunnan lausunto PeVL 41/2022 vp

menomaisesti puuttuu vireillä olevaan työtaisteluun. Lakiehdotuksessa on siten yksittäistapauksellisen lain piirteitä. Perustuslakivaliokunnan käytännössä lähtökohtana on pidetty sitä, että yksittäistapauksellisten lakien säätämistä on syytä pyrkiä välttämään (ks. PeVL 19/2008 vp, s. 5/II). Valiokunnan käytännössä lain yksittäistapauksellisuuden ei ole kuitenkaan katsottu merkitsevän suoranaista ristiriitaa perustuslain kanssa. Tätä käsitystä tukee perustuslain 2 §:n 1 momentin korostama eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä (PeVL 41/2017 vp, ks. myös HE 1/1998 vp, s. 73).

(10) Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin arvioinut, että tapahtuman poikkeuksellinen luonne ja tarvittavien toimivaltuuksien kiireellisyys tekevät yksittäistapauksellisen lakiehdotuksen antamisen erityislaatuudessa tilanteessa ymmärrettäväksi (ks. PeVL 19/2008 vp).

(11) Valiokunnan mielestä myös nyt arvioitavalle, meneillään olevaan työtaisteluun puuttuvalle esitykselle on esitetty vastaavat hyväksyttävät perusteet.

Työtaisteluoikeus

(12) Perustuslakivaliokunnan vuonna 2007 arvioiman esityksen taustalla oli varautuminen hoitoalalla toimeenpantavasta joukkoirtisanoutumisesta johtuvaan henkilökuntavajeeseen terveydenhuollon toimintayksiköissä. Valiokunnan mukaan tällaisessa tarkoituksessa toimeenpantua, ammattijärjestön organisoimaa ja keskitetysti johtamaa joukkoirtisanoutumista oli pidettävä työtaistelutoimenpiteenä, minkä vuoksi työtaistelun vuoksi irtisanoutuneisiin sovellettavia lakiehdotuksen säännöksiä oli arvioitava työtaisteluoikeutta suojaavan perustuslakisääntelyn kannalta (PeVL 15/2007 vp).

(13) Myös nyt arvioitavalla lakiehdotuksella varaudutaan tavanomaisten työtaistelutoimenpiteiden lisäksi myös mahdollisesti toimeenpantavaan joukkoirtisanoutumisesta johtuvaan henkilökuntavajeeseen terveydenhuollon toimintayksiköissä ja kotihoidossa.

(14) Lakiehdotuksen mukaiset 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 turvaamaan lain tarkoittaman välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon. Neuvottelu suojelutyöstä on edellytyksenä sille, että työntekijäjärjestö voi toimeenpanna työnseisauksen tai joukkoirtisanoutumisen. 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.

(15) Perustuslakivaliokunnan mielestä työntekijäjärjestöön kohdistuvaa neuvotteluvollisuutta suojelutyöstä voidaan tässä yhteydessä pitää perusteltuna eikä se rajoita oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisesti perustuslain turvaamaa työtaisteluoikeutta. Syvemmälle käyvää rajoitusta merkitsevä aluehallintoviraston toimivalta työtaistelun siirtämiseen tai keskeyttämiseen on sidottu erittäin painaviin perusteisiin, jotka palautuvat hyvin perustavanlaatuisiin perusoikeusnäkö-

