

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 15/2007 vp**

**Hallituksen esitys laiksi potilasturvallisuuden
varmistamisesta terveydenhuollon työtaistelun
aikana**

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 9 päivänä marraskuuta 2007 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi potilasturvallisuuden varmistamisesta terveydenhuollon työtaistelun aikana (HE 153/2007 vp) valmistelevalle käsittelyksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- professori Mikael Hidén
- professori Raimo Lahti
- professori Tuomas Ojanen
- professori Ilkka Saraviita
- oikeustieteen tohtori Kauko Sipponen
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Asiasta järjestettiin yhteiskuuleminen sosiaali- ja terveysvaliokunnan sekä työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan kanssa, jolloin kuultavina olivat edellä mainittujen asiantuntijoiden lisäksi seuraavat:

- apulaisosastopäällikkö Marja-Liisa Partanen ja hallitusneuvos Pekka Järvinen, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Tarja Kröger, työministeriö
- ylijohtaja Jukka Männistö, Terveydenhuollon oikeusturvakeskus
- varatoimitusjohtaja Seppo Kivinen, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä
- neuvottelupäällikkö Ulla-Riitta Parikka, Kunnallinen työmarkkinalaitos
- edunvalvontayksikön johtaja Minna Helle, Tehy ry
- professori Kari-Pekka Tiitinen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki potilasturvallisuuden varmistamisesta terveydenhuollon työtaistelun aikana. Läänihallitus voi ehdotetun lain perusteella määrätä terveydenhuollon ammattihenkilön potilasturvatyöhön, jos terveydenhuollon toimintayksikkö ei työtaistelun vuoksi pysty järjestämään potilaiden hen-

gen turvaamiseksi tai pysyvän vakavan vammautumisen estämiseksi välttämättä tarvittavaa hoitoa. Lakiehdotuksessa on lisäksi säännöksiä muun ohella potilasturvatyöhön määrätyn oikeuksista.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen hyväksymisen ja

vahvistamisen jälkeen sekä olemaan voimassa määräajan, enintään niin kauan kuin työtaistelu kestää. Laki on ehdotettu kumottavaksi tasavallan presidentin asetuksella.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä tarkastellaan perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattun ammatillisen yhdistymisvapauden ja siihen liittyvän työtaisteluoikeuden näkökulmasta samoin kuin perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattun henkilökohtaisen vapauden kannalta. Perusteluissa painotetaan perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattua oikeutta elämään sekä perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädettyä oikeutta välttämättömään huolenpitoon. Esityksessä kiinnitetään huomiota myös

perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle valalle säädettyyn velvoitteeseen turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut samoin kuin perustuslain 22 §:ään perustuvaan julkisen vallan velvollisuuteen turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusteluissa sivutaan myös perustuslain 18 §:n 1 momentin säännöksiä elinkeinovapaudesta ja oikeudesta työhön. Lakiehdotus voidaan perustelujen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Koska ehdotus kuitenkin puuttuu henkilökohtaiseen vapauteen samoin kuin ammatilliseen järjestäytymisvapauteen ja työtaisteluoikeuteen, on hallitus suositellut perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista asiasta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Lakiehdotuksen tarkoituksena on varmistaa potilasturvallisuus niissä tilanteissa, joissa kunnallista terveydenhuoltoa koskeva työtaistelu uhkaa välittömästi vaarantaa potilaiden hengen tai aiheuttaa pysyvän vakavan vammautumisen hoitohenkilökunnan riittämättömyyden vuoksi. Laissa on ehdotettu määriteltäviksi välttämättä turvattavat hoidot. Terveydenhuollon ammattihenkilö voidaan määrätä potilasturvatyöhön ilman tämän suostumustakin. Turvatyöhön tulee ensisijaisesti määrätä työtaistelun vuoksi irtisanoutuneita, mutta määräys voidaan antaa myös työtaistelun piiriin kuulumattomalle terveydenhuollon ammattihenkilölle.

Ehdotetun sääntelyn taustalla on perusoikeuksien turvaamiseen tähtäviä erittäin painavia perusteita. Sääntelyssä on 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 elämän edellyttämää turvaa. Välttämättömällä huolenpidolla säännöksessä tarkoitetaan sen esitöiden mukaan muun ohella pal-

veluja, 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.

