

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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 säädetyt 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 säädetyt keinoja ei voitaisi käyttää miltään osin työtaistelun murtamiseen eikä työvoimapulasta tai siihen osoitettujen voimavarojen riittämättömyydestä aiheutuvien ongelmien ratkaisemiseen.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi työntekijäjärjestölle velvollisuus huolehtia kunnan tai kuntayhtymän järjestämää terveydenhuoltoa tai kotihoitoa koskevaa työnseisausta tai joukkokortisanoutumista 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 joukkokortisanoutumista ennen kuin se on neuvotellut työnantajan kanssa tämän käyttöön työtaistelutoimista huolimatta jäävästä henkilöstöstä. Jos osapuolet eivät pääsisi sopimukseen tai työntekijäjärjestö ei noudattaisi sopimusta, aluehallintovirasto voisi työnantajan hakemuksesta määrääjäksi siirtää tai keskeyttää työnseisauksen tai joukkokortisanomisen 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).

HE 130/2022 vp

Jos edellä kuvatutkaan keinot eivät olisi riittäviä välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoiton 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 säädetyt 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.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	5
1 Asian tausta ja valmistelu	5
1.1 Työtaisteluvaroitukset ja neuvottelun kohteena olevat työ- ja virkaehtosopimukset...	5
1.2 Sosiaali- ja terveysministeriön ohjauskirje	7
1.3 Hallituksen esityksen valmistelu	9
2 Nykytila ja sen arviointi.....	10
2.1 Nykyinen lainsäädäntö	10
2.1.1 Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä.....	10
2.1.2 Laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä.....	11
2.1.3 Oikeus elämään, huolenpitoon ja terveydenhuoltoon	12
2.1.4 Potilaan ja asiakkaan oikeudet	13
2.1.5 Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuu	13
2.1.6 Työtaisteluoikeus	14
2.1.7 Työaikalaki.....	15
2.1.8 Vuosilomalaki	16
2.2 Kansainväliset sopimukset ja EU:n lainsäädäntö.....	16
2.2.1 Oikeutta elämään ja terveyden suojeluun koskevat kansainväliset sitoumukset.....	16
2.2.2 Ammatillista järjestäytymisvapautta ja työtaisteluoikeutta koskevat kansainväliset sitoumukset	17
2.2.3 Pakkotyötä koskevat kansainväliset sopimukset.....	19
2.2.4 Työaikaosuojelua koskevat kansainväliset sopimukset	19
2.2.5 EU:n työaikaa koskeva lainsäädäntö.....	20
2.3 Nykytilan arviointi	21
2.3.1 Sosiaali- ja terveydenhuollon tilanne	21
2.3.2 Kotihoito	22
2.3.3 Erikoissairaanhoido.....	24
2.3.4 Suojelutyö ja muut työtaistelun aikaiset keinot.....	25
3 Tavoitteet	27
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	27
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	27
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	30
5 Säännöskohtaiset perustelut	33
6 Voimaantulo	53
7 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	53
7.1 Lähtökohdat	53
7.2 Arviointiin vaikuttavat asiat.....	55
7.2.1 Oikeus elämään ja välttämättömään huolenpitoon.....	55
7.2.2 Oikeus ammatilliseen järjestäytymiseen	56
7.2.3 Oikeuden elämään ja välttämättömään huolenpitoon turvaaminen työtaistelutoimenpiteen aikana.....	57
7.2.4 Henkilötietojen suoja ja yksityisyydensuoja.....	60
7.2.5 Julkisen hallintotehtävän antaminen	62
7.3 Sääntelyehdotuksen arviointi	63

HE 130/2022 vp

7.3.1 Oikeus elämään, välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin	63
7.3.2 Velvollisuus neuvotella riittävästä suojelutyöstä ja siirtämis- tai keskeyttämismääräys	63
7.3.3 Työntekijöihin kohdistuvat toimenpiteet ja määräykset	64
7.3.4 Potilas- ja asiakasturvallisuustyömääräyksistä.....	65
7.3.5 Työsuojeluun liittyvistä näkökulmista	66
7.3.6 Perusoikeuksien turvaamisvelvoite	66
7.3.7 Henkilötietojen suoja	67
7.3.8 Julkisen hallintotehtävän antaminen	67
7.4 Vertailu vuonna 2007 säädettyyn lakiin.....	68
7.5 Johtopäätökset	68
LAKIEHDOTUS	70
Laki välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana	70

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Työtaisteluvaroitukset ja neuvottelun kohteena olevat työ- ja virkaehtosopimukset

Kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen, jäljempänä KVTES, ja sosiaali- ja terveydenhuollon työ- ja virkaehtosopimuksen, jäljempänä SOTE-sopimus, voimassaolot päättyivät 28.2.2022. SOTE-sopimusta sovelletaan kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa olevaan sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävissä työskentelevään henkilöstöön, ellei SOTE-sopimuksessa tai muussa kunnallisessa työ- tai virkaehtosopimuksessa ole toisin määrätty. SOTE-sopimuksen soveltamisalaan kuuluvat sen soveltamisohjeen mukaan myös johto-, esimies- ja asiantuntija-tehtäviä sekä sairaaloiden sairaala- ja laitoshuoltajat. SOTE-sopimuksen piiriin kuuluu näin ollen esimerkiksi kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa sosiaalihuollossa ja terveydenhuollossa työskenteleviä sairaanhoitajia, lähihoitajia, ohjaajia, terveydenhoitajia, osastosihteereitä, sosiaalityöntekijöitä, laitoshuoltajia, hoitajia, perushoitajia, fysioterapeutteja ja sosiaaliohjaajia.

KVOTES:iä sovelletaan kuntien ja kuntayhtymien viranhaltijoihin ja kuukausipalkkaisiin työntekijöihin, jollei KVOTES:sta tai muun muassa SOTE-sopimuksesta taikka Kunnallisen työmarkkinalaitoksen suostumuksella tehdystä palkkaussopimuksesta muuta aiheudu. Sopimuksen suurimpia ammattiryhmiä ovat varhaiskasvatuksen lastenhoitajat, koulunkäynninohjaajat, lastenhoitajat, toimistosihteerit, laitoshuoltajat, perhepäivähoitajat, ruokapalvelutyöntekijät, siivoajat, maatalouslomittajat, koulunkäyntiavustajat ja kirjastovirkailijat.

SOTE-sopimuksen ja KVOTES:n neuvotteluissa henkilöstöä edustaa kolme kunta-alan pääsopijajärjestöä, joista yksi on Sosiaali- ja terveysalan neuvottelujärjestö Sote ry. Sosiaali- ja terveysalan neuvottelujärjestö Sote ry:n muodostavat Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer, Tehy ry ja Suomen pelastusalan ammattilaiset SPAL.

Kunta- ja hyvinvointialue työnantajat KT, Julkisen alan unioni JAU ja Julkisan alan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO sopivat keväällä 2022 erillisselvityksen kunta-alan uusista työ- ja virkaehtosopimuksista vuosille 2022–2025. Kuntien ja kuntayhtymien lisäksi sopimusta sovelletaan myös hyvinvointialueilla työskentelevään ja niille palkattavaan henkilöstöön. Edellä mainitun sopimuksen ulkopuolelle jäi Sosiaali- ja terveysalan neuvottelujärjestö Sote ry.

Työnantajajärjestö Hyvinvointiala HALI ry sekä työntekijäjärjestöt JHL ry, Sote ry, Talentia ja Sosiaalipalvelualan allianssi Salli ry sopivat yksityisen sosiaalipalvelualan uudesta työehtosopimuksesta ajalle 1.5.2022—30.4.2024. Myös yksityisen terveyspalvelualan työehtoisuudelle on sovittu neuvotteluosapuolten kesken.

Tehyn ja SuPerin jäsenissä on laajasti eri ammattinimikkeillä toimivia henkilöitä. Tehyn jäsenet toimivat julkisella ja yksityisellä sektorilla ja tekevät niin perustason työtä kuin asiantuntija- ja johtotehtäviäkin. Tehy edustaa laajasti sosiaali-, terveys- ja kasvatustalouden ammattilaisia. Tehyn jäsenistöön kuuluvien ammattinimikkeitä ovat muun muassa apulaisosastonhoitaja, apulaisylihoitaja, apulaistutkija, bioanalyytikko, diakonissa, ensihoitaja, fysioterapeutti, geronomi, hallinto-ylihoitaja, hammashoitaja, hammashuoltaja, hoitaja, hygieniahoitaja, jalkojenhoitaja, jalkaterapeutti, johtava hoitaja, johtava ylihoitaja, kehitysvammanhoitaja, koulunkäynnin ohjaaja/koulunkäyntiavustaja, kuntoutusohjaaja, kuntahoitaja, kättilö, laboratoriohoitaja, lastenhoitaja, lääkintävahtimestari/sairaankuljettaja, lähihoitaja, lääkintävahtimestari, mielenterveys- hoitaja, naprapaatti, ohjaaja, osastonhoitaja, osteopaatti, perhepäivähoitaja, perushoitaja, projektisihteeri/-päällikkö, puheterapeutti, päivähoitaja, röntgenhoitaja, sairaanhoitaja, sairaankul-

HE 130/2022 vp

jettaja, sosiaaliohjaaja, sosionomi, suuhygienisti, suunnittelija, terveydenhoitaja, toiminnanjohtaja, tutkimushoitaja, tutkija, työfysioterapeutti, työterveyshoitaja, vastaava hoitaja, vanhainkodin johtaja ja ylihoitaja. SuPerin jäsenet työskentelevät sosiaali- ja terveydenhuoltoalan ja kasvatust- ja ohjauksen työpaikoissa sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. SuPer edustaa laajasti sosiaali- terveys- ja kasvatustalan ammattilaisia. SuPerin jäseniin kuuluu esimerkiksi lähihoitajia, perushoitajia, lastenhoitajia lastenohjaajia, kehitysvammahoitajia, jalkojenhoitajia, sosionomeja, sairaanhoitajia, kuntahoitajia, hammashoitajia, mielenterveyshoitajia ja välinehoitajia.

SOTE-sopimuksen ja KVTES:n piirissä olevat Tehyn ja SuPerin jäsenet voivat olla esimerkiksi kunnallisessa perus- tai erikoissairaanhoidossa työskenteleviä sairaanhoitajia, lähihoitajia, kätilöitä, laboratoriohoitajia, röntgenhoitajia sekä kunnallisessa sosiaalihuollossa työskenteleviä sairaanhoitajia, lähihoitajia ja sosiaaliohjaajia.

SuPer ja Tehy ovat elokuussa 2022 antaneet useita lakkovaroituksia. Super ja Tehy antoivat 18.8.2022 lakkovaroituksen Kanta-Hämeen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän (KSSHP) tehostetun hoidon yksikköön (teho-osasto ja valvonta). Työnseisaus ilmoitettiin lakkovaroituksen mukaan toteutettavaksi 2.9.2022 klo: 00.01–23.59. Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) on siirtänyt valtakunnansovittelijan pyynnöstä lakkoa kahdella viikolla. Lakko voi alkaa aikaisintaan 16.9.2022 klo: 00.01. Järjestöt antoivat toisen lakkovaroituksen 19.8.2022 Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiriin, jossa lakko kohdistuisi Turun yliopistollisen keskussairaalan toimenpide-, teho- ja kivunhoitopalvelujen (Totek) teho-osastolle. Varoituksen mukaan lakko olisi toteutettu 6.9.2022 klo: 00.01–9.9.2022 klo 23.59, mutta TEM on siirtänyt valtakunnansovittelijan pyynnöstä lakkoa kahdella viikolla. Lakko voi alkaa aikaisintaan 20.9.2022 klo: 00.01.

Tehy ja Super jättivät 22.8.2022 uuden lakkovaroituksen Helsingin kaupungin eteläisen kotihoidon yksikköä (lähipalvelualueet: Lauttasaari 1, Lauttasaari 2, Töölö 2, Töölö 3, Töölö 4, Viiskulma 3, Viiskulma 4, Vironniemi 1, Vironniemi 2 ja resurssipooli) ajalle 6.9.–9.9.2022. TEM on siirtänyt valtakunnansovittelijan pyynnöstä lakkoa kahdella viikolla. Lakko voi alkaa aikaisintaan 20.9.2022 klo: 00.01.

Tehy ja Super jättivät 29.8.2022 kaksi uutta lakkovaroitusta, jotka kohdistuivat Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymään (PPSHP) ja Oulun kaupungille. PPSHP:iin kohdistuva lakko toteutettaisiin Oulun yliopistollisen sairaalan Tehohoitokeskuksen aikuisten teho-, tehovalvonta- ja valvontahoito -yksiköissä 13.9.–16.9.2022. Oulun kaupunkiin annettu lakkovaroitus kohdistuu Kontinkankaan hyvinvointikeskuksen Kontinkankaan-Myllyojan kotihoidossa ajalla 13.9.–16.9.2022. TEM:n siirrettyä lakkoja kahdella viikolla ne voivat alkaa aikaisintaan 27.9.2022.

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 hakukielto sekä tilapäisen siirron kielto, jotka astuivat voimaan heti ja jatkuvat lakon päättymiseen saakka. Hakukiellon ja siirtokiellon aikana kukaan Tehyn tai Superin jäsen ei voi hakea tai ottaa vastaan edellä mainituissa lakkokohteissa avoinna olevaa työtä eikä siirtyä SOTE-sopimuksen/KVTES 1 luvun 10 §:n tarkoittamalla tilapäisellä siirrolla tekemään lakkokohteisiin kohdistuvaa työtä.

Lakkovaroitusten lisäksi Tehy ja Super ovat julistaneet koko kunta-alaa koskevan toistaiseksi voimassaolevan ylityö- ja vuoronvaihtokiellon. Kiellon aikana töitä tehdään vain vahvistetun työvuoroluettelon mukaisesti. Kunta-alaa koskevan ylityö- ja vuoronvaihtokiellon lisäksi järjestöt ovat julistaneet ylityö- ja vuoronvaihtokiellon Ylioppilaiden terveydenhuoltosäätiöön ajalle 16.8.–16.9.2022.

Tehy ja Super ovat lisäksi ilmoittaneet valmistelevansa joukkoirtisanoutumista. Tehyn hallinto on päättänyt joukkoirtisanoutumisen toteuttamisesta aikaisintaan, kun kuntasektorin muut työehtosopimukset on sovittu, kuitenkin viimeistään 1.1.2023 hyvinvointialueille siirtyvää sotehenkilöstöä koskevan liikkeenluovituksen jälkeen, ellei asiassa saavuteta sovintoratkaisua. Tehy on ilmoittanut, että joukkoirtisanoutuminen ajoitetaan siten, että työtaistelutoimenpiteen painostusvaikutus on suurin mahdollinen.

Julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä vastuu ja tämän myötä sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön siirtyessä kunnilta hyvinvointialueille ja HUS-yhtymälle 1.1.2023, mahdolliset tämän jälkeen alkavat uudet työtaistelut tai edelleen jatkuvat työtaistelutoimet kohdistuisivat kuntien ja kuntayhtymien sijaan hyvinvointialueiden, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän järjestämään sosiaali- ja terveydenhuoltoon.

1.2 Sosiaali- ja terveysministeriön ohjauskirje

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) antoi 21.3.2022 (VN/7780/2022) ja 25.8.2022 (VN/22991/2022) ohjauskirjeen aluehallintovirastoille, kunnille, ja sairaanhoitopiireille lakoon varautumisesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen turvaamisesta häiriötilanteissa. Sosiaali- ja terveydenhuollon varautumista häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin johtaa, valvoo ja yhteen sovittaa sosiaali- ja terveysministeriö. Valtion viranomaisten ja laitosten sekä kuntien on varmistettava tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa ja häiriötilanteissa.

Kuntien ja sairaanhoitopiirien on varauduttava mahdollisen lakon aiheuttamiin häiriöihin ja sen vaikutuksiin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmälle. Varautumisen ja toimenpiteiden tulee olla ripeitä ja tilannetta ennakoivia ja viranomaisten tulee käyttää niille osoitettua toimivaltaa, noudattaen suhteellisuus-, välttämättömyys- ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteita sekä muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Terveydenhuoltolain (1326/2010) säädetään terveydenhuollon alueellisesta varautumisesta. Terveydenhuoltolain 38 §:n mukaisesti sairaanhoitopiirin kuntayhtymän on päätettävä yhteistyössä alueensa kuntien kanssa terveydenhuollon alueellisesta varautumisesta normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon yhteistyönä tapahtuvalla varautumisella edistetään terveydenhuollon kapasiteetin ja voimavarojen käyttöä ja potilasvirtojen ohjauksen etukäteissuunnittelua. Lisäksi erityisvastuualueen sairaanhoitopiirien on yhteistyössä suunniteltava ja sovitettava yhteen alueensa palvelujen tuotanto sekä vastattava terveydenhuoltolain 42 a §:n mukaisista valmiuteen ja varautumiseen liittyvistä tehtävistä.

Vastaavasti sosiaalihuoltolain (1301/2014) 33 b §:n 1 momentin mukaan kunnan sosiaalihuollosta vastaavan viranomaisen tulee valmiussuunnitelmin sekä häiriötilanteissa että poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluun ja muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Yhtenäinen sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallinen valmiussuunnittelu ja tilannekuvan luominen turvaavat sosiaali- ja terveydenhuollon kyvykkyyttä vastata häiriötilanteisiin, kuten lakon uhkaan.

Sosiaali- ja terveysministeriö korosti ohjauskirjeessä, että vaikka työtaistelusta aiheutuu palvelujärjestelmälle lisäpainetta, kuntien ja sairaanhoitopiirien on huolehdittava niille kuuluvien tehtävien suorittamisesta ja turvattava asiakkaiden ja potilaiden oikeus saada tarvitsemansa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut yksilöllisiä tarpeita vastaavasti.

Kuntien ja sairaanhoitopiirien tulee laatia etukäteen suunnitelma mahdollisen lakon varalta siitä, miten palvelut turvataan lakon aikana kiinnittäen erityistä huomiota kiireellisten ja välttämättömien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseen sekä asiakas- ja potilasturvallisuuden varmistamiseen. Kuntien ja kuntayhtymien on jatkuvasti arvioitava palvelutarpeen kehitystä ja varauduttava jo ennakkollisesti muuttamaan toimintaa palvelutarpeeseen vastaamiseksi. Kunnat ja kuntayhtymät voivat tarvittaessa päättää palvelujen järjestämisestä esimerkiksi yhteistoiminta-alueella, kuntien ja kuntayhtymien välisenä toimintana tai keskittämällä toimintoja.

Palvelujen järjestämisessä kuntien ja kuntayhtymien keinoina ovat ensisijaisesti:

- Kuntien ja sairaanhoitopiirien välinen yhteistyö ja joissain palveluissa myös alueiden väliset yhteistyön ja keskinäisen avunannon mahdollisuudet, huomioiden myös erityisvastuualueen laajuinen yhteistyö palveluiden turvaamisessa ja henkilöstön riittävyyden varmistamisessa.
- Palvelujen hankkiminen muilta kunnilta ja kuntayhtymiltä.
- Ostopalvelujen ja palvelusetelin hyödyntäminen. Yksityistä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuotantoa sekä kolmannen sektorin toimijoita voidaan käyttää täydentämään ja vahvistamaan julkista palvelutuotantoa alueen tarpeen mukaisesti. Ostopalvelujen osalta kuntien on tarkistettava yksityisten sopimukset häiriötilanteisiin varautumisesta ja annettava varautumisohjaus ostopalvelutuottajille.
- Lisähenkilöstön rekrytointi itse, henkilöstöyrityksiltä tai sopimuksin muilta kunnilta.
- Työlainsäädännön mukaiset mahdollisuudet, henkilöstösiirrot ja neuvottelut työntekijöiden kanssa.
- Kiireettömän hoidon väliaikainen supistaminen kiireellisen hoidon varmistamiseksi potilaiden terveyttä kuitenkin vaarantamatta.
- Palvelujen muut organisointi- ja järjestämismahdollisuudet.

Työtaistelun toteutuessa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmässä on tilapäisesti merkittävä vaje sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöstä. Varautumisen ja suunnittelun tarkoituksena on varmistaa häiriötilanteen aikana ja palvelujärjestelmän kuormittuessa riittävä henkilöstömäärä niin, että sosiaali- ja terveyspalvelujen toimintakyky voidaan turvata. Toiminnat ja palvelut tulee priorisoida kiireellisyyden sekä erityisen tarpeen perusteella ja päivystyksellinen ja kiirevastaanottotoiminta on varmistettava.

Työtaistelun uhatessa kriittisten palvelujen ja toimintojen turvaamisessa voidaan hyödyntää myös suojelutyötä, jonka teettämisen tarpeen ratkaisee kunta tai kuntayhtymä. Kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista annetun lain (669/1970) 12 §:n mukaan suojelutyöllä tarkoitetaan työtä, jonka suorittaminen työtaistelua toimeenpantaessa on välttämätöntä kansalaisten hengen tai terveyden vaarantumisen ehkäisemiseksi taikka sellaisen omaisuuden suojelemiseksi, joka työtaistelun johdosta erityisesti vaarantuu. Viranhaltija ei ole velvollinen suorittamaan sallitun lakon alaisia tehtäviä. Työtaistelun piiriin kuulumattoman viranhaltijan on täytettävä tavanomaiset virkavelvollisuutensa, minkä lisäksi hän on velvollinen tekemään suojelutyötä. Työtaistelun piiriin kuuluva voi suostumuksellaan tehdä suojelutyötä.

Suojelutyön tekemisestä ja siihen tarvittavasta henkilöstömäärästä päättää työnantaja. Suojelutyön tekemistä koskeva määräys tulisi antaa viranhaltijoille hyvissä ajoin, jotta kriittiset toiminnot voidaan turvata muilla järjestelyillä tilanteissa, joissa suojelutyöstä kieltäydytään. Työtaistelun aikana työnantajat arvioivat tarpeen ja mahdollisuuden muuttaa työtehtäviä toimintaedellytysten ja henkilöstön ammattitaidon ja kykyjen perusteella. Toimintojen turvaamiseksi voidaan myös itse työtä ja työtehtäviä siirtää muualle kuin tavanomaisessa työpaikassa tehtäväksi. Työnantaja vastaa työntekijöiden työturvallisuudesta myös lakon aikana. Työpaikan riskien arvioinnissa ja sen perusteella tehtävissä toimenpiteissä on poikkeavat tilanteet ja mahdollinen toiminnan vajaamiehitys otettava huomioon.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää tärkeänä palvelujen kuormitukseen ja henkilöstöön liittyvän ajantasaisen tilannekuvan muodostamista sekä siihen liittyvää tiedon analysointia, jotta käytettävissä olevat resurssit voidaan suunnata kriittisiin tarpeisiin. Sosiaali- ja terveysministeriö seuraa erikoissairaanhoidon, perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon palvelujen ja henkilöstön tilannetta Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) ja sosiaali- ja terveysministeriön toteuttaman tilannekuvakyselyn kautta ja käy niiden pohjalta kuntien ja kuntayhtymien kanssa vuoropuhelua lakkoon varautumisesta ja sen edellyttämistä toimenpiteistä.

Tilanne palvelujen kuormituksen ja henkilöstön riittävyyden osalta vaihtelee eri puolella Suomea, minkä vuoksi sosiaali- ja terveysministeriö kehotti kuntia ja sairaanhoitopiirejä arvioimaan huolellisesti myös keskinäisen yhteistyön mahdollistamat keinot palvelujen ja henkilöstön riittävyyden turvaamiseksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö kehotti ohjauskirjeellä myös aluehallintovirastoja valvovana viranomaisena pitämään yhteyttä alueensa palvelujärjestelmään ja huolehtimaan, että lakkoon ja sen edellyttämiin toimenpiteisiin on alueellisesti varauduttu ja että potilasturvallisuus sekä välttämättömät palvelut voidaan väestölle turvata.

1.3 Hallituksen esityksen valmistelu

Sosiaali- ja terveydenhuoltoalan työntekijäjärjestöjen alkuvuoden 2022 lakkovaroitusten johdosta sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltiin keväällä 2022 virkatyönä yhteistyössä oikeusministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön kanssa hallituksen esitysluonnos laiksi asiakas- ja potilasturvallisuuden varmistamisesta työtaistelun aikana. Esitysluonnoksesta järjestettiin kuulemistilaisuus, jossa kuultiin keskeisiä intressitahoja.

Tehy ja Super kuitenkin peruivat 20.4.2022 alkavaksi tarkoitetun lakon, johon olisi osallistunut 13 sairaanhoitopiiriä. Täten hallituksen esityksen valmistelu keskeytettiin.

Elokuussa 2022 annettujen uusien lakkovaroitusten myötä sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltiin virkatyönä nyt kyseessä oleva hallituksen esitysluonnos laiksi välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana. Valmistelu tehtiin yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön ja oikeusministeriön kanssa keväällä 2022 tehtyä valmistelua hyödyntäen.

Esitysluonnoksesta järjestettiin kuulemistilaisuus 11.9.2022 työtaistelun osapuolina olevien työmarkkinajärjestöjen edustajille (Tehy ry, Suomen lähi- ja perushoitajaliitto Super), Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT:lle, aluehallintovirastoille, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle (Valvira), Varsinais-Suomen, Kanta-Hämeen ja Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiireille, HUSille, valtakunnalliselle tehohoitokonsortiolle, Lääkäriliitolle, Oulun ja Helsingin kaupungeille sekä Kuntaliitolle. Edellä mainituilla tahoilla oli mahdollisuus samassa yhteydessä antaa esitysluonnoksesta kirjallinen lausuntonsa. Lausuntoja saapui 12.

Kuulemistilaisuudessa ammattijärjestöt (Tehy ry ja Super) vastustivat lakiehdotusta, koska se järjestöjen mukaan poistaisi työtaisteluoikeuden ja loukkaa perusoikeuksia. Tehyn ja Superin näkemyksen mukaan esitys on valmisteltu puolueellisesti, eikä työntekijöiden riittävästä oikeussuojakeinoista ole säädetty. Järjestöt toivat myös esille, että ehdotus on ylimitoitettu asiakas- ja potilasturvallisuuden takaamiseksi. Muut kuulemistilaisuuteen osallistuvat tahot kannattivat lakiehdotusta. Kunta- ja hyvinvointialueuudantajat KT piti lain säätämistä välttämättömänä ja ehdotti lain voimassaoloajan pidentämistä. Aluehallintovirastot totesivat olevansa hyvin huolissaan asiakas- ja potilasturvallisuudesta, ja että työtaistelutoimet aiheuttavat vakavan huolen siitä, pystytäänkö ihmisten henki ja terveys turvaamaan. Aluehallintovirastot toivat esille huolta ehdotuksen toimeenpanon haastavuudesta ja resurssiensa riittävydestä. Aluehallintovirastot kuten myös KT ja osa sairaanhoitopiirien edustajista toivat esille, että esityksessä olevia aikamääreitä tulisi pidentää nykyisestä. Valvira piti lakiehdotusta välttämättömänä käsillä olevan tilanteen vuoksi ja totesi myös, että aluehallintoviraston resurssit on turvattava. Helsingin ja Oulun kaupungit pitivät lakiesitystä välttämättömänä. Sairaanhoitopiirit näkivät esityksen tarpeelliseksi ja välttämättömäksi turvaamaan potilaiden hengen. Myös valtakunnallinen tehohoitokonsortio piti esitystä kannatettavana.

Koska esitys on jouduttu valmistelemaan kiireellisessä aikataulussa, esitystä ei ole laintarkastettu eikä käsitelty lainsäädännön arviointineuvostossa tai kuntatalouden ja -hallinnon neuvotelukunnassa.

Julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun ja tämän myötä sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön siirtyessä kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueille ja HUS-yhtymälle 1.1.2023, mahdolliset tämän jälkeen alkavat uudet työtaistelut tai edelleen jatkuvat työtaistelutoimet kohdistuisivat kuntien ja kuntayhtymien sijaan hyvinvointialueiden, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän järjestämään sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Tämä on huomioitu esityksen valmistelussa siirtymäsäännöksellä. Koska järjestämisvastuun siirto ja liikkeenluovutuksena tapahtuva henkilöstön siirto ei sinällään vaikuta lakisääteisten sosiaali- ja terveydenhuollon sisältöön tai henkilöstön työ- tai virkasuhteisiin, myös muualla esityksessä kunnista ja kuntayhtymistä todettu, koskee pääsääntöisesti myös hyvinvointialueita, Helsingin kaupunkia ja HUS-yhtymää sekä niille siirtyvää henkilöstöä.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Nykyinen lainsäädäntö

2.1.1 Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä

Terveydenhuollon ammattihenkilöiden ammatinharjoittamisoikeudesta, muista oikeuksista ja velvoitteista säädetään terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (559/1994), jäljempänä ammattihenkilölaki. Lain tarkoituksena on edistää potilasturvallisuutta sekä terveydenhuollon palvelujen laatua varmistamalla, että ammattihenkilöllä on ammattitoiminnan edellyttämä koulutus, muu riittävä ammatillinen pätevyys ja ammattitoiminnan edellyttämät muut valmiudet. Laissa määritellään ne terveydenhuollon ammatit, jotka edellyttävät ammatin harjoittajalta laillistamista tai lupaa sekä ammatit, jotka ovat nimikesuojattuja. Esimerkkeinä laillistamista edellyttävistä ammateista voidaan todeta lääkäri, hammaslääkäri, proviisori, sairaanhoitaja, kättilö, fysioterapeutti, laboratoriohoitaja ja röntgenhoitaja. Nimikesuojattuja ammatteja ovat esimerkiksi lähihoitajan, sairaalakemistin, sairaalamikrobiologin ja sairaalasolubiologin ammatit. Laissa on todettu myös säännökset ammatillisesti perustellusta ammattihenkilöiden yhteistyöstä ja tarkoituksenmukaisesta käytöstä. Lain 2 §:n 2 momentin mukaan laillistetut, luvan saaneet ja nimikesuojatut ammattihenkilöt voivat koulutuksensa, ammattikokemuksensa ja

ammattitaitonsa mukaisesti toimia toistensa tehtävissä silloin, kun se on perusteltua työjärjestelyjen ja terveystalvelujen tuottamisen kannalta. Valvira myöntää laillistuksen henkilöille, jotka ovat suorittaneet asianmukaiset terveydenhuollon alan opinnot. Laillistetut henkilöt merkitään Valviran ylläpitämään ammattihenkilörekisteriin. Rekisteriin merkitään hakemuksesta myös henkilöt, jotka ovat suorittaneet nimikesuojatun ammatinimikkeen käyttöön oikeuttavan koulutuksen. Valvira ja aluehallintovirastot valvovat ammatinharjoittajien toimintaa ja ammatinharjoittamislainsäädännön noudattamista.

Ammatinharjoittamisoikeuden lisäksi laki säätää eräitä velvollisuuksia terveydenhuollon ammattihenkilöille. Nämä on pääosin todettu lain 3 luvussa. Näistä ammattiin kuuluvista velvollisuuksista voidaan todeta muun muassa potilasasiakirjojen laatiminen, salassapitovelvollisuus, täydennyskoulutusvelvollisuus ja eräät ilmoitusvelvollisuudet. Lisäksi lain 15 §:ssä on todettu terveydenhuollon ammattihenkilön ammattieettiset velvollisuudet. Säännöksen mukaan terveydenhuollon ammattihenkilön ammattitoiminnan päämääränä on terveyden ylläpitäminen ja edistäminen, sairauksien ehkäiseminen sekä sairaiden parantaminen ja heidän kärsimystensä lievittäminen. Lain 15 §:n 3 momentissa on terveydenhuollon ammattihenkilöitä koskeva yleinen auttamisvelvollisuus, ammattihenkilön tulee aina antaa apua kiireellisen hoidon tarpeessa olevalle. Säännös koskee lähinnä tilanteita, joissa terveydenhuollon ammattihenkilö on varsinaisen ammattitoimensa ulkopuolella tilanteessa, jossa loukkaantunut tai sairastunut henkilö tarvitsee välitöntä apua hengen tai terveyden suojelemiseksi. Tällöin terveydenhuollon ammattihenkilöllä on velvollisuus antaa ammattitaitonsa mukaisesti apua sitä tarvitsevalle. Säännös ei sen sijaan velvoita terveydenhuollon ammattihenkilöä esimerkiksi työskentelemään ammatissaan, vaikka hän tietäisi, että ammattihenkilöiden puute vaikeuttaisi tai jopa vaarantaisi asianmukaisen hoidon antamisen väestölle.

2.1.2 Laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä

Sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annettu laki (817/2015), jäljempänä sosiaalihuollon ammattihenkilölaki, määrittää, millä koulutuksella voi saada tiettyjen sosiaalihuollon ammattien ammatinharjoittamisoikeuden tai nimikesuojauksen ja mitkä ovat sijaisena toimimisen edellytykset. Laillistetun ammattihenkilön ammattiin, myös tilapäisiin tehtäviin, tulee aina palkata pätevä henkilö. Sosiaalihuollon ammattihenkilölaki säätelee niitä tilanteita, joissa pätevän henkilön palkkaaminen laillistetun ammattihenkilön ammattiin ei ole mahdollista. Lain mukaan sosiaalityöntekijän ammatissa voi toimia tilapäisesti enintään vuoden ajan sosiaalityöntekijän ammattiin opiskeleva henkilö, joka on suorittanut hyväksytysti sosiaalityön perus- ja aineopinnot sekä käytännön harjoittelun. Opiskelijan on työskenneltävä ammattiin valmistuneen ja laillistetun sosiaalityöntekijän johdon ja valvonnan alaisena. Valvira ylläpitää sosiaalihuollon ammattihenkilöiden rekisteriä.

Sosiaalihuollon ammattihenkilölaissa ei erikseen säädetä kelpoisuuksista sosiaalihuollon eri tehtäviin. Ainoa kelpoisuuksiin liittyvä määritelmä sosiaalihuollon ammattihenkilölaissa koskee sosiaalityöntekijän erityisiä velvollisuuksia. Lain mukaan sosiaalityön ammatillisesta johtamisesta sekä yksilöiden, perheiden ja yhteisöjen sosiaalisen tuen ja palvelujen tarpeeseen vastaavasta sosiaalityön asiakas- ja asiantuntijatyöstä sekä sen vaikutusten seurannasta ja arvioinnista vastaa laillistettu sosiaalityöntekijä.

Tiettyjä tehtäviä koskevia kelpoisuusvaatimuksia on kuitenkin säilytetty lainsäädännössä, mutta ne löytyvät yhden lain sijasta useasta eri laista, kuten esimerkiksi sosiaalihuoltolaista (1301/2014), tai lastensuojelulaista (417/2007). Sosiaalihuollossa tietyt tehtävät ja toimenpiteet, kuten hoidon ja huolenpidon turvaavien päätösten tekeminen on rajattu sosiaalihuollon ammattihenkilöiden tehtäväksi. Palvelutarpeen arvioinnista vastaaminen ja omatyöntekijänä toimimi-

nen ovat myös pääsääntöisesti sosiaalihuollon ammattihenkilöiden tehtäviä. Osa näistä tehtävistä edellyttää sosiaalityöntekijän ammatinharjoittamisoikeutta. Esimerkiksi erityistä tukea tarvitsevien lasten ja muiden erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden palvelutarpeen arvioinnin tekemisestä vastaa virkasuhteessa oleva sosiaalityöntekijä.

