

Sosiaali- ja terveysministeriön vastine StV:lle 15.9.2022 - HE 130/2022 vp

Esityksessä säädetyt määräajat

Helsingin sosiaali- ja terveystoimiala esittää harkittavaksi, että 3 §:ssä ehdotettu aikataulu sopimuksen syntymiselle tulisi esitetyn 5 vuorokauden sijasta olla 7 vuorokautta. Työtaistelutoimet kohdistuvat hyvin laajaan joukkoon asiakkaita, joille pitää tehdä osin räätälöidyt suunnitelmat toimenpiteistä, joilla pyritään turvaamaan välttämätön kotihoito.

KT esittää harkittavaksi, että 3 §:ssä säädetty aikataulu sopimuksen syntymiselle tulisi esitetyn 5 vuorokauden sijasta olla 7 vuorokautta ennen työtaistelun ilmoitettua alkamista. Sama koskee 10 §:ssä säädettyä hakemuksen tekemistä aluehallintovirastolle. KT kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että lain 10 §:n mukainen säännös siitä, että aluehallintoviraston määräys työtaistelun siirtämisestä tai keskeyttämisestä voi olla voimassa kerrallaan enintään viikon, on liian lyhyt ja se tulisi pidentää vähintään kahteen viikkoon edellä mainitut päätöksentekoon ja tiedoksiantoon liittyvät seikatkin huomioiden.

Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri (HUS) ja Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri (VSSHP) toteavat, että useissa eri kohdin esitystä määräajat ovat joko liian pitkiä tai liian lyhyitä. Tärkeimpänä näistä on esitys siitä, että tehtävät päätökset olisivat voimassa vain viikon kerrallaan. Tämä on hyvin epätarkoituksenmukaista ja johtaisi tilanteeseen, jossa kankea neuvottelu- ja päätösprosessi olisi käynnissä käytännössä koko ajan. HUS ja VSSHP esittävät päätösten voimassaoloajaksi esimerkiksi kolmea viikkoa. HUS ja VSSHP toteavat, että esityksessä esille nostetut aikarajat neuvottelutulosten saavuttamiseksi ovat liian lyhyet sen varmistamiseksi, että esimerkiksi kiireetön, teholla jatkohoitoa vaativa leikkaustoiminta ehdittäisiin keskeyttää riittävän ajoissa. HUS ja VSSHP ehdottavat, että esitetyn viiden päivän sijasta neuvottelutuloksen tulisi olla selvillä jo viikkoa ennen suunniteltua työtaistelun alkua, jotta työnantajalle jää riittävä aika toimintojen suunnitteluun.

Tehohoitokonsortio toteaa, että 6 § mukainen aika, jonka puitteissa pitäisi toimia, on hyvin lyhyt. Kuulemisvelvoite ja ajan puute voivat johtaa siihen, että huolimatta määräyksistä potilasturvatyöhön teho-osastoilla ei välttämättä olisi käytettävissään riittävästi henkilökuntaa.

Tehohoitokonsortio toteaa, että 3 § ja 14 § määräajat yhdessä kuulemisvelvoitteen (6 §) kanssa heikentäisivät lain vaikutusta.

Ministeriöt toteavat, että laissa on pyritty kunnioittamaan työtaisteluoikeutta ja mahdollisuutta neuvotteluun niin pitkälle kuin mahdollista. Näin ollen määräaika aluehallintovirastolle tehtävän hakemuksen tekemiselle on asetettu niin lyhyeksi kuin mahdollista. Ministeriöt toteavat lisäksi, että työtaistelun siirtäminen tai keskeyttäminen vaikuttaa merkittäväällä tavalla työtaisteluoikeuteen ja asiakas- ja potilasturvamääräys määräyksen saaneen työntekijän asemaan ja oikeuksiin. Valmistelussa on arvioitu, että siirtämis- ja keskeyttämisspätös voitaisiin sen vuoksi antaa kerrallaan vain enintään viikoksi ja asiakas- ja potilasturvallisuusmääräys enintään kahden viikon ajaksi. Vaikka joissakin tilanteissa näitä toimia tarvittaisiinkin pidempään, on edellytysten olemassaolon arviointi syytä tehdä uudestaan riittävän usein, jotta työtaisteluoikeutta tai työntekijöiden oikeuksia ei rajoitettaisi perusteettomasti liikaa.

Kuuleminen

HUS ja VSSHP toteavat, että vaikka yksilön oikeuksien kannalta on kuulluksi tuleminen tärkeää, on tähän esitetty 24 tuntia varsin pitkä aika huomioiden esityksellä turvattavaksi ajateltujen toimintojen akuutti luonne. Tästä enimmäisajasta poikkeamiselle tulee toki olla tapauskohtaiset perusteet.

Ministeriöt toteavat, että hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Hallintolain 34 §:n 2 momentissa säädetään mahdollisuudesta poiketa kuulemisvelvollisuudesta. Ehdotetun lain 10 §:n 4 mukaan ennen 3 momentissa tarkoitettua päätöksen antamista aluehallintoviraston olisi aina varattava työntekijäjärjestölle tilaisuus tulla kuulluksi huolimatta siitä, mitä hallintolain 34 §:n 2 momentissa säädetään mahdollisuudesta poiketa kuulemisvelvollisuudesta. Tällä on haluttu varmistaa se, että viimeistään tässä vaiheessa työntekijäjärjestölle varataan mahdollisuus tulla kuulluksi, koska sitä ole välttämättä voitu jo 10 §:n 3 momentissa tarkoitettua päätöstä tehdessä tehdä. Kiireellisessä tilanteessa asianosaiselle varattava määräaika kuulemiselle ei voi luonnollisesti olla kovinkaan pitkä eikä kuulemisen ole arvioitu estävän 10 §:n 4 momentissa tarkoitettua päätöksen tekemistä riittävän ripeästi.

