

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi potilasturvallisuuden varmistamisesta terveydenhuollon työtaistelun aikana

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki potilasturvallisuuden varmistamisesta terveydenhuollon työtaistelun aikana. Laissa olisi säännökset terveydenhuollon ammattihenkilöiden potilasturvatyöstä Tehy ry:n työtaistelun aikana. Erityistilanteissa, joissa potilaiden henki tai terveys vaarantuvat vakavasti työtaistelun aiheuttaman henkilöstövajauksen vuoksi, voisi lääninhallitus määrätä terveydenhuollon ammattihenkilön potilasturvatyöhön kunnalliseen terveydenhuollon toimintayksikköön.

Perusteena ehdotetulle laille on Tehy ry:n työtaistelu, jossa kunnallisesta sosiaali- ja terveydenhuollosta on irtisanoutumassa 12 800 henkilöä. Lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastojen saamat tiedot alueidensa sairaanhoitopiireistä ja toimintayksiköistä osoittavat, että toteutuessaan Tehy ry:n työtaistelumuotona käyttämät joukkoirtisanoutumiset romahduttaisivat useita kriittisiä toimintoja ja joissakin tapauksissa hoito jouduttaisiin kokonaan lopettamaan.

Joukkoirtisanoutumiset kohdistuisivat aloille, jotka vaarantavat erityisesti tehohoidon, synnytykset, päivystyksen ja syövän akuuttihoidon. Myös erikoissairaanhoidon palvelujen taso laskisi niin paljon, että sillä olisi merkittävä vaikutus potilasturvallisuuteen. Irtisanoutumiset johtaisivat siihen, että joissakin sairaaloissa eräät kriittiset toiminnot uhkaisivat keskeytyä kokonaan. Jos henkilöstö irtisanoutuu toiminnoista, jotka edellyttävät erityisosaamista, ei irtisanoutuneiden työpanosta voida korvata muulla työvoimalla.

la.

Esityksen tarkoituksena on varmistaa potilasturvallisuuden vähimmäistaso tilanteissa, joissa työhön jäävä henkilöstö ei riittäisi turvaamaan hoidossa olevien henkeä tai terveyttä. Potilasturvatyöhön voitaisiin määrätä vain terveydenhuollon ammattihenkilö. Ammattihenkilö voitaisiin määrätä työhön siitä riippumatta, onko hän irtisanoutunut, muusta syystä työelämän ulkopuolella vai töissä muualla. Tarkoituksena on, että potilasturvatyöhön määrättävät olisivat ensisijassa työtaistelun vuoksi irtisanoutuneita ja vain hyvin poikkeuksellisessa tapauksessa muita riittävän ammattitaitoisia henkilöitä.

Potilasturvatyön lisäksi esityksessä on ehdotukset, joiden perusteella työtaistelun ulkopuolella olevia terveydenhuollon ammattihenkilöitä voitaisiin määrätä tavanomaisesta poikkeaviin tehtäviin ja joiden perusteella työaikasäännöksistä voitaisiin poiketa.

Määräyksen potilasturvatyöhön voisi antaa vain lääninhallitus, ja määräyksen tulisi aina perustua sen kunnan tai kuntayhtymän esitykseen, jossa potilasturvatyötä tehtäisiin. Määräys potilasturvatyöhön olisi määräaikainen, ja kestäisi kerrallaan enintään yhden viikon. Määräys voitaisiin uudistaa.

Potilasturvatyöhön määrätyle tulisi suorittaa korvaus työstä. Lisäksi hänellä olisi oikeus palata takaisin normaaliin työhönsä potilasturvatyöjakson päätyttyä.

Laki olisi määräaikainen, ja se on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen.

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYSLUETTELO	2
YLEISPERUSTELUT	3
1. Nykytila.....	3
1.1. Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä.....	3
1.2. Oikeus elämään ja sairaanhoitoon	3
Potilaan oikeudet	4
Terveyspalvelujen järjestämisvastuu	4
1.3. Työtaisteluoikeus	5
Työtaistelun laajuuden määrittely	6
Työtaistelun alkamisen siirtäminen	6
1.4. Kansainväliset sopimukset	6
Kansainvälinen työjärjestö (ILO)	7
Euroopan Neuvosto (EN)	8
Yhdistyneet Kansakunnat (YK).....	8
1.5. Tehy ry:n työtaistelu.....	9
1.6. Mahdollisuudet järjestää välttämätön hoito työtaistelun aikana.....	10
2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset.....	11
3. Esityksen vaikutukset	12
4. Asian valmistelu	13
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	14
1. Lakiehdotuksen perustelut	14
2. Voimaantulo	17
3. Säättämisjärjestys	17
LAKIEHDOTUS.....	22
Laki potilasturvallisuuden varmistamisesta terveydenhuollon työtaistelun aikana	22

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila

1.1. Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä

Terveydenhuollon ammattihenkilöiden ammatinharjoittamisoikeudesta, muista oikeuksista ja velvoitteista säädetään terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (559/1994), jäljempänä *ammattihenkilölaki*. Lain tarkoituksena on edistää potilasturvallisuutta sekä terveydenhuollon palvelujen laatua varmistamalla, että ammattihenkilöllä on ammattitoiminnan edellyttämä koulutus, muu riittävä ammatillinen pätevyys ja ammattitoiminnan edellyttämät muut valmiudet. Laissa määritellään ne terveydenhuollon ammatit, jotka edellyttävät ammatin harjoittajalta laillistamista tai lupaa sekä ammatit, jotka ovat nimikesuojattuja. Esimerkkeinä laillistamista edellyttävistä ammanteista voidaan todeta lääkäri, hammaslääkäri, proviisori, sairaanhoitaja, kättilö, fysioterapeutti, laboratoriohoitaja ja röntgenhoitaja. Nimikesuojattuja ammatteja ovat esimerkiksi lähihoitajan, sairaalakemistin, sairaalamikrobiologin ja sairaalaselobiologin ammatit.

Laissa on todettu myös säännökset ammatillisesti perustellusta ammattihenkilöiden yhteistyöstä ja tarkoituksenmukaisesta käytöstä. Lain 2 §:n 2 momentin mukaan laillistetut, luvan saaneet ja nimikesuojatut ammattihenkilöt voivat koulutuksensa, ammattikokemuksensa ja ammattitaitonsa mukaisesti toimia toistensa tehtävissä silloin, kun se on perusteltua työjärjestelyjen ja terveystalouden tuottamisen kannalta.

Terveydenhuollon oikeusturvakeskus, jäljempänä *TEO*, myöntää laillistuksen henkilöille, jotka ovat suorittaneet asianmukaiset terveydenhuollon alan opinnot. Laillistetut henkilöt merkitään TEO:n ylläpitämään ammattihenkilörekisteriin. Rekisteriin merkitään hakemuksesta myös henkilöt, jotka ovat suorittaneet nimikesuojatun ammattinimikkeen käyttöön oikeuttavan koulutuksen. Terveydenhuollon oikeusturvakeskus ja lääninhallitukset valvovat ammatinharjoittajien toiminta-

taa ja ammatinharjoittamislainsäädännön noudattamista.

Ammatinharjoittamisoikeuden lisäksi laki säättää eräitä velvollisuuksia terveydenhuollon ammattihenkilöille. Nämä on pääosin todettu lain 3 luvussa. Näistä ammattiin kuuluvista velvollisuuksista voidaan todeta muun muassa potilasasiakirjojen laatiminen, salassapitovelvollisuus, täydennyskoulutusvelvollisuus ja eräät ilmoitusvelvollisuudet. Lisäksi lain 15 §:ssä on todettu terveydenhuollon ammattihenkilön ammattieettiset velvollisuudet. Säännöksen mukaan terveydenhuollon ammattihenkilön ammattitoiminnan päämääränä on terveyden ylläpitäminen ja edistäminen, sairauksien ehkäiseminen sekä sairaiden parantaminen ja heidän kärsimystensä lievittäminen.

Mainitun 15 §:n 3 momentissa on terveydenhuollon ammattihenkilöitä koskeva yleinen auttamisvelvollisuus, ammattihenkilön tulee aina antaa apua kiireellisen hoidon tarpeessa olevalle. Säännös koskee lähinnä tilanteita, joissa terveydenhuollon ammattihenkilö on varsinaisen ammattitoimensa ulkopuolella tilanteessa, jossa loukkaantunut tai sairastunut henkilö tarvitsee välitöntä apua hengen tai terveyden suojelemiseksi. Tällöin terveydenhuollon ammattihenkilöllä on velvollisuus antaa ammattitaitonsa mukaisesti apua sitä tarvitsevalle. Säännös ei sen sijaan velvoita terveydenhuollon ammattihenkilöä esimerkiksi työskentelemään ammatissaan vaikka hän tietäisi, että ammattihenkilöiden puute vaikeuttaisi tai jopa vaarantaisi asianmukaisen hoidon antamisen väestölle.

1.2. Oikeus elämään ja sairaanhoitoon

Perustuslain 7 §:ssä on säädetty oikeudesta elämään ja perustuslain 19 §:ssä on säädetty oikeudesta sosiaaliturvaan. Säännöksen tarkoitamaan sosiaaliturvaan sisältyvät myös terveydenhuollon palvelut. Perustuslain 7 §:n säännöksellä on läheinen yhteys erityisesti perustuslain 19 §:n 1 momenttiin, jonka mu-

kaan jokaisella on oikeus välttämättömään huolenpitoon. Oikeus välttämättömään huolenpitoon on subjektiivinen oikeus ja se sisältää oikeuden kiireelliseen sairaanhoitoon.

Perusoikeusuudistuksen esitöissä viitataan välttämättömän huolenpidon osalta sairaanhoitoon kiireellisissä tilanteissa, joissa kansanterveyslaki ja erikoissairaanhoitolaki turvaavat välittömästi toteutettavan oikeuden (HE 309/1993 vp s. 69/II). Tällä perusoikeudella on yhtymäkohtia myös Suomen ihmis-oikeusvelvoitteisiin, kuten uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan artiklaan 13 (1), jossa edellytetään sairaustapauksissa kyseisen tilan vaatimaa hoitoa eli hoidon turvaamista. Perusoikeuden subjektiivisella luonteella tarkoitetaan tässä sitä, että alemman tasoisen lainsäädännön puuttuessa tai sen ollessa puutteellinen (esimerkiksi subjektiivisuuden osalta) yksilö voi vedota suoraan perustuslain sääntöön.

Perustuslain 19 §:n 3 momentissa on julkiselle vallalle laajempi velvollisuus huolehtia sosiaali- ja terveystalv palveluista. Sen perusteella julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalv palvelut sekä edistettävä väestön terveyttä. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp, s.71) korostettiin, että riittäviä sosiaali- ja terveystalv palveluja koskeva perusoikeussäännös edellyttää, että julkinen valta turvaa palvelujen saatavuuden. Hallituksen esityksen mukaan julkinen valta tarkoittaa sekä valtiota että kuntia. Palvelujen riittävyyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä.

Perustuslain 22 § velvoittaa julkista valtaa turvaamaan perusoikeuksien käytännön toteutumisen. Julkisella vallalla tarkoitetaan tässä sekä valtiota että kuntia. Kansallisella lainsäädännöllä kunnille on säädetty velvollisuus järjestää terveydenhuolto asukkailleen ja eräissä tapauksissa kaikille kunnassa oleskeleville. Valtion tulee lainsäädäntötoimin ja voimavaroja myöntämällä sekä kuntien asianmukaisella rahoituksella ja toiminnan järjestämisellä huolehtia siitä, että jokaiselle turvataan riittävät terveystalv palvelut. Toiminnan edellyttämä rahoitus ja voimavarat toteu-

tetaan pääosin valtion kunnille myöntämällä valtionosuuksilla ja kuntien verotusoikeudella.

Potilaan oikeudet

Laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992), jäljempänä *potilaslaki*, sisältää säännökset potilaan hoitoon ja kohteluun liittyvistä keskeisistä periaatteista. Potilaslain 3 §:ssä säädetään potilaan oikeudesta ilman syrjintää saada hänen terveydentilansa edellyttämää terveyden- ja sairaanhoitoa niiden voimavarojen rajoissa, jotka ovat terveydenhuollon käytettävissä. Eduskunnan oikeusasiamies on tulkinnut, ettei potilaslain 3 §:ssä oleva maininta voimavaroista kuitenkaan rajaa terveyden- ja sairaanhoidon järjestämisvelvollisuutta kulloinkin käytettävissä oleviin voimavaroihin. Palvelujen saamisen perusteena pitää olla potilaan terveydentilan edellyttämä objektiivinen hoidon tarve. Henkilön itsensä kokema hoidon tarve ei sen sijaan muodosta hänelle oikeutta saada hänen haluamaansa hoitoa, jos hoitoon ei ole lääketieteellisiä perusteita.

