

Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry:n kirjallinen lausunto eduskunnan Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 14/2025 vp hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain ja työaikalain 2 ja 19 §:n muuttamisesta

Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry (SuPer) vastustaa vahvasti esitettyä sääntelyä.

SuPer katsoo, että sääntelyllä puututtaisiin poikkeuksellisella tavalla työntekijöiden työtaistelu- ja neuvottelu-oikeuteen, ja erityisesti naisvaltaisen sote-alan työntekijöiden mahdollisuuksiin parantaa työehtoja ja -oloja kollektiivisen neuvottelu-oikeuden kautta. Esityksen tasa-arvovaikutuksia ei kuitenkaan itse esityksessä ole arvioitu. Tämän esityksen ja muiden hallituksen työelämäheikennysten, kuten työmarkkinamallin, yhteisvaikutuksesta naisvaltaisten alojen palkkakehitys uhkaa vakavasti jäädä jälkeen miesvaltaisten alojen palkkakehityksestä.

Tiivistetysti SuPerin keskeiset näkemykset esityksestä ovat seuraavat:

- 1) Sääntelylle ei ole tarvetta – sote-alan työtaisteluissa vuonna 2022 on ollut kyse harvinaisesta poikkeuksesta, kenenkään potilasturvallisuus ei ole vaarantunut ja työnantajilla on jo käytössään keino kieltää työtaistelut
- 2) Työriitalakiin esitetty kieltihakemusmahdollisuus uhkaa suojelutyöneuvotteluiden käymistä ja tarjoaa työnantajalle mahdollisuudet estää sote-alan työtaisteluita laajasti ennakolta ilman uhkaa seuraamuksista
- 3) Hätätöön käyttöalaa työtaisteluissa ei tule laajentaa – työnantajat ovat jo nykyisellään todistetusti väärinkäyttäneet hätätöitä työtaistelutilanteissa ilman, että tästä olisi seurannut rangaistuksia
- 4) Työtaisteluiden kieltämistä tai hätätöön käyttöä koskevien väärinkäytösten hillitsemiseksi riittäviä seuraamusuhkia työnantajalle ei esityksessä aseteta
- 5) Suojelutyön (ja hätätöön teettämisestä työtaistelutilanteessa) maksettavasta korvauksesta on välttämätöntä säätää lailla

Suojelutyö sote-alalla

Suojelutyön antamisessa ei ole yleisesti ilmennyt ongelmia tai epäselvyyksiä, mikä on myös hallituksen esitykseen kirjattu. On huomattava, että vaikka julkista huomiota ovat herättäneet sote-alan vuoden 2022 työtaistelu-uhkiin liittyneet turvaamistoimiprosessit ja poikkeuslain säätäminen, suojelutyöneuvotteluja on sosiaali- ja terveydenhuoltoalalla käyty onnistuneesti myös tuona samaisena vuonna.

Vuoden 2022 tapahtumissa sote-alalla on kyse *harvinaisesta poikkeuksesta*. *Työnantajalla on tällöinkin ollut käytössään tehokkaat keinot estää oikeudenvastaiseksi katsomansa työtaistelut*. Osa työtaisteluista kiellettiin väliaikaisella turvaamistoimella summaarisessa prosessissa SuPeria kuulematta¹. Ennen vuotta 2022 poikkeuslain valmisteluun on sosiaali- ja terveydenhuoltoalalla ryhdytty ainoastaan kerran, vuonna 2007 eli 15 vuotta aiemmin.

¹ Muutoksia esitetään siitäkin huolimatta, että vuoden 2022 työtaisteluiden jälkeen kansallisessa oikeuskäytännössä on oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 3 §:n väliaikaista turvaamistoimea koskevan prosessin yhteydessä linjattu tarkemmin kansallisesti oikeuden tai hyvätavanvastaisuuden ja kohtuuttomuuden arviointia ja kriteerejä työtaisteluiden yhteydessä myös nimenomaan hengen ja terveyden suojelun näkökulmasta (KKO 2023:95).