Sosiaalihuoltolain (1301/2014) 3§:n 1 kohdan mukaan sosiaalipalveluilla tarkoitetaan kunnallisia sosiaalipalveluja ja niihin sisältyviä tukipalveluja sekä muita toimia, joilla sosiaalihuollon ammattihenkilöt ja muu asiakastyöhön osallistuva henkilöstö edistävät ja ylläpitävät yksilön, perheen ja yhteisön toimintakykyä, sosiaalista hyvinvointia, turvallisuutta ja osallisuutta. Samaisen lain 49 a §:ssä todetaan, että sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvia tehtäviä varten kunnan käytettävissä tulee olla riittävästi sosiaalihuollon ammattihenkilöitä sekä muuta asiakastyöhön osallistuvaa henkilöstöä. Sosiaalihuoltolaki (1301/2014) ei siis rajaa sosiaalihuollon tehtäviä pelkästään sosiaalihuollon ammattihenkilölaissa mainittujen ammattihenkilöiden tekemäksi työksi. Sosiaalihuoltolaki (1301/2014) ei myöskään ota kantaa siihen, minkä asiakasryhmien kanssa muu asiakastyöhön osallistuva henkilöstö voi työskennellä. Jos tehtävään säädetynä kelpoisuusvaatimuksena ei ole sosiaalihuollon ammattihenkilön pätevyys, työnantaja voi valita tehtävään myös muun kuin sosiaalihuollon ammattihenkilölaissa mainitun ammattihenkilön.

2.1.3 Oikeus elämään, huolenpitoon ja terveydenhuoltoon

Perustuslain 7 §:ssä on säädetty oikeudesta elämään ja perustuslain 19 §:ssä on säädetty oikeudesta sosiaaliturvaan. Säännöksen tarkoittamaan sosiaaliturvaan sisältyvät myös sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Perustuslain 7 §:n säännöksellä on läheinen yhteys erityisesti perustuslain 19 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan jokaisella on oikeus välttämättömään huolenpitoon. Oikeus välttämättömään huolenpitoon on subjektiivinen oikeus, ja se sisältää oikeuden kiireelliseen sairaanhoitoon. Perusoikeusuudistuksen esitöissä viitataan välttämättömän huolenpidon osalta sairaanhoitoon kiireellisissä tilanteissa, joissa kansanterveyslaki ja erikoissairaanhoitolaki turvaavat välittömästi toteutettavan oikeuden (HE 309/1993 vp s. 69/II). Tällä perusoikeudella on yhtymäkohtia myös Suomen ihmisoikeusvelvoitteisiin, kuten uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan artiklaan 13 (1), jossa edellytetään sairaustapauksissa kyseisen tilan vaatimaa hoitoa eli hoidon turvaamista. Perusoikeuden subjektiivisella luonteella tarkoitetaan tässä sitä, että alemman tasoisen lainsäädännön puuttuessa tai sen ollessa puutteellinen (esimerkiksi subjektiivisuuden osalta) yksilö voi vedota suoraan perustuslain säännökseen. Perustuslain 19 §:n 3 momentissa on julkiselle vallalle laajempi velvollisuus huolehtia sosiaali- ja terveyspalveluista. Sen perusteella julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistettävä väestön terveyttä. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp, s.71) korostettiin, että riittäviä sosiaali- ja terveyspalveluja koskeva perusoikeussäännös edellyttää, että julkinen valta turvaa palvelujen saatavuuden. Hallituksen esityksen mukaan julkinen valta tarkoittaa sekä valtiota että kuntia. Palvelujen riittävyyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. Perustuslain 22 § velvoittaa julkista valtaa turvaamaan perusoikeuksien käytännön toteutumisen. Julkisella vallalla tarkoitetaan tässä sekä valtiota että kuntia. Kansallisella lainsäädännöllä kunnille on säädetty velvollisuus järjestää terveydenhuolto asukkailleen ja eräissä tapauksissa kaikille kunnassa oleskeleville. Valtion tulee lainsäädäntötoimin ja voimavaroja myöntämällä sekä kuntien asianmukaisella rahoituksella ja toiminnan järjestämisellä huolehtia siitä, että jokaiselle turvataan riittävät terveyspalvelut. Toiminnan edellyttämä rahoitus ja voimavarat toteutetaan pääosin valtion kunnille myöntämällä valtionosuuksilla ja kuntien verotusoikeudella.

2.1.4 Potilaan ja asiakkaan oikeudet

Potilaan asemasta ja oikeuksista annettu laki (785/1992), jäljempänä potilaslaki, sisältää säännökset potilaan hoitoon ja kohteluun liittyvistä keskeisistä periaatteista. Potilaslain 3 §:ssä säädetään potilaan oikeudesta ilman syrjintää saada hänen terveydentilansa edellyttämää terveyden- ja sairaanhoitoa niiden voimavarojen rajoissa, jotka ovat terveydenhuollon käytettävissä. Eduskunnan oikeusasiamies on tulkinnut, ettei potilaslain 3 §:ssä oleva maininta voimavaroista kuitenkaan rajaa terveyden- ja sairaanhoidon järjestämisvelvollisuutta kulloinkin käytettävissä oleviin voimavaroihin. Palvelujen saamisen perusteena pitää olla potilaan terveydentilan edellyttämä objektiivinen hoidon tarve. Henkilön itsensä kokema hoidon tarve ei sen sijaan muodosta hänelle oikeutta saada hänen haluamaansa hoitoa, jos hoitoon ei ole lääketieteellisiä perusteita. Potilaslain 4 §:n mukaan potilaalle on ilmoitettava hoitoon pääsyn ajankohta ja jos ilmoitettu ajankohta muuttuu, on uusi ajankohta ja muutoksen syy ilmoitettava potilaalle välittömästi. Potilaslain 6 §:ssä on lisäksi säännös siitä, että potilasta on hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan. Potilaan käytettävissä on myös monipuolinen oikeussuojajärjestelmä, johon kuuluu potilasvahinkojen korvausmenettelyn lisäksi terveydenhuollon ammattihenkilöiden vahingonkorvausoikeudellinen, rikosoikeudellinen ja kurinpidollinen vastuu, erityinen ammattihenkilölaissa säädetty valvonta- ja sanktiojärjestelmä sekä mahdollisuus tehdä hallintokanteluja virkatoiminnasta. Potilaalla on mahdollisuus tuomioistuimessa vaatia kuntaa tai kuntayhtymää täyttämään lakisääteisen velvollisuutensa järjestää hoitoa.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettu laki (812/2000), jäljempänä sosiaalihuollon asiakaslaki, sisältää sosiaalihuollon asiakkaan kohteluun liittyvät keskeiset säännökset. Sosiaalihuollon asiakaslain mukaan asiakkaalla on oikeus hyvään sosiaalihuoltoon ja kohteluun ilman syrjintää. Lisäksi sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n mukaan sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Sosiaalihuollon asiakaslaisissa on 8 §:ssä myös säännös siitä, että sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan. Lakia sovelletaan silloin, kun asiakas hakee tai käyttää sosiaalihuollon palveluja tai etuuksia. Lakia sovelletaan sekä julkiseen että yksityiseen sosiaalihuoltoon. Sosiaalihuollon laatuun tai siihen liittyvään kohteluunsa tyytymättömällä asiakkaalla on oikeus tehdä muistutus (23 §) ja sosiaalihuollon asiakaslaisissa on myös säännökset kantelusta sekä sosiaaliasiamieheen liittyen.

2.1.5 Sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisvastuu

Kun lainsäädännöllä, kuten erikoissairaanhoitolaki (1062/1989) ja kansanterveyslaki (66/1972), terveydenhuoltolaki (1326/2010) ja sosiaalihuoltolaki (1301/2014) sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen on säädetty kuntien tehtäväksi, on niillä vastuu perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle säädetyn huolehtimisvelvoitteen toteuttamisesta käytännössä. Kunnat voivat järjestää vastuulleen kuuluvat tehtävät sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain (733/1992) 4 §:ssä säädetyllä tavalla. Vaihtoehtoja ovat toiminnan järjestäminen itse, yhteistyössä muiden kuntien kanssa, olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä, hankkimalla palveluja muulta palvelujen tuottajalta (ostopalveluna) tai antamalla palvelua tarvitsevalle palvelusetelin. Kaikkia näitä vaihtoehtoja käytetään palveluja järjestettäessä, pääpainon ollessa kuntien ja kuntayhtymien omassa palvelutuotannossa. Lisäksi ostopalveluja käytetään varsin paljon. Ostopalveluja käytetään terveydenhuollossa kuitenkin pääasiassa niin sanotuissa elektiivisissä eli ennalta suunnitelluissa hoidoissa. Sosiaalihuollossa ostopalvelujen käyttö on laajempaa. Ostettavien palveluiden tulee vastata kunnallisilta palveluilta edellytetyä laatutasoa.

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

Kunnille säädettyjen velvoitteiden toteuttaminen edellyttää riittäviä voimavaroja ja toiminnan asianmukaista organisointia. Perustuslain 121 §:ssä säädetään kunnallisesta itsehallinnosta. Sen mukaan kuntien hallinto perustuu kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja tehtävistä säädetään lailla. Kunnilla on lisäksi verotusoikeus. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja muiden kunnille kuuluvien tehtävien aiheuttamat kustannukset rahoitetaan kunnallisveron tuotoilla, valtionosuuksilla, palvelumaksuilla ja kuntien muilla tuotoilla.

2.1.6 Työtaisteluoikeus

Perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvataan ammatillinen yhdistymisvapaus. Kyse on yhdistymisvapautta koskevaa yleislauseketta täsmentävästä erityissäännöksestä. Säännöksessä ei ole nimenomaisesti mainittu työtaisteluoikeutta. Ammatillisen järjestäytymisvapauden turvaaminen merkitsee kuitenkin, että vapautta käyttävälle ei saa aiheutua siitä haitallisia seuraamuksia. Perusoikeusuudistuksen esitöissä todetaan muun muassa, että osallistuminen tai osallistumatta jättäminen ammattiyhdistystoimintaan tai lailliseen työtaistelutoimenpiteeseen ei ole hyväksyttävä peruste esimerkiksi työstä erottamiseen tai erilaiseen kohteluun työelämässä (HE 309/1993 s. 61/I). Tähän lausumaan voidaan perustaa työtaisteluoikeuden perustuslain suoja. Myös perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään vahvistanut työtaisteluoikeuden liittyvän perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen (esimerkiksi PeVL 12/2003 vp ja PeVL 3/1998 vp). Kunnallisten virkamiesten työtaisteluoikeudesta säädetään kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista annetussa laissa (669/1970). Kunnallista virkaehtosopimusjärjestelmää luotaessa lähdettiin siitä, että kysymys yhteiskunnallisesti vaarallisen lakon lopettamisesta tai rajoittamisesta tulisi viime kädessä ratkaista eduskunnan säätämällä lailla.

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

Kunnallisten viranhaltijoiden työtaisteluun ryhtymiseen ja sen toimeenpanoon liittyvät asiat on säännelty laissa kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista melko kattavasti. Kuitenkaan työtaistelun rajoista ei lainsäädäntöä ole yksityiskohtien tasolla. Työtaistelun rajojen tarvetta määriteltäessä neuvotteluosapuolet pyrkivät yleensä pääsemään yhteisymmärrykseen, koska vastakkain tällaisissa tilanteissa usein ovat toisaalta työntekijöiden lakko-oikeus ja toisaalta yhteiskunnallisesti merkittävät suojaintressit. Vastaavia periaatteita sovelletaan työsuhteisten työtaisteluun. Terveystieteellistä tutkimusta koskevilla aiemmissa työtaisteluissa lakkorajojen tarkoitus on ollut niiden toimintojen turvaaminen, jotka ovat tarpeen sen estämiseksi, ettei hoidon puutteen vuoksi kenellekään tutkimuksessa tai hoidossa olevalle tai niihin pyrkivälle aiheutettaisi hengenvaaraa tai hänen sairautensa olennaista pahentumista. Lakkorajoista sopimalla on etukäteen tiedetty, mitkä toimipaikat ja työtehtävät kuuluvat työtaistelun piiriin. Myös

vastuujaot ovat näin pysyneet varsin selkeinä. Lisäksi työtaistelutoimenpiteen ulkopuolella olevien viranhaltijoiden velvollisuudesta tehdä suojelutyötä säädetään kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista annetun lain 12 §:ssä. Mainitun pykälän mukaan suojelutyöllä tarkoitetaan työtä, jonka suorittaminen työtaistelua toimeenpantaessa on välttämätöntä kansalaisten hengen tai terveyden vaarantumisen ehkäisemiseksi taikka sellaisen omaisuuden suojelemiseksi, joka työtaistelun johdosta erityisesti vaarantuu. Työtaistelutoimenpiteeseen osallistuviin viranhaltijoihin ja työsuhteisiin henkilöihin ei kohdistu lakisääteistä suojelutyövelvoitetta.

Työ- ja elinkeinoministeriö voi valtakunnansovittelijan esityksestä siirtää työnseisauksen alkamista enintään 14 vuorokauden ajaksi työtaistelun ilmoitetusta alkamishetkestä lukien silloin, kun työnseisauksen katsotaan sen laajuuden tai työalan laadun vuoksi kohdistuvan yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin tai huomattavasti vahingoittavan yleistä etua (laki työriitojen sovittelusta 420/1962, 8 §). Työ- ja elinkeinoministeriö voi, kun on kysymyksessä virkamiesten palvelussuhteen ehtoja koskevasta työriidasta, siirtää työnseisauksen alkamista vielä seitsemällä vuorokaudella.

2.1.7 Työaikalaki

Työaikalaissa (872/2019) säädetään säännöllisen työajan järjestelyistä, työntekijän lepoaikoja koskevista vaatimuksista ja ylityötä (enimmäistyöaika) koskevista rajoituksista. Lisäksi laissa säädetään ylityöstä maksettavasta korvauksesta sekä työaika-asiakirjoista.

Työaikalakia sovelletaan työsuhteessa ja virkasuhteessa tehtävään työhön. Säännöllisen työajan enimmäismäärä pohjautuu erilaisissa säännöllisen työajan järjestelyissä 40 viikkotuntiin. Säännöllinen työaika voidaan laissa mainituilla perusteilla järjestää keskimääräisenä. Laissa säädetyn säännöllisen työajan ylittävä työ on ylityötä. Työnantaja voi teettää ylityötä työntekijän kuttakin kertaa varten tai lyhyehköksi ajanjaksoksi kerrallaan antamalla suostumuksella. Viranhaltija ja virkamies ei kuitenkaan saa kieltäytyä ylityöstä, jos se on työn laadun ja erittäin pakottavien syiden vuoksi välttämätöntä. Sen sijaan ilman työntekijän suostumusta ylityötä voidaan teettää vain, jos kysymys on hätätyöstä. Työnantaja saa teettää hätätyötä vain, jos ennalta arvaamaton tapahtuma on aiheuttanut keskeytyksen säännöllisessä toiminnassa tai vakavasti uhkaa johtaa sellaiseen keskeytykseen tai hengen, terveyden, omaisuuden tai ympäristön vaarantumiseen.

Työntekijälle on annettava jokaisen työvuoron alkamista seuraavan 24 tunnin aikana vähintään 11 tunnin keskeytymätön lepoaika (vuorokausilepo). Lisäksi työaika on järjestettävä niin, että työntekijä saa kerran seitsemän päivän aikana vähintään 35 tunnin pituisen keskeytymättömän lepoajan (viikkolepo). Eräin laissa säädetyn edellytyksin lepoaikoja on mahdollista lyhentää, mutta tällöin työntekijälle on annettava myöhemmin korvaava lepoaika.

Työntekijän työaika ylityö mukaan lukien ei saa ylittää keskimäärin 48 tuntia viikossa neljän kuukauden ajanjakson aikana. Valtakunnallisella työehtosopimuksella tasoittumisjaksoa voidaan pidentää enintään 12 kuukauden mittaiseksi. Hätätyötilanteessa työajan enimmäismäärästä voidaan tilapäisesti poiketa, kunhan hätätyön päätyttyä työaika kuitenkin tasoitetaan enintään säädettyyn enimmäismäärään.

Työaikalakiin sisältyvät säännökset myös siitä, missä tehtävissä saa säännöllisesti teettää yötyötä. Yötyönä pidetään työtä, jota tehdään kello 23 ja 6 välisenä aikana. Yötyötä saadaan teettää muun muassa pääosan vuorokaudesta toimivissa sosiaali- ja terveystaluuissa. Peräkkäisten yövuorojen määrää on työaikalaissa rajoitettu.

2.1.8 Vuosilomalaki

Vuosilomalakia (162/2005) sovelletaan työ- ja virkasuhteessa tehtävään työhön, jollei toisin säädetä. Laissa säädetään muun muassa vuosiloman ansainnasta, sen antamisesta sekä työntekijälle maksettavasta lomapalkasta tai –korvauksesta.

Vuosiloman antamisesta säädetään vuosilomalain 5 luvussa. Vuosiloman ajankohdasta saadaan laajasti sopia työnantajan ja työntekijän välisellä sopimuksella. Lähtökohtana on, että työnantaja mitoittaa henkilöstön määrän sellaiseksi, että toimintaa voidaan harjoittaa työntekijöille annettavista vuosilomista huolimatta. Lähtökohtaisesti työnantaja määrää loman ajankohdan. Työnantajan oikeutta määrätä vuosiloman ajankohta on rajoitettu sen suhteen, milloin lomat on viimeistään annettava. Työnantajan ja työntekijän välisellä sopimuksella lomiamia voidaan kuitenkin siirtää pidettäväksi myöhempänä ajankohtana.

Jos lomat on jo myönnetty, ne lähtökohtaisesti sitovat työnantajaa. Työnantajalla ei ole oikeutta muuttaa hyväksytyt ja ilmoitetut loman ajankohtaa ilman työntekijän suostumusta. Jos työnantaja yksipuolisesti muuttaa ilmoitetun loman ajankohdan, voi siitä syntyä työnantajalle vahingonkorvausvelvollisuus.

Valtakunnallisella virkaehtosopimuksella saadaan sopia virkamiehen tai viranhaltijan vuosiloman siirtämisessä ja keskeyttämisessä noudatettavasta ilmoitusajasta ja loman keskeyttämisen perusteista tilanteissa, joissa siirtäminen tai keskeyttäminen on julkisen vallan käyttöön liittyvistä painavista syistä tarpeen taikka välttämätöntä julkisyhteisön laissa säädettyjen terveyden tai turvallisuuteen liittyvien tehtävien hoitamiseksi. Tämä ei koske työsuhteisia terveydenhuollon henkilöitä.

2.2 Kansainväliset sopimukset ja EU:n lainsäädäntö

2.2.1 Oikeutta elämään ja terveyden suojeluun koskevat kansainväliset sitoumukset

Suomi on ratifioinut useita kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia, joissa on säädetty oikeudesta elämään ja oikeudesta terveyden suojeluun. Julkisen vallan on turvattava Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten toteuttaminen. Muun muassa Euroopan Neuvostossa hyväksytyt Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklassa säädetään oikeudesta elämään ja uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 11 ja 13 (1) artikloissa säädetään oikeudesta terveyden suojeluun ja lääkinnälliseen apuun. Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen eli TSS-sopimuksen 12 artiklassa tunnustetaan jokaiselle oikeus nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta ruumiin- ja mielen-terveydestä. Säännöksen mukaan sopimusvaltion tulee ryhtyä toimenpiteisiin, jotka ovat välttämättömiä sellaisten olosuhteiden luomiseksi, jotka ovat omiaan turvaamaan jokaiselle lääkärin ja sairaaloiden palvelut sairaustapauksissa. Lisäksi lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 6 artiklassa on säädetty oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen mahdollisimman täysimääräisesti. Säännöksen tarkoituksena on luoda optimaaliset puitteet lapsen henkiinjäämiselle ja edellytykset hänen harmoniselle kehittymiselleen. Sopimuksen 24 artiklassa on säädetty oikeudesta terveyden- ja sosiaalihuoltoon. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa ei ole tiettävästi ratkaistu tapaus, jossa olisi arvioitu terveydenhuoltoalan työtaistelun vaikutusta hengensuojan (ihmisoikeussopimuksen 2 artiklan) velvoitteen täyttämiseen. Tuomioistuimien on kuitenkin asettanut valtiolle velvollisuuksia esimerkiksi ihmishenkien menetyksiä aiheuttaneessa ympäristövahingontapauksessa (Ö. v. Turkki, suuri jaosto 30.11.2004). Tuomioistuimen mukaan 2 artikla perusti ensisijaisesti valtiolle positiivisen velvollisuuden ottaa käyttöön lainsäädännölliset ja hallinnolliset puitteet, joilla tarkoitettiin ehkäistä tehokkaasti henkeen kohdistuvia vaaroja.

2.2.2 Ammatillista järjestäytymisvapautta ja työtaisteluoikeutta koskevat kansainväliset sitoumukset

Myös ammatillinen järjestäytymisoikeus on turvattu useissa kansainvälisissä sopimuksissa, joihin Suomi on sitoutunut. Tällaisia sopimuksia ovat YK:n Kansalaisyhteisöoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (KP-sopimus), TSS-sopimus sekä Euroopan ihmisoikeussopimus ja uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja sekä Kansainvälisen työjärjestön ILO:n sopimukset. Myös työtaisteluoikeudesta on määräyksiä useissa Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Lisäksi EU:n perusoikeuskirjan 28 artiklassa on turvattu oikeus ryhtyä eturistiriitatilanteissa etujensa puolustamiseksi yhteistoimiin, lakko mukaan lukien. Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan sopimuspuolet ovat – varmistustaakseen, että kollektiivista neuvottelu-oikeutta voidaan käyttää tehokkaalla tavalla – sitoutuneet tunnustamaan työntekijöiden ja työnantajien oikeuden ryhtyä eturistiriitatilanteessa yhteistoimiin, kuten lakkoon, edellyttäen kuitenkin, ettei voimassa olevista työ- ja virkaehtosopimussopimusten velvoitteista muuta seuraa (6 artiklan 4 kappale). TSS-sopimuksen 8 artiklassa turvataan siinä mainitun rajoitusmahdollisuuksien myös nimenomaisesti lakko-oikeus, edellyttäen, että sitä käytetään asianomaisen valtion lainsäädännön mukaisesti. Lisäksi ammatillista järjestäytymisoikeutta koskevat useat ILO:n sopimukset (muun muassa julkisen sektorin järjestäytymisoikeuden suojelua ja palvelussuhteen ehtojen määräämismenettelyä koskeva yleissopimus n:o 151, SopS 15/1981). ILO-sopimusten valvontakäytännössä on katsottu, että työtaisteluoikeuden turvaaminen sisältyy sopimusvelvoitteisiin (esimerkiksi ILO-sopimukset n:o 87 ja 98).

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

Kansainvälinen työjärjestö ILO:n sopimuksissa ei ole suoranaista määräystä työntekijöiden lakko-oikeudesta. Kuitenkin sopimusten soveltamista valvova asiantuntijakomitea ja hallinto-neuvoston asettama yhdistymisvapauskomitea ovat vakiintuneesti katsoneet, että yleissopimus nro 87 ammatillisesta järjestäytymisvapaudesta ja ammatillisesta järjestäytymisoikeuden suojelusta (SopS 45/1949), edellyttää implisiittisesti lakko-oikeuden myöntämistä työntekijöille. Suomi on ratifioinut sopimuksen vuonna 1950. Myös ILO:n sopimus nro 98, joka koskee järjestäytymisoikeuden ja kollektiivisen neuvottelu-oikeuden periaatteiden soveltamista (SopS 32/1951) on otettava huomioon. Julkisen sektorin työtaisteluoikeuden rajoituksista on useita ILO:n asiantuntijakomitean kannanottoja. Komitea on katsonut, että julkisen sektorin työtaisteluoikeuden kielto tulee rajoittaa virkamiehiin, jotka käyttävät julkista valtaa tai henkilöihin, joiden tehtävät kuuluvat olennaisiin palveluihin tai tehtäviin (essential services) käsitteen suppeassa merkityksessä eli palveluihin tai tehtäviin, joiden keskeyttäminen vaarantaisi koko väestön tai osan väestöä hengen, henkilökohtaisen turvallisuuden tai terveyden. Muun muassa ILO:n asiantuntijakomitea on katsonut, että mikäli olennaisten palvelujen käsite määritellään lainsäädännössä liian väljästi, säännös käy merkityksettömäksi. Työtaisteluoikeus voidaan rajoittaa komitean käsityksen mukaan vain olennaisiin palveluihin käsitteen suppeassa merkityksessä tai akuutteihin kansallisiin kriisitilanteisiin. Lisäksi komitea on todennut, että on yleissopimuksen mukaista pitää yllä vähimmäispalveluja (minimum services), edellyttäen että ne rajoittuvat toi-

miin, jotka ovat ehdottomasti välttämättömiä koko väestön tai osan väestöä hengelle, henkilökohtaiselle turvallisuudelle tai terveydelle. Komitea on kuitenkin edellyttänyt, että työntekijäjärjestöt voivat halutessaan osallistua vähimmäispalvelujen määrittämiseen yhdessä työnantajien ja julkisten viranomaisten kanssa. Vähimmäispalvelujen turvaamisella tarkoitetaan siis tilanteita, joissa tiettyjen palvelujen antaminen on ahtaasti tulkiten tärkeää väestön perustarpeiden tyydyttämiseksi. Tällöin työtaistelun kieltäminen kokonaan tai valtaosiltaan ei ole oikeutettua, vaan ainoastaan tiettyjen toimintojen turvaamiseksi. Tämän tulkinnan mukaan valtaosan alan työntekijöistä tulisi voida osallistua työtaisteluun. Komitea ei ole kuitenkaan edellyttänyt, että työtaisteluoikeutta rajoittavassa lainsäädännössä tulisi määritellä yksityiskohtaisesti käsitteen sisältö. Mikäli työtaisteluoikeutta rajoitetaan, edellytetään työntekijöiden saavan tietyt kompensatoriset takeet eli sovittelu- tai välitysmenettelyn. Myös ILO:n hallintoneuvoston kolmikantainen yhdistymisvapauskomitea on arvioinut vastaavalla tavalla sille tehtyjen valitusten käsittelyn yhteydessä jäsenvaltioiden oikeutta rajoittaa lakko-oikeutta julkisella ja yksityisellä sektorilla, jos lakko aiheuttaisi vakavaa vaaraa koko väestön tai osan väestöä hengelle, turvallisuudelle tai terveydelle.

Euroopan Neuvoston (EN) Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18–19/1990) artiklassa 11 mainitaan nimenomaisesti oikeus perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa turvaamiseksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut muun muassa tuomiossaan *Enerji Yapi-Yol Sen*, vuodelta 2009, että lakko-oikeuden liiallinen rajoittaminen ilman pakottavaa syytä on ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan vastaista, vaikka lakko-oikeutta voidaan rajoittaa tietyin ehdoin.

Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 78–80/2002) artikla 6 kohta 4 edellyttää sopimusvaltioiden tunnustavan työntekijöiden oikeuden ryhtyä lakkoon eturistiriitojen sattuessa, edellyttäen ettei voimassa olevista työehtosopimusten velvoitteista muuta seuraa. Lakko-oikeutta voidaan rajoittaa laissa säädetyin tavoin, jos rajoitukset ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa muiden yksilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi tai yleisen edun, kansallisen turvallisuuden, kansan terveyden tai moraalin suojelemiseksi (*ordre public*) (artikla G).

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

YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 6/1976) artiklan 8 kohta 1 d edellyttää sopimusvaltioiden takaavan lakko-oikeuden edellyttäen, että sitä käytetään asianomaisen valtion lainsäädännön mukaisesti. Yleissopimuksen edellyttämiä oikeuksia voidaan rajoittaa vain laissa säädetyllä tavalla ja vain siinä laajuudessa, kuin se on sopusoinnussa oikeuksien luonteen kanssa sekä yksinomaisin tarkoituksin edistää yleistä hyvinvointia demokraattisessa yhteiskunnassa (*ordre public*). Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 7–8/1976) artiklassa 22 on säännös yhdistymisvapaudesta, mikä käsittää myös oikeuden muodostaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa suojelemiseksi. Tämän oikeuden käyttämiselle ei saa asettaa muita rajoituksia kuin ne, jotka on säädetty lailla ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden tahi yleisen järjestyksen (*ordre public*) takia taikka terveydenhoidon tai moraalin tahi muiden oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi.

2.2.3 Pakkotyötä koskevat kansainväliset sopimukset

Pakkotyön kieltoa säännellään ILO:n sopimuksissa nro 29 (1930), joka koskee pakollista työtä ja 105, joka koskee pakollisen työn poistamista (1957).

Kysymystä ylityöhön tai potilasturvatyöhön määräämisestä ilman työntekijän suostumusta voitaisiin normaalioloissa joutua pohtimaan myös ILO:n sopimusten mukaisen pakkotyön kiellon näkökulmasta. ILO:n yleissopimuksessa nro 29 pakollisella työllä ymmärretään rangaistuksen uhalla vaadittavaa työtä tai palvelusta, johon henkilö ei ole vapaaehtoisesti tarjoutunut. Käsitteellä ”pakollinen työ” ei kuitenkaan tarkoiteta sopimuksessa työtä tai palvelusta, jota vaaditaan niin kutsutuissa force majeure -tapauksissa tai muun muassa sellaisissa tapauksissa, jotka vaarantavat tai uhkaavat vaarantaa koko väestön tai sen osan hengen, turvallisuuden tai terveyden.

Sopimusta 105 arvioidessaan ILO:n riippumattomien asiantuntijoiden komitea on korostanut, että toimilla, joilla puututaan lakko-oikeuteen, tulisi tähdätä tiukasti tulkiten vain niiden välttämättömien palvelujen turvaamiseen, joiden keskeytyminen vaarantaisi koko väestön tai sen osan hengen, turvallisuuden tai terveyden.

YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen 8 artiklan 3 a) kohdan mukaan ketään ei saa vaatia suorittamaan pakkotyötä tai muuta pakollista työntekoa. Artiklan 3 c iii- kohdan mukaan pakkotyöllä ei tarkoiteta mitään palvelusta, jota vaaditaan milloin yhteiskunnan olemassaoloa tai hyvinvointia uhkaa hätä tai onnettomuus. Artiklan 3 c iv- kohdan mukaan pakkotyöllä ei tarkoiteta myöskään mitään työtä tai palvelusta, joka sisältyy yleisiin kansalaisvelvollisuuksiin.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan ketään ei saa pitää orjuudessa tai orjuuden kaltaisessa pakkotyössä ja 2 kohdan mukaan ketään ei saa vaatia tekemään pakkotyötä tai muuta pakollista työtä. Sopimuksen 4 artiklan 3 kohdan mukaan pakkotyöllä ei tarkoiteta muun muassa sellaista työtä tai palvelusta, jota vaaditaan silloin, kun vaara tai onnettomuus uhkaa yhteiskunnan olemassaoloa tai hyvinvointia eikä sellaista työtä tai palvelusta, joka kuuluu yleisiin kansalaisvelvollisuuksiin.

Myös EU:n perusoikeuskirjan 5 artiklan 2 kohdassa todetaan, että ketään ei saa vaatia tekemään pakkotyötä tai muuta pakollista työtä. Perusoikeuskirjan perusteluissa viitataan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 artiklaan.

YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan sopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa turvataan puolestaan oikeus hankkia toimeentulo vapaasti valitsemallaan tai hyväksymällään työllä. Euroopan uudistetun peruskirjan 1 artiklan 2 kohdassa on vastaava määräys tehokkaasta suojelusta ansaita elantonsa vapaasti valitsemassaan ammatissa.

2.2.4 Työaika-suojelua koskevat kansainväliset sopimukset

Työntekijän työ- ja lepoaika-suojelun sekä vuosilomaoikeuden kannalta keskeisiä kansainvälisiä sitoumuksia liittyy Euroopan neuvoston uudistettuun Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan sekä Kansainvälisen työjärjestön ILO:n työajan lyhentämistä neljäänkymmeneen tuntiin viikossa koskevaan yleissopimukseen (nro 47), palkallista vuosilomaa koskevaan yleissopimukseen (nro 132) sekä sairaanhoitohenkilöstön työtä sekä työ- ja elinoloja koskevaan yleissopimukseen (nro 149).

EN:n uudistetun sosiaalisen peruskirjan 2 artiklan 1 kohdan mukaan varmistaakseen, että oikeutta oikeudenmukaisiin työehtoihin voidaan käyttää tehokkaalla tavalla, sopimuspuolet sitoutuvat määräämään kohtuullisista päivittäisistä ja viikoittaisista työajoista ja siitä, että työviikkoa lyhennetään vähitellen siinä määrin kuin tuottavuuden kasvu ja muut asiaan vaikuttavat tekijät sen sallivat. Artiklan 3 kohdan mukaan sopimuspuolet sitoutuvat määräämään vähintään neljän viikon palkallisesta vuosilomasta. Lisäksi artiklan 5 kohdan mukaan sopijapuolet sitoutuvat varmistamaan viikoittaisen lepoajan, jonka tulee mahdollisuuksien mukaan olla samaan aikaan kuin kyseisessä maassa tai kyseisellä alueella perinteisesti tai tavanmukaisesti tunnustettu lepopäivä. Mainituissa artiklakohdissa säädettyihin oikeuksiin on mahdollista säätää rajoituksia artiklassa G säädetyillä edellytyksillä.

ILO:n sairaanhoitohenkilöstön työtä sekä työ- ja elinoloja koskevan yleissopimuksen nro 149 (1977) mukaan käsitteellä "sairaanhoitohenkilöstö" tarkoitetaan kaikkia sairaanhoidon ja sairaanhoitopalvelujen parissa työskenteleviä henkilöstöryhmiä. Yleissopimus koskee kaikkia sairaanhoitohenkilöstöön kuuluvia henkilöitä riippumatta siitä, missä he työskentelevät. Yleissopimuksen 6 artikla sisältää määräyksiä asioista, joissa sairaanhoitohenkilöstöllä tulee olla vähintään samanarvoiset olot kuin kyseisessä maassa työskentelevillä muilla työntekijöillä. Tällaisia ovat muun muassa työaika, mukaan lukien ylityön, epämukavien työaikojen ja vuorotyön sääntely ja korvaus, sekä viikkolepo.

ILO:n yleissopimuksen nro 47 (1935), joka koskee työajan lyhentämistä neljäänkymmeneen tuntiin viikossa, mukaan jäsenvaltioiden edellytetään rajoittavan työajat kahdeksaan tuntiin päivässä ja 48 tuntiin viikossa. Vuoden 2018 työaikaa koskevassa yleisraportissa ILO:n asiantuntijakomitea on korostanut, että kansallisessa lainsäädännössä ja käytännössä näihin rajoihin tehtävien poikkeuksien tulisi rajoittua selkeisiin, hyvin määriteltyihin ja rajoitettuihin tilanteisiin, kuten onnettomuksiin, todelliseen tai uhkaavaan force majeure -tilanteeseen taikka kiireelliseen työhön laitoksilla ja tehtaissa (plant or machinery).

ILO:n palkallista vuosilomaa koskevan yleissopimuksen nro 132 (1970) 3 artiklan mukaan jokaisella henkilöllä on oikeus saada määrätyn pituinen palkallinen vähimmäisvuosiloma. Vuoden palvelusajalta ansaittu loma ei saa olla kolmea työviikkoa lyhyempi. Suomi on sitoutunut turvaamaan 24 työpäivän pituisen vuosiloman.

