

KIRJALLINEN ASiantuntijalausunto

StV@eduskunta.fi

Asia: HE 14/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain ja työaikalain 2 ja 19 §:n muuttamisesta

Asiakas- ja potilasturvallisuuskeskuksen asiantuntijalausunto

Esityksen HE 14/2025 vp pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan sääntelyä, jolla turvattaisiin eräät perusoikeuksien tai yleisen edun turvaamisen kannalta merkittävät oikeushyvät työtaistelutilanteissa. Ehdotetut säännökset ovat merkityksellisiä useiden perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta.

Laissa säädettäisiin työntekijöiden, virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistyksen velvollisuudesta huolehtia työtaistelua toimeenpannessaan työtaistelun rajauksella tai suojelutyöllä eräistä välttämättömistä toiminnoista. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi työnantajan käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista huolehtimisvelvollisuuden vastaisten työtaisteluiden kieltämiseksi tuomioistuimen päätöksellä. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työaikalain sääntelyä hätätyöstä.

Lausunto

Oikeus lailliseen lakkoon ja muihin työtaistelutoimenpiteisiin nauttii perustuslain suojaa liittyessään ammatilliseen yhdistymisvapauteen. Suojan piirissä ovat lailliset työtaistelutoimenpiteet. Työtaisteluoikeuden rajoittamiselle on oltava siksi hyväksyttävä peruste, rajoitusten on oltava oikeasuhtaisia, ja ne on muotoiltava riittävän täsmällisesti lain tasolla.

Julkisella vallalla on velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslaki turvaa oikeuden välttämättömään huolenpitoon jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, sekä oikeuden elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Välttämättömään huolenpitoon sisältyy oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon. Julkisella vallalla on velvollisuus turvata jokaiselle riittävät terveystalvelut.

Asiakas- ja potilasturvallisuuskeskus lausuu hallituksen esitysluonnoksesta ainoastaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilasturvallisuuden näkökulmasta. Keskuksesta ei ole asiantuntemusta lausua siitä, millaisilla täsmällisillä sääntelyratkaisuilla eri osapuolten oikeudet ja velvollisuudet voidaan työtaistelutilanteessa parhaiten turvata.

Asiakas- ja potilasturvallisuuskeskuksen mielestä lainsäädännöllä on varmistettava, että eräissä tilanteissa ristiriidassa olevat perusoikeudet toteutuvat samanaikaisesti mahdollisimman tasapainoisesti. Asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai terveyden vakavan vaarantumisen estäminen on voitava turvata kaikissa olosuhteissa, myös työtaistelun aikana.

Keskus pitää hallituksen esitysluonnoksen tavoitetta ja tarkoitusta sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilasturvallisuuden näkökulmasta perusteltuna. Ehdotetulla lailla turvattaisiin mm. ihmisten henkeä ja terveyttä sekä oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon työtaistelun aikana. Laissa säädettyjä keinoja käytettäisiin viimesijaisesti turvaamaan riittävä henkilöstö työtaistelun aikana. Sääntely tulisi sovellettavaksi vain, mikäli lievemmat keinot eivät osoittaudu riittäviksi.

Säädöksen oikeasuhtaisuuteen keskus ei pysty ottamaan kantaa. On epäselvää ja järjestelmäsidoista, missä määrin sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden työtaistelutoimet uhkaavat asiakas- ja potilasturvallisuutta.

Kansainvälisesti on tehty tutkimuksia siitä, minkälaisia mitattavia muutoksia potilasturvallisuudessa on todettu. Suurin osa kehittyneissä maissa tehdyistä tutkimuksista osoitti työtaistelutoimien vaikutukset vähäisiksi. Hoidon haittavaikutusten ja kuolleisuuden määrä oli havaintojen mukaan jopa laskenut työtaistelun aikana. Kyse voi olla vähentyneestä toiminnasta tai siitä, että työtaistelutoimien ulkopuolelle jää usein kokeneimpia ammattilaisia.

Britanniassa tehdyn selvityksen mukaan työnantajilla oli taipumusta vaatia suojelutyötä enemmän kuin objektiivisesti arvioituna oli tarpeen toimittaa. Potilasturvallisuuden vaarantumiseen viittaava havainto on tullut Portugalista, jossa työtaisteluun liittyi lievästi kohonnut sairaalakuolleisuus ja enemmän suunnittelematonta paluuta sairaalahoitoon kotiutuksen jälkeen. Valtaväestön ulkopuolella olevien etnisten ryhmien hoitoon pääsy ja hoitotulokset kärsivät eniten työtaistelun aikana.

Sosiaali- ja terveydenhuolto on erittäin työvoimaintensiivinen ala. Henkilöstön työssä jaksaminen ja alan veto- ja pitovoima ovat olennaisia asiakas- ja potilasturvallisuuteen vaikuttavia tekijöitä. Suomessa sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöt ovat pitkälle koulutettuja. Verrokkimaihin nähden palkkataso on kohtuullinen. Kysymys työtaistelutoimien rajoittamisesta on ymmärrettävä laajempuna yhteiskunnallisena ilmiönä sen rinnalla, että työtaistelun aikainen asiakas- ja potilasturvallisuus on tarpeellista varmistaa.

Sääntelyn tarkentamisen tarve asiakas- ja potilasturvallisuuden kannalta

Asiakas- ja potilasturvallisuuskeskus toteaa, että aikaisemmissa sosiaali- ja terveydenhuollon työtaistelutilanteissa tehty, nykyisen sääntelyn mahdollistamat toimet potilasturvallisuuden varmistamiseksi eivät ole viranomaisten ja työnantajien antaman tiedon mukaan olleet riittäviä. Sosiaali- ja terveydenhuollon työtaistelutilanteissa on jouduttu kaksi kertaa valmistelemaan määräaikaista lainsäädäntöä hoitoalan suojelutyön riittävyyden turvaamiseksi.

Viimeisin hoitoalan työtaistelu käytiin keväällä 2022. Työnantajat käyttivät tuolloin soveltuvia ensisijaisia keinoja tilanteen hallitsemiseksi ja potilasturvallisuuden varmistamiseksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaisten ja sosiaali- ja terveysministeriön arvion mukaan suojelutyön määrä ei ollut riittävä potilasturvallisuuden varmistamiseen. Tilanteen pelättiin eskaloituvan, jos suojelutyön määrää ei saataisi työtaistelun jatkuessa lisättyä.

Suojelutyön tarpeen määrittäminen perustuu terveydenhuollossa lääketieteelliseen ja hoitotieteelliseen asiantuntemukseen sekä lääkärin lakisääteisellä vastuulla olevaan velvollisuuteen päättää hoidosta ja sen kiireellisyydestä. Suojelutyö asetetaan sellaiselle ehdottomalle vähimmäistasolle, jolla lainsäädännön edellyttämä turvallisuus voidaan ylläpitää sekä kriittisimmät palvelut pystytään antamaan.

Henkilöstöjärjestöjen sopimuksellisesti antama suojelutyö vastasi keväällä 2022 palveluiden järjestämisestä vastuussa olleiden sairaanhoitopiirien mukaan vain osaa tästä tarpeesta, ja senkin saatavuuteen kohdistui epävarmuutta ja viivettä, joka haittasi olennaisesti potilas- ja työturvallisen toiminnan järjestämistä ja suunnittelua. Henkilöstön riittämättömyydestä kiireelliseen ja välttämättömään hoitoon aiheutui vähintään potilaiden terveyden vakavia vaarantumisia.

Liian alhaiseksi mitoitettulla suojelutyön määrällä puolikiireellinen hoidon tarve muuttuu kiireelliseksi ja kiireellinen hoidon tarve päivystykselliseksi. Suojelutyön alimitoitus aiheuttaa sen, että kiireellisen hoidon tarve kumuloituu, mikä merkitsee tarvittavan suojelutyön määrän kasvamista.

Sairaanhoitopiirien antamien selvitysten mukaan terveydenhuollon kiireellisissä ja välttämättömissä toiminnoissa esiintyi työtaistelun johdosta esimerkiksi seuraavia tilanteita: päivystysten toiminta ja päivystysleikkaukset ruuhkautuivat, vuodeosastopaikkoja oli riittämättömästi, näytteenotto ei ollut riittävää ja kiireellisiä tutkimuksia jäi rästiin. Esimerkiksi kiireelliseen kirurgiseen leikkaushoitoon pääsi vain osa potilaista siinä ajassa, jossa hoidon oli tarkoitus toteutua. Kiireellisiä syöpäleikkauksia ja vaikeiden luunmurtumien leikkauksia jouduttiin siirtämään. Vaikeiden sairauksien kuten syövän kiireellinen diagnostiikka oli keskeytynyt, ja syöpäsairauksien seurannan laboratoriotutkimuksissa on pahoja puutteita. Kiireelliseksi määritettyjen syöpähoitojen aloittamista jouduttiin lykkäämään ja jo aloitettuja hoitoja keskeyttämään. Monien elintärkeiden lääkehoitojen vaatimaa laboratorioseurantaa ei

voitu toteuttaa. Psykiatrian osastoilla syntyi väkivaltatilanteita henkilöstövajauksen johdosta. Riittävää suuronnettomuusvalmiutta ei pystytty ylläpitämään.

Asiakas- ja potilasturvallisuuden vakavat puutteet saattoivat vaikuttaa sairauksien kulun ennusteeseen tai paranemistulokseen. Sairaaloissa esiintyi myös useita tilanteita, joista juuri ja juuri selvitettiin. Haitta- ja vaaratapahtumaraportoinnissa oli lukuisia tapahtumia, joista osa vakavia, joihin oli arvioitu lakon ainakin myötävaikuttaneen.

Vuonna 2022 säädettiin hoitoalan työtaistelun vuoksi määräaikainen laki välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana (826/2022).

Välttämättömien toimintojen turvaaminen työtaistelun aikana

(Laki työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä 8 d, 8 e ja 8 f §)

Esityksessä ehdotetaan säännöksiä työntekijöiden yhdistykselle asetettavasta velvollisuudesta huolehtia työtaistelun rajauksella tai suojelutyöllä siitä, ettei työtaistelu vakavasti, konkreettisesti ja välittömästi vaaranna ihmisten hengen tai terveyden turvaamiseksi välttämättömien terveydenhuollon, sosiaalihuollon, pelastustoimen, meripelastustoimen, poliisin, Hätäkeskuslaitoksen, potilasturvallisuuden tukitoimintojen tai suljettujen laitosten tehtävien hoitamista. Velvollisuuden vastaisesti toimeenpantava työtaistelu olisi kielletty. Työtaistelua ei tarvitsisi rajata tai suojelutyötä antaa siltä osin kuin työnantaja voisi välttää oikeushyvien vaarantumisen kohtuudella työnantajan käytettävissä olevilla keinoilla.

Asiakas- ja potilasturvallisuuskeskuksen käsityksen mukaan lakiehdotuksessa on yksilöity sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilasturvallisuuden kannalta tarkoituksenmukaisesti ne viranomaiset, joilla on ihmisten hengen tai terveyden turvaamiseksi välttämättömiä tehtäviä.

Tavoitteena on, että työtaistelun osapuolena oleva työntekijöiden yhdistys ja sen kohteena oleva työnantaja pääsevät keskenään yhteisymmärrykseen työtaistelun rajauksista tai työtaistelun aikana tarvittavasta suojelutyöstä lain vähimmäisvaatimukset täyttävällä tavalla. Tämä edellyttää osapuolten keskinäisiä neuvotteluja ja tiedonvaihtoa, joka perustuu työpaikkatasoiseen ja tapauskohtaiseen arvioon.

Keskus yhtyy esityksessä ilmaistuun näkemykseen siitä, että työtaistelun rajausten ja työtaistelun aikana tarvittavan suojelutyön määrän arvioiminen edellyttää työpaikkatasoista tietoa ja osaamista, jota on erittäin vaikea hankkia työpaikan ulkopuolelta, esim. jonkin viranomaisen tai asiantuntijaelimen toimesta. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimiala on erittäin monipuolinen ja laaja, ja toiminnan vaatimusten vaihtelu eri toimintaympäristöjen välillä on hyvin suuri.

Esitysluonnoksen perusteluissa on kuvattu esimerkkejä sellaisista sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävistä, joihin voi liittyä tarve hoitaa tiettyjä töitä myös työtaistelun aikana, jotta asiakkaiden ja

potilaiden hengen tai terveyden vakavia vaarantumisia tai kärsimystä ei aiheutuisi. Tällaisia ovat tehohoito, välttämätön päivystyksellinen hoito, ensihoito, synnytysten hoito, sairauksien vaatima välttämätön hoito, osastolla olevien potilaiden välttämätön hoito ja edellä mainittuihin välttämättömiin hoitoihin liittyvät lääketieteelliset tukipalvelut (kuten tutkimukset ja näytteenotot) sekä kotihoito, iäkkäiden ja vammaisten hoiva- ja asumispalvelut, lastensuojeluyksiköt ja sosiaalipäivystys. Esimerkkeinä terveydenhuollon välttämättömistä tukitoiminnoista mainitaan potilasturvallisuuden kannalta välttämättömät siivous- ja jätehuoltopalvelut, instrumenttien ja hoitolaitteiden huolto ja toimitukset, pesulapalvelut ja sairaalakiinteistön vartiointipalvelut.

