

1.4.2025

Sosiaali- ja terveystoimikunnalle

Viite: Sosiaali- ja terveystoimikunnan lausuntopyyntö 27.3.2025

Lausunto hallituksen esityksestä HE 14/2025 vp eduskunnalle laeiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain ja työaikalain 2 ja 19 §:n muuttamisesta

Sosiaali- ja terveystoimikunta on pyytänyt minua mainitun hallituksen esityksen osalta kuultavaksi sekä kirjallista asiantuntijalausuntoa. Kiitän mahdollisuudesta päästä kuultavaksi ja antaa lausunnon asiassa. Käsittelen lausunnossani sääntelyä terveydenhuollon ja terveystoimien kannalta.

Sääntelyn perusoikeuslähtökohdat

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annettua lakia ja työaikalakia siten, että työntekijöiden, virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistykset (jäljempänä yhdistykset) olisivat velvollisia huolehtimaan työtaistelua toimeenpannessaan työtaistelun rajoituksella tai suojele-työllä eräistä välttämättömistä toiminnoista. Ehdotettu sääntely liittyy kiinteästi perusoikeuksien toteutumiseen ja niiden välisiin ristiriitatilanteisiin.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä edellyttää julkiselta vallalta ja lainsäätäjältä aktiivisia toimenpiteitä perusoikeuksien suojaamiseksi ulkopuolisilta loukkauksilta. Terveystoimien kannalta esitettävään sääntelyyn liittyviä perusoikeuksia ovat jokaisen oikeus riittäviin terveystoimien (PL 19.3 §) ja tähän oikeus välttämättömään huolenpitoon (PL 19.1 §). Viime kädessä riittävillä terveystoimilla turvataan jokaisen oikeutta elämään (PL 7.1 §). Sääntely liittyy myös perusoikeutena turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen ja vapauteen järjestyä muiden etujen turvaamiseksi (PL 13.2 §).

Perusoikeudet voivat olla keskenään ristiriidassa, ja yksittäisen perusoikeuden käyttämisestä voivat rajoittaa toisten ihmisten perusoikeudet. Perusoikeuksien ristiriitatilanteet ratkaistaan perusoikeuksien keskinäisellä punninnalla. Tavoitteena

1.4.2025

on pyrkiä sellaiseen ratkaisuun, joka mahdollisimman hyvin turvaa kaikkien ristiriidassa olevien perusoikeuksien toteutumisen samanaikaisesti, mutta kuitenkin siten, ettei kummankaan oikeuden ydinaluetta loukata.

Oikeus työtaistelutoimiin nauttii tietynasteista perustuslainsuojaa, mutta työtaistelu-oikeuden käyttämistä voidaan säännellä lailla, jos perustuslakivaliokunnan määrittämät ehdot perusoikeuksien rajoittamiselle täyttyvät (kts. PeVM 25/1994 vp). Rajoitusten tulee perustua lakiin ja olla tarkkarajaisia, hyväksyttäviä, painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia ja suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Rajoituksilla ei saa puuttua rajoitettavan oikeuden ydinalueeseen, ja rajoitusten yhteydessä on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä.

Säätelyn tarpeesta

Lähtökohtaisesti velvoittavan säätelyn keinoin ei tulisi ratkaista sellaisia yhteiskunnallisia ongelmia, joihin on olemassa kevyempiä ja samat tavoitteet toteuttavia ratkaisuja. Käytännössä muun muassa HUSin kokemukset ovat osoittaneet sen, että työtaistelutilanteessa ei neuvotteluteitse kyetä sopimaan riittävästä suojelutyöstä.

Vuoden 2022 työtaistelun aikana ammattijärjestöt osoittivat suojelutyöhön enintään noin 20 % siitä työvoiman tarpeesta, jonka HUSin asiantuntijat olivat määrittäneet etukäteen valmistellussa arvioissa kriittisen potilashoidon edellyttämästä työvoimatarpeesta. Koska nykyinen yksinomaan neuvotteluihin perustuva tapa suojelutyön järjestämiseen vaarantaa konkreettisesti potilasturvallisuuden, edellyttää julkisen vallan velvoite perusoikeuksien turvaamiseksi asiaa koskevaa velvoittavaa säätelyä.

Huolehtimisvelvoitteesta

Ehdotetussa uudessa työriitalain 8 d §:ssä asetetaan yhdistyksille velvoite huolehtia työtaistelun rajauksilla tai suojelutyöllä muun muassa siitä, ettei työtaistelu ”välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaaranna” muun muassa ”ihmisen hengen ja terveyden turvaamiseksi välttämättömien” terveydenhuollon, potilasturvallisuuden tukitoimintojen tai suljettujen laitosten tehtävien hoitamista.

Huolehtimisvelvoitteelle on asetettu huomattavan korkea kynnys, ja velvoite edellyttää kolmen lainkohdassa mainitun kriteerin täyttymistä. Välittömyydellä tarkoitetaan, että on selvästi todettavissa kielteisen seurauksen aiheutuvan työtaistelutoimista. Konkreettisuudella tarkoitetaan, että vaarantuminen on todennäköistä. Vakavuudella viitataan riskin toteutumisesta aiheutuvan vahingon seurauksiin, joiden tulee olla lainkohdan perustelujen mukaan ”merkittäviä” (s. 61).

Intressipunninnan tuloksena on varsin ilmeistä, että ehdotetun huolehtimisvelvoitteen asettaminen on oikeasuhtaista ja oikeutettua, koska kuvatus kaltaiset seuraukset puuttuisivat suoraan välttämättömään huolenpitoon ja pahimmillaan vaarantaisivat jopa oikeuden elämään. Huolehtimisvelvoite ei rajoita työtaisteluoikeutta

1.4.2025

kuin vähäisessä määrin rajaamalla sellaiset työtaistelutoimet keinovalikoiman ulkopuolelle, jotka todennäköisesti ja välittömästi vaarantavat yksilön hengen ja terveyden. Pikemminkin olisi syytä arvioida, kattaako kriteeristö koko välttämättömän huolenpidon ydinalueen, vai tulisiko sitä laventaa kyseisen perusoikeuden toteutumisen riittäväksi huomioimiseksi. Esimerkkinä tällaisesta epäselvästä tilanteesta voisi olla syöpäepäilyn tutkiminen. Tällöin ei vielä varmuudella tiedetä, onko potilaalla nopeaa puuttumista edellyttävä sairaus, eikä näin voida todennäköisesti sanoa, että viivästy misestä aiheutuu vakava seuraus, vaikka tämä on toki mahdollista.

Lisäksi raja us jää jossain määrin abstraktiksi, mikä on sinänsä ymmärrettävää, kun kyse on yleisestä ja toimialariippumattomasta lainsäädännöstä. Lain soveltamista terveydenhuollossa kuitenkin helpottaisi, jos kriteerejä konkretisoitaisiin. Kriteeristön tulisi vähintään kattaa kaikki sellaiset tilanteet, joissa yksilölle aiheutuu terveystalvelun saamatta jäämisestä pysyvä haitta.

Asiantuntemuksesta seuraamusten arvioinnissa

Kuten edellä todetaan, määritetään ehdotuksessa huolehtimisvelvoitetta perustuen siitä aiheutuviin seuraamuksiin ja näiden seuraamusten todennäköisyyteen. Tällaisen arvion tekeminen edellyttää lääketieteellistä asiantuntemusta siltä erikoisalalta, jota työtaistelu koskee, eikä maallikko pysty arvioimaan seuraamusten vakavuutta tai todennäköisyyksiä.

Terveydenhuoltolain 57 §:n mukaan julkisissa terveydenhuollon toimintayksiköissä tulee olla vastaava lääkäri, jonka tehtävänä on johtaa ja valvoa toimintayksikön terveyden- ja sairaanhoitoa. Säännöksellä lainsäätäj ä on varmistanut sen, että terveydenhuollon sisältöä koskevassa päätöksenteossa on käytössä riittävä asiantuntemus, ja potilas saa sen hoidon, minkä hän lääketieteellisesti perustellulla tavalla tarvitsee. Tämä toteuttaa osaltaan potilaan perustuslailla turvattua oikeutta riittäviin terveystalveluihin.

Nyt ehdotettavassa sääntelyssä työtaistelun rajaukset ja suojelutyön osoittaminen perustuvat yhdistyksen linjauksiin ja päätöksentekoon. Ehdotettu sääntely ei anna ta keita sille, että tällainen arvio perustuisi parhaaseen mahdolliseen osaamiseen. Ti- lanne poikkeaa näin olennaisesti siitä, miten hoidon sisältöä ja siihen käytettävää asi- antuntemusta muuten lainsäädännössä määritetään. Tiivistetysti terveydenhuollon työtaistelujen rajausten tekeminen ja suojelutyön osoittaminen terveydenhuollon toi- mintayksiköihin ovat ehdotettavan sääntelyn mukaan mahdollisia ilman lääketieteel- listä asiantuntemusta. Lopputulosta voi pitää kyseenalaisena sen kannalta, riittääkö tällainen päätöksenteko riittävästi turvaamaan yksilön oikeuden välittömään huolen- pitoon, ja ehkäisemään yksilöille aiheutuvat haitalliset seuraamukset. Yhdistyksiä tu- lisi sääntelyssä velvoittaa siihen, että ne oma-aloitteisesti hankkivat tarpeelliset tiedot

1.4.2025

ja asiantuntemuksen työtaistelun rajojen ja suojelutyön määrittämiseksi, jotta vältetään ilmeisen virheelliset rajaukset ja määritykset ja näistä seuraavat yksilöiden perusoikeuksien loukkaukset.

Riittävän asiantuntemuksen hankkiminen koskee myös oikeusturvakeinojen käyttöä. Esitettävän työriitalain 8 e § koskee huolehtimisvelvollisuuden vastaisen työtaistelun väliaikaista kieltämistä ja 8 f § työtaistelun kieltämistä. Tällaiset työnantajan vaatimukset käsitellään käräjäoikeudessa riita-asioina. Hallituksen esityksessä (s. 90) todetaan, että käsittely yleisessä tuomioistuimessa täyttää oikeusturvakeinoille asetetun riippumattomuuden vaatimuksen. Riita-asioiden käsittely tapahtuu oikeudenkäymiskaaren mukaisesti. OK 17:7 mukaan tuomioistuimella on asian laadusta riippumatta oikeus hankkia omasta aloitteestaan asiantuntijalausunto. Sen korostamiseksi, että käsittely tuomioistuimessa perustuu riittävälle asiantuntemukselle, olisi tarpeellista säätää erikseen sekä 8 e §:ssä että 8 f §:ssä siitä, että tuomioistuimen tulee hankkia työnantajan esittämien väitteiden arvioimiseksi tarpeelliset asiantuntijalausunnot. Terveystenhuollon alalla tällaisia puolueettomia asiantuntijoita voisivat olla Valviran ulkopuoliset pysyvät asiantuntijat.

Lauri Tanner
hallintojohtaja, HUS-yhtymä