Yleissopimuksen 8 artiklan mukaan maan asianomainen viranomainen voi sallia, tai muuta sopivaa menettelyä käyttäen voidaan sallia palkallisen vuosiloman jakaminen osiin. Jollei työnantaja ja asianomaista työntekijää sitovassa sopimuksessa toisin määrätä ja sillä edellytyksellä, että asianomaisen henkilön työssäoloajan pituus oikeuttaa hänet niin pitkään lomaan, tulee yhden osan lomista olla vähintään kahden yhtäjaksoisen työviikon pituinen. Sopimuksen 9 artiklan mukaan mainittu palkallisen vuosiloman yhtäjaksoinen osa on annettava ja pidettävä viimeistään vuoden kuluessa ja palkallisen vuosiloman jäljelle jäävä osa viimeistään 18 kuukauden kuluessa sen vuoden päättymisestä, jonka osalta lomaoikeus on syntynyt. Työntekijän suostumuksella saadaan määrätyn vähimmäisajan ylittävä vuosiloman osa siirtää pidettäväksi mainitun määräajan päättymisen jälkeenkin rajoitetun lisäajan kuluessa. Viranomaisen on määrättävä edellä tarkoitettu vähimmäisaika ja rajoitettu lisäaika kuultuaan asianomaisia työnantaja- ja työntekijäjärjestöjä, tai sitten ajat on määrättävä työehtosopimusneuvotteluilla tai muulla kansallisen käytännön mukaisella ja maan olosuhteiden kannalta sopivaksi katsottavalla tavalla.

2.2.5 EU:n työaikaa koskeva lainsäädäntö

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 31 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella työntekijällä on oikeus terveellisiin, turvallisiin ja ihmisarvoisiin työoloihin ja työehtoihin. Lisäksi artiklan 2

kohdassa säädetään jokaisen työntekijän oikeudesta enimmäistyöajan rajoitukseen sekä päivittäisiin ja viikoittaisiin lepoaikoihin ja palkalliseen vuosilomaan.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2003/88/EY tietyistä työajan järjestämisestä koskevista seikoista (jäljempänä työaikadirektiivi) vahvistetaan turvallisuutta ja terveyttä koskevat vähimmäisvaatimukset työajan järjestämisestä varten. Direktiivi sisältää työaikoja koskevat rajoitukset (esim. työajan enimmäismäärä ja yötyö) sekä lepoaikoja ja vuosilomia koskevat vaatimukset.

Vuosiloman osalta työaikadirektiivin 7 artikla edellyttää vähintään neljän viikon palkallista vuosilomaa. Vuosiloman saaminen ja myöntäminen määräytyvät kansallisen lain tai käytännön mukaisesti.

Työaikadirektiivin 17 artiklassa oikeutetaan poikkeamaan direktiivissä säädetyistä vaatimuksista eräissä tapauksissa. Artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaan direktiivin vaatimuksista voidaan poiketa, kun on kyse toiminnasta, jossa tarvitaan jatkuvaa palvelua tai tuotantoa: erityisesti palvelut, jotka liittyvät sairaaloiden tai vastaavien laitosten järjestämään vastaanottoon, hoitoon ja/tai huolenpitoon, mukaan lukien lääkärin harjoittelu (i) sekä sairaankuljetuspalvelut (iii).

Työaikadirektiivin 17 artiklan 3 kohdassa oikeutetaan poikkeamaan seuraavista työaikadirektiivissä säädetyistä vaatimuksista:

- 3 artikla (päivittäinen lepoaika)
- 4 artikla (tautot)
- 5 artikla (viikoittainen lepoaika)
- 8 artikla (yötyön kesto)
- 16 artikla (vertailujakso).

Poikkeukset voidaan määritellä laeilla, asetuksilla tai hallinnollisilla määräyksillä tai työehtosopimuksilla taikka työmarkkinaosapuolten välisillä sopimuksilla edellyttäen, että kyseisille työntekijöille annetaan vastaavanlaiset korvaavat lepoajat tai että poikkeustapauksissa, joissa ei objektiivisista syistä ole mahdollista myöntää tällaisia vastaavanlaisia korvaavia lepoaikoja, kyseiset työntekijät saavat asianmukaisen suojelun.

2.3 Nykytilan arviointi

Työntekijäjärjestöt SuPer ja Tehy ovat ilmoittaneet ja osin jo käynnistäneet uusia työtaistelutoimenpiteitä. Nämä on kuvattu yksityiskohtaisesti edellä esityksen osiossa 1.1 Työtaisteluvaroitukset ja neuvottelun kohteena olevat työ- ja virkaehtosopimukset.

2.3.1 Sosiaali- ja terveydenhuollon tilanne

Sosiaali- ja terveysministeriö on kevästä 2020 alkaen seurannut systemaattisesti sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän kantokykyä. Seurantaa on tehty tilanteen mukaan kohdennetu-

kyselyin, THL:n palvelujen järjestäjäorganisaatioille kohdennetulla kyselyllä ja THL:n tutkimusten ja raporttien pohjalta¹ sekä tapaamalla alueiden edustajia säännöllisesti. THL:n kyselyllä toteutettava palvelujärjestelmän kantokykyä ja henkilöstötilannetta koskeva seuranta oli kesällä 2022 osittain tauolla, mutta se on elokuussa jälleen käynnistynyt, ja laajenee syyskuussa sisällöllisesti edelleen. Covid-19 epidemian aikana sosiaali- ja terveydenhuoltoon kohdistunut kuormitus on ollut merkittävää ja laaja-alaista. Tänä aikana on kertynyt myös hoito- ja palveluvelkaa, jonka purkua ei ole toistaiseksi päästy edistämään, vaikka epidemiatilanne on viime viikoina selkeästi kohentunut. Erikoissairaanhoidon osalta hoitojonot ovat erityisen pitkiä kirurgisilla aloilla, silmätaudeilla ja psykiatriassa. Heinäkuun viimeisenä päivänä 2022 kirurgian erikosisaloille yli kuusi kuukautta jonottaneita oli 8965, silmätaudeille 3664 ja psykiatialle 1738². Seurannan aikana on tullut esiin henkilöstön riittävyyden pitkäaikainen ja vaikeutuva heikkeneminen sekä perus- että erikoissairaanhoidossa, mutta myös sosiaalihuollossa, erityisesti kotihoidossa ja ikääntyneiden ympärivuorokautisissa asumispalveluissa. Sosiaalihuollon järjestämisestä vastaavat tahot ovat raportoineet myös vaikeuksista saada ostopalveluja, koska yksityissektorillakin on pulaa sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisista. Joitakin sosiaalihuollon palveluyksikköjä ja toimintoja on jouduttu siirtämään edellä mainitun johdosta kuntien toiminnaksi. Henkilöstövaje on palveluiden järjestämisestä vastaavien tahojen mukaan ensisijainen syy siihen, ettei hoitojonoja ole kyetty purkamaan ja ikääntyneiden asumispalveluyksikköjen paikkalukua on jouduttu vähentämään, uusien yksiköiden käyttöönottoa siirtämään ja kotihoiton palvelujen piiriin pääsemistä edelleen rajoittamaan.

Henkilöstön rekrytointi vaikeutui edelleen keväällä 2022 ja kesän 2022 aikana sijaisten saannissa oli merkittäviä ongelmia. Alueiden välillä on ollut jonkin verran eroja, mutta kansallisella tasolla terveydenhuollon vuodepaikkoja oli suljettuna useita satoja, ja myös kokonaisia yksiköitä suljettiin kesäajaksi. Erikoissairaanhoidon kiireetön toiminta oli lähes kokonaan ajettu alas. Tämä on jälleen kasvattanut hoitovelkaa. Kaikkia supistettuja vuodeosastopaikkoja ei edelleenkaan ole päästy avaamaan. Ympärivuorokautiseen hoivaan ei myöskään ole pystytty siirtämään kaikkia jatkohoitopaikkaa tarvitsevia potilaita perusterveydenhuollon osastoilta tai erikoissairaanhoidosta sosiaalihuollon henkilöstövajeen vuoksi. Uusia asiakkaita ei pystytä ottamaan palvelujen piiriin siinä määrin kuin olisi tarvetta. Tilanne näkyi kesän aikana myös huomattavana päivystyspisteiden kuormituksena, mutta myös muun sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö on kuormittunutta. Potilaat ovat joutuneet jonottamaan sekä erikoissairaanhoidon että sieltä edelleen tarvittaviin jatkohoitopaikkoihin. Asiakkaat ovat joutuneet jonottamaan sosiaalihuollon palveluihin. Tilanne kuvastaa koko sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän kuormitusta ja haavoittuvuutta ajankohtaisesti. Elokuussa 2022 alueilta saatujen tietojen mukaan terveydenhuollon henkilöstövaje vaihteli alueittain 5–20%:in välillä, eikä syksyn osalta tilanne näytä korjaantuvan.

2.3.2 Kotihoito

Kotihoito on sosiaalihuoltolain 20 §:n mukainen palvelu, jolla tarkoitetaan kotipalvelun ja terveydenhuoltolain 25 §:ään sisältyvien kotisairaanhoidon tehtävien muodostamaa kokonaisuutta. Kotihoito tukee ihmisiä, jotka eivät selviydy omassa kodissaan itsenäisesti. Se on suunnattu pääasiassa vanhuksille, pitkäaikaissairaille ja vammaisille ihmisille. Lähes joka viidennellä kotihoiton asiakkaista oli kolme tai enemmän kotihoiton käyntiä päivässä. Kun kotihoito

¹ THL:n seurantaraportti Koronaepidemian vaikutukset hyvinvointiin, palveluihin ja talouteen 8.6.2022. <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/143938/Koronaepidemian%20vaikutukset-seurantaraportti%20viikot%2018-22.pdf?sequence=14&isAllowed=y>

² https://sampo.thl.fi/pivot/prod/fi/eshjono/perus2/summary_erikoisala01

2020 tilaston³ mukaan yli puolella säännöllisen kotihoidon asiakkaista palvelujen käyttö oli päivittäistä, ovat rekisteriin kirjautuneet kotihoidon tekemät asiakaskäynnit hieman vähentyneet vuoden aikana. THL:n seurannan mukaan kotihoidossa työskenteli vuoden 2022 toukokuussa 17 000 työntekijää. Tämä määrä ei ole muuttunut vuoden aikana. Henkilöstöpuhlasta syntyneet ongelmat kohdentuvat ikääntyvien palveluissa erityisesti kotihoitoon.

Asiakasturvallisuuden kannalta olennaista on, saadaanko lakon aikana palvelut järjestettyä muulla tavoin. Henkilöstön rekrytointi- ja siirtokiellot vaikeuttavat tilannetta. Esimerkiksi tehostetun palveluasumisen ja säännöllisen kotihoidon piirissä olevat henkilöt ovat täysin riippuvaisia ulkopuolisesta avusta, esimerkiksi ravitsemuksen, lääkkeiden oton, pukeutumisen ja perushygienian osalta. Palvelut on järjestettävä kaikissa tilanteissa. Muussa tapauksessa asiakkaat voivat joutua hengenvaaraan tai heidän terveydentilansa voi vakavasti vaarantua.

Helsingin kaupungilta saatujen tietojen perusteella eteläiseen kotihoitoyksikköön annetun lakkovaroituksen piirissä on noin 800 säännöllisen kotihoidon asiakasta. Käytännössä nämä asiakkaat asuvat omassa kodissaan, eikä heistä suurinta osaa ole mahdollista siirtää mihinkään muualle saaman hoitoa tai hoivaa. Asiakkaista noin 350 on arvioitu kuuluvaksi kriittiseen ryhmään, eli heidän terveydentilansa ja kokonaistilanteensa vaatii 1–4 kotihoidon käyntiä päivittäin, eikä käyntejä voi jättää väliin tai siirtää toiseen ajankohtaan. Asiakkaat ovat huonokuntoisia, paljon apua tarvitsevia, muistisairaita ja suuri osa yksin asuvia vailla omaisten ja läheisten tukea. Noin 10 % näistä käynneistä on kahden hoitajan käyntejä. Lakko koskettaisi noin 150–170 työntekijää. Eteläisen kotihoidon työntekijöiden noin 250 vakanssista on jo ennestään täyttämättä 30–40 %. Työntekijöiden päivittäiseksi ehdottomaksi minimimääräksi asiakkaiden hengen ja terveyden suojelemiseksi on laskettu 80. Helsingin kaupungin mukaan lakon toteutuessa sillä on vakavia vaikutuksia kotihoidon asiakkaille. Suojelutyön puuttumisesta johtuva henkilökunnan riittämättömyys voi 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.

Lakkovaroituksen piirissä olevan Oulun Kontinkangas-Myllyojan kotihoidossa on Oulun kaupungilta saatujen tietojen perusteella asiakkaita yhteensä noin 230 ja asiakastunteja 4036 kuukaudessa. Henkilökunnan määrä on noin 60–65. 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.

Sikä Helsingin että Oulun kaupunki ovat käynnistäneet toimenpiteet lakkouhkaan varautumiseksi. Työtehtäviä on jouduttu priorisoimaan. Kunnat ovat varautuneet hyödyntämään yksityistä palvelutuotantoa, kotihoidon resurssipoolia, järjestäytymätöntä työvoimaa sekä virkasuhhteissa olevia henkilöitä. Mikäli kotihoidossa olevien asiakkaiden läheiset ovat valmiita auttamaan, otetaan heidän apunsa vastaan. Vähäisessä määrin voidaan hyödyntää myös tilapäisen hoidon paikkoja. Kotisairaalaista olisi mahdollista myös pyytää apua, mutta tämä vaikuttaisi

³ THL Tilastoraportti: 27/2021

suoraan koko hoitoketjuun, sillä se viivästyttäisi kotiutuksia ja estäisi uusien asiakkaiden ottamisen. Mikäli riittävää henkilöstöä ei ole saatavana, joutuvat kotihoidon yksiköt lyhentämään asiakkaiden käynnin kestoa tai vähentämään asiakaskäyntien määrää.

2.3.3 Erikoissairaanhoito

Erikoissairaanhoitoon annetut lakkovaroitukset kohdistuvat Kanta-Hämeen sairaanhoitopiiriin, Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiriin ja Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirien tehohoitoyksiköihin. Tehohoidolla vastataan potilaan erittäin kiireelliseen ja hengissä säilymisen kannalta kriittiseen hoidon tarpeeseen. Tehohoitopaikkojen määrä Suomessa on lähtökohtaisesti matala verrattuna moniin muihin Euroopan maihin. Tehohoitoa voidaan vain hyvin rajoitetusti järjestää muuna kuin omana toimintana. Sitä ei lähtökohtaisesti ole mahdollista hankkia ostopalveluna yksityissektorilta. Tehohoidossa olevien potilaiden siirto toiselle paikkakunnalle on mahdollista vain osalle potilaista. Kuitenkin tehohoidon aloittamisen osalta viive hoitoon pääsyssä esimerkiksi pitkien etäisyyksien vuoksi voi olla kriittistä. Osalle siirto aiheuttaa hengen menetyksen uhan. Potilasturvallisuuden kannalta tämän hetkinen lakkouhka kohdistuu näin ollen hyvin kriittiseen erikoissairaanhoidon toiminta-alueeseen.

Tehohoitoon kohdistuva lakko koskettaa palvelujärjestelmän toimintaa myös laajemmin kuin pelkän tehohoidon toiminnan osalta. Kiireetön, mutta tehohoitoa toimenpiteen jälkeen mahdollisesti vaativa kirurgia on keskeytettävä lakkoa edeltävästi. Myöskään akuuttia kirurgiaa, joka vaatii mahdollisesti jatkohoitoa tehohoito-osastolla, ei ole mahdollista toteuttaa jatkohoidon puutteen vuoksi. Suuri osa tehohoidon potilaista tulee päivystysten kautta ennakoimattomasti, jolloin tehohoitopaikkojen puuttuminen lamaa myös vaativan päivystysvastaanoton. Esimerkkejä tällaista päivystyksellisistä potilaista olisivat vakavasti vammautuneet tapaturmapotilaat tai vaikean aivo- tai sydäntapahtuman saaneet potilaat. Erityisesti yliopistosairaalan tehohoitoon kohdistuva lakko vaarantaa laaja-alaisesti koko sairaalan toimintaa. Tehohoitokonsortion asian tuntijoiden näkemys on, että yhdenkään yliopistosairaalan tehohoidon sulkeminen ei ole turvallista, vaan aiheuttaa erittäin todennäköisiä vammautumisia ja todennäköisiä kuolemia, jotka olisivat olleet muutoin vältettävissä.

Ajankohtaisesti tehohoito-osastot toimivat muun muassa ylityö- ja vuoronvaihtokiellon vuoksi minimimiehityksellä ja alennetuilla paikkamäärillä, mistä ei ole juurikaan enää supistettavaa. Tehohoidon vastuulääkärit arvioivat, että noin 50 - 70 %:lla suunnitellusta normaalikapasiteetista voitaisiin lyhytaikaisesti turvata minimitoiminnot. Tehohoidon kapasiteettitarve on tosielämässä kuitenkin vaikeasti ennakoitavissa, sillä vaikka pitkän aikavälin kuormitus on esimerkiksi kesän 2022 aikana ollut noin 70 %:n luokkaa, saattaa se yksittäisinä päivinä nousta nopeasti 100 %:iin. Tehohoidon resursoinnissa tulee huomioida toiminnan päivystyksellinen luonne, nopeat muutokset ja riittävä varautuminen.

Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiristä saadun tiedon mukaan ilmoitettu lakko koskettaisi 206 hoitotyöntekijää. Tällä henkilöstömäärällä pidetään auki 18 tehohoito-, 4 tehovalvonta- ja 12 valvontahoitopaikkaa normaalioloissa. Potilasturvallisen hoidon järjestämiseksi pitää olla käytössä vähintään 14 tehohoito-, 4 tehovalvonta- ja 12 valvontapaikkaa. Näiden potilaspaikkojen auki pitämiseksi kolmessa vuorossa kolmen viikon työvuorolistalla tarvitaan yhteensä 174 hoitotyöntekijää, joista sairaanhoitajien osuus on 86 %. Tällä hoitotyöntekijöiden määrällä pystyttäisiin toteuttamaan myös ECMO- ja MET-/elvytystoimintaa.

Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiristä saadun tiedon mukaan ilmoitettu lakko koskettaisi yhteensä 167 hoitotyöntekijää. Tällä henkilöstömäärällä pidetään auki 24 tehohoitopaikkaa normaalioloissa. Potilasturvallisen hoidon järjestämiseksi pitää olla käytössä vähintään 15 tehohoi-

topaikkaa. Näiden potilaspaikkojen auki pitämiseksi kolmessa vuorossa kolmen viikon työvuorolistalla tarvitaan yhteensä vähintään 120 hoitotyöntekijää, joista sairaanhoitajien osuus on 98 %. Tällä hoitotyöntekijöiden määrällä pystyttäisiin toteuttamaan myös ylipainehappihoidon toimintaa (TYKS:ssä valtakunnallinen keskus) ja MET-/elvytystoimintaa.

Kanta-Hämeen sairaanhoitopiiristä saadun tiedon mukaan ilmoitettu lakko koskettaisi 33 hoitotyöntekijää. Tällä henkilöstömäärällä pidetään auki 5 tehohoitopaikkaa ja 5 tehovalvontapaikkaa normaalioloissa. Potilasturvallisen hoidon järjestämiseksi tarvitaan minimissään 4 tehohoitopaikkaa, joiden auki pitämiseksi tarvitaan kolmessa vuorossa kolmen viikon työvuorolistalla vähintään 16,5 hoitotyöntekijää, joista sairaanhoitajien osuus on 100 %.

Sairaanhoitopiirit ovat pyrkineet varautumaan eri keinoin lakkoon ja sen seurauksiin. Kuitenkin toiminnan uudelleenjärjestely tai muut ilman erityislainsäädäntöä mahdolliset toimet ovat lähitökohtaisesti heikosti käytettävissä tehohoitopalvelujen järjestämiseen potilasturvallisuuden turvaavalla tavalla. Keskeisessä asemassa on sairaanhoitopiirien yhteistyö kriittisen hoidon järjestämisessä. Lakkovaroitusten piirissä olevat sairaanhoitopiirit ovat käyneet muiden sairaanhoitopiirien kanssa neuvotteluja siitä, mitä potilaita työtaistelun ulkopuoliset sairaanhoitopiirit voisivat mahdollisuuksiensa mukaan ottaa hoitoonsa. Toimintaa on myös mahdollista uudelleen järjestellä joidenkin potilaiden osalta siten, että hoito toteutetaan leikkaussali- tai heräämööloosuhteissa. Tällaiset järjestelyt ovat kuitenkin mahdollisia vain hyvin rajoitetusti. Yliopistosairaalan tehohoitoa ei ole mahdollista tämän tyyppisin järjestelyin turvata siten, ettei kriittinen ja henkeä turvaava hoito vaarantuisi. Tehohoitokonsortiolta saadun raportin perusteella 7.9.2022 tehohoitopaikkojen käyttöaste oli 62 % eli normaalilla tasolla. Henkilöstöpulan vuoksi noin 10 % tehohoitopaikoista oli suljettuna 8 sairaalassa. Sairaanhoitopiirien johtajaylilääkäreiltä suullisesti saadun tiedon mukaan Turun ja Oulun yliopistollisissa sairaaloissa valmistaudutaan ajamaan alas tehohoitoa vaativa kiireetön kirurginen toiminta noin viikkoa ennen esitettyjen lakkojen alkamista. Näin tehohoidon tarpeesta voidaan vähentää vain noin puolet. Helsingin, Tampereen ja Kuopion yliopistolliset sairaalat varautuvat vastaavaan tapaan supistamaan omaa leikkaustoimintaansa, jotta niiden tehohoitoyksiköissä voidaan ottaa vastaan päivystyksellistä tehohoitoa vaativia potilaita Turun ja Oulun alueelta. Näistä toimista huolimatta lakonaikaisten muutoin vältettävissä olevien vammautumisten ja kuolemien tapahtuminen on todennäköistä. Kanta-Hämeen keskussairaala valmistautuu lakkoon sekä toimintaa supistamalla, potilaiden mahdollisilla siirroilla ja turvautumalla läheisten sairaaloiden tukeen. Näillä keinoin se on arvioinut todennäköisesti selviävänsä yhden vuorokauden mittaisesta lakosta, mutta mahdollisia potilasvahinkoja ei voida poissulkea.

2.3.4 Suojelutyö ja muut työtaistelun aikaiset keinot

Suojelutyöllä tarkoitetaan työtä, jonka suorittaminen työtaistelun aikana on välttämätöntä kansalaisten hengen tai terveyden vaarantumisen ehkäisemiseksi taikka sellaisen omaisuuden suojelemiseksi, mikä erityisesti vaarantuu työtaistelun vuoksi. Suojelutyövelvollisuus koskee vain työtaisteluun osallistumattomia viranhaltijoita. Työtaisteluun osallistuva viranhaltija tai työsuhteinen henkilö ei siten ole ilman suostumustaan velvollinen tekemään suojelutyötä. Kunta-alan sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö on pääsääntöisesti työsuhteessa, ja vain noin joka neljäs on virkasuhteinen. Sosiaalihuollossa valtaosa sosiaalityöntekijöistä ja sosiaaliohjaajista työskentelee virkasuhteessa työn luonteen vuoksi. Lisäksi palvelutarpeen arviointityötä ja sosiaalipäivystystyötä tekevien tulisi käytännössä olla virkasuhteessa. On kuitenkin huomioitava, että esimerkiksi sosiaalihuollon asumispalveluissa tai kotiin annettavissa palveluissa ei juurikaan työskentele virkasuhteisia henkilöitä. Sairaanhoitajat ja lähihoitajat ovat pääasiallisesti työsuhteisia.

Suojelutyön tarpeen määrittäminen perustuu lääketieteelliseen asiantuntemukseen ja lääkärin lakisääteisellä vastuulla olevaan velvollisuuteen päättää hoidosta ja sen kiireellisyydestä. Terveydenhuollon 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. Ilmoitettujen lakkojen piirissä olevilta sairaanhoitopiireiltä sekä Helsingin ja Oulun kaupungeilta saadun tiedon mukaan järjestöt eivät ole luvanneet antaa suojelutyötä tehohoitoon tai kotihoitoon. Saatujen tietojen perusteella riittävästä suojelutyöstä asiakkaiden ja potilaiden välttämättömän hoidon ja huolenpidon turvaamiseksi ei ole sovittu. Järjestöjen julistaman tilapäisen siirron kiellon myötä lakkovaroituksen piirissä olevat tahot eivät voi myöskään siirtää henkilökuntaa lakon alaisiin palveluihin toisista yksiköistä. Kielto osaltaan edelleen vaikeuttaa riittävän henkilöstön saamista ja siten asiakas- ja potilasturvallisuuden toteutumista.

Hoidon ja palvelujen järjestämisessä tulee kysymykseen myös työtaistelun ulkopuolisen henkilöstön käyttö kriittisissä tehtävissä ja tätä keinoa on käytetty ja käytetään lakon piirissä olevissa sairaanhoitopiireissä ja kunnissa hyödyntäen eri ammattiryhmiä. Monet hoitohenkilökunnan tehtävistä ovat kuitenkin sellaisia, jotka edellyttävät erityisosaamista. Tällainen vaativa erityisosaaminen, esimerkiksi lukuisten teknisten laitteiden samanaikainen hallinta ja samanaikainen potilaan tarkkailu ja hoitotoimenpiteet, vaativa monineste- ja lääkehoito sentraalisine katetreineen sekä hengityslaite- ja keskoskaappihoidot, on saavutettavissa vain pitkäaikaisen koulutuksen ja työkokemuksen kautta. Esimerkiksi seuraavissa toiminnoissa ja hoidoissa tarvitaan erityisosaamista: tehohoito (ml. lasten tehohoito), keskosten hoito, päivystys- ja ensihoito, leikkaus- ja anestesiatoiminta, synnytykset, laboratorio- ja kuvantamistoiminta sekä erikoissairaanhoiton eri osa-alueet, kuten esimerkiksi syövänhoito, dialyysihoito ja vaativat psykiatriset hoidot. Jos näissä toiminnoissa käytettäisiin henkilökuntaa, jolla ei olisi asianmukaista koulutusta ja kokemusta, olisi tästä seurauksena potilaiden hengen tai terveydentilan vakava vaarantuminen. Lisäksi on otettava huomioon, että terveydenhuollon ammattihenkilöiden perusteella terveydenhuollon ammattihenkilö ei saa suorittaa sellaisia tehtäviä, joihin hänen koulutuksensa tai ammattitaitonsa on riittämätöntä. Sairaanhoitopiireistä saatujen selvitysten perusteella kaikissa työtaistelun kohteena olevissa sairaaloissa ja sairaanhoitopiireissä kiireetön hoito on supistettu jo kesän aikana minimiin ja kriittistä hoitoa pyritään turvaamaan erilaisin järjestelyin. Tällaisia järjestelyjä ovat erityisesti yhteistyösopimukset muiden sairaaloiden, sairaanhoitopiirien ja terveyskeskusten kanssa, potilaiden siirrot sairaaloiden ja sairaanhoitopiirien sisällä ja eräissä tapauksissa ostopalvelut sekä maan sisältä että myös ulkomailta. Mainituista toimenpiteistä huolimatta sairaanhoitopiirit ilmoittavat, että kiireellistä ja välttämätöntä hoitoa ei pystytä turvaamaan, jos esitetyt työtaistelutoimet toteutuvat.

Sairaanhoitopiirien, kuntien ja aluehallintoviraston tilannetiedot osoittavat, että suojelutyön saatavuus on asiakas- ja potilasturvallisuuden toteutumisen kannalta kriittisin elementti. Lakkovaroitusten kohteena olleilta sairaanhoitopiireiltä, kaupungeilta, Valviralta ja aluehallintovirastoilta saamiensa tietojen perusteella sosiaali- ja terveysministeriö arvioi, että ilman suojelutyötä asiakas- ja potilasturvallisuutta ei pystytä varmistamaan jo ilmoitettujen lakkojen aikana ja ainakin tehohoitoon kohdistuvat lakot uhkaavat vakavasti potilaiden henkeä ja terveyttä.

Kuten edellä on kuvattu, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmä on tällä hetkellä hyvin kuormittunut ja haavoittuva. Työntekijäjärjestöjen esille nostamien joukkoihtisanoumisten konkretisoituessa palvelujärjestelmään tulisi entistä suurempi vaje henkilöstöstä, kun jo nyt monissa palveluissa henkilöstöpula on ollut ennätyksellinen rekrytointitoimista huolimatta. Joukkoihtisanoumisten kohdistuessa sosiaali- ja terveydenhuollon kriittisiin palveluihin olisi sillä potilaiden ja asiakkaiden henkeä ja terveyttä vakavasti vaarantava vaikutus. Terveydenhuollossa kriittisiä toimintoja ovat esimerkiksi tehohoito, vaativat päivystystoiminnot, sekä akuutit

vuodeosastotoiminnot mukaan lukien psykiatria. Nämä ovat käytännössä myös valtaosaltaan sellaisia toimintoja, joita ei ole hankittavissa ostopalveluna yksityissektorilta. Sosiaalihuollossa kriittinen palvelu on muun muassa kotihoito.

On mahdollista, että nyt ilmoitettuja työtaistelutoimia mahdollisesti seuraavat uudet työtaistelutoimenpiteet ovat luonteeltaan tai laajuudeltaan sellaisia, että ne vaarantavat asiakkaiden tai potilaiden hengen tai aiheuttavat vakavaa terveyden vaarantumista henkilökunnan riittämättömyyden vuoksi ja että ongelmaa ei voida ratkaista olemassa olevan lainsäädännön puitteissa käytössä olevilla keinoilla. Olemassa oleva lainsäädäntö ei anna keinoja torjua vakavaa hengen tai terveyden vaarantumista sellaisessa tilanteessa, jossa tarpeen mukaisesta suojelutyöstä ei saada sovittua. Tämä aiheuttaa jatkuvaa epävarmuutta palvelujärjestelmässä, etenkin, koska on epävarmaa, voidaanko kutakin esiin tulevaa hengen tai terveyden vakavasti vaarantavaa työtaistelutoimea nimenomaisesti koskevalla väliaikaisella täsmälainsäädännöllä turvata ajoissa toimet, joilla estetään hengen tai terveyden vakava vaarantuminen kussakin uudessa työtaistelutilanteessa.

3 Tavoitteet

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.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi keinoista välttämättömän kunnan ja kuntayhtymän järjestämän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamiseksi työtaistelun aikana. Välttämättömään terveydenhuoltoon ja kotihoitoon kuuluva hoito ja hoiva määriteltäisiin laissa. Niihin sisältyisivät muun muassa tehohoito, päivystys, jota ilman potilaan terveydentila vaarantuu vakavasti, ensihoito, synnytysten hoito, pitkäaikaisten sairauksien vaatima välttämätön hoito, edellä mainittuihin välttämättömiin hoitoihin liittyvät lääketieteelliset tukipalvelut, sekä sellainen kotihoito, jota ilman asiakkaan henki vaarantuu tai terveys vaarantuu vakavasti. Ehdotettavassa laissa säädettäviä keinoja voitaisiin käyttää kunnan tai kuntayhtymän järjestämässä sosiaali- ja terveydenhuollossa vain, jos muut keinot eivät olisi riittäviä asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi ja vain siinä laajuudessa, kuin se olisi mainitussa tarkoituksessa välttämätöntä. Laissa säädettäviä keinoja ei voitaisi käyttää miltään osin työtaistelun murtamiseen eikä työvoimapulasta tai siihen osoitettujen voimavarojen riittämättömyydestä aiheutuvien ongelmien ratkaisemiseen. Lakia sovellettaisiin kunnan ja kuntayhtymän ylläpitämissä sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköissä.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi työntekijäjärjestölle velvollisuus huolehtia kunnan tai kuntayhtymän järjestämää terveydenhuoltoa tai kotihoitoa koskevaa työnseisausta tai joukkoirtisanoutumista toimeenpannessaan yhteistyössä 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 pääsisi sopimukseen tai työntekijäjärjestö ei työnantajan näkemyksen mukaan noudattaisi sopimusta, aluehallintovirasto voisi työnantajan hakemuksesta enintään viikon ajaksi 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 kyseisen välttämättömään terveydenhuoltoon tai kotihoitoon kohdistuvan työtaistelun johdosta. Aluehallintovirasto voisi antaa uuden kyseisen työtaistelun siirtämistä tai keskeyttämistä koskevan määräyksen, jos olisi ilmeistä, että muista ehdotettavan lain mahdollistamista keinoistakin huolimatta työtaistelu edelleen vaarantaa asiakkaiden tai potilaiden hengen tai vaarantaa vakavasti asiakkaiden tai potilaiden terveyden. Uusi siirtämis- ja keskeyttämismääräys olisi täten toissijainen suhteessa jäljempänä kuvattaviin muihin lain mahdollistamiin keinoihin nähden. Aluehallintoviraston päätös voisi olla voimassa kerrallaan enintään viikon. Aluehallintoviraston päätöksestä voisi hakea muutosta hallinto-oikeudelta, mutta päätös olisi muutoksenhausta huolimatta välittömästi täytäntöönpanokelpoinen, ellei hallinto-oikeus toisin määräisi.

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. Työnantajan 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 sosiaali- tai terveydenhuollon toimintayksikköön. Työntekijällä olisi oikeus saada korvaus hänelle määräyksestä aiheutuvista poikkeuksellisista kustannuksista. Työntekijälle olisi lisäksi varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen määräyksen antamista.

Työnantajalla olisi myös mahdollisuus ylittää säädetyt tai sovitut työajat sen estämättä, mitä työaikalaisissa säädetään. Säädetyt työajat saisi ylittää enintään kahden viikon ajan. Tällöin työssä saisi myös poiketa työaikalain säännöksistä, jotka koskevat yötyötä, työajan enimmäismäärää, päivittäisiä taukoja, vuorokausilepoa ja viikkolepoa. Työnantajan olisi kuitenkin tasoitettava työaika enintään työaikalain mukaiseen enimmäismäärään ja annettava työntekijälle korvaavat lepoajat niin pian kuin mahdollista tai työ- ja virkaehtosopimuksen mukaisesti, jos siinä on sovittu työaikalaisissa säädettyä pidemmästä ajanjaksosta. Työnantaja saisi myös poiketa työntekijän vuosilomalain tai sovellettavan työ- tai virkaehtosopimuksen vuosiloman ilmoittamista ja antamisajankohtaa koskevista säännöksistä tai määräyksistä, siirtää jo ilmoitetun vuosiloman ajankohtaa ja keskeyttää jo aloitetun vuosiloman. Pitämättömäksi jääneet lomamatot olisi kuitenkin annettava työntekijälle niin pian kuin mahdollista. Työaika- tai vuosilomasäännöksistä poikkeaminen ei saisi aiheuttaa vaaraa työturvallisuudelle tai työntekijän terveydelle. Työnantajan olisi viivytyksettä tehtävä työsuojeluviranomaiselle kirjallinen ilmoitus kyseisistä toimenpiteistä ja niiden syistä. Työnantajan olisi varattava työntekijää edustavalle luottamusmiehelle, luottamusvaltuutetulle tai työsuojeluvaltuutetulle tilaisuus liittää ilmoituksen lausuntonsa. Työsuojeluviranomainen voisi tutkittuaan asian joko jättää sen saamansa ilmoituksen varaan tai ryhtyä toimenpiteisiin toimenpiteen rajoittamiseksi tai lopettamiseksi.