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).

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).

Lakiehdotus toisaalta mahdollistaa puuttumisen perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun

ammattilliseen yhdistymisvapauteen sisältyvään työtaisteluoikeuteen samoin kuin perustuslain 7 §:ssä suojattuun henkilökohtaiseen vapauteen. Sääntely on merkityksellistä myös sopimusvapauden sekä perustuslain 18 §:n 1 momentin säännösten kannalta elinkeinovapaudesta ja oikeudesta työhön.

Ehdotettuja perusoikeusrajoituksia on arvioitava ennen muuta perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Rajoitusten hyväksyttävyyden lisäksi on kiinnitettävä huomiota niiden tarkkarajaisuuteen ja oikeasuhtaisuuteen sekä potilasturvatyöhön määrättävien henkilöiden oikeusturvaan.

Lakiehdotus on merkityksellinen myös useiden Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta.

Työtaisteluoikeus

Ehdotetulla lailla pyritään varautumaan hoitolalla toimeenpannusta joukkortisanoutumisesta johtuvaan henkilökuntavajeeseen terveydenhuollon toimintayksiköissä. Joukkortisanoutumisen tavoitteena ei ole siihen osallistuvien työsuhteiden lopullinen päättäminen, vaan työnantajajärjestön painostaminen työehtosopimusneuvotteluissa. Tällaisessa tarkoituksessa toimeenpantua, ammattijärjestön organisoimaa ja keskitetysti johtamaa joukkortisanoutumista on valiokunnan mielestä pidettävä työtaistelutoimenpiteenä (ks. myös työtuomioistuimen tuomio TT:2007-105). Työtaistelun vuoksi irtisanoutuneisiin sovellettavia lakiehdotuksen säännöksiä on näin ollen arvioitava työtaisteluoikeutta suojaavan perustuslakisääntelyn kannalta.

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 näitten lähtökohtien ja perusoikeuksien yleisten rajoit-

tusedellytysten kannalta (PeVL 12/2003 vp, s. 2—3).

Työtaisteluoikeudesta on määräyksiä myös Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Euroopan sosiaalisen peruskirjan sopimuspuolet ovat — varmistaakseen, että kollektiivista neuvottelu-oikeutta voidaan käyttää tehokkaalla tavalla — 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.

Lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin perusteella on mahdollista määrätä työtaistelun vuoksi irtisanoutunut terveydenhuollon ammattihenkilö työskentelemään terveydenhuollon toimintayksikössä ammattitaitoaan vastaavissa tehtävissä, jos yksikkö ei työtaistelun vuoksi pysty järjestämään potilaiden hengen turvaamiseksi tai pysyvän vakavan vammautumisen estämiseksi välttämättä tarvittavaa hoitoa.

Sääntelylle on perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävät ja erittäin painavat perusteet. Potilaiden hengen turvaamiseksi tai pysyvän vakavan vammautumisen estämiseksi välttämättä tarvittava hoito on voitava turvata kaikissa olosuhteissa, myös työtaistelun aikana.

Säätelyn 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 säätelyn täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen kohdistuvien vaatimusten takia kuitenkin poistettava luettelon esimerkinomaisuutta korostava määrä "erityisesti", jotta lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä. Luettelon 8 kohdassa tarkoitettua muussa hoidossa on siinäkin 3 §:n 1 momentin takia kysymys potilaan hengen turvaamiseksi tai pysyvän vakavan vammautumisen estämiseksi välttämättä tarvittavasta hoidosta. Tästä on valiokunnan mielestä kuitenkin syytä lisätä maininta luettelon 8 kohtaan. Luettelon tällaiset tarkistukset ovat tarpeen myös sen ilmentämiseksi, ettei määräyksiä ole sallittua antaa työtaistelun murtamisen tarkoituksessa. Luetteloa on tulkittava suppeasti.

Työvelvollisuus

Määräys potilasturvatyöhön voidaan lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin nojalla antaa muullekin kuin työtaistelun vuoksi irtisanoutuneelle terveydenhuollon ammattihenkilölle. Määräys voidaan pykälän 3 momentin perusteella antaa siitä riippumatta, onko terveydenhuollon ammattihenkilö työ- tai virkasuhteessa muuhun työnantajaan.