Valiokunnan lausunto PeVL 41/2022 vp

kohtiin, potilaiden ja asiakkaiden hengen vaarantumisen tai terveyden vakavan vaarantumisen estämiseen. Oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellisiä ovat myös määräyksille asetetut säädösperustaiset aikarajat, nimenomaisesti säädetty työntekijäjärjestön kuulemisvelvollisuus ja muutoksenhakumahdollisuus aluehallintoviraston päätöksiin. Muutoksenhaun tosiasiallisen merkityksen vuoksi olisi perusteltua säätää valituksen käsittelemisestä kiireellisenä. Valiokunta painottaa, että nimenomaisesti säädetyistä kuulemisvelvollisuuksista ei ole syytä tehdä vastakohtaispäätelmiä suhteessa hallintolain 34 §:n säännösten sovellettavuuteen. Valiokunnan mielestä sääntelyn oikeasuhtaisuutta olisi lisäksi syytä parantaa lisäämällä lakiehdotuksen 10 §:n 2 momentin säännökseen aluehallintoviraston toimivallasta joko kieltää tai keskeyttää työtaistelutoimenpide nimenomainen maininta lievemmästä toimivallasta myös rajoittaa työtaistelutoimenpidettä tai antaa muita sen toimeenpanoa vain osittain tai muuten lievemmin rajoittavia määräyksiä.

(16) Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota lakiehdotuksen 10 §:n 2 ja 3 momentin sanamuotoon, jossa aluehallintoviraston toimivallan edellytyksenä on aluehallintoviraston oma arvio perusoikeuksien vaarantumisen ilmeisyydestä ("jos aluehallintovirasto arvioi olevan ilmeistä"). Säännös on syytä kirjoittaa tavanomaiseen tapaan ("jos on ilmeistä"), mikä mahdollistaa myös viranomaisen arvioon kohdistuvan oikeudellisen kontrollin.

(17) Lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin perusteella aluehallintovirasto voi määrätä työtaistelun kohteena olevan kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa olevan työtaisteluun osallistuvan sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön työskentelemään ammattitaitoaan vastaavissa tehtävissä välttämättömän terveydenhuollon tai kotihoidon turvaamiseksi työnantajansa sosiaali- tai terveydenhuollon toimintayksikössä, jos se on asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai asiakkaiden tai potilaiden terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi välttämätöntä eivätkä muut kuin tässä laissa säädetyt keinot tai 2 luvussa säädetyt keinot ole riittäviä. Määräys voidaan antaa 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.

(18) Lakiehdotuksen 9 §:n 1 momentin mukaan aluehallintovirasto voi määrätä välttämättömään terveydenhuoltoon tai kotihoitoon kohdistuvan työtaistelun kohteena olevan kunnan tai kuntayhtymän toimintayksikköön asiakas- tai potilasturvatyöhön myös sellaisen sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön, joka on irtisanoutunut työtaistelutoimenpiteenä kyseisen työnantajan palveluksesta, jos se on asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai asiakkaiden tai potilaiden terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi välttämätöntä eivätkä muut kuin tässä laissa säädetyt keinot tai tämän lain 2 ja 3 luvussa säädetyt keinot ole riittäviä.

(19) Vuonna 2007 arvioidun lakiehdotuksen mukainen määräys potilasturvatyöhön olisi voitu antaa terveydenhuollon ammattihenkilölle mukaan lukien myös ne henkilöt, jotka ovat työelämän ulkopuolella, sekä myös sellaisille henkilöille, jotka ovat työ- tai virkasuhteessa muuhun työnantajaan (HE 153/2007 vp, s. 15/I). Nyt arvioitavan lakiehdotuksen 9 §:n 1 momentin sääntelyn rajaaminen työtaistelutoimenpiteenä irtisanoutuneisiin merkitsee, että toisin kuin vuoden 2007 potilasturvallisuuslaissa ehdotuksessa työntekijöihin kohdistuva velvoite osallistua asiakas- ja potilasturvatyöhön ei koske työtaistelun ulkopuolella olevia henkilöitä, eikä sääntelyssä siten aseteta perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen kajoavaa

Valiokunnan lausunto PeVL 41/2022 vp

työvelvollisuutta. Siten nyt ehdotettuja säännöksiä on perustuslakivaliokunnan mielestä arvioitava perustuslain 13 §:n yhdistymisvapautta koskevan perusoikeussäännöksen kautta suojaavaan työtaisteluoikeuden kannalta (vrt. PeVL 15/2007 vp, s. 4—5).