Lisäksi aluehallintovirastolla olisi toimivalta määrätä kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa oleva työtaisteluun osallistuva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö työskentelemään ammattitaitoaan vastaavissa tehtävissä työnantajansa sosiaali- tai terveydenhuollon toimintayksikössä (asiakas- ja potilasturvatyö). Asiakas- ja potilasturvatyössä sovellettaisiin vastaavia työ- ja virkasuhteessa sovellettavia säännöksiä ja määräyksiä, joita kyseisen työntekijän työ- tai virkasuhteessa normaalistikin sovellettaisiin hänen työssä ollessaan. Asiakas- tai potilasturvatyöhön määrättyllä olisi kuitenkin oikeus saada kunnalta tai kuntayhtymältä asiakas- tai potilasturvatyössä säännölliseltä työajalta vähintään 1,3 kertainen korvaus verrattuna hänen normaalisti

säännölliseltä työajalta saamaansa palkkaan. Lisäksi hänellä olisi oikeus saada korvaus hänelle määräyksestä aiheutuvista poikkeuksellisista kustannuksista.

Jos edellä kuvatutkaan keinot eivät olisi riittäviä välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoiton turvaamiseksi työtaistelun aikana, aluehallintovirasto voisi työnantajan hakemuksesta määrätä asiakas- tai potilasturvatyöhön myös sellaisen sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön, joka on irtisanoutunut työtaistelulutoimenpiteenä kunnan tai kuntayhtymän palveluksesta. Irtisanoutunut sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö voitaisiin tällöin määrätä asiakas- tai potilasturvatyöhön ammattitaitoaan vastaaviin tehtäviin sen työnantajan sosiaali- tai terveydenhuollon toimintayksikköön, jonka palveluksesta hän on irtisanoutunut. Tällaisessa tilanteessa asiakas- ja potilasturvatyössä sovellettaisiin 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. Määräys voitaisiin antaa riippumatta siitä, olisiko henkilö jo työ- tai virkasuhteessa muuhun työnantajaan. Uusi työnantaja ei kuitenkaan saisi päättää työ- tai virkasuhdetta asiakas- tai potilasturvatyön takia. Jos asiakas- tai potilasturvatyöhön määrätty olisi hoitanut alle kouluikäistä lastaan kotonaan, kunnan olisi järjestettävä lapselle hänen tarvitsemansa varhaiskasvatus asiakas- tai potilasturvatyön ajaksi. Jos kunta järjestäisi perusopetuslaissa tarkoitettua aamu- ja iltapäivätoimintaa, sitä olisi tarjottava mainitussa laissa tarkoitettulla tavalla tarvittaessa asiakas- tai potilasturvatyöhön määrätyn kouluikäiselle lapselle asiakas- tai potilasturvatyön ajaksi. Asiakas- tai potilasturvatyöhön määrättyllä olisi 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 saamaansa palkkaan. Jos asiakas- tai potilasturvatyöhön määrätty olisi työ- tai virkasuhteessa muuhun työnantajaan, hänelle suoritettavan korvauksen tulisi olla kuitenkin vähintään saman suuruinen kuin palkan, jonka työntekijä saisi mainitun työnantajan palveluksessa. Lisäksi asiakas- ja potilasturvatyöhön määrättyllä olisi oikeus saada korvaus hänelle määräyksestä aiheutuvista poikkeuksellisista kustannuksista. Asiakas- ja potilasturvatyömääräystä ei kuitenkaan saisi antaa, jos se vaikeuttaisi huomattavasti asiakas- tai potilasturvatyöhön esitetyn henkilön tai hänen perheensä tai omaistensa hyvinvointia tai hänen työnantajansa toimintaa taikka jos määräyksestä aiheutuisi muusta syystä erityisen suurta haittaa kyseiselle henkilölle.

Määräys asiakas- tai potilasturvatyöhön voitaisiin antaa kunnan tai kuntayhtymän esityksestä kerrallaan enintään kahden viikon ajaksi ja se voitaisiin uusida. Kunnan tai kuntayhtymän olisi esitystä laatiessaan varattava työtaisteluun ryhtyneen ammattijärjestön kyseisessä sosiaali- tai terveydenhuollon toimintayksikössä toimivalle ammattiosastolle mahdollisuus lausunnon antamiseen. Lisäksi aluehallintoviraston olisi varattava asiakas- tai potilasturvatyöhön määrättävälle mahdollisuus tulla kuulluksi asiassa. Asian saisi kuitenkin ratkaista asianosaista kuulematta hallintolain 34 §:ssä säädetyin perustein. Aluehallintoviraston määräystä voitaisiin tehostaa uhkasakolla. Aluehallintoviraston päätöksestä voisi hakea muutosta hallinto-oikeudelta, mutta päätös olisi muutoksenhausta huolimatta välittömästi täytäntöönpanokelpoinen, ellei hallinto-oikeus toisin määräisi.

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 säädetyt 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. Toisaalta määräykset eivät kuitenkaan edellyttäisi kyseisen henkilön suostumusta.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Esityksen pääasialliset vaikutukset kohdistuisivat terveydenhuollon tai kotihoidon tehtävissä kuntien ja kuntayhtymien palveluksessa työskenteleviin sekä näistä tehtävistä työtaistelutoimena irtisanoutuneisiin sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöihin, työntekijäjärjestöihin, viranomaisista aluehallintovirastoon ja hallintotuomioistuimiin sekä kuntien tai kuntayhtymien järjestämää terveydenhuoltoa tai kotihoitoa tarvitseviin henkilöihin. Koska esityksen tarkoituksena on asiakas- ja potilasturvallisuuden varmistaminen tilanteissa, joissa vaarana on välttämätöntä terveydenhuoltoa tai kotihoitoa tarvitsevien henkilöiden kuolema tai terveyden vakava vaarantuminen, olisi lain tärkein vaikutus välttämättömän hoidon ja hoidon turvaaminen potilaille ja kotihoidon asiakkaille myös työtaistelujen aikana. Jos laki ja siihen perustuvat velvoitteet ja valtuudet toimenpiteisiin ja määräyksiin toteutuvat tarkoitetulla tavalla, turvaa ehdotettu laki välttämätöntä terveydenhuoltoa tai kotihoitoa tarvitsevien henkilöiden hengen ja terveyden tilanteissa, joissa ne vakavasti vaarantuisivat ammattitaitoisen henkilökunnan työtaistelusta aiheutuvan puutteen vuoksi.

Esitys velvoittaisi työntekijäjärjestöjä kunnan tai kuntayhtymän järjestämää terveydenhuoltoa tai kotihoitoa koskevaa työnseisausta tai joukkoirtisanoutumista toimeenpannessa varmistamaan yhteistyössä kunnan tai kuntayhtymän kanssa, että työtaistelutoimista huolimatta kunnan tai kuntayhtymän käyttöön jää sen verran tehtäviin soveltuvaa henkilöstöä, että kunnan tai kuntayhtymän välttämättömät terveydenhuollon ja kotihoidon palvelut tulevat turvatuiksi. Työntekijäjärjestön olisi neuvoteltava palvelunjärjestäjän kanssa riittävän suojelutyövoiman määrästä tai työtaistelun rajaamisesta. Jos osapuolet eivät pääsisi sopimukseen riittävän suojelutyövoiman määrästä tai työtaistelun rajaamisesta, olisi työntekijäjärjestön annettava viittä vuorokautta ennen työnseisauksen tai joukkoirtisanoutumisen toteuttamista kunnalle tai kuntayhtymälle 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 välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon. Jos riittävästä henkilöstöstä ei päästäisi sopimukseen, kyseessä oleva kunta tai kuntayhtymä voisi tehdä aluehallintovirastolle hakemuksen työnseisauksen tai joukkoirtisanoutumisen siirtämiseksi tai keskeyttämiseksi enintään viikon ajaksi. Aluehallintoviraston päätös voisi sisältää uhkasakon määräyksen noudattamisen tehostamiseksi. Päätös voitaisiin kunnan tai kuntayhtymän hakemuksesta myös uusida. Uusimispäätös kuitenkin edellyttäisi, että kunta tai kuntayhtymä olisi ottanut jo käyttöön esityksen 3 ja 4 lukujen työntekijäkohtaiset keinot ja että tästäkin huolimatta määräys olisi tarpeen esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Edellä mainituista työntekijäjärjestön velvollisuudesta, neuvottelumenettelystä sekä aluehallintoviraston mahdollisuudesta siirtää tai keskeyttää työtaistelu kertaluonteisesti säätäminen olisivat ensisijaiset keinot esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Esityksen valmisteluhetkellä soveltamisalaan liittyy viisi lakkouhkaa, joiden piirissä on yhteensä arviolta 620–650 työntekijää. Arvioiden mukaan näistä kahden, eli Helsingin ja Oulun kaupunkien kotihoitoon kohdistuvien lakkojen osalta, riittävä henkilöstö saatetaan kuitenkin pystyä turvaamaan myös lain ulkopuolisin keinoin, missä tapauksessa laki ei tulisi sovellettavaksi niihin. Tähän liittyy kuitenkin merkittävä epävarmuus. Työtaistelutoimia on kuvattu tarkemmin esityksen osiossa 1.1. ja niiden toteutuessaan aiheuttamia vaikutuksia esityksen osiossa 2.3.

Mikäli työntekijäjärjestö ja kunta tai kuntayhtymä eivät pääse sopimukseen riittävästä suojelutyöstä tai työtaistelun rajaamisesta eikä välttämätöntä henkilöstöä voitaisi muullakaan tavoin turvata, yksittäisiin työntekijöihin voitaisiin esityksen mukaan kohdistaa toimenpiteitä ja viran-

omaismääräyksiä. Asianomaisille kunnille ja kuntayhtymille säädettäisiin tämänkaltaisessa tilanteessa oikeus osoittaa palveluksessaan olevia ammattihenkilöitä tavanomaisesta poikkeaviin tehtäviin ja/tai tavanomaisesta poikkeavaan toimintayksikköön. Työtaistelutoimien kohteena olevilla palvelunjärjestäjillä olisi lisäksi tällöin mahdollisuus poiketa työaikaa ja vuosilomaa koskevasta sääntelystä. Lisäksi tässä tilanteessa aluehallintovirastoille säädettäisiin mahdollisuudesta määrätä terveydenhuollon tai kotihoidon työtaisteluun osallistuva ammattihenkilö asiakas- tai potilasturvatyöhön työtaistelutoimien kohteena olevan kunnan tai kuntayhtymän esityksen perusteella. Aiemmin mainittuja työtehtävien ja työskentelypaikan muuttamista koskevia sekä työaika- ja vuosilomasäännöksistä poikkeamista koskevia säännöksiä voitaisiin soveltaa sekä työtaisteluun osallistumattomiin työntekijöihin että tietyin edellytyksin työtaisteluun osallistuviin työntekijöihin, jolleivät työtaistelutoimet sitä estä. Niiden soveltamisella palvelunjärjestäjän olisi mahdollista edistää esityksen tavoitteita arvion mukaan lyhyemmässä ajassa kuin asiakas- ja potilasturvatyötä koskevilla esityksillä aluehallintovirastoon. Toisaalta nämä keinot eivät olisi yhtä vaikuttavia, minkä vuoksi ne tulisivat usein sovellettavaksi asiakas- ja potilasturvatyömääräysten rinnalla. Niillä voitaisiin kuitenkin todennäköisesti vähentää tarvittavien asiakas- ja potilasturvatyömääräysten määrää. Työtehtävien ja työskentelypaikan muuttamista sekä vuosiloma- ja työaikasäännöksistä poikkeamisesta koskevilla valtuuksilla voisi olla vaikutuksia useisiin kuntien ja kuntayhtymien järjestämän sosiaali- ja terveydenhuollon eri toimintoihin sekä eri toiminnoissa toimiviin työntekijöihin, sillä niitä voitaisiin soveltaa myös muihin kuin työtaistelutoimien kohteena olevissa toiminnoissa työskenteleviin työntekijöihin. Työaikalainsäädännöstä poikkeamisen ammattihenkilöihin kohdistuvat vaikutukset olisivat kuitenkin joka tapauksessa kestoaltaan lyhytaikaisia, sillä työaikasäännöksistä poikkeaminen kestäisi korkeintaan kaksi viikkoa. Työaika- ja vuosilomalain säännöksistä poikkeaminen ei saisi aiheuttaa vaaraa työturvallisuudelle tai työntekijän terveydelle, ja säännösten soveltaminen edellyttäisi työsuojeluviranomaiselle tehtävää kirjallista ilmoitusta, johon työntekijän edustajan olisi mahdollista antaa lausuntonsa. Työtehtävän ja työskentelypaikan osoittamiseen liittyisi velvollisuus asianomaisen ammattihenkilön kuulemisesta.

Edellä mainittua valtuutta aluehallintovirastolle asiakas- ja potilasturvatyöstä tehtävästä esityksestä voitaisiin soveltaa välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon työtaisteluun osallistuviin työntekijöihin, ja asianomainen työntekijä voitaisiin määrätä esityksen 5 §:n 2 momentissa yksilöityihin palveluihin. Esityksen valmisteluhetkellä tiedossa olevien työnseisauksien piirissä on arviolta noin 620–650 työntekijää. Mahdollisten asiakas- ja potilasturvallisuusmääräysten kokonaistarve riippuisi toteutuvista työtaistelutoimista ja niihin osallistuvan työvoiman korvattavuudesta, mutta myös muiden palvelunjärjestäjien käytössä olevien keinojen riittävydestä. Potilas- tai asiakasturvatyömääräystä koskevan esityksen käsittely aluehallintovirastossa edellyttäisi vähintään 24 tunnin varaamista määräyksen kohteena olevan henkilön kuulemiseksi sekä määräysten tiedoksiantoa, joten asiakas- ja potilasturvatyötä koskevat määräykset olisivat muun muassa näistä syistä arvion mukaan ainakin jossain määrin hitaampia keinoja kuin muut tässä esityksessä työntekijöihin kohdistuvat keinot.

Jos muut työntekijäkohtaiset keinot eivät ole riittäviä esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi, työtaistelutoimena irtisanoutunut sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö voitaisiin viimesijaisena keinona määrätä asiakas- tai potilasturvatyöhön. Irtisanoutuneiden työntekijöiden määräämisen viimesijaisuus suhteessa muihin keinoihin ja valmisteluhetkellä käytettävissä olevat vähäiset tiedot joukkoirtisanoutumisia koskevista suunnitelmista tekevät määräysten toteutumisen ennakkolisesta arvioinnista hyvin haastavaa. Mahdolliset määräykset voisivat vaikuttaa yksityisiin palveluntuottajiin ja muihin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelunjärjestäjiin, jolle työtaistelutoimena irtisanoutunut työntekijä työskentelisi, sillä määräys asiakas- ja potilasturvatyöstä koskettaisi myös uudelleen työllistynyttä ammattihenkilöä. Irtisanoutuneen työntekijän uuden työnantajan olisi suostuttava järjestelyyn ja mahdollistettava asiakas- ja potilasturvatyöhön määrätyn työntekijän palaaminen takaisin työhönsä.

Esityksen seurauksena aluehallintovirastojen työmäärä kasvaisi hetkellisesti merkittävästi. 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 paljon työtä keskimääräiseen asiankäsitteilyyn verrattuna, ja tämä valmistelu vaatii todennäköisesti ulkopuolista asiantuntijuutta päätöksenteon tueksi. Mikäli yhteen siirtämis- tai keskeyttämisspätökseen vaadittavan työmäärän arvioidaan olevan karkeasti 10 henkilötyöpäivää, kokonaistyömäärä olisi 50 henkilötyöpäivää, jos kaikki tähän mennessä annettujen lakkovaroitusten piirissä olevat työnseisaukset toteutuisivat ja kaikki palvelunjärjestäjät tekisivät siirtoa tai keskeyttämistä koskevat esitykset. Määräys voisi olla voimassa enintään viikon ajan kerrallaan, jolloin vastaava työmäärätarve voisi toistua useasti. Uusi määräys voitaisiin antaa kuitenkin vain, jos asiakas- ja potilasturvallisuusmääräysten ja muiden lain mahdollistamien yksilöön kohdistuvien toimien käyttöönotto ei olisi ollut riittävä toimi.

Aluehallintovirasto voisi määrätä yksittäisen ammattihenkilön asiakas- ja potilasturvatyöhön työtaistelun kohteena olevan kunnan tai kuntayhtymän esityksestä. Keskimääräiseen asiakas- ja potilasturvatyötä koskevaan päätökseen vaadittava aika olisi arviolta noin 2 tuntia sisältäen diararityn, kuulemisen, päätöksenteon valmisteluineen ja tiedoksiannon. Vuonna 2021 kaikkien aluehallintovirastojen Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat –vastuualueella toteutui 407,5 henkilötyövuotta ja kaikilla vastuualueilla (pois lukien työsuojelun vastuualueet) toteutui 849,9 henkilötyövuotta. Asiakas- ja potilasturvatyömääräysten käsittely, ohjaus, neuvonta, viestintä ja tiedoksianto vaatisivat todennäköisesti kaikkien aluehallintovirastojen vastuualueiden (poissulkien työsuojelun vastuualueet) työpanoksen käyttöä ja aluehallintovirasto saattaisi tarvita esityksen toimeenpanoon myös virka-apua muista virastoista. Lisäksi lisätyötä aiheuttaisi mahdollisten lausuntojen laatiminen hallinto-oikeudelle koskien valituksia aluehallintovirastojen tekemistä päätöksistä. Esityksen kiireellisen luonteen vuoksi aluehallintovirastojen valtion talousarvion määrärahoihin ei ehditä esittää muutoksia eivätkä aluehallintovirastot todennäköisesti ehdi rekrytoida ja perehdyttää lisähenkilöstöä esityksen toimeenpanoon. Hyvin lyhytaikaiseen ja nopeaa työn vastaanottamista edellyttäviin tehtäviin voi olla hankala saada työvoimaa. Esityksen seurauksena aiheutuva ylimääräinen työkuormitus saattaa vaarantaa aluehallintovirastojen lakisääteisten tehtävien suorittamista. Täten esitys aiheuttaa tarpeen tarkastella aluehallintovirastojen määrärahatarpeita tulevissa valtion talousarvioissa, jotta aluehallintovirastojen toiminta ja maksuvalmius saadaan vakautettua.

Aluehallintoviraston tekemät päätökset olisivat valituskelpoisia määräystä esittäneelle tai hakenneelle palvelunjärjestäjälle sekä määräyksen tai uhkasakkotuomion kohteena olevalle työntekijäjärjestölle tai työntekijälle. Arvion mukaan hallintotuomioistuimen työkuormitus kasvaisi esityksen johdosta hetkellisesti. Muutospäätöksiä voitaisiin hakea hallintotuomioistuimesta kolmenlaisiin päätöksiin: päätöksiin työnseisauksen tai joukkoirtisanoutumisten siirtämisestä tai keskeyttämisestä, päätöksiin asiakas- ja potilasturvatyöhön määräämisestä sekä päätöksiin uhkasakon tuomitsemisesta. Yhden työntekijäjärjestöä koskevan päätöksen muutoksenhausta aiheutuisi hallintotuomioistuimelle karkean arvion mukaan noin 7000–8000 euron kustannus. Soveltamisalaan kuuluvia lakkouhkia on esityksen valmisteluajanhetkellä tiedossa viisi. Kuten edellä on todettu, näistä kahden, eli Helsingin ja Oulun kaupunkien kotihoitoon kohdistuvien lakkojen osalta, riittävä henkilöstö saatetaan kuitenkin pystyä turvaamaan myös lain ulkopuolisin keinoin, missä tapauksessa laki ei tulisi sovellettavaksi niihin. Tähän liittyy kuitenkin merkittävä epävarmuus. Potilas- tai asiakasturvatyötä koskevat aluehallintoviraston määräykset voisivat olla kerrallaan voimassa enintään viikon, joten on mahdollista, että hallintotuomioistuimelle aiheutuisi kustannuksia useaan kertaan yhtä työtaistelutoimea kohden. Sekä yksittäisi-

sissä työntekijäkohtaisissa että uhkasakkoja käsittelevissä asioissa kustannusten arvioidaan olevan pienempiä. Aluehallintoviraston työntekijää koskevat määräykset voisivat olla voimassa kerrallaan enintään kaksi viikkoa, joten yksittäisen työntekijän osalta saattaa aiheutua useita muutoshakemuksia. Vuonna 2021 hallinto-oikeuksien keskimääräinen kustannus ratkaistua asiaa kohden oli noin 3 000 euroa. Kuten aluehallintovirastojen osalta, tuomioistuinlaitoksen hetkellisen työkuormituksen lisääntymisen aiheuttamia määrärahatarpeita on tarpeen tarkastella myöhemmissä valtion talousarvio- ja lisätalousarvioesityksissä.

Kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulmasta ehdotus antaisi kunnille ja kuntayhtymille mahdollisuuden huolehtia lakisääteisiin tehtäviinsä kuuluvista välttämättömästä terveydenhuollosta ja kotihoidosta.

Esityksen mukaan kunnan tai kuntayhtymän olisi suoritettava 1,3-kertaista korvausta asiakas- ja potilasturvatyöhön osallistuville työntekijöille. Esimerkiksi asiakas- ja potilasturvatyöhön yhden määräyksen enimmäisajaksi eli kahdeksi viikoksi määrättävälle sairaanhoitajan nimikkeellä työskentelevälle tämä tarkoittaisi Tilastokeskuksen 2021 lokakuun palkkatietojen perusteella keskimäärin noin 514 euron lisäkorvausta. On kuitenkin todennäköistä, että lakisääteisistä tehtävistä huolehtiminen tilanteissa, joihin asiakas- ja potilasturvatyö on esitetyn lain mukaan tarkoitettu, aiheuttaisi vähintään vastaavan lisäkustannuksen, jos kunnilla tai kuntayhtymillä ei olisi esitetyn lain mukaista mahdollisuutta asiakas- ja potilasturvatyöhön esittämisestä. Suhteessa työtaistelusta muutoin aiheutuviin välillisiin ja välittömiin vaikutuksiin, esityksellä ei olisi arvion mukaan merkittäviä kuntataloudellisia vaikutuksia.

5 Säännöskohtaiset perustelut

1 luku Yleiset säännökset

1 §. *Lain tarkoitus ja soveltamisala.* Ehdotetun lain tarkoituksena olisi pykälän 1 momentin mukaan turvata jäljempänä 5 §:n 2 momentissa tarkoitettu välttämätön terveydenhuolto ja kotihoito tilanteissa, joissa sosiaalihuollon asiakkaiden tai potilaiden henki vaarantuu tai asiakkaiden tai potilaiden terveys vaarantuu vakavasti kunnan tai kuntayhtymän järjestämää terveydenhuoltoa tai kotihoitoa koskevan työtaistelun aiheuttaman henkilökunnan riittämättömyyden vuoksi. Esitys koskisi välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon varmistamista kunnallista terveydenhuoltoa ja kotihoitoa koskevien Tehy ry:n ja Super ry:n työtaistelujen aikana. Välttämätön terveydenhuolto ja kotihoito olisi määriteltynä ehdotetun lain 5 §:n 2 momentissa. Se kattaisi sellaisen terveydenhuollon ja kotihoidon, jota ilman asiakkaan tai potilaan henki vaarantuu tai terveys vaarantuu vakavasti. Terveiden vakavalla vaarantumisella tarkoitettaisiin sitä, että hoidon tai huolenpidon antamatta jättäminen aiheuttaisi hengen vaarantumisen tai todennäköisen pitkäaikaisen fyysisen tai psyykkisen vammautumisen tai toimintakyvyn merkittävän ja pitkäaikaisen aleneman. Toimintakyvyn alenemalla tarkoitettaisiin arjen perustoiminnoista selviämisen vakavia vaikeuksia tai vastaavia puutteita. Lakiehdotuksen mukaiset säännökset tulisivat sovellettaviksi vain tilanteissa, joissa työtaistelun aiheuttama henkilöstövajaus vaarantaa asiakkaiden tai potilaiden hengen tai vaarantaa vakavasti asiakkaiden tai potilaiden terveyden.

Pykälän 2 momentin mukaan lakia sovellettaisiin kunnan tai kuntayhtymän järjestämässä terveydenhuollossa ja kotihoidossa. Laissa säädettyjä keinoja sovellettaisiin vain, jos kunnan tai kuntayhtymän käytettävissä olevat muut kuin ehdotettavassa 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. Julkisen vallan puuttumiselle työtaisteluoikeuden käyttämiseen tulee olla korkea kynnyks, ja sen vuoksi lakia ei voitaisi käyttää miltään osin työtaistelun murtamiseen.

Myöskään ehdotettua asiakas- ja potilasturvatyötä ei saisi käyttää yleisestä sosiaali- tai terveydenhuollon työvoimapulasta tai siihen osoitettujen voimavarojen riittämättömyydestä aiheutuvien ongelmien tai sosiaali- tai terveydenhuoltojärjestelmän kriisiytymisen ratkaisemiseen. Laissa säädettyjen keinojen käyttäminen olisi näin ollen viimesijainen keino turvata riittävä henkilöstö työtaistelun aikana. Työnantajan tulisi ensisijaisesti pyrkiä esimerkiksi erilaisin työlaainsäädännön mahdollistamien työvuorojärjestelyiden ja ylitöiden avulla, työtaisteluun osallistumattomien työntekijöiden kanssa sopimalla, yhteistyössä muiden kuntien ja kuntayhtymien kanssa sekä ostopalvelujen avulla turvaamaan riittävä henkilöstö. Jos lakia jouduttaisiin soveltamaan, ensisijaisesti tulisivat sovellettaviksi lain 2 luvussa tarkoitetut keinot. Lain 3 luvussa tarkoitettuja keinoja voitaisiin käyttää vain, jos 2 luvussa tarkoitetut keinot eivät ole riittäviä. Lain 4 luvussa tarkoitettua keinoa voitaisiin käyttää vain, jos 3 luvussa säädettyt keinot eivät ole riittäviä.

Mitä ehdotetussa laissa säädettäisiin työntekijästä, sovellettaisiin pykälän 3 momentin mukaan myös virkasuhteessa olevaan. Työtaistelu koskee etupäässä työsuhteisia työntekijöitä, mutta jos sen piirissä olisi myös virkasuhteisia henkilöitä, koskisivat säännökset myös heitä.

2 luku Työntekijäjärjestöön kohdistuvat velvoitteet ja neuvottelumenettely

2 §. *Työntekijäjärjestön velvoitteet työtaistelun toimeenpanossa.* Pykälän 1 momentin mukaan työntekijäjärjestön olisi 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. Tämä tarkoittaisi sitä, että jos työtaistelu kohdistuu jäljempänä 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuun välttämättömään terveydenhuoltoon tai kotihoitoon, eivät kunnan tai kuntayhtymän käyttämät muut kuin tässä laissa säädettyt keinot ole riittäviä asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai asiakkaiden tai potilaiden terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi, työntekijäjärjestön olisi joko rajattava työtaistelua siten, että kunta tai kuntayhtymä pystyy turvaamaan 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua välttämättömän terveydenhuollon tai kotihoidon tai annettava kunnalle tai kuntayhtymälle työtaistelun aikana välttämättömää suojelutyötä 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamiseksi. Erityisesti lakkorajoista päättäessään työtaistelun toimeenpaneva järjestö käyttää sitä määräysvaltaa, johon pykälässä tarkoitettu järjestön huolehtimisvelvollisuus kohdistuu. Työtaistelun rajaaminen tai suojelutyön antaminen olisivat kuitenkin viimesijaisia keinoja verrattuna kunnan tai kuntayhtymän käytettävissä oleviin muihin kuin tässä laissa säädettyihin keinoihin.

Pykälän 2 momentin mukaan työntekijäjärjestö ei saisi toimeenpanna 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuun terveydenhuoltoon tai kotihoitoon kohdistuvaa työnseisausta tai joukkoirtisanoutumista ennen kuin se on neuvotellut 3 §:ssä tarkoitettulla tavalla työtaistelun kohteena olevan kunnan tai kuntayhtymän kanssa tämän käyttöön työtaistelutoimista huolimatta jäävästä henkilöstöstä. Ehdotetussa 3 §:ssä säädettäisiin työntekijäjärjestön ja kunnan tai kuntayhtymän välisestä neuvottelumenettelystä. Jollei työntekijäjärjestö neuvottelisi kunnan tai kuntayhtymän kanssa tai jolleivät nämä pääsisi sopimukseen siitä, minkä 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, olisi kunnalla tai kuntayhtymällä viime kädessä mahdollisuus vaatia aluehallintovirastoa 10 §:ssä tarkoitettulla tavalla siirtämään työtaistelun toimeenpanon tai keskeyttämään jo aloitetun työtaistelun. Aluehallintovirasto voisi antaa 10

§:ssä tarkoitetun määräyksensä sakon uhalla. Ehdotetut säännökset eivät vaikuttaisi työriitojen sovittelusta annetun lain soveltamiseen.

3 §. *Neuvottelumenettely.* Pykälän 1 momentin mukaan työntekijäjärjestön ja työtaistelun kohteena olevan kunnan tai kuntayhtymän olisi ennen 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuun terveydenhuoltoon tai kotihoitoon kohdistuvan työnseisauksen tai joukkoirtisanoutumisen toimeenpanoa neuvoteltava siitä, minkä verran työntekijäjärjestön on työtaistelutoimista huolimatta jätettävä kunnan tai kuntayhtymän käyttöön tehtäviin soveltuvaa henkilöstöä, jotta kunta tai kuntayhtymä pystyy turvaamaan 5 §:n 2 momentissa tarkoitetun välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoiton. Neuvottelumenettelyssä pyrittäisiin siihen, että työntekijäjärjestö ja kunta tai kuntayhtymä pääsisivät sopimukseen joko työtaistelun rajaamisesta tai suojelutyön antamisesta, jotta työtaistelutoimista huolimatta työtaistelun kohteena olevan kunnan tai kuntayhtymän käyttöön jäisi sen verran tehtäviin soveltuvaa henkilöstöä, että kunta tai kuntayhtymä pystyy turvaamaan 5 §:n 2 momentissa tarkoitetun välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoiton. Jos osapuolet pääsevät sopimukseen edellä todetulla tavalla ja työntekijäjärjestö noudattaa sopimusta, työntekijäjärjestö voi toimeenpanna työtaistelun ilman uhkaa siitä, että aluehallintovirasto voisi siirtää tai keskeyttää työtaistelun toimeenpanon 10 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että jollei 1 momentissa tarkoitusta asiasta päästä sopimukseen viimeistään viisi vuorokautta ennen työnseisauksen tai joukkoirtisanoutumisen toimeenpanoa, työntekijäjärjestön olisi 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 tarkoitetun välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoiton. Koska 5 §:n 2 momentissa tarkoitettujen välttämättömien terveydenhuollon ja kotihoiton palvelujen turvaaminen työtaistelun aikana edellyttää kunnalta ja kuntayhtymältä monenlaisia etukäteisjärjestelyjä, kuten esimerkiksi kiireettömän hoidon alasajoa tai asiakkaiden tai potilaiden siirtämistä viimekädessä esimerkiksi toisen kunnan tai kuntayhtymän tai ostopalveluntuottajan toimintayksikköön, tulisi kunnalla tai kuntayhtymällä olla viimeistään viisi vuorokautta ennen työtaistelun toimeenpanoa tiedossa se, tuleeko työntekijäjärjestö omalta osaltaan huolehtimaan 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 tarkoitetun välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoiton. Jollei työntekijäjärjestö tee ehdotetussa 2 momentissa tarkoitettua ilmoitusta määräaikaan mennessä tai jos kunta tai kuntayhtymä arvioi ilmoituksen perusteella, ettei työntekijäjärjestö jätä kunnan tai kuntayhtymän käyttöön sen verran tehtäviin soveltuvaa henkilöstöä, että kunta tai kuntayhtymä pystyy turvaamaan 5 §:n 2 momentissa tarkoitetun välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoiton, kunta tai kuntayhtymä voisi tehdä 10 §:ssä tarkoitetulla tavalla hakemuksen aluehallintovirastolle työtaistelun siirtämisestä tai jo aloitetun työtaistelun keskeyttämisestä.

3 luku Työntekijöihin kohdistuvat toimenpiteet ja määräykset

4 §. *Työtehtävien ja työskentelypaikan muuttaminen.* Pykälässä säädettäisiin kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa olevan sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön työtehtävien ja työskentelypaikan muuttamisesta silloin, kun työntekijäjärjestön asettamat työtaistelutoimet eivät sitä estä. Säännöstä ei voitaisi näin ollen soveltaa sellaiseen työntekijään, joka osallistuu esimerkiksi työntekijäjärjestön asettamaan työnseisaukseen tai jota koskee työntekijäjärjestön työtaistelutoimenpiteenä asettama siirtokiello. Työtaistelutoimenpiteiden seurauksena työvoimavajaus vaihtelee merkittävästi eri tehtävissä. Laki kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista (669/1970) ja työsopimuslaki (55/2001) antavat työnantajalle jossain määrin mah-

dollisuuksia kohdentaa henkilöstöä uudelleen tavanomaisesta poikkeaviin tehtäviin. Viran tehtäväalue tai työsopimus voivat kuitenkin rajoittaa työnantajan mahdollisuuksia määrätä työntekijä uusiin tehtäviin tai työskentelemään työnantajan toiseen toimintayksikköön. Jotta välttämättömästä terveydenhuollosta ja kotihoidosta voitaisiin riittävästi huolehtia työtaistelun aikana, voi olla välttämätöntä määrätä henkilökuntaa tavanomaisesta poikkeaviin tehtäviin tai siirtää henkilöstöä työskentelemään toiseen toimintayksikköön. Sen vuoksi pykälän 1 momentissa ehdotetaan, että jolleivät työntekijäjärjestön asettamat työtaistelutoimet sitä estä, työnantaja voisi määrätä sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön suorittamaan tavanomaisten työtehtäviensä lisäksi tai sijasta muita ammattitaitoaan vastaavia tehtäviä, jos se on välttämätöntä asiakkaan tai potilaan hengen vaarantumisen tai terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi 5 §:n 2 momentissa tarkoitetussa välttämättömässä terveydenhuollossa tai kotihoidossa. Asiakkaan tai potilaan terveyden vakavasta vaarantumisesta voisi seurata muun muassa vakava sairastuminen, sairauden vakava vaikeutuminen, vammautuminen tai jopa kuolema. Sosiaalihuollon asiakkaan hengen vaarantuminen ja terveyden vakava vaarantuminen ovat käsillä esimerkiksi, jos asiakkaan tai potilaan välttämättömästä ravinnosta ja nesteytyksestä, lääkityksestä, kivunlievityksestä tai esimerkiksi vammaisen henkilön turvallisuudesta ei huolehdita. Työnantajan määräys voitaisiin antaa sen estämättä, mitä muualla laissa säädetään tai mitä työ- tai virkaehtosopimuksessa tai työsopimuksessa on sovittu. Mainituissa tilanteissa työnantaja voisi myös määrätä työntekijänsä työskentelemään toiseen sosiaali- tai terveydenhuollon toimintayksikköön. Työtehtävien ja työskentelypaikan muuttamista koskeva määräys ei saisi kuitenkaan olla työntekijän henkilökohtaisen tilanteen kannalta kohtuuton, joten työnantajan tulisi arvioida määräyksen antamista jokaisen työntekijän kohdalla yksilöllisesti henkilökohtaiset olosuhteet huomioiden. Jos esimerkiksi työntekijä määrättäisiin työskentelemään muuhun toimintayksikköön kuin siihen, jossa hän normaalisti työskentelee, tulisi ottaa huomioon hänelle työmatkaan menevä aika, joka ei saisi muodostua kohtuuttomaksi ottaen huomioon esimerkiksi työntekijän perhetilanne ja huollettavat lapset. Työntekijällä olisi oikeus saada korvaus hänelle määräyksestä aiheutuvista poikkeuksellisista kustannuksista kuten esimerkiksi vähäistä suuremmista työmatkakuluista ja mahdollisista majoituskustannuksista.

Ehdotetusta säännöksestä huolimatta sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö ei saisi suorittaa sellaisia tehtäviä, joihin hänen koulutuksensa ja ammattitaitonsa ei anna riittäviä edellytyksiä. Määrätessä 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.

Pykälän 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettu työnantajan määräys voitaisiin antaa vain, jos muut kuin ehdotetussa laissa säädettyt keinot tai 2 luvussa säädettyt keinot eivät ole riittäviä asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi, ja vain siinä laajuudessa, kuin se on mainituissa tarkoituksessa välttämätöntä. Ennen määräyksen antamista työnantajan olisi selvitettävä muut mahdolliset keinot asiakkaiden ja potilaiden hengen vaarantumisen tai terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi. Säännöksessä korostettaisiin sen soveltamisen viimesijaisuutta. Edellä 1 §:n perusteluissa on kuvattu työnantajan käytettävissä olevia muita keinoja, joita tulisi ensisijaisesti käyttää henkilöstön riittävyyden varmistamiseksi.

Edellä 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa työntekijälle olisi pykälän 3 momentin mukaan varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen määräyksen antamista. Työntekijälle tulisi näin ollen varata mahdollisuus lausua mielipiteensä uusiin tehtäviin määrittämisestä tai toiseen toimintayksikköön määrittämisestä, mutta määräys voitaisiin antaa kuitenkin työntekijän vastustuksesta huolimatta. Mainituissa tilanteissa ei kuitenkaan sovellettaisi työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja hyvinvointialueella annettua lakia (449/2007) eikä yhteistoimintalakia (1333/2021), sillä kyse olisi tilapäisestä määräyksestä ja määräyksen antaminen

olisi kiireellistä, jotta voidaan ehkäistä asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantuminen tai terveyden vakava vaarantuminen.

5 §. *Asiakas- ja potilasturvatyö.* Pykälässä säädettäisiin määräyksen antamisesta asiakas- ja potilasturvatyöhön. Pykälän 1 momentin mukaan aluehallintovirasto voisi 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 potilasturvatyöhön määräämisen edellytyksenä olisi, että 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. Koska laki tulisi sovellettavaksi vain silloin, kun henkilöstön riittämättömyys johtuu työtaistelusta, asiakas- ja potilasturvatyömääräyksiä ei voitaisi tehdä paikkaamaan toimintayksikössä vallitsevaa työtaistelutoimista riippumatonta työvoimapulaa. Potilaiden hengen vaarantumista tai potilaiden terveyden vakavaa vaarantumista arvioi lääketieteellisestä toiminnasta vastaavan toimintayksikön johto. Sosiaali- huollon palvelujen osalta arvioinnin hengen vaarantumisesta tai terveyden vakavasta vaarantumisesta tekee toiminnan johtamisesta vastaava taho. Terveyden vakavalla vaarantumisella tarkoitettaisiin sitä, että hoidon tai huolenpidon antamatta jättäminen aiheuttaisi hengen vaarantumisen tai todennäköisen pitkäaikaisen fyysisen tai psyykkisen vammautumisen tai toimintakyvyn merkittävän ja pitkäaikaisen aleneman. Toimintakyvyn alenemalla tarkoitettaisiin arjen perustoiminnoista selviämisen vakavia vaikeuksia tai vastaavia puutteita.

Säännös koskisi vain työtaisteluun kuten työnseisaukseen tai siirtokieltoon osallistuvia sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöitä, joihin ei voitaisi soveltaa esimerkiksi 4 §:ää. Jos työtaistelukeinona käytettäisiin joukkoirtisanoutumisia, sovellettaisiin asiakas- ja potilasturvatyöhön määräämiseen kuitenkin 9 §:ää.

Ehdotetun 1 momentin mukaan työntekijä voitaisiin määrätä työskentelemään työnantajansa toimintayksikköön, joka voisi olla muukin kuin se toimintayksikkö, jossa hän normaalisti työskentelee. Toimintayksikön omilla työntekijöillä on luonnollisesti paras asiantuntemus toimintayksikön tehtäviin ja käytännössä todennäköisesti myös parhaat mahdollisuudet työskennellä toimintayksikössä. Jos kunta tai kuntayhtymä joutuisi työtaistelun aikana esimerkiksi yhdistämään eri toimintayksiköidensä toimintoja henkilöstövajauksen vuoksi, työntekijöitä voisi olla kuitenkin tarpeen määrätä asiakas- tai potilasturvatyöhön myös muihin toimintayksiköihin, kuin niihin, joissa he normaalisti työskentelevät. Tällainen tilanne voisi olla kyseessä esimerkiksi silloin, kun päivystysyksiköiden toimintoja jouduttaisiin keskittämään sairaanhoitopiirin alueella tiettyyn tai tiettyihin sairaaloihin. Tehtävän työn tulisi olla sellaista, joka vastaisi nimenomaisesti asiakas- tai potilasturvatyöhön määrättävän henkilön osaamista ja ammattitaitoa. Tämän mukaisesti esimerkiksi kättilön tehtäviin ei voisi määrätä henkilöä, jolla ei ole asianmukaista koulutusta ja työkokemusta kättilön tehtävistä.

Pykälän 1 momentin mukaan aluehallintoviraston määräys voitaisiin antaa kerrallaan enintään kahden viikon ajaksi, ja se voitaisiin uusia. Määräyksen kesto säädettäisiin sen osoittamiseksi, että kysymyksessä on poikkeuksellinen järjestely, jota ei tule soveltaa pitkäaikaisesti. Olisi perusteltua, että määräys voitaisiin antaa kahdeksi viikoksi kerrallaan, sillä se mahdollistaisi toimintayksiköissä tarkoituksenmukaisen työvuorosunnittelun ja sitä kautta asiakas- ja potilasturvallisuuden paremman turvaamisen välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon osalta. Hyvin lyhyitä määräyksiä annettaessa riskinä voisivat olla katkokset asiakas- ja potilasturvatyömääräysten jatkumossa, jos työnseisaus kestäisi pidempään. Määräys voitaisiin antaa vain siinä laajuudessa, kuin se on asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai asiakkaiden tai potilaiden terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi välttämätöntä. Työnantajan tulee

asiakas- ja potilasturvatyösäännöksistä huolimatta pyrkiä ensisijaisesti toteuttamaan tarvittavat toiminnot sopimalla työskentelystä työtaisteluun osallistumattoman henkilökunnan kanssa tai muilla mahdollisilla toimenpiteillä, esimerkiksi hankkimalla palveluja niiltä kunnilta tai kuntayhtymiltä, joihin työtaistelu ei kohdistu taikka yksityisiltä palveluntuottajilta. Asiakas- ja potilasturvatyötä koskeva määräys ei saisi myöskään olla työntekijän henkilökohtaisen tilanteen kannalta kohtuuton, joten hänen henkilökohtaiset olosuhteensa olisi otettava huomioon määräystä annettaessa. Jos esimerkiksi työntekijä esitettäisiin määrättäväksi asiakas- tai potilasturvatyöhön muuhun toimintayksikköön kuin siihen, jossa hän normaalisti työskentelee, tulisi ottaa huomioon hänelle työmatkaan menevä aika, joka ei saisi muodostua kohtuuttomaksi ottaen huomioon esimerkiksi työntekijän perhetilanne ja huollettavat lapset.

Asiakas- tai potilasturvatyöhön määrätyllä olisi oikeus saada kunnalta tai kuntayhtymältä asiakas- tai potilasturvatyössä säännölliseltä työajalta vähintään 1,3ertainen korvaus verrattuna hänen normaalisti säännölliseltä työajalta saamaansa palkkaan. Tämä tarkoittaisi sitä, että asiakas- ja potilasturvatyötä tekevän ansio säännölliseltä työajalta olisi 1,3ertainen verrattuna hänen normaaliin palkkaansa. Jos asiakas- tai potilasturvatyötä tekevä tekisi esimerkiksi lisätyötä tai ylityötä, laskettaisiin lisä- ja ylityökorvaukset hänen vähintään 1,3 kertaisten korvauksensa perusteella. Asiakas- ja potilasturvatyöhön määrätyllä olisi oikeus saada korvaus hänelle määräyksestä aiheutuvista poikkeuksellisista kustannuksista, kuten esimerkiksi matka- ja majoituskustannuksista. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin lisäksi, että asiakas- ja potilasturvatyössä voidaan poiketa työaikasäännöksistä 7 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä 1 momentissa tarkoitettua asiakas- tai potilasturvatyönä annettavasta välttämättömästä hoidosta ja hoivasta, jonka kohdalla asiakas- tai potilasturvatyö tulisi kysymykseen asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai asiakkaiden tai potilaiden terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi. Tällaista välttämätöntä hoitoa olisi momentin 1 kohdan mukaan tehohoito ja hoito tehostetun valvonnan yksikössä, joka sisältäisi aikuisten sekä keskosten ja lasten tehohoidon. Tehohoidossa hoidetaan potilaita, joilla on vakava peruselintoimintojen häiriö tai uhka niiden kehittymiseen. Tehohoitoa annetaan sairaalan teho-osastolla tai tehostetun valvonnan osastolla kuten sydänvalvonnassa ja neurologisella valvontaosastolla.

Momentin 2 kohdan mukaan potilasturvatyönä annettavaan välttämättömään hoitoon lukeutuisi sellainen sekä somaattinen että psykiatrinen päivystyksellinen hoito, jota ilman potilaan terveydentila vaarantuu vakavasti, sekä siihen välittömästi liittyvä hoito, kuten päivystykselliset leikkaukset. Päivystyksestä ja kiireellisestä hoidosta säädetään terveydenhuoltolain 50 §:ssä.

Välttämättömään hoitoon kuuluisi momentin 3 kohdan mukaan ensihoito, josta säädetään terveydenhuoltolain 40 §:ssä, sekä momentin 4 kohdan mukaan synnytysten hoito.

Momentin 5 kohdan mukaan välttämättömään hoitoon kuuluisi sellainen pitkäaikaisten sairauksien vaatima välttämätön hoito, jota ilman potilaan terveydentila vaarantuu vakavasti. Tällaisia hoitoja olisivat esimerkiksi akuutit elinsiirrot ja sellaiset syöpäsairauksien tai muiden pitkäaikaissairauksien ja psykiatristen sairauksien vaatimat hoidot ja niiden suunnittelu, joita ei voida siirtää ilman, että terveydentila vakavasti vaarantuu, vaikka kyseessä ei olisikaan edellä 2 kohdassa tarkoitettu päivystyksellinen tai kiireellinen hoito.

Momentin 6 kohdan mukaan välttämätöntä hoitoa olisi sellainen jatkuva hoito tai lääkehoito, jota ilman potilaan terveydentila vaarantuu vakavasti. Tällaisia hoitoja olisivat esimerkiksi meillä oleva dialyysihoito, opiaattikorvaushoito ja määräajoin annettava säännöllinen lääke-

hoito (esimerkiksi psykiatristen potilaiden säännölliset lääkeinjektiot psykoosin estoon). Tällaista hoitoa olisi myös sellainen syöpäpotilaiden ja muiden pitkäaikaissairauksia sairastavien hoitoprotokollan mukainen hoito, jota ei ajallisesti ole mahdollista siirtää.

Momentin 7 kohdan mukaan välttämätöntä hoitoa olisi sellainen sairaalan osastolla olevien potilaiden välttämätön hoito, jota ilman potilaan terveydentila vaarantuu vakavasti. Tällä tarkoitettaisiin sairaalan psykiatrisilla ja somaattisilla osastoilla mukaan lukien synnyttäneiden osastoilla olevien potilaiden ja tahdosta riippumattomassa psykiatrisessa hoidossa olevien potilaiden välttämätöntä tutkimusta, seurantaa, valvontaa ja hoitoa.

Lisäksi momentin 8 kohdan mukaan välttämätöntä hoitoa olisi sellainen muu 1 – 7 kohdassa tarkoitettuun hoitoon verrattava potilaan välttämättä tarvitsema tutkimus ja hoito, jota ilman potilaan psyykinen tai fyysinen terveydentila vaarantuu vakavasti. Lisäksi momentin 9 kohdan mukaan välttämättömiä hoitoja olisivat sellaiset momentin 1 – 8 kohdassa tarkoitettuihin hoitoihin liittyvät laboratoriotutkimukset ja näyteenotto, kuvantamistutkimukset, lääkehoito, patologis-anatomisten näytteiden otto ja tutkimus sekä muut lääketieteelliset tukipalvelut, joita ilman potilaan terveydentila vaarantuu vakavasti. Näitä olisivat esimerkiksi laboratorio- ja kuvantamistutkimukset, kuten syövän hoitoon ja lääkitysseurantoihin liittyvät tutkimukset, lääkehoito ja muut välttämättömät lääketieteelliset tukipalvelut.

Momentin 10 kohdan mukaan asiakasturvatyönä annettavaa välttämätöntä hoitoa ja hoivaa olisi sellainen sosiaalihuoltolain (1301/2014) 20 §:ssä tarkoitettu kotihoito, jota ilman asiakkaan henki vaarantuu tai terveys vaarantuu vakavasti. Sosiaalihuoltolain (1301/2014) 20 §:n mukaan kotihoidolla tarkoitetaan kotipalvelun ja terveydenhuoltolain 25 §:ään sisältyvien kotisairaanhoidon tehtävien muodostamaa kokonaisuutta. Kotipalvelu määritellään sosiaalihuoltolain (1301/2014) 19 §:ssä, jonka mukaan kotipalvelulla tarkoitetaan asumiseen, hoitoon ja huolenpitoon, toimintakyvyn ylläpitoon, lasten hoitoon ja kasvatukseen, asiointiin sekä muihin jokapäiväiseen elämään kuuluvien tehtävien ja toimintojen suorittamista tai niissä avustamista. Terveydenhuoltolain 25 §:n mukaan kotisairaanhoidon on hoito- ja palvelusuunnitelman mukaista tai tilapäistä potilaan asuinpaikassa, kotona tai siihen verrattavassa paikassa moniammatillisesti toteutettua terveyden ja sairaanhoidon palvelua.

6 §. *Menettely asiakas- ja potilasturvatyöhön määrättäessä.* Pykälän 1 momentin mukaan aluehallintovirasto voisi määrätä henkilön asiakas- tai potilasturvatyöhön vain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettun terveydenhuollon tai kotihoidon järjestämisestä vastaavan työtaistelun kohteena olevan kunnan tai kuntayhtymän esityksen perusteella. Esityksen tulisi olla perusteltu ja siinä olisi oltava selvitys toimenpiteistä, joita kunta tai kuntayhtymä on toteuttanut, jotta vältettäisiin kyseisten terveydenhuollon tai kotihoidon asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantuminen tai asiakkaiden tai potilaiden terveyden vakava vaarantuminen. Lisäksi esityksessä olisi oltava perustelut sille, miksi muussa kuin tässä laissa säädettyt keinot tai 2 luvussa säädettyt keinot ovat riittämättömiä asiakkaiden tai potilaiden välttämättömän terveydenhuollon tai kotihoidon turvaamiseksi, sillä asiakas- ja potilasturvatyöhön määrääminen olisi viimesijainen keino verrattuna edellä mainittuihin keinoihin. Esityksessä tulisi olla lisäksi 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 olisi lisäksi pyrittävä varmistamaan, ettei esitys muodostu asiakas- tai potilasturvatyöhön esitettävän työntekijän henkilökohtaisen tilanteen kannalta kohtuuttomaksi, mikä olisi 3 §:n mukaan este asiakas- tai potilasturvatyöhön määräämiselle. Edellä mainitut tiedot voitaisiin antaa aluehallintovirastolle salassapitosäännösten estämättä.

Ehdotetussa 1 momentissa tapahtuva henkilötietojen käsittely perustuisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, jonka mukaan käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Tietojen käsittelyssä tulee huomioida myös tietosuoja-asetuksen 5 artiklan mukaiset yleiset käsittelyperiaatteet. Aluehallintoviraston oikeus käsitellä henkilötietoja perustuisi tässä laissa säädettävään oikeuteen määrätä työntekijä asiakas- tai potilasturvatyöhön. Tämän osalta tietojen käsittelyperusteena olisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta. Kunnalla ja kuntayhtymällä on tämän lain perusteella oikeus käsitellä työntekijöidensä henkilötietoja lakiehdotuksen 6 §:n mukaisen esityksen tekemiseksi ja aluehallintoviraston päätöksen käsittelemiseksi. Koska käsittely ei perustuisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaan, niin rekisteröidyillä ei ole tietosuoja-asetuksen 21 artiklan mukaista vastustamisoikeutta. Jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai ottaa käyttöön yksityiskohtaisempia säännöksiä tietosuoja-asetuksessa vahvistettujen sääntöjen soveltamisen mukauttamiseksi sellaisessa käsittelyssä, joka tehdään 1 kohdan c (ja e alakohtaan) noudattamiseksi määrittämällä täsmällisemmin tietojenkäsittely- ja muita toimenpiteitä koskevat erityiset vaatimukset, joilla varmistetaan laillinen ja asianmukainen tietojenkäsittely. Koska käsittelyperusteena on 6 artiklan 1 kohdan c alakohta, niin henkilötietojen käsittelyn on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Ehdotetussa 6 §:ssä annettaisiin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan nojalla erityissääntelyä käsittelyn lainmukaisuudesta, käsiteltävien tietojen tyypeistä, asianomaisista rekisteröidyistä, yhteisöistä, joille ja tarkoituksia, joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa, käsittelytoimista ja -menettelyistä, ml. laillisen ja asianmukaisen tietojenkäsittelyn varmistamiseen tarkoitettuja toimenpiteitä. Henkilötietojen käsittelyllä pyritään turvaamaan jokaiselle kuuluvien perustuslain 7 §:n 1 momentin, perustuslain 19 §:n 1 momentin ja 3 momentin mukaisten oikeuksien toteutumista. Käsittelyn voidaan katsoa täyttävän näin yleisen edun tavoitteen. Käsittelyoikeus on rajattu vain laissa tarkoitettuihin tilanteisiin tilanteissa, jotka on rajattu oikeasuhtaisesti vain välttämättömään. Sääntelyä voidaan pitää näin oikeasuhtaisena.

Pykälän 1 momentin mukaan kunnan tai kuntayhtymän olisi esitystä laatiessaan lisäksi varattava työtaisteluun ryhtyneen ammattijärjestön kyseisessä sosiaali- tai terveydenhuollon toimintayksikössä toimivalle ammattiosastolle mahdollisuus lausunnon antamiseen, ja esitykseen tulisi liittää osaston mahdollisesti antama lausunto. Lausunnon antamiselle olisi varattava vähintään 24 tuntia aikaa. Aluehallintovirasto ottaisi määräystä antaessaan huomioon myös esitykseen liitetyn ammattiosaston lausunnon.

Aluehallintoviraston olisi pykälän 2 momentin mukaan varattava asiakas- ja potilasturvatyöhön määrättävälle mahdollisuus tulla kuulluksi ennen määräyksen antamista. Aluehallintoviraston tulisi määrätä aika, jonka kuluessa asianomaisella henkilöllä olisi mahdollisuus lausua mielipiteensä asiasta. Tämä määräaika ei saisi olla 24 tuntia lyhyempi. Määräys asiakas- ja potilasturvatyöhön voitaisiin antaa, vaikka asianomainen henkilö ei olisi ottanut kantaa asiaan määräajassa. Muutoin asianomaisen kuulemiseen sovellettaisiin ja kuulemisesta poikkeamiseen, mitä hallintolaissa säädetään. Aluehallintovirasto saisi ratkaista asian varaamatta asianosaiselle tilaisuutta tulla kuulluksi hallintolain 34 §:n 2 momentissa säädetyin perustein.

Pykälän 3 momentin mukaan määräys voitaisiin antaa, vaikka kuultava vastustaisi määräystä. Jos asianomainen vastustaa määräystä kuulemiselle annetussa määräajassa, aluehallintoviraston tulisi määräystä antaessaan ottaa huomioon määräyksen vastustamiseksi esitetyt perusteet. Annettavassa määräyksessä tulisi todeta asiakas- ja potilasturvatyön alkamisen ajankohta, työn kesto, toimintayksikkö, jossa se suoritetaan, ja pääasialliset tehtävät. Aluehallintoviraston tulisi päätöksessään yksilöidä ne tehtävät, joita määräys koskisi.

Jos aluehallintovirasto ei määräisi henkilöä kunnan tai kuntayhtymän esityksen perusteella asiakas- tai potilasturvatyöhön, tulisi aluehallintoviraston antaa hallintolain mukaisesti myös tästä päätös. Muutoksenhausta aluehallintoviraston päätökseen säädettäisiin ehdotetussa 11 §:ssä.

Työtaisteluun osallistumista koskeva tieto voidaan katsoa sellaiseksi tiedoksi, jota käsiteltäessä on syytä ottaa huomioon tietosuoja-asetuksen 9 artikla (tietoja käsitellessä voisi tulla esiin muun muassa tieto siitä, että työntekijä on ammattiliiton jäsen). Oikeus käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja terveydenhuollon osalta perustuisi 9 artiklan 2 kohdan i alakohtaan, jonka mukaan käsittely on tarpeen kansanterveyteen liittyvän yleisen edun vuoksi. Sosiaalihuollon osalta oikeus käsitellä erityisiin henkilöryhmiin kuuluvia tietoja perustuisi 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaan, jonka mukaan käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä nyt ehdotettavan lain velvoitteiden nojalla. Ehdotuksessa säädettäisiin asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien, erityisesti salassapitovelvollisuuden suojaamiseksi. Ehdotetun pykälän 4 momentissa säädettäisiin henkilötietojen käsittelyn suojatoimista. Sen mukaan kunnan, kuntayhtymän, ja aluehallintoviraston tulisi nimetä ne henkilöt, jotka saavat käsitellä tässä pykälässä tarkoitettuja henkilötietoja, tai määritellä ne tehtävät, joihin sisältyy näiden tietojen käsittelyä. Tietoja käsittelevät henkilöt eivät saisi ilmaista näitä tietoja sivulliselle työsuhteen aikana eivätkä sen päättymisen jälkeen. Kunnan ja kuntayhtymän olisi säilytettävä hallussaan olevia asiakas- ja potilasturvatyömääräysesityksiä ja aluehallintoviraston määräyksiä koskevat tiedot erillään muista keräämistään henkilötiedoista. Tiedot tulisi poistaa välittömästi sen jälkeen, kun käsittelylle ei ole tässä laissa tarkoitettua perustetta. Tietojen käsittely olisi välttämätöntä, jotta esitys asiakas- tai potilasturvatyöhön on mahdollista tehdä. Tietojen käsittely on oikeasuhtaista, koska tietoja voi käsitellä vain lain tarkoituksen toteuttamiseksi välttämättömässä laajuudessa.

7 §. *Poikkeaminen työaikasäännöksistä.* Pykälässä säädettäisiin työnantajan mahdollisuudesta poiketa työaikalain mukaisista työaikasäännöksistä 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua välttämättömän terveydenhuollon tai kotihoitoon turvaamiseksi. Säännöstä voitaisiin soveltaa, jolleivät työntekijäjärjestön asettamat työtaistelutoimet kuten työnseisaus tai ylityö- ja vuoronvaihtokiello sitä estä. Ehdotetun 5 §:n 1 momentin ja 9 §:n 6 momentin perusteella ehdotettua pykälää voitaisiin soveltaa myös asiakas- ja potilasturvatyöhön määrättyihin sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöihin. Ehdotettu säännös vastaisi pitkälle työaikalain 19 §:n mukaista hätätyösäännöstä. Erona olisi kuitenkin se, että ehdotetun säännöksen mukaan työaikasäännöksistä voitaisiin poiketa nimenomaan kunnan tai kuntayhtymän järjestämää terveydenhuoltoa tai kotihoitoa koskevan työtaistelun perusteella, kun työaikalain mukaan hätätyön edellytyksenä on ennalta arvaamaton tapahtuma. Koska työtaistelu ei ole ennalta arvaamaton, ei työaikalain mukainen hätätyösäännös tule sovellettavaksi, minkä vuoksi lakiin ehdotetaan otettavaksi työaikasäännöksistä poikkeamista koskeva erillinen säännös.

Jos 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuun välttämättömään terveydenhuoltoon tai kotihoitoon kohdistuva työtaistelu vaarantaisi asiakkaiden tai potilaiden hengen tai vaarantaisi vakavasti asiakkaiden tai potilaiden terveyden, saisi pykälän 1 momentin mukaan säädetyt tai sovitut työajat ylittää siinä määrin kuin 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua välttämättömän terveydenhuollon tai kotihoitoon turvaaminen sitä edellyttää, kuitenkin enintään kahden viikon ajan. Pykälää sovellettaisiin siis 5 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tehtävissä työskenteleviin sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilöihin.

Työaikasäännöksistä saisi poiketa ilman sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön suostumusta ja sen estämättä, mitä työaikalaisissa säädetään tai sovellettavassa työ- tai virkaehtosopimuksessa määrätään. Tällöin työssä saisi myös poiketa työaikalain 8, 18, 24, 25, 27 ja 28 §:n säännöksistä. Työaikalain 8 §:ssä säädetään yötyöstä, 18 §:ssä työajan enimmäismäärästä, 24

§:ssä päivittäisistä tauoista, 25 §:ssä vuorokausilevosta, 27 §:ssä viikkolevosta ja 28 §:ssä viikkolevosta poikkeamisesta. Työnantajan olisi 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 ajanjaksosta. Työaikalain 34 §:n perusteella on voitu muun muassa sopia enimmäistyöajan osalta enintään 12 kuukauden pituisesta tasoittumisjaksosta ja viikkolevosta poikkeamisen osalta korvaavan ajan antamisesta. Kysymys olisi voimassaololtaan lakanneesta työ- ja virkaehtosopimuksesta, jonka määräyksiä sovellettaisiin työaikalain 34 §:n 7 momentin perusteella, kunnes uusi sopimus tulee voimaan. Työaikalain säännöksistä poikkeaminen ei saisi kuitenkaan olla työntekijän henkilökohtaisen tilanteen kannalta kohtuutonta eikä se saisi aiheuttaa vaaraa työturvallisuudelle tai työntekijän terveydelle, vaan työntekijälle olisi turvattava riittävä lepo poikkeussääntelystä huolimatta. Työntekijälle maksettaisiin säännöllisen työajan ylittävältä osalta normaalit ylityökorvaukset.

Pykälän 2 momentin mukaan työnantaja voisi poiketa työaikasäännöksistä vain, jos muut kuin ehdotettavassa 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 olisi selvitettävä muut mahdolliset keinot asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi. Säännöksessä korostettaisiin sen soveltamisen viimesijaisuutta. Edellä 1 §:n perusteluissa on kuvattu työnantajan käytettävissä olevia muita keinoja, joita tulisi ensisijaisesti käyttää henkilöstön riittävyyden varmistamiseksi.

Pykälän 3 momentin mukaan työnantajan olisi viivytyksettä tehtävä työsuojeluviranomaiselle ilmoitus pykälässä tarkoitetun työn syystä, laajuudesta ja todennäköisestä kestosta. Työnantajan olisi varattava tällaista työtä tekeviä työntekijöitä edustavalle luottamusmiehelle tai, jos luottamusmiestä ei ole valittu, työsopimuslain 13 luvun 3 §:ssä tarkoitetulle luottamusvaltuutetulle tai, jos luottamusvaltuutettuakaan ei ole valittu, työsuojeluvaltuutetulle tilaisuus liittää ilmoitukseen lausuntonsa. Työsuojeluviranomainen voisi tutkittuaan asian joko jättää sen saamansa ilmoituksen varaan tai ryhtyä toimenpiteisiin tässä pykälässä tarkoitetun työn rajoittamiseksi tai lopettamiseksi. Säännös vastaisi työaikalain 19 §:n 2 momenttia.

8 §. *Poikkeaminen vuosilomasäännöksistä.* Pykälässä säädettäisiin työnantajan oikeudesta poiketa eräistä vuosilomalain säännöksistä silloin, jos 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuun välttämättömään terveydenhuoltoon tai kotihoitoon kohdistuva työtaistelu vaarantaa asiakkaiden tai potilaiden hengen tai vaarantaa vakavasti asiakkaiden tai potilaiden terveyden. Tällaisessa tilanteessa työnantaja saisi, jolleivät työntekijäjärjestön asettamat työtaistelutoimet sitä estä, vuosilomalain ja sovellettavan työ- tai virkaehtosopimusmääräyksen estämättä poiketa vuosiloman ilmoittamista ja antamisajankohtaa koskevista säännöksistä tai määräyksistä, siirtää jo ilmoitetun vuosiloman ajankohtaa ja keskeyttää jo aloitetun vuosiloman. Pykälässä säädetty koskisi lähinnä työtaisteluun kokonaan osallistumattomia sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöitä sekä sellaisia henkilöitä, jotka olisivat irtisanoutuneet työtaistelutoimenpiteenä, mutta joiden irtisanomisaika olisi vielä kulumassa. Pykälässä säädettyistä vuosilomaa koskevista säännöksistä ja määräyksistä poikkeaminen olisi mahdollista vain sillä edellytyksellä, että se on tarpeen lain 5 §:n 2 momentissa tarkoitetun välttämättömän terveydenhuollon tai kotihoidon turvaamiseksi. Pykälää sovellettaisiin siis 5 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tehtävissä työskenteleviin sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilöihin.

Vuosilomalain 23 §:n mukaan työnantajan määrätessä vuosiloman ajankohdan hänen on ilmoitettava siitä työntekijälle viimeistään kuukautta ennen loman alkua ja jos tämä ei ole mahdollista, vuosilomasta on ilmoitettava viimeistään kahta viikkoa ennen loman alkamista. Pykälässä

HE 130/2022 vp

sallittu ilmoitusajasta poikkeaminen mahdollistaisi myös lyhyemmän ilmoitusajan käyttämisen, mikä voi olla tarpeen tehtäessä poikkeuksellisia työaikajärjestelyitä pikaisella aikataululla työtaistelutoimenpiteiden vuoksi. Kysymys on siis työnantajan määräämistä lomista.

Momentin mukaan työnantaja saisi määrätä vuosiloman ajankohdan noudattamatta vuosilomalain 20 §:ssä säädettyjä vuosiloman antamisen aikarajoja. Sama koskisi työkyvyttömyyden vuoksi siirrettyä vuosiloman osaa.

Vuosilomalain mukaan työnantajan työntekijälle ilmoittaman loman ajankohta sitoo työnantaja. Loman ajankohtaa voidaan sen jälkeen siirtää ainoastaan sopimalla. Jotta jo myönnetty vuosilomat eivät aiheuttaisi ylitsepääsemättömiä ongelmia työn järjestelyissä, momentissa ehdotetaan, että työnantajalla olisi oikeus siirtää jo ilmoittamansa ja vahvistamansa vuosiloman ajankohtaa ja siten määrätä se pidettäväksi myöhempänä ajankohtana. Tilanteen niin vaatiessa työnantajalla olisi myös oikeus keskeyttää työntekijän jo alkanut vuosiloma.

Pykälä koskisi vuosilomalaisissa tarkoitettua vuosilomaa sekä säästövapaata, josta säädetään vuosilomalain 27 §:ssä. Lisäksi pykälää sovellettaisiin laissa säädettyä pidempään, työehtosopimukseen perustuvaan vuosilomaan. Sen sijaan yksinomaan työehtosopimukseen perustuvaa vapaata, kuten lomarahavaihtovapaata, pykälä ei koskisi.

Pykälän 2 momentin mukaan työnantaja saisi poiketa pykälässä tarkoitetuista vuosilomalain säännöksistä vain, jos muut kuin ehdotettavassa 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 pykälän 1 momentissa tarkoitettuihin toimenpiteisiin ryhtymistä työnantajan olisi selvitettävä muut mahdolliset keinot asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen ja terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi. Säännöksessä korostettaisiin sen soveltamisen viimesijaisuutta. Edellä 1 §:n perusteluissa on kuvattu työnantajan käytettävissä olevia muita keinoja, joita tulisi ensisijaisesti käyttää henkilöstön riittävyyden varmistamiseksi.

Pykälän 3 momentin mukaan vuosiloman siirtoa tai keskeyttämistä koskevalla päätöksellä ei saisi vaarantaa henkilöstön työturvallisuutta eikä työntekijän terveyttä. Siirtämisen tai keskeyttämisen vuoksi pitämättömäksi jääneet lomat olisi annettava työntekijälle niin pian kuin mahdollista.

Pykälän 4 momentin mukaan työnantajan olisi viivytyksettä tehtävä työsuojeluviranomaiselle kirjallinen ilmoitus pykälän 1 momentissa tarkoitetuista toimenpiteistä ja niiden syistä. Työnantajan olisi varattava työntekijää edustavalle henkilöstön edustajalle tilaisuus liittää ilmoituksen lausuntonsa. Työsuojeluviranomainen voisi tutkittuaan asian joko jättää sen saamansa ilmoituksen varaan tai ryhtyä toimenpiteisiin pykälässä tarkoitettujen toimenpiteiden rajoittamiseksi tai lopettamiseksi.

4 luku Työtaistelutoimenpiteenä irtisanoutuneisiin työntekijöihin kohdistuvat toimenpiteet ja määräykset

9 §. *Irtisanoutuneen työntekijän määrääminen asiakas- tai potilasturvatyöhön.* Pykälässä säädetäisiin aluehallintoviraston mahdollisuudesta määrätä kunnan tai kuntayhtymän sosiaali- tai terveydenhuollon toimintayksikköön asiakas- tai potilasturvatyöhön sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö, joka on irtisanoutunut työtaistelutoimenpiteenä kyseisen työnantajan palveluksesta. Asiakas- tai potilasturvatyötä koskevan päätöksen edellytyksenä olisi, että 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. Ehdotettava pykälä tulisi sovellettavaksi, jos 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuun terveydenhuoltoon tai kotihoitoon kohdistuva työtaistelu toteutetaan joukkoirtisanoutumisina. Säännöksen soveltamisen piiriin tulisivat työntekijät, jotka olisivat irtisanoutuneet työtaistelutoimenpiteenä. Esimerkiksi vuonna 2007 tapahtuneessa hoitohenkilökunnan työtaistelutilanteessa ammattijärjestöt kokosivat irtisanoutuvista työntekijöistä luettelon, jonka perusteella joukkoirtisanoutumiset toteutettiin.

Irtisanoutunut työntekijä voitaisiin määrätä työskentelemään työnantajansa toimintayksikköön, joka voisi olla muukin kuin se toimintayksikkö, jossa hän on työskennellyt ennen irtisanoutumistaan. Asiakas- ja potilasturvatyönä tehtävän työn tulisi olla sellaista, joka vastaisi nimenomaisesti asiakas- tai potilasturvatyöhön määrättävän henkilön osaamista ja ammattitaitoa. Kuten 5 §:ssä tarkoitettu määräyskin, ehdotetun 9 §:n mukainen määräys voitaisiin 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.