Säätely on näiltä osin merkityksellistä perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvatun henkilökohtaisen vapauden kannalta (ks. esim. PeVL 31/1998 vp, s. 3/II, PeVL 24/2001 vp, s. 3/I, PeVL 9/2007 vp, s. 7—8) samoin kuin sopimusvapauden sekä työn, ammatin ja elinkeinon harjoittamista koskevien 18 §:n 1 momentin säännösten näkökulmasta. Säätely liittyy myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 artiklan sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 8 artiklan määräyksiin pakkotyön ja muun pakollisen työn kielloista. Nämä kiellot eivät toisaalta

ulotu työ- ja palvelusvelvollisuuksiin tilanteissa, joissa vaara tai onnettomuus uhkaa yhteiskunnan olemassaoloa tai hyvinvointia. Merkityksellinen on myös kansainvälisen työjärjestön yleissopimus n:o 105 pakkotyön poistamisesta.

Ehdotetulle työvelvollisuussäätelylle on siinänsä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja erittäin painavat perusteet. Säätelyllä pyritään potilaiden hengen turvaamiseen ja pysyvän vakavan vammautumisen estämiseen. Työtaistelutoimenpiteistä johtuvat riskit eivät ehkä muodosta tyyppillistä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa tarkoitettua vaaraa tai onnettomuutta. Koko terveydenhuoltojärjestelmän elintärkeiden toimintojen lakkaaminen tai olennainen vaikeutuminen joukkortisanoutumisen kaltaisesta toimenpiteestä johtuvan äkillisen henkilöstövajeen vuoksi voidaan seuraamuksiltaan valiokunnan mielestä kuitenkin rinnastaa yhteiskunnan olemassaoloa ja hyvinvointia uhkaavaan vaaratilanteeseen.

Perustuslakivaliokunta on työ- ja avustamisvelvollisuutta koskevia lakiehdotuksia aiemmin arvioidessaan kiinnittänyt säätelyn tarkkarajaisuudesta ja täsmällisyydestä sekä oikeasuhtaisuudesta johtuvien vaatimusten takia huomiota velvollisuuden ajalliseen kestoon samoin kuin velvoitettavan henkilöryhmän laajuuteen ja määräytymisperusteisiin. Valiokunta on pitänyt säätämisyksessä vaikuttavalla tavalla ongelmallisena ehdotusta, josta ei selvästi ilmennyt, ketkä kuuluivat tai voivat kuulua väestönsuojelukoulutukseen velvoitettavien joukkoon ja miten heidät valitaan (PeVL 31/1998 vp, s. 4/I). Perustuslaista johtuvat vaatimukset ovat jääneet täyttymättä myös ehdotuksista, joissa ei ole ollut riittävän täsmällisiä säännöksiä työvelvollisuuden ajallisesta kestosta (PeVL 8/2006 vp, s. 5/II, PeVL 9/2007 vp, s. 8/II).

Käsiteltävänä oleva lakiehdotus koskee terveydenhuollon ammattihenkilöitä ja siten sanonnallisesti verraten laajaa henkilökuntaa. Määräys potilasturvatyöhön voidaan lakiehdotuksen 3 §:n säännösten takia kuitenkin kohdistaa vain sellaiseen henkilöön, jolla on ammattitaito toimia pykälän 2 momentin luettelossa tarkoitetuissa hoitotehtävissä. Työvelvollisuus-

sääntelyn piiriin kuuluva henkilökunta on siten valiokunnan mielestä rajattu ehdotuksessa riittävän täsmällisesti etenkin, jos 3 §:n 2 momenttia tarkistetaan valiokunnan edellä esittämällä tavalla.

Lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentista ilmenee, että potilasturvatyöhön määrätään ensisijaisesti työtaistelun vuoksi irtisanoutuneita henkilöitä. Valiokunta pitää tätä lähtökohtaa perusteltuna. Määräys kuitenkin voidaan lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentin perusteella antaa myös henkilölle, joka on työ- tai virkasuhteessa muuhun työnantajaan. Näitä henkilöitä potilasturvatyöhön määrättäessä tulee valiokunnan mielestä ensisijaisena lähtökohtana olla asianomaisen henkilön suostumus. Lakiehdotusta on syytä tarkistaa tällä tavoin. Työtaistelun ulkopuolisia henkilöitä tulee suostumuksesta riippumatta määrätä potilasturvatyöhön vain viimesijaisena keinona ja ainoastaan erityisen painavasta syystä. Tästä esityksen perusteluista ilmenevää tarkoitusta vastaavasta seikasta on valiokunnan mielestä tärkeää lisätä lakiin nimenomainen maininta.