Asiakas- ja potilasturvallisuuskeskus pitää hyvänä, että esitysluonnoksessa on huomioitu mahdollisuudet varmistaa myös ydintoiminnan edellyttämät tukitoiminnot silloin, kun tukitoiminnan estyminen voi välittömästi johtaa hengen tai terveyden menettämiseen eikä päätoiminnan harjoittaja voi työtaistelun aikana korvata tukitoimintoja hankkimalla niitä esimerkiksi muulta toiminnanharjoittajalta tai hoitamalla ne itse.

Keskus ehdottaa, että sekä pykälätekstissä että perusteluissa käytetty termi potilasturvallisuuden tukitoiminnot korvataan sen epämääräisyyden vuoksi termillä *ydintoiminnan kannalta välttämättömät tukitoiminnot*. Kun työtaistelun rajauksella tai suojelutyöllä huolehditaan siitä, ettei työtaistelu vakavasti, konkreettisesti ja välittömästi vaaranna ihmisten hengen tai terveyden turvaamiseksi välttämättömiä ydintoimintoja, tukitoiminnot tulee suhteuttaa tähän tarpeeseen.

Ehdotetun sääntelyn mukaan riitatilanteissa, joissa työntekijöiden yhdistys ja työnantaja eivät keskinäisissä neuvotteluissaan pääse sopuun sääntelyllä suojattavien toimintojen turvaamiseksi välttämättömistä työtaistelun rajauksista tai suojelutyöstä, työnantajan oikeussuojakeinoina olisi oikeus hakea väliaikaista kieltä, jos nostaa kieltokanne yleisessä tuomioistuimessa.

Asiakas- ja potilasturvallisuuskeskus pitää aiheellisena, että menettelyistä sellaisiin ristiriitatilanteisiin, jotka koskevat todennäköistä ja välitöntä asiakkaiden ja potilaiden hengen tai terveyden vakavaa vaarantumista, on säädetty. Kun julkisella vallalla on velvollisuus huolehtia riittävien terveystalveluiden saatavuudesta kaikissa tilanteissa, työnantajalla tulee olla keinot saada käyttöönsä sellainen riittävä suojelutyövoima, joka on välttämätöntä, jotta työnantaja voi huolehtia toimintojen turvaamiseksi välttämättömistä vastuistaan.

Hätätyö (Työaikalaki 19 §)

Nykyisen lainsäädännön mukaan työnantaja saa teettää hätätyötä, jos ennalta arvaamaton tapahtuma on aiheuttanut keskeytyksen säännöllisessä toiminnassa tai vakavasti uhkaa johtaa sellaiseen keskeytykseen tai hengen, terveyden, omaisuuden tai ympäristön vaarantumiseen.

Hallituksen esitysluonnoksessa hätätyön teettäminen asetettaisiin viimesijaiseksi keinoksi. Se tulisi kyseeseen vain, jos vahinkoseurausta ei voida välttää esityksessä ehdotettavilla eikä millään muillakaan kohtuullisilla keinoilla. Kyse olisi pakkotilaa muistuttavasta tilanteesta, jossa työtaisteluoikeuteen puuttuminen työnantajan päätöksellä on välttämätöntä välittömästi ja pakottavasti uhkaavan perusoikeuksien tai yleisen edun kannalta merkittävän vahinkoseurauksen torjumiseksi.

Esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, että hätätyön teettäminen on voitu jo nykyisin sallia, vaikka työtaistelua olisi sinänsä pidettävä ennalta-arvattavana, mutta toiminnan keskeytys voisi johtaa mittasuhteiltaan huomattaviin vahinkoseurauksiin, kuten hengen tai terveyden menettämiseen.

Asiakas- ja potilasturvallisuuskeskuksen käsityksen mukaan työnantajien keskuudessa on ollut epäselvyyttä siitä, voidaanko työtaistelun aikana eteen tulevia tilanteita tulkita siinä määrin ennalta arvaamattomiksi tapahtumiksi, että hätätyön teettäminen olisi mahdollista. Keskuksen näkemyksen mukaan lainsäädäntöä on tarpeen tältä osin siksi täsmentää ja mahdollistaa näin hätätyöhön turvautuminen pakottavissa asiakkaiden ja potilaiden henkeä tai terveyttä vakavasti uhkaavissa tilanteissa.

Allekirjoitus

Johtava asiantuntija Satu Koskela

Lausunnon valmisteluun on osallistunut allekirjoittaneen lisäksi
Tuija Ikonen, Asiakas- ja potilasturvallisuuskeskuksen johtaja