Pykälän 2 momentin mukaan määräys voitaisiin antaa riippumatta siitä, onko asiakas- tai potilasturvatyöhön esitetty sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö työ- tai virkasuhteessa muuhun työnantajaan. Näin ollen, vaikka irtisanoutunut sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö olisi aloittanut työn toisen työnantajan palveluksessa, hänet voitaisiin määrätä asiakas- tai potilasturvatyöhön toimintayksikköön, josta hän on irtisanoutunut. Asiakas- tai potilasturvatyöhön määrätyn sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön työnantaja ei saisi kuitenkaan päättää työ- tai virkasuhdetta asiakas- tai potilasturvatyön takia, joten asiakas- tai potilasturvatyöhön määrättyllä olisi oikeus palata aikaisempaan työhönsä asiakas- tai potilasturvatyön päätyttyä. Asiakas- tai potilasturvatyöhön määrättävän kannalta on välttämätöntä turvata hänen työ- tai virkasuhteensa jatkuvuus. Asiakas- tai potilasturvatyöhön määrätyn olisi palattava työhönsä kohtuullisen ajan kuluessa asiakas- tai potilasturvatyön aiheuttaman esteen lakattua. Asiakas- tai potilasturvatyötä tehneelle työntekijälle voisi olla kohtuutonta palata välittömästi aikaisempaan työhönsä esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa työntekijä on joutunut tekemään asiakas- tai potilasturvatyötä pidemmän ajanjakson, jonka aikana työssä on voitu lisäksi poiketa ehdotetun 7 §:n tarkoittamalla tavalla työaikasäännöksistä. Tämän vuoksi aikaisempaan työhön paluuseen ehdotetaan kohtuullista siirtymäaikaa, joka voisi olla esimerkiksi muutaman päivän mittainen.

Pykälän 3 momentin mukaan asiakas- tai potilasturvatyötä koskeva määräys ei saa olla sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön henkilökohtaisen tilanteen kannalta kohtuuton. Jos esimerkiksi työntekijä esitettäisiin määrättäväksi asiakas- tai potilasturvatyöhön muuhun toimintayksikköön kuin siihen, jossa hän ennen irtisanoutumistaan on työskennellyt, tulisi ottaa huomioon hänelle työmatkaan menevä aika, joka ei saisi muodostua kohtuuttomaksi ottaen huomioon esimerkiksi työntekijän perhetilanne ja huollettavat lapset. Määräystä ei voitaisi 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. Esimerkiksi irtisanoutuneen työntekijän terveydentila voisi olla esteenä asiakas- tai potilasturvatyöhön määräämiselle, vaikka asiakas- ja potilasturvatyössä noudatetaankin työlaissa säännöksiä työntekijän sairastuessa. Jos irtisanoutunut sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö olisi esimerkiksi irtisanouduttuaan siirtynyt vanhempain- tai hoitovapaalle tai ryhtynyt omaishoitajaksi, ei häntä pääsääntöisesti voitaisi määrätä potilasturvatyöhön. Jos määräämisestä aiheutuisi huomattavaa haittaa henkilön uudelle työnantajalle, olisi myös tämä este määräykselle. Käytännössä säännös estäisi määräyksen antamisen sellaiselle sosiaali- tai terveydenhuollon

ammattihenkilölle, joka toimisi toisen työntäjän palveluksessa välttämättömän sosiaali- tai terveydenhuollon tehtävissä. Asiakas- tai potilasturvatyömääräys ei saisi aiheuttaa uudelle työntäjälle tilannetta, jossa se ei kykenisi järjestämään omien asiakkaidensa tai potilaidensa hengen turvaamiseksi tai heidän terveytensä vakavan vaarantumisen estämiseksi välttämättä tarvittavaa sosiaali- tai terveydenhuoltoa.

Pykälän 4 momentin mukaan asiakas- ja potilasturvatyössä sovellettaisiin vastaavia työ- ja virkasuhteessa sovellettavia säännöksiä ja määräyksiä, joita sovelletaan muihin asianomaisessa sosiaali- tai terveydenhuollon toimintayksikössä vastaavissa tehtävissä työskenteleviin sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilöihin, ei kuitenkaan työ- tai virkasuhteen päättämistä koskevia säännöksiä. Tällaisessa työssä sovellettaisiin muun muassa työturvallisuuslakia (738/2002), työterveyshuoltolakia (1383/2001), tapaturma- ja ammattitautilakia (459/2015) sekä työsopimuslakia työsuhteen päättämistä koskevin rajauksin ja työaika- ja vuosilomalakia ottaen kuitenkin huomioon, mitä 7 §:ssä säädetään.

Asiakas- tai potilasturvatyöhön määrättyllä olisi oikeus saada kunnalta tai kuntayhtymältä asiakas- tai potilasturvatyössä säännölliseltä työajalta vähintään 1,3ertainen korvaus verrattuna hänen aiemmin kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa ollessaan säännölliseltä työajalta saamaansa palkkaan. Tämä tarkoittaisi sitä, että asiakas- ja potilasturvatyötä tekevän ansio säännölliseltä työajalta olisi 1,3ertainen verrattuna hänen ennen irtisanoutumistaan saamaansa normaaliin palkkaan. Jos asiakas- tai potilasturvatyötä tekevä tekisi esimerkiksi lisätyötä tai ylityötä, laskettaisiin lisä- ja ylityökorvaukset hänen vähintään 1,3 kertaisen korvauksensa perusteella. Jos asiakas- tai potilasturvatyöhön määrätty olisi työ- tai virkasuhteessa muuhun työntäjähen, hänelle suoritettavan korvauksen tulisi olla vähintään saman suuruinen kuin palkan, jonka työntekijä saisi mainitun työntäjän palveluksessa. Asiakas- tai potilasturvatyöhön määrättylle ei saisi näin ollen syntyä tulonmenetyksiä asiakas- tai potilasturvatyön ajalta. Lisäksi asiakas- ja potilasturvatyöhön määrättyllä olisi oikeus saada korvaus hänelle määrätystä aiheutuvista poikkeuksellisista kustannuksista. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi matka- ja majoituskustannukset, jos asiakas- ja potilasturvatyöhön määrätty määrättäisiin työskentelemään toiseen toimintayksikköön, kuin siihen, jossa hän työskenteli ennen irtisanoutumistaan, tai jos hän olisi esimerkiksi ehtinyt muuttaa kauemmas entisestä työpaikastaan.

Jos irtisanoutunut sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö olisi irtisanouduttuaan alkanut hoitaa alle kouluikäistä lastaan kotonaan ja hänet määrättäisiin asiakas- tai potilasturvatyöhön, kunnan olisi pykälän 5 momentin mukaan järjestettävä lapselle hänen tarvitsemansa varhaiskasvatuslaissa (540/2018) tarkoitettu varhaiskasvatus asiakas- tai potilasturvatyön alkamisesta. Jos työntekijä olisi kuitenkin siirtynyt irtisanouduttuaan vanhempain- tai hoitovapaalle, ei häntä pääsääntöisesti voitaisi määrätä potilasturvatyöhön pykälän 3 momentin säännös huomioon ottaen. Ehdotettu 5 momentti mahdollistaisi asiakas- ja potilasturvatyön vastaanottamisen välittömästi riippumatta varhaiskasvatuslain 17 §:ssä säädetyistä määräajoista. Varhaiskasvatuslain 17 §:n mukaan lapsen vanhemman tai muun huoltajan, joka haluaa lapselle 12 §:n mukaisen kunnan järjestämän varhaiskasvatuspaikan, on tehtävä sitä koskeva hakemus pääsääntöisesti viimeistään neljä kuukautta ennen kuin lapsi tarvitsee paikan. Mikäli varhaiskasvatuksen tarve johtuu työllistymisestä, opinnoista, koulutuksesta tai muutosta toiseen kuntaan työn tai opintojen takia eikä tarpeen alkamisajankohta ole ennakoitavissa, varhaiskasvatuspaikkaa on haettava niin pian kuin mahdollista, kuitenkin viimeistään kaksi viikkoa ennen kuin lapsi tarvitsee paikan. Jos varhaiskasvatuksessa olevan lapsen varhaiskasvatuksen tarve laajentuu ennakoimattomasta työllistymisestä, opinnoista tai koulutuksesta johtuen, kunnan on kuitenkin järjestettävä laajentuneen tarpeen mukainen varhaiskasvatuspaikka välittömästi saatuaan tiedon tarpeen muutoksesta. Jos kunta järjestäisi perusopetuslaissa (628/1998) tarkoitettua aamu- ja iltapäivätoimintaa, sitä olisi tarjottava mainitussa laissa tarkoitettulla tavalla tarvittaessa asiakas- tai potilasturvatyöhön määrätyn kouluikäiselle lapselle asiakas- tai potilasturvatyön alkamisesta.

Pykälän 6 momentin mukaan asiakas- ja potilasturvatyöhön ja siihen määrittämiseen sovellettaisiin muutoin, mitä 5 §:n 2 momentissa ja 6 §:ssä säädetään. Asiakas- ja potilasturvatyöhön voitaisiin määrätä vain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin tehtäviin ja asiakas- ja potilasturvatyöhön määrittäminen tapahtuisi 6 §:ssä säädettyssä menettelyssä. Lisäksi asiakas- ja potilasturvatyössä voidaan poiketa työaikasäännöksistä 7 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

5 luku Määräykset ja uhkasakko

10 §. *Aluehallintoviraston määräys työtaistelun toimeenpanon siirtämisestä tai keskeyttämisestä.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin työtaistelun kohteena olevan kunnan tai kuntayhtymän mahdollisuudesta tehdä aluehallintovirastolle hakemus työnseisauksen tai joukkoirtisanoutumisen toimeenpanon siirtämisestä tai jo aloitetun työnseisauksen tai joukkoirtisanoutumisen keskeyttämisestä. Hakemus voitaisiin tehdä, 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. Lisäksi hakemuksen edellytyksenä olisi, että 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. Ehdotetun 3 §:n mukaisten neuvottelujen tarkoituksena on päästä sopimukseen siitä, minkä verran työntekijäjärjestön on työtaistelutoimista huolimatta jätettävä kunnan tai kuntayhtymän käyttöön tehtäviin soveltuva henkilöstöä, jotta kunta tai kuntayhtymä pystyy turvaamaan 5 §:n 2 momentissa tarkoitetun välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon. Jollei sopimukseen päästäisi tai jollei työntekijäjärjestö noudattaisi kyseistä sopimusta, saattaisi kunta tai kuntayhtymä tarvita välttämättä lisäaikaa voidakseen turvautua 3 ja 4 luvussa tarkoitettuihin keinoihin 5 §:n 2 momentissa tarkoitetun välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamiseksi.

Kunnan tai kuntayhtymän hakemus voitaisiin tehdä aikaisintaan viisi vuorokautta ennen työtaistelun toimeenpanoa. Hakemuksessa olisi esitettävä perusteet sille, miten kyseinen työtaistelu vaarantaa asiakkaiden tai potilaiden hengen tai vaarantaa vakavasti asiakkaiden tai potilaiden terveyden. Lisäksi hakemuksessa olisi esitettävä perustelut sille, miksi muussa kuin tässä laissa säädetty toimet ovat riittämättömiä.

Pykälän 2 momentin mukaan aluehallintovirasto voisi määrätä 1 momentissa tarkoitetun hakemuksen saatuaan työntekijäjärjestön siirtämään 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuun välttämättömään terveydenhuoltoon tai kotihoitoon kohdistuvan työnseisauksen tai joukkoirtisanoutumisen toimeenpanoa, jos aluehallintovirasto arvioi olevan ilmeistä, että työtaistelu vaarantaa asiakkaiden tai potilaiden hengen tai vaarantaa vakavasti asiakkaiden tai potilaiden terveyden. Aluehallintovirasto voisi myös määrätä työntekijäjärjestön keskeyttämään kyseisen työnseisauksen tai joukkoirtisanoutumisen toimeenpanon, jos aluehallintovirasto arvioi olevan ilmeistä, että käynnissä oleva työtaistelu vaarantaa asiakkaiden tai potilaiden hengen tai vaarantaa vakavasti asiakkaiden tai potilaiden terveyden. Aluehallintoviraston määräys työtaistelun toimeenpanon siirtämisestä tai keskeyttämisestä voisi olla voimassa enintään viikon. Tänä aikana työntekijäjärjestöllä ja kunnalla tai kuntayhtymällä olisi mahdollisuus käydä edelleen 3 §:ssä tarkoitettuja neuvotteluja. Kunnan tai kuntayhtymän tulisi kuitenkin myös alkaa valmistella 3 tai 4 luvussa tarkoitettujen keinojen toimeenpanoa, jotta se voisi turvata 5 §:n 2 momentissa tarkoitetun välttämättömän terveydenhuollon tai kotihoidon sen jälkeen, kun aluehallintoviraston päätöksen voimassaolo päättyy. Aluehallintoviraston päätöksen tarkoituksena on toimia riippumattoman viranomaisen väliaikaisena turvaamistoimena sille, ettei asiakkaiden tai potilaiden henki vaarannu tai asiakkaiden tai potilaiden terveys vaarannu vakavasti työtaistelusta johtuvan henkilökunnan riittämättömyyden vuoksi.

Pykälän 3 momentin mukaan aluehallintovirasto voisi 1 momentissa tarkoitetun kunnan tai kuntayhtymän hakemuksesta antaa uuden työtaistelun toimeenpanon siirtämistä tai keskeyttämistä koskevan määräyksen, jos aluehallintovirasto arvioi olevan 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 voitaisiin antaa vain, jos 3 ja 4 luvussa tarkoitetut keinot eivät ole riittäviä. Kunnan tai kuntayhtymän hakemuksessa olisi 1 momentissa edellytetyksi lisäksi selvitettävä, mihin toimiin kunta tai kuntayhtymä on ryhtynyt edellisen työtaistelun toimeenpanon siirtämistä tai keskeyttämistä koskevan määräyksen voimassaoloaikana. Lisäksi hakemuksessa olisi selvitettävä, miksi neuvotteluissa ei edelleenkaan ole päästy sopimukseen työnantajan käyttöön työtaistelun aikana jäävästä välttämättömästä henkilöstöstä sekä miksi 3 ja 4 luvussa säädetyt keinot ovat olleet riittämättömiä. Aluehallintoviraston määräys työtaistelun toimeenpanon siirtämisestä tai keskeyttämisestä voisi olla kerrallaan voimassa enintään viikon.

Kun aluehallintoviraston 2 momentissa tarkoitetun päätöksen voimassaolo on päättynyt, tarkoituksena on, että työtaistelu voi alkaa tai jatkua ja kunnan tai kuntayhtymän tulisi turvata 5 §:n 2 momentissa tarkoitettu välttämätön terveydenhuolto ja kotihoito viime kädessä 3 ja 4 luvussa tarkoitetulla keinoilla. Jos kuitenkin 3 ja 4 luvussa tarkoitettujen keinojenkin käyttämisestä huolimatta työtaistelu edelleen vaarantaa asiakkaiden tai potilaiden hengen tai vaarantaa vakavasti asiakkaiden tai potilaiden terveyden, olisi kunnalla tai kuntayhtymällä mahdollisuus tehdä aluehallintovirastolle 3 momentissa tarkoitettu uusi hakemus työtaistelun toimeenpanon siirtämisestä tai keskeyttämisestä. Aluehallintoviraston uuden päätöksen tarkoituksena olisi estää asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantuminen tai asiakkaiden tai potilaiden terveyden vakava vaarantuminen, jos 3 ja 4 luvussa tarkoitettuihin keinoihin ei ole riittäviä. Aluehallintoviraston uuden päätöksen tekeminen edellyttäisi, että aluehallintovirasto harkitsee joka kerta uudelleen päätöksensä edellytysten olemassaolon.

Pykälän 3 momentissa olisi informatiivinen säännös siitä, että työntekijäjärjestön kuulemiseen ennen aluehallintoviraston 2 tai 3 momentissa tarkoitetun päätöksen antamista sovelletaan, mitä hallintolaissa säädetään. Ennen 3 momentissa tarkoitetun päätöksen antamista aluehallintoviraston olisi kuitenkin aina varattava työntekijäjärjestölle tilaisuus tulla kuulluksi huolimatta siitä, mitä hallintolain 34 §:n 2 momentissa säädetään. Hallintolain 34 §:n 2 momentissa säädetään siitä, milloin asian saa ratkaista asianosaista kuulematta.

Pykälässä ehdotetut säännökset eivät vaikuttaisi työriitojen sovittelusta annetun lain soveltamiseen.

11 §. *Uhkasakko.* Pykälän 1 momentin mukaan aluehallintovirasto voisi asettaa 5 ja 9 §:ssä tarkoitetun asiakas- tai potilasturvatyöhön määräämistä koskevan päätöksensä sekä 10 §:ssä tarkoitetun määräyksensä tehosteeksi uhkasakon. Sakon uhalla voitaisiin varmistaa, että asianomainen henkilö myös ryhtyy suorittamaan hänelle määrättyä asiakas- tai potilasturvatyötä. Työntekijäjärjestöön kohdistuvan työtaistelun toimeenpanon siirtämistä tai keskeyttämistä koskevan määräyksen tehosteeksi asetettavalla sakon uhalla voitaisiin varmistaa, että työntekijäjärjestö noudattaa määräystä. Ilman uhkasakon asettamismahdollisuutta voisi olla olemassa vaara, että aluehallintoviraston tekemät päätökset jäisivät merkityksettömiksi henkilöstön edelleenkin kieltäytyessä työstä tai työntekijäjärjestön ollessa noudattamatta aluehallintoviraston päätöstä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että aluehallintovirasto tuomitsisi uhkasakon asiakas- tai potilasturvatyömääräystä esittäneen kunnan tai kuntayhtymän esityksestä. Kunnalla tai kuntayhtymällä olisi palvelujen järjestäjänä tieto siitä, onko asiakas- tai potilasturvatyöhön mää-

rätty noudattanut määräystä. Aluehallintovirasto tuomitsi myös 10 §:ssä tarkoitetun päätöksensä tehosteeksi asetetun uhkasakon työtaistelun kohteena olevan kunnan tai kuntayhtymän esityksestä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin 4 §:n 3 momenttia vastaavasti siitä, että kuultaessa asianosaista uhkasakon asettamisesta kuultavalle olisi varattava vähintään 24 tuntia aikaa lausua mielipiteensä asiasta. Asianosaisen kuuleminen uhkasakon asettamisesta tulisi useimmiten tehtäväksi samassa yhteydessä kuin 4 §:n 3 momentissa tarkoitettu kuuleminen asiakas- tai potilasturvatyöhön määräämisestä, jolloin on perusteltua, että määräaika kuulemisen osalta olisi yhdenmukainen. Asianosaisen kuulemisesta uhkasakkoa asetettaessa säädetään uhkasakkolain (1113/1990) 22 §:ssä, jossa on informatiivinen viittaus asianosaisen kuulemisesta koskevaan hallintolain 34 §:ään.

Pykälän 4 momentin mukaan uhkasakon asettamista ja tuomitsemista koskeva päätös voitaisiin antaa tiedoksi asianosaiselle myös hallintolain 60 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla sen lisäksi, mitä uhkasakkolain 23 §:ssä säädetään. Uhkasakkolain 23 §:n mukaan viranomaisen päätös on, jollei sitä julisteta, annettava tiedoksi asianosaiselle postitse saantitodistusta vastaan tai haasteen tiedoksiantamisesta säädettyssä järjestyksessä. Uhkasakkolain antamisen jälkeen annetun, vuoden 2004 alusta voimaan tulleen hallintolain 60 §:ssä säädetään todisteellisesta tiedoksiannosta. Saantitodistustiedoksiannon ja haastetiedoksiannon lisäksi asiakirja voidaan hallintolain 60 §:n 2 momentin mukaan myös luovuttaa tiedoksiannon vastaanottajalle tai tämän edustajalle. Tiedoksiannosta on tällöin laadittava kirjallinen todistus, josta on käytävä ilmi tiedoksiannon toimittaja ja vastaanottaja sekä tiedoksiannon ajankohta. Koska uhkasakon asettamista koskeva päätös annettaisiin asianosaiselle tiedoksi useimmiten samassa yhteydessä kuin asiakas- tai potilasturvatyöhön määräämistä koskeva päätös, on tarkoituksenmukaista, että erityisesti uhkasakon asettamista koskeva päätös voidaan antaa tiedoksi asianosaiselle samoilla tiedoksiantotavoilla ja samassa yhteydessä kuin itse asiakas- tai potilasturvatyömääräyskin. Uhkasakon asettamista ja tuomitsemista koskevan päätöksen sekä päätösten valmisteluun liittyvän asianosaisen kuulemispyynnön tiedoksiannon toteuttamiseen sovellettaisiin, mitä ehdotetun lain 10 §:ssä säädettäisiin. Ehdotettu 10 § mahdollistaisi sen, että aluehallintovirastot voisivat käyttää tiedoksiannon toteuttamisessa muiden aluehallintovirastojen ja asiakas- tai potilasturvatyöesityksiä tehneen kunnan tai kuntayhtymän apua sekä myös muun postiyhtymän kuin postilaissa (415/2011) tarkoitetun yleispalvelun tarjoajan palveluja. Muutoin uhkasakon asettamiseen ja tuomitsemiseen sovellettaisiin, mitä uhkasakkolaissa säädetään. Uhkasakkoa asetettaessa olisi otettava huomioon muun muassa uhkasakkolain 7 §:n 1 momentti, jonka mukaan uhkasakko voidaan asettaa vain sellaiselle asianosaiselle päävelvoitteen tehosteeksi, jolla on oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta. Uhkasakkolain 8 §:n mukaan uhkasakkoa asetettaessa on otettava huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus, velvoitetun maksukyky ja muut asiaan vaikuttavat seikat. Uhkasakko voidaan uhkasakkolain 11 §:n mukaan tuomita asetettua pienempänä, jos päävelvoitetta on olennaiselta osalta noudatettu tai velvoitetun maksukyky on merkittävästi alentunut tai asetetun uhkasakon alempana tuomitsemiseen on jokin muu perusteltu syy.

6 luku Erinäiset säännökset

12 §. *Tiedoksiannon toteuttaminen.* Pykälässä säädettäisiin aluehallintoviraston mahdollisuudesta käyttää asiakas- ja potilasturvatyömääräyksen, uhkasakon asettamista ja tuomitsemista koskevan päätöksen sekä mainittujen päätösten valmisteluun liittyvän asianosaisen kuulemispyynnön tiedoksiannossa muiden aluehallintovirastojen ja asiakas- tai potilasturvatyöesityksiä tehneen kunnan tai kuntayhtymän apua sekä muun postiyhtymän kuin postilaissa tarkoitetun yleispalvelun tarjoajan palveluja. Pykälän 2 ja 3 momentti vastaisivat postilain (415/2011) 21

§:ään esitettyjä muutoksia, joita on ehdotettu hallituksen esityksessä eduskunnalle postilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (HE 58/2022).

Pykälän 1 momentin mukaan aluehallintovirasto voisi sopia toisen aluehallintoviraston sekä 4 §: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 määrittämistä koskevan päätöksen, uhkasakon asettamista ja tuomitsemista koskevan päätöksen sekä mainittujen päätösten valmisteluun liittyvän asianosaisen kuulemispyynnön osalta. Hallintolain 60 §:n 2 momentissa säädetään viranomaisen mahdollisuudesta luovuttaa asiakirja vastaanottajalle henkilökohtaisesti. Säännöksen mukaan asiakirja voidaan luovuttaa tiedoksiannon vastaanottajalle tai tämän edustajalle. Tiedoksiannosta on tällöin laadittava kirjallinen todistus, josta on käytävä ilmi tiedoksiannon toimittaja ja vastaanottaja sekä tiedoksiannon ajankohta. Erityisesti jos tehtävien päätösten ja kuulemispyyntöjen määrä olisi mittava, olisi tarkoituksenmukaista, että aluehallintovirastot voisivat käyttää tiedoksiannossa apuna myös muita 1 momentissa tarkoitettuja viranomaisia.

Pykälän 2 momentin mukaan aluehallintovirasto voisi sopia 1 momentissa tarkoitettujen asiakirjojen osalta laissa säädetyn postitse toteutettavan tiedoksiantomenettelyn toteuttamisesta myös muun postiyrityksen kuin postilaissa tarkoitetun yleispalvelun tarjoajan kanssa. Aluehallintovirasto voisi tehdä tällaisen sopimuksen vain sellaisen postiyrityksen kanssa, jolla on edellytykset suoriutua tehtävän hoitamisesta. Tiedoksiantomenettelyn toteuttamisella tarkoitettaisiin tiedoksiantojen jakelua ja toimittamista vastaanottajille. Ehdotettu säännös antaisi myös muille postiyrityksille kuin yleispalvelun tarjoajalle lakiin perustuvan oikeuden toteuttaa julkiseksi hallintotehtäväksi katsottavaa laissa säädettyä postitse toteutettavaa tiedoksiantomenettelyä.

Postitse toteutettava tiedoksianto voi tapahtua hallintolain 59 §:n mukaisena tavallisena tiedoksiantona tai hallintolain 60 §:n 1 momentissa tarkoitettuna saantitodistustiedoksiantona eli todisteellisena tiedoksiantona. Myös uhkasakkolain 23 §:ssä säädetään saantitodistustiedoksiannosta. Tavallinen tiedoksianto toimitetaan hallintolain 59 §:n mukaan postitse kirjeellä vastaanottajalle. Vastaanottajan katsotaan saaneen asiasta tiedon seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Asian katsotaan tulleen viranomaisen tietoon kuitenkin kirjeen saapumispäivänä. Tiedoksianto on hallintolain 60 §:n 1 momentin mukaan toimitettava kuitenkin postitse saantitodistusta vastaan, jos se koskee velvoittavaa päätöstä, jonka tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhaku-aika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika. Saantitodistusta voidaan käyttää myös, jos se on muusta syystä tarpeen asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi. Saantitodistuksesta on käytävä ilmi tiedoksiannon toimittaja ja vastaanottaja sekä tiedoksisaannin ajankohta. Asiakas- tai potilasturvatyöhön määrittämistä koskevia aluehallintoviraston päätöksiä tai uhkasakon asettamista tai tuomitsemista koskevia päätöksiä ei voitaisi antaa tiedoksi tavallisena tiedoksiantona, vaan ne tulisi antaa tiedoksi todisteellisesti. Saantitodistustiedoksiannon toteuttamistavasta ei säädetä erikseen tarkemmin, joten se on mahdollista toteuttaa esimerkiksi postilähetin avulla tai siten, että vastaanottaja noutaa tiedoksiannettavan asiakirjan Postin palvelupisteestä siitä ilmoituksen saatuaan.

Postilain 21 §:n mukaan yleispalvelun tarjoajan eli Posti Oy:n on huolehdittava laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta koko maassa. Yleispalvelun tarjoajan tai sellaisen yrityksen, joka yleispalvelun tarjoajan kanssa tekemänsä sopimuksen nojalla tarjoaa yleispalvelun tarjoajan palveluja asiakkaille, palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tiedoksiantomenettelyyn liittyviä tehtäviä. Postilaki ei nykyisin mahdollista sitä, että jokin muu postiyritys kuin yleispalvelun tarjoaja toteuttaisi viranomaisen laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn. Ehdotetun pykälän 2

momentin sääntelyllä mahdollistettaisiin aluehallintovirastoille mahdollisuus käyttää hallintolaissa ja uhkasakkolaissa säädetyn postitse tapahtuvan tiedoksiantomenettelyn toteuttamisessa muutakin postiyrittystä kuin yleispalvelun tarjoajaa eli Posti Oy:tä.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Julkisella hallintotehtävällä lainkohdassa viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien joukkoon, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Myös julkisten palvelujen toteuttamista voidaan pitää julkisena hallintotehtävänä (PeVM 9/2002 vp, HE 1/1998 vp). Tällöin on kyse niin kutsusta tosiasiallisesta hallintotoiminnasta. Tosiasiallisella hallintotoiminnalla tarkoitetaan yleensä hallintotehtävän hoitamiseen liittyvää toimintaa, jolla ei tavoitella suoranaisia oikeusvaikutuksia. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän osalta. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisten näkökohtien lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne on otettava arvioinnissa huomioon. Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täytyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön keskeisiä oikeuksia koskevaa päätöksentekovaltaa siirrettäessä. Lähtökohtana on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Joissakin tapauksissa, kuten julkisia palvelutehtäviä siirrettäessä, asiasta voidaan kuitenkin säätää tai päättää myös lain nojalla. Kysymys voi olla esimerkiksi viranomaisen antamasta valtuutuksesta tai siitä, että julkinen hallintotehtävä siirretään lain nojalla sopimusperusteisesti muulle kuin viranomaiselle. Tehtävän siirtämiseen tai antamiseen oikeuttavan toimivallan on tällöinkin perustuttava lakiin (HE 1/1998 vp).

Viranomaisen lailla säädetyn tiedoksiantomenettelyn toteuttamista on pidettävä julkisena hallintotehtävänä. Myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies on katsonut ratkaisussaan EOAK 5410/2017, että tiedoksiantomenettelyssä on kyse julkisesta hallintotehtävästä. On tarkoituksenmukaista, että aluehallintovirasto voisi toteuttaa postitse toteutettavan tiedoksiantomenettelyn käyttämällä myös muun postiyrittäjän kuin yleispalvelun tarjoajan palveluja, sillä aluehallintovirastojen tehtäväksi saattaisi tulla erittäin suuri määrä asiakas- ja potilasturvatyömääräyksiä ja niihin liittyviä kuulemispyyntöjä, jotka olisi annettava tiedoksi kiireellisesti. Käyttämällä myös muita postiyrittäjiä apuna tiedoksiantomenettelyn toteuttamisessa, mahdollistettaisiin tarvittavat tiedoksiannon toteuttaminen mahdollisimman tehokkaasti. Aluehallintovirasto antaisi tiedoksiannon toteuttamista koskevan tehtävän yksityiselle postiyrittäjälle lain nojalla sopimalla asiasta yksityisen postiyrittäjän kanssa ja arvioisi tässä yhteydessä kyseisen julkisen hallintotehtävän siirron tarkoituksenmukaisuuden.

Annettaessa asiakirja todisteellisesti tiedoksi 1 ja 2 momentissa tarkoitettulla tavalla tiedoksiannon toteuttaja varmistaa vastaanottajan henkilöllisyyden. Jollei henkilö suostu antamaan tiedoksiannon toteuttajalle henkilöllisyytensä selvittämiseksi tarpeellisia tietoja, voidaan tiedoksiannon toteuttamiseen käyttää hallintolain 60 §:n 3 momentissa tarkoitettua haastetiedoksiantoa. Haastemieslain (505/1986) 4 §:n mukaan jokainen on velvollinen antamaan haastemiehelle henkilöllisyytensä selvittämiseksi tarpeelliset tiedot, kun haastemies häneltä niitä tiedoksiannottehtävää toimittaessaan tiedustele. Lisäksi haastemieslain 5 §:n 2 kohdan mukaan haastemiehellä on oikeus saada poliisilta virka-apua, jos henkilö kieltäytyy selvittämästä henkilöllisyyttään haastemiehen toimittaessa tiedoksiannottehtävää.

Pykälän 3 momentin mukaan 2 momentissa tarkoitettujen yritysten palveluksessa olevaan henkilöön sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan 2 momentissa tarkoitettuja tehtäviä.

Virkavastuun yleisenä perustana ovat perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 118 §:n säännökset. Virkavastuun on vakiintuneesti katsottu käsittävän sekä rikosoikeudellisen että vahingonkorvausoikeudellisen vastuun. Myös perustuslain 124 §:ssä tarkoitettujen julkisen hallintotehtävien hoitamisen on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu lähtökohtaisesti edellyttävän virkavastuuta. Ulottamalla tiedoksiantomenettelyn toteuttamista suorittaviin henkilöihin rikosoikeudellinen virkavastuu varmistettaisiin perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla.

Virkarikoksista säädetään rikoslain 40 luvussa. Rikosoikeudellinen virkavastuu voi olla laajaa tai suppeaa. Laaja virkavastuu koskee virkamiehiä, julkista luottamustehtävää hoitavia henkilöitä ja julkista valtaa käyttäviä henkilöitä, joihin sovelletaan rikoslain 40 luvun 12 §:n 1 momentin nojalla kaikkia (pl. kansanedustajia koskevia) virkarikossäännöksiä. Suppea virkavastuu koskee julkisyhteisön työntekijöitä, joihin sovelletaan 12 §:n 2 momentin nojalla vain osaa virkarikossäännöksistä. Ehdotetussa 3 momentissa tarkoitettu virkavastuu olisi luonteeltaan laajaa. Virkavastuusäätelyn täsmälliselle muotoilulle ei perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ole esitetty tarkempia edellytyksiä (PeVL 17/2021 vp). Tavanomaisesti virkavastuusta on tämänkaltaisissa sääntely-yhteyksissä säädetty laajemmin kuin pelkästään julkisen vallan käyttöön rajoittuen (PeVL 47/2021 vp.) Ehdotettu sääntely toteuttaa sitä perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen käytäntöön perustuvaa vaatimusta, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää muun muassa asioita käsittelevien henkilöiden toimivan rikosoikeudellisella virkavastuulla (PeVL 26/2017 vp, PeVL 17/2021 vp.).

Ehdotettu virkavastuusäätely koskisi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti kaikkia jakelussa työskenteleviä ja tiedoksiantokirjeitä käsitteleviä henkilöitä. Virkavastuu ei automaattisesti tarkoita sitä, että mikä tahansa virkavastuun piirissä olevan tehtävän suorittamisessa tehty virhe olisi rikos. Suurin osa virkarikoksista edellyttää tahallisuutta ja esimerkiksi tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen sitä, että teko ei ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen. Näin ollen julkisen hallintotehtävien hoitamisesta seuraava virkavastuu ei tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että yksittäisen kirjeen jakaminen väärin olisi rikos, eikä virkavastuuta voitaisi pitää kohtuuttomana yksittäisen henkilön kannalta.

Lisäksi 3 momentissa olisi perustuslakivaliokunnan edellyttämä vakiomuotoinen viittaussäännös vahingonkorvauslakiin (412/1974) vahingonkorvausvastuun osalta. Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n mukaan muulla kuin julkisyhteisöllä, joka lain, asetuksen tai lakiin sisältyvän valtuutuksen perusteella hoitaa julkista tehtävää, on sama velvollisuus vahingon korvaamiseen kuin julkisyhteisöllä on julkista valtaa käytettäessä aiheutuneesta vahingosta. Hallinnon yleislait tulevat sovellettavaksi soveltamisalasäännöstensä nojalla, minkä vuoksi niistä ei säädettäisi ehdotettavassa pykälässä erikseen.

13 §. *Muutoksenhaku.* Pykälän 1 momentissa olisi informatiivinen säännös siitä, että muutoksenhausta säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019). Aluehallintoviraston 5 ja 9 §:n nojalla antamasta asiakas- tai potilasturvatyötä koskevasta päätöksestä sekä 10 §:n nojalla antamasta työtaistelun toimeenpanon siirtämisestä tai keskeyttämisestä koskevasta päätöksestä voisi valittaa näin ollen hallinto-oikeuteen. Lisäksi säädettäisiin selvytyden vuoksi siitä, että valitusoikeus olisi myös 6 §:ssä tarkoitettujen esitysten ja 10 §:ssä tarkoitettujen hakemuksen tehneellä kunnalla tai kuntayhtymällä. Kunnalla tai kuntayhtymällä voisi olla in-

tresssi hakea muutosta aluehallintoviraston päätökseen silloin, kun aluehallintovirasto ei määräisi henkilöitä asiakas- tai potilasturvatyöhön kunnan tai kuntayhtymän esityksen mukaisesti ja silloin, kun aluehallintovirasto ei päättäisi siirtää tai keskeyttää työtaistelun toimeenpanoa kunnan tai kuntayhtymän hakemuksen mukaisesti.