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellinen on 3 §:n 3 momentti, jonka takia määräystä ei voida antaa, jos se vaikeuttaisi huomattavasti määrättäväksi aiotun henkilön perheen tai omaisten hyvinvointia, hänen työnantajansa toimintaa tai jos määräyksestä aiheutuisi muusta syystä erityisen suurta haittaa määrättäväksi aiotulle henkilölle.

Momentin perusteella on otettava asianmukaisesti huomioon myös määrättävän henkilön työnantajan tilanne, eikä sääntely siksi valiokunnan mielestä muodostu työnantajan oikeuksien kannalta kohtuuttomaksi. Käytännössä säännös estää määräyksen antamisen esimerkiksi sellaiselle terveydenhuollon ammattihenkilölle, joka toimii yksityisen terveydenhuollon piirissä lakiehdotuksen 3 §:ssä tarkoitetuissa välttämättömissä hoitotehtävissä. Selvää on, ettei ehdotetun sääntelyn nojalla saa aiheuttaa yksityiselle terveydenhuoltoyksikölle tilannetta, jossa se ei kykenisi järjestämään omien potilaidensa hengen turvaamiseksi tai pysyvän vakavan vammautumisen ehkäisemiseksi välttämättä tarvittavaa hoitoa.

Määräys voidaan 3 §:n 1 momentin mukaan antaa kerrallaan enintään viikoksi ja se voidaan uudistaa. Laissa on sinänsä asianmukaista ja perusteltua rajoittaa viranomaisen toimivaltaa siten, että työvelvolliseksi voidaan määrätä vain lyhyeksi määräajaksi. Rajoituksella on tarkoitus osoittaa, että kysymyksessä on poikkeuksellinen järjestely, jota ei tule soveltaa pitkäaikaisesti. Ongelmallista valiokunnan aiemman käytännön valossa kuitenkin on, ettei laissa ehdoteta lainkaan rajoitettavaksi määräyksen uudistamiskertoja eikä siten työvelvollisuuden mahdollista kokonaisuutta. Lakiin on välttämätöntä lisätä säännös työvelvollisuuden ajallisesta kestosta, jotta lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Lakiin tulee ottaa esimerkiksi maininta siitä, kuinka monta kertaa työtaisteluun ulkopuoliselle annettavissa oleva määräys voidaan tietyn pidemmän ajanjakson aikana uudistaa. Työvelvollisuuden kokonaisuus ei tällöinkään voi muodostua kovin pitkäksi.

Muita seikkoja

Potilasturvatyöhön määrätyn oikeusasema jää lakiehdotuksen 5 ja 6 §:n säännöksistä huolimatta epäselväksi. Lakiehdotusta on siksi tarpeen täydentää esimerkiksi maininnalla, jonka mukaan työsopimuslakia ja vastaavia työoikeuden yleislakeja sovelletaan turvatyöhön määrättyyn, jollei ehdotetun lain erityissäännöksistä muuta johdu. Lisäksi lakiin on tarpeen ottaa säännös potilasturvatyöhön määrätylle mahdollisesti aiheutuvien kustannusten korvaamisesta.

Lain 2 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi työnantajan mahdollisuudesta muuttaa työtaistelun piiriin kuulumattoman terveydenhuollon ammattihenkilön työtehtäviä. Selvää on, että säännöstä voidaan soveltaa vain kunnan tai kuntayhtymän — ei muun työnantajan — palveluksessa oleviin terveydenhuollon ammattihenkilöihin. Henkilö ei esityksen perustelujen mukaan saa kuitenkaan suorittaa sellaisia tehtäviä, joihin hänen koulutuksensa ja ammattitaitonsa eivät anna riittäviä edellytyksiä. Tästä on potilasturvallisuuteen ja tehtävään määrätyn henkilön

oikeusasemaan liittyvien näkökohtien vuoksi tärkeää lisätä pykälään nimenomainen maininta.

Lakiehdotuksen 4 ja 8 §:n säännökset menettelystä potilasturvatyöhön määrättäessä ja muutoksenhakuoikeudesta ovat oikeusturvan kannalta asianmukaiset. Ehdotuksen 4 §:n 1 momenttia on kuitenkin aiheellista täydentää maininnalla toimintayksikön velvollisuudesta varata asianomaiselle työntekijäjärjestölle mahdollisuus tulla kuulluksi tai muutoin osallistua esityksen tekemiseen.

Perustuslakivaliokunta ei pidä asianmukaisena lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin säännöstä lääninhallituksen velvollisuudesta tehostaa ("on tehostettava") päätöstä potilastyöhön määräämisestä uhkasakolla. Säännös tulee muotoilla tavanomaiseen tapaan siten, että uhkasakotehosteen asettaminen jää viranomaisen harkittavaksi ("voi tehostaa"). Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan on kuitenkin aiheellista arvioida, onko sanktiouhan mahdollisuudesta säättäminen tässä yhteydessä ylipäättään tarkoituksenmukaista.

Laki on 9 §:n perusteella voimassa määräajan, mutta enintään sen ajan kuin pykälässä mainitun ammattijärjestön työtaistelu kestää. Ehdotuksen mukaan laki kumotaan tasavallan presidentin asetuksella. Ehdotus on asetuksenantovaltuutta koskevilta osiltaan vastoin perustuslain 3 §:n 1 momentin säännöksiä. Maininta

lain kumoamisesta asetuksella on poistettava 9 §:stä, jotta lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Määräajan voimassaolevaksi tarkoitetun lain voimassaoloajasta on tällaisessa perusoikeusherkässä sääntely-yhteydessä säädettävä valiokunnan mielestä täsmällisesti itse laissa. Lakiehdotuksen 9 §:ää on siten muutettava niin, että siitä ilmenee lain voimassaolon päättymispäivä. Laki voisi olla voimassa esimerkiksi kolme kuukautta. — Lakiehdotuksen aineellisten säännösten perusteella on valiokunnan mielestä selvää, ettei lakia voida soveltaa enää työtaistelun päätyttyä, vaikka laki vielä työtaistelun päättymisen jälkeen olisikin muodollisesti jonkin aikaa voimassa. Määräajaksi voimassaolevaksi säädetyn lain kumoaminen toisella lailla ei siksi olisi tässä tapauksessa välttämätöntä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos valiokunnan sen 3 §:n 1 ja 2 momentista ja 9 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 11 päivänä marraskuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Elisabeth Nauc l er /r
vpj.	Jacob S o derman /sd	Ville Niinist o /vihr
j ä s.	Tuomo H ä nninen /kesk	Mikaela Nylander /r
	Ulla Karvo /kok	Veijo Puhjo /vas
	Elsi Katainen /kesk	Tapani T o lli /kesk
	Kimmo Kiljunen /sd	Tuulikki Ukkola /kok
	Esko Kiviranta /kesk	vj ä s. Johannes Koskinen /sd
	Kari K ä rkk ä inen /kd	Johanna Ojala-Niemel ä /sd.

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen
valiokuntaneuvos Sami Manninen
valiokuntaneuvos Petri Helander.

ERIÄVÄ MIELIPIDE 1

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt lakiehdotusta potilasturvallisuuden varmistamisesta terveydenhuollon työtaistelun aikana. Lakiehdotus sisältää varsin syvälle yksilön perusoikeuksiin puuttuvia velvoitteita, jolloin on varmistettava perusoikeuksien rajoitusedellytysten täyttyminen.

Perusoikeuden rajoitusperusteen tulee olla yleisesti hyväksyttävä. Hyväksyttävyyttä on arvioitava perusoikeusnormiston kannalta sekä Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden valossa. Lakiehdotuksen kannalta merkittäviä ovat muun muassa ILO:n Suomea velvoittavat yleissopimukset numero 87 ja 98 ja niiden pohjalta järjestäytymisvapauskomitean antamat sitovat tulkinnat. Komitean tulkintakäytännön perusteella on johdonmukaisesti katsottu, että työtaistelussa osapuolina ovat kollektiivit eivätkä yksilöt.

Lakiehdotuksen 7 § sisältää mahdollisuuden tuomita uhkasakko potilasturvatyörikkomuksesta yksilölle. Perustuslakivaliokunta on lausun-

nossaan katsonut, että joukkoirtisanoutumista on pidettävä työtaistelutoimenpiteenä. Nyt käsillä olevassa lakiehdotuksessa on siis kyse työtaistelutoimenpiteen rajoittamisesta, jolloin olisi kansainvälisen ihmisoikeuskäytännön vastaista langettaa sanktio yksilölle. Näkemyksemme mukaan tilanne, jossa uhkasakon uhalla voidaan pakottaa työtaistelun ulkopuolinen terveydenhoitoalan ammattilainen työhön, ei vastaa kansainvälistä ihmisoikeuskäytäntöä.

Edelleen kunnallisen virkaehtosopimuslain puolella suojelutyön suorittamatta jättämisestä sanktiona on hyvityssakko, joka kohdennetaan viranhaltijayhdistyksen eikä yksittäisen virkamiehen maksettavaksi. Katsomme, että työsopimuspuolella ei ole perusteltua mennä virkaehtosopimuspuolta pidemmälle rangaistussäännöksen ankaruudessa yksittäisen työntekijän kannalta. Mielestämme uhkasakko ei ylipäänsä ole välttämätön potilasturvatyön suorittamisen varmistamiseksi ja sitä koskeva säännös tulisi poistaa.

Helsingissä 11 päivänä marraskuuta 2007

Jacob Söderman /sd
Kimmo Kiljunen /sd
Johannes Koskinen /sd

Johanna Ojala-Niemelä /sd
Kari Kärkkäinen /kd

ERIÄVÄ MIELIPIDE 2

Perustelut

Lakiehdotus on käsitykseni mukaan muutoksin rajattunakin sillä tavoin terveydenhuollon työtaisteluun osallistuvien työntekijöiden perusoikeuksien suojaan puuttuva, että hallituksen esitys on säädettävä vaikeutetussa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Työvelvollisuuden säätäminen terveydenhuollon työtaisteluun osallistuville ja osin sen ulkopuolella olevalle hoitohenkilökunnalle ei perustu perustuslain 127 §:n velvollisuuteen osallistua isänmaan puolustukseen, eikä sen voida katsoa kuuluvan myöskään perustuslain 23 §:ssä säädetyn, poikkeusoloja koskevan valtuutuksen piiriin. Kysymyksessä ei ole myöskään toimintavelvollisuus, joka ajankohtaistuu ihmisten vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella tyypillisesti olevissa onnettomuustilanteissa (onnettomuuden uhrien auttamisvelvollisuus).

Sen sijaan lakiesitys ja sen tarkoittama työvelvollisuus loukkaa terveydenhuollon vireillä olevaan työtaisteluun liittyvillä pakotteilla työtaisteluun osallisten perusoikeuksia monella tavalla.

Esityksen tarkoittama työvelvollisuus muun muassa

- puuttuu henkilökohtaisen vapauden suojaan (PL 7 §) ja osin liikkumisvapauden suojaan (PL 9 §),

- loukkaa taannehtivasti irtisanoutuneen henkilökunnan sopimusvapauden suojaa (PL 15 §) ja oikeutta vaihtaa halutessaan työsuhdetta potilasturvatyön aikana (PL 18 §:n 1 momentti) ja lisäksi

- esitys puuttuu työntekijöiden ammatilliseen järjestäytymisvapauteen ja siihen oleellisesti liittyvään työtaisteluoikeuteen (PL 13 §:n 2 momentti).

Esityksen 3 ja 7 § ovat perusoikeusrajoituksina merkittäviä.

Euroopan ihmisoikeussopimus ei anna oikeudellista tukea työtaisteluun puuttuvalle lainsäädännölle normaalioloissa elävässä yhteiskunnassa.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 artiklan säännökseen sisältyy pakkotyön kielto ja muun pakollisen työn kielto. Poikkeuksena säännökseen on määräys, jonka mukaan pakollisena työnä ei kuitenkaan pidetä esimerkiksi sellaista palvelusta, joka vaaditaan silloin, kun vaara tai onnettomuus uhkaa yhteiskunnan olemassaoloa tai hyvinvointia.