(20) Perustuslain 13 §:n 2 momentissa on turvattu ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi. Työtaisteluoikeutta ei ole säännöksessä nimenomaisesti mainittu, mutta perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut tämän oikeuden liittyvän ammatilliseen yhdistymisvapauteen. Oikeuden yksityiskohtainen sisältö määräytyy kuitenkin olennaisesti tavallisen lain säännöksin. Työtaisteluoikeuden rajoituksia on arvioitava näiden lähtökohtien ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta (PeVL 12/2003 vp, s. 2—3).

(21) Työtaisteluoikeudesta on määräyksiä myös Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Euroopan sosiaalisen peruskirjan sopimuspuolet ovat sitoutuneet tunnustamaan työntekijöiden ja työnantajien oikeuden ryhtyä eturistiriitatilanteessa yhteistoimiin, kuten lakkoon, edellyttäen kuitenkin, ettei voimassa olevista työ- ja virkaehtosopimusten velvoitteista muuta seuraa (6 artiklan 4 kappale). Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen osapuolet ovat niin ikään sitoutuneet takaamaan lakko-oikeuden edellyttäen, että sitä käytetään asianomaisen valtion lainsäädännön mukaisesti (8 artiklan 1 kappaleen 1 kohta). Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimukseen n:o 87 ja 98 on niiden valvontakäytännössä katsottu sisältyvän oikeus työtaisteluun. Työtaisteluoikeutta käsitellään myös Euroopan unionin perusoikeuskirjassa. Sen 28 artiklan mukaan työntekijöillä ja työnantajilla tai näiden järjestöillä on yhteisön oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti oikeus asianmukaisilla tasoilla neuvotella ja tehdä työ- ja virkaehtosopimuksia sekä oikeus ryhtyä eturistiriitatilanteissa etujensa puolustamiseksi yhteistoimiin lakko mukaan lukien.

(22) Perustuslakivaliokunta katsoi aiempaa sääntelyä arvioidessaan, että tämänkaltaiselle sääntelylle on perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävät ja erittäin painavat perusteet (PeVL 15/2007 vp). Nyt arvioitavassa hallituksen esityksessä esitettyjen tietojen ja arvioiden perusteella (ks. esim. 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. Valiokunta toistaa siten arvionsa. Valiokunnan mielestä ehdotettua sääntelyä voidaan pitää välttämättömänä. Asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai asiakkaiden tai potilaiden terveyden vakavan vaarantumisen estäminen on valiokunnan aiemmankin kannan mukaan voitava turvata kaikissa olosuhteissa, myös työtaistelun aikana. Valiokunnan mielestä tätä arviota ei muuta se, että arvioitavan hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn aikana on päätetty eräitä yksittäisiä lakonuhkia koskevista turvaamistoimista.

(23) Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu sääntely jättää edelleen varsin laajan mahdollisuuden toteuttaa työtaistelutoimenpiteitä sosiaali- ja terveydenhuollon alalla. Sosiaalihuollon osalta sääntely rajoittaa ainoastaan kotihoitoon kohdistuvia työtaistelutoimenpiteitä ja 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. Ehdotettu sääntely ei siten puutu perustuslain turvaamaan työtaisteluoikeuden ydinalueelle.