Koko lakimuutoksia koskevan valmisteluprosessin aikana ei ole esitetty konkretiaan pohjautuvaa tarvetta esitetylle sääntelylle. Tämä olisi kuitenkin välttämätöntä huomioiden, että kyse on perus- ja ihmisoikeuden rajoittamisesta, sillä rajoitusten tulee olla välttämättömiä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia. Selvitystä, jonka perusteella ihmisen henki ja terveys olisi nimenomaan sosiaali- ja terveydenhuollon *työtaisteluiden johdosta välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaarantunut*² tai ollut vakavasti vaarantumassa siten, ettei sitä olisi voitu ratkaista suojelutyöneuvotteluiden kautta tai ettei käytössä olisi ollut muita keinoja välttää seuraamuksia, ei ole esitetty.

Suojelutyöharkinta ja suojelutyötä koskevat neuvottelut ovat tavanomainen osa myös sote-alan työtaisteluja. Suojelutyöneuvotteluja käytiin ja suojelutyöstä onnistuneesti sovittiin myös esimerkiksi terveyspalvelualan työriidan yhteydessä vuonna 2024. SuPerin näkemyksen mukaan tarvetta esitetylle sääntelylle ei ole.

Hengen ja terveyden suojelun puolelle on ymmärrettävästi kahden perusoikeuden punninnassa helpompi kääntyä, mutta ratkaisujen tulisi perustua riittävään selvitykseen ja faktoihin. Perusoikeuksia ei tule rajoittaa varmuuden vuoksi eikä niin, että toinen perusoikeus, ammatillinen yhdistymisvapaus ja työtaisteluoikeus tämän osana, voisi kaventua sääntelyn seurauksena käytännössä enemmän kuin on hyväksyttävää ja välttämätöntä. Asiakasturvallisuuskulmasta ongelma eivät aidosti ole alan työtaistelut tai suojelutyöneuvottelut niiden kiinteänä osana. Kyse on ennemmin toimialan alirahoituksesta ja henkilöstöpulasta, joihin tulee ensisijaisesti löytää ratkaisu muilla keinoilla kuin alan työntekijöiden perus- ja ihmisoikeutena turvattuja työtaisteluoikeuksia rajoittamalla.

Sote-alan näkökulmasta suojelutyöhön liittyvinä haasteina voidaan mainita kuitenkin se, että työtaistelun aikana suojelutyön kautta on pyritty käyttämään enemmän työvoimaa kuin muuna aikana käytetty, mikä saa miettimään vaarantuuko potilasturvallisuus työpaikoilla normaaliaikana jatkuvasti vai onko suojelutyötä pyritty käyttämään enemmän kuin potilasturvallisuuden vaarantumisen välttämiseksi olisi ollut välttämätöntä? Samaten kiireettömiä hoitoja on voitu sen sijaan, että ne olisi keskeytetty, kiirehtiä tehtäväksi työtaistelutilanteessa. Työntekijöiden suojaa *työnantajapuolen työntekijöiden työtaisteluoikeuteen kohdistamaa perusteetonta puuttumista vastaan ei kuitenkaan esityksellä esitetä vahvistettavan. Sen sijaan esitetyllä sääntelyllä luotaisiin työnantajille uusia keinoja väärinkäytöksiin ilman todellista uhkaa seuraamuksista.*

Esitys uhkaa suojelutyöneuvotteluita ja tarjoaa työnantajalle mahdollisuudet estää sote-alan työtaisteluja laajasti ennakolta ilman uhkaa seuraamuksista

SuPer katsoo, että työriitalain 8 e §:ään esitetty työtaistelun väliaikaista kieltämistä koskeva keino johtaa käytännössä helposti siihen, että *työntekijöiden työtaisteluoikeutta rajoitetaan enemmän kuin on välttämätöntä hengen ja terveyden suojelemiseksi välittömältä, konkreettiselta ja vakavalta vaaralta.*

Tämä seuraus voi aiheutua ainakin kolmella tavalla 1) esitys antaa työnantajalle mahdollisuuden kieltihakemuksen kautta välttää työpaikan tilannekohtaiseen tarkasteluun perustuvien suojelutyöneuvotteluiden jatkuvamman käymisen ja 2) pykälän 2 momentissa esitetystä työtaistelun lykkäämis-/keskeyttämismahdollisuudesta ja 3) 3 momenttiin kirjatusta tuomioistuimelle annetusta työtaistelun rajaamismahdollisuudesta.