Suojelutyön määrä

Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri toteaa, että on välttämätöntä määrittää selkeästi, mikä taho viime kädessä päättää siitä, mikä on riittävä suojelutyön määrä. HUS toteaa näkemyksensä, että se on yksiselitteisesti työnantajan päätäntävaltaan ja lääketieteellisiin perusteisiin pohjautuva asia. Tämän näkemyksen neuvotteluissa esille puolestaan tuo työnantaja. Työntekijäosapuoli ei voi yksipuolisesti määrittää, kenen potilaan hoitoon suojelutyötä annetaan ja kenen ei.

Ministeriöt toteavat, että esitöissä tulee esiin, että suojelutyön tarpeen määrittäminen perustuu lääketieteelliseen asiantuntemukseen ja lääkärin lakisääteisellä vastuulla olevaan velvollisuuteen päättää hoidosta ja sen kiireellisyydestä. Terveystieteiden ammattihenkilöistä annetun lain mukaan lääkäri päättää potilaan lääketieteellisestä tutkimuksesta, taudinmäärittämisestä ja siihen liittyvästä hoidosta. Sosiaalihuollon osalta suojelutyön arviointi perustuu sosiaalitieteelliseen, gerontologiseen, hoitotieteelliseen ja lääketieteelliseen tietoon siitä, miten palvelut voidaan erityistilanteissa niiden piirissä oleville järjestää.

Asiakas- ja potilasturvatyöhön määrääminen

Helsingin sosiaali- ja terveystoimiala kiinnittää huomiota siihen, että hakemuksia asiakas- ja potilasturvatyöhön voidaan tehdä vasta työtaistelun käynnistyttyä, mikäli työntekijäjärjestö ei anna tietoja työtaistelutoimiin osallistuvista ennakkolisesti. Työtaisteluun osallistuvat työntekijät voidaan todentaa vasta työtaistelutoimen käynnistyttyä, mikäli kyseessä ei ole (joukko)irtisanoutuminen. Siksi ehdotetun luvun kaksi toimet ja siihen liittyvä luvun viisi mahdollisuus antaa asiassa työntekijäjärjestöä koskeva määräys ovat myös tosiasiallisesti ensisijaisia, ja ainoa (kysymyksessä olevan lain) keino turvata välttämätöntä terveydenhuoltoa ja kotihoitoa ennakkolisesti.

KT esittää, että 6 §:n mukainen määräys asiakas- ja potilasturvatyöhön tulisi voida antaa edellytysten täyttyessä, vaikka kuultava ei olisi ottanut asiaan kantaa määräajassa tai kuulemismahdollisuutta ei olisi pystytty antamaan tiedoksi yrityksestä huolimatta. Ammattijärjestölle tulee varata mahdollisuus lausua työnantajan esityksestä, mutta ottaen huomioon lain viimesijaisuus ja lain tarkoitus, laissa ei tulisi säätää ehdottomista lausumiseen varattavista vähimmäisajoista. Ammattiosasto voi halutessaan toimittaa lausuntonsa myös työnantajan hakemuksen toimittamisen jälkeen.

KT huomauttaa, että työnantajalla ei ole ennen työtaistelun alkamista välttämättä tietoa siitä, ketkä tulevat osallistumaan työtaisteluun eikä työtaistelun rajoista, jos järjestö ei ole huolehtinut 2 § ja 3 §:n mukaisista velvoitteistaan. Työtaisteluun osallistuvien henkilöt/henkilöpiiri saattaa selvitä vasta työtaistelun alettua. Tämä tarkoittaa 6 §:n soveltamisen yhteydessä sitä, että asiakas- ja potilasturvatyön määräyksen kohteena olevat henkilöt voidaan nimetä vasta, kun he eivät ole tulleet työvuoroon, jolloin selviää, osallistuvatko he työtaisteluun. Tämä tarkoittaa, että 4 §:n mukaisia päätöksiä työntekopaikan ja työtehtävien muutoksesta ei voida välttämättä tehdä ennen kuin tiedetään, ketkä osallistuvat työtaisteluun. Sama koskee lain 7 § ja 8 §. Tästä johtuen lain 3 luvun keinot saattavat olla lain soveltamista ajatellen lopulta hyvin toissijaisia keinoja, koska työnantajalla ei ole tietoa työntekijöiden järjestäytymisestä.

KT toteaa, että työnantaja ei järjestäytymistä koskevan tiedon puuttuessa välttämättä uskalla tai pysty turvautumaan 3 luvun mukaisiin keinoihin, koska ei tiedä noudattaako lakia. Ilman järjestäytymistietoa työnantaja saattaa kohdistaa toimenpiteen väärään tahoon. Lain 10 §:n 3 momentti edellyttää lain 3 luvun mukaisten keinojen käyttöä, joten työtaistelun siirtäminen tai keskeyttäminen ei lain mukaan näyttäisi olevan mahdollista kuin kerran, jos keinoja ei ole käytetty. Sama järjestäytymistiedon puuttumista koskeva ongelma voi koskea myös aluehallintoviraston mahdollisuutta kohdentaa päätös oikeaan tahoon työtaistelutilanteessa, erityisesti 5 §:n kohdalla.

Ministeriöt toteavat, että työntekijän järjestäytymistä koskeva tieto on tietosuoja-asetuksen mukainen erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluva tieto. Työnantajalla ei ole oikeutta saada automaattisesti tietoa siitä, ketkä ovat järjestäytyneet työtaistelun toimeenpanevaan järjestöön. Työnantajan oikeudesta saada tällainen tieto ennen työtaistelun alkamista ei voitane säätää tässä yhteydessä, vaan asia vaatii lisäselvitystä. Asiassa tulisi arvioida tietosuoja-asetuksen ja työoikeudellisen sääntelyn näkökulmien yhteensovittamista.

Helsingin sosiaali- ja terveystoimiala toteaa, että asiakas- ja potilasturvatyöhön määrätyn korvausta olisi syytä täsmentää esitöissä.

KT pitää ongelmallisena 5 §:n ja 9 §:n yhteydessä säädettyä työmääräyksestä maksettua korvausta, joka on vähintään 1.3-kertainen korvaus normaalisti säännölliseltä työajalta saamaansa palkkaan. Säännös on jossain määrin epäselvä korvauksen suuruuden osalta ja lisäksi voi kärjistyneessä tilanteessa toimia tarkoitustaan vastaan.

VSSHP toteaa, että esitys johtaisi myös paradoksaalisesti tilanteeseen, jossa työtaistelun jatkaminen olisi kannattavaa työntekijäosapuolelle kaikilla alle 1.3-kertaiseen korotustasoon jäävissä ratkaisuehdotuksissa. Edelleen tämä voisi johtaa tilanteeseen, jossa työntekijäosapuoli laajentaisi lakon koskemaan koko sopimus- aluetta ja työnantajalle muodostuisi sekä tarvetta, oikeus itse määrittää ne kriittisimmät toimet, joita tarvitaan. Tämäkin olisi vielä perusteltavissa, mutta samalla kääntöpuolena olisi se, että hyvin suppealla, lähes työsulkua muistuttavalla tulkinnalla työnantajaosapuoli voisi vaikuttaa siihen kuinka pitkään työntekijäosapuolten taloudellinen valmius ylläpitää työtaistelua säilyisi. Tällainen tuskin olisi omiaan auttamaan sovun syntymistä. VSSHP esittää tämän kohdan poistamista sen rooleja hämärtävän vaikutuksen vuoksi.

STTK huomauttaa, että lakiesityksen 4 §:ään ei ole ehdotettu 5 ja 9 §:ssä esitettyä vastaavaa sääntelyä korotetusta korvauksesta.

Ministeriöt katsovat, että asiakas- ja potilasturvatyöhön määrätyn työntekijän oikeus korotettuun palkkaan on määritelty sekä säännöksessä että kuvattu perusteluissa, joista selviää 5 ja 9 §:ssä tarkoitettuun työhön määrätyn palkka riittävän täsmällisellä tavalla.

Työ- ja vuosilomasäännöksistä poikkeaminen

JUKO ja Akava toteavat, että työaika- ja vuosilomasäännöksistä poikkeaminen (7 ja 8 §) valmiuslaissa säädettyyn tapaan ei ole perusteltua. Säännösten soveltaminen johtaa työntekijöiden ja viranhaltijoiden työssäjaksamisen näkökulmasta kohtuuttomuuteen ja lopputulos voi olla potilasturvallisuuden näkökulmasta päinvastainen kuin on tavoiteltu.

Ministeriöt katsovat, että työaika- ja vuosilomasäännöksistä poikkeamismahdollisuus on työtaistelutilanteessa käytössä olevan keinovalikoiman yksi elementti, joka on kunnan tai kuntayhtymän käytössä. Keinot olisivat viimesijaisia keinoja muihin keinoihin nähden. Työntekijöiden suojelun näkökulmasta on tärkeää, että työnantajan on tehtävä ilmoitus AVI:lle pykälässä mainittujen valtuuksien käytöstä. AVI voi ottaa kantaa työaikasäännösten poikkeamisen vaikutuksiin työntekijöiden työterveyden, hyvinvoinnin ja jaksamisen näkökulmasta. Myös työntekijät voivat oma-aloitteisesti olla yhteydessä työsuojelutarkastajiin.

Työtaistelutoimien kohdentuminen yksityisiin palveluntuottajiin

Helsingin sosiaali- ja terveystoimiala ehdottaa harkittavaksi, että uusia lainsäädäntötoimia voitaisiin käyttää yhdenvertaisesti myös tilanteissa, jossa työtaistelutoimet kohdistuisivat yksityisiin palveluntuottajiin.

Ministeriöt toteavat, että yksityisellä sosiaalipalvelualalla ja yksityisellä terveydenhuoltoalalla on voimassa oleva sopimus. Tällä HE:llä on tarkoitus turvata asiakkaiden ja potilaiden henki ja estää terveyden vakava vaarantuminen tällä hetkellä sopimuksettomassa tilassa olevan kunta-alan terveydenhuollon ja kotihoidon kriittisimmissä tehtävissä.

Vaikutusten arviointi

Helsingin sosiaali- ja terveystoimiala toteaa, että esityksellä olisi vähintään saman tasoisia itsenäisiä vaikutuksia kuntien ja kuntayhtymien työmäärään kuin aluehallintovirastoihin. Esityksen taloudelliset vaikutukset työtaistelutoimien kohteena oleviin kuntiin ja kuntayhtymiin tulisi näin ollen kuvata vastaavasti.

Ministeriöt katsovat, että kuntiin ja kuntayhtymiin kohdistuvilla työtaistelutoimilla on merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Kunnille ja kuntayhtymille palvelunjärjestäjänä aiheutuu työtaisteluista hallinnollisia kustannuksia järjestämistä vastuun kantamisen edellyttämistä suunnittelu- ja järjestelytoimista sekä operatiivisia kustannuksia tarvittavien järjestelyjen toimeenpanosta. Eситetty laki on kuntien ja kuntayhtymien näkökulmasta mahdollistavaa lainsäädäntöä, joka antaa kunnille ja kuntayhtymille keinoja järjestämistä vastuun kantamiseen, jos muut käytävissä olevat keinot eivät ole riittäviä. Jos kunnat ja kuntayhtymät esimerkiksi toimittavat aluehallintovirastolle lakiesityksen 10 § tai 5-6 §:n mukaisia esityksiä, näiden valmisteluun on ministeriöiden arvion mukaan syytä varata vähintään yhtä suuri työmäärä kuin mitä aluehallintoviraston on arvioitu vaativan esitysten käsittelyyn. Ministeriöiden arvion mukaan ei ole kuitenkaan yksiselitteistä, miten esitetty lainsäädäntö vaikuttaa palvelunjärjestäjien työtaisteluista kokonaisuudessaan aiheutuviin hallinnollisiin ja operatiivisiin kustannuksiin, eikä lakiesityksen palvelunjärjestäjille mahdollistamien keinojen aiheuttamien hallinnollisten kustannusten käsittely erillään mainitusta kokonaisuudesta ole ministeriöiden mielestä tarkoituksenmukaista. Arvion mukaan esityksen taloudelliset vaikutukset palvelunjärjestäjille suhteessa työtaistelutoimista aiheutuviin taloudellisiin vaikutuksiin kokonaisuudessaan ovat joka tapauksessa vähäiset.

STTK korostaa, että lain vaikutukset kohdistuivat erityisesti pieni- ja keskituloisiin naisiin. Lailla ei siten pelkästään puututtaisi perustuslain suojaamaan työtaisteluoikeuteen, vaan myös palkkatasa-arvon toteutumiseen.

Ministeriöt toteavat, että sosiaali- ja terveysala on henkilöstöltään erittäin naisvaltainen. Hallituksen esityksen tarkoituksena on varmistaa, että suojelutyöhön saadaan vain se henkilöstömäärä, joka välttämättä tarvitaan asiakkaiden ja potilaiden hengen turvaamiseen ja vain niissä palveluissa, jotka on välttämättä työtaistelun aikana ylläpidettävä. Verrattuna oikeudenkäymiskaaren 7 luvun turvaamistoimiin, on hallituksen esityksellä olennaisesti vähemmän rajoittava vaikutus lakon käyttämiseen työtaistelumuotona.

Lain voimassaoloaika ja voimaantulo

KT toteaa, että esitetyn voimassaoloajan sijasta lain tulisi olla voimassa 30.4.2023 saakka. KT katsoo, että potilaiden ja asiakkaiden henkeä ja terveyttä uhkaavat työtaistelut eivät välttämättä ole väistyneet vielä 31.1.2023.

Ministeriöt katsovat, että perusteita lain voimassaoloajan pidentämiselle ei tässä vaiheessa ole.

KT kiinnittää huomiota siihen, että lain siirtymäsäännöksessä on syytä mainita 1.1.2023 voimaan tuleva sosiaalihuoltolain muutos.

STM toteaa, että HE:ssä on viitattu tällä hetkellä voimassa oleviin säädöksiin. 1.1.2023 tulee voimaan sosiaalihuoltolain 19a §, joka koskee kotihoitoa. Samalla kumotaan aiempi saman lain kotihoitoa koskeva 20 §. Muutoksella ei ole käytännössä vaikutusta kotihoidon sisältöön eikä tämän HE:n soveltamisalaan.

HE:n 14 § 3 mom todetaan, että 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.

Lain soveltamisala

KT esittää, että lain soveltamisala 5 §:ssä kattaisi esitettyä laajemmin myös sosiaalihuollon palvelut. Vaikka tällä hetkellä työtaistelu-uhat kohdistuvat yksinomaan kotihoitoon, myös muiden sosiaalihuollon palvelujen saamatta jääminen vallitsevassa työmarkkinatilanteessa työtaistelujen vuoksi voisi myös uhata välittömästi asiakkaiden henkeä ja terveyttä. KT näkee, että lain soveltamisen piiriin on saatettava ympärivuorokautiset asumispalvelut ja erilaiset laitospalvelut, jotka ovat hyvin lähihoitajavaltaisia.

Ministeriöt toteavat, että hallitus on arvioinut, että kotihoito on sosiaalihuollon osalta tällä hetkellä kriittisin tehtäväalue, koska siihen kohdistuu lakkouhka. Sosiaalihuoltoon ei, toisin kuin terveydenhuoltoon, ole myöskään kohdistunut lakkotoimia keväällä 2022. Työtaisteluoikeutta on myös pyritty rajaamaan mahdollisimman vähän.

STTK toteaa, että sääntely on soveltamisalaltaan niin laaja, että se voi käytännössä johtaa sote-alojen työntekijöiden lakko-oikeuden vesittymiseen kokonaan. Esitetyt perusteet asiakas- ja potilasturvatyönä annettavalle välttämättömälle hoidolle ja hoivalle kattavat hyvin laajasti perusterveydenhuollon sairaanhoidon ja erikoissairanhoidon. Lakiesityksen 5 § ei ole muotoilultaan täsmällinen ja tarkkarajainen.

SAK toteaa, että 5 §:ssä on määritelty liian laveasti ne tehtävät, joiden turvaamiseksi työtaisteluun osallistuva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö voidaan määrätä työskentelemään ammattitaitoaan vas-

taavissa tehtävissä. Rajoitusperusteet näyttäisivät kattavan hyvin laajasti perusterveydenhuollon sairaanhoidon ja erikoissairaanhoidon. Esitystä tulee rajata näiltä osin uudelleen niin, että rajaukset ovat täsmällisiä ja tarkkarajaisia ja kohdistuvat nimenomaisesti potilaiden hengen ja terveyden turvaamiseksi välttämättömään kiireelliseen hoitoon. Erityisesti 5 §:n 2 momentin kohdat 5-10 tulee muotoilla täsmällisemmin ja tarkkarajaisemmin.

STM toteaa, että sosiaali- ja terveydenhuoltoalalla on eri toiminnoissa hoitoa, jonka saamatta jääminen johtaa hengen vaaraan tai terveyden vakavaan vaarantumiseen. Lakiesitystä välttämättömästä hoidon turvaamisesta ei ole siksi oikeasuhtaista kohdentaa vain johonkin tiettyyn yksikköön, kuten tehohoitoon. Esimerkkejä tarkoitetuista tilanteista on avattu esityksen perusteluissa. Olennaista on, että näissä kaikissa tilanteissa työnantajan tulee ensin muilla käytettävissä olevilla keinoilla pyrkiä turvaamaan potilaiden ja asiakkaiden hoito ja hoiva siten, ettei heidän henkensä vaarannu tai terveytensä vakavasti vaarannu. Vasta jos näiden toimenpiteiden jälkeen potilaiden tai asiakkaiden henki on vaarassa tai terveys vakavassa vaarassa, voidaan esitettävää lakia soveltaa ja vain toimintojen niihin osiin, joissa vaara todentuu.

Lain toimeenpano ja päätösten tiedoksi antaminen

KT:n näkemyksen mukaan laissa olisi syytä täsmentää, että neuvotteluvuorollisuuden on ilmeisesti tarkoitettu koskevan ammattijärjestön paikallisosastoa (paikallinen toimija).

Ministeriöt katsovat, että pykälässä todettu työntekijäjärjestö viittaa tahoon, joka on työtaistelun toimeenpanija. Käytännössä neuvotteluita käydään aluetasolla eli vuorollisuus kohdistuu paikallisosastoon. Työtaistelun toimeenpanijasta riippuen se voi kohdistua myös valtakunnallisen tason toimijaan (Tehy ry, SuPer ry).

Työtaisteluoikeuden rajoitus

STTK:n näkemyksen mukaan tässä muodossaan esitys poistaisi käytännössä työntekijöiden työtaisteluoikeuden sote-alalla.

Ministeriöt toteavat, ettei lakiesityksellä kielletä työtaistelutoimia, vaan edellytetään niiden toteuttamista siten, ettei asiakkaiden ja potilaiden henki tai terveys niiden johdosta vakavasti vaarannu. Edellytyksenä lain mahdollistamien toimien käyttöön otolle on lisäksi, että työnantaja on ensin toimeenpannut kaikki käytettävissä olevat lain ulkopuoliset toimet.

Lain tarkoitus ja soveltamisala

Prof. Koskinen toteaa 1 §:n 1 momenttiin liittyen, että jää epäselväksi liittyykö vakava-edellytys myös hengen vaarantumiseen.

Ministeriöt toteavat, että lakiehdotuksen mukaiset säännökset tulisivat sovellettaviksi tilanteissa, joissa työtaistelun aiheuttama henkilöstövajaus vaarantaa asiakkaiden tai potilaiden hengen tai vaarantaa vakavasti asiakkaiden tai potilaiden terveyden. Ministeriöitten käsityksen mukaan hengen vaarantumisesta on jo itsessään kyse vakavasta tilanteesta, jossa henkilön menehtyminen on mahdollista tai todennäköistä. Siihen ei ole ollut tarpeen lisätä edellytystä vakavasta hengen vaarantumisesta.

Prof. Koskinen toteaa, että ehdotuksessa olisi tullut selventää se, voidaanko lakiin turvautua, jos työtaistelun kohde on nostanut OK 7 luvun 3 §:n mukaisen turvaamistoimikanteen. Turvaamistoimikanne ei ole tätä lakia täydentävä vaan se estää lain keinojen käyttämisen ennen kuin turvaamistoimiasia on päättynyt. Jos kanne on nostettu mutta se hylätään, silloin laki tulee käytettäväksi. Jos kanne hyväksytään, lakia ei tarvitse käyttää, koska asetetun uhkasakon määrän voidaan arvioida asetetun niin korkeaksi, että mieluummin järjestö käyttää jotakin muuta keinoa (esimerkiksi neuvottelua).

Ministeriöt katsovat, että turvaamistoimimenettely ja käsittelyssä oleva esitys ovat eri asioita ja etenevät eri prosesseina. Väliaikainen turvaamistoimipäätös ei ole peruste keskeyttää käsittelyssä olevan lain valmistelua.

Työtehtävien ja työskentelypaikan muuttaminen

Lääkäriliitto, JUKO ja Akava ry kiinnittävät huomiota vastuukysymyksiin suojelutyönä tehtävän työn näkökulmasta. Lääkäriliitto toteaa, että viranhaltioiden suojelutyövelvoite on lakiin perustuen laaja, joten viranhaltijoiden oikeusturvaan tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Akava ja JUKO toteavat, että työtehtävien muuttamista ei ole rajattu työtaistelusta johtuvaan hengen ja terveyden uhkaan. Periaatteen toteaminen 1 §:ssä ei ole riittävää. Pykälä antaa työnantajalle siis liian laajat valtuudet muutoinkin kuin työtaistelun johdosta muuttaa työtehtäviä. Tehtävien muuttamismahdollisuus tulee rajata työtaistelusta johtuviin tilanteisiin.

Akava ry, JUKO ja Lääkäriliitto toteavat, että hoitohenkilökunnan vaje ja puuttuva suojelutyö esim. tehosastoilla tarkoittaa sitä, että työnantajat tulevat antamaan lääkäreille suojelutyömääräyksiä. Työnantajien on huomioitava ja varmistettava jokaisen lääkärin osaaminen tehtävään hyvissä ajoin ennen määräyksen antamista, mikäli annettu tehtävä/toimenpide ei kuulu lääkärin tavanomaisiin virkavelvollisuuksiin.

Akava ry, JUKO, Lääkäriliitto, STTK ja SAK toteavat, että lain 4 §:n perusteluissa on todettu, että määrättäessä henkilö uusiin tehtäviin, on työnantajan selvitettävä, mitä tehtäviä työntekijä on kykenevä tekemään. Tältä osin perusteluihin tulee lisätä aikamääre ”hyvissä ajoin”. Lisäksi erillisenä mainintana on täsmennettävä, että mikäli henkilöllä ei ole ko. osaamista, suojelutyömääräystä ei ole mahdollista antaa. Suojelutyön määrääminen henkilölle, jolla ei ole tehtävään riittävää osaamista, on selkeästi suljettava pois. Suojelutyöhön määräytyllä on oltava mahdollisuus myös kieltäytyä työstä, johon hänellä ei ole riittävää osaamista.

Akava ry, JUKO ja Lääkäriliitto esittävät lakiin lisättäväksi, ettei lääkäriä saa laittaa vastuuseen hoidossa tapahtuvasta virheestä tai vahingosta, mikäli lääkäri a) tilanteen pakottamana tai b) työnantajan määräämänä suorittaa kyseisen tehtävän. Lain perusteluissa tulee käydä ilmi, miten lääkärin tulee ilmaista osaamisensa riittämättömyys. Akava ja JUKO toteavat, että osaaminen ja ammattitaito on merkittävä asia erityisesti potilasturvallisuuden, mutta myös suojelutyöhön määrätyn oikeusturvan näkökulmasta. Edellä sanottu soveltuu myös muihin ammattiryhmiin.

STTK toteaa, että työnantajan vastuuta henkilöstön sijoittelun osalta tulee korostaa siten, että työnantajan on varmistuttava työntekijän ammatillisesta osaamisesta, kokemuksesta ja soveltuvuudesta tehtävään, johon työntekijä sijoitettaisiin.

SAK toteaa, että työhön määrättävien työntekijöiden ammattitaitovaatimukset ovat liian löysästi kirjoitettu. Työnantajan vastuuta tulee korostaa erityisesti henkilöstön sijoittelun osalta siten, että työnantajan on varmistuttava työntekijän ammatillisesta osaamisesta, kokemuksesta ja soveltuvuudesta tehtävään, johon työntekijää oltaisiin sijoittamassa. Yksittäistä työntekijää ei saa asettaa vastaamaan ja vastuuseen tehtävistä, joiden hoitamiseen hänen osaamisensa ei riitä.

JUKO toteaa, että edellä sanottu oikeusturvan täsmennys tulee lisätä myös virkaehtosopimuslain tarkoittamaan suojelutyöhön. Lisäksi JUKO toteaa, että 4 § tarkoittamassa tilanteessa tulee maksaa myös korotettu palkka säännölliseltä työajalta. JUKOn ja Akavan mukaan kuntien yhteistoimintalain täydellinen sivuuttaminen ei ole perusteltua. Vaikka on ymmärrettävää, että päätöksiä joudutaan tekemään nopealla aikataululla ilman yhteistoimintamenettelyä, ei kuntien yhteistoimintalain 15 §:n mukaista jälkikäteisestä yhteistoimintaa ole perusteltua sivuuttaa.

STTK:n näkemyksen mukaan lakiesityksen 3 luvussa (työntekijöihin kohdistuvat toimenpiteet ja määräykset) työnantajalle esitetyt toimivaltuudet päättää yksipuolisesti työntekijän työskentelypaikasta ja työajoista ovat tarpeettoman laajoja. Henkilöstön lepomahdollisuuksien heikentäminen voi johtaa osaltaan potilasturvallisuuden ja työturvallisuuden heikkenemiseen.

Ministeriöt toteavat, että lain säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu, että sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilö ei saisi 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.

Laki tulisi sovellettavaksi vain tilanteissa, joissa kotihoidon asiakkaiden tai terveydenhuollon potilaiden henki vaarantuu tai asiakkaiden tai potilaiden terveys vaarantuu vakavasti kunnan tai kuntayhtymän järjestämää terveydenhuoltoa tai kotihoitoa koskevan työtaistelun aiheuttaman henkilökunnan riittämättömyyden vuoksi. Laissa säädettyjä keinoja sovelletaan vain, jos kunnan tai kuntayhtymän käytettävissä olevat muut kuin tässä laissa säädetty 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 perusteella ei siis ole mahdollista, että työtehtäviä muutettaisiin muutoin kuin työtaistelusta johtuvista syistä.

JYTY toteaa, että lakko-oikeutta terveydenhuollon ja kotihoidon työtaisteluissa ei saa rajoittaa aluehallintoviraston liian väljällä tulkinnalla. Yksittäiseen henkilöön kohdistuvat toimet eivät saa olla kohtuuttomia henkilön omasta näkökulmasta katsoen.

Ministeriöt toteavat, että työnantajien tulee antaa riittävät selvitykset aluehallintovirastoille, joiden puolestaan tulee selvittää asia riittävällä laajuudella ennen päätöksentekoa ja ratkaista asia riippumattoman harkintansa perusteella. Päätökset tulee myös perustella hallintolain mukaisesti. Muutoksenhausta on säädetty esityksen 13 §:ssä, mikä varmistaa, että ratkaisut on tehty asianmukaisesti ja päätöksenteon perusteet ovat olleet riittävät. HE:ssä on tuotu esille, etteivät yksittäiseen henkilöön kohdistuvat toimet saa olla kohtuuttomia.

Irtisanoutuneen työntekijän määrääminen asiakas- tai potilasturvatyöhön

Prof. Koskinen toteaa, että työstä irtisanoutuneet tulisi irtisanomisajan jälkeen arvioida työstä poislähteneinä, vaikka kyse olisi työtaistelusta. Työoikeudellisesti on ongelmallista asettaa tällaiset henkilöt nyt esitetyn kaltaiseen sidonnaisuuteen entiseen työnantajaansa, kun irtisanoutumisaika on kulunut loppuun. Jos irtisanoutumisaika on vielä kesken, heitä arvioidaan työssä olevina. Yleensä jos työtaistelu toteutetaan irtisanoutumina, työtaistelu ehtii jo loppua ennen irtisanoutumisaajan päättymistä. Irtisanoutumiset ovat lisäksi aina viime

kädessä asianomaisen omia päätöksiä, joten niihin eivät sovellu myöskään lakiehdotuksen 2 luvun säännökset työntekijäjärjestön velvoitteista ja neuvottelumenettelystä. Jos lakiehdotuksessa työhöntulokutsut voitaisiin määrätä myös muille kuin työtaisteluun osallistuville, olisi myös irtisanoutuneet mahdollista kutsua suorittamaan suojelutyötä. Irtisanoutuneet ovat myös heti irtisanoutumisajan jälkeen hyvän työtilanteen perusteella jo voineet siirtyä toisen työnantajan palvelukseen, jolloin heitä tulisi arvioida toisen työnantajan työntekijöinä. Nyt heitä ehdotuksen mukaan edelleen pidetään sidonnaisena entiseen työnantajaan. Koskinen pitää tätä säännöstä liiallisena ja esittää sen poistamista. Toinen vaihtoehto olisi laajentaa työhöntulomääräyksen ulottamista muihinkin kuin työtaisteluun osallistuviin ja vielä siten, että ensisijaisesti juuri heidät kutsutaisiin töihin. Tällöin irtisanoutuneet irtisanoutumisajan päättymisen jälkeen olisivat samassa asemassa kuin muutkin toisten työnantajien ammattihenkilöt. Kun nyt ei ole lakiehdotuksen taustalla olevissa työtaisteluissa kyse irtisanoutumisilla toteutetusta työtaistelusta, vaikuttaa tarpeettomalta ottaa tästä säännöstä lakiin ns. varmuuden vuoksi. Lakiehdotuksessa on tältä osin kyse, kun kuitenkin halutaan puuttua vain uhkaamassa jo oleviin työtaisteluihin, kyse myös laajemmasta puuttumisesta hoitajajärjestöjen työtaisteluihin ja työtaistelu-oikeuteen.

Ministeriöt toteavat, että joukkoirtisanoutumisia koskeva sääntelytarve on edelleen olemassa TEHY:n valtuustopäätöksen (14.9) perusteella. Lakiesityksen 9 § on tarpeen tilanteissa, joissa työtaistelutoimenpiteenä koko henkilöstö irtisanoutuu. Vaikka työsuhteet voivat erimittaisten irtisanomisaikojen vuoksi päättyä eri aikaan, voi syntyä tarve varmistaa riittävä henkilökunta turvaamaan asiakas- ja potilasturvallisuus tilanteissa, joissa henkilöstöstä merkittävä osuus poistuu vahvuudesta samanaikaisesti.