Nyt asiantuntijat eivät ole lakiesityksen kuulemisessa nojautuneet siihen, että työtaistelun aiheuttama tilanne olisi sellainen "vaara tai onnettomuus", joka oikeuttaisi poikkeamaan pakkotyön tai pakollisen työn kiellosta. Päinvastoin on korostettu, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen poikkeusmääräystä ei ole laadittu kattamaan tilannetta, jossa työvelvollisuuden avulla on tarkoitus murtaa käynnissä olevan työtaistelun vaikutukset.

Asiantuntijalausuntojen perusteella voidaan todeta, että perustuslakivaliokunnan pitkässä tulkintalinjassa mittavat työvelvollisuutta tarkoittavat lakiesitykset on säädetty vaikeutetussa lainsäätämisyjärjestyksessä ja auttamisvelvollisuutta tarkoittavat lakiehdotukset taas tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Lakiesitys loukkaa perusoikeuksien rajoituksilta vaadittavaa suhteellisuusperiaatetta. Potilasturvallisuudella perustellen hallitus puuttuu terveydenhuollon hoitohenkilökunnan ja kuntatyönantajan väliseen työriitaan ja asettuu sen osapuoleksi, ilman että hallitus olisi ollut valmis löytämään keinoja välttää työmarkkinakonfliktin laajeneminen joukkoirtisanoutumiseksi. Hallituksen tarttuminen työvelvollisuuslakiin ensimmäisenä toimenpiteenä osoittaa, että asiaa ei varmistuttu siitä, ettei potilasturvallisuuden tarkoitus (potilaiden hengen turva) ollut toteutettavissa perusoikeuksiin vähemmän puuttuvilla keinoilla.

Päinvastoin työmarkkinakonfliktin kulku kuluu vuonna osoittaa nähdäkseni kiistatta, että hallitus on omilla ratkaisuillaan luonut nimenomaan hoitohenkilökunnalle oikeutetun odotuksen.

sen palkkatasa-arvoerästä (hallitusohjelman kirjaus ja vaalilupaukset), mutta on myöhemmillä ratkaisuillaan sittemmin pettänyt nämä odotukset.

Nyt tilanteen kärjistäminen hallituksen omin toimin johtaa sovintoratkaisun vaikeutumiseen ja potilasturvallisuuden heikkenemiseen. Kaiken lisäksi esityksen valmistelusta vastannut ministeri on itse eduskunnassa esityksen lähetekeskustelussa myöntänyt, että lakiesitys potilasturvallisuuden varmistamisesta terveydenhuollon työtaistelun aikana (HE 153/2007 vp) ei edes ratkaise potilasturvallisuusongelmaa ("tällä laillahan ei ratkaista tätä itse ongelmaa eikä tälläkään lailla pystytä täysin takaamaan potilasturvallisuutta").

Samaan aikaan, kun potilasturvalaki on tuotu eduskunnan käsittelyyn, on eduskunnan valiokunnissa käsiteltävänä lakiesitys sosiaali- ja terveydenhuollon valtiosuuslain muuttamisesta, jossa hallitus ehdottaa kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon valtiosuuskien alentamista noin 2 %-yksikön verran (vuoden 2007 33,88 %:sta vuonna 2008 31,77 %:iin, HE 83/2007 vp) ilman, että tähän olisi mitään val-

tionaloudellisesti pakottavia syitä. Puheena olevan esityksen vaikutus kuntataloudelliseen tulo-rahoitukseen on jopa suurempi kuin työtaistelun kohteena olevien henkilöstöryhmien vaatimien palkkojen tasokorotusten aiheuttamat kustannuslisät.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Nyt hallitus nojaa omissa perusteluissaan tähän perustuslailliseen toimeksiantoon perustellakseen työvelvollisuutta tarkoittavaa esitystään. Mielestäni hallituksella olisi mahdollisuus toimia paremmin perustuslain 22 §:n velvoitteen toteuttamiseksi ja terveydenhuollon työtaisteluun osallistuvien perusoikeuksiin vähemmän puuttuvien keinoin peruuttamalla ehdottamansa kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon valtiosuuskien leikkaus ja turvaamalla kuntien palkanmaksukyky.

Mielipide

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että laki säädetään perustuslain 73 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Helsingissä 11 päivänä marraskuuta 2007

Veijo Puhjo /vas