Potilaslain 4 §:n mukaan potilaalle on ilmoitettava hoitoon pääsyn ajankohta ja jos ilmoitettu ajankohta muuttuu, on uusi ajankohta ja muutoksen syy ilmoitettava potilaalle välittömästi. Potilaslain 6 §:ssä on lisäksi säännös siitä, että potilasta on hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan.

Potilaan käytettävissä on myös monipuolinen oikeussuojajärjestelmä, johon kuuluu potilasvahinkojen korvausmenettelyn lisäksi terveydenhuollon ammattihenkilöiden vahingonkorvausoikeudellinen, rikosoikeudellinen ja kurinpidollinen vastuu, erityinen ammattihenkilölaissa säädetty valvonta- ja sanktiojärjestelmä sekä mahdollisuus tehdä hallintokanteluja virkatoiminnasta. Potilaalla on mahdollisuus tuomioistuimessa vaatia kuntaa tai kuntayhtymää täyttämään lakisääteisen velvollisuutensa järjestää hoitoa.

Terveystalv palvelujen järjestämisvastuu

Kun lainsäädännöllä, kuten erikoissairaanhoitolaki (1062/1989) ja kansanterveyslaki

(66/1972), terveydenhuollon järjestäminen on säädetty kuntien tehtäväksi, on niillä vastuu perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle säädetyn huolehtimisvelvoitteen toteuttamisesta käytännössä. Kunnan tehtäviä voi lain ja sopimuksen nojalla hoitaa myös kuntayhtymä.

Kuntien vastuulla on huolehtia myös siitä, että asukkaat saavat tarpeellisen erikoissairaanhoidon sekä kiireellisen hoidon järjestämisestä sitä tarvitseville asuinpaikasta riippumatta. Järjestämisvastuunsa toteuttamiseksi kunnan on kuuluttava johonkin sairaanhoitopiiriin kuntayhtymään. Sairaanhoitopiiri vastaa alueellaan erikoissairaanhoidon järjestämisestä yhtenäisin lääketieteellisin ja hammaslääketieteellisin perustein. Sairaanhoitopiirissä hoidon johtaminen ja valvominen sekä hoidosta päättäminen kuuluvat aina johtavalle lääkärille tai kuntayhtymän muulle lääkärille. Erikoissairaanhoidossa kunnan ja sairaanhoitopiirin vastuusuhteita muutettiin ja selkiinnytettiin niin sanotun hoitotakuulainsäädännön yhteydessä. Sairaanhoitopiirillä on vastuu kiireellisten tilanteiden ja erikoissairaanhoidon lähetettyjen potilaiden osalta, mutta muilta osin vastuu on säilynyt kunnalla.

Kunnille säädettyjen velvoitteiden toteuttaminen edellyttää riittäviä voimavaroja ja toiminnan asianmukaista organisointia. Perustuslain 121 §:ssä säädetään kunnallisesta itsehallinnosta. Sen mukaan kuntien hallinto perustuu kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja tehtävistä säädetään lailla. Kunnilla on lisäksi verotusoikeus.

Terveydenhuollon ja muiden kunnille kuuluvien tehtävien aiheuttamat kustannukset rahoitetaan kunnallisveron tuotoilla, valtionosuuksilla, palvelumaksuilla ja kuntien muilla tuotoilla. Kunnallisen terveydenhuollon käyttökustannukset olivat vuonna 2005 yhteensä 7,6 miljardia euroa. Samana vuonna sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuus oli 3,7 miljardia euroa. Siitä terveydenhuollon osuus oli noin 52 prosenttia eli 1,9 miljardia euroa. Asiakasmaksuja kerättiin kunnallisissa terveyspalveluissa vuonna 2005 yhteensä 507 miljoonaa euroa. Edellä olevan mukaisesti kunnallisen terveydenhuollon menoista rahoitettiin vuonna 2005 kunnallisveron tuotol-

la noin 68 prosenttia, valtionosuuksilla noin 25 prosenttia ja palvelumaksuilla noin 7 prosenttia.

Valtion vuoden 2008 talousarvioesityksen yhteydessä kuntien valtionosuuksia on esitetty korotettavaksi vuosittain 150 miljoonalla eurolla kuntien palkkatarkistusten tukemiseksi. Talousarvion mukainen sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuus on yhteensä 5,1 miljardia euroa, josta terveydenhuollon laskennallinen osuus on 2,6 miljardia euroa.

1.3. Työtaisteluoikeus

Perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvataan ammatillinen yhdistymisvapaus. Kyse on yhdistymisvapautta koskevaa yleislauseketta täsmäntävästä erityissäännöksestä. Säännöksessä ei ole nimenomaisesti mainittu työtaisteluoikeutta. Ammatillisen järjestäytymisvapauden turvaaminen merkitsee kuitenkin, että vapautta käyttävälle ei saa aiheutua siitä haitallisia seuraamuksia. Perusoikeusuudistuksen esitöissä todetaan muun muassa, että osallistuminen tai osallistumatta jättäminen ammattiyhdistystoimintaan tai lailliseen työtaistelutoimenpiteeseen ei ole hyväksyttävä peruste esimerkiksi työstä erottamiseen tai erilaiseen kohteluun työelämässä (HE 309/1993 s. 61/I). Tähän lausumaan voidaan perustaa työtaisteluoikeuden perustuslain suoja. Myös perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään vahvistanut työtaisteluoikeuden liittyvän perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen (esimerkiksi PeVL 12/2003 vp ja PeVL 3/1998 vp).

Kunnallisten virkamiesten työtaisteluoikeudesta säädetään kunnallisessa virkaehtosopimuslaissa (669/1979). Kunnallista virkaehtosopimusjärjestelmää luotaessa lähdettiin siitä, että kysymys yhteiskunnallisesti vaarallisen lakon lopettamisesta tai rajoittamisesta tulisi viime kädessä ratkaista eduskunnan säätämällä lailla. Hallituksen esityksen perusteluissa (HE 13/1970 vp, s. 5) todetaan nimenomaisesti, että pakottavissa tilanteissa voidaan säätää erityislaki, jolla kielletään yhteiskunnalle vaaralliseksi katsotun työnseisauksen aloittaminen tai määrätään sellaiseksi muodostuneen työtaistelun lopettamisesta.

Huomattava osa kuntien ja kuntayhtymien palveluksessa olevista henkilöistä on nykyisin työsopimussuhteessa työnantajaan. Työsopimussuhteisten työtaisteluoikeus määräytyy työehtosopimuslain (436/1946) ja perustuslain 13 §:n 2 momentin perusteella.

Työtaistelun laajuuden määrittely

Työtaisteluoikeus on turvattu laissa. Työtaisteluun ryhtymiseen ja sen toimeenpanoon liittyvät asiat on säännelty kunnallisessa virkaehtosopimuslaissa melko kattavasti. Kuitenkaan työtaistelun rajoista ei lainsäädäntöä ole yksityiskohtien tasolla. Työtaistelun rajojen tarvetta määriteltäessä neuvotteluosapuolet pyrkivät yleensä pääsemään yhteisymmärrykseen, koska vastakkain tällaisissa tilanteissa usein ovat toisaalta työntekijöiden lakko-oikeus ja toisaalta yhteiskunnallisesti merkittävät suojaintressit. Vastaavia periaatteita sovelletaan työsopimussuhteisten työtaisteluun.

Terveydenhuoltoa koskeissa aiemmissa työtaisteluissa lakkorajojen tarkoitus on ollut niiden toimintojen turvaaminen, jotka ovat tarpeen sen estämiseksi, ettei hoidon puutteen vuoksi kenellekään tutkimuksessa tai hoidossa olevalle tai niihin pyrkivälle aiheutettaisi hengenvaaraa tai hänen sairautensa olennaista pahentumista. Lakkorajoista sopimalla on etukäteen tiedetty, mitkä toimitukset ja työtehtävät kuuluvat työtaistelun piiriin. Myös vastuujaot ovat näin pysyneet varsin selkeinä.

Työtaistelun alkamisen siirtäminen

Kunnallisten viranhaltijoiden työriidan osapuolet voivat saattaa kysymyksen työtaistelutoimenpiteen yhteiskuntavaarallisuudesta kunnallisen virkariitalautakunnan käsitteilyyn. Työtaistelun alkaminen siirtyy virkariitalautakuntakäsittelyn vuoksi 14 vuorokautta.

Työministeriö voi valtakunnansovittelijan esityksestä siirtää työtaistelun alkamista enintään 14 vuorokauden ajaksi työtaistelun ilmoitetusta alkamishetkestä lukien silloin, kun työnseisauksen katsotaan sen laajuuden tai työalan laadun vuoksi kohdistuvan yh-

teiskunnan elintärkeisiin toimintoihin tai huomattavasti vahingoittavan yleistä etua (laki työriitojen sovittelusta 8 §). Työministeriö voi, kun on kysymyksessä virkamiesten palvelussuhteen ehtoja koskevasta työriidasta siirtää alkamista vielä seitsemällä vuorokaudella.

Mainitut säännökset eivät koske joukkoirisanoutumisena toteutettavaa työtaistelua.

1.4. Kansainväliset sopimukset

Suomi on ratifioinut useita kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia, joissa on säädetty oikeudesta elämään ja oikeudesta terveyden suojeluun. Julkisen vallan on turvattava Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten toteuttaminen.

Muun muassa Euroopan Neuvostossa hyväksytyyn Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklassa säädetään oikeudesta elämään ja uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 11 ja 13 (1) artikloissa säädetään oikeudesta terveyden suojeluun ja lääkinnälliseen apuun. Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen eli TSS-sopimuksen 12 artiklassa tunnustetaan jokaiselle oikeus nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta ruumiin- ja mielenterveydestä. Säännöksen mukaan sopimusvaltiot tulee ryhtyä toimenpiteisiin, jotka ovat välttämättömiä sellaisten olosuhteiden luomiseksi, jotka ovat omiaan turvaamaan jokaiselle lääkärin ja sairaaloiden palvelut sairaustapauksissa. Lisäksi lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 6 artiklassa on säädetty oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen mahdollisimman täysimääräisesti. Säännöksen tarkoituksena on luoda optimaaliset puitteet lapsen henkiinjäämiselle ja edellytykset hänen harmoniselle kehittymiselleen. Sopimuksen 24 artiklassa on säädetty oikeudesta terveyden- ja sosiaalihuoltoon.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa ei ole tiettävästi ratkaistu tapaus, jossa olisi arvioitu terveydenhuoltoalan työtaistelun vaikutusta hengensuojan (ihmisoikeussopimuksen 2 artiklan) velvoitteen täyttämiseen. Tuomioistuin on kuitenkin asettanut valtiolle velvollisuuksia esimerkiksi ihmishenkien

menetyksiä aiheuttaneessa ympäristövahinkotapauksessa (Ö. v. Turkki, suuri jaosto 30.11.2004). Tuomioistuimen mukaan 2 artikla perusti ensisijaisesti valtiolle positiivisen velvollisuuden ottaa käyttöön lainsäädännölliset ja hallinnolliset puitteet, joilla tarkoitettiin ehkäistä tehokkaasti henkeen kohdistuvia vaaroja.

Myös ammatillinen järjestäytymisoikeus, pakkotyön kielto, henkilökohtainen vapaus, liikkumisvapaus, elinkeinonvapaus ja omaisuuden suoja ovat turvattuja useissa kansainvälisissä sopimuksissa, joihin Suomi on sitoutunut (YK:n Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus eli KP-sopimus ja TSS-sopimus sekä Euroopan ihmisoikeussopimus ja uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja sekä Kansainvälisen työjärjestön, ILO:n sopimukset).

Myös työtaisteluoikeudesta on määräyksiä useissa Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Uudistetun 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 virkaehtosopimussopimusten velvoitteista muuta seuraa (6 artiklan 4 kappale). TSS-sopimuksen 8 artiklassa turvataan siinä mainituin rajoitusmahdollisuuksin myös nimenomaisesti lakko-oikeus (edellyttäen että sitä käytetään asianomaisen valtion lainsäädännön mukaisesti). Lisäksi ammatillista järjestäytymisoikeutta koskevat useat ILO:n sopimukset (muun muassa julkisen sektorin järjestäytymisoikeuden suojelua ja palvelussuhteen ehtojen määrittämismenettelyä koskeva yleissopimus n:o 151, SopS 15/1981). ILO-sopimusten valvontakäytännössä on katsottu, että työtaisteluoikeuden turvaaminen sisältyy sopimusvelvoitteisiin (esimerkiksi ILO-sopimukset n:o 87 ja 98). Työtaisteluoikeutta käsitellään myös Euroopan unionin peruskirjassa (28 artikla. "oikeus ryhtyä eturistiriitatilanteissa etujensa puolustamiseksi yhteistoimiin, lakko mukaan lukien").

Järjestäytymisoikeuden lisäksi Suomen kansainväliset sitoumukset ja Suomen ratifi-

oimat Kansainvälisen työjärjestön yleissopimukset, Euroopan Neuvoston ihmisoikeussopimus ja uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja sekä YK:n KP- ja TSS-sopimukset sääntelevät joko implisiittisesti tai suoraan työntekijöiden lakko-oikeudesta. Näissä kansainvälisissä sopimuksissa turvataan ammatillinen järjestäytymisoikeus, jonka piiriin luetaan myös lakko-oikeus. Sopimukset asettavat tiettyjä sisällöllisiä vaatimuksia erityislaille. Lähtökohtana tulee olla, että lakiin turvautaan vain silloin, kun työtaistelu on saattanut yhteiskunnan turvallisuuden ja ihmisten hengen ja terveyden suojelemiseksi välttämättömät toiminnot vakavaan häiriötilaan ja ettei lailla puututa työtaisteluoikeuteen enempää kuin on välttämätöntä lain tarkoituksen toteuttamiseksi.

Kansainvälinen työjärjestö (ILO)

ILO:n sopimuksissa ei ole suoranaista määrystä työntekijöiden lakko-oikeudesta. Kuitenkin sopimusten soveltamista valvova asiantuntijakomitea ja hallintoneuvoston asettama yhdistymisvapauskomitea ovat vakiintuneesti katsoneet, että yleissopimus nro 87 ammatillisesta järjestäytymisvapaudesta ja ammatillisesta järjestäytymisoikeuden suojelusta (SopS 45/1949), edellyttää implisiittisesti lakko-oikeuden myöntämistä työntekijöille. Suomi on ratifioinut sopimuksen vuonna 1950. Myös ILO:n sopimus nro 98, joka koskee järjestäytymisoikeuden ja kollektiivisen neuvottelu-oikeuden periaatteiden soveltamista (SopS 32/1951) on otettava huomioon.

Julkisen sektorin työtaisteluoikeuden rajoituksista on useita ILO:n asiantuntijakomitean kannanottoja. Komitea on katsonut, että julkisen sektorin työtaisteluoikeuden kielto tulee rajoittaa virkamiehiin, jotka käyttävät julkista valtaa tai henkilöihin, joiden tehtävät kuuluvat olennaisiin palveluihin tai tehtäviin (= essential services) käsitteen suppeassa merkityksessä eli palveluihin tai tehtäviin, joiden keskeyttäminen vaarantaisi koko väestön tai osan väestöstä hengen, henkilökohtaisen turvallisuuden tai terveyden.

Muun muassa Norjan öljyteollisuuden lakon pakkosovittelun osalta ILO:n asiantunti-

jakomitea totesi, että mikäli olennaisten palvelujen käsite määritellään lainsäädännössä liian väljästi, säännös käy merkityksettömäksi. Työtaisteluoikeus voidaan rajoittaa komitean käsityksen mukaan vain olennaisiin palveluihin käsitteen suppeassa merkityksessä tai akuutteihin kansallisiin kriisitilanteisiin. Lisäksi komitea on todennut, että on yleissopimuksen mukaista pitää yllä vähimmäispalveluja (minimum services), edellyttäen että ne rajoittuvat toimiin, jotka ovat ehdottomasti välttämättömiä koko väestön tai osan väestöä hengelle, henkilökohtaiselle turvallisuudelle tai terveydelle. Komitea on kuitenkin edellyttänyt, että työntekijäjärjestöt voivat halutessaan osallistua vähimmäispalvelujen määrittämiseen yhdessä työnantajien ja julkisten viranomaisten kanssa.

Vähimmäispalvelujen turvaamisella tarkoitetaan siis tilanteita, joissa tiettyjen palvelujen antaminen on ahtaasti tulkiten tärkeää väestön perustarpeiden tyydyttämiseksi. Tällöin työtaistelun kieltäminen kokonaan tai valtaosiltaan ei ole oikeutettua, vaan ainoastaan tiettyjen toimintojen turvaamiseksi. Tämän tulkinnan mukaan valtaosan alan työntekijöistä tulisi voida osallistua työtaisteluun. Komitea ei ole kuitenkaan edellyttänyt, että työtaisteluoikeutta rajoittavassa lainsäädännössä tulisi määritellä yksityiskohtaisesti käsitteen sisältö. Mikäli työtaisteluoikeutta rajoitetaan, edellytetään työntekijöiden saavan tietyt kompensatoriset takeet eli sovittelun- tai välitysmenettelyn.

Virkamiesten järjestäytymisoikeutta koskee erikseen ILO:n sopimus nro 151 (SopS 15/81). Suomi on ratifioinut sopimuksen vuonna 1980. Sopimus koskee kaikkia julkisten viranomaisten palveluksessa olevia henkilöitä.

Euroopan Neuvosto (EN)

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18–19/1990) artiklassa 11 mainitaan nimenomaisesti oikeus perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa turvaamiseksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ollut hyvin pidättyväinen arvioidessaan sitä, missä määrin sopimus ylipäättään turvaa työtaisteluoikeutta.

Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 43–44/1991) artikla 6 kohta 4 edellyttää sopimusvaltioiden tunnustavan työntekijöiden oikeuden ryhtyä lakkoon eturistiriitojen sattuessa, edellyttäen ettei voimassa olevista työehtosopimusten velvoitteista muuta seuraa.

Lakko-oikeutta voidaan rajoittaa laissa säädetyillä tavoin, jos rajoitukset ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa muiden yksilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi tai yleisen edun, kansallisen turvallisuuden, kansan terveyden tai moraalin suojelemiseksi (ordre public) (artikla 31).

EN:n uudistetun sosiaalisen peruskirjan mukainen riippumattomien asiantuntijoiden komitea on todennut, että yhteiskunnan kannalta olennaisia julkisia toimintoja (essential public services) suorittavien henkilöiden lakko-oikeuden epäminen 31 artiklan nojalla voi koskea joko kaikkia tai osaa henkilöstöä. Se missä määrin lakko-oikeus voidaan evätä riippuu aina kulloisenkin tapauksen kohdalla siitä, kuinka paljon yhteisön elämä on riippuvainen kyseessä olevista palveluista.

Yhdistyneet Kansakunnat (YK)

YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 6/1976) artiklan 8 kohta 1 d edellyttää sopimusvaltioiden takaavan lakko-oikeuden edellyttäen, että sitä käytetään asianomaisen valtion lainsäädännön mukaisesti. Yleissopimuksen edellyttämiä oikeuksia voidaan rajoittaa vain laissa säädetyllä tavalla ja vain siinä laajuudessa, kuin se on sopusoinnussa oikeuksien luonteen kanssa sekä yksinomaisin tarkoituksin edistää yleistä hyvinvointia demokraattisessa yhteiskunnassa (ordre public).

Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 7–8/1976) artiklassa 22 on säännös yhdistymisvapaudesta, mikä käsittää myös oikeuden muodostaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa suojelemiseksi. Tämän oikeuden käyttämiselle ei saa asettaa muita rajoituksia kuin ne, jotka on säädetty lailla ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden tahi

yleisen järjestyksen (ordre public) takia taikka terveydenhoidon tai moraalin tahi muiden oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi.

1.5. Tehy ry:n työtaistelu

Tehy ry jätti 15 päivänä lokakuuta 2007 Kunnalliselle työmarkkinalaitokselle ja valtakunnansovittelijalle ilmoituksen työtaistelutoimenpiteistä. Ilmoituksen mukaan Tehy ry panee toimeen joukkoirtisanoutumisen kunnallisissa laitoksissa siten että joukkoirtisanoutumiseen osallistujien palvelussuhteet päättyvät 19.11.2007. Toimenpiteeseen osallistuvien nimet toimitettiin samalla Kunnalliselle työmarkkinalaitokselle. Ilmoituksen liitteessä oli 12 800 henkilön nimet. Sen jälkeen noin 300 henkilöä on perunut irtisanoutumisensa. Irtisanoutuneiden määrä on noin 22 prosenttia kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluksessa olevasta opisto- tai ammattikorkeakoulutasoisen koulutuksen saaneesta hoitohenkilöstöstä, jota on noin 57 500.

Irtisanoutumisilmoitukset kohdentuvat hyvin eri tavoin kunnalliseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Käytävissä olevien tietojen mukaan pääosa irtisanoutumisista tapahtuisi erikoissairaanhoitosta ja siellä keskussairaaloista. Osa sairaanhoitopiireistä jäisi kuitenkin kokonaan irtisanomisten ulkopuolelle. Manner-Suomen 20 sairaanhoitopiiristä 6 jäisi Tehy ry:n ilmoittamien irtisanoutumisten ulkopuolelle.

Sairaanhoitopiirien saamien ilmoitusten perusteella irtisanoutumiset kohdistuvat pääsääntöisesti hoidon kiireellisyyden kannalta kriittisiin toimintoihin. Tällaisia olisivat muun muassa tehohoito, päivystys, synnytukset, kiireelliset leikkaukset ja dialyysihoidot. Niihin jäisi eri sairaaloissa vaihtelevasti hoitohenkilöstöä, 0 – 100 prosenttia toiminnosta riippuen. Kriittisistä toiminnoista irtisanoutuvien osuudet olivat monissa sairaanhoitopiireissä korkeat, 40 – 100 prosenttia. Joissain yksiköissä koko opisto- tai ammattikorkeakoulutasoinen hoitohenkilöstö kuului joukkoirtisanoutumisilmoituksen piiriin.

Sairaanhoitopiirien arvioiden mukaan kiireellisen ja välittömän tutkimuksen ja hoidon taso vaarantuu tai romahtaa kaikissa sairaan-

hoitopiireissä, joissa joukkoirtisanoutumisilmoituksia on tehty. Koska kriittisissä toiminnoissa edellytetään erityisosaamista, henkilöstösiirrot, toimipaikkakoulutus ja perehdytys uusiin tehtäviin ovat vaikeasti toteutettavissa siinä aikataulussa, missä irtisanoutumiset uhkaavat toteutua. Lisäksi sairaanhoitopiirit arvioivat, että vakavia sairauksia saattaa jäädä havaitsematta, diagnoosi ja hoito saattavat viivästyä ja potilaiden hoidossa ja seurannassa saattaa tulla virheitä. Näin ollen toteutuessaan irtisanoutumiset vaarantavat potilaiden henkeä ja terveyttä ja johtavat suurella todennäköisyydellä ihmishenkien menetyksiin tai vammautumisiin jo ensimmäisestä päivästä lukien.

Vaikka irtisanoutumiset eivät juurikaan kohdistu terveyskeskuksiin, erikoissairaanhoiton supistukset vaikuttavat monin tavoin myös niiden toimintaan. Työtaistelun toteutuessa potilaita jouduttaisiin siirtämään nopeasti jatkohoitoon terveyskeskuksiin tai kotiutamaan, päivystyspotilaita ohjattaisiin terveyskeskuksiin ja myös kiireettömän hoidon kysyntää ohjautuisi terveyskeskuksiin. Lisäksi laboratorio- ja röntgentutkimukset on monin paikoin keskitetty erikoissairaanhoitoon, jolloin erikoissairaanhoitossa näihin toimintoihin kohdistuvat irtisanoutumiset vaikuttavat myös terveyskeskusten toimintamahdollisuuksiin.

Sosiaali- ja terveysministeriö tapasi Tehy ry:n a työtaistelutilanteesta 25 päivänä lokakuuta 2007. Tapaamisessa sosiaali- ja terveysministeriö esitti selvitettäväksi miten potilasturvallisuuden kannalta kriittiset toiminnat voitaisiin turvata myös irtisanomisten jälkeen suojelutyön luonteisin järjestelyin siten että työ- tai virkasuhteesta irtisanoutuneiden henkilöiden työpanoksen käytöstä voitaisiin sopia paikallisesti potilaiden hengen pelastamiseksi tai vakavan pysyvän vammautumisen ehkäisemiseksi. Tapaamisessa Tehy ry ei ilmoittanut valmiuttaan tällaisiin järjestelyihin. Lisäksi Tehy ry:n puheenjohtaja ilmoitti YLE:n uutisille 27 päivänä lokakuuta 2007 antamassaan haastattelussa, että Tehy pitää kiinni suunnitelmistaan, joiden mukaan joukkoirtisanoutumiset koskisivat myös kaikkein kriittisimpiä hoitoyksiköitä. Tehy ry:n määräämä hakukielto merkitsee myös sitä, että työtaistelutoimenpiteenä irtisanoutu-

neet henkilöt eivät voi irtisanoutumisensa jälkeen toimia väliaikaisestikaan potilaiden hengen turvaamiseksi välttämättömissä tehtävissä.

Edellä olevan perusteella työtaistelu kohdistuisi myös sellaisiin toimintoihin ja hoitoyksiköihin, joissa hoitohenkilöstön merkittävä väheneminen aiheuttaa välittömästi uhan potilaiden hengelle tai uhkaa aiheuttaa vakavan pysyvän vamman potilaille. Tältä osin menettely poikkeaa kaikista aiemmista työtaisteluista, joiden yhteydessä työtaistelun rajat sekä suojelutyö ja sitä vastaavat järjestelyt on toteutettu niin, että ne eivät vaaranna ihmisten henkeä tai terveyttä.

Työtuomioistuimen 7. päivänä marraskuuta 2007 antaman tuomion nro 105 (Dnro R 83/07 ja 84/07) mukaan Tehy ry:n ilmoittama joukkoirtisanoutuminen ei ollut kunnallisen virkaehtosopimuslain 8 §:n mukaan sallittu siltä osin kuin joukkoirtisanoutumisten piirissä oli viranhaltijoita. Lisäksi työtuomioistuin totesi, että kun otettiin huomioon työtaistelun aiheuttamat vakavat vaarat potilasturvallisuudelle ja se, että työntekijäliitto oli julistanut vapautuvat tehtävät hakusaartoon, työtuomioistuin piti aiheellisena, että virkojen täyttämiseen varauduttiin odottamatta kenties pitkän aikaa kestävästä työtaistelun päättymisestä. Kunnallisen työmarkkinalaitoksen ei siten katsottu pyrkineen painostamaan työntekijäpuolta, näin ollen työmarkkinalaitos ja yksittäiset vastaajiksi haastetut kuntatyönantajat eivät olleet syyllistyneet virkojen täyttöasiassa työrauhavelvollisuuden rikkomiseen. Kunnallisen työmarkkinalaitoksen kuntien palkka-asiamiehille antaman ohjeistuksen mukaan irtisanoutuneiden tilalle voidaan palkata uutta henkilöstöä määräaikaiseen tai pysyvään virkasuhteeseen.

Tuomion antamisen jälkeen Tehy ry on rajannut virkasuhteiset hoitajat pois joukkoirtisanoutumisesta. Peruutus koskee noin 750 hoitajaa.

1.6. Mahdollisuudet järjestää välttämätön hoito työtaistelun aikana

Kunnat sekä sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymät voivat järjestää vastuulleen kuuluvat tehtävät sosiaali- ja terveydenhuol-

lon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (734/1992) 4 §:ssä säädetyllä tavalla. Vaihtoehtoja ovat toiminnan järjestäminen itse, yhteistyössä muiden kuntien kanssa, olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä, hankkimalla palveluja muuta palvelujen tuottajalta (ostopalveluna) tai antamalla palvelua tarvitsevalle palvelusetelin. Kaikkia näitä vaihtoehtoja käytetään palveluja järjestettäessä, pääpainon ollessa kuntien ja kuntayhtymien omassa palvelutuotannossa. Lisäksi ostopalveluja käytetään varsin paljon. Ostopalveluja käytetään kuitenkin pääasiassa niin sanotussa elektiivisissä eli ennalta suunnitelluissa hoidoissa.

Jos Tehy ry:n työtaistelu toteutuu ennakkotietojen mukaisesti, kohdistuvat irtisanoutumiset 20 sairaanhoitopiiriin 6:n jäädessä sen ulkopuolelle. Työtaistelussa ovat mukana muun muassa kaikki yliopistolliset sairaanhoitopiirit ja ulkopuolelle jäävien joukossa on 4 pienintä sairaanhoitopiiriä. Sairaanhoitopiireissä irtisanoutumiset kohdentuvat vaihtelevasti eri toimintoihin ja sairaaloihin.

Potilasturvallisuuden kannalta työtaistelun merkittävimmät vaikutukset kohdistuisivat erikoissairaanhoidon ja siellä erityisesti tehohoitoon, keskosten ja vastasyntyneiden tehohoitoon mukaan lukien, sydänvalvontaan, päivystykseen, kiireellisiin leikkauksiin, välttämättömiin anestesiapalveluihin, synnytyksiin, syöpähoitoihin, välitöntä tahdosta riippumatonta psykiatrista hoitoa tarvitseviin, dialyysihoitoihin sekä kiireellisiin laboratorio- ja kuvantamistutkimuksiin. Nämä niin sanotut kriittiset toiminnot ovat käytännössä valtaosaltaan sellaisia, joita ei ole hankittavissa ostopalveluna yksityiseltä sektorilta. Sen vuoksi keskeisessä asemassa on sairaanhoitopiirien yhteistyö kriittisen hoidon järjestämisessä. Suurissa sairaanhoitopiireissä kuten Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirissä on jo sovittu työnjaoista piirin sairaaloiden kesken. Lisäksi sairaanhoitopiirit ovat käyneet neuvotteluja siitä, että työtaistelun ulkopuoliset sairaanhoitopiirit ottavat mahdollisuuksiensa mukaan hoitoonsa työtaistelun piirissä olevista sairaanhoitopiireistä. Merkittävimmässä määrin piirin ulkopuolisia potilaita voivat ottaa hoidettavaksi Kanta-Hämeen ja Kymenlaakson sairaanhoitopiirit.

Maan sisällä tapahtuvien järjestelyjen li-

säksi eräät sairaanhoitopiirit ovat neuvotelleet joidenkin ulkomaalaisten sairaaloiden kanssa potilaiden lähettämistä hoitoon. Esimerkiksi Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri on neuvotellut lapsipotilaiden lähettämistä Ruotsiin ja Saksaan ja Lapin sairaanhoitopiiri on ollut yhteyksissä Pohjois-Ruotsin ja Pohjois-Norjan sairaaloihin.

Hoidon järjestämisessä tulee kysymykseen myös työtaistelun ulkopuolisen henkilöstön käyttö kriittisissä tehtävissä. Tähän on varauduttu sairaanhoitopiireissä ja terveyskeskuksissa. Pehdytys uusiin tehtäviin on aloitettu Tehy ry:n työtaisteluilmoituksesta lähtien. Monet hoitohenkilökunnan tehtävistä ovat kuitenkin sellaisia, jotka edellyttävät erityisosaamista. Tällainen vaativa erityisosaaminen – esimerkiksi lukuisten teknisten laitteiden samanaikainen hallinta ja samanaikainen potilaan tarkkailu, hoitotoimenpiteet, vaativa monineste- ja lääkehoito sentraalisine katetreinein, hengityslaite- ja keskoskaappihoidot - on saavutettavissa vain pitkäaikaisen koulutuksen ja työkokemuksen kautta. Esimerkiksi tehohoidossa, erityisesti lasten tehohoidossa, päivystys- ja leikkaustoiminnassa, synnytyksissä sekä laboratorio- ja kuvantamistoiminnassa tarvitaan erityisosaamista. Jos näissä toiminnoissa käytettäisiin henkilökuntaa, jolla ei olisi asianmukaista koulutusta ja kokemusta, olisi tästä väistämättä seurauksena potilasvahinkoja. Lisäksi on otettava huomioon, että ammattihenkilölain perusteella terveydenhuollon ammattihenkilö ei saa suorittaa sellaisia tehtäviä, joihin hänen koulutuksensa tai ammattitaitonsa on riittämätöntä.

Sairaanhoitopiireistä saatujen selvitysten perusteella kaikissa työtaistelun kohteena olevissa sairaaloissa ja sairaanhoitopiireissä supistetaan kiireetöntä hoitoa ja kriittistä hoitoa pyritään turvaamaan erilaisin järjestelyin. Tällaisia järjestelyjä ovat erityisesti yhteistyösopimukset muiden sairaaloiden, sairaanhoitopiirien ja terveyskeskusten kanssa, henkilöstön siirrot sairaaloiden ja sairaanhoitopiirien sisällä ja eräissä tapauksissa myös terveyskeskusten ja sairaaloiden välillä. Lisäksi ostopalveluja hankitaan mahdollisuuksien mukaan sekä maan sisältä että myös ulkomailta.

Kaikista mainituista toimenpiteistä huoli-

matta lähes kaikki sairaanhoitopiirit ilmoittavat, että niillä on joissakin toiminnoissa vakavia vaikeuksia tai että ne eivät selviä niistä. Näiden tietojen perusteella voidaan varmuudella todeta, että työtaistelun alusta lähtien syntyy tilanteita, joissa potilaita menehtyy tai vammautuu pysyvästi hoidon riittämättömyyden vuoksi.

2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Hallituksen esityksen tavoitteena on turvata potilasturvallisuus sellaisessa tilanteessa, jossa työtaistelun takia syntynyt henkilökuntavajaus vaarantaa vakavasti hoitoa tarvitsevien hengen tai voisi johtaa pysyväan vakavaan vammautumiseen. Monet tehtävät terveydenhuollossa vaativat pitkälle menevää erityisosaamista, joka samalla edellyttää pitkäaikaista koulutusta näihin tehtäviin. Siksi ammattitaitoista henkilökuntaa ei ole mahdollista kouluttaa nopeasti näihin tehtäviin. Sairaanhoitopiirit ovat selvittäneet mahdollisuudet toteuttaa poikkeusjärjestelyjä välttämättömän kiireellisen hoidon järjestämiseksi työtaistelun aikana. Näitä järjestelyjä on selvitetty edellä luvussa 1.6. Käytettävissä olevien tietojen perusteella toteutettavissa olevilla järjestelyillä ei pystytä huolehtimaan kattavasti potilaiden hengen turvaamiseksi tai vakavien pysyvien vammautumisten estämiseksi tarvittavista hoidoista jolleivät sairaanhoitopiirit ja sairaala pysty palkkaamaan ammattitaitoista henkilökuntaa kriittisiin tehtäviin. Aiempien terveydenhuollon työtaistelujen yhteydessä työntekijä ja työnantaja järjestöt ovat sopineet keskenään suojelutyön tekemisestä. Tällöin myös työtaistelussa mukana olevat henkilöt ovat voineet tehdä tarvittavassa määrin tavanomaisia työtehtäviään. Näillä järjestelyillä on pystytty välttämään työtaistelun aiheuttamat hengen menetykset ja vakavat vammautumiset.

Koska Tehy ry on ilmoittanut, että työtaistelun ulkopuolelle ei tulla rajaamaan potilaiden hengen turvaamiseksi tai välittömän vakavan vamman estämiseksi välttämättömän henkilökuntaa, johtaisivat joukkoirtisanotukset väistämättä hyvin nopeasti joidenkin potilaiden menehtymiseen tai vakavaan

vammautumiseen.

Edellä olevan perusteella on tarpeen säätää määräaikainen erityislaki, jossa olisi potilasturvallisuuden varmistamiseksi tarvittavat säännökset.

Keinoina potilasturvallisuuden varmistamiseksi olisi riittävien henkilöstövoimavarojen osoittaminen sellaisiin työtehtäviin, jotka ovat välttämättömiä potilaiden hengen suojelemiseksi taikka vakavan pysyvän vamman välttämiseksi. Ensisijaisena keinona olisi työtaistelun ulkopuolisen henkilökunnan osoittaminen tehtäviin, joissa on merkittävää henkilöstövajausta työtaistelun vuoksi. Tämä tulisi voida tehdä työssä olevien toimenkuvista tai työsopimuksista riippumatta.

Koska osa terveydenhuollon tehtävistä edellyttää erityistä ammattitaitoa, ei työtaistelussa mukana olevien työpanosta voida aina korvata muista tehtävistä siirrettävien henkilöiden työpanoksella. Sen vuoksi laillistettu terveydenhuollon ammattihenkilö tulisi myös voida määrätä hänen ammattitaitoaan vastaavaan työhön, jos se on välttämättömyyksiä potilaiden hengen tai terveyden turvaamiseksi. Tällaisen määräämisen pitäisi tapahtua kunnan tai kuntayhtymän esityksestä ja määräyksen voisi antaa vain lääninhallitus. Lääninhallituksen määräyksestä tapahtuvaa työskentelyä kutsuttaisiin *potilasturvatyöksi*. Potilasturvatyöhön tulisi ensisijassa määrätä työtaistelun johdosta irtisanoutuneita henkilöitä. Vain erityisen poikkeuksellisissa tilanteissa olisi perusteltua määrätä muita henkilöitä työhön. Ensisijaisesti kysymyksen voisivat tällöin tulla vastaavista töistä äskettäin eläkkeelle jääneet henkilöt.

Työssä olevan henkilökunnan määrä olisi työtaistelun alettua selvästi tavanomaista vähäisempää. Siksi olisi myös tarpeen säätää mahdollisuus poiketa tavanomaisista työaikäsäännöksistä ja mahdollistaa määräaikaisesti ylitöiden enimmäismäärien ylitykset.

Määräaikaisessa poikkeuslaissa määriteltäisiin myös potilasturvatyötä tekevän oikeudet, seuraamukset velvoitteen noudattamatta jättämisestä ja muutoksenhausta lääninhallituksen päätökseen.

3. Esityksen vaikutukset

Esityksen vaikutukset kohdistuisivat laillis-

tettuihin terveydenhuollon ammattihenkilöihin, kunnalliseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä hoitoa tarvitseviin henkilöihin.

Koska esityksen tarkoituksena on potilasturvallisuuden varmistaminen tilanteissa, joissa vaarana on kiireellistä hoitoa tarvitsevien henkilöiden kuolema tai pysyvä vakava vammautuminen, olisi lainmuutoksen tärkein vaikutus asianmukaisen hoidon turvaaminen kriittisesti sairaille ja vammautuneille. Jos laki ja sen perusteella annettavat määräykset potilasturvatyöhön toteutuvat tarkoitetulla tavalla, turvaa ehdotettu laki kiireellistä hoitoa tarvitsevien henkilöiden hengen tai terveyden tilanteissa joissa ne vaarantuisivat ammattitaitoisen henkilökunnan puutteen vuoksi.

Terveydenhuollon ammattihenkilöiden kannalta ehdotus puuttuisi merkittävällä tavalla heidän asemaansa ja oikeuksiinsa. Silloin kun ammattihenkilön työ tai ammattitaito on sellainen, joka edellyttää erityisosaamista, olisi mahdollista että hänet määrättäisiin työhön vastoin hänen tahtoaan. Tämä rajoittaisi useita perustuslain mukaisia perusoikeuksia, kuten 7 §:n mukaista oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen, 9 §:n mukaista liikkumisvapautta, 10 §:n mukaista yksityiselämän suojaa ja 18 §:n mukaista oikeutta työhön. Toisaalta ehdotettu potilasturvatyö turvaisi vakavasti sairaan henkilön oikeutta elämään ja välttämättömään huolenpitoon. Ehdotetut rajoitukset olisivat lisäksi määräaikaisia ja henkilölle suoritettaisiin asianmukainen korvaus tehdystä työstä. Käytännössä potilasturvatyöhön määrättäisiin pääsääntöisesti työtaisteluun liittyen irtisanoutuneita Tehy ry:n jäseniä.

Potilasturvatyöhön mahdollisesti määrättävien lukumäärää ei voi määrittellä ennakolta täsmällisesti. Kunnallisen terveydenhuollon tulisi ensisijaisesti järjestää tarvittavat potilaiden henkeä turvaavat ja vakavaa vammautumista ehkäisevät hoidot muilla järjestelyillä. Näitä muita järjestelyjä olisivat työvoiman uudelleen sijoittelu ja palvelujen hankinta muualta. Vain jos näillä toimenpiteillä ei pystytä turvaamaan asianmukaista hoitoa, voitaisiin henkilökuntaa määrätä potilasturvatyöhön. Karkea arvio potilasturvatyöhön määrättävistä olisi noin 10-20 prosenttia työtaistelun piirissä olevista.

Kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulmasta ehdotus antaisi niille mahdollisuuden huolehtia lakisääteisistä tehtävistä, erityisesti kiireellisestä sairaanhoidosta. Esityksellä ei olisi merkittäviä kunnallistaloudellisia vaikutuksia. Potilasturvatyöhön määrätyillä henkilöillä olisi oikeus saada tavanomaista palkkaa korkeampi palkkio työstä, mutta koska potilasturvatyön käyttö olisi hy-

vin rajattua, ei tällä olisi juurikaan vaikutusta henkilöstökuluihin kokonaisuutena.

Esityksellä ei olisi valtiontaloudellisia vaikutuksia.

4. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

1 §. Lain tarkoitus. Ehdotetun lain tarkoituksena on varmistaa potilasturvallisuus kunnallista terveydenhuoltoa koskevan Tehy ry:n työtaistelun aikana. Tehy ry ilmoitti 11 päivänä lokakuuta 2007 panevansa toimeen joukkooirtisanomisen siten, että työtaistelussa mukana olevien palvelussuhteet päättyvät 19.11.2007. Lain mukaiset säännökset tulisivat sovellettaviksi vain tilanteissa, joissa työtaistelun aiheuttama henkilöstövajaus uhkaa välittömästi vaarantaa hoidettavien potilaiden hengen tai se voisi aiheuttaa pysyvän vakavan vammautumisen.

Lain tarkoittamia tilanteita voisi syntyä erityisesti tehostetussa hoidossa, päivystystoiminnoissa, kiireellisissä leikkauksissa, riskiraskauksissa ja synnytyksissä, eräissä syöpähoidoissa sekä dialyysihoidoissa. Myös muissa toiminnoissa voisi syntyä vastaavia tilanteita.

2 §. Työtehtävien muuttaminen. Tehy ry:n työtaistelutoimenpiteiden seurauksena työvoimavajaus vaihtelee merkittävästi eri tehtävissä. Kunnallinen virkaehtosopimuslaki, työehtosopimuslaki ja työsopimuslaki antavat työnantajalle jossain määrin mahdollisuuksia kohdentaa henkilöstöä uudelleen tavanomaisesta poikkeaviin tehtäviin. Viran tehtäväalue tai työsopimus voivat kuitenkin rajoittaa työnantajan mahdollisuuksia määrätä työntekijää uusiin tehtäviin. Jotta potilasturvallisuudesta voitaisiin riittävästi huolehtia, voi olla välttämätöntä määrätä henkilökuntaa tavanomaisesta poikkeaviin tehtäviin ohi sen, mitä he normaalisti tekevät. Sen vuoksi lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka perusteella työnantaja voi sellaisessa tilanteessa, jossa potilaiden henki tai terveys ovat vaarantumassa, määrätä terveydenhuollon ammattihenkilön tekemään sellaista työtä, joka on välttämätöntä potilaiden hengen tai terveyden turvaamiseksi.

Ehdotetusta säännöksestä huolimatta terveydenhuollon ammattihenkilö ei saa suorittaa sellaisia tehtäviä, joihin hänen koulutuksensa ja ammattitaitonsa ei anna riittäviä edellytyksiä. Määrätessä henkilö uusiin

tehtäviin, on työnantajan selvitettävä se, mitä tehtäviä työntekijä on kykenevä tekemään. Tarvittaessa työntekijälle on ennen määräyksen antamista annettava riittävä koulutus ja perehdytys uusiin tehtäviin.

3 §. Potilasturvatyö. Pykälässä määriteltäisiin tilanteet, joissa laillistettu terveydenhuollon ammattihenkilö voitaisiin määrätä kunnalliseen terveydenhuollon toimintayksikköön työhön hänen tahdostaan riippumatta. Edellytyksenä määräykselle olisi, että terveydenhuollon toimintayksikön henkilökunta jäisi riittämättömäksi työtaistelutilanteessa ja että sen vuoksi kiireellistä hoitoa tarvitsevien potilaiden henki tai terveys vaarantuisi vakavasti.

Määräyksen potilasturvatyöhön voisi antaa vain lääninhallitus. Lääninhallituksen tulisi päätöksessään yksilöidä ne tehtävät, joita määräys koskisi. Tehtävän työn tulisi olla sellaista, joka vastaisi nimenomaisesti potilasturvatyöhön määrättävän henkilön osaamista ja ammattitaitoa. Tämän mukaisesti esimerkiksi kättilön tehtäviin ei voisi määrätä henkilöä, jolla ei ole asianmukaista koulutusta ja työkokemusta kättilön tehtävistä. Määräys voitaisiin antaa ainoastaan viikon ajaksi ja se voitaisiin uudistaa. Määräyksen kesto säädettäisiin sen osoittamiseksi, että kysymyksessä on poikkeuksellinen järjestely, jota ei tule soveltaa pitkäaikaisesti. Työnantajan tulee potilasturvatyösäännöksistä huolimatta pyrkiä toteuttamaan tarvittavat toiminnot normaalissa järjestyksessä palkatulla henkilökunnalla. Ehdotuksen mukaiset määräajat antavat työnantajalle mahdollisuuden tähän. Potilasturvatyöhön määrättävien tulisi ensisijaisesti olla työtaistelun vuoksi irtisanoutuneita henkilöitä. Heillä on paras asiantuntemus näihin tehtäviin ja käytännössä todennäköisesti myös parhaat mahdollisuudet työskennellä, koska ilman irtisanoutumista he tekisivät samoja töitä.

Pykälän 2 momentissa todettaisiin ne 1 momentissa tarkoitetut terveydenhuollon tehtävät, joiden kohdalla potilasturvatyö tulisi kysymykseen. Tällaisia tehtäviä olisivat tehohoito, myös keskosten ja lasten tehohoito, päivystystoiminta, ja siihen liittyvät kii-

reelliset hoidot, synnytykset, välitöntä hoitoa edellyttävät syöpätapaukset, dialyysihoidot välitön tahdosta riippumaton psykiatrinen hoito, kiireelliset anestesiapalvelut sekä laboratorio- ja kuvantamistutkimukset sekä näiden lisäksi pykälän 1 – 6 kohtia vastaavat muut hoidot.

Pykälän 3 momentin mukaan määräys voidaan antaa henkilöille jotka ovat työelämän ulkopuolella sekä myös sellaisille henkilöille, jotka ovat työ- tai virkasuhteessa muuhun työnantajaan. Tämä mahdollistaisi esimerkiksi terveydenhuollon tehtävistä äskettäin muihin tehtäviin siirtyneen henkilön määräämisen hänen ammattitaitoaan vastaavaan tehtävään. Samoin esimerkiksi hoitovapaalla oleva henkilö voitaisiin määrätä säännöksen perusteella töihin. Tarkoituksena on kuitenkin, että potilasturvatyöhön määrättäisiin ensisijaisesti työtaistelun vuoksi irtisanoutuneita henkilöitä, koska heillä on paras ammattitaito niihin tehtäviin, joihin tarvittaisiin potilasturvatyömääräyksiä. Lääninhallitusten tulisi määrätä muita henkilöitä vain erityisen painavista syistä potilasturvatyöhön. Tällöin lääninhallitusten tulisi varmistua, että potilasturvatyöhön määrättävällä on riittävä ammattitaito siihen tehtävään, johon hänet määrätään.

Määräystä ei voisi antaa, jos se vaikeuttaisi merkittävällä tavalla määrättäväksi aiotun henkilön perheen tai omaisten hyvinvointia. Näin ollen esimerkiksi omaishoitajana toimivaa henkilöä ei pääsääntöisesti voitaisi määrätä potilasturvatyöhön. Myös toisen palveluksessa oleva henkilö voitaisiin määrätä potilasturvatyöhön, mutta jos määräämisestä aiheutuisi huomattavaa haittaa työnantajalle, olisi myös tämä este määräykselle. Samoin muut syyt, jotka aiheuttavat huomattavaa haittaa asianomaiselle henkilölle olisivat esteenä määräyksen antamiselle. Huomattavana häirtana ei voitaisi pitää potilasturvatyöhön määrättävän tai ammattijärjestön näkemystä siitä, että määräys vaarantaisi työtaistelun taivoitteiden toteutumisen.

4 § Menettely potilasturvatyöhön määrättäessä. Annettavan määräyksen tulisi perustua terveydenhuollon toimintayksikköä ylläpitävän kunnan tai kuntayhtymän esitykseen. Esityksen tulisi olla perusteltu ja siinä on oltava selvitys niistä toimenpiteistä, joita on

muutoin tehty potilasturvallisuuden varmistamiseksi sekä perustelut sille, miksi nämä muut toimenpiteet eivät ole riittäviä potilaiden hengen turvaavan tai vakavaa vammautumista ehkäisevän hoidon varmistamiseksi. Lisäksi siinä on oltava selvitys siitä, mitä hakemuksen tarkoittamat työt olisivat.

Työvoimaa saatetaan tarvita pikaisesti. Siitä huolimatta on välttämätöntä, että potilasturvatyöhön määrättäväksi suunnitellulle henkilölle varataan mahdollisuus tulla kuulluksi ennen määräyksen antamista. Lisäksi muun palveluksessa olevan henkilön työnantajalle tulee myös antaa mahdollisuus tulla kuulluksi asiassa. Lääninhallituksen tulisi määrätä aika, jonka kuluessa asianomaisen henkilön ja työnantajan on esitettävä näkemyksensä asiasta. Tämä määräaika ei saisi olla 24 tuntia lyhyempi. Määräys potilasturvatyöhön voitaisiin antaa, vaikka asianomainen henkilö ei olisi ottanut kantaa asiaan määräajassa.

Jos asianomainen vastustaa määräystä kuulemiselle annetussa määräajassa, lääninhallituksen tulee määräystä antaessaan ottaa huomioon määräyksen vastustamiseksi esitetyt perusteet. Annettavassa määräyksessä tulee todeta potilasturvatyön alkamisen ajankohta ja kesto sekä toimintayksikkö ja tehtävät.

Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voitaisiin antaa säännöksiä siitä, mitä seikkoja tulee sisällyttää potilasturvatyöhön määräämistä koskevaan kunnan tai kuntayhtymän esitykseen ja lääninhallituksen päätökseen.

5 §. Potilasturvatyötä tekevän oikeudet. Pykälässä säädettäisiin potilasturvatyöhön määrätyn henkilön oikeudesta taloudelliseen korvaukseen potilasturvatyön ajalta, oikeudesta saada lapselle päivähoitopaikka ja oikeudesta säilyttää työpaikkansa potilasturvatyötä koskevasta määräyksestä huolimatta.

Pykälän 1 momentin mukaan potilasturvatyötä tekevällä henkilöllä on oikeus saada potilasturvatyöstä korvaus. Koska potilasturvatyö perustuu määräykseen, joka rajoittaa henkilön muita oikeuksia, tulisi määräyksen saaneen saada tavanomaista palkkausta korkeampi korvaus potilasturvatyöstä. Sen vuoksi ehdotetaan, että potilasturvatyötä tekevä henkilö tulee suorittaa korvaus, joka on suuruudeltaan vähintään 1,3-kertainen

vastaavasta työstä asianomaisessa terveydenhuollon toimintayksikössä normaalisti suoritettavasta palkkauksesta. Jos potilasturvatyöhön määrätty henkilö on työssä muualla tulee henkilölle suoritettavan korvaus olla kuitenkin vähintään 1,2-kertainen hänen normaalityöstä saamaansa palkkaukseen verrattuna.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin potilasturvatyöhön määrätyn oikeudesta saada lapselleen päivähoitopaikka. Tilanteissa joissa potilasturvatyöhön määrättävä on hoitanut kotonaan alle kouluikäisiä lapsiaan, on välttämätöntä, että lapsille järjestetään asianmukainen päivähoito. Lasten päivähoitosta annettun

lain (36/1973) ja asetuksen (239/1973) mukaan lapsen vanhemmilla on oikeus saada alle kouluikäiselle lapselleen päivähoitopaikka. Asetuksen 2 §:n 2 momentin mukaan tilanteissa jossa päivähoiton tarve perustuu työllistymiseen, päivähoitopaikkaa on haettava viimeistään 2 viikkoa ennen kuin lapsi tarvitsee hoitopaikan. Kahden viikon viive olisi potilasturvatyöhön määrättävän kannalta mahdoton, jos hänet määrättäisiin välittömästi työhön. Koska määräys perustuisi kunnallisen työnantajan esitykseen, olisi tällöin perusteltua, että potilasturvatyöhön määrätyn henkilön kotikunta järjestäisi lapselle hoitopaikan potilasturvatyön alkamisesta lukien. Tämä mahdollistaisi potilasturvatyön vastaanottamisen välittömästi.

Koska potilasturvatyöhön voitaisiin määrätä myös henkilö, joka on työ- tai virkasuhteessa ulkopuoliseen työnantajaan, on potilasturvatyöhön määrättävän kannalta välttämätöntä turvata hänen työ- tai virkasuhteensa jatkuvuus. Sen vuoksi 3 momentissa säädettäisiin, että potilasturvatyöhön määrätyn henkilön työnantaja ei saa päättää työ- tai virkasuhdetta potilasturvatyön takia. Potilasturvatyössä oleva olisi otettava takaisin aikaisempaan työhönsä potilasturvatyön päätyttyä.

Lisäksi säädettäisiin, että potilasturvatyössä olleen henkilön on palattava työhönsä välittömästi potilasturvatyön aiheuttaman esteen lakattua. Tämä on työnantajan kannalta tärkeää, koska työntekijän siirtyminen ennalta arvaamattomasti potilasturvatyöhön voi aiheuttaa merkittävää haittaa työnantajalle. Välittömästä työhönpaluuvelvoitteesta voitaisiin kuitenkin poiketa, jos potilasturvatyössä ollut

ja työnantaja sopivat keskenään toisin.

6 §. Poikkeaminen työaikasäännöksistä. Ehdotettu säännös vastaisi pitkälle työaikalain 21 §:n mukaista hätätyösäännöstä. Poikkeuksena olisi kuitenkin se, että työaikasäännöksistä voitaisiin poiketa nimenomaan kunnallista terveydenhuoltoa koskevan työtaistelun perusteella, kun työaikalain mukaan hätätyön edellytyksenä on ennalta arvaamaton tapahtuma. Koska työtaistelu ei ole ennalta arvaamaton, ei työaikalain mukainen hätätyösäännös tule kuitenkaan noudatettavaksi, minkä vuoksi lakiin ehdotetaan otettavaksi tätä koskeva erillinen säännös.

7 §. Uhkasakko. Lääninhallituksen päätöstä määrätä henkilö potilasturvatyöhön on ehdotuksen mukaan tehostettava sakon uhalla. Sakon uhalla varmistetaan, että asianomainen henkilö myös ryhtyy suorittamaan hänelle määrättyä potilasturvatyötä. Kun otetaan huomioon, että potilasturvatyöhön määräämisessä otetaan huomioon työntekijän henkilökohtaiset olosuhteet, sakon uhka ei käytännössä voi kohdistua sellaiseen henkilöön, jolla ei ole mahdollisuuksia ryhtyä määrättyyn työhön. Ilman tehostamista / tehostamismahdollisuutta olisi myös olemassa se vaara, että lääninhallituksen tekemät päätökset jäisivät merkityksettömiksi henkilöstön edelleenkin kieltäytyessä työstä.

Sakon uhan asettamiseen sovelletaan muutoin uhkasakkolakia (1113/1990), jonka 7 §:n 1 momentin mukaan uhkasakko voidaan asettaa vain sellaiselle asianosaiselle päävelvoitteen tehosteeksi, jolla on oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta. Uhkasakkolain mukaan

uhkasakkoa asetettaessa on otettava huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus, velvoitetun maksukyky ja muut asiaan vaikuttavat seikat.

Pykälän 2 momentissa säädetään lisäksi siitä, että myös uhkasakon tuomitsemiseen sovelletaan uhkasakkolakia. Uhkasakon tuomitsemisen osalta säädettäisiin kuitenkin erikseen siitä, että tuomitsemista koskeva asia tulee lääninhallituksessa vireillä sen kunnan tai kuntayhtymän hakemuksesta, joka on hakenut potilasturvamääräystä. Uhkasakkolain mukaan uhkasakon tuomitseminen edellyttää asianomaisen velvoitetun kuulemista. Uhkasakko voidaan lain mukaan tuo-

mita asetettua pienempänä, jos päävelvoitetta on olennaiselta osalta noudatettu tai velvoitetun maksukyky on merkittävästi alentunut tai asetetun uhkasakon alempana tuomitsemiseen on jokin muu perusteltu syy.

8 §. Muutoksenhaku. Lääninhallituksen päätökseen, joka koskee potilasturvatyöhön määräämistä tai tällaisen määräyksen tehosteeksi asetetun uhkasakon tuomitsemista, saa hakea valittamalla muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Muutoksenhakuoikeus on potilasturvatyöhön määräämisen osalta asianomaisella velvoitetulla sekä siinä tapauksessa, että määräystä ei annettaisi, myös määräystä hakeneella kunnalla tai kuntayhtymällä. Muutoksenhakuoikeuden laajuus perustuu suoraan hallintolainkäyttölakiin.

Muutoksenhausta huolimatta lääninhallituksen määräystä olisi noudatettava, jollei muutoksenhakuviranomainen määräisi toisin. Päätöksen välitön toimeenpano on tarpeen määräyksen perusteesta johtuen, määräyksen tarkoituksenahan on kiireellisen hoidon tarpeessa olevan henkilön hengen tai terveyden turvaaminen. Tällaisessa tilanteessa ei ole mahdollista odottaa hallinto-oikeuden päätöstä. Muutoksenhakuviranomainen voisi kuitenkin kieltää päätöksen toimeenpanon.

Asian laadun vuoksi kaikki potilasturvatyötä koskevat valitukset on käsiteltävä muutoksenhakuasteissa kiireellisinä.

2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen. Se olisi voimassa niin pitkään kuin työtaistelu kestää.

3. Säättämisjärjestys

Ehdotettu laki on merkityksellinen useiden perustuslaissa säädettyjen perusoikeuksien näkökulmasta. Tällaisia ovat 7 §:n 1 momentissa säädetty oikeus elämään, 19 §:n 1 momentissa säädetty oikeus välttämättömään huolenpitoon, 7 §:n 1 momentissa säädetty oikeus henkilökohtaiseen vapauteen, 13 §:n 2 momentissa säädetty ammatillinen yhdistymisvapaus ja 18 §:ssä säädetty oikeus työhön ja elinkeinovapaus. Lisäksi tulee ottaa huo-

mioon perustuslaissa julkiselle vallalle säädetty tehtävät kuten, 19 §:n 3 momentissa säädetty velvoite turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet sekä 22 §:ssä säädetty velvoite turvata perus- ja ihmisoikeudet.

Esityksen tarkoituksena on turvata välttämättömän hoito tilanteissa, joissa henkilökunnan puutteen vuoksi potilaiden henkeä uhkaa välitön vaara tai potilaita uhkaa pysyvä vakava vammautuminen. Koska tällainen vaara on odotettavissa työtaistelun aiheuttaman henkilökuntapulan vuoksi, edellyttää välttämättömän hoidon turvaaminen, että riittävän ammattitaitoisia henkilöitä velvoitettaisiin lailla tekemään koulutustaan ja ammattitaitoaan vastaavaa työtä. Tällainen välttämättömän hoidon turvaaminen merkitsisi samalla puutumista erityisesti ammatilliseen yhdistymisvapauteen, henkilökohtaiseen vapauteen ja elinkeinovapauteen.

Perusoikeuksien ristiriitatilanteessa tulee tarkastella näiden keskinäistä suhdetta. Ristiriitatilanteessa tulee pyrkiä ratkaisuun, joka mahdollisimman hyvin turvaa kaikkien kilpailevien perusoikeuksien saman aikaisen toteutumisen. Jos tämä ei ole mahdollista, tulee muutokset toteuttaa siten, että rajoitustoimet ovat mahdollisimman vähäisiä ja että ristiriitaisten perusoikeuksien kesken olisi mahdollisimman hyvä tasapaino.

Perustuslakivaliokunta totesi perusoikeus uudistuksesta (HE 309/1993 vp) antamassaan mietinnössä (PeVM 25/1994 vp), että edes ilman nimenomaista lakivarausta tai rajoituslauseketta kirjoitettujakaan perusoikeuksia ei pääsääntöisesti ole tarkoitettu ehdottomiksi oikeuksiksi, vaan kysymys niiden rajoittamisesta ratkaistaan perusoikeuksia koskevien yleisten oppien mukaisesti. Lisäksi valiokunta totesi perusoikeuksien rajoittamisesta seuraavasti: ”Oikeuden muotoon kirjoitettujen perusoikeuksien sallitut rajoitukset määräytyvät kunkin oikeuden osalta tarkemmin lain-säädäntökäytännössä. Perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta ja oikeuksien luonteesta perustuslaissa turvattuina perusoikeuksina voidaan johtaa joitain yleisiä rajoittamista koskevia vaatimuksia. Niitä ovat esimerkiksi:

- Perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Tähän liittyy kielto delegoida perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa lakia alem-

malle säädöstasolle.

- Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista.

- Rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttävissä. Rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Hyväksyttävyyden arvioinnissa merkitystä voi olla esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavanlaista oikeutta koskevilla määräyksillä, ainakin siltä osin kuin niihin sisältyy tyhjentävä luettelo ihmisoikeuksien hyväksyttävistä rajoitusperusteista. Perusoikeussäännöksiä on perusteltua tulkita yhdenmukaisesti ihmisoikeuksien kanssa niin, että vain ihmisoikeussopimuksen asianomaisen sopimusmääräyksen mukaan hyväksyttävät rajoitusperusteet voivat olla vastaavan perusoikeussäännöksen sallittuja rajoitusperusteita.

- Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.

- Rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvilla keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.

- Perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä.

- Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Perusoikeusuudistus lähentää entisestään Suomen perusoikeusjärjestelmää sisällöllisesti kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Tämän vuoksi perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien tulkinnallinen harmonisointi on aiempaakin tärkeämpää.”

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä todettiin, että oikeudesta elämään voidaan johtaa yleinen velvollisuus sellaisiin julkisen vallan toimiin, joilla edistetään elämän edellytyksiä. Lisäksi 19 §:n 1 momentissa on säädetty oikeus vält-

tämättömään huolenpitoon. Uhkaamassa oleva Tehy ry:n työtaistelu kohdistuu huomattavalla osin sellaisiin sairaanhoidon yksiköihin ja toimintoihin, joiden toiminta on välttämättömää vakavasti sairastuneiden tai loukkaantuneiden hengen turvaamiseksi tai vakavan pysyvän vammautumisen estämiseksi. Sen vuoksi julkisen vallan tulee ryhtyä toimenpiteisiin, jotta oikeus elämään ja välttämättömään huolenpitoon turvattaisiin tällaisen työtaistelun aikana.

Perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvataan ammatillinen yhdistymisvapaus. Momentissa ei ole nimenomaisesti mainittu työtaisteluoikeutta. Ammatillisen järjestäytymisvapauden turvaaminen merkitsee kuitenkin, ettei vapautta käyttävälle saa aiheutua siitä haitallisia seuraamuksia. Perusoikeusuudistuksen esitöissä todetaan muun muassa, että osallistuminen tai osallistumatta jättäminen ammattiyhdistystoimintaan tai lailliseen työtaistelutoimenpiteeseen ei ole hyväksyttävä peruste esimerkiksi työstä erottamiseen tai erilaiseen kohteluun työelämässä (HE 309/1993 s. 61/I). Tähän lausumaan voidaan perustaa työtaisteluoikeuden perustuslain suoja. Myös perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään vahvistanut työtaisteluoikeuden liittyvän perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen (esim. PeVL 12/2003 vp ja PeVL 3/1998 vp).

Ammatillinen järjestäytymisoikeus on turvattu myös useissa kansainvälisissä sopimuksissa, joihin Suomi on sitoutunut (KPSopimus 22 art., EIOS 11 art., uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja, TSS-sopimus). Myös työtaisteluoikeudesta on määräyksiä useissa Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan sopimuspuolet ovat – varmistaakseen, että kollektiivista neuvotteluoikeutta voidaan käyttää tehokkaalla tavalla – sitoutuneet tunnustamaan työntekijöiden ja työnantajien oikeuden ryhtyä eturistiriitatilanteessa yhteistoimiin, kuten lakkoon, edellyttäen kuitenkin, ettei voimassa olevista työ- ja virkaehtosopimussopimusten velvoitteista muuta seuraa (6 artiklan 4 kappale). TSS-sopimuksen 8 artiklassa turvataan siinä mainituin rajoitusmahdollisuuksin myös nimenomaisesti lakko-oikeus (edellyttäen, että sitä käytetään asianomaisen valtion

lainsäädännön mukaisesti). Lisäksi ammatillista järjestäytymisoikeutta koskevat useat ILO:n sopimukset (muun muassa julkisen sektorin järjestäytymisoikeuden suojelua ja palvelussuhteen ehtojen määräämismenettelyä koskeva yleissopimus n:o 151, SopS 15/1981). ILO-sopimusten valvontakäytännössä on katsottu, että työtaisteluoikeuden turvaaminen sisältyy sopimusvelvoitteisiin (esimerkiksi ILO-sop. n:o 87 ja 98). Työtaisteluoikeutta käsitellään myös Euroopan unionin peruskirjassa (28 artikla "oikeus ryhtyä eturistiriitatilanteissa etujensa puolustamiseksi yhteistoimiin, lakko mukaan lukien).

Työtaisteluoikeuden perustuslain suojasta ja ihmisoikeussuojasta edellä sanottu ei tarkoita, etteikö työtaisteluoikeuden käyttämistä voitaisi säännellä lailla ja säätää lailla tähän oikeuteen myös rajoituksia. Edellytyksenä kuitenkin on, että rajoitukset täyttävät perusoikeusrajoituksille asetetut kriteerit (joihin sisältyy myös Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden täyttäminen). Siitä, millaisia rajoituksia voidaan käytännössä pitää valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä, voidaan tehdä päätelmiä vain melko yleisellä tasolla, sillä työtaisteluoikeuden nauttimasta perustuslain suojasta ei ole kovinkaan paljon eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä. Yleisenä linjauksena valiokunta on kuitenkin todennut oikeuden yksityiskohtaisen sisällön määräytyvän olennaisesti tavallisen lain säännöksin. Valiokunnan mukaan lainsäätäjällä on myös oikeuden käyttämisen sääntelyssä verraten laaja harkintavaltia (ks. PeVL 12/2003 vp). Valiokunta on myös todennut ammatillista yhdistymisvapautta koskevasta perustuslain 13 §:n 2 momentin säännöksestä seuraavan pidättyvä suhtautuminen siihen, että lailla annetaan virkaehtosopimusjärjestelmästä riippumattomia säännöksiä työtaistelutoimenpiteiden sallittavuudesta.

Eräät perustuslakivaliokunnan kannanotot ovat koskeneet tiettyjen henkilöstöryhmien rajaamista kokonaan työtaistelutoimenpiteiden ulkopuolelle (PeVL 12/2003 vp, osa eduskunnan kanslian virkamiehistä oli mahdollista jättää työtaistelutoimenpiteiden ulkopuolelle; PeVL 19/2001 vp, KKO:n ja KHO:n presidenttien ja jäsenten työtaistelukiello mahdollinen, jos heidän palvelussuhteensa ehdot säädetään lailla). Valiokunnan

kannanotoissa näkyy toisaalta myös pidättyvä suhtautuminen eräisiin muihin nimenomaisiin työtaistelukielloihin (PeVL 5/1997 vp, Suomen Pankin ja tasavallan presidentin kanslian henkilöstö). Näiltä osin voidaan todeta, että mainitut säännökset poikkeavat merkittävästi ehdotetusta lakiesityksestä, koska niihin sisältyvät rajoitukset ovat asianomaisten henkilöiden tiedossa, ja siten he ovat voineet ottaa huomioon nämä rajoitukset jo ennalta.

Ehdotetun lain nimenomaisena tarkoituksena on turvata vakavasti sairaiden tai loukkaantuneiden henki ja estää vakavien pysyvien vammojen syntyminen. Välttämätön hoito tulee ensisijaisesti toteuttaa järjestämällä sairaanhoitopalvelut käytettävissä olevilla vaihtoehtoisilla tavoilla. Näitä vaihtoehtoisia tapoja on käsitelty edellä yleisperustelujen kohdassa 1.6. Kuten mainitussa kohdassa todetaan, eivät voimassa olevan lainsäädännön ja voimavarojen rajoissa käytettävissä olevat keinot riitä kaikissa tapauksissa turvaamaan välitöntä hoitoa tarvitsevien potilaiden henkeä tai välttämään vakavien pysyvien vammojen syntymistä. Syynä tähän on ammattitaitoisen henkilökunnan vajuus muun muassa tehohoidossa, päivystyksessä, synnytysosastoilla ja leikkaustoiminnassa.

Koska työtaistelun osapuolet eivät ole sopineet työtaistelun rajaamisesta siten, että potilaiden hengen tai vakavan pysyvän vammutumisen välttämiseksi tarvittavat hoidon voitaisiin turvata, on välttämätöntä, että ammattitaitoisen työvoiman saatavuus näihin kriittisiin toimintoihin turvataan muilla keinoilla. Tämän toteuttaminen edellyttäisi puuttumista tällaisiin töihin kykenevien henkilöiden henkilökohtaiseen vapauteen ja työtaisteluoikeuteen. Kaikkein välttämättömimmän hoidon turvaaminen ei kuitenkaan edellyttäisi, että työtaisteluun osallistuvat velvoitettaisiin laajassa mitassa tekemään tavanomaista työtään. Käytettävissä olevien tietojen mukaan arviolta noin 10 prosenttia työtaistelun vuoksi irtisanoutuneista voisi tulla määrätyksi potilasturvatyöhön. Näin ollen lain mukainen potilasturvatyö ei sellaisenaan vaarantaisi työtaistelua tai sen tavoitteita. Lain tarkoitus huomioon ottaen ehdotettu puuttuminen ammatilliseen yhdistymisvapauteen ja siihen liittyvään työtaisteluoikeuteen

olisi välttämätöntä vakavasti sairastuneiden hengen turvaamiseksi ja vakavan pysyvän vammautumisen estämiseksi. Työvelvollisuuden säätämistä on toistaiseksi melko rajoitetusti tulkintakäytäntöä, eikä työtaistelutoimenpiteeseen liittyvästä erityisestä työvelvollisuudesta ole lainkaan tulkintakäytäntöä. Työvelvollisuuden säätämiseen on valtiosääntökäytännössä suhtauduttu ylipäänsä varsin pidättyvästi. Perustuslain 7 §:ään sisältyvä henkilökohtaisen vapauden suoja sisältää pakkotyön kiellon, joka ei kuitenkaan sinänsä merkitse kaikenlaista työ- ja palvelusvelvollisuuksien kieltämistä. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 artiklassa ja KP-sopimuksen 8 artiklassa luetellaan erilaisia tilanteita, joihin pakkotyön kieltä ei ulotu. Näitä ovat muun muassa vangeille tavanomaisesti määrätty työ, asevelvollisuuteen liittyvä asepalvelus tai korvaava palvelus sekä erilaisiin kriisitilanteisiin liittyvät työvelvollisuudet (palvelus, jota vaaditaan vaaran tai onnettomuuden uhatessa yhteiskunnan olemassaoloa tai hyvinvointia) samoin kuin yleisiin kansalaisvelvollisuuksiin kuuluva työ tai palvelus.

Työvelvollisuuden säätämistä koskevasta perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä voidaan mainita tuore kannanotto asevelvollisuuslakiin liittyen (PeVL 9/2007 vp), Valiokunnan lausunnossa oli kyse reserviläisten määräämisestä erityistehtäviin valmiuslaissa tarkoitetuissa suuronnettomuustilanteissa silloin, kun tilanne on erityisen vakava, sekä tilanteissa, jossa laajalle levinnyt vaarallinen kulkutauti vastaa vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta. Valiokunnan mukaan ehdotetulle sääntelylle on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja painavat perusteet, mutta työvelvollisuuden piiriin kuuluvaa henkilökuntaa pidettiin laajuutensa ja määrittelemättömyytensä takia ongelmallisena. Valiokunta edellytti joukkoa rajattavaksi erityiskoulutuksen saaneisiin reserviläisiin sekä työvelvollisuuden ajallisen keston sääntelyä, jotta esitys voitaisiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Muut viimeaikaiset työvelvollisuuden säätämistä koskevat perustuslakivaliokunnan kannanotot ovat liittyneet pelastustoimilakiin (PeVL 31/1998 vp: muun muassa väestönsuojelutehtäviin varattujen henkilöiden vel-

vollisuus osallistua väestönsuojelukoulutukseen; edellytettiin koulutusvelvoitetujen piirin tarkempaa sääntelyä; pelastustoimen työvelvollisuus edellytti perustuslain säätämisyksessä), valmiuslakiin (PeVL 1/2000 vp, väestön suojelemiseen liittyvä, kaikkiin Suomessa asuviin kohdistuva työvelvollisuus poikkeusoloissa perustuslain säätämisyksessä), meripelastuslakiin (PeVL 24/2001 vp yleinen velvollisuus osallistua meripelastustoimeen; yleistä avustamisvelvollisuutta korvausta vastaan ei pidetty ongelmallisena), Elintarviketurvallisuusviraston perustamiseen (PeVL 8/2006 vp: alle 50-vuotiaiden laillistettujen eläinlääkärien sekä eläinlääketieteen kandidaattien ja ylioppilaiden työvelvollisuus, joka perustuisi Elintarviketurvallisuusviraston määräykseen tilanteissa, joissa muun muassa eläinkulikutautia esiintyy maassa tai on olemassa ilmeinen uhka sen maahan leviämistä; edellytettiin työvelvollisuuden keston määrittelyä sekä ylioppilaiden rajaamista velvoitteen ulkopuolelle).