Työriitalakiin esitetty työtaistelun kieltomahdollisuus ei tunnista sitä, että *suojelutyön tarpeen määrittely edellyttää jatkuvaa arviointia*, vaan pohjautuu lähtökohdalle, että suojelutyön määrä olisi määriteltävissä etukäteen pidemmäksi ajaksi kerrallaan. Tällainen määrittely johtaisi kuitenkin helposti todellista tilannekohtaista tarvetta pidemmälle meneviin työtaisteluoikeuden etukäteisiin rajoituksiin.

² Kriteerit, joita työntekijäjärjestön huolehtimisvelvollisuudelle ollaan lakiesityksessä asettamassa työriitalain 8 d §:ään.

Kieltohakemuksen tekemällä työnantaja voisi *välttää jatkuvien suojelutyöneuvotteluiden käymistä*, mihin työnantajalla on myös intressi. Työnantajapuoli on hallituksen esitykseen kirjatun mukaan kokenut nykyisten suojelutyömenettelyiden olevan toimimattomia muun ohessa siitä syystä, että työnantaja joutuu pyytämään suojelutyötä ammattiyhdistyksiltä ja esittämään selvitystä suojelutyön tarpeista. Työnantaja haluaisi itse määrätä suojelutyön määrän.

Työnantajalle voi esitetyn sääntelyn perusteella syntyä lain tarkoituksen vastaisia kannusteita kieltohakemuksen tekemiseen varsinkin, kun kieltohakemuksen tekemällä työnantaja voi saada heti pelkkään pyyntöönsä perustuen työtaistelun lykätyksi tai keskeytetyksi. Tämä voisi tarkoittaa käytännössä esimerkiksi sote-alalle tyypillisten lyhyehköjen työnseisausten osalta koko työtaistelun estymistä kuulematta lainkaan työntekijöiden yhdistystä, joka on määrittänyt työtaistelun rajat. Sama voisi toistua seuraavan lakonuhan osalta, mikä tarkoittaisi, että työnantaja voisi käytännössä halutessaan ennakolta estää lyhyiden lakkojen järjestämistä. Jo edellä esitetyn perusteella on täysin perusteltua esittää, ettei tuomioistuinmenettely ylipäätään sovellu hyvin muuttuvaa tilannekohtaista arviointia ja nopeaa reagointia edellyttävien asioiden käsittelyyn.

Soveltumaton työtaistelun tuomioistuinprosessissa toteutettava kieltomahdollisuus on myös siksi, että se voisi käytännössä johtaa työtaistelun kieltämiseen kokonaan myös sellaisissa tilanteissa, joissa työnantaja olisi suojelutyöneuvotteluissa katsonut työtaistelun olevan rajattuna mahdollinen. Tällaisessa tilanteessa kieltö kuitenkin merkitsee pidemmälle menevää puuttumista työtaisteluoikeuteen kuin on välttämätöntä hengen ja terveyden suojelemiseksi.