Uhkasakko

Prof. Koskinen pitää tarpeettomana ottaa lakiin säännöstä siitä, että uhkasakko voidaan asettaa myös työkutsusta kieltäytyvälle yksilölle. Tällainen lainsäädännös sisältäisi monia tulkinta- ja oikeusturvariskejä ottaen huomioon, että määrääjänä on ehdotuksen mukaan päällikköviraston yksittäinen päällikkö työnantajan esityksestä.

SAK ja STTK toteavat, että mahdollisten sanktioiden tulee kohdistua ammattiliittoon, eikä yksittäiseen liiton jäseneseen, joka osallistuu liiton päättämään työtaistelutoimenpiteeseen. Yksittäisiin työntekijöihin kohdistuva hallinnollinen sanktio, uhkasakko tulee kohtuuttomana poistaa lakiesityksestä.

Ministeriöt toteavat, että perustuslakivaliokunta on aiemmassa lausunnossaan (PeVI 15/2007) pitänyt hyväksyttävänä potilasturvallisuuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 153/2007 vp) ehdotettua vastaavaa sääntelyä siitä, että aluehallintovirasto voi asettaa työntekijälle antamansa potilasturvatyömääräyksen tehosteeksi uhkasakon. Ministeriöitten näkemyksen mukaan ehdotettu sääntely on tarpeellinen asiakas- ja potilasturvatyömääräyksen tavoittelun vaikutuksen aikaansaamiseksi. Työntekijöihin kohdistuvia 3 ja 4 luvussa tarkoitettuja toimenpiteitä sovellettaisiin vain, jos 2 luvussa tarkoitettu työntekijäjärjestöön kohdistuvat keinot eivät olisi riittäviä.

Työntekijöiden oikeussuojakeinot

STTK kiinnittää huomiota siihen, ettei työntekijän suojaksi ole säädetty minkäänlaisista oikeussuojakeinoista, joilla puuttua tilanteeseen, jossa hänet määrätään perusteetta uusiin työtehtäviin, työskentelypaikkaan (4 §) tai asiakas- ja potilasturvatyöhön (5 ja 6 §) – lisäksi kohtuuttomuuden arviointi on tulkinnanvaraista ja jää työnantajan subjektiivisen arvion varaan. Työntekijän oikeussuojakeinoista ei ole myöskään säädetty 7, 8 ja 9 §:ssä.

Ministeriöt toteavat, että asiakas- ja potilasturvatyömääräyksen ja uhkasakkoa koskevan päätöksen osalta työntekijällä on mahdollisuus hakea muutosta hallinto-oikeudelta. Kunnan tai kuntayhtymän on lisäksi asiakas- ja potilasturvatyötä koskevaa esitystä laatiessaan varattava työtaisteluun ryhtyneen ammattijärjestön kyseisessä sosiaali- tai terveydenhuollon toimintayksikössä toimivalle ammattiosastolle mahdollisuus lausunnon antamiseen. Poikettaessa työaika- tai vuosilomasäännöksistä työnantajan olisi viivytyksettä tehtävä työsuojeluviranomaiselle kirjallinen ilmoitus. Työntekijä voi myös itse olla yhteydessä työsuojeluviranomaiseen työsuojeluasioissaan ja työsuojeluviranomainen kohdistaa työpaikkoihin myös itsenäistä valvontaa.

Tehy ja SuPer katsovat, että esityksestä näyttää, erityisesti 4, 5, 9 :än perustuvien määräysten antamiseen liittyen puuttuvan työntekijöiden oikeusturvatakeet työnantajan syyllistyessä väärinkäytöksiin. Lisäksi järjestöt nostivat esille, että työntekijällä tulisi olla oikeus käyttää avustajaa kuultaessa häntä lain 4 ja 5 §:ssä tarkoitetuista työtehtävien muutoksista tai asiakas ja potilasturvamääräyksistä.

Ministeriöt katsovat, että avustajan käytön mahdollistaminen 4 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa olisi perusteltua ja turvaisi työntekijän asemaa. Muutos voitaisiin toteuttaa lisäämällä lain 4 §:n 3 momenttiin säännös työntekijän oikeudesta käyttää kuulemistilaisuudessa avustajaa. Avustajana voisi olla työntekijää edustava luottamusmies, luottamusvaltuutettu tai työntekijän nimeämä edustaja.

4 §:n 3 momentti

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).

Lisäys vastineeseen 14.9

lisäys 7 ja 8 §:ään siitä, että toimivaltainen AVI on Lounais-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue:

Eli 7 §:n 3 momenttiin:

Työnantajan on viivytyksettä tehtävä Lounais-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueelle kirjallinen ilmoitus tässä pykälässä tarkoitetun työn syystä, laajuudesta ja todennäköisestä kestosta....

Ja vastaavasti 8 §:n 4 momenttiin

Työnantajan on viivytyksettä tehtävä Lounais-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueelle kirjallinen ilmoitus tässä pykälässä tarkoitetuista toimenpiteistä ja niiden syistä...