Edellä todetut tilanteet poikkeavat pääsääntöisesti tämän esityksen perusteena olevasta tilanteesta siten, että niissä on kysymys ennalta arvaamattomista tilanteista, jotka edellyttävät välittömiä toimenpiteitä. Toisaalta niissä on usein kysymys henkilökohtaiselta ulottuvuudeltaan laajoista velvoitteista, mikä poikkeaa tästä esityksestä. Tämän esityksen kannalta merkittävä on meripelastuslaissa säädetty velvollisuus osallistua meripelastustoimeen. Sen mukaan jokainen työkyinen henkilö on velvollinen osallistumaan avustustoimiin meripelastusjohtajan määräyksestä, jollei pätevä syy ole esteenä. Perustuslakivaliokunta totesi, että tällainen velvollisuus on valtiosääntöoikeudellisessa mielessä perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattu henkilökohtaisen vapauden rajoitus. Avustamisvelvollisuuden taustalla on kuitenkin pakottava ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä syy. Ehdotettua velvollisuutta ei voitu valiokunnan käsityksen mukaan pitää suhteettoman raskaana puuttumisena henkilökohtaiseen vapauteen, kun otettiin huomioon velvollisuuden taustalla olevan intressin vakavuus. Lisäksi lakiehdotukseen sisältyy säännös velvoitteeseen liittyvistä korvauksista. Perustuslakivaliokunta katsoi, että avustamisvelvollisuus ei ole ongelmallinen

myöskään Euroopan ihmisoikeussopimukseen sekä kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevaan yleissopimukseen sisältyvien pakkotyön ja muun pakollisen työn kieltojen kannalta.

Tämän lakiesityksen mukainen potilasturvatyö poikkeaa meripelastuslain mukaisesta velvoitteesta siten, että ihmisen henkeä tai terveyttä uhkaava tilanne ei ole samalla tavalla ennalta arvaamaton kuin meripelastuslain tarkoittama tilanne. Toisaalta henkilöllinen ulottuvuus on huomattavasti suppeampi. Molempien taustalla oleva intressiä voidaan kuitenkin pitää yhtä merkittävänä.

Työtaistelun muodoksi on valittu Tehy ry:n jäsenten laajamittainen joukkoirtisanoutuminen. Tämä poikkeaa aiemmista työtaisteluisista, minkä vuoksi sairaanhoidosta vastuussa olevilla, ei ole ollut samoja keinoja varautua työtaistelutilanteeseen kuin aiemmissa terveydenhuollon työtaisteluissa.

Lakiehdotuksessa on kysymys perustuslain turvattujen perusoikeuksien keskinäisen ristiriidan ratkaisemisesta. Ehdotuksen lähtökohtana on se näkemys, että ihmisten henki ja terveys ovat merkittävimmät perusoikeudet, ja tilanteessa, jossa ne ovat välittömästi vaarantumassa, voidaan muista perusoikeuksista poiketa väliaikaisesti kunnes hengen tai

terveyden vakavan vaarantumisen uhka on poistunut. Tällainen vakava henkeä tai terveyttä uhkaava tilanne on nyt toteutumassa, koska työtaistelun osapuolten välillä ei ole sopimusta potilaiden hengen tai terveyden turvaamiseksi välttämättömän hoidon järjestämisestä. Asiasta säädettävä erillislaki on tähän nähden välttämätön.

Perustuslain 7 §:ssä perusoikeutena turvattu oikeus elämään ja laajemmin oikeus terveellisesti turvattuun elämään ainakin niin, ettei kukaan kuole ja kenenkään terveys peruuttamattomasti ja vakavalla tavalla vaurioidu Tehy ry:n työtaistelun vuoksi, on arvona sellainen, jonka turvaamiseksi muut niin ikään perusoikeuksina turvatut arvot tässä tapauksessa väistyvät. Edellä olevaan viitaten hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Koska lakiehdotus kuitenkin puuttuu henkilökohtaista vapautta, ammatillista järjestäytymistä ja työtaistelutoimenpiteeseen osallistumista koskeviin oikeuksiin, asiasta on syytä pyytää eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

potilasturvallisuuden varmistamisesta terveydenhuollon työtaistelun aikana

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain tarkoitus

Lain tarkoituksena on varmistaa potilasturvallisuus niissä tilanteissa, joissa kunnallista terveydenhuoltoa koskeva työtaistelu uhkaa välittömästi vaarantaa potilaiden hengen tai aiheuttaa pysyvän vakavan vammautumisen hoitohenkilökunnan riittämättömyyden vuoksi.

2 §

Työtehtävien muuttaminen

Työtaistelun piiriin kuulumattoman terveydenhuollon ammattihenkilön on, sen estämättä, mitä muualla säädetään tai työsopimuksessa määrätään, tavanomaisten työtehtävien lisäksi suoritettava työnantajan määräämiä muita tehtäviä, jos se on välttämätöntä potilaan hengen tai terveyden vaarantumisen ehkäisemiseksi.

3 §

Potilasturvatyö

Jos kunnan tai kuntayhtymän ylläpitämä terveydenhuollon toimintayksikkö ei pysty

työtaistelun vuoksi järjestämään potilaiden hengen turvaamiseksi tai pysyvän vakavan vammautumisen estämiseksi välttämättä tarvittavaa hoitoa, lääninhallitus voi määrätä terveydenhuollon ammattihenkilön työskentelemään tällaisessa terveydenhuollon toimintayksikössä ammattitaitoaan vastaavissa tehtävissä (*potilasturvatyö*). Määräys voidaan antaa kerrallaan enintään viikoksi ja se voidaan uudistaa. Potilasturvatyöhön ilman henkilön suostumusta tulee ensisijaisesti määrätä työtaistelun vuoksi irtisanoutuneita henkilöitä.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuja välttämättömiä hoitoja ovat erityisesti

- 1) tehohoito, mukaan lukien keskosten ja vastasyntyneiden tehohoito;
 - 2) päivystys ja siihen välittömästi liittyvä hoito;
 - 3) synnytykset;
 - 4) välitöntä hoitoa edellyttävät syöpätapaukset;
 - 5) dialyysihoito;
 - 6) välitön tahdosta riippumaton psykiatrisen hoito;
 - 7) edellä mainittuihin hoitoihin liittyvät kii-reelliset anestesiapalvelut sekä laboratorio- ja kuvantamispalvelut; sekä
 - 8) muut kohtiin 1 – 7 verrattavat hoidot
- Määräys voidaan antaa siitä riippumatta, onko terveydenhuollon ammattihenkilö työ-

tai virkasuhteessa muuhun työnantajaan. 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.

4 §

Menettely potilasturvatyöhön määrättäessä

Henkilö voidaan määrätä potilasturvatyöhön vain terveydenhuollon toimintayksikköä ylläpitävän kunnan tai kuntayhtymän esityksen perusteella. Esityksessä on oltava selvitys niistä toimenpiteistä, joita kunta tai kuntayhtymä on toteuttanut, jotta vältettäisiin välitön vaara potilaiden hengelle tai vakavaan pysyvään vammautumiseen sekä perustelut sille, miksi pysyvän lainsäädännön mahdollistamat toimet ovat riittämättömiä. Lisäksi esityksessä tulee olla tieto siitä mihin tehtäviin, kuinka paljon ja miksi ajaksi terveydenhuollon ammattihenkilöitä tulisi määrätä potilasturvatyöhön.

Ennen määräyksen antamista lääninhallituksen on varattava potilasturvatyöhön määrättävälle mahdollisuus tulla kuulluksi asiassa. Kuultavan on ilmoitettava näkemyksensä asiasta lääninhallituksen määräämässä ajassa, joka ei saa olla 24 tuntia lyhyempi. Jos kuultava on työ- tai virkasuhteessa, on lääninhallituksen varattava myös työnantajalle mahdollisuus tulla kuulluksi samassa ajassa.

Määräys voidaan antaa vaikka kuultava vastustaisi määräystä. Määräyksessä lääninhallituksen on määriteltävä potilasturvatyön alkamisen ajankohta, kesto, toimintayksikkö jossa se suoritetaan ja pääasialliset työtehtävät. Jos kuultava on vastustanut määräystä 3 §:n 3 momentissa mainituilla perusteilla ja lääninhallitus katsoo, että hänet voidaan siitä huolimatta määrätä potilasturvatyöhön, on päätöksessä perusteltava syy potilasturvatyöhön määräämiselle.

Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voidaan tarvittaessa antaa tarkemmat säännökset niistä 2 momentin mukaisista tiedoista

ja selvityksistä jotka tulee sisällyttää kunnan tai kuntayhtymän esitykseen sekä tiedoista jotka lääninhallituksen tulee sisällyttää potilasturvatyötä koskevaan määräykseen.

5 §

Potilasturvatyöhön määrätyn oikeudet

Potilasturvatyöhön määrättyllä on oikeus saada potilasturvatyöstä korvaus, joka on vähintään 1,3 kertaa vastaavasta työstä asianomaisessa terveydenhuollon toimintayksikössä tavallisesti maksettava palkka. Jos potilasturvatyöhön määrätty on työssä muualla, hänelle suoritettavan korvauksen tulee olla vähintään 1,2 kertaa hänelle tuosta muusta työstä maksettava palkka.

Jos potilasturvatyöhön määrätty on hoitanut alle kouluikäistä lastaan kotonaan, on kunnan järjestettävä lapselle hänen tarvitsemansa päivähoitopaikka potilasturvatyön alkamisesta.

Potilasturvatyöhön määrätyn työnantaja ei saa päättää työ- tai virkasuhdetta potilasturvatyön takia. Potilasturvatyöhön määrätty on otettava takaisin aikaisempaan työhönsä potilasturvatyön päätyttyä. Potilasturvatyöhön määrätyn on palattava työhönsä välittömästi potilasturvatyön aiheuttaman esteen lakattua, jolleivät potilasturvatyöhön määrätty ja työnantaja toisin sovi.

6 §

Poikkeaminen työaikasäännöksistä

Jos terveydenhuollon työtaistelu vakavasti uhkaa johtaa 3 §:n 1 momentissa tarkoitettuun hengen tai terveyden vaarantumiseen, säädetyt tai sovitut työajat saa sen estämättä, mitä työaikalaisissa (605/1996) säädetään, ylittää siinä määrin kuin välttämättömän hoidon turvaaminen sitä edellyttää, kuitenkin enintään kahden viikon ajan.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua työtä ei lueta työaikalain 17 §:ssä tarkoitettuun ylityöhön. Sellaisessa työssä saa myös poiketa työaikalain 26–31 §:n sekä 33 §:n 1 momentin säännöksistä.

Työnantajan on viivytyksettä tehtävä työ-

suojeluviranomaiselle kirjallinen ilmoitus tässä pykälässä tarkoitetun työn syystä, laajuudesta ja todennäköisestä kestosta. Työntekijän on varattava tällaista työtä tekeviä työntekijöitä edustavalle luottamusmiehele tai jos luottamusmiestä ei ole valittu, työso-
pimuslain (55/2001) 13 luvun 3 §:ssä tarkoit-
etulle luottamusvaltuutetulle tai jos luotta-
musvaltuutettuakaan ei ole valittu, työsuoje-
luvaltuutetulle tilaisuus liittää ilmoitukseen
lausuntonsa. Työsuojeluviranomainen voi
tutkittuaan asian joko jättää sen saamansa il-
moituksen varaan tai ryhtyä toimenpiteisiin
tässä pykälässä tarkoitetun työn rajoittami-
seksi tai lopettamiseksi.

7 §

Uhkasakko

Lääninhallituksen tämän lain 4 §:ssä tar-
koitettua päätöstä potilasturvatyöhön mää-
rämisestä on tehostettava uhkasakolla.

Uhkasakon asettamiseen ja tuomitsemiseen
sovelletaan, mitä uhkasakkolaissa
(1113/1990) säädetään. Lääninhallitus tuo-
mitsee uhkasakon potilasturvatyömääräystä

hakeneen kunnan tai kuntayhtymän hake-
muksesta.

8 §

Muutoksenhaku

Lääninhallituksen päätökseen saa hakea va-
littamalla muutosta siten kuin hallintolain-
käyttölaissa (586/1996) säädetään. Läänin-
hallituksen päätöstä potilasturvatyöhön mää-
rämisestä on noudatettava muutoksenhausta
huolimatta, jollei muutoksenhakuviranomai-
nen toisin määrää.

Valitus, joka koskee potilasturvatyöhön
määräämistä, on käsiteltävä muutoksenhaku-
viranomaisessa kiireellisenä.

9 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 200 ja se on voimassa enintään sen
ajan kuin Tehy ry:n työtaistelu kestää. Laki
kumotaan tasavallan presidentin asetuksella.
Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain
täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpitei-
siin.

Helsingissä 9 päivänä marraskuuta 2007

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Peruspalveluministeri *Paula Risikko*