Pykälän 2 momentin mukaan aluehallintoviraston 5 ja 9 §:ssä tarkoitettua päätöstä asiakas- tai potilasturvatyöhön määräämisestä sekä 10 §:ssä tarkoitettua määräystä työtaistelun toimeenpanon siirtämisestä tai keskeyttämisestä olisi noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei hallintototuomioistuin toisin määrää. Päätösten välitön toimeenpano olisi tarpeen määräysten perusteesta johtuen, sillä määräysten tarkoituksena on asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai asiakkaiden tai potilaiden terveyden vakavan vaarantumisen estäminen. Hallintotuomioistuin voisi kuitenkin kieltää päätöksen toimeenpanon oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 123 §:n mukaisesti. Lain 123 §:n 4 momentin mukaan vaatimus päätöksen täytäntöönpanon kieltämisestä on käsiteltävä kiireellisenä.

Pykälän 3 momentissa olisi informatiivinen säännös siitä, että muutoksenhaussa uhkasakon asettamista ja maksettavaksi tuomitsemista koskevaan päätökseen sovelletaan kuitenkin, mitä uhkasakkolaissa säädetään.

14§. *Voimaantulo ja siirtymäsäännökset.* Pykälässä säädettäisiin lain voimaantulosta. Lain olisi tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman pian. Laki olisi määräaikainen ja se olisi voimassa 31 päivään tammikuuta 2023. Lain voimassaolo rajattaisiin vain työtaistelutilanteen kannalta välttämättömään määräaikaan. Voimassaoloaika olisi kestoltaan sellainen, että sillä pystyttäisiin varautumaan tämän hetkisen arvion mukaan myös mahdollisiin tuleviin välttämättömään terveydenhuoltoon ja kotihoitoon kohdistuviin työtaistelutoimenpiteisiin. Lain voimassaolon ulottamista tammikuun loppuun 2023 saakka on pidetty välttämättömänä, koska työehtosopimuksen neuvottelutilanteen mahdollisesti pitkittyessä työntekijäjärjestöt ovat ilmoittaneet toteuttavansa joukkoirtisanoutumisen työtaistelutoimenpiteenä viimeistään siinä vaiheessa, kun sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirtyy kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueille.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että jos jokin ehdotetun lain voimassaollessa käynnissä ollut lain soveltamisalan piiriin kuuluva työtaistelu päättyisi ennen ehdotetun lain voimassaolon päättymistä, ehdotetun lain nojalla annettuja kyseiseen työtaisteluun liittyviä määräyksiä tai päätöksiä ei sovellettaisi kyseisessä työtaistelukohteessa työtaistelun päättymisen jälkeen. Lakia voitaisiin soveltaa vain siinä säädettyjen edellytysten täytyessä ja näin ollen kuhunkin työtaisteluun liittyviä ehdotetun lain nojalla annettuja määräyksiä tai päätöksiä ei voitaisi soveltaa kyseisessä työtaistelukohteessa enää työtaistelun päättymisen jälkeen. Ehdotetussa laissa säädettyjä uusia määräyksiä ja päätöksiä ei voitaisi myöskään antaa enää sen jälkeen, kun kyseinen työtaistelu on päättynyt.

Pykälän 3 momentin mukaan ehdotetussa laissa kunnasta ja kuntayhtymästä säädettyä sovelletaan 1 päivästä tammikuuta 2023 alkaen hyvinvointialueeseen, Helsingin kaupunkiin ja HUS-yhtymään siltä osin kuin ne järjestävät sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain mukaisesti sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Vuoden 2023 alusta alkaen hyvinvointialueille ja HUS-yhtymälle siirtyy kunnilta ja kuntayhtymiltä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu ja nämä olisivat näin ollen jatkossa nykyisten kuntien ja kuntayhtymien palveluksessa olevien sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden työnantajia. Helsingin kaupungille jää kuitenkin jatkossakin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu.

Pykälän 4 momentin mukaan lakia sovellettaisiin myös ennen lain voimaantuloa ilmoitettuihin tai aloitettuihin lain soveltamisalan piiriin kuuluviin työtaistelutoimiin, jotka jatkuvat lain voimaan tullessa tai joiden on määrä alkaa lain voimaantulua. Siirtymäsäännöksellä mahdollistettaisiin laissa tarkoitettujen säännösten soveltuminen heti lain voimaantulua.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin siitä, että 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 voisi kunnan tai kuntayhtymän hakemuksesta siirtää tai keskeyttää työtaistelun toimeenpanon enintään viikoksi. Aluehallintoviraston päätös työtaistelun toimeenpanon siirtämisestä tai keskeyttämisestä mahdollistaisi sen, että työntekijäjärjestö ja kunta tai kuntayhtymä voisivat täyttää 2 ja 3 §:ssä tarkoitettut velvoitteensa ja neuvotella siitä, minkä verran työntekijäjärjestön on työtaistelutoimista huolimatta jätettävä kunnan tai kuntayhtymän käyttöön tehtäviin soveltuva henkilöstöä, jotta kunta tai kuntayhtymä pystyy turvaamaan 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon. Lisäksi kunnalle tai kuntayhtymälle jäisi tarvittaessa aikaa valmistella 3 luvussa säädettyjen toimenpiteiden käyttöä, jollei se pääse työntekijäjärjestön kanssa sopimukseen 3 §:ssä tarkoitettujen neuvottelujen kuluessa. Kunnan tai kuntayhtymän olisi aluehallintovirastolle tehtävässä hakemuksessa esitettävä selvitys siitä, miten kyseinen työtaistelu vaarantaa asiakkaiden tai potilaiden hengen tai vaarantaa vakavasti asiakkaiden tai potilaiden terveyden. Lisäksi kunnan tai kuntayhtymän olisi esitettävä selvitys siitä, miksi muussa kuin tässä laissa säädetty toimet ovat riittämättömiä turvaamaan 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua välttämättömän terveydenhuollon tai kotihoidon.

Edellä todetun aluehallintoviraston antaman työtaistelun toimeenpanon siirtämistä tai keskeyttämistä koskevan päätöksen voimassaolon päättymisen jälkeen aluehallintoviraston päätöksiin sovellettaisiin, mitä 10 §:n 3 momentissa säädetään. Aluehallintovirasto voisi 10 §:n 3 momentin perusteella näin ollen antaa kunnan tai kuntayhtymän hakemuksesta uuden työtaistelun toimeenpanon siirtämistä tai keskeyttämisestä 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. Hakemuksessa olisi esitettävä 10 §:n 3 momentissa tarkoitettut seikat.

6 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Se olisi voimassa 31 päivään tammikuuta 2023. Jos jokin ehdotetun lain voimassaollessa käynnissä ollut lain soveltamisalan piiriin kuuluva työtaistelu päättyisi ennen ehdotetun lain voimassaolon päättymistä, ehdotetun lain nojalla annettuja kyseiseen työtaisteluun liittyviä määräyksiä tai päätöksiä ei sovellettaisi kyseisessä työtaistelukohteessa työtaistelun päättymisen jälkeen.

7 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

7.1 Lähtökohdat

Ehdotettu laki on merkityksellinen useiden perustuslaissa säädettyjen perusoikeuksien näkökulmasta. Tällaisia ovat 7 §:n 1 momentissa säädetty oikeus elämään ja henkilökohtaiseen vapautteen, 10 §:ssä säädetty henkilötietojen suoja, 13 §:n 2 momentissa säädetty ammatillinen yhdistymisvapaus, 18 §:ssä säädetty oikeus työhön ja elinkeinovapaus, ja 19 §:n 1 momentissa säädetty oikeus välttämättömään huolenpitoon. Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla

ja julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Lisäksi tulee ottaa huomioon perustuslaissa julkiselle vallalle säädetyt tehtävät, kuten 19 §:n 3 momentissa säädetty velvoite turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet sekä 22 §:ssä säädetty velvoite turvata perus- ja ihmisoikeudet. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös perustuslain 124 §:n kannalta.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisen oikeus elämään on suojattava laissa. Oikeus elämään on ns. ehdoton oikeus, josta ei voi ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan mukaan poiketa edes sodan tai yleisen hätätilan aikana. Vastaava kielto sisältyy kansallisesti perustuslain 23 §:ään. Sopimuksen 4 artiklan mukaan ketään ei saa vaatia tekemään pakkotyötä tai muuta pakollista työtä. Artiklan 3. kappaleessa määritellään tilanteita, joita ei pidetä pakkotyönä tai pakollisena työnä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisella on oikeus rauhanomaiseen kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen, mikä käsittää myös oikeuden perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa turvaamiseksi.

Esityksen tarkoituksena on turvata perustuslain 7 §:n ja 19 §:n turvaaman välttämättömän hoidon ja huolenpidon toteutuminen tilanteissa, joissa henkilökunnan puutteen vuoksi asiakkaiden tai potilaiden henki tai terveys vakavasti vaarantuu. Tällainen vaara on odotettavissa työtaistelun aiheuttaman henkilökuntapulan vuoksi, koska riittävää suojelutyön määrää ei välttämättä pystytä turvaamaan. Välttämättömän hoidon ja huolenpidon turvaaminen edellyttää, että työntekijäjärjestö voitaisiin velvoittaa rajaamaan suojelutyöhön tarvittava määrä henkilöstöä työtaistelutoimenpiteen ulkopuolelle. Lisäksi tähän vaaraan varautuminen edellyttäisi, että lailla mahdollistettaisiin riittävän ammattitaitoisten henkilöiden velvoittaminen tekemään koulutustaan ja ammattitaitoaan vastaavaa työtä tämän ollessa välttämätöntä. Tällainen välttämättömän hoidon ja huolenpidon turvaaminen merkitsisi samalla puuttumista erityisesti ammatilliseen yhdistymisvapauteen, henkilökohtaiseen vapauteen ja elinkeinovapauteen.

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

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

- Perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Tähän liittyy kielto delegoida perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa lakia alemmalle säädösten tasolle.
- Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista.

- Rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä. Rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Hyväksyttävyyden arvioinnissa merkitystä voi olla esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavanlaista oikeutta koskevilla määräyksillä, ainakin siltä osin kuin niihin sisältyy tyhjentävä luettelo ihmisoikeuksien hyväksyttävistä rajoitusperusteista. Perusoikeussäännöksiä on perusteltua tulkita yhdenmukaisesti ihmisoikeuksien kanssa niin, että vain ihmisoikeussopimuksen asianomaisen sopimusmääräyksen mukaan hyväksyttävät rajoitusperusteet voivat olla vastaavan perusoikeussäännöksen sallittuja rajoitusperusteita.
- Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.
- Rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.
- Perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä.
- Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Perusoikeusuudistus lähentää entisestään Suomen perusoikeusjärjestelmää sisällöllisesti kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Tämän vuoksi perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien tulkinnallinen harmonisointi on aiempaakin tärkeämpää.”

7.2 Arviointiin vaikuttavat asiat

7.2.1 Oikeus elämään ja välttämättömään huolenpitoon

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä todettiin, että oikeudesta elämään voidaan johtaa yleinen velvollisuus sellaisiin julkisen vallan toimiin, joilla edistetään elämän edellytyksiä. Lisäksi 19 §:n 1 momentissa on säädetty oikeus välttämättömään huolenpitoon. Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on kaikilla. Kysymyksessä on jokaiselle kuuluva subjektiivinen oikeus ja suoraan sovellettavissa oleva perustuslain säännös, johon yksilö voi välittömästi vedota. Säännöksen esitöiden mukaan välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Tällaiseen tukeen kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen. (HE 309/1993 vp s. 69) Lakiehdotuksella turvattavissa, 5 §:n 2 momentissa luetelluissa palveluissa on kyse tällaisten ihmisarvoisen elämän edellytyksiä turvaavista palveluista, joiden turvaamisella työtaistelun aikana turvattaisiin perustuslain 7 §:n 1 momentin ja perustuslain 19 §:n 1 momentin toteutuminen.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Perustuslakivaliokunta on kuvannut esimerkiksi lausunnossaan PeVL 17/2021 vp kappaleessa 71, että perustuslain 19 §:n 3 momentissa mainitulle oikeudelle riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin on vakiintunut tietty oikeudellinen sisältö ja arviointiperusteet. Palvelujen riittävä arvioimisessa lähtökohtana on niiden mukaan sellainen palvelujen taso, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (ks. HE 309/1993

vp, s. 71/II). Viittaus jokaiseen terveystalouteen oikeutettuna edellyttää viime kädessä yksilökohtaista arviointia palvelujen riittävydestä (ks. PeVL 30/2013 vp, s. 3/I). Oikeus riittäviin terveystalouteen turvaa vakavimmissa tilanteissa perustuslain 7 §:ssä perusoikeutena turvattua oikeutta elämään (ks. PeVL 65/2014 vp, s. 4/II). Jo ilmoitetut Tehy ry:n ja Super ry:n työtyönseisaukset kohdistuvat sellaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköihin ja toimintoihin, joiden toiminta on välttämätöntä asiakkaiden ja potilaiden hengen turvaamiseksi tai asiakkaiden ja potilaiden terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi, eivätkä työntyöntekijäjärjestöt ole luvanneet lainkaan suojelutyötä. Myös joukkoirtisanoutumiset, joita Tehy ja Super ovat ilmoittaneet valmistelewansa, sekä mahdolliset muut tulevat työtaistelutoimet saattavat kohdistua tällaisiin yksiköihin ja toimintoihin. Täten julkisen vallan tulee ryhtyä toimenpiteisiin, jotta oikeus elämään ja välttämättömään huolenpitoon turvattaisiin tällaisen työtaistelun aikana.

7.2.2 Oikeus ammatilliseen järjestäytymiseen

Perustuslain 13 §:n 2 momentti turvaa ammatillisen yhdistymisvapauden. Momentissa ei ole nimenomaisesti mainittu työtaisteluoikeutta. Ammatillisen järjestäytymisvapauden turvaaminen merkitsee kuitenkin, ettei vapautta käyttävälle saa aiheutua siitä haitallisia seuraamuksia. Perusoikeusuudistuksen esitöissä todetaan muun muassa, että osallistuminen tai osallistumatta jättäminen ammattiyhdistystoimintaan tai lailliseen työtaistelutoimenpiteeseen ei ole hyväksyttävä peruste esimerkiksi työstä erottamiseen tai erilaiseen kohteluun työelämässä (HE 309/1993 s. 61/I). Tähän lausumaan voidaan perustaa työtaisteluoikeuden perustuslain suoja. Myös perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään vahvistanut työtaisteluoikeuden liittyvän perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen (esim. PeVL 12/2003 vp ja PeVL 3/1998 vp). Ammatillinen järjestäytymisoikeus on turvattu myös useissa kansainvälisissä sopimuksissa, joihin Suomi on sitoutunut (KP-sopimus 22 art., EIOS 11 art., uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja, TSS-sopimus). Myös työtaisteluoikeudesta on määryksiiä useissa Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan sopimuspuolet ovat – varmistaakseen, että kollektiivista neuvottelu-oikeutta voidaan käyttää tehokkaalla tavalla – sitoutuneet tunnustamaan työntekijöiden ja työnantajien oikeuden ryhtyä eturistiriitatilanteessa yhteistoimiin, kuten lakkoon, edellyttäen kuitenkin, ettei voimassa olevista työ- ja virkaehtosopimusten velvoitteista muuta seuraa (6 artiklan 4 kappale). TSS-sopimuksen 8 artiklassa turvataan siinä mainituin rajoitusmahdollisuuksin myös nimenomaisesti lakko-oikeus (edellyttäen, että sitä käytetään asianomaisen valtion lainsäädännön mukaisesti). Lisäksi ammatillista järjestäytymisoikeutta koskevat useat ILO-sopimukset (muun muassa julkisen sektorin järjestäytymisoikeuden suojelua ja palvelussuhteen ehtojen määrymismenettelyä koskeva yleissopimus n:o 151, SopS 15/1981). ILO-sopimusten valvontakäytännössä on katsottu, että työtaisteluoikeuden turvaaminen sisältyy sopimusvelvoitteisiin (esimerkiksi ILO-sop. n:o 87 ja 98). Työtaisteluoikeutta käsitellään myös Euroopan unionin peruskirjassa (28 artikla "oikeus ryhtyä eturistiriitatilanteissa etujensa puolustamiseksi yhteistoimiin, lakko mukaan lukien"). Työtaisteluoikeuden perustuslain suojasta ja ihmisoikeus-suojasta edellä sanottu ei tarkoita, etteikö työtaisteluoikeuden käyttämisestä voitaisi säännellä lailla ja säätää lailla tähän oikeuteen myös rajoituksia. Edellytyksenä kuitenkin on, että rajoitukset täyttävät perusoikeusrajoituksille asetetut kriteerit (joihin sisältyy myös Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden täyttäminen). Siitä, millaisia rajoituksia voidaan käytännössä pitää valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävinä, voidaan tehdä päätelmiä vain melko yleisellä tasolla, sillä työtaisteluoikeuden nauttimasta perustuslain suojasta ei ole kovinkaan paljon eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä. Yleisenä linjauksena valiokunta on kuitenkin todennut oikeuden yksityiskohtaisen sisällön määrytyvän olennaisesti tavallisen lain säännöksiin. Valiokunnan mukaan lainsäätäjällä on myös oikeuden käyttämisen sääntelyssä verraten laaja harkintavaltta (ks. PeVL 12/2003 vp ja PeVM 6/2015 vp). Valiokunta on myös todennut ammatillista

yhdistymisvapautta koskevasta perustuslain 13 §:n 2 momentin säännöksestä seuraavan pidättyvä suhtautuminen siihen, että lailla annetaan virkaehtosopimusjärjestelmästä riippumattomia säännöksiä työtaistelutoimenpiteiden sallittavuudesta. Perustuslakivaliokunta on arvioinut työtaisteluoikeuden alaa myös lausunnossa PeVL 15/2007. Lausunnossa on todettu muun muassa, että vaikka työtaisteluoikeutta ei ole säännöksessä nimenomaisesti mainittu, perustuslakivaliokunta on katsonut tämän oikeuden liittyvän ammatilliseen yhdistymisvapauteen. Valiokunta on lausunnossa todennut, että oikeuden yksityiskohtainen sisältö määräytyy kuitenkin olennaisesti tavallisen lainsäädännön. Valiokunta on katsonut, että työtaisteluoikeuden rajoituksia on arvioitava näitten lähtökohtien ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut joukkoirtisanoutumista työtaistelutoimenpiteenä. Lausunnossaan PeVL 15/2007 vp valiokunta totesi, että joukkoirtisanoutumisen tavoitteena ei ole siihen osallistuvien työsuhteiden lopullinen päättäminen, vaan työnantajajärjestön painostaminen työehtosopimusneuvotteluissa. Valiokunta arvioi, että tällaisessa tarkoituksessa toimeenpantua, ammattijärjestön organisoimaa ja keskitetysti johtamaa joukkoirtisanoutumista on valiokunnan mielestä pidettävä työtaistelutoimenpiteenä (ks. myös työtuomioistuimen tuomio TT:2007-105). Valiokunta päätyi toteamaan, että työtaistelun vuoksi irtisanoutuneisiin sovellettavia lakiehdotuksen säännöksiä on näin ollen arvioitava työtaisteluoikeutta suojaavan perustuslakisääntelyn kannalta.

Eräät perustuslakivaliokunnan kannanotot ovat koskeneet tiettyjen henkilöstöryhmien rajaamista kokonaan työtaistelutoimenpiteiden ulkopuolelle (PeVL 12/2003 vp, osa eduskunnan kanslian virkamiehistä oli mahdollista jättää työtaistelutoimenpiteiden ulkopuolelle; PeVL 19/2001 vp, KKO:n ja KHO:n presidenttien ja jäsenten työtaistelukiello mahdollinen, jos heidän palvelusuhteensa ehdot säädetään lailla). Valiokunnan kannanotoissa näkyy toisaalta myös pidättyvä suhtautuminen eräisiin muihin nimenomaisiin työtaistelukieltoihin (PeVL 5/1997 vp, Suomen Pankin ja tasavallan presidentin kanslian henkilöstö). Näiltä osin voidaan todeta, että mainitut säännökset poikkeavat merkittävästi ehdotetusta lakiesityksestä, koska niihin sisältyvät rajoitukset ovat asianomaisten henkilöiden tiedossa, ja siten he ovat voineet ottaa huomioon nämä rajoitukset jo ennalta.

7.2.3 Oikeuden elämään ja välttämättömään huolenpitoon turvaaminen työtaistelutoimenpiteen aikana

Ehdotetun lain nimenomaisena tarkoituksena on turvata terveydenhuollon ja kotihoidon asiakkaiden ja potilaiden henki ja estää heidän terveydentilansa vakava vaarantuminen. Perustuslain 7 §:n 1 momentin ja perustuslain 19 §:n 1 momentin toteuttamiseksi välttämätön hoito ja huolenpito tulee ensisijaisesti toteuttaa järjestämällä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut käytettävissä olevilla vaihtoehtoisilla tavoilla. Kunnan tai kuntayhtymän tulee pyrkiä turvaamaan palvelujen järjestäminen ensisijaisesti muilla keinoilla kuin tämän lain mukaisilla keinoilla. Näitä vaihtoehtoisia tapoja on käsitelty edellä yleisperusteluissa (kappale 2.3.). Kuten mainitussa luvussa todetaan, eivät voimassa olevan lainsäädännön ja voimavarojen rajoissa käytettävissä olevat keinot riitä kaikissa tapauksissa turvaamaan välttämätöntä hoitoa ja huolenpitoa tarvitsevien asiakkaiden ja potilaiden henkeä tai estämään terveydentilan vakavaa vaarantumista.

Koska 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, on välttämätöntä, että ammattitaitoisen työvoiman saatavuus näihin kriittisiin toimintoihin turvataan muilla keinoilla. Tämän toteuttaminen edellyttää puuttumista siihen, kuinka laajasti työntekijäjärjestö voi käyttää työtaisteluoikeuttaan, sekä lisäksi mahdollisesti puuttumista tällaisiin töihin kykenevien henkilöiden henkilökohtaiseen vapauteen ja työtaisteluoikeuteen.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi työntekijäjärjestölle velvollisuus huolehtia kunnan tai kuntayhtymän järjestämää terveydenhuoltoa tai kotihoitoa koskevaa työnseisausta tai joukkoirtisanoutumista toimeenpannessaan yhteistyössä kunnan tai kuntayhtymän kanssa siitä, että työtaistelutoimista huolimatta työnantajan käyttöön jää sen verran tehtäviin soveltuvaa henkilöstöä, että pystytään turvaamaan perustuslain 7 §:n mukainen oikeus elämään ja perustuslain 19 §:n edellyttämä välttämätön huolenpito. Lain soveltamisala on kuitenkin rajattu vain välttämättömiin terveydenhuollon ja kotihoidon palveluihin, jotta työtaisteluoikeutta rajoitettaisiin mahdollisemman vähän. Työntekijäjärjestö ei saisi toimeenpanna ehdotettavan lain 5 §:n 2 momentin mukaiseen välttämättömään terveydenhuoltoon tai kotihoitoon kohdistuvaa työnseisausta tai joukkoirtisanoutumista ennen kuin se on neuvotellut työnantajan kanssa tämän käyttöön työtaistelutoimista huolimatta jäävästä henkilöstöstä. Jos osapuolet eivät pääsisi sopimukseen tai työntekijäjärjestö ei työnantajan näkemyksen mukaan noudattaisi sopimusta, aluehallintovirasto voisi työnantajan hakemuksesta määrääjäksi siirtää tai keskeyttää työnseisauksen tai joukkoirtisanomisen toimeenpanon sakon uhalla, jos se toteaisi olevan ilmeistä, että välttämätön terveydenhuolto tai kotihoito vaarantuu kyseisen työtaistelun johdosta vakavasti eivätkä lain ulkopuoliset keinot olisi riittäviä. Tällä tavoin osapuolille tulisi lisäaikaa neuvotteluille ja työnantaja voisi ryhtyä toimiin lain mahdollistamien toissijaisten keinojen käyttöön ottamiseksi ennen kuin välttämätön terveydenhuolto tai kotihoito ehtisi vaarantua työtaistelun toimeenpanon johdosta. Ehdotuksella asetettaisiin näin työtaistelun toimeenpanoaikaa koskeva rajoitus. Työtaisteluoikeuden harjoittaminen ei saisi estää lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentissa tarkoitettujen välttämättömien palvelujen järjestämistä. Ehdotuksessa asetettaisiin rajoituksia sille, miten laajasti ja millä edellytyksin työntekijäjärjestö voi käyttää työtaisteluoikeuttaan kansalaisten hengen ja terveyden turvaavissa välttämättömissä palveluissa. Kysymys ei siten olisi työtaisteluoikeuden kieltämisestä.

Koska edellä kuvatut työntekijäjärjestöön kohdistuvat keinot eivät kuitenkaan välttämättä olisi riittäviä perustuslain 7 §:n mukaisen oikeuden elämään ja perustuslain 19 §:n edellyttämän välttämätön huolenpidon sekä riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi, olisi säädettävä myös toissijaisista keinoista, jotka puuttuisivat yksittäisten sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden henkilökohtaiseen vapauteen ja työtaisteluoikeuteen (työtehtävien ja työskentelypaikan muuttaminen, poikkeaminen työaikasäännöksistä, poikkeaminen vuosilomasäännöksistä, asiakas- ja potilasturvatyö). Kaikkein välttämättömimmän hoidon ja hoivan turvaaminen ei kuitenkaan kaikissa lain soveltamisalan piirissä olevissa palveluissa edellyttäisi, että työtaisteluun osallistuvat velvoitettaisiin laajassa mitassa asiakas- ja potilasturvatyöhön, vaikka toisaalta taas esimerkiksi tehohoidossa normaalihenkilöstömitoituksesta voidaan tinkiä vain vähän. Näin ollen lain mukainen asiakas- ja potilasturvatyö ei laajemmin tarkasteltuna sellaisenaan vaarantaisi työtaistelua tai sen tavoitteita. Lain tarkoitus huomioon ottaen ehdotettu puuttuminen ammatilliseen yhdistymisvapauteen ja siihen liittyvään työtaisteluoikeuteen olisi välttämätöntä asiakkaiden ja potilaiden hengen ja terveyden turvaamiseksi.

Työvelvollisuuden säätämisestä on toistaiseksi melko rajoitetusti tulkintakäytäntöä, eikä työtaistelutoimenpiteeseen liittyvästä erityisestä työvelvollisuudesta ole muuta tulkintakäytäntöä kuin PeVL 15/2007 vp. Työvelvollisuuden säätämiseen on valtiosääntökäytännössä suhtauduttu ylipäänsä varsin pidättyvästi. Perustuslain 7 §:ään sisältyvä henkilökohtaisen vapauden suoja sisältää pakkotyön kiellon, joka ei kuitenkaan sinänsä merkitse kaikenlaista työ- ja palvelusvelvollisuuksien kieltämistä. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 artiklassa ja KP-sopimuksen 8 artiklassa luetellaan erilaisia tilanteita, joihin pakkotyön kiello ei ulotu. Näitä ovat muun muassa vangeille tavanomaisesti määrätty työ, asevelvollisuuteen liittyvä asepalvelus tai korvaava palvelus sekä erilaisiin kriisitilanteisiin liittyvät työvelvollisuudet (palvelus, jota vaaditaan vaaran tai onnettomuuden uhatessa yhteiskunnan olemassaoloa tai hyvinvointia) samoin kuin yleisiin kansalaisvelvollisuuksiin kuuluva työ tai palvelus. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 artiklan 3 kappaleessa määritellään sitä, mitä pakkotyöllä tai muulla pakollisella työllä ei

artiklassa tarkoiteta. Artiklan 3 kappaleen c-alakohdan mukaan pakkotyöllä tai muulla pakollisella työllä ei tarkoiteta sellaista palvelusta, jota vaaditaan silloin, kun vaara tai onnettomuus uhkaa yhteiskunnan olemassaoloa tai hyvinvointia ja d-alakohdan mukaan sellaista työtä tai palvelusta, joka kuuluu yleisiin kansalaisvelvollisuuksiin. Artiklan ulkopuolelle on katsottu rajautuvan esimerkiksi hammaslääkärin velvoittaminen palvelemaan tietyn ajan valmistumisensa jälkeen Pohjois-Norjassa (Iversen v. Norway (dec), no 1468/62, 17.12.1963). Palvelua palokunnassa on pidetty yleisiin velvollisuuksiin kuuluvana palveluna (Karheinz Schmidt v. Germany, no. 13580/88, 18.7.1994).

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

Muut työvelvollisuuden säätämistä koskevat perustuslakivaliokunnan kannanotot ovat liittyneet pelastustoimilakiin (PeVL 31/1998 vp: muun muassa väestönsuojelutehtäviin varattujen henkilöiden velvollisuus osallistua väestönsuojelukoulutukseen; edellytettiin koulutusvelvoitettujen piirin tarkempaa sääntelyä; pelastustoimen työvelvollisuus edellytti perustuslain säätämisyjärjestystä), valmiuslakiin (PeVL 1/2000 vp, väestön suojelemiseen liittyvä, kaikkiin Suomessa asuviin kohdistuva työvelvollisuus poikkeusoloissa perustuslain säätämisyjärjestyksessä, myös PeVL 6/2009 s. 11-12), meripelastuslakiin (1145/2001) (PeVL 24/2001 vp yleinen velvollisuus osallistua meripelastustoimeen; yleistä avustamisvelvollisuutta korvausta vastaan ei pidetty ongelmallisena), Elintarviketurvallisuusviraston perustamiseen (PeVL 8/2006 vp: alle 50-vuotiaiden laillistettujen eläinlääkärien sekä eläinlääketieteen kandidaattien ja ylioppilaiden työvelvollisuus, joka perustuisi Elintarviketurvallisuusviraston määräykseen tilanteissa, joissa muun muassa eläinkulkutautia esiintyy maassa tai on olemassa ilmeinen uhka sen maahan leviämisestä; edellytettiin työvelvollisuuden keston määrittelyä sekä ylioppilaiden rajaamista velvoitteen ulkopuolelle). Perustuslakivaliokunta on arvioinut työvelvollisuutta koskevaa sääntelyä myös arvioidessaan valmiuslain soveltamista (PeVM 7/2020 vp).

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

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

Syksyllä 2022 annettujen lakkovaroitusten erityispiirteenä on ollut, että lakkouhan alaisiin yksiköihin ei ole luvattu antaa lainkaan suojelutyötä. Tämä poikkeaa aiemmista työtaisteluista, minkä vuoksi sosiaali- ja terveydenhuollosta vastuussa olevilla ei ole käytössään samoja keinoja varautua työtaistelutilanteeseen kuin aiemmissa sosiaali- ja terveydenhuollon työtaisteluissa.

7.2.4 Henkilötietojen suoja ja yksityisyydensuoja

Ehdotetun 6 §:n 1 ja 4 momentti ovat merkityksellisiä perustuslain 10 §:ssä turvatun henkilötietojen ja yksityisyydensuojan kannalta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta on säädettävä tarkemmin lailla. Perustuslain 10 §:n mukaista suojaa täydentävät ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (Euroopan ihmisoikeussopimus) 8 artiklan mukainen yksityiselämän suoja sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattu yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa turvattu henkilötietojen suoja. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaan, siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat. EU:n tuomioistuimen antamat tuomiot määrittävät näiltä osin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan keskeistä sisältöä. Samoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä katsottu kattavan myös henkilötietojen suojan.

Yleinen tietosuojasetus on EU:n säädös, joka on kaikilta osiltaan velvoittava ja jota sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. EU:n tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. esim. PeVL 1/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on todennut, että sen valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin esittänyt huomioita EU:n lainsäädännön ja kansallisen lainsäädännön suhteesta. Valiokunta on tulkintakäytännössään pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin EU:n lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).

Tietosuojasetuksen sallima kansallinen liikkumavara koskee erityisesti julkisen sektorin henkilötietojen käsittelyä, mutta jossain määrin myös yksityisen sektorin henkilötietojen käsittelyä. Kansallinen liikkumavara ei eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta velvoita jäsenvaltioita säätämään tietosuojasetusta täydentävää tai täsmentävää kansallista lainsäädäntöä, vaan asiasta päättäminen on jätetty kansallisen lainsäätäjän harkintaan. Ottaen huomioon, että tietosuojasetus on suoraan sovellettava säädös, kansallista liikkumavaraa olisi käytettävä rajoitetusti. Pe-

rustuslakivaliokunta on ottanut asiaan nimenomaisesti kantaa ja valiokunnan lausuntokäytännön mukaan perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta on lähtökohtaisesti riittävää, että sääntely täyttää EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa asetetut vaatimukset. Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuojasetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuojasetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4 - 5).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan on selvää, että kansallisen erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuojasetuksen edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 5).

Ehdotetun 6 §:n 1 momentissa tapahtuva henkilötietojen käsittely perustuisi tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 c alakohtaan, jonka mukaan käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisäateisen velvoitteen noudattamiseksi. Koska käsittely ei perustuisi tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan e tai f alakohtaan, niin rekisteröidyllä ei ole tietosuojasetuksen 21 artiklan mukaista vastustamisoikeutta. Jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai ottaa käyttöön yksityiskohtaisempia säännöksiä tietosuojasetuksessa vahvistettujen sääntöjen soveltamisen mukauttamiseksi sellaisessa käsittelyssä, joka tehdään 1 kohdan c (ja e alakohdan) noudattamiseksi määrittämällä täsmällisemmin tietojenkäsittely- ja muita toimenpiteitä koskevat erityiset vaatimukset, joilla varmistetaan laillinen ja asianmukainen tietojenkäsittely. Koska käsittelyperusteena on 6 artiklan 1 c alakohta, niin henkilötietojen käsittelyn on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2–3 ja siinä viitatu lausunnot). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (esim. PeVL 19/2012 vp).

Valiokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan täsmällisyyttä ja sisältöä. Mikäli ehdotetut säännökset tietojen luovutuksesta ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, on tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä ollut sääntelyn täsmentäminen selostetun perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi (ks. PeVL 15/2018 vp ja esim. PeVL 38/2016 vp). Perustuslakivaliokunta on painottanut, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit

voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyynnöitä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäyty-mällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvel-vollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (ks. esim. PeVL 7/2019 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 17/2016 vp, s. 6 ja siinä viitatu-t lausunnot).

7.2.5. Julkisen hallintotehtävän antaminen

Ehdotetun lain 12 §:n 2 ja 3 momentti ovat merkityksellisiä perustuslain 124 §:n kannalta. Pe-rustuslain 124 §:n mukaisesti julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää jul-kisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei kuitenkaan voida antaa muulle kuin viranomaiselle.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomai-selle useissa lausunnoissaan (PeVL 28/2001 vp, PeVL 2/2002 vp, PeVL 67/2002 vp, PeVL 5/2006 vp, PeVL 11/2006 vp, PeVL 20/2006 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp, PeVL 65/2018 vp ja PeVL 17/2021 vp). Perustuslakivaliokunta on korostanut, että annettaessa julkisia hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten nou-dattaminen on turvattava säädösperusteisesti (PeVL 10/1998 vp, PeVL 26/2001 vp). Valiokunta on painottanut myös sitä, että perustuslain 124 §:ssä säädetty tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä on harkittava tapauskohtaisesti (PeVL 11/2006 vp). Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistamisen perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu merkityksessä on vakiintuneesti katsottu edellyttävän, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 46/2002 vp, PeVL 20/2006 vp). Virkavastuusääntelyn täsmälliselle muotoilulle ei perustuslakivaliokun-nan lausuntokäytännössä ole esitetty tarkempia edellytyksiä (PeVL 17/2021 vp).

