

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana (HE 130/2022 vp): Asia on saapunut sosiaali- ja terveysvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan ja työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- työelämä- ja tasa-arvovaliokunta TyVL 10/2022 vp
- perustuslakivaliokunta PeVL 41/2022 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Pirjo Kainulainen, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Riitta-Maija Jouttimäki, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitussihteeri Suvi Velic, sosiaali- ja terveysministeriö
- neuvotteleva virkamies Kirsi Kaikko, sosiaali- ja terveysministeriö
- ylilääkäri Tuula Kieseppä, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Lauri Koskentausta, oikeusministeriö
- hallitusneuvos Tarja Kröger, työ- ja elinkeinoministeriö
- ylitarkastaja Oona Mölsä, Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- lakimies Aki Eriksson, Lounais-Suomen aluehallintovirasto, työsuojelun vastuualue
- ylijohtaja Markus Henriksson, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira)
- palvelualueen johtaja Helena Venetvaara, Helsingin kaupunki
- terveysjohtaja Jorma Mäkitalo, Oulun kaupunki
- sairaanhoitopiirin johtaja Seppo Ranta, Kanta-Hämeen sairaanhoitopiiri
- vs. sairaanhoitopiirin johtaja, johtajaylilääkäri Juha Korpelainen, Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri
- puheenjohtaja Stepani Bendel, Suomen tehohoitokonsortio
- johtajaylilääkäri Mikko Pietilä, Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri
- työmarkkinalakimies Mirja-Maija Tossavainen, Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT

Valiokunnan mietintö StVM 14/2022 vp

- työmarkkinalakimies Eeva Vesterbacka, Kunta- ja hyvinvointialue työnantajat KT
- edunvalvontajohtaja Anne Sainila-Vaarno, Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry
- oikeuspalvelujen päällikkö Kari Tiainen, Tehy ry
- juristi Päivi Vanninen, Tehy ry
- professori (emeritus) Niklas Bruun

Valiokunta on saanut kirjalliset lausunnot:

- Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri
- Akava ry
- Ammattiliitto Jyty ry
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Hyvinvointiala HALI ry
- Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
- SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry
- STTK ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Suomen Lääkäriliitto ry
- työoikeuden emeritusprofessori Seppo Koskinen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana.

Ehdotettavaa lakia sovellettaisiin tilanteissa, joissa asiakkaiden tai potilaiden henki vaarantuu tai asiakkaiden tai potilaiden terveys vaarantuu vakavasti kuntien tai kuntayhtymien järjestämää terveydenhuoltoa tai kotihoitoa koskevan työntekijäjärjestön työtaistelun aiheuttaman henkilöstövajauksen vuoksi. Laissa säädettyjä keinoja voitaisiin soveltaa kunnan tai kuntayhtymän järjestämässä terveydenhuollossa tai kotihoidossa vain, jos muut keinot eivät ole riittäviä asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi, ja vain siinä laajuudessa, kuin se on mainitussa tarkoituksessa välttämätöntä. Lain tarkoituksena on estää tilanne, jossa työtaistelun aiheuttama henkilöstövaje aiheuttaisi asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai terveyden vakavan vaarantumisen, mutta sen tarkoituksena ei ole estää työtaistelun toteuttamista. Laissa säädettyjä keinoja ei voitaisi käyttää miltään osin työtaistelun murtaamiseen eikä työvoimapulasta tai siihen osoitettujen voimavarojen riittämättömyydestä aiheutuviin ongelmien ratkaisemiseen.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi työntekijäjärjestölle velvollisuus huolehtia kunnan tai kuntayhtymän järjestämää terveydenhuoltoa tai kotihoitoa koskevaa työnseisausta tai joukkoirtisanoutumista toimeenpannessaan yhteistyössä kyseisen kunnan tai kuntayhtymän kanssa siitä, että työtaistelutoimista huolimatta työnantajan käyttöön jää sen verran tehtäviin soveltuvaa henkilöstöä, että se pystyy turvaamaan välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon työtaistelun aikana. Työntekijäjärjestö ei saisi toimeenpanna välttämättömään terveydenhuoltoon tai kotihoitoon kohdistuvaa työnseisausta tai joukkoirtisanoutumista ennen kuin se on neuvotellut työnantajan kanssa tämän käyttöön työtaistelutoimista huolimatta jäävästä henkilöstöstä. Jos osapuolet eivät

Valiokunnan mietintö StVM 14/2022 vp

pääsisi sopimukseen tai työntekijäjärjestö ei noudattaisi sopimusta, aluehallintovirasto voisi työnantajan hakemuksesta määrääjäksi siirtää tai keskeyttää työnseisauksen tai joukkoirtisanomisen toimeenpanon sakon uhalla, jos se toteaisi olevan ilmeistä, että asiakkaiden tai potilaiden henki vaarantuu tai asiakkaiden tai potilaiden terveys vaarantuu vakavasti välttämättömään terveydenhuoltoon tai kotihoitoon kohdistuvan työtaistelun johdosta.

Jos edellä kuvatut työntekijäjärjestöön kohdistuvat velvoitteet eivät olisi riittäviä välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamiseksi työtaistelun aikana, työnantaja voisi käyttää esityksessä ehdotettavia yksittäisiin työntekijöihin kohdistuvia keinoja. Työnantajana toimivan kunnan tai kuntayhtymän olisi mahdollista määrätä palveluksessaan oleva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö suorittamaan tavanomaisten työtehtäviensä lisäksi tai sijasta työnantajan määräämiä muita ammattitaitoaan vastaavia tehtäviä. Työnantaja voisi määrätä työntekijän myös työskentelemään toiseen toimintayksikköön. Työnantajalla olisi myös mahdollisuus poiketa työaika- sekä vuosilomasäännöksistä. Lisäksi aluehallintovirastolla olisi toimivalta määrätä kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa oleva työtaisteluun osallistuva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö työskentelemään ammattitaitoaan vastaavissa tehtävissä työnantajansa terveydenhuollon tai kotihoidon toimintayksikössä (asiakas- ja potilasturvatyö).

Jos edellä kuvatutkaan keinot eivät olisi riittäviä välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamiseksi työtaistelun aikana, aluehallintovirasto voisi työnantajan hakemuksesta määrätä asiakas- tai potilasturvatyöhön myös sellaisen sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön, joka on irtisanoutunut työtaistelutoimenpiteenä kunnan tai kuntayhtymän palveluksesta.

Ehdotettavan lain soveltamisalasta johtuisi, että jokaisen lain mahdollistaman keinon käyttämisen edellytyksenä olisi edellä todetun lisäksi, että kunnan tai kuntayhtymän käytettävissä olevat muut kuin ehdotettavassa laissa säädettyt keinot eivät olisi riittäviä asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai asiakkaiden tai potilaiden terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi. Lisäksi lain mahdollistamia keinoja saisi käyttää vain siinä laajuudessa, kuin se olisi mainitussa tarkoituksessa välttämätöntä. Kaikkien ehdotettavan lain mahdollistamien välittömästi yksittäiseen työntekijään kohdistuvien keinojen käyttämisen edellytyksenä olisi lisäksi, että toimi ei saisi olla henkilön henkilökohtaisen tilanteen kannalta kohtuuton. Lisäksi yksilöön kohdistuvien eri keinojen käyttämiseen liittyisi eräitä muita laissa säädettäviä työntekijän oikeuksia turvaavia elementtejä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Laki olisi voimassa 31 päivään tammikuuta 2023. Julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä vastaavat 1.1.2023 alkaen hyvinvointialueet, Helsingin kaupunki ja HUS-yhtymä, joten laissa kunnasta ja kuntayhtymästä säädettyä sovellettaisiin 1.1.2023 alkaen hyvinvointialueeseen, Helsingin kaupunkiin ja HUS-yhtymään siltä osin kuin ne järjestävät sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain (615/2021) mukaisesti sosiaali- ja terveydenhuoltoa.

Valiokunnan mietintö StVM 14/2022 vp

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi keinoista välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamiseksi työtaistelun aikana. Ehdotus sisältää kolme erilaista sääntelykokonaisuutta:

- 1) työntekijäjärjestölle asetettavia velvollisuuksia,
- 2) työntekijän työskentelypaikkaan, työaikaan ja vuosilomiin liittyviä poikkeuksia, sekä
- 3) sääntelyn siitä, millä edellytyksillä henkilö voidaan velvoittaa asiakas- ja potilasturvallisuustyöhön.

Ehdotus sisältää säännökset näistä velvollisuuksista ja niihin liittyvistä hallintomenettely-, muutoksenhaku- ja seuraamussäännöksistä.

Taustaa

Esityksen taustalla ovat hoitoalan työntekijäjärjestöjen (Tehy ja SuPer) syksyllä 2022 antamat lakkovaroitukset, jotka kohdistuvat muun muassa kolmen keskussairaalan aikuisten teho-osastoihin (Kanta-Hämeen keskussairaala, Turun yliopistollinen keskussairaala Tyks ja Oulun yliopistollinen keskussairaala Oys) sekä osaan Helsingin ja Oulun kaupunkien kotihoitoa. Esityksen perusteluissa todetaan (s. 6), että ilmoitettujen lakkojen piirissä olevien sairaanhoitopiirien sekä Helsingin ja Oulun kaupunkien mukaan työntekijäjärjestöt eivät ole luvanneet antaa suojelutyötä yksiköihin, joihin lakot kohdistuvat. Kaikkiin edellä mainittuihin lakkokohteisiin on julistettu myös hakukiello sekä tilapäisen siirron kiello, jotka tulivat voimaan heti ja jatkuvat lakon päättämiseen saakka. Työ- ja elinkeinoministeriö on siirtänyt kaikkien edellä mainittujen lakkojen alkamista siten, että ensimmäinen lakko olisi ollut alkamassa aikaisintaan perjantaina 16.9.2022. Helsingin käräjäoikeus on hyväksynyt väliaikaisen turvaamistoimen, jolla kielletään hoitajajärjestö Tehyä ja SuPeria aloittamasta hoitajalakkoa teho-osastolla Varsinais-Suomen, Kanta-Hämeen ja Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiireissä. Kyseiset sairaanhoitopiirit hakivat kielloa, koska ne katsoivat lakkojen uhkaavan henkeä ja terveyttä kohtuuttomalla tavalla.

Lakkovaroitusten lisäksi työntekijäjärjestöt ovat jo aiemmin keväällä päättäneet koko kunta-alaa koskevasta ylityö- ja vuoronvaihtokiellosta. Työntekijäjärjestöt ovat myös päättäneet henkilöstön tilapäisen siirron kielloista. Kunta-alaa koskevan ylityö- ja vuoronvaihtokiellon lisäksi järjestöt ovat julistaneet ylityö- ja vuoronvaihtokiellon Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiöön ajalle 16.8.—16.9.2022. Tehy ja SuPer ovat lisäksi ilmoittaneet valmistelewansa joukkoirtisanoutumista.

Hallituksen esityksen antamisen jälkeen 15.9.2022 Tehyn valtuusto päätti uusista työtaistelutoimista. Valtuusto päätti toimeenpanna erikoissairaanhoidon kohdistuvan joukkoirtisanoutumisen myöhemmin ilmoitettavana ajankohtana myöhemmin ilmoitettavissa kohteissa. Lisäksi valtuusto päätti asettaa toistaiseksi voimassa olevan tilapäisen siirron kiellon koko kunta-alalle Sote-sopimuksen ja KVTES:n piiriin. Kielto tulee voimaan välittömästi. SuPerin liittohallitus päätti vastaavista kotihoitoon kohdistuvista päätöksistä. (Tehyn tiedote 15.9.2022 ja SuPerin tiedote 15.9.2022)

Valiokunnan mietintö StVM 14/2022 vp

Esityksen tavoitteet ja lain soveltamisala

Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan (s. 57 ja 65) sääntelyn tarve johtuu siitä, että työtaistelun osapuolet eivät ole sopineet jo ilmoitettujen työnseisausten aikaisesta riittävästä suojelutyöstä siten, että asiakkaiden ja potilaiden hengen tai heidän terveydentilansa vakavan vaarantumisen estämiseksi tarvittava välttämätön hoito ja huolenpito voitaisiin turvata.

Hallituksen esityksen tavoitteena on turvata välttämätön terveydenhuolto ja kotihoito tilanteissa, joissa asiakkaiden tai potilaiden henki vaarantuu tai asiakkaiden tai potilaiden terveys vakavasti vaarantuu kunnan tai kuntayhtymän järjestämää terveydenhuoltoa tai kotihoitoa koskevan työtaistelun aiheuttaman henkilökunnan riittämättömyyden vuoksi, eivätkä voimassa olevan lainsäädännön mahdollistamat ensisijaiset keinot ole riittäviä edellä mainittujen asioiden turvaamiseksi (s. 27).

Eduskunnassa on ollut käsittelyssä vuonna 2007 perusteiltaan ja tarkoitukseltaan osin samankaltainen lakiehdotus (HE 153/2007 vp, EV 89/2007 vp).

Nyt ehdotettavaa lakia sovellettaisiin tilanteissa, joissa asiakkaiden tai potilaiden henki vaarantuu tai asiakkaiden tai potilaiden terveys vaarantuu vakavasti kuntien tai kuntayhtymien järjestämää terveydenhuoltoa tai kotihoitoa koskevan työntekijäjärjestön työtaistelun aiheuttaman henkilöstövajauksen vuoksi.

Laissa säädettyjä keinoja voitaisiin esityksen mukaan (s. 1) soveltaa kunnan tai kuntayhtymän järjestämässä terveydenhuollossa tai kotihoidossa vain, jos muut keinot eivät ole riittäviä asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi, ja vain siinä laajuudessa kuin se on mainitussa tarkoituksessa välttämätöntä. Lain tarkoituksena on estää tilanne, jossa työtaistelun aiheuttama henkilöstövaje aiheuttaisi asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai terveyden vakavan vaarantumisen, mutta sen tarkoituksena ei ole estää työtaistelun toteuttamista. Laissa säädettyjä keinoja ei voitaisi käyttää työtaistelun murtamiseen eikä työvoimapulasta tai siihen osoitettujen voimavarojen riittämättömyydestä aiheutuvien ongelmien ratkaisemiseen.

Ensisijaisina keinoina välttämättömän henkilöstön turvaamiseksi työtaistelun aikana olisi siten aina muiden kuin lakiehdotuksen sisältämien keinojen käyttäminen. Tällaisia keinoja ovat esimerkiksi asiakkaiden tai potilaiden siirtäminen, ostopalvelujen ja palveluseleiden hyödyntäminen, työntekijöiden vapaaehtoisuuteen perustuvien työtehtävä- ja työaikajärjestelyjen käyttäminen, muiden kuntien ja kuntayhtymien kanssa tehtävä yhteistyö sekä priorisointi ja uudelleen organisointi. Lakiehdotuksen velvoitteista ensisijainen olisi sen 2 luvun mukainen osapuolten neuvottelu ja sopimus. Mikäli välttämätöntä henkilöstöä ei kuitenkaan tällä tavoin saataisi turvattua, voitaisiin turvautua yksittäisiin työntekijöihin kohdistuviin lakiehdotuksen 3 luvun mukaisiin keinoihin (työtehtävien ja työskentelypaikan muuttaminen, poikkeaminen työaikasäännöksistä, poikkeaminen vuosilomasäännöksistä, työtaisteluun osallistuvan työntekijän määrääminen asiakas- ja potilasturvatyöhön). Mikäli nämäkään keinot eivät olisi riittäviä, voitaisiin lain 4 luvun mukaisesti määrätä asiakas- ja potilasturvatyöhön myös työtaistelutoimenpiteenä irtisanoutunut henkilö.

Valiokunnan mietintö StVM 14/2022 vp

Tiedossa olevat työtaistelutoimenpiteet ovat kohdistumassa muun muassa teho-osastoihin, joilla hoidetaan kaikkein sairaimpia, elämää ylläpitävästä hoidosta riippuvaisia potilaita. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan esimerkiksi Turun yliopistollisen keskussairaalan aikuisten teho-osastolle on tullut päivittäin 4—5 (mediaani) uutta potilasta (osastolla kaikkiaan 24 paikkaa), joista suurin osa joutuu tehohoitoon kiireellisesti, vaikean vamman tai vaikean äkillisen sairastumisen vuoksi. Teho-osastolla hoidetaan myös potilaita, jotka tarvitsevat tehohoitoa vaativan, suunnitellun kirurgisen operaation yhteydessä. Näiden potilaiden toimenpiteitä voidaan lykätä, mutta lykkääminen itsessään muodostaa vaaran ja kärsimyksiä potilaalle. Yliopistosairaaloissa vain pieni osa tehohoitoa tarvitsevista potilaista on sellaisessa tilassa, että heidät voidaan siirtää muualle tehohoitoon, jos lakko alkaa. Kaikille tehohoitoa tarvitseville potilaille siirto on joka tapauksessa vaarallinen, ja siirrot aiheuttavat vastaanottavissa sairaaloissa tilanteen, jossa potilaille niissä suunniteltuja tärkeitä kirurgisia toimenpiteitä joudutaan siirtämään.

Ylimääräistä tehohoitokapasiteettia ei saadun selvityksen mukaan ole Suomessa missään sairaalassa. Vaikka vuodepaikkoja olisi, ei ole ylimääräistä tehohoitohenkilöstöä. Lisäksi tehohoitopotilaiden hoito edellyttää henkilökunnalta erityisosaamista, jota ei automaattisesti ole sairaaloiden muiden osastojen hoitohenkilökunnalla, eikä tehohoito-osaamista omaavia hoitajia ole myöskään helposti hankittavissa ostopalveluna yksityissektorilta. Uusien hoitajien potilasturvallinen työskentely teho-osastolla edellyttää riittävää perehdytystä ja koulutusta, joka kestää useimpien työntekijöiden kohdalla yli vuoden. Työntekijäjärjestöjen päättämät henkilöstön siirtokiellot ovat lisäksi vaikeuttamassa sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden siirtämisiä toisiin tehtäviin.

Tilanteen vakavuutta lisää saadun selvityksen mukaan erityisesti se, että työntekijäjärjestöt eivät ole luvanneet antaa lakon kohteena oleville yksiköille hengen ja terveyden vaarantumisen ehkäisemiseksi välttämätöntä, lakon ulkopuolelle yleensä rajattavaa suojelutyötä.

Esityksen perustelujen mukaan (s. 23) suojelutyön puuttumisesta johtuva henkilökunnan riittämättömyys voi Helsingin kaupungin arvion mukaan vaarantaa asiakkaiden terveyden tai jopa hengen. Helsingin kaupungin tekemän varautumissuunnitelman perusteella kaupunki on arvioinut, että vaikuttavimmat varautumistoimenpiteet ovat vuokratyövoiman käyttö ja osan paljon palveluja tarvitsevista asiakkaista ohjaaminen lyhytaikaishoidon paikoille. Mikäli nämä keinot ovat käytössä täysimääräisinä, saataisiin kriittisimmät käynnit toteutettua tehtäviä priorisoimalla. Toisaalta, mikäli vuokratyövoimaa ei saada, arviolta 200—300 ehdottoman välttämätöntä asiakaskäyntiä jäisi päivässä toteuttamatta. Oulun kaupunki on arvioinut, että se pystyisi työtaistelun aikana täpärästi turvaamaan palvelut muualta siirrettävän, ei järjestäytyneen työvoiman ja resurssipoolin avulla. Suunnitelmassa ei kuitenkaan ole lainkaan jouston varaa esimerkiksi sairauspoissaolojen varalta.

Tällä hetkellä kotihoidossa ja yleisesti vanhustenhuollon palveluissa on merkittävää työntekijävajetta ja sijaisten saatavuus on heikkoa, minkä lisäksi työntekijäjärjestöt ovat päättäneet henkilöstön siirtokielloista. Myös kotihoidon lakkoihin liittyy saadun selvityksen mukaan ilmeisiä asiakasturvallisuusriskejä asiakkaiden välttämättömän huolenpidon riittävän turvaamisen sekä yleisen asiakasturvallisuuden ja asiakkaiden erityisten tarpeiden (kuten muistisairaiden, saattohoidossa olevien ja vaikeavammaisten asiakkaiden) turvaamisen osalta.

Valiokunnan mietintö StVM 14/2022 vp

Nyt arvioitavassa hallituksen esityksessä esitettyjen tietojen ja arvioiden perusteella (s. 21—27) sekä sosiaali- ja terveysvaliokunnan asiantuntijakuulemisten perusteella terveydenhuoltoon ja kotihoitoon kohdistuvat työtaistelutoimenpiteet voivat ilman suojelutyöstä sopimista varsin suurella todennäköisyydellä johtaa potilaiden ja asiakkaiden hengen vaarantumiseen ja terveyden vakavaan vaarantumiseen. Valiokunta pitää siten esityksen tavoitteiden valossa välttämättömänä säätää ehdotettu laki. Asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai asiakkaiden tai potilaiden terveyden vakavan vaarantumisen estäminen on valiokunnan näkemyksen mukaan voitava turvata kaikissa olosuhteissa, myös työtaistelun aikana.

Myös ehdotetun 1 §:n soveltamisalan rajaus 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuun välttämättömään terveydenhuoltoon ja kotihoitoon on valiokunnan näkemyksen mukaan perusteltu. Ilmoitetut lakot kohdistuvat selkeästi kriittisimmin sairaisiin sekä heikossa asemassa oleviin kotihoidon asiakkaisiin. Saadun selvityksen perusteella asiakas- ja potilasturvallisuuden vaarantumisen riskit ovat valiokunnan näkemyksen mukaan erittäin suuria lakkojen kohteena olevien teho-osastojen potilaille sekä myös osalle kahden lakon kohteena olevan kaupungin kotihoidon asiakkaista.

Valiokunta toteaa, että lain tarve kytkeytyy myös siihen, että nykyinen sääntely suojelutyöstä ei pääsääntöisesti ulotu sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöön. Suojelutyöllä tarkoitetaan työtä, jonka suorittaminen työtaistelun aikana on välttämätöntä kansalaisten hengen tai terveyden vaarantumisen ehkäisemiseksi taikka sellaisen omaisuuden suojelemiseksi, mikä erityisesti vaarantuu työtaistelun vuoksi. Suojelutyövelvollisuudesta säädetään valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) 11 §:ssä, ja se koskee vain työtaistelun piiriin kuulumattomia viranhaltijoita. Työtaisteluun osallistuva viranhaltija tai työsuhteinen henkilö ei siten ole ilman suostumustaan velvollinen tekemään suojelutyötä. Esityksen perustelujen mukaan (s. 25) kunta-alan sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö on pääsääntöisesti työsuhteessa, ja vain noin joka neljäs on virkasuhteinen. Sairaanhoidajat ja lähihoitajat ovat pääasiallisesti työsuhteisia.

Myös perustuslakivaliokunnan mielestä (kappale 11) nyt arvioitavalle, meneillään olevaan työtaisteluun puuttuvalle esitykselle on esitetty hyväksyttävät perusteet. Sosiaali- ja terveysvaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan näkemykseen (kappale 22) siitä, että arviota ei muuta se, että arvioitavan hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn aikana on päätetty käsillä olevia lakkoja koskevista turvaamistoimista. Sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa ensinnäkin, että turvaamistoimet eivät koske kotihoitoa. Lisäksi järjestöt ovat turvaamistopäätösten jälkeen ilmoittaneet uusista työtaistelutoimista, joihin kuuluu muun muassa erikoissairaanhoidon joukkoirtisanoutumisten valmistelu.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää myös ehdotetun lain sääntelyä eri keinojen käytön porrastamisesta perusteltuna. Porrastamisella turvataan valiokunnan näkemyksen mukaan sitä, että kulloinkin käytettävät keinot ovat oikeasuhtaisia ensinnäkin, jotta työtaistelutoimet eivät aiheuta ihmishenkien menetyksiä tai terveyden vakavaa vaarantumista, ja toisaalta työtaistelutoimia ei rajoiteta tätä laajemmin. Valiokunta korostaa, että oikeasuhtaisuuden näkökulmasta on merkityksellistä myös se, että ehdotettu sääntely on viimesijaista ja tulee sovellettavaksi vain, mikäli lievemmat keinot eivät osoittaudu riittäviksi.

Valiokunnan mietintö StVM 14/2022 vp

Työntekijäjärjestöön kohdistuvat keinot

Lakiehdotuksen mukaan työntekijäjärjestöön kohdistuva 2 §:n mukainen velvoite huolehtia yhteistyössä kunnan tai kuntayhtymän kanssa välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamiseksi tarvittavasta henkilöstöstä ja tätä koskeva 3 §:n mukainen neuvottelumenettely ovat ensisijaisia työntekijöihin kohdistuviin keinoihin nähden. Neuvottelu suojelutyöstä on lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin perusteella edellytyksenä sille, että työntekijäjärjestö voi toimeenpanna työnseisauksen tai joukkokirtisanoutumisen. Jos suojelutyöstä ei päästä sopimukseen, aluehallintovirasto voi työnantajan hakemuksesta määrätä työntekijäjärjestön siirtämään tai keskeyttämään työnseisauksen tai joukkokirtisanoutumisen toimeenpanon työntekijäjärjestöön kohdistuvan sakon uhalla, jos aluehallintovirasto arvioi olevan ilmeistä, että työtaistelutoimenpide vaarantaa asiakkaiden tai potilaiden hengen tai vaarantaa vakavasti asiakkaiden tai potilaiden terveyden. Määräys voidaan antaa enintään viikoksi kerrallaan (10 §). Mahdollinen uusi siirtämis- ja keskeyttämismääräys on kuitenkin ehdotuksen mukaan toissijainen suhteessa 3 ja 4 luvuissa säädettyihin työntekijöihin kohdistuviin keinoihin nähden.

Työntekijäjärjestö voi huolehtia lakiehdotuksen 2 §:n mukaisesta velvoitteesta sopimalla suojelutyöstä työnantajan kanssa tai päättämällä työtaistelun rajaamisesta. Sosiaali- ja terveysvaliokunta korostaa, että järjestöille kohdistuvan huolehtimisvelvollisuuden tavoitteena on ensisijaisena keinona pyrkiä varmistamaan, että asiakkaiden ja potilaiden henki ja terveys voidaan turvata työtaistelun aikana. Työtaistelun toimeenpaneva järjestö on vastuussa siitä, että työtaistelu toteutetaan siten, että ihmishenki tai terveys ei vakavasti vaarannu työtaistelun aikana. Järjestö myös määrittää lakkorajat ja siten käyttää määräysvaltaansa suhteessa jäseniinsä. Järjestö kantaa myös vastuun tilanteessa, jossa se on päättänyt olla tarjoamatta suojelutyötä.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää tarkoituksenmukaisena, että mahdollinen uusi työtaistelutoimenpiteen siirtämis- että keskeyttämismääräys voidaan antaa enintään kolme kertaa, ja ehdottaa 10 §:ää tältä osin muutettavaksi jäljempänä yksityiskohtaisissa perusteluissa tarkemmin kuvatulla tavalla.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnossa (s. 3) on kiinnitetty huomiota siihen, että ehdotetussa laissa ei ole säännöksiä Kansainvälisen työjärjestön ILO:n hallintoneuvoston (yhdistymisvapauskomitea) vakiintuneen käytännön mukaisista tarkoituksenmukaisista, puolueettomista ja nopeista sovittelu- ja neuvottelumenettelyistä työriidan ratkaisemiseksi (ns. kompensatoriset takuut). Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää, että lakiin lisätään säännös, jonka mukaan rajoitusten käyttämiseen jouduttaessa valtakunnansovittelijalle annettaisiin tehtäväksi tilanteeseen sopivan tehokkaan erillisen sovittelumenettelyn käynnistäminen.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa, että työriidan sovittelusta annetun lain (420/1960) mukaisesti työriidan osapuolten käytössä on puolueeton valtakunnansovittelija, joukko valtakunnansovittelijan nimittämiä sovittelijoita ja myös niin sanottu sovittelulautakunta, jotka voidaan valtakunnansovittelijan esityksestä ministerin päätöksellä asettaa ratkaisemaan työriitaa. Lisäksi on mahdollista asettaa osapuolten hyväksymät välimiehet ratkaisemaan työriitaa. Sosiaali- ja terveysvaliokunta katsoo saamansa selvityksen perusteella, että tässä yhteydessä ei ole tarkoituk-

Valiokunnan mietintö StVM 14/2022 vp

senmukaista muuttaa nykyistä sovittelujärjestelmää, mutta pitää perusteltuna, että erillisen sovittelumenettelyn tarpeellisuutta arvioidaan.

Yksittäisiin työntekijöihin kohdistuvat keinot

Ehdotetun lain 3 ja 4 luvussa säädetty yksittäisiin työntekijöihin kohdistuvat keinot eli 4 §:n mukainen sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilön määrääminen suorittamaan tavanomaisten työtehtäviensä lisäksi tai sijasta työnantajan määräämiä muita ammattitaitoaan vastaavia tehtäviä, 5 §:n mukainen aluehallintoviraston mahdollisuus määrätä työtaisteluun osallistuva sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilö asiakas- ja potilasturvatyöhön sekä 7 ja 8 §:n mukainen työaika- ja vuosilomasäännöksistä poikkeaminen ovat toissijaisia lain 2 luvussa säädettyihin järjestöihin kohdistuviin keinoihin nähden. Niitä voidaan käyttää vain, jos työntekijäjärjestöön kohdistuvat velvoitteet eivät ole riittäviä välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamiseksi työtaistelun aikana. Viimesijaisena keinona aluehallintovirastolla on lakiehdotuksen 9 §:n mukaan mahdollisuus määrätä asiakas- ja potilasturvatyöhön myös sellainen sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilö, joka on irtisanoutunut työtaistelutoimenpiteenä kunnan tai kuntayhtymän palveluksesta.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta korostaa, että työtehtävien ja työskentelypaikan muuttamisen, työaikasäännöksistä poikkeamisen sekä asiakas- ja potilasturvatyön käyttöä rajoittaa se, että toimi ei saa olla henkilön henkilökohtaisen tilanteen kannalta kohtuuton. Lakiehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa tällaisista henkilökohtaisista tilanteista on tuotu esille mm. perhetilanteeseen, työmatkaan, terveyteen ja hyvinvointiin liittyviä syitä. Valiokunta toteaa, että tällaisia henkilökohtaisia syitä on kuitenkin mahdotonta tyhjentävästi luetella ja jokaisen työntekijän kohdalla on tehtävä yksilökohtainen ratkaisu, täyttäväkö hänen esittämänsä peruste kohtuuttomuuden edellytykset. Valiokunta painottaa velvoitetta kuulla työntekijää ennen määräyksen antamista. Kuulemisesta voidaan poiketa vain sellaisissa kiireellisissä tilanteissa, joissa potilaiden tai asiakkaiden hengen vaarantuminen tai terveyden vakava vaarantuminen edellyttää niin kiireellistä päätöksentekoa, ettei kuulemista ehditä tekemään.

Valiokunta pitää työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan (s. 4) tavoin tärkeänä, että määrättäessä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilö suorittamaan tavanomaisten työtehtäviensä lisäksi tai sijasta myös muita ammattitaitoaan vastaavia tehtäviä tai määrättäessä työtaisteluun osallistuva tai irtisanoutunut työntekijä asiakas- tai potilasturvatyöhön on kiinnitettävä erityistä huomiota henkilön riittävään osaamiseen ja ammattitaitoon. Esityksen perusteluissa (s. 36) on todettu, että sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilö ei saa suorittaa sellaisia tehtäviä, joihin hänen koulutuksensa ja ammattitaitonsa ei anna riittäviä edellytyksiä. Määrättäessä henkilö uusiin tehtäviin on työnantajan selvitettävä, mitä tehtäviä työntekijä on kykenevä tekemään. Tarvittaessa työntekijälle on ennen määräyksen antamista annettava riittävä koulutus ja perehdytys uusiin tehtäviin. Työnantajan tulee lisäksi huomioida jokaisen työntekijän kohdalla tilanne yksilöllisesti, ettei määräyksen antaminen johda kohtuuttomaan tilanteeseen.

Valiokunta pitää myös tärkeänä, että suojelutyön aikana maksettavat korvaukset maksetaan asiaan kuuluvina. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille Tehyn ja SuPerin jäsenten tiedossa olevat ongelmat korvausten maksamisessa kevään 2022 suojelutyön aikana.

Valiokunnan mietintö StVM 14/2022 vp

Lakiehdotuksen mukaan asiakas- tai potilasturvatyöhön määrätyllä on oikeus saada kunnalta tai kuntayhtymältä potilasturvatyössä säännölliseltä työajalta vähintään 1,3-kertainen korvaus verrattuna hänen normaalisti säännölliseltä työajalta saamaansa palkkaan. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää lausunnossaan, että korvaus nostettaisiin 2,0-kertaiseksi, koska esityksessä ehdotettua korkeampi korvaus ohjaisi omalta osaltaan työnantajia huolellisesti harkitsemaan asiakas- ja potilastyössä tarvittavan välttämättömän henkilöstön määrän. Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää 1,3-kertaista korvausta tässä yhteydessä tarkoituksenmukaisena eikä ehdota muutosta korvausmäärään.

Lakiehdotuksen 7 ja 8 § antavat mahdollisuuden poiketa työaika- ja vuosilomasäännöksistä. Valiokunta korostaa, että työaika- ja vuosilomasäännöksistä poikkeaminen ei saa aiheuttaa vaaraa työturvallisuudelle tai työntekijän terveydelle. Työnantajan on säännösten mukaan viivytyksettä tehtävä työsuojeluviranomaiselle kirjallinen ilmoitus pykälissä tarkoitetuista toimenpiteistä ja niiden syistä sekä työaikasäännöksistä poikkeamisen yhteydessä niiden laajuudesta ja todennäköisestä kestosta.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnittää lausunnossaan (s. 5) huomiota siihen, että esityksessä ei arvioida sitä, miten työnantajan lainvastainen menettely suhteutuu työaikaerikkomussäännökseen. Häätöyön lainvastainen käyttö on kriminalisoitu vuoden 2022 alussa voimaan tulleella työaikalain muutoksella. Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa, että sääntelyä muutetaan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnon johdosta jäljempänä yksityiskohtaisissa perusteluissa tarkemmin kuvatulla tavalla siten, että lakiehdotuksen 7 ja 8 §:ään lisätään viittaus työaikaerikkomusta koskevan työaikalain 44 §:ään.

Asiakas- ja potilasturvatyö

Ehdotetussa 5 §:ssä säädetään määräyksen antamisesta asiakas- ja potilasturvatyöhön. Aluehallintovirasto voi pykälän mukaan määrätä työtaistelun kohteena olevan kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa olevan työtaisteluun osallistuvan sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön työskentelemään ammattitaitoaan vastaavissa tehtävissä välttämättömän terveydenhuollon tai kotihoidon turvaamiseksi työnantajansa sosiaali- tai terveydenhuollon toimintayksikössä. Määräys asiakas- ja potilasturvatyöhön voidaan antaa enintään kahden viikon ajaksi ja vain siinä laajuudessa kuin se on asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai asiakkaiden tai potilaiden terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi välttämätöntä eivätkä muut kuin ehdotetussa laissa säädetyt keinot tai 2 luvussa säädetyt keinot ole riittäviä.

Ehdotetun 5 §:n 2 momentissa säädetään niistä hoidon ja hoivan toiminnoista, jotka luetaan asiakas- tai potilasturvatyöhön.

Perustuslakivaliokunnan mielestä (kappale 24) lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin luettelo välttämättömistä hoidoista ja hoivasta on nyt arvioitavassa lakiehdotuksessa hyväksyttävä. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että luettelon täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen taustalla on myös tarve ilmentää, ettei määräyksiä ole sallittua antaa työtaistelun murtamisen tarkoituksessa. Luetteloa on myös tulkittava suppeasti (PeVL 15/2007 vp, s. 4/I). Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on perustuslakivaliokunnan mukaan täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen kiinnittyvistä valtiosääntöoikeudellisista syistä kuitenkin vielä tarkasteltava huolelli-

Valiokunnan mietintö StVM 14/2022 vp

sesti 10 kohdassa tarkoitettun kotihoidon alaa. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kotihoito on käsitteenä varsin laaja-alainen ja kattaa osaksi myös sellaista huolenpitoa, jonka laiminlyönnin johdosta asiakkaan henki tai terveys ei ainakaan lyhyellä aikavälillä vaarannu.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa, että kotihoidon palvelut koostuvat yksilöllisesti määräytyvistä kokonaisuuksista. Käytännössä kunnallisessa kotihoidossa huolehditaan asiakkaan hengen, terveyden ja toimintakyvyn kannalta elintärkeistä asioista, kuten nesteytyksestä, lääkkeiden ottamisesta, ravinnon saamisesta, välttämättömästä hygieniasta (joka estää esim. ihon vaurioitumisen tai rikkoutumisen tai infektioiden pahenemisen). Kotihoidolla on myös tärkeä tehtävä siinä, että työntekijöiden käynneillä varmistutaan, että kaikki on kunnossa ja tarvittaessa hälytetään esimerkiksi sairaankuljetus paikalle. Kaikkien asiakkaiden ja kaikissa tilanteissa ei ole mahdollista käyttää turvaranneketta tai muita teknisiä välineitä.

Ehdotettavan lain 5 §:n 2 momentin 10 kohdan mukaan lain soveltamisalan piiriin kuuluisi valiokunnan näkemyksen mukaan vain sellainen kotihoito, jota ilman asiakkaan henki vaarantuu tai terveys vaarantuu vakavasti. Lain tasolla ei ole mahdollista määritellä tarkkarajaisemmin, milloin kyseessä on sellainen kotihoidon osa-alue, jonka poisjääminen johtaisi siihen, että asiakkaan henki vaarantuu tai terveys vaarantuu vakavasti. Kotihoidossa arviointi perustuu asiakkaan yksilölliseen tilanteeseen ja esimerkiksi työtaistelutoimenpiteen keston. Kokonaisarviointiin vaikuttaa myös kotihoidon asiakkaan lääkityksen tarve. Toisaalta, jos asiakas ei saa riittävää ravintoa ja nesteytystä, voi asiakkaan yleistila romahtaa nopeastikin ilman asianmukaista hoitoa. Lakon kestolla on näissäkin tapauksissa merkittävä vaikutus asiakkaiden hengen ja terveyden vaarantumiseen.

Lakiehdotuksen 9 §:n 1 momentin mukaan aluehallintovirasto voi määrätä välttämättömään terveydenhuoltoon tai kotihoitoon kohdistuvan työtaistelun kohteena olevan kunnan tai kuntayhtymän toimintayksikköön asiakas- tai potilasturvatyöhön myös sellaisen sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön, joka on irtisanoutunut työtaistelutoimenpiteenä kyseisen työnantajan palveluksesta, jos se on asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai asiakkaiden tai potilaiden terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi välttämätöntä eivätkä muut kuin ehdotetussa laissa säädetyt keinot tai lain 2 ja 3 luvussa säädetyt keinot ole riittäviä. Ehdotettu pykälä tulee sovellettavaksi, jos 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuun terveydenhuoltoon tai kotihoitoon kohdistuva työtaistelu toteutetaan joukkoirtisanoutumisina.

Perustuslakivaliokunta pitää oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellisenä, että sääntely asiakas- ja potilasturvatyöstä on viimesijaista ja tulee sovellettavaksi vain, mikäli lievemmat keinot eivät osoittaudu riittäviksi. Ehdotuksessa edellytetään myös, ettei määräys saa olla työntekijän henkilökohtaisen tilanteen kannalta kohtuuton. Ennen määräyksen antamista asianomaiselle henkilölle on varattava mahdollisuus tulla kuulluksi. Määräykseen liittyy valitusmahdollisuus hallinto-oikeuteen. Määräyksen rikkomista ei ole lakiehdotuksessa säädetty nimenomaisesti rikosoikeudellisen seuraamuksen alaiseksi.

Perustuslakivaliokunta pitää (kappale 26) oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellisenä myös 9 §:n säännöstä määräyksen kahteen viikkoon rajatusta kestoajasta, mikä osoittaa, että kysymyksessä on poikkeuksellinen järjestely, jota ei tule soveltaa pitkäaikaisesti (ks. myös PeVL 15/2007 vp, s. 5/II). Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että se piti aiempaa sääntelyä arvioides-

Valiokunnan mietintö StVM 14/2022 vp

saan merkityksellisenä sitä, ettei laissa tuolloin ehdotettu lainkaan rajoitettavaksi määräyksen uudistamiskertoja eikä siten tuolloin arvioidun työvelvollisuuden mahdollista kokonaiskestoja. Perustuslakivaliokunta piti tuolloin välttämättömänä, että lakiin lisätään säännös työvelvollisuuden ajallisesta kestosta, jotta lakiehdotus voitiin näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta on myös sittemmin ehdotusta valmiuslaiksi arvioidessaan katsonut, että lakiehdotukseen oli välttämätöntä lisätä säännökset työmääräyksen kestosta (PeVL 6/2009 vp, s. 12—13). Perustuslakivaliokunnan mielestä myös nyt ehdotettavaa sääntelyä on täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden sekä oikeasuhtaisuuden vaatimusten johdosta täydennettävä samoin, vaikka nyt arvioitavana ei ole työvelvollisuutta merkitsevä sääntely.

Koska määräysten uudistamisen tarve riippuu työtaistelun kestosta, toteaa sosiaali- ja terveysvaliokunta, että enimmäismäärää ei ole mahdollista määrittellä ilman, että saatettaisiin joutua tilanteeseen, jossa asiakas- ja potilasturvatyömääräyksiä ei enää olisi mahdollista käyttää, mutta asiakkaiden henkeä tai terveyttä vakavasti uhkaava työtaistelutoimi jatkuu edelleen. Lakiin sisältyy joka tapauksessa säännökset työntekijän oikeudesta saada korotettua palkkaa asiakas- ja potilasturvatyömääräyksen aikana sekä saada korvaus hänelle aiheutuvista erityisistä kustannuksista. Lisäksi määräys ei saisi olla henkilön henkilökohtaisen tilanteen kannalta kohtuuton. Koska määräys voitaisiin kerrallaan antaa enintään kahdeksi viikoksi, määräyksen välttämättömyyden sekä kohtuuttomuuden arviointi tulisi vähintään kahden viikon välein arvioitavaksi aluehallintoviraston toimesta, vaikka määräysten enimmäismäärästä ei säädettäisikään.

Työtaisteluoikeuden rajoittaminen

Sosiaali- ja terveysvaliokunta korostaa, että ehdotetun lain tarkoituksena ei ole estää työtaistelun toteuttamista eikä laissa säädettyjä keinoja voida käyttää työtaistelun murtamiseen eikä työvoimapulasta tai siihen osoitettujen voimavarojen riittämättömyydestä aiheutuvien ongelmien ratkaisemiseen.

Työtaisteluoikeus on perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen järjestäytymisvapauteen liittyvä perusoikeus, eikä työtaisteluoikeuden käyttämistä lähtökohtaisesti tule rajoittaa lainsäädännöllä. Hallituksen esityksen mukaan perustuslain 7 §:ssä perusoikeutena turvattu oikeus elämään ja laajemmin oikeus terveellisesti turvattuun elämään on kuitenkin sellainen perusoikeus, että sen turvaamiseksi muut niin ikään perusoikeuksina turvatut oikeudet, kuten muun muassa oikeus ryhtyä työtaisteluun, väistyvät.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta painottaa työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan (s. 3) tavoin, että työtaisteluoikeuteen kohdistuvien rajoitusten tulee kuitenkin olla soveltamisalaltaan ja ajallisesti tarkkarajaisia, välittömään uhkaan perustuvia ja oikeasuhteisia sekä viimesijaisia.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, että työntekijäjärjestöön kohdistuvaa 2 §:n mukaista neuvotteluvollisuutta suojelutyöstä voidaan tässä yhteydessä pitää perusteltuna, eikä se rajoita oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisesti perustuslain turvaamaa työtaisteluoikeutta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt myös syvemmillä käyvää rajoitusta merkitsevää aluehallintoviraston toimivaltaa työtaistelun siirtämiseen tai keskeyttämiseen oikeasuhtaisena ottaen huomioon säännöksen tarkoitus potilaiden ja asiakkaiden hengen vaarantumisen tai terveyden vakavan vaarantumisen estämisestä sekä määräyksille asetetut säädösperustaiset aikarajat, säädöspe-

Valiokunnan mietintö StVM 14/2022 vp

rusteisesti varmistettu työntekijäjärjestön kuuleminen ja muutoksenhakumahdollisuus aluehallintoviraston päätöksiin (kappale 15).

Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyn oikeasuhtaisuutta olisi kuitenkin syytä parantaa lisäämällä lakiehdotuksen 10 §:n 2 momentin säännökseen aluehallintoviraston toimivallasta joko kieltää tai keskeyttää työtaistelutoimenpide nimenomainen maininta lievemmästä toimivallasta myös rajoittaa työtaistelutoimenpidettä tai antaa muuta sen toimeenpanoa vain osittain tai muuten lievemmin rajoittavaa määräyksiä. Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa säännöstä muutettavaksi perustuslakivaliokunnan ehdottamalla tavalla. Lisäksi sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa 10 §:n 2 ja 3 momentin sanamuodon muuttamista perustuslakivaliokunnan lausunnon (kappale 16) mukaisesti.

Yksittäiseen työntekijään kohdistuvia keinoja on perustuslakivaliokunnan mukaan arvioitava perustuslain 13 §:n yhdistymisvapautta koskevan perusoikeussäännöksen kautta suoja saavan työtaisteluoikeuden kannalta (kappale 19). Työtaisteluoikeutta ei ole säännöksessä nimenomaisesti mainittu, mutta perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut tämän oikeuden liittyvän ammatilliseen yhdistymisvapauteen (kappale 20). Lisäksi työtaisteluoikeudesta on määräyksiä myös Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa (kappale 21).

Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettua sääntelyä voidaan pitää hallituksen esityksessä esitettyjen tietojen ja arvioiden perusteella välttämättömänä, koska terveydenhuoltoon ja kotihoitoon kohdistuvat työtaistelutoimenpiteet voivat ilman suojelutyöstä sopimista varsin suurella todennäköisyydellä johtaa potilaiden ja asiakkaiden hengen vaarantumiseen ja terveyden vakavaan vaarantumiseen. Perustuslakivaliokunta toistaa siten aiempaa sääntelyä arvioidessaan esittämänsä näkemyksensä siitä, että tämänkaltaiselle sääntelylle on perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävät ja erittäin painavat perusteet (PeVL 15/2007 vp).

Sosiaali- ja terveysvaliokunta arvioi perustuslakivaliokunnan tavoin (kappale 23), että ehdotettu sääntely jättää edelleen varsin laajan mahdollisuuden toteuttaa työtaistelutoimenpiteitä sosiaali- ja terveydenhuollon alalla. Sosiaalihuollon osalta sääntely rajoittaa ainoastaan kotihoitoon kohdistuvia työtaistelutoimenpiteitä, ja terveydenhuollon osalta työtaisteluoikeuden rajoitukset kohdistuisivat vain kriittisimpiin terveydenhuollon osa-alueisiin, kuten tehohoitoon, ensihoitoon, synnytyksiin ja muihin hoitoihin, joiden puuttuminen välittömästi johtaisi potilaan terveyden vakavaan vaarantumiseen. Ehdotettu sääntely ei siten puutu perustuslain turvaaman työtaisteluoikeuden ydinalueelle.

Uhkasakko

Lakiehdotuksen 11 §:n mukaan aluehallintovirasto voi asettaa 5 ja 9 §:ssä tarkoitetun asiakas- tai potilasturvatyöhön määräämistä koskevan päätöksensä sekä 10 §:ssä tarkoitetun työtaistelun toimeenpanon siirtämistä tai keskeyttämistä koskevan määräyksensä tehosteeksi uhkasakon. Pykälän perustelujen mukaan työntekijäjärjestöön kohdistuvan työtaistelun toimeenpanon siirtämistä tai keskeyttämistä koskevan määräyksen tehosteeksi asetettavalla sakon uhalla voitaisiin varmistaa, että työntekijäjärjestö noudattaa määräystä. Yksittäiseen työntekijään kohdistuvan uhkasakon tarkoituksena on puolestaan varmistaa, että asianomainen henkilö ryhtyy suorittamaan hänelle määrättyä asiakas- tai potilasturvatyötä.

Valiokunnan mietintö StVM 14/2022 vp

Valiokunta täsmentää, että 10 §:ssä työntekijäjärjestöllä tarkoitetaan sekä keskusjärjestöä että sen alayhdistyksiä. Vastuu työtaistelusta kohdentuu siihen tasoon, joka on työtaistelun toimeenpanija. Eli aluehallintovirasto voi kohdistaa uhkasakkopäätöksen keskusjärjestöön tai sen paikalliseen ammattiosastoon riippuen siitä, kumpi on työtaistelun toimeenpanija, tai molempiin, jos kumpikin on toimeenpanemassa työtaistelua.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnittää lausunnossaan (s. 4) huomiota siihen, että lakiehdotus sisältää järjestölle määrättävän uhkasakon ohella myös yksittäiseen työntekijään kohdistuvan uhkasakkotehosteen, ja esittää, että sosiaali- ja terveysvaliokunta vielä harkitsee henkilökohtaisen uhkasakkovastuun tarpeellisuutta. Lausunnon mukaan Suomen työoikeudessa keskeisenä lähtökohtana on pidetty sitä, että työtaistelun seurauksista vastuun kantaa työtaisteluun ryhtynyt järjestö, eivät sen henkilöjäsenet eli työntekijät.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan ilman uhkasakon asettamismahdollisuutta on vaarana, että aluehallintoviraston tekemät päätökset jäävät merkityksettömiksi henkilöstön edelleenkin kieltäytyessä työstä. Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää kuitenkin tarkoituksenmukaisena, että vastuun työtaistelun seurauksista kantaa työtaisteluun ryhtynyt järjestö, ja ehdottaa yksittäiseen työntekijään kohdistuvan 5 ja 9 §:ään perustuviin määräyksiin perustuvan uhkasakkotehosteen poistamista.

Aluehallintovirastojen voimavarat

Esityksessä säädetään aluehallintovirastoille uusi työtaisteluihin ja niihin liittyviin neuvotteluihin liittyvä tehtävä. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta toteaa (s. 5), että aluehallintoviranomainen on jatkossa keskeinen työtaistelun vaikutusten arvioija, jolla on lisäksi päätösvalta määrätä uhkasakko.

Toimivaltaisen aluehallintoviraston työmäärä kasvaisi esityksen perustelujen mukaan (s. 32) merkittävästi, jos ehdotettuja menettelyjä joudutaan toimeenpanemaan. Työmäärän kasvu riippuu toimeenpannuista työtaistelutoimista sekä niiden laajuudesta, joista voi aiheutua tarve tehdä päätöksiä työtaistelutoimien siirtämisestä tai keskeyttämisestä sekä määrätä työtaisteluun osallistuvia tai työtaistelutoimena irtisanoutuneita ammattihenkilöitä asiakas- ja potilasturvatyöhön. Erityisesti työnseisauksen tai joukkoirtisanoutumisen siirtämiseen ja keskeyttämiseen liittyvien päätösten valmistelu vaatii esityksen perustelujen mukaan paljon työtä keskimääräiseen asiankäsitteilyyn verrattuna. Tämä valmistelu vaatii todennäköisesti myös ulkopuolista asiantuntijuutta päätöksenteon tueksi.

Valiokunta toteaa, että esityksessä on pääasiassa asianmukaisesti huomioitu aluehallintovirastoille esityksen johdosta todennäköisesti aiheutuva merkittävä työmäärän lisäys. Saadun selvityksen mukaan esityksessä hahmoteltu työmäärän lisäys perustuu kuitenkin lähinnä nyt ilmoitettuihin lakkoihin.

Jos työtaistelut kuitenkin laajentuisivat, lisäisi tämä samalla aluehallintovirastoille aiheutuvaa työmäärää ja resurssitarvetta olennaisesti. Erityisesti, jos ensisijaiset keinot eivät riittäisi, vaan jouduttaisiin tilanteeseen, jossa on tehtävä yksilökohtaisia määräyksiä, aluehallintovirastoilla olisi saadun selvityksen mukaan suuria haasteita selviytyä kyseisistä tehtävistä. Valiokunta toteaa,

Valiokunnan mietintö StVM 14/2022 vp

että valtioneuvoston on seurattava lain mahdollista toimeenpanoa ja turvattava aluehallinnolle siihen tarvittava rahoitus.

Ehdotetun lain voimassaoloaika

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian, ja laki olisi voimassa 31 päivään tammikuuta 2023. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on esitetty huoli siitä, tulisiko ehdotetun lain olla voimassa pidempään kuin esityksessä on ehdotettu.

Valiokunta pitää tärkeänä, että osapuolet saavuttaisivat neuvottelutuloksen mahdollisimman pikaisesti, ja katsoo, ettei tässä vaiheessa ole perusteita voimassaoloajan pidentämiselle. Valiokunta kuitenkin toteaa, että valtioneuvoston on seurattava ja arvioitava lain voimassaolon tarvetta.

Lopuksi

Sosiaali- ja terveysvaliokunta kiinnittää huomiota maassa vallitsevaan hoito- ja hoivahenkilöstön vajeeseen, joka johtuu pääosin henkilöstön saatavuusongelmista. Erityisesti kotihoito on pitkään ollut niukasti resursoitua. Ikääntyneen väestön palvelutarve kasvaa jatkuvasti, ja samaan aikaan nykyisen henkilöstön eläköityminen lisääntyy. Valiokunta korostaa tarvetta pikaisin toimin turvata ammattitaitoisen hoito- ja hoivahenkilöstön riittävyys sekä kehittää työoloja siten, että alan houkuttelevuus paranee.

Perustuslakivaliokunnan mukaan (kappale 27) on mahdollista, että ehdotettu sääntely saattaa heikentää työvoimatilannetta. Perustuslakivaliokunta korostaa tarvetta seurata hyvin tarkkaan myös nyt ehdotetun sääntelyn vaikutuksia perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaiseen julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä. Sosiaali- ja terveysvaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan näkemyksiin ja pitää seuranta välttämättömänä.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää tärkeänä, että käynnissä olevien työtaistelujen päätyttyä selvitetään tarve lainsäädännölle, jolla määritetään tarkemmin ja laaja-alaisemmin ne yhteiskunnan kannalta kriittiset toiminnot, joissa työtaistelutoimet voivat uhata ihmisten henkeä tai vakavasti vaarantaa ihmisten terveyden. Kyseiset toiminnot tulee kaikissa olosuhteissa kyetä turvaamaan niin, ettei työtaistelu uhkaa ihmisten henkeä ja vakavasti vaaranna ihmisten terveyttä. Yhteiskunnalla on valiokunnan näkemyksen mukaan laaja-alainen velvollisuus huolehtia siitä, että oikeus elämään turvataan työtaistelutoimista huolimatta ja ihmisten terveyttä ei vakavasti niillä vaaranneta. Tällaisen lainsäädännön tulee kuitenkin valiokunnan näkemyksen mukaan olla suhteessa tähän tavoitteeseen siten oikeasuhtainen, ettei sillä muilta osin puututa lakko-oikeuteen.

Valiokunnan näkemyksen mukaan tulee arvioida myös mahdollisen erillisen sovittelumenettelyn sekä suojelutyötä koskevan menettelyn kehittämistarpeet. (*Valiokunnan lausumaehdotus*) Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnon mukaan suojelutyötä koskevien neuvottelujen ristiriitatilanteiden ja niistä mahdollisesti seuraavien työtaistelua koskevien rajoitusten välttämiseksi on tarpeellista harkita, tuleeko suojelutyöstä ja sen määrästä jatkossa ristiriitatilanteissa päättää yhdessä työtaisteluosapuolten ja ulkopuolisen edustuksellisen tahon kanssa.

Valiokunnan mietintö StVM 14/2022 vp

Sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa, että suojelutyötä koskevan sääntelyn muutostarpeet tulisi kokonaisuudessaan selvittää, koska suojelutyövelvollisuus koskee vain työtaistelun piiriin kuuluttomia viranhaltijoita. Työtaisteluun osallistuva viranhaltija tai työsuhteinen henkilö ei siten ole ilman suostumustaan velvollinen tekemään suojelutyötä. Kunta-alan sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö on pääsääntöisesti työsuhteessa. Suojelutyötä koskeva säädösperusta ei siten sellaisenaan valiokunnan näkemyksen mukaan näyttäisi turvaavan säädöspohjaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden ja potilaiden henkeä ja terveyttä vakavalta vaarantumiselta. Tämä on myös omiaan hämärtämään näihin tilanteisiin liittyviä vastuita.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

4 §. Työtehtävien ja työskentelypaikan muuttaminen. Valiokunta ehdottaa pykälän 4 momenttiin lisättäväksi työntekijälle oikeuden käyttää avustajaa, kun häntä kuullaan ennen työtehtävien tai työskentelypaikan muuttamista koskevan määräyksen antamista.

6, 10 ja 14 §. Valiokunta ehdottaa säännösten lakiteknistä korjaamista siten, että niissä käytetty ilmaisu ”muussa kuin tässä laissa säädetty keinot” muutetaan muotoon ”muut kuin tässä laissa säädettyt keinot”.

7 §. Poikkeaminen työaikasäännöksistä. Valiokunta ehdottaa 3 momentin täsmentämistä siten, että siinä tarkoitettu ilmoitus on tehtävä Lounais-Suomen aluehallintoviraston työsuojeluvastuualueelle.

Säädetyt tai sovitut työajat saa ehdotetun 7 §:n nojalla ylittää siinä määrin kuin 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua välttämättömän terveydenhuollon tai kotihoidon turvaaminen sitä edellyttää, kuitenkin enintään kahden viikon ajan. Työnantajan on viivytyksettä tehtävä ilmoitus työsuojeluviranomaiselle tällaisen työn syistä, laajuudesta ja todennäköisestä kestosta. Valiokunta ehdottaa, että 7 §:n 4 momentiksi lisätään viittaus työaika-rikkomusta koskevaan työaikalain 44 §:ään. Jos työnantaja rikkoo tahallaan tai huolimattomuudesta ehdotetun lain 7 §:n säännöksiä eli poikkeaa työaikasäännöksistä, vaikei siihen olisi pykälässä säädettyjä edellytyksiä (asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantuminen tai terveyden vakava vaarantuminen), olisi tämä tuomittava työaika-rikkomuksesta sakkoon.

8 §. Poikkeaminen vuosilomasäännöksistä. Valiokunta ehdottaa 4 momentin täsmentämistä siten, että siinä tarkoitettu ilmoitus on tehtävä Lounais-Suomen aluehallintoviraston työsuojeluvastuualueelle. Edellä 7 §:ään ehdotettua vastaavasti valiokunta ehdottaa 8 §:n 5 momentiksi lisättäväksi säännöksen, jonka perusteella työnantaja tuomitaan vuosilomalain 38 §:n mukaisesta vuosilomarikkomuksesta, jos hän tai hänen edustajansa rikkoo tahallaan tai huolimattomuudesta ehdotetun 8 §:n säännöksiä.

10 §. Aluehallintoviraston määräys työtaistelun toimeenpanon siirtämisestä tai keskeyttämisestä. Lakiehdotuksessa pykälän 2 momentissa säädetään aluehallintoviraston toimivallasta kunnan tai kuntayhtymän hakemuksesta ensimmäisen kerran päättää joko työnseisauksen tai joukkoirtisanomisen siirtämisestä tai työnseisauksen tai joukkoirtisanomisen keskeyttämisestä tilanteessa, jossa aluehallintovirasto arvioisi, että kyseinen työtaistelu vaarantaa asiakkaiden tai

Valiokunnan mietintö StVM 14/2022 vp

potilaiden hengen tai vaarantaa vakavasti asiakkaiden tai potilaiden terveyden. Teknisesti kyse on siirtämisestä, jos aluehallintoviraston päätös tulee voimaan ennen kuin kyseinen työtaistelu on ehtinyt alkaa. Jos päätös taas tulee voimaan vasta työtaistelun alkamisen jälkeen, kyseessä on keskeytys. Momentin mukaan määräys voi olla voimassa enintään viikon.

Lakiehdotuksessa pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi aluehallintoviraston toimivaltaasta työnantajan hakemuksesta joko siirtää tai keskeyttää uudestaan jo aiemmin siirretty tai keskeytetty työnseisaus tai joukkoirtisanoutuminen. Edellytyksenä on, että aluehallintovirasto arvioi, että kyseinen työtaistelu edelleen vaarantaa asiakkaiden tai potilaiden hengen tai vaarantaa vakavasti asiakkaiden tai potilaiden terveyden. Lisäksi edellytetään, että lain 3 ja 4 luvussa säädetyt yksilöön kohdistuvat toimet eivät ole olleet riittäviä tilanteen ratkaisemiseksi. Jos uusi päätös tulee voimaan välittömästi edeltävän siirtoa tai keskeyttämistä koskevan päätöksen voimassaolon päättyessä, kyseessä on teknisesti siirto. Jos taas työtaistelu on edeltävän päätöksen jälkeen saanut alkaa tai jatkua, mutta sen keskeyttäminen osoittautuu välttämättömäksi, kyseessä on teknisesti työtaistelun keskeyttäminen.

Valiokunta ehdottaa momenttia muutettavaksi siten, että aluehallintovirasto voisi antaa momentissa tarkoitetun työtaistelun toimeenpanon siirtämistä tai keskeyttämistä koskevan uuden määräyksen enintään yhteensä kolme kertaa. Tämä tarkoittaisi, että huomioiden 2 momentin mukainen ensimmäinen siirtoa tai keskeyttämistä koskeva päätös sekä tässä momentissa tarkoitetut siirron tai keskeyttämisen uusimista koskevat päätökset päätöksiä saman työtaistelun siirtämisestä tai keskeyttämisestä voitaisiin tehdä yhteensä enintään neljä. Koska yksittäisen määräyksen voimassaoloaika olisi enintään viikon, työtaistelu voisi olla siirrettynä tai keskeytettynä maksimissaan yhteensä neljän viikon ajan. Siirtäminen ja keskeyttäminen olisivat siis toisiinsa nähden vaihtoehtoisia toimia, eikä niitä voitaisi kumpaakin tehdä neljä kertaa vaan yhteensä enintään neljä kertaa, riippumatta siitä, kumpi teknisesti olisi kyseessä.

Lisäksi pykälään ehdotetaan tehtäväksi perustuslakivaliokunnan ehdottamat muutokset.

11 §. Uhkasakko. Valiokunta ehdottaa, että säännöksestä poistetaan mahdollisuus asettaa uhkasakko lain 5 ja 9 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa työntekijälle.

13 §. Muutoksenhaku. Aluehallintoviraston 5 ja 9 §:ssä tarkoitettua päätöstä asiakas- tai potilasturvatyöhön määräämisestä sekä 10 §:ssä tarkoitettua määräystä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta. Valiokunta ehdottaa säännöstä täydennettäväksi siten, että aluehallintoviraston päätöstä myös uhkasakon asettamisesta on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei hallintotuomioistuimissa toisin määrää.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 130/2022 vp sisältyvän lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Valiokunnan mietintö StVM 14/2022 vp

Eduskunta hyväksyy yhden lausuman. (Valiokunnan lausumaehdotus)

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Lain tarkoitus ja soveltamisala

Tämän lain tarkoituksena on turvata 5 §:n 2 momentissa tarkoitettu välttämätön terveydenhuolto ja kotihoito tilanteissa, joissa sosiaalihuollon asiakkaiden (*asiakas*) tai potilaiden henki vaarantuu tai asiakkaiden tai potilaiden terveys vaarantuu vakavasti kunnan tai kuntayhtymän järjestämää terveydenhuoltoa tai kotihoitoa koskevan työtaistelun aiheuttaman henkilökunnan riittämättömyyden vuoksi.

Tätä lakia sovelletaan kunnan tai kuntayhtymän järjestämässä terveydenhuollossa ja kotihoitossa. Laissa säädettyjä keinoja sovelletaan vain, jos kunnan tai kuntayhtymän käytettävissä olevat muut kuin tässä laissa säädettyt keinot eivät ole riittäviä asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai asiakkaiden tai potilaiden terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi, ja vain siinä laajuudessa, kuin se on mainitussa tarkoituksessa välttämätöntä. Lain 3 luvussa tarkoitettuja keinoja voidaan käyttää vain, jos 2 luvussa tarkoitettut keinot eivät ole riittäviä. Lain 4 luvussa tarkoitettua keinoa voidaan käyttää vain, jos 3 luvussa säädettyt keinot eivät ole riittäviä.

Mitä tässä laissa säädetään työntekijästä, sovelletaan myös virkasuhteessa olevaan.

Valiokunnan mietintö StVM 14/2022 vp

2 luku

Työntekijäjärjestöön kohdistuvat velvoitteet ja neuvottelumenettely

2 §

Työntekijäjärjestön velvoitteet työtaistelun toimeenpanossa

Työntekijäjärjestön on kunnan tai kuntayhtymän järjestämää terveydenhuoltoa tai kotihoitoa koskevaa työnseisausta tai joukkoirtisanoutumista toimeenpannessaan huolehdittava yhteistyössä kunnan tai kuntayhtymän kanssa siitä, että työtaistelutoimista huolimatta työtaistelun kohteena olevan kunnan tai kuntayhtymän käyttöön jää sen verran tehtäviin soveltuvaa henkilöstöä, että kunta tai kuntayhtymä pystyy turvaamaan 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon.

Työntekijäjärjestö ei saa toimeenpanna 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuun terveydenhuoltoon tai kotihoitoon kohdistuvaa työnseisausta tai joukkoirtisanoutumista ennen kuin se on neuvoteltu 3 §:ssä tarkoitettulla tavalla työtaistelun kohteena olevan kunnan tai kuntayhtymän kanssa tämän käyttöön työtaistelutoimista huolimatta jäävästä henkilöstöstä.

3 §

Neuvottelumenettely

Työntekijäjärjestön ja työtaistelun kohteena olevan kunnan tai kuntayhtymän on ennen 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuun terveydenhuoltoon tai kotihoitoon kohdistuvan työnseisauksen tai joukkoirtisanoutumisen toimeenpanoa neuvoteltava siitä, mikä verran työntekijäjärjestön on työtaistelutoimista huolimatta jätettävä kunnan tai kuntayhtymän käyttöön tehtäviin soveltuvaa henkilöstöä, jotta kunta tai kuntayhtymä pystyy turvaamaan 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon.

Jollei 1 momentissa tarkoitettua asiasta päästä sopimukseen viimeistään viisi vuorokautta ennen työnseisauksen tai joukkoirtisanoutumisen toimeenpanoa, työntekijäjärjestön on annettava kunnalle tai kuntayhtymälle kirjallinen ilmoitus siitä, miten se aikoo työtaistelutoimista huolimatta jättää työtaistelun kohteena olevan kunnan tai kuntayhtymän käyttöön sen verran tehtäviin soveltuvaa henkilöstöä, että kunta tai kuntayhtymä pystyy turvaamaan 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon.

Valiokunnan mietintö StVM 14/2022 vp

3 luku

Työntekijöihin kohdistuvat toimenpiteet ja määräykset

4 §

Työtehtävien ja työskentelypaikan muuttaminen

Jolleivät työntekijäjärjestön asettamat työtaistelutoimet sitä estä, työtaistelun kohteena olevan kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa olevan sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilön on, sen estämättä, mitä muualla laissa säädetään tai mitä työ- tai virkaehtosopimuksessa tai työso-
pimuksessa on sovittu, tavanomaisten työtehtäviensä lisäksi tai sijasta suoritettava työnantajan määräämiä muita ammattitaitoaan vastaavia tehtäviä, jos se on välttämätöntä asiakkaan tai potilaan hengen vaarantumisen tai asiakkaan tai potilaan terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi 5 §:n 2 momentissa tarkoitettussa välttämättömässä terveydenhuollossa tai kotihoidossa. Mainituissa tilanteissa työnantaja voi myös määrätä työntekijän työskentelemään toiseen sosiaali- tai terveydenhuollon toimintayksikkönsä. Työtehtävien ja työskentelypaikan muuttamista koskeva määräys ei saa kuitenkaan olla työntekijän henkilökohtaisen tilanteen kannalta kohtuuton. Työntekijällä on oikeus saada korvaus hänelle määräyksestä aiheutuvista poikkeuksellisista kustannuksista.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu työnantajan määräys voidaan antaa vain, jos muut kuin tässä laissa säädetyt keinot tai 2 luvussa säädetyt keinot eivät ole riittäviä asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi, ja vain siinä laajuudessa, kuin se on mainitussa tarkoituksessa välttämätöntä. Ennen määräyksen antamista työnantajan on selvitettävä muut mahdolliset keinot asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi.

Edellä 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa työntekijälle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen määräyksen antamista. **Kuulemisessa työntekijällä on oikeus käyttää avustajaa.** Mainituissa tilanteissa ei kuitenkaan sovelleta työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja hyvinvointialueella annettua lakia (449/2007) eikä yhteistoimintalakia (1333/2021).

5 §

Asiakas- ja potilasturvatyö

Aluehallintovirasto voi määrätä työtaistelun kohteena olevan kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa olevan työtaisteluun osallistuvan sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön työskentelemään ammattitaitoaan vastaavissa tehtävissä välttämättömän terveydenhuollon tai kotihoidon turvaamiseksi työnantajansa sosiaali- tai terveydenhuollon toimintayksikössä (*asiakas- ja potilasturvatyö*), jos se on asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai asiakkaiden tai potilaiden terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi välttämätöntä eivätkä muut kuin tässä laissa säädetyt keinot tai 2 luvussa säädetyt keinot ole riittäviä. Määräys voidaan antaa kerrallaan enintään kahden viikon ajaksi ja vain siinä laajuudessa, kuin se on asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai asiakkaiden tai potilaiden terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi välttämätöntä. Asiakas- tai potilasturvatyötä koskeva määräys ei saa kuitenkaan olla työntekijän henkilökohtaisen tilanteen kannalta kohtuuton. Asiakas- tai potilasturvatyöhön määrätyllä on oi-

Valiokunnan mietintö StVM 14/2022 vp

keus saada kunnalta tai kuntayhtymältä asiakas- tai potilasturvatyössä säännölliseltä työajalta vähintään 1,3 kertainen korvaus verrattuna hänen normaalisti säännölliseltä työajalta saamaansa palkkaan. Asiakas- ja potilasturvatyöhön määrättyllä on lisäksi oikeus saada korvaus hänelle määräyksestä aiheutuvista poikkeuksellisista kustannuksista. Asiakas- ja potilasturvatyössä voidaan poiketa työaikasäännöksistä 7 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuna asiakas- tai potilasturvatyönä annettavaa välttämätöntä hoitoa ja hoivaa on:

- 1) tehohoito ja hoito tehostetun valvonnan yksikössä;
- 2) sellainen päivystyksellinen hoito, jota ilman potilaan terveydentila vaarantuu vakavasti, sekä siihen välittömästi liittyvä hoito;
- 3) ensihoito;
- 4) synnytysten hoito;
- 5) sellainen pitkäaikaisten sairauksien vaatima välttämätön hoito, jota ilman potilaan terveydentila vaarantuu vakavasti;
- 6) sellainen jatkuva hoito tai lääkehoito, jota ilman potilaan terveydentila vaarantuu vakavasti;
- 7) sellainen sairaalan osastolla olevien potilaiden välttämätön hoito, jota ilman potilaan terveydentila vaarantuu vakavasti;
- 8) sellainen muu 1—7 kohdassa tarkoitettuun hoitoon verrattava potilaan välttämättä tarvitsema tutkimus ja hoito, jota ilman potilaan psyykinen tai fyysinen terveydentila vaarantuu vakavasti;
- 9) sellaiset 1—8 kohdassa tarkoitettuihin hoitoihin liittyvät laboratoriotutkimukset ja näytteenotto, kuvantamistutkimukset, lääkehoito, patologis-anatomisten näytteiden otto ja tutkimus sekä muut lääketieteelliset tukipalvelut, joita ilman potilaan terveydentila vaarantuu vakavasti;
- 10) sellainen sosiaalihuoltolain (1301/2014) 20 §:ssä tarkoitettu kotihoito, jota ilman asiakkaan henki vaarantuu tai terveys vaarantuu vakavasti.

6 §

Menettely asiakas- tai potilasturvatyöhön määrättäessä

Henkilö voidaan määrätä asiakas- tai potilasturvatyöhön 5 §:n 2 momentissa tarkoitetun terveydenhuollon tai kotihoidon järjestämisestä vastaavan työtaistelun kohteena olevan kunnan tai kuntayhtymän esityksen perusteella. Esityksessä on oltava selvitys toimenpiteistä, joita kunta tai kuntayhtymä on toteuttanut, jotta vältettäisiin asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantuminen tai asiakkaiden tai potilaiden terveyden vakava vaarantuminen. Esityksessä on oltava perustelut sille, miksi **muut** kuin tässä laissa säädetyt keinot tai 2 luvussa säädetyt keinot ovat riittämättömiä. Lisäksi esityksessä tulee olla tieto asiakas- tai potilasturvatyöhön esitettävistä sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilöistä ja heidän yhteystietonsa sekä tieto siitä, mihin tehtäviin ja toimintayksikköön, kuinka paljon ja kuinka pitkäksi ajaksi sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilöitä tulisi määrätä asiakas- tai potilasturvatyöhön. Esityksen tekijän on pyrittävä varmistamaan, ettei esitys muodostu asiakas- tai potilasturvatyöhön esitettävän työntekijän henkilökohtaisen tilanteen kannalta kohtuuttomaksi. Edellä mainitut tiedot voidaan luovuttaa aluehallintovirastolle salassapitosäännösten estämättä määräyksen antamista varten. Kunnan tai kuntayhtymän on esitystä laatiessaan varattava työtaisteluun ryhtyneen ammattijärjestön kyseisessä sosiaali- tai terveydenhuollon toimintayksikössä toimivalle ammattiosastolle mahdollisuus lausunnon anta-

Valiokunnan mietintö StVM 14/2022 vp

miseen, ja esitykseen tulee liittää osaston mahdollisesti antama lausunto. Lausunnon antamiselle on varattava vähintään 24 tuntia aikaa.

Ennen määräyksen antamista aluehallintoviraston on varattava asiakas- tai potilasturvatyöhön esitetulle mahdollisuus tulla kuulluksi asiassa. Kuultavalle on varattava vähintään 24 tuntia aikaa lausua mielipiteensä asiasta. Muutoin asianosaisen kuulemiseen ja kuulemisesta poikkeamiseen sovelletaan, mitä hallintolaissa säädetään.

Määräys voidaan antaa, vaikka kuultava vastustaisi määräystä. Määräyksessä aluehallintoviraston on määriteltävä asiakas- tai potilasturvatyön alkamisen ajankohta, työn kesto, toimintayksikkö, jossa se suoritetaan, ja pääasialliset työtehtävät.

Kunnan, kuntayhtymän ja aluehallintoviraston on nimettävä ne henkilöt, jotka saavat käsitellä tässä pykälässä tarkoitettuja henkilötietoja, tai määriteltävä ne tehtävät, joihin sisältyy näiden tietojen käsittelyä. Tietoja käsittelevät henkilöt eivät saa ilmaista näitä tietoja sivulliselle työ- tai virkasuhteen aikana eivätkä sen päättymisen jälkeen. Kunnan ja kuntayhtymän on säilytettävä hallussaan olevia asiakas- ja potilasturvatyömääräyksesityksiä ja aluehallintoviraston määräyksiä koskevat tiedot erillään muista keräämistään henkilötiedoista. Tiedot on poistettava välittömästi sen jälkeen, kun käsittelylle ei ole tässä laissa tarkoitettua perustetta.

7 §

Poikkeaminen työaikasäännöksistä

Jos 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuun välttämättömään terveydenhuoltoon tai kotihoitoon kohdistuva työtaistelu vaarantaa asiakkaiden tai potilaiden hengen tai vaarantaa vakavasti asiakkaiden tai potilaiden terveyden, säädetyt tai sovitut työajat saa, jolleivät työntekijäjärjestön asettamat työtaistelutoimet sitä estä, ilman sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön suostumusta ja sen estämättä, mitä työaikalaisissa (872/2019) säädetään tai sovellettavassa työ- tai virkaehtosopimuksessa määrätään, ylittää siinä määrin kuin 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua välttämättömän terveydenhuollon tai kotihoidon turvaaminen sitä edellyttää, kuitenkin enintään kahden viikon ajan. Tällöin työssä saa myös poiketa työaikalain 8, 18, 24, 25, 27 ja 28 §:n säännöksistä. Työnantajan on kuitenkin tasoitettava työaika enintään työaikalain 18 §:ssä säädettyyn enimmäismäärään ja annettava työntekijälle korvaavat lepoajat niin pian kuin mahdollista tai työ- tai virkaehtosopimuksen mukaisesti, jos siinä on sovittu työaikalaisissa säädettyä pidemmästä ajankaksosta. Työaikalain säännöksistä poikkeaminen ei saa kuitenkaan olla työntekijän henkilökohtaisen tilanteen kannalta kohtuutonta eikä se saa aiheuttaa vaaraa työturvallisuudelle tai työntekijän terveydelle.

Työnantaja voi poiketa työaikasäännöksistä vain, jos muut kuin tässä laissa säädetyt keinot tai 2 luvussa säädetyt keinot eivät ole riittäviä asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai asiakkaiden tai potilaiden terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi, ja vain siinä laajuudessa, kuin se on mainitussa tarkoituksessa välttämätöntä. Ennen määräyksen antamista työnantajan on selvitettävä muut mahdolliset keinot asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi.

Työnantajan on viivytyksettä tehtävä **Lounais-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastualueelle** kirjallinen ilmoitus tässä pykälässä tarkoitettun työn syystä, laajuudesta ja todennäköisestä kestosta. Työnantajan on varattava tällaista työtä tekeviä työntekijöitä edustavalle luottamusmiehelle tai, jos luottamusmiestä ei ole valittu, työsopimuslain (55/2001) 13 luvun 3 §:ssä tarkoitettulle luottamusvaltuutetulle tai, jos luottamusvaltuutettuakaan ei ole valittu, työsuojelu-

Valiokunnan mietintö StVM 14/2022 vp

valtuutetulle tilaisuus liittää ilmoitukseen lausuntonsa. Työsuojeluviranomainen voi tutkittuaan asian joko jättää sen saamansa ilmoituksen varaan tai ryhtyä toimenpiteisiin tässä pykälässä tarkoitettun työn rajoittamiseksi tai lopettamiseksi.

Mitä työaikalain 44 §:ssä säädetään työaika rikkomukseen tuomitsemisesta, sovelletaan myös työnantajaan ja tämän edustajaan, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tässä pykälässä säädettyä. (Uusi 4 mom.)

8 §

Poikkeaminen vuosilomasäännöksistä

Jos 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuun välttämättömään terveydenhuoltoon tai kotihoitoon kohdistuva työtaistelu vaarantaa asiakkaiden tai potilaiden hengen tai vaarantaa vakavasti asiakkaiden tai potilaiden terveyden, työnantaja saa, jolleivät työntekijäjärjestön asettamat työtaistelutoimet sitä estä, vuosilomalain ja sovellettavan työ- tai virkaehtosopimusmääräyksen estämättä poiketa sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön osalta vuosiloman ilmoittamista ja antamisajankohtaa koskevista säännöksistä tai määräyksistä, siirtää jo ilmoitetun vuosiloman ajankohtaa ja keskeyttää jo aloitetun vuosiloman. Edellytyksenä on, että toimenpiteet ovat tarpeen 5 §:n 2 momentissa tarkoitettun välttämättömän terveydenhuollon tai kotihoidon turvaamiseksi.

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen toimenpiteiden edellytyksenä on, että muut kuin tässä laissa säädettyt keinot tai 2 luvussa säädetty keinot eivät ole riittäviä asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai asiakkaiden tai potilaiden terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi, ja että 1 momentissa tarkoitettuja toimenpiteitä käytetään vain siinä laajuudessa, kuin se on mainitussa tarkoituksessa välttämätöntä. Ennen 1 momentissa tarkoitettuihin toimenpiteisiin ryhtymistä työnantajan on selvitettävä muut mahdolliset keinot asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi.

Vuosiloman siirtoa tai keskeyttämistä koskevalla päätöksellä ei saa vaarantaa työturvallisuutta eikä työntekijän terveyttä. Pitämättömäksi jääneet lomat on annettava työntekijälle niin pian kuin mahdollista.

Työnantajan on viivytyksettä tehtävä **Lounais-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastualueelle** kirjallinen ilmoitus tässä pykälässä tarkoitetuista toimenpiteistä ja niiden syistä. Työnantajan on varattava työntekijää edustavalle luottamusmiehelle tai, jos luottamusmiestä ei ole valittu, työ sopimuslain 13 luvun 3 §:ssä tarkoitettulle luottamusvaltuutetulle tai, jos luottamusvaltuutettuakaan ei ole valittu, työsuojeluvaltuutetulle tilaisuus liittää ilmoitukseen lausuntonsa. Työsuojeluviranomainen voi tutkittuaan asian joko jättää sen saamansa ilmoituksen varaan tai ryhtyä toimenpiteisiin tässä pykälässä tarkoitettun toimenpiteen rajoittamiseksi tai lopettamiseksi.

Mitä vuosilomalain 38 §:ssä säädetään vuosilomarikkomukseen tuomitsemisesta, sovelletaan myös työnantajaan ja tämän edustajaan, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tässä pykälässä säädettyä. (Uusi 5 mom.)

Valiokunnan mietintö StVM 14/2022 vp

4 luku

Työtaistelutoimenpiteenä irtisanoutuneisiin työntekijöihin kohdistuvat toimenpiteet ja määräykset

9 §

Irtisanoutuneen työntekijän määrääminen asiakas- tai potilasturvatyöhön

Aluehallintovirasto voi määrätä 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuun välttämättömään terveydenhuoltoon tai kotihoitoon kohdistuvan työtaistelun kohteena olevan kunnan tai kuntayhtymän toimintayksikköön asiakas- tai potilasturvatyöhön myös sellaisen sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön, joka on irtisanoutunut työtaistelutoimenpiteenä kyseisen työnantajan palveluksesta, jos se on asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai asiakkaiden tai potilaiden terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi välttämätöntä eivätkä muut kuin tässä laissa säädettyt keinot tai tämän lain 2 ja 3 luvussa säädettyt keinot ole riittäviä. Määräys voidaan antaa kerrallaan enintään kahden viikon ajaksi ja vain siinä laajuudessa, kuin se on asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai asiakkaiden tai potilaiden terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi välttämätöntä.

Määräys voidaan antaa riippumatta siitä, onko asiakas- tai potilasturvatyöhön esitetty sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö työ- tai virkasuhteessa muuhun työnantajaan. Asiakas- tai potilasturvatyöhön määrätyn sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön työnantaja ei saa päättää työ- tai virkasuhdetta asiakas- tai potilasturvatyön takia. Asiakas- tai potilasturvatyöhön määrätyllä on oikeus palata aikaisempaan työhönsä asiakas- tai potilasturvatyön päätyttyä. Asiakas- tai potilasturvatyöhön määrätyn on palattava työhönsä kohtuullisen ajan kuluessa asiakas- tai potilasturvatyön aiheuttaman esteen lakattua.

Asiakas- tai potilasturvatyötä koskeva määräys ei saa olla sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön henkilökohtaisen tilanteen kannalta kohtuuton. Määräystä ei voida antaa, jos se vaikeuttaisi huomattavasti asiakas- tai potilasturvatyöhön esitetyn sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön tai hänen perheensä tai omaistensa hyvinvointia tai hänen työnantajansa toimintaa taikka jos määräyksestä aiheutuisi muusta syystä erityisen suurta haittaa asiakas- tai potilasturvatyöhön esitetylle sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilölle.

Asiakas- ja potilasturvatyössä sovelletaan vastaavia työ- ja virkasuhteessa sovellettavia säännöksiä ja määräyksiä, joita sovelletaan muihin asianomaisessa sosiaali- tai terveydenhuollon toimintayksikössä työskenteleviin sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilöihin, ei kuitenkaan työ- tai virkasuhteen päättämistä koskevia säännöksiä. Asiakas- tai potilasturvatyöhön määrätyllä on oikeus saada kunnalta tai kuntayhtymältä asiakas- tai potilasturvatyössä säännölliseltä työajalta vähintään 1,3 kertainen korvaus verrattuna hänen aiemmin kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa ollessaan säännölliseltä työajalta samaansa palkkaan. Jos asiakas- tai potilasturvatyöhön määrätty on työ- tai virkasuhteessa muuhun työnantajaan, hänelle suoritettavan korvauksen tulee olla vähintään samansuuruinen kuin palkan, jonka työntekijä saisi mainitun työnantajan palveluksessa. Lisäksi asiakas- ja potilasturvatyöhön määrätyllä on oikeus saada korvaus hänelle määräyksestä aiheutuvista poikkeuksellisista kustannuksista.

Jos asiakas- tai potilasturvatyöhön määrätty on hoitanut alle kouluikäistä lastaan kotonaan, kunnan on järjestettävä lapselle hänen tarvitsemansa varhaiskasvatuslaissa (540/2018) tarkoitettu varhaiskasvatus asiakas- tai potilasturvatyön alkamisesta. Jos kunta järjestää perusopetuslais-

Valiokunnan mietintö StVM 14/2022 vp

sa (628/1998) tarkoitettua aamu- ja iltapäivätoimintaa, sitä on tarjottava mainitussa laissa tarkoitettulla tavalla tarvittaessa asiakas- tai potilasturvatyöhön määrätyn kouluikäiselle lapselle asiakas- tai potilasturvatyön alkamisesta.

Muutoin asiakas- ja potilasturvatyöhön ja siihen määräämiseen sovelletaan, mitä 5 §:n 2 momentissa ja 6 §:ssä säädetään. Asiakas- ja potilasturvatyössä voidaan poiketa työaikasäännöksiä 7 §:ssä tarkoitettulla tavalla.

5 luku

Määräykset ja uhkasakko

10 §

Aluehallintoviraston määräys työtaistelun toimeenpanon siirtämisestä tai keskeyttämisestä

Jos työntekijäjärjestö ja työtaistelun kohteena oleva kunta tai kuntayhtymä eivät ole päässeet 3 §:ssä tarkoitetuissa neuvotteluissa sopimukseen tai jos kunnan tai kuntayhtymän näkemyksen mukaan työntekijäjärjestö ei ole noudattanut kyseistä sopimusta, kunta tai kuntayhtymä voi tehdä aluehallintovirastolle hakemuksen työnseisauksen tai joukkoirtisanoutumisen toimeenpanon siirtämisestä tai jo aloitetun työnseisauksen tai joukkoirtisanoutumisen keskeyttämisestä **osittain tai kokonaan**, jos kunnan tai kuntayhtymän arvion mukaan kyseinen 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuun välttämättömään terveydenhuoltoon tai kotihoitoon kohdistuva työtaistelu vaarantaa asiakkaiden tai potilaiden hengen tai vaarantaa vakavasti asiakkaiden tai potilaiden terveyden. Hakemus voidaan tehdä aikaisintaan viisi vuorokautta ennen työtaistelun toimeenpanoa. Hakemuksessa on esitettävä selvitys siitä, miten **ja miltä osin** kyseinen työtaistelu vaarantaa asiakkaiden tai potilaiden hengen tai vaarantaa vakavasti asiakkaiden tai potilaiden terveyden. Lisäksi on esitettävä selvitys siitä, miksi **muut** kuin tässä laissa säädetty toimet ovat riittämättömiä.

Aluehallintovirasto voi määrätä työntekijäjärjestön siirtämään 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuun välttämättömään terveydenhuoltoon tai kotihoitoon kohdistuvan työnseisauksen tai joukkoirtisanoutumisen toimeenpanoa **osittain tai kokonaan**, jos **on** ilmeistä, että työtaistelun toimeenpano vaarantaa asiakkaiden tai potilaiden hengen tai vaarantaa vakavasti asiakkaiden tai potilaiden terveyden. Aluehallintovirasto voi määrätä työntekijäjärjestön keskeyttämään kyseisen työnseisauksen tai joukkoirtisanoutumisen toimeenpanon **osittain tai kokonaan**, jos **on** ilmeistä, että käynnissä oleva työtaistelu vaarantaa asiakkaiden tai potilaiden hengen tai vaarantaa vakavasti asiakkaiden tai potilaiden terveyden. Aluehallintoviraston määräys työtaistelun toimeenpanon siirtämisestä tai keskeyttämisestä voi olla voimassa enintään viikon.

Aluehallintovirasto voi antaa 1 momentissa tarkoitettua kunnan tai kuntayhtymän hakemukselta uuden työtaistelun toimeenpanon **osittaista tai täysmääräistä** siirtämistä tai keskeyttämistä koskevan määräyksen, jos **on** ilmeistä, että 3 tai 4 luvussa tarkoitetuista keinoistakin huolimatta 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuun välttämättömään terveydenhuoltoon tai kotihoitoon kohdistuva työtaistelu edelleen vaarantaa asiakkaiden tai potilaiden hengen tai vaarantaa vakavasti asiakkaiden tai potilaiden terveyden. Aluehallintoviraston päätös voidaan antaa vain, jos 3 ja 4 luvussa tarkoitettujen keinojen lisäksi esitettävä selvitys siitä, mihin toimiin kunta tai kuntayhtymä on ryhtynyt edellisen työtaistelun toimeenpanon siirtämistä tai keskeyttämistä koskevan määräyksen voimassaoloaika-

Valiokunnan mietintö StVM 14/2022 vp

na. Lisäksi on esitettävä selvitys siitä, miksi neuvotteluissa ei edelleenkään ole päästy sopimukseen työnantajan käyttöön työtaistelun aikana jäävästä välttämättömästä henkilöstöstä sekä miksi 3 ja 4 luvussa säädettyt keinot ovat olleet riittämättömiä. Aluehallintovirasto voi antaa tässä momentissa tarkoitetun työtaistelun toimeenpanon siirtämistä tai keskeyttämistä koskevan uuden määräyksen enintään yhteensä kolme kertaa ja päätös voi olla voimassa kerrallaan enintään viikon.

Työntekijäjärjestön kuulemiseen ennen aluehallintoviraston päätöksen antamista sovelletaan, mitä hallintolaissa säädetään. Ennen 3 momentissa tarkoitetun päätöksen antamista aluehallintoviraston on kuitenkin aina varattava työntekijäjärjestölle tilaisuus tulla kuulluksi.

11 §

Uhkasakko

Aluehallintovirasto voi asettaa ~~5 ja 9 §:ssä tarkoitetun asiakas- tai potilasturvatyöhön määräämistä koskevan päätöksensä sekä~~ 10 §:ssä tarkoitetun määräyksiensä tehosteeksi **työntekijäjärjestöön kohdistuvan** uhkasakon.

~~Aluehallintovirasto tuomitsee 5 ja 9 §:ssä tarkoitetun asiakas- tai potilasturvatyöhön määräämistä koskevan päätöksensä tehosteeksi asetetun uhkasakon asiakas- tai potilasturvatyömääräystä esittäneen kunnan tai kuntayhtymän esityksestä.~~ Aluehallintovirasto tuomitsee 10 §:ssä tarkoitetun päätöksensä tehosteeksi asetetun uhkasakon työtaistelun kohteena olevan kunnan tai kuntayhtymän esityksestä.

~~Kuultaessa asianosaista uhkasakon asettamisesta kuultavalle on varattava vähintään 24 tuntia aikaa lausua mielipiteensä asiasta.~~

Sen lisäksi mitä uhkasakkolain (1113/1990) 23 §:ssä säädetään, uhkasakon asettamista ja tuomitsemista koskeva päätös voidaan antaa tiedoksi asianosaiselle hallintolain 60 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Muutoin uhkasakon asettamiseen ja tuomitsemiseen sovelletaan, mitä uhkasakkolaissa säädetään.

6 luku

Erinäiset säännökset

12 §

Tiedoksiannon toteuttaminen

Aluehallintovirasto voi sopia toisen aluehallintoviraston sekä 6 §:ssä tarkoitetun esityksen tehneen kunnan tai kuntayhtymän kanssa siitä, että tämä toinen aluehallintovirasto, kunta tai kuntayhtymä toteuttaa aluehallintoviraston puolesta hallintolain 60 §:n 2 momentissa tarkoitetun tiedoksiantomenettelyn asiakas- tai potilasturvatyöhön määräämistä koskevan päätöksen, siihen liittyvän uhkasakon asettamista ja tuomitsemista koskevan päätöksen sekä mainittujen päätösten valmisteluun liittyvän asianosaisen kuulemispyynnön osalta.

Aluehallintovirasto voi sopia 1 momentissa tarkoitettujen asiakirjojen osalta laissa säädetyn postitse toteutettavan tiedoksiantomenettelyn toteuttamisesta myös muun postiyhtymän kuin

Valiokunnan mietintö StVM 14/2022 vp

postilaissa (415/2011) tarkoitetun yleispalvelun tarjoajan kanssa. Aluehallintovirasto voi tehdä tällaisen sopimuksen vain sellaisen postiyrityksen kanssa, jolla on edellytykset suoriutua tehtävän hoitamisesta.

Edellä 2 momentissa tarkoitetun yrityksen palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikos-oikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan 2 momentissa tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

13 §

Muutoksenhaku

Muutoksenhausta säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019). Valitusoikeus on myös 6 §:ssä tarkoitetun esityksen ja 10 §:ssä tarkoitetun hakemuksen tehneellä kunnalla tai kuntayhtymällä.

Aluehallintoviraston 5 ja 9 §:ssä tarkoitettua päätöstä asiakas- tai potilasturvatyöhön määräämisestä, 10 §:ssä tarkoitettua määräystä sekä uhkasakon asettamista koskevaa päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei hallintotuomioistuimella toisin määrää.

Muutoksenhausta uhkasakon asettamista ja maksettavaksi tuomitsemista koskevaan päätökseen sovelletaan kuitenkin, mitä uhkasakkolaissa säädetään.

14 §

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 ja se on voimassa 31 päivään tammikuuta 2023.

Jos jokin tämän lain voimassaollessa käynnissä ollut lain soveltamisalan piiriin kuuluva työtaistelu päättyy ennen tämän lain voimassaolon päättymistä, tämän lain nojalla annettuja kyseiseen työtaisteluun liittyviä määräyksiä tai päätöksiä ei sovelleta kyseisessä työtaistelukohteessa työtaistelun päättymisen jälkeen.

Mitä tässä laissa säädetään kunnasta ja kuntayhtymästä sovelletaan 1 päivästä tammikuuta 2023 alkaen hyvinvointialueeseen, Helsingin kaupunkiin ja HUS-yhtymään siltä osin kuin ne järjestävät sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain (615/2021) mukaisesti sosiaali- ja terveydenhuoltoa.

Lakia sovelletaan myös ennen lain voimaantuloa ilmoitettuihin tai aloitettuihin lain soveltamisalan piiriin kuuluviin työtaistelutoimiin, jotka jatkuvat lain voimaan tullessa tai joiden on määrä alkaa lain voimaantultua.

Jos lain voimaantullessa viiden vuorokauden sisällä alkamassa oleva tai jo käynnissä oleva 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuun terveydenhuoltoon tai kotihoitoon kohdistuva työnseisaus tai joukkoirtisanoutuminen vaarantaa asiakkaiden tai potilaiden hengen tai vaarantaa vakavasti asiakkaiden tai potilaiden terveyden, aluehallintovirasto voi kunnan tai kuntayhtymän hakemuksesta siirtää tai keskeyttää työtaistelun toimeenpanon enintään viikoksi. Kunnan tai kuntayhtymän hakemuksessa on esitettävä selvitys siitä, miten kyseinen työtaistelu vaarantaa asiakkaiden tai potilaiden hengen tai vaarantaa vakavasti asiakkaiden tai potilaiden terveyden. Lisäksi on esitettävä selvitys siitä, miksi muut kuin tässä laissa säädetyt toimet ovat riittämättömiä turvaamaan 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua välttämättömän terveydenhuollon tai kotihoidon. Aluehallintovi-

Valiokunnan mietintö StVM 14/2022 vp

raston kyseisen päätöksen voimassaolon päättymisen jälkeen aluehallintoviraston päätöksiin sovelletaan, mitä 10 §:n 3 momentissa säädetään.

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto selvittää suojelutyötä koskevat kehittämistarpeet ja valmistelee tarvittaessa lainsäädäntöehdotukset, joilla suojelutyön järjestäminen turvataan ristiriitatilanteissa.

Helsingissä 16.9.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Markus Lohi kesk
varapuheenjohtaja Mia Laiho kok
jäsen Kim Berg sd
jäsen Kaisa Juuso ps
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Anneli Kiljunen sd
jäsen Terhi Koulumies kok
jäsen Merja Kyllönen vas (osittain)
jäsen Hanna-Leena Mattila kesk
jäsen Ilmari Nurminen sd
jäsen Veronica Rehn-Kivi r
jäsen Heidi Viljanen sd
jäsen Sofia Virta vihr (osittain)
varajäsen Bella Forsgrén vihr (osittain)

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Sanna Pekkarinen
valiokuntaneuvos Päivi Salo
valiokuntaneuvos Harri Sintonen

Valiokunnan mietintö StVM 14/2022 vp
Vastalause /ps

Vastalause

Perustelut

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä pitää tärkeänä, että myös työtaistelutilanteessa potilaiden ja asiakkaiden henki ja terveys turvataan. Valiokuntaryhmämme kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että sote-palvelut ovat olleet erityisesti vanhuspalveluiden osalta kriisissä jo pitkään eikä tilanne, jossa henkilökuntaa ei ole riittävästi, johdu moninkaan paikoin lakosta, vaan on pikemminkin arkitodellisuutta.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä huomauttaa myös, että valtiolta on omalta osaltaan vastuussa tilanteesta. Palveluiden järjestämisestä vastuussa olevat kunnat ja vuodenvaihteesta eteenpäin hyvinvointialueet joutuvat toimimaan riittämättömän rahoituksen turvin.

Valiokuntaryhmämme huomauttaa lisäksi, että hallituksen erittäin poikkeuksellinen suhtautuminen hoitoalan työtaisteluun voi heikentää hoitoalan houkuttelevuutta entisestään: jos hoitoalalla työskentelevien perusoikeuksia ei kunnioiteta, hallitus säätää lain, jota perusteluista poiketen käytännössä käytettäisiin lakon murtamiseksi, ja jopa irtisanoutuneita hoitajia pakotettaisiin henkilökohtaisen uhkasakon uhalla töihin. Seurauksena voi olla, että tulevaisuudessa moni nykyisistäänkin hoitajista siirtyy joko muille aloille tai ulkomaille töihin.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä katsoo, että käsittelyssä olevan kaltaisen esityksen tuominen eduskuntaan osoittaa hallitukselta sekä heikkoa arvostelukykystä että heikkoa arvostusta hoitoalalla toimivaa henkilöstöä kohtaan.

Työtaisteluoikeuden rajoittaminen

Työoikeuden asiantuntijat ovat nostaneet esiin sen, ettei esitys noudata periaatetta siitä, että työtaisteluun pitää puuttua mahdollisimman vähän. Tämä on ongelmallista perustuslain mukaisen työtaisteluvapauden näkökulmasta. Työtaisteluoikeuteen kohdistuvien rajoitusten tulee olla soveltamisalaltaan ja ajallisesti tarkkarajaisia, välittömään uhkaan perustuvia ja oikeasuhteisia sekä viimesijaisia.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä katsoo, että tilanteessa, jossa käräjäoikeus on kieltänyt tehohoitoon kohdistuvan lakon, ei sellaista välitöntä uhkaa, jonka takia esitetyn kaltainen laki tulisi säätää, ole enää olemassa.

Valiokuntaryhmämme peräänkuuluttaa malttia myös työmarkkinaosapuolilta ja kehottaa työntekijäjärjestöjä huolehtimaan oma-aloitteisesti riittävästä suojelutyöstä työtaistelun aikana. Hallituksen ei tule ryhtyä työtaistelun osapuoleksi, vaan pyrkiä omalta osaltaan kaikin tavoin edesauttamaan työmarkkinaosapuolia sovun löytämiseksi pikaisesti.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä jakaa työoikeuden asiantuntijoiden näkemykset esityksen vakavista ongelmakohdista. Kansainvälisen työjärjestön ILO:n hallintoneuvoston (yhdistymisvapauskomitea) vakiintuneen käytännön mukaan lakko-oikeutta voidaan rajoittaa tai kieltää lakko

Valiokunnan mietintö StVM 14/2022 vp
Vastalause /ps

yhteiskunnan välttämättömien palvelujen turvaamiseksi (essential services). Tällöin edellytetään kuitenkin, että tällaisten rajoitusten ohella luodaan tarkoituksenmukaiset, puolueettomat ja nopeat sovittelu- ja neuvottelumenettelyt työriidan ratkaisemiseksi (ns. kompensatoriset takeet). Nyt tarkasteltavassa esityksessä ei ole vaadittavia kompensatorisia takeita. Valiokuntaryhmämme katsoo, että mikäli esitystä ei hylätä tarpeettomana käräjäoikeuden kiellettyä tehohoitoon kohdistuvan lakon, esitystä tulee tältä osin korjata.

Yksittäisiin työntekijöihin kohdistuvat keinot

Mikäli työtaisteluun osallistuvia hoitajia määrätään asiakas- tai potilasturvatyöhön, on hoitajille maksettavaa korvausta syytä korottaa niin paljon, että kynnyksellä tällaisiin määräyksiin on korkea ja määräyksiä käytetään lakon murtamisen sijasta ainoastaan silloin, kun se on välttämätöntä. Perussuomalaisten valiokuntaryhmä katsoo tästä syystä, että on perusteltua, että asiakas- tai potilasturvatyöhön määrätyle työntekijälle maksetaan tästä työstä kolminkertainen palkka verrattuna hänen säännölliseltä työajalta saamaansa palkkaan.

Aluehallintoviraston toimivalta

Asiantuntijalausunnoissa nousi esiin myös esityksen epäkohta suojelutyöhön kutsumiseen liittyen. Esityksen mukaan työhön kutsuttava on nimenomaan työtaisteluun osallistuva henkilö. Työtaistelun alettua ei avilla ole oikeutta kutsua töihin muita kuin työtaistelussa olevia ja irtisanoutuneita. Esityksessä on siis omaksuttu lähestymistapa, joka mahdollisimman isosti rajoittaa työntekijän oikeutta osallistua itseään koskevaan järjestönsä julistamaan lailliseen työtaisteluun. On työoikeudellisesti ongelmallista asettaa työstään irtisanoutuneet henkilöt esitetyn kaltaiseen sidonnaisuuteen edelliseen työnantajaansa. He ovat voineet jo siirtyä toisen työnantajan palvelukseen, jolloin heitä tulisi arvioida toisen työnantajan työntekijöinä. Kun lakiehdotuksen taustalla ei ole kyse irtisanoutumisilla toteutetusta työtaistelusta, vaikuttaa tarpeettomalta ottaa tästä säännöstä lakiin ns. varmuuden vuoksi. Lakiehdotuksessa on tältä osin kyse laajemmasta puuttumisesta hoitajajärjestöjen työtaisteluihin ja työtaisteluoikeuteen.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä katsoo, että irtisanoutuneiden työntekijöiden määrääminen suojelutyöhön on jyrkästi ristiriidassa perustuslain 18 §:n mukaisen oikeuden hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla kanssa ja tätä koskeva esitys on poistettava laista.

Lopuksi

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä katsoo, että käsittelyssä oleva esitys on valmisteltu erittäin hätäisesti ja asiantuntijoille jäi käytännössä vain vuorokausi aikaa antaa lausuntonsa. Työtaistelun mahdollisuus oli tiedossa jo keväällä, mutta nyt valmista pitäisi saada alle viikossa.

Lisäksi esitys on osoittautunut tarpeettomaksi oikeuslaitoksen otettua työtaistelutoimiin kantaa jo olemassa olevan lainsäädännön turvin. Esitys on omiaan ajamaan työntekijät ja työnantajat ennennäkemättömään ristiriitaan keskenään. Se myös tekee aluehallintovirastosta, jonka pitäisi olla työmarkkinariidan ulkopuolinen ja neutraali taho, työntekijöiden silmissä työnantajapuolelle alisteisen orjapiiskurin. Perussuomalaisten valiokuntaryhmä korostaa, että työmarkkinariitojen

Valiokunnan mietintö StVM 14/2022 vp
Vastalause /ps

ratkaisemisessa lähtökohtana on aina oltava sovittelu ja neuvottelu. Hoitoalan palkkausta, työoloja ja arvostusta pitää edistää niin ammattiyhdistysliikkeen kuin työnantajien ja valtiovallankin.

Koska esitys on tarpeeton, riittauttava, tekee valtiovallasta työmarkkinariidan osapuolen eikä vahvista sote-alan veto- ja pitovoimaa, perussuomalaisten valiokuntaryhmä esittää, että esitys hylätään.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena paitsi 5 ja 9 § muutettuina seuraavasti. (***Vastalauseen muutosehdotukset***)

että hyväksytään kuusi lausumaa. (***Vastalauseen lausumaehdotukset***)

Vastalauseen muutosehdotukset

5 §

Asiakas- ja potilasturvatyö

Aluehallintovirasto voi määrätä työtaistelun kohteena olevan kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa olevan työtaisteluun osallistuvan sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön työskentelemään ammattitaitoaan vastaavissa tehtävissä välttämättömän terveydenhuollon tai kotihoidon turvaamiseksi työnantajansa sosiaali- tai terveydenhuollon toimintayksikössä (*asiakas- ja potilasturvatyö*), jos se on asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai asiakkaiden tai potilaiden terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi välttämätöntä eivätkä muut kuin tässä laissa säädetyt keinot tai 2 luvussa säädetyt keinot ole riittäviä. Määräys voidaan antaa kerrallaan enintään kahden viikon ajaksi ja vain siinä laajuudessa, kuin se on asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai asiakkaiden tai potilaiden terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi välttämätöntä. Asiakas- tai potilasturvatyötä koskeva määräys ei saa kuitenkaan olla työntekijän henkilökohtaisen tilanteen kannalta kohtuuton. Asiakas- tai potilasturvatyöhön määrättyllä on oikeus saada kunnalta tai kuntayhtymältä asiakas- tai potilasturvatyössä säännölliseltä työajalta vähintään **kolminkertainen** korvaus verrattuna hänen normaalisti säännölliseltä työajalta saamaansa palkkaan. Asiakas- ja potilasturvatyöhön määrättyllä on lisäksi oikeus saada korvaus hänelle määräyksestä aiheutuvista poikkeuksellisista kustannuksista. Asiakas- ja potilasturvatyössä voidaan poiketa työaikasäännöksistä 7 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

(2 mom. kuten StVM)

Valiokunnan mietintö StVM 14/2022 vp
Vastalause /ps

9 §

Irtisanoutuneen työntekijän määrääminen asiakas- tai potilasturvatyöhön

(1—3 mom. kuten StVM)

Asiakas- ja potilasturvatyössä sovelletaan vastaavia työ- ja virkasuhteessa sovellettavia säännöksiä ja määräyksiä, joita sovelletaan muihin asianomaisessa sosiaali- tai terveydenhuollon toimintayksikössä työskenteleviin sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilöihin, ei kuitenkaan työ- tai virkasuhteen päättämistä koskevia säännöksiä. Asiakas- tai potilasturvatyöhön määrättyllä on oikeus saada kunnalta tai kuntayhtymältä asiakas- tai potilasturvatyössä säännölliseltä työajalta vähintään **kolminkertainen** korvaus verrattuna hänen aiemmin kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa ollessaan säännölliseltä työajalta saamaansa palkkaan. Jos asiakas- tai potilasturvatyöhön määrätty on työ- tai virkasuhteessa muuhun työnantajaan, hänelle suoritettavan korvauksen tulee olla vähintään samansuuruinen kuin palkan, jonka työntekijä saisi mainitun työnantajan palveluksessa. Lisäksi asiakas- ja potilasturvatyöhön määrättyllä on oikeus saada korvaus hänelle määräyksestä aiheutuvista poikkeuksellisista kustannuksista.

(5 ja 6 mom. kuten StVM)

Vastalauseen lausumaehdotukset

- 1. Eduskunta edellyttää, että hallituksen tulee ensisijaisesti panostaa kaikin käytettävissä olevin keinoin sovinnon aikaansaamiseksi työriidassa muun muassa lisäämällä sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksia siten, ettei lakia tarvitsisi panna toimeen, ja että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin saadakseen osapuolet sopimaan keskenään työtaistelutoimien rajaamisesta.*
- 2. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimiin hoivakriisin ratkaisemiseksi sekä sote-alan veto- ja pitovoiman parantamiseksi siten, että alalla on riittävä määrä pätevää, ammattitaitoista ja kansalliskielet hyvin hallitsevaa työvoimaa.*
- 3. Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää koulutuspoliittiset keinot nopeuttaa ja tiivistää hoitoalan opintokokonaisuuksia.*
- 4. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin palauttaakseen opintopolun, joka mahdollistaa sairaanhoitajan pätevoitymisen lääkäriksi neljässä vuodessa.*
- 5. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, joilla varmistetaan, että vanhusten hoivapalveluissa työskentelee hoitajien lisäksi riittävä määrä avustavaa henkilökuntaa, jotta varsinaiseen hoitotyöhön on riittävästi aikaa.*
- 6. Eduskunta edellyttää, että hallitus luo toimenpideohjelman, jolla kehitetään johtamista ja työn organisointia sote-alalla.*

Valiokunnan mietintö StVM 14/2022 vp
Vastalause /ps

Helsingissä 16.9.2022

Arja Juvonen ps
Kaisa Juuso ps