Käräjäoikeudella ei ole sääntelyn perusteella asetettu ehdotonta velvollisuutta rajata työtaistelua. Tuomioistuimen on sanamuodon mukaan: *"jos se on mahdollista, rajattava väliaikainen kieltö siten, että se koskee vain niitä työtaistelun piirissä olevia tehtäviä tai toimintoja, joiden hoitamatta jättämisestä todennäköisesti aiheutuu 8 d §:n 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia."* Tämä kuitenkin mahdollistaa sen, että työnantaja voi saada työtaistelun kielletyksi laajemmin kuin on välttämätöntä välittömän, konkreettisen ja vakavan hengen tai terveyden vaaran välttämiseksi. Sama seuraus tulee jo pyytämällä työtaistelun lykkäämistä. Hallituksen esityksen mukaan esimerkkinä tilanteesta, jossa työtaistelua ei aina voitaisi rajata, on mainittu tilanne, jossa on kyse yhdestä toiminnosta ja siihen liittyvistä tehtävistä ja on riitaa siitä, minkä verran henkilöstöä toiminnon hoitaminen edellyttää, jotta sääntelyllä suojattavat toiminnot eivät vaarantuisi. Työnantaja voisi vetoamalla tällaiseen erimielisyyteen saada työtaistelun kiellettyä kokonaan eli myös siltä osin, kun työnantaja ei ole edes esittänyt selvitystä työnantajalle hengen ja terveyden vaarantumisesta. Summaarinen prosessi onkin työtaistelun rajaamiseen sopimaton suojelutyön määrän tilannekohtaisen arvioinnin edellyttäessä työpaikka-, ala- ja tilannekohtaista tietoa.

Työriitalakiin esitetty keino on samantyyppinen kuin jo nykyisellään työtaisteluiden kieltämiseen käytössä oleva OK 7 luvun 3 §:n mukainen väliaikainen turvaamistoimi, jonka yhteydessä summaarisen menettelyn on myös käytännössä todettu herkästi johtavan käräjäoikeustasolla pidemmälle meneviin työtaisteluoikeuden rajoituksiin kuin on tarpeellista ja välttämätöntä, mikä tarkoittaa samalla työntekijöiden työtaisteluoikeuden loukkaamista (kts. esim. KKO 2020:50 ja KKO 2023:95). Johtopäätöksenä todeta, ettei summaarinen tuomioistuinmenettely käytännön näkökulmasta ole sopiva työtaistelutilanteiden käsittelyyn.

Työnantajille esityksellä tarjottu uusi nimenomaan työtaistelutilanteisiin räätälöity *lakisääteinen mahdollisuus saada työtaistelu ennakolta kielletyksi on helposti käytettävissä väärin puuttumalla laittomasti työntekijöiden työtaisteluun ja palvelemaan työnantajan intressejä työriidan osapuolena. Työnantajapuolen kannusteita perusteettomiin kieltohakemuksiin ja jo tätä edeltäviin suojelutyöpyyntöihin on ennakolta ehkäistävä työnantajalle asetettavin seuraamusuhin ja säättämällä suojelutyöstä koskevasta korvauksesta. Esityksestä on ennen eduskuntakäsittelyyn etenemistä poistettu työnantajan perusteettomia kieltohakemuksia koskeva hyvitysvelvollisuus, mikä voisi osaltaan ehkäistä väärinkäytöksiä, jos kynnystä*

hyvitysvelvollisuudelle ei aseteta liian korkealle. Sääntelyn olisi ohjattava voimakkaammin jatkuvien suojelutyöneuvotteluiden käymiseen työtaisteluiden ennakollisen laajan kieltämisen sijaan.

Hätätyösääntelyä ei tule muuttaa

Työriitalakiin nähden toisen lain (työaikalain 19 §:n) muuttamiseen tähtäävä hätätyötä työtaistelutilanteessa koskeva lisäys on tehty hallituksen esitykseen jälkikäteen kolmikantaisen valmistelun jo päätyttyä. Työaikalain 19 §:ää koskeva esitys ei ole ollut myöskään lausuntokierroksella eikä lainsäädännön arviointineuvostossa, ja näin ollen myöskään SuPer ei ole aiemmin saanut mahdollisuutta kommentoida hätätyöesitystä, vaikka esitys on sote-alan työntekijöiden työtaisteluoikeuksien toteutumisen näkökulmasta tosielämässä hyvin merkittävä.

Työaikalain 19 §:n hätätyösääntely koskee tällä hetkellä yleisesti kaikkia tilanteita, joissa hätätyölle asetetut edellytykset täyttyvät. *Hätätyötä koskevaa sääntelyä ei ole tarkoitettu käytettäväksi työtaistelutilanteissa kuin enintään hyvin poikkeuksellisesti. Työtaistelut eivät ole hätätyön edellyttämällä tavalla työnantajan kannalta ulkoisia tai ennalta-arvaamattomia tapahtumia. Tavanomaisten työpaikan tapahtumien, kuten työntekijän sairastumisen perusteella, hätätyötä ei tule työtaistelutilanteissakaan voida käyttää.*

Esimerkiksi tilanteessa, jossa on suojelutyöneuvotteluiden kautta sovittu suojelutyön määrästä sote-alan työtaistelussa, ja suojelutyöhön kutsuttu työntekijä sairastuu, on työnantajan tehtävänä kutsua suojelutyöhön toinen työntekijä. Käsillä ei pelkästään sairastumisen perusteella ole sellaista tilannetta, joka edellyttäisi hätätyötä työtaistelun aikana, vaan työnantaja voisi kutsua suojelutyöhön toisen työntekijän.

Esitetyn sanamuodon mukaan työaikalain 19 §:n muutoksella työtaistelutilanteisiin luotaisiin oma hätätyön olemassa olevista käyttöedellytyksistä poikkeava kriteeristönsä säätämällä, että ”hätätyötä saa lisäksi teettää...”. Tällainen sanamuoto tarkoittaisi, ettei työtaistelutilanteessa hätätyöltä edellytettäisi ennalta-arvaamattomuutta.

Työaikasuojelussa suojataan työntekijää liialliselta työaikojen aiheuttamalta kuormitukselta muun ohella lepoajoista säätämällä, yötyön teettämistä rajoittamalla ja edellyttämällä lisä- ja ylityöhön työntekijän suostumusta. Hätätyössä poiketaan työntekijän suojelusta. Esitys ei kuitenkaan sisällä vaikutusarviointeja hätätyön muuttamisen osalta suhteessa työntekijään, jonka työaikasuojelusta työaikaissa on kyse.

SuPerin näkemyksen mukaan esityksen suhdetta EU-oikeuteen, Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan ja ILO:n yleissopimusten määräyksiin työajan enimmäismääristä ja lepoajoista on arvioitava. Nämä velvoitteet ovat Suomea sitovia, mutta sitä, mahdollistaisivatko nämä ylipäätään esitetyn muutoksen, ei ole kaikilta osin esityksessä arvioitu.

Hätätyöllä voidaan puuttua sote-alan työtaisteluihin ilman seurausuhkaa - tavoiteltu hätätyön käytön viimesijaisuus ei käytännössä toteudu

Hätätyötä on sote-alalla käytetty jo nykyisellään väärin puuttuen työntekijöiden laillisiin työtaisteluihin ilman oikeutusta. Työnantajat käyttivät vuonna 2022 työtaistelujen aikana aluehallintovirastojen ratkaisujen perusteella lukuisia kertoja perusteettomasti hätätyötä.

Esimerkiksi Kymsoten 28 annetusta hätätyömääräyksestä jopa 25 oli aluehallintoviraston päätösten perusteella perusteetonta. Aluehallintovirasto lausui päätöksissään seuraavasti: ”Työsuojeluviranomainen katsoo, ettei työnantaja ole toiminut työaikalain säädöksen mukaisesti toimittaessaan ilmoitukset hätätyön teettämisestä. Työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan työnantaja on myös *teettänyt hätätyötä perusteettomasti toistuvasti*, ja näin ollen *rikkonut johdonmukaisesti työntekijäjärjestöjen työtaistelutoimenpidettä*.”

Laissa säädetty rangaistusvastuu työnantajan edustajalle ei ole estänyt tai hillinnyt nykyisen hätätyösäännöksen vastaista toimintaa, jos virkavastuulla toimiva julkinen työnantaja on voinut toimia edellä

kuvatusti huolimatta työaikalain rangaistussäännöksistä ja rikoslain työntekijöiden järjestysvapauden loukkaamista koskevasta säännöksestä. *Olemassa olevat seuraamukset hätätyön teettämisestä ilman laissa säädettyä perustetta eivät osoitetusti ole olleet tehokkaita ennaltaehkäisemään väärinkäytöksiä eivätkä väärinkäytökset myöskään käytännössä ole johtaneet rikosoikeudellisiin seuraamuksiin lainvastaisia hätätyömääräyksiä antaneille työnantajan edustajille.*

Esitys hätätyön käytön sallimisesta heikentäisi entisestään sote-alan työntekijöiden tilannetta ja lisäisi riskiä hätätyön käyttämisestä työtaistelutilanteissa laajemmin kuin on työriitalain 8 d §:ään listattujen oikeushyvien suojelemiseksi välttämätöntä. SuPer ennakoi, että sote-alan työntekijöitä alettaisiin työtaistelutilanteissa entistä useammin velvoittamaan hätätyöhön heikentäen paitsi heidän työaikasuojeluaan myös mahdollisuuksiaan käyttää työtaisteluoikeuksiaan.

Käytännön työelämässä hätätyötä koskeva muutos heikentäisi työnantajien kiinnostusta suojelutyöstä neuvotteluun, sillä työntekijän hätätyöhön määrääminen on helpompaa kuin suojelutyöstä sopiminen suojelutyöneuvotteluja käymällä. SuPer katsoo, ettei esitetty sääntely käytännön työelämässä toimisi esityksessä tarkoitetulla tavalla eikä tavoitteeksi ilmoitettu hätätyön viimesijaisuus toteutuisi. Lainsäätäjä ei voi sallia tilannetta, jossa työnantaja voisi käyttää hätätyötä oikotienä työtaistelujen murentamiseen ilman riskiä seuraamuksista. Näistä syistä hätätyötä koskeva muutosesitys tulee hylätä kokonaan.

Suojelu- ja hätätyön käyttöä koskevasta korvauksesta säättäminen on välttämätöntä

Esityksen perusteella sote-alan työntekijät voisivat joutua työtaistelun aikana työhön paitsi suojelutyönä myös hätätyönä. Tämä tarkoittaa näille työntekijöille heidän työtaisteluoikeutensa rajoitetta aikana, jolloin työtaistelut ovat sallittuja.

Esityksestä puuttuu kuitenkin kokonaan sääntely koskien suojelu- tai hätätyötä tekeville työntekijöille maksettavia korvauksia, jota SuPer pitää välttämättömänä. Suojelutyön käytön viimesijaisuutta varmistamaan ja työnantajan väärinkäytösten riskiä vähentämään tarvitaan velvoite maksaa suojelutyön ajalta korotettua korvausta. Koska sääntelyn tulee ohjata käyttämään suojelutyötä ja hakemaan työtaistelun kieltoja vain oikeista tarkoituksiperistä ja viimesijaisesti, korvauksen täytyy myös olla tuntuva.

Työtaisteluiden johdosta tekemättä jääviä töitä teetetään tyypillisesti ennen tai jälkeen työtaistelun ylityönä. Ei olisi oikein, että työtaistelun työntekijöitä voitaisiin sen sijaan velvoittaa työhön ilman korotettua korvausta. SuPerin näkemyksen mukaan tällaisen korvauksen tulisi olla *vähintään kolminkertainen säännölliseltä työajalta maksettavaan palkkaan nähden, sillä jos työn teettäminen suojelu- tai hätätyönä on halvempaa kuin muulla tavoin, on työnantajalla taloudellinenkin kannustin käyttää suojelutyötä työtaistelun aikana.*

On huomioitava, että myös vuoden 2022 potilasturvallisuuslain säätämisen yhteydessä korotetusta korvauksesta säättäminen katsottiin perustelluksi. Tuolloin päädyttiin 30 prosentilla korotettuun korvaukseen, mutta esillä käsittelyn aikana olivat myös 100 prosentilla ja 200 prosentilla korotettu palkka. *Jos esitetään sääntelyä hätätyöstä työtaistelujen aikana, pitäisi korotetun korvauksen koskea myös tätä, sillä muutoin syntyy kannuste käyttää hätätyötä sen ollessa halvempaa.*

Anne Sainila-Vaarno, edunvalvontajohtaja, Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry

Lisätietoja: Sini Kasanen, juristi, Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry, sini.kasanen@superliitto.fi