Perustuslain esitöiden mukaan julkisella hallintotehtävällä viitataan verraten laajaan hallinnol-listen tehtävien joukkoon, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten hen-kilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä (HE 1/1998 vp). Myös julkisten palvelujen toteuttamista voidaan pitää julkisena hal-lintotehtävänä (PeVM 9/2002 vp, HE 1/1998 vp). Tällöin on kyse niin kutsusta tosiasiallisesta hallintotoiminnasta. Tosiasiallisella hallintotoiminnalla tarkoitetaan yleensä hallintotehtävän hoitamiseen liittyvää toimintaa, jolla ei tavoitella suoranaisia oikeusvaikutuksia.

Perustuslakivaliokunta ei ole antanut julkisen hallintotehtävän käsitteelle tarkkaa määritelmää, vaan tekee tapauskohtaista arviointia. Valiokunnan lausuntokäytännössä on kiinnitetty huo-miota julkisen hallintotehtävän käsitteen tulkinnassa ensinnäkin tehtävän luonteeseen ja omi-naispiirteisiin. Merkitystä on ollut myös sillä, onko tehtävästä säädetty laissa, samoin kuin sillä, toimiiko tietty taho tehtävää hoitaessaan viranomaisen määräys-, ohjaus- tai valvontavallan pii-rissä. Lisäksi huomiota on muun ohella kiinnitetty tehtävän ja siihen liittyvän päätöksenteon oikeusvaikutuksiin (PeVL 53/2014 vp).

7.3 Sääntelyehdotuksen arviointi

7.3.1 Oikeus elämään, välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 7 §:n 1 momentissa säädetyn oikeuden elämään suojelu ja perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyjen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaaminen ovat voineet muodostaa perusoikeusrajoituksen edellyttämän painavan yhteiskunnallisen tarpeen (esim. PeVL 51/2021 vp kappale 5 ja PeVL 7/2021 vp kappale 7). Lakiehdotuksella pyritään turvaamaan oikeutta elämään ja riittäviä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että oikeus riittäviin terveyspalveluihin turvaa vakavimmissa tilanteissa perustuslain 7 §:ssä perusoikeutena turvattua oikeutta elämään (PeVL 15/2018 vp s. 6). Lakiehdotuksella voidaan katsoa olevan painavia yhteiskunnallisia perusteita.

Perustuslain 19 § 1 momentin esitöiden (HE 309/1993 vp s. 69/II) mukaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on kaikilla. Avun saamisen edellytykset selvitettäisiin yksilökohtaisella tarveharkinnalla. Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Tällaiseen tukeen kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen. Perustuslain 19 §:n 1 momentin esitöissä on myös todettu, että säännöksellä on läheinen yhteys perustuslain turvaamaan oikeuteen elämään. Nyt ehdotettavassa laissa olisi kyse sekä terveydenhuollon että sosiaalihuollon osalta tällaisten välttämättömien palvelujen turvaamisesta. Lain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettavissa palveluissa on kyse ihmisarvoisen elämän edellytyksien turvaamisesta. Lain soveltamisala on kuitenkin rajattu tämän hetkisen tilanteen kokonaisarvion perusteella vain välttämättömiin terveydenhuollon ja kotihoidon palveluihin, jotta työtaisteluoikeutta rajoitettaisiin mahdollisemman vähän.

7.3.2 Velvollisuus neuvotella riittävästä suojelutyöstä ja siirtämis- tai keskeyttämismääräys

Lakiehdotuksen mukaan osapuolten tulisi neuvotella siitä, miten riittävä henkilöstön määrä turvataan työtaistelutoimenpiteen aikana. Työtaistelutoimenpiteen laajuus tulisi määritellä siten, että se ei vaarantaisi perustuslain 7 §:n ja perustuslain 19 §:n mukaisten oikeuksien toteutumista. Se, mitä sosiaali- ja terveydenhuollon toimintoja 2 luvun mukainen menettely voisi koskea, määräytyisi ehdotuksen 5 §:n 2 momentin perusteella. Mikäli osapuolet eivät saisi sovittua kunnan tai kuntayhtymän käyttöön työtaistelutoimista huolimatta jäävästä riittävästä henkilöstöstä, jolla voidaan turvata perustuslain 7 §:n ja perustuslain 19 §:n mukaisten oikeuksien toteutuminen lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa palveluissa, voisi sosiaali- tai terveydenhuollon järjestämisvastuullinen tehdä lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentissa tarkoitetun hakemuksen työtaistelutoimenpiteen siirtämisestä tai keskeyttämisestä aluehallintovirastolle. Aluehallintoviraston tulisi tehdä harkinta edellytysten käsillä olosta 10 §:n 2 tai 3 momentin edellyttämällä tavalla. Aluehallintoviraston määräys voisi olla voimassa kerrallaan enintään viikon. Toimivaltuuden käyttöä on pyritty rajaamaan siten, että 10 §:n 1–3 momentissa määritellään hakemuksen tekemisen sekä siirtämis- tai keskeyttämismääräyksen edellytykset tarkkarajaisesti. Siirtämis- tai keskeyttämispäätöksen uusimisen kynnys on määritelty säädösten ensimmäistä siirtämis- tai keskeyttämispäätöstä korkeammaksi. Aluehallintoviraston tulisi tehdä hyvän hallinnon periaatteita ja hallintolain sääntelyä noudattaen itsenäinen arvio siitä, täytyvätkö 10 §:n 2 tai 3 momentin mukaiset edellytykset. Aluehallintovirasto voisi päättää työtaistelun toimeenpanon siirtämisestä ja keskeyttämisestä vain, jos välttämättömän sosiaali- tai terveydenhuollon vakava vaarantuminen ja siten asiakkaiden tai potilaiden hengen tai terveyden vakava vaarantuminen olisi ilmeistä.

Ehdotus ei kohdistuisi työtaisteluoikeuden ytimeen vaan ainoastaan rajaisi oikeutta siten, että työtaisteluoikeuden käyttämisellä ei vaarannettaisi perustuslain 7 §:n ja perustuslain 19 §:n mukaisten oikeuksien toteutumista. Ehdotusta vastaavalla tavalla työtaistelutaistelutoimenpiteen alkamisajankohdan siirtäminen on mahdollista työriitojen sovittelusta annetun lain mukaisessa tilanteessa. Ehdotus keskeyttämisestä olisi uudennainen toimivaltuus. Ehdotusta voidaan pitää välttämättömänä, koska sillä turvattaisiin viimesijaisesti välttämätön henkilöstö välttämättömiin palveluihin. Kyseinen toimivaltuus olisi rajattu vain viimesijaisesti käytettäväksi tilanteissa, joissa asiakkaan tai potilaan henki vaarantuu tai terveys vaarantuu vakavasti työtaisteluun liittyvän henkilöstövajeen vuoksi. Tarkoituksena olisi varata lisäaikaa osapuolten välisille neuvotteluille ja edelleen sopimuksettomassa tilanteessa varmistaa tarvittava vähimmäisaika lain mahdollistamien neuvotteluvaihtoehtojensa nähdessä toissijaisten yksilöön kohdistuvien keinojen käyttöön ottamiseksi ennen kuin välttämätön terveydenhuolto tai kotihoito ehtisi vaarantua työtaistelun toimeenpanon johdosta. Toimivaltuus voisi kohdistua vain lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentissa määritellyyn välttämättömään terveydenhuoltoon ja kotihoitoon ja kyse olisi ajalliselta kestoltaan tarkkarajaisesta toimivaltuudesta, jonka käyttöä olisi edelleen rajoitettu 10 §:n 3 momentissa. Toimivaltuus olisi välttämätön, jotta perustuslain 7 §:n 1 momentin ja perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiset oikeudet pystytään turvaamaan.

Lakiehdotuksen 2 luvun sääntelyllä pyritään turvaamaan mainittujen perustuslain 7 § ja 19 §:n mukaisten oikeuksien toteutuminen ensisijaisesti osapuolten välisen sopimuksen kautta. Lakiehdotuksen 10 §:n mukaisella toimivallalla pyritään vasta toissijaisesti turvaamaan näiden oikeuksien toteutumista, joten sillä voidaan katsoa olevan hyväksyttävä peruste ja sitä voidaan pitää oikeasuhtaisena. Aluehallintoviraston päätös olisi valituskelpoinen, mutta se voitaisiin panna täytäntöön muutoksenhaun estämättä, ellei hallinto-oikeus määräisi täytäntöönpanon keskeyttämistä. Käytännössä päätöksen välitön täytäntöönpanokelpoisuus olisi edellytys sille, että sen tarkoitus voisi toteutua.

7.3.3 Työntekijöihin kohdistuvat toimenpiteet ja määräykset

Lain soveltamisalasta johtuu, että ensisijaisina keinoina välttämättömän henkilöstön turvaamiseksi työtaistelun aikana olisi aina muiden kuin lakiehdotuksen sisältämien keinojen käyttäminen. Tällaisia keinoja ovat esimerkiksi asiakkaiden tai potilaiden siirtäminen, ostopalvelujen ja palveluseleiden hyödyntäminen, työntekijöiden vapaaehtoisuuteen perustuvien työtehtävien 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. Ehdotetulla keinojen käytön portaittaisuudella pyritään siihen, että keinovalikoima olisi oikeasuhtainen. Kaikkien yksilöön kohdistuvien määräysten käytön edellytyksenä olisi, että niiden käyttö olisi välttämätöntä asiakkaan tai potilaan hengen vaarantumisen tai asiakkaan tai potilaan terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi. Määräykset eivät myöskään saisi olla henkilön henkilökohtaisen tilanteen kannalta kohtuuttomia. Lisäksi yksilöön kohdistuvien eri keinojen käyttämiseen liittyisi eräitä muita laissa säädettyjä työntekijän oikeuksia turvaavia elementtejä.

Asiakas- tai potilasturvatyötä koskeva määräys voitaisiin antaa kerrallaan kahdeksi viikoksi. Määräys voitaisiin antaa vain sellaisille henkilöille, jotka ovat työnantajan palveluksessa ja ovat

työstä pois työnseisaukseen osallistumisen vuoksi ja vasta viimesijaisesti työtaistelutoimenpiteenä irtisanoutuneille henkilöille. Määräys tiettyjen tehtävien hoitamiseen voitaisiin antaa vain asianmukaisen pätevyyden omaaville henkilöille. Määräys olisi siis näin ajallisesti tarkkaan rajattu ja kohdistuisi tarkkarajaisesti vain välttämättömään.

Lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentissa määriteltäisiin 10-kohtaisessa luettelossa tyhjentävästi välttämätön terveydenhuolto ja kotihoito. Asiakas- ja potilasturvatyömääräys voitaisiin antaa vain näiden osalta. Luettelon kohdissa 1, 3 ja 4 mainittujen hoitojen katsotaan olevan lähtökohtaisesti aina sellaisia, joita ilman potilaan henki vaarantuu tai terveydentila vakavasti vaarantuu. Luettelon kohdissa 2, 5, 6, 7, 8 ja 10 on täsmennetty lisäedellytyksenä, että hoidon tai hoivan tulee olla sellainen, jota ilman asiakkaan tai potilaan henki vaarantuu tai terveydentila vakavasti vaarantuu. Lisäksi 9 kohdan mukaisissa tilanteissa kyse olisi kohtiin 1–8 liittyvistä välttämättömistä lääketieteellisistä tukipalveluista, joita ilman potilaan henki vaarantuu tai terveydentila vakavasti vaarantuu. Luettelo olisi tyhjentävä, eikä sitä voi tulkita laajentavasti. Lakiehdotuksella rajattaisiin näin tarkkarajaisesti se, minkä hoidon ja hoivan järjestäminen olisi välttämätöntä terveydenhuoltoon tai kotihoitoon kohdistuvan työtaistelun aikana perustuslain 7 § 1 momentin, 19 §:n 1 momentin ja 19 §:n 3 momentin mukaisten oikeuksien turvaamiseksi. Sääntelyä voidaan pitää tämän vuoksi soveltamisalaltaan tarkkarajaisena myös sen toimialan sisällä tehtävän kohdentamisen osalta.

Yksilöön kohdistuvat keinot olisivat säädösperusteisesti viimesijaisia ja sidottu niiden käytön välttämättömyyteen. Niitä voidaan pitää myös hyväksyttävänä ja oikeasuhtaisena.

7.3.4 Potilas- ja asiakasturvallisuustyömääräyksistä

Lakiehdotuksessa on kysymys perustuslailla turvattujen perusoikeuksien keskinäisen ristiriidan arvioinnista. Ehdotuksen lähtökohtana on se, että perustuslain 7 §:n ja perustuslain 19 §:n turvaamat ihmisten henki ja terveys sekä oikeus välttämättömään huolenpitoon ovat perusoikeuksia, jotka tulee aina turvata. Tilanteessa, jossa kyseiset oikeudet ovat välittömästi vaarantumassa, voidaan muihin perusoikeuksiin tehdä väliaikaisia rajoituksia, kunnes hengen vaarantumisen tai terveyden vakavan vaarantumisen uhka on poistunut. Tällainen vakava henkeä ja terveyttä uhkaava tilanne on nyt toteutumassa, koska työtaistelun osapuolten välillä ei ole sopimusta potilaiden tai sosiaalihuollon asiakkaiden hengen ja terveyden turvaamiseksi välttämättömän hoidon järjestämisestä. Asiasta säädettävä väliaikainen erillislaki on tähän nähden välttämätön.

Aluehallintovirasto tekisi asiakas- tai potilasturvatyötä koskevan päätöksen kunnan tai kuntayhtymän esityksestä. Esityksen mukaan ennen päätöksentekoa asianosaista tulisi kuulla hallintolain 34 §:ssä tarkoitettulla tavalla. Lisäksi kunnan tai kuntayhtymän olisi esitystä laatiessaan varattava työtaisteluun ryhtyneen ammattijärjestön kyseisessä sosiaali- tai terveydenhuollon toimintayksikössä toimivalle ammattiosastolle mahdollisuus lausunnon antamiseen ja esitykseen tulee liittää osaston mahdollisesti antama lausunto. Ehdotuksen mukaan asianosaisten ja ammattijärjestön kuulemiselle voitaisiin määrätä määräaika, joka ei saa olla lyhyempi kuin 24 tuntia. Perustuslain 21 §:n 2 momentin käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Lausunnossa PeVL 15/2007 vp s. 5/II perustuslakivaliokunta katsoi, että sääntelyä olisi aiheellista täydentää maininnalla toimintayksikön velvollisuudesta varata asianomaiselle työntekijäjärjestölle mahdollisuus tulla kuulluksi tai muutoin osallistua esityksen tekemiseen. Lakiehdotuksessa varattaisiin asianomaiselle lähtökohtainen oikeus tulla kuulluksi ja asianomaiselle ammattijärjestölle mahdollisuus tulla kuulluksi. Ehdotuksen mukaan esitys olisi laadittu siten, että arvio henkilön mahdollisuudesta hoitaa kyseistä tehtävää on

tehty esityksen osana. Asian voisi ratkaista asianosaista kuulematta, jos hallintolain 34 §:n mukaiset edellytykset ratkaista asia asianosaista kuulematta täytyisivät.

Ehdotuksen 13 §:ssä säädettäisiin oikeudesta valittaa aluehallintoviraston päätöksestä. Selkeyden vuoksi pykälässä säädettäisiin nimenomaisesti kunnan ja kuntayhtymän oikeudesta valittaa aluehallintoviraston kielteisestä päätöksestä. Tämä olisi tarpeen, jotta kunnalla tai kuntayhtymällä on mahdollisuus saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi järjestämisvastuulle kuuluvan velvoitteen toteuttamisen mahdollisuudet. Ehdotusta voidaan pitää näin perustuslain 21 §:n kannalta perusteltuna.

Lakiehdotuksella puututtaisiin työtaisteluoikeuden käyttämiseen, koska työtaisteluoikeutta käyttävä henkilö voitaisiin määrätä asiakas- tai potilasturvatyöhön. Työtaisteluoikeuden on katsottu olevan perustuslain 13 §:n 2 momentin turvaama oikeus, vaikka se ei ole suoraan perustuslaissa nimenomaisesti mainittuoikeus. Työtaisteluoikeuden rajoitus kohdistuisi vain lakiehdotuksen 5 §:ssä kuvattujen toimintojen työntekijöihin. Ehdotus olisi ajallisesti tarkkaan rajattu, koska määräyksen voisi tehdä vain kahdeksi viikoksi kerrallaan. Lisäksi säädettäisiin eräistä tilanteista työntekijän oikeuksia turvaavista elementeistä. Ehdotettua työtaisteluoikeuden rajoitusta voidaan pitää välttämättömänä, jotta edellä kuvattujen perustuslain 7 §:n 1 momentin ja perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momenttien mukaiset oikeudet voidaan turvata. Rajoitusta työtaisteluoikeuteen voidaan pitää painavan yhteiskunnallisen tarpeen mukaisena, välttämättömänä ja oikeasuhtaisena. Ehdotusta voidaan pitää perustuslain 13 §:n 2 momentin kannalta hyväksyttävänä.

7.3.5 Työsuojeluun liittyvistä näkökulmista

Perustuslain 18 §:n 1 momentilla on katsottu olevan merkitystä työsuojelussa. Työsuojelua tulkitaan tässä yhteydessä laajassa merkityksessä, jolloin siihen kuuluu myös työaika-suojelu. Työaika-suojelu koostuu sekä työaikalaissa että vuosilomalaissa säädetyistä suojasta. Lakiehdotuksen 7 §:n mukaisesti työaikasäännöksistä voisi pykälässä säädettävien edellytysten vallitessa poiketa. Vastaavasti vuosilomalain säännöksistä voitaisiin poiketa 8 §:n mukaisten edellytysten täytyessä. Kyseiset säännösehdotukset olisivat yksi keinoista. Pykäläehdotuksen mukaisesti työaika- ja vuosilomasäännöksistä poikkeaminen olisi rajattua siten, että työaika-suojeluun liittyvät työturvallisuus- ja terveystieteelliset näkökulmat olisi otettava huomioon. Ehdotettu työaikalain säännöksiin kohdistuva poikkeamismahdollisuus vastaisi laajuudeltaan pitkälti työaikalain 19 §:ssä säädettyä hätätyön teettämisoikeutta.

7.3.6 Perusoikeuksien turvaamisvelvoite

Perustuslain 22 §:n mukaisesti julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Ehdotuksella pyritään huolehtimaan tämän julkisen vallan turvaamistehtävän toteuttamisesta. Esityksellä pyritään varmistamaan perustuslain 7 §:n 1 momentin ja toisaalta perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momenttien toteutuminen. Esityksen mukaisesti näiden oikeuksien toteuttamisen turvaamisesta vastaisi palvelujen järjestämisvastuullinen toimija eli tässä tapauksessa kunta tai kuntayhtymä. Esityksellä rajoitettaisiin jossain määrin oikeutta ammatilliseen järjestäytymisvapauteen, kun esitys tarkoittaisi työtaisteluun osallistuvien henkilöiden määräämistä hoitamaan työtehtäviä. Tätä rajoitusta voidaan kuitenkin pitää välttämättömänä, tarkkarajaisena ja oikeasuhtaisena, jolla puututtaisiin yksilötasolla vain vähäisesti työtaisteluoikeuden käyttöön. Lain soveltamisala on myös rajattu vain välttämättömiin terveydenhuollon ja kotihoidon palveluihin, jotta työtaisteluoikeutta rajoitettaisiin mahdollisemman vähän. Esitys olisi perusteltu myös perustuslain 22 §:n kannalta, koska sillä pyrittäisiin varmistamaan julkisen vallan mahdollisuus turvata perustuslain 7 §:n 1 momentin ja 19 §:n 1 ja 3 momenttien mukaisten oikeuksien toteutuminen.

7.3.7 Henkilötietojen suoja

Ehdotetussa 6 §:n 1 momentissa säädettäisiin siitä, että asiakas- tai potilasturvatyöhön määräämistä koskevassa kunnan tai kuntayhtymä aluehallintovirastolle tekemässä esityksessä tulee olla tieto asiakas- tai potilasturvatyöhön esitettävistä sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilöistä, heidän yhteystiedoistaan sekä siitä, mihin tehtäviin ja toimintayksikköön, kuinka paljon ja kuinka pitkäksi ajaksi sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilöitä tulisi määrätä asiakas- tai potilasturvatyöhön. Edellä mainitut tiedot voitaisiin antaa aluehallintovirastolle salassapitosäännösten estämättä. Ehdotettujen säännösten arvioidaan täyttävän perustuslain 10 §:stä seuraavat vaatimukset. Henkilötietojen luovuttamiskynnys rajattaisiin lisäksi siihen, mikä on välttämätöntä. Lakiehdotuksessa olisi rajattu tyhjentävästi se, mitä tietoja päätöksentekoa varten voidaan luovuttaa. Oikeus näiden tietojen käsittelyyn olisi vain esityksen tekemisen kannalta välttämättömillä henkilöillä. Aluehallintoviraston päätöksiä käsittelyyn olisivat oikeutettuja vain sellaiset henkilöt, joilla on työtehtävän kannalta siihen välttämättömiä syitä. Ehdotetussa 6 §:n 4 momentissa säädettäisiin tarkemmin henkilötietojen käsittelyn suojatoimista, joilla turvataan 6 §:ssä tarkoitettujen henkilötietojen käsittelyn luottamuksellisuutta. Kyseisen momentin mukaan tietojen käsittelyyn oikeutetut pitäisi erikseen nimetä. Tietoja saisi säilyttää vain välttämättömän ajan ja ne tulisi säilyttää erillään muista työntekijää koskevista henkilötiedoista.

7.3.8 Julkisen hallintotehtävän antaminen

Lakiehdotuksen 12 §:n 2 momentissa säädettäisiin siitä, että aluehallintovirasto voisi antaa postitse tapahtuvan tiedoksiantomenettelyn toteuttamisen myös muun yksityisen postiyhtiön kuin postilaissa tarkoitetun yleispalvelun tarjoajan hoidettavaksi. Ehdotetussa 12 §:n 2 momentissa olisi kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta julkisen hallintotehtävän antamisesta yksityisen palveluntuottajan hoidettavaksi. Kyse ei ole kuitenkaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävästä tehtävästä. Ehdotettu 12 §:n 2 momentin sääntely täyttäisi perustuslain 124 §:n mukaisen lailla säätämisen vaatimuksen sekä tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen. Lain toimeenpano vaatisi huomattavan määrän erilaisten kuulluksitulemisoikeutta ja päätöksiä koskevien asiakirjojen tiedoksi antamista. Lakiehdotuksen toimeenpano edellyttäisi sitä, että aluehallintovirasto voisi käyttää laajasti erilaisia keinoja tiedoksiantamiseen. Lain toimeenpano edellyttäisi nopealla aikavälillä erilaisten yksityisten postipalvelujen hyödyntämistä sen mukaan, missä palveluja on saatavilla. Tämän vuoksi sääntelyn asianmukaisen ja tehokkaan toimeenpanon turvaamiseksi on tarkoituksenmukaista säätää mahdollisuudesta turvautua yleispalveluntarjoajan lisäksi myös muun yksityisen postiyhtiön palveluihin. Aluehallintovirasto päättäisi tehtävän siirrosta yksityiselle postiyhtiölle lain nojalla ja tämä edellyttäisi aluehallintoviraston tapauskohtaista harkintaa tehtävän siirron tarkoituksenmukaisuudesta. Koska aluehallintovirastojen tehtäväksi saattaisi tulla erittäin suuri määrä asiakas- ja potilasturvatyömääräyksiä ja niihin liittyviä kuulemispyyntöjä, jotka olisi annettava tiedoksi kiireellisesti, on tarkoituksenmukaista, että postitse tapahtuvan tiedoksiantomenettelyn toteuttamisessa voitaisiin käyttää myös muita postiyhtiöitä.

Perustuslain 124 §:n mukaiset julkisen hallintotehtävän siirtoa koskevat edellytykset on otettu esityksessä huomioon turvaamalla tehtävää siirrettäessä perusoikeudet, oikeusturva ja muut hyvän hallinnon vaatimukset. Lakiehdotuksessa säädettäisiin tiedoksiantomenettelyn toteuttamista suorittavien henkilöiden rikosoikeudellisesta virkavastuusta ja vahingonkorvausvastuusta. Lisäksi kyseistä julkista hallintotehtävää hoidettaessa noudatettaisiin hallinnon yleislakeja, jotka tulevat sovellettavaksi soveltamisalasäännöksensä nojalla, minkä vuoksi niistä ei säädettäisi erikseen.

Postiyrityksen palveluksessa olevaan henkilöön sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan 12 §:n 2 momentissa tarkoitettuja tiedoksiantomenettelyn toteuttamiseen liittyviä tehtäviä. Virkavastuusääntelyn täsmälliselle muotoilulle ei perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ole esitetty tarkempia edellytyksiä, joten sääntely vastaisi tämänkaltaisissa sääntely-yhteyksissä käytettyä sääntelytapaa. Ehdotettu sääntely toteuttaisi sitä perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen käytäntöön perustuvaa vaatimusta, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää muun muassa asioita käsittelevien henkilöiden toimivan rikosoikeudellisella virkavastuulla.

7.4 Vertailu vuonna 2007 säädettyyn lakiin

Osittain vastaavan kaltainen lakiehdotus on säädetty vuonna 2007 perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Perustuslakivaliokunta on arvioinut tuolloin säädettyä lakiehdotusta lausunnossaan PeVL 15/2007 vp. Tuolloin valiokunta on kiinnittänyt huomiota erityisesti työtaisteluoikeuden rajoittamiseen ja työvelvollisuuteen. Arviointiasetelma on ollut tuolloin hieman erilainen, koska on säädetty mahdollisuudesta määrätä potilasturvatyöhön nyt ehdotettua laajemmin myös sellaisia henkilöitä, jotka eivät ole olleet työ- tai virkasuhteessa kyseiseen toimiyksikköön. Päätösten kohteena on voinut olla tuolloin huomattavasti nyt ehdotettua laajempi henkilöpiiri. Tuolloin työvelvollisuutta koskevassa arvioinnissa on katsottu, että ehdotus on valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävä. Tuolloin ehdotettua työvelvollisuutta koskevaa sääntelyä pidettiin hyväksyttävänä, kun työvelvollisuuden ajallista kestoa työtaistelun ulkopuolisten osalta täsmennettiin (PeVL 15/2007 vp s. 4–5).

Valiokunta arvioi tuolloin sitä, onko työvelvollisuussääntelylle tilanteessa hyväksyttävät perustelut. Tuolloin työtaistelun keinona käytettiin ns. joukkoirtisanoutumisia (PeVL 15/2007 vp s. 3). Valiokunta arvioi tuolloin asiaa: ”Ehdotetulle työvelvollisuussääntelylle on sinänsä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja erittäin painavat perusteet. Sääntelyllä pyritään potilaiden hengen turvaamiseen ja pysyvän vakavan vammautumisen estämiseen. Työtaistelutoimenpiteistä johtuvat riskit eivät ehkä muodosta tyypillistä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa tarkoitettua vaaraa tai onnettomuutta. Koko terveydenhuoltojärjestelmän elintärkeiden toimintojen lakkaaminen tai olennainen vaikeutuminen joukkoirtisanoutumisen kaltaisesta toimenpiteestä johtuvan äkillisen henkilöstövajeen vuoksi voidaan seuraamuksiltaan valiokunnan mielestä kuitenkin rinnastaa yhteiskunnan olemassaoloa ja hyvinvointia uhkaavaan vaaratilanteeseen.” (PeVL 15/2007 s. 4/II). Nyt käsillä oleva tilanne on vastaavalla tavalla yleisperustelujen jaksossa 2.3. kuvatulla tavalla ongelmallinen riittävän henkilöstön suojelutyöhön saamisen kannalta, kun ilman suojelutyötä ei ole mahdollista huolehtia perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaisen oikeuden elämään ja perustuslain 19 §:n mukaisen oikeuden välttämättömään huolenpitoon sekä 19 §:n 3 momentin mukaisen riittävien terveyspalvelujen toteutumisesta.

Vuonna 2007 säädettyssä laissa säänneltiin vain terveydenhuollossa työskentelevien hoitajien roolia, koska silloinen työtaistelu rajautui vain terveydenhuoltoon. Nyt ehdotettava laki kohdistuisi myös kotihoitoon, joka on sosiaali- ja terveydenhuollon yhteinen palvelu. Myös kotihoito on välttämätön palvelu perustuslain 7 §:n ja perustuslain 19 §:n mukaisten oikeuksien turvaamiseksi. Ehdotuksen 2 luku olisi myös uusi verrattuna vuoden 2007 esitykseen, mutta sen tarkoituksena olisi turvata muiden kuin yksilön oikeuksiin puuttumista koskevien keinojen ensisijaisuus.

7.5 Johtopäätökset

Perustuslain 7 §:ssä perusoikeutena turvattu oikeus elämään ja laajemmin oikeus terveellisesti turvattuun elämään ainakin niin, ettei kukaan kuole eikä kenenkään terveys vakavasti vaarannu

työtaistelun vuoksi, sekä perustuslain 19 §:n 1 momentissa perusoikeutena turvattu välttämätön huolenpito ovat perusoikeuksina sellaisia, joiden turvaamiseksi muut niin ikään perusoikeuksina turvatut oikeudet tässä tapauksessa väistyisivät. Ehdotettavan lain soveltamisalan piiriin kuuluva 5 §:n 2 momentissa tarkoitettu hoito ja hoiva ovat välttämättömiä hengen tai terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi, minkä vuoksi ehdotettavalla lailla rajoitettaisiin työtaisteluoikeutta siinä määrin, kuin se on välttämätöntä edellä tarkoitettun välttämättömän hoidon ja hoivan turvaamiseksi. Suojelutyön tarpeen määrittäminen perustuu lääketieteelliseen ja sosiaalihuollon asiantuntemukseen ja se vastaa ehdotonta vähimmäistasoa, jolla työtaistelun kohteena olevat välttämättömät palvelut voidaan antaa. Ajankohtaisesti työtaistelussa mukana olevat henkilöstöjärjestöt eivät ole luvanneet lainkaan suojelutyötä. Tällöin terveydenhuollon ja kotihoidon järjestämisvastuussa oleva kunta tai kuntayhtymä ei kykene tosiasiallisesti vastaamaan niistä velvoitteista, jotka sille on lailla annettu. Välttämätöntä terveydenhuoltoa ja kotihoitoa ei voi varmistaa muutoin kuin turvaamalla niihin lailla riittävä henkilöstö välttämättömän hoidon ja hoivan tehtäviin. Ehdotettava laki ei kuitenkaan rajoita työtaisteluoikeuden toteutumista enempää kuin asiallinen, alueellinen ja ajallinen välttämättömyys sekä oikeasuhtaisuus edellyttävät. Ehdotuksen mukaiset toimivaltuudet tulisivat käytettäväksi portaittain ja jokaisen toimivaltuuden käytön edellytyksenä on aina se, ettei lievemmillä keinoilla ole voitu turvata perusoikeuksien toteutumista.

Edellä olevaan viitaten hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Koska lakiehdotus kuitenkin puuttuu henkilökohtaista vapautta, ammatillista järjestäytymistä ja työtaistelutoimenpiteeseen osallistumista koskeviin oikeuksiin, asiasta on suotavaa pyytää eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

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.

2 luku

Työntekijäjärjestyön kohdistuvat velvoitteet ja neuvottelumenettely

2 §

Työntekijäjärjestyön velvoitteet työtaistelun toimeenpanossa

Työntekijäjärjestyön 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 soveltuva 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 joukkoiirtisanoutumisen toimeenpanoa neuvoteltava siitä, minkä 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 tarkoitettuun asiasta päästä sopimukseen viimeistään viisi vuorokautta ennen työnseisauksen tai joukkoiirtisanoutumisen 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.

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 työ- sopimuksessa 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 tarkoitettua välttämättömässä terveydenhuollossa tai kotihoitossa. 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 säädettyt keinot tai 2 luvussa säädettyt keinot eivät ole riittäviä asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi, ja vain siinä laajuudessa, kuin se on mainituissa 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 kuuluksi ennen määräyksen antamista. 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 säädettyt keinot tai 2 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. 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 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 työaika säännöksistä 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 sosiaalihoitolain (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 muussa kuin tässä laissa säädettyt keinot tai 2 luvussa säädettyt 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 antamiseen, 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 esitetyle 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 potilasturvatyömääräysesityksiä 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 välttämättömään 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 ajanjaksosta. 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 työsuojeluviranomaiselle kirjallinen ilmoitus tässä pykälässä tarkoitetun 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 tarkoitetulle 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 tarkoitetun työn rajoittamiseksi tai lopettamiseksi.

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 tarkoitetun välttämättömän terveydenhuollon tai kotihoidon turvaamiseksi.

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen toimenpiteiden edellytyksenä on, että 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 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 työsuojeluviranomaiselle kirjallinen ilmoitus tässä pykälässä tarkoitetuista toimenpiteistä ja niiden syistä. Työnantajan on varattava työntekijää edustavalle luottamusmiehelle tai, jos luottamusmiestä ei ole valittu, työsopimuslain 13 luvun 3 §:ssä tarkoitetulle 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 tarkoitetun toimenpiteen rajoittamiseksi tai lopettamiseksi.

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 säädetyt keinot tai tämän lain 2 ja 3 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.

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 saamaansa palkkaan. Jos asiakas- tai potilasturvatyöhön määrätty on työ- tai virkasuhteessa muuhun työnantajaan, hänelle suoritettavan korvauksen tulee olla vähintään saman suuruinen 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 perusopetuslaissa (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 työaikasäännöksistä 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 näkemysten 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, 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 kyseinen työtaistelu vaarantaa asiakkaiden tai potilaiden hengen tai vaarantaa vakavasti asiakkaiden tai potilaiden terveyden. Lisäksi on esitettävä selvitys siitä, miksi muussa 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, jos aluehallintovirasto arvioi olevan 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, jos aluehallintovirasto arvioi olevan 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 hakemuksesta uuden työtaistelun toimeenpanon siirtämistä tai keskeyttämistä koskevan määräyksen, jos aluehallintovirasto arvioi olevan 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 keinot eivät ole riittäviä. Kunnan tai kuntayhtymän hakemuksessa on 1 momentissa edellytetyt lisäksi esitettävä selvitys siitä, mihin toimiin kunta tai kuntayhtymä on ryhtynyt edellisen työtaistelun toimeenpanon siirtämistä tai keskeyttämistä koskevan määräyksen voimassaoloaikana. 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. Aluehallintoviraston määräys työtaistelun toimeenpanon siirtämisestä tai keskeyttämisestä voi olla voimassa kerrallaan enintään viikon.

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

11 §

Uhkasakko

Aluehallintovirasto voi asettaa 5 ja 9 §:ssä tarkoitettua asiakas- tai potilasturvatyöhön määräämistä koskevan päätöksensä sekä 10 §:ssä tarkoitettua määräämistä koskevan päätöksensä tehosteeksi uhkasakon.

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

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

HE 130/2022 vp

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

Edellä 2 momentissa tarkoitetun yrityksen palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista 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 sekä 10 §:ssä tarkoitettua määräystä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei hallintotuomioistuimissa 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

HE 130/2022 vp

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 voimaantulua.

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 muussa kuin tässä laissa säädetty toimet ovat riittämättömiä turvaamaan 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua välttämättömän terveydenhuollon tai kotihoidon. Aluehallintoviraston kyseisen päätöksen voimassaolon päättymisen jälkeen aluehallintoviraston päätöksiin sovelletaan, mitä 10 §:n 3 momentissa säädetään.

Helsingissä 13.9.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Perhe- ja peruspalveluministeri Aki Lindén