Valiokunnan lausunto PeVL 41/2022 vp

Asiakas- ja potilasturvatyön ala

(24) Perustuslakivaliokunta piti aiemmassa arvioissaan sääntelyn oikeasuhtaisuuden sekä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta tärkeänä, että potilasturvatyöhön voidaan määrätä vain työtaistelun vuoksi ja kaikkein vakavimpien potilasturvallisuutta vaarantavien seurausten estämiseksi. Valiokunnan vastaavanlaisia näkökohtia voidaan soveltaa nyt arvioitavan sääntelyn kohdalla. Valiokunnan mielestä lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin luettelo välttämättömistä hoidoista ja hoivasta on nyt arvioitavassa lakiehdotuksessa tältä kannalta hyväksyttävä. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että luettelon täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen taustalla on myös tarve ilmentää, ettei määräyksiä ole sallittua antaa työtaistelun murtamisen tarkoituksessa. Luetteloa on myös tulkittava suppeasti (PeVL 15/2007 vp, s. 4/I). Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen kiinnittyvistä valtiosääntöoikeudellisista syistä kuitenkin vielä tarkasteltava huolellisesti 10 kohdassa tarkoitettun kotihoivon alaa. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kotihoito on käsitteenä varsin laaja-alainen ja kattaa osaksi myös sellaista huolenpitoa, jonka laiminlyönnin johdosta asiakkaan henki tai terveys eivät ainakaan lyhyellä aikavälillä vaarannu.

(25) Oikeasuhtaisuuden kannalta on merkityksellistä myös, että sääntely asiakas- ja potilasturvatyöstä on säädösperustaisesti viimesijaista ja tulee sovellettavaksi vain, mikäli lievemmat keinot eivät osoittaudu riittäviksi. Ehdotuksessa edellytetään myös, ettei määräys saa olla työntekijän henkilökohtaisen tilanteen kannalta kohtuuton. Ennen määräyksen antamista asianomaiselle henkilölle on varattava mahdollisuus tulla kuulluksi. Määräykseen liittyy valitusmahdollisuus hallinto-oikeuteen. Määräyksen rikkomista ei ole lakiehdotuksessa säädetty nimenomaisesti rikosoikeudellisen seuraamuksen alaiseksi. Aluehallintovirasto voi kuitenkin asettaa asiakas- tai potilasturvatyöhön määräämistä koskevan päätöksensä tehosteeksi uhkasakon.

(26) Perustuslakivaliokunta pitää oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellisenä myös 9 §:n säännöstä määräyksen kahteen viikkoon rajatusta kestoajasta, mikä osoittaa, että kysymyksessä on poikkeuksellinen järjestely, jota ei tule soveltaa pitkäaikaisesti (ks. myös PeVL 15/2007 vp, s. 5/II). Valiokunta piti aiempaa sääntelyä arvioidessaan merkityksellisenä sitä, ettei laissa tuolloin ehdotettu lainkaan rajoitettavaksi määräyksen uudistamiskertoja eikä siten tuolloin arvioidun työvelvollisuuden mahdollista kokonaiskestoa. Lakiin oli tuolloin välttämätöntä lisätä säännös työvelvollisuuden ajallisesta kestosta, jotta lakiehdotus voitiin näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunta on myös sittemmin ehdotusta valmiuslaiksi arvioidessaan katsonut, että lakiehdotukseen oli välttämätöntä lisätä säännökset työmääräyksen kestosta, mikä oli edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle näiltä osin tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 6/2009 vp, s. 12—13). Valiokunnan mielestä myös nyt ehdotettavaa sääntelyä on täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden sekä oikeasuhtaisuuden vaatimusten johdosta täydennettävä samoin, vaikka nyt arvioitavana ei ole työvelvollisuutta merkitsevä sääntely.

Seurannan tarve

(27) Hallituksen esityksestä ilmenee, että sosiaali- ja terveydenhuollossa on pulaa työvoimasta. Perustuslakivaliokunnan mielestä on mahdollista, että ehdotettu sääntely saattaa heikentää tilannetta. Perustuslakivaliokunta korostaa tarvetta seurata hyvin tarkkaan myös nyt ehdotettua sään-

Valiokunnan lausunto PeVL 41/2022 vp

telyn vaikutuksia perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaiseen julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvetut sekä edistää väestön terveyttä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämijärjestyksessä

Helsingissä 16.9.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Heikki Vestman kok
varajäsen Johannes Koskinen sd
varajäsen Sari Tanus kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen