VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana

StV ja TyV kuuleminen 14.9.2022

Sosiaali- ja terveysministeriö, Työ- ja elinkeinoministeriö

VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Hallitusneuvos Pirjo Kainulainen, STM

Työtaistelu: tilannekuva

- Tehy ja SuPer ovat antaneet 5 lakkovaroitusta:
  - Tehy on siirtänyt Kanta-Hämeen keskussairaalan tehostetun hoidon yksikön yhden vuorokauden lakon alkamaan 19.9.2022
  - Työministeri on siirtänyt
    - Varhais-Suomen sairaanhoitopiirin Turun yliopistollisen keskussairaalan teho-osaston neljän vuorokauden lakon alkamaan aikaisintaan 20.9.2022
    - Helsingin eteläisen kotihoidon yksikköä koskevan neljän vuorokauden lakon alkamaan aikaisintaan 20.9.2022
    - Oulin yliopistollisen keskussairaalan Tehohoitokeskuksen aikuisten teho- tehovalvonta- ja valvontahoito -yksikköä koskevan neljän vuorokauden lakon alkamaan aikaisintaan 27.9.2022
    - Oulun kaupungin Kontinkankaan hyvinvointikeskuksen Kontinkankaan-Myllyojan kotihoitoa koskevan neljän vuorokauden lakon alkamaan aikaisintaan 27.9.2022
- Tehy ja SuPer ovat julistaneet lakkokohteisiin hakukiellon ja tilapäisen siirron kiellot. Kiellot ovat jo voimassa ja jatkuvat kunkin lakon päättymiseen saakka
- **Tehy ja SuPer eivät ole luvanneet lakkokohteisiin suojelutyötä**
- Kunta-alaa koskeva ylityö- ja vuoronvaihtokielto voimassa 1.9. alkaen toistaiseksi
- Tehy ja Super ovat ilmoittaneet valmistelevansa joukkoirtisanoutumisia

Työtaistelu: tilannekuva

- Lakko kohdistuisi erikoissairaanhoidon osalta tehohoitoon
  - 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
  - Ajankohtaisesti tehohoito-osastot toimivat henkilöstövajeen ja ylityö- sekä vuoronvaihtokiellon vuoksi minimimiehityksellä ja alennetulla paikkamäärällä, mistä ei ole juurikaan enää supistettavaa
  - Tehohoitokonsortion asiantuntijoiden näkemys on, että yhdenkään yliopistosairaalan tehohoidon sulkeminen ei ole turvallista, vaan aiheuttaa erittäin todennäköisiä vammautumisia ja todennäköisiä kuolemia, jotka olisivat olleet muutoin vältettävissä

Työtaistelu: tilannekuva

- Muut ilmoitetut lakot kohdistuisivat kotihoitoon:
  - Kotihoito on sosiaali- ja terveydenhuollon yhteinen palvelu. Kotihoito tukee ihmisiä, jotka eivät selviydy omassa kodissaan itsenäisesti. Se on suunnattu pääasiassa vanhuksille, pitkäaikaissairaille ja vammaisille ihmisille. Säännöllisen kotihoidon piirissä olevat henkilöt ovat täysin riippuvaisia ulkopuolisesta avusta, esimerkiksi ravitsemuksen, lääkkeiden oton, pukeutumisen ja perushygienian osalta
  - Asiakasturvallisuuden kannalta olennaista on, saadaanko lakon aikana palvelut järjestettyä muulla tavoin. Muussa tapauksessa asiakkaat voivat joutua hengenvaaraan tai heidän terveydentilansa voi vakavasti vaarantua. Henkilöstön rekrytointi- ja siirtokiellot vaikeuttavat tilannetta
  - Helsingin ja Oulun kaupungit ovat käynnistäneet toimenpiteet ilmoitettuihin lakkoihin varautumiseksi. Kaupungit ovat arvioineet, että kriittinen henkilöstö saatetaan pystyä turvaamaan jo tällä hetkellä käytössä olevilla keinoilla (esim. vuokratyövoima, asiakassiirrot, järjestäytymätön työvoima, ostopalvelut). Tähän liittyy kuitenkin merkittävä epävarmuus ja keinojen osoittautuessa riittämättömiksi (esim. vuokratyövoiman saatavuus) asiakkaiden terveyden tai jopa hengen vaarantumisen uhka

Työtaistelu: johtopäätökset tilannekuvasta

- Ensisijainen vastuu riskeihin varautumisesta ja jatkuvuuden hallinnasta on palvelujen järjestäjillä. Kunnilla ja kuntayhtymillä on vastuu palvelujen turvaamisesta ja lainmukaisuudesta sekä asiakas- ja potilasturvallisuudesta myös työtaistelutilanteessa
- Olemassa oleva lainsäädäntö ei anna keinoja torjua vakavaa hengen tai terveyden vaarantumista sellaisessa tilanteessa, jossa lakkorajoista ja tarpeen mukaisesta suojelutyöstä ei saada sovittua
- Suojelutyön tarpeen määritys perustuu lääketieteelliseen ja hoitotieteelliseen asiantuntemukseen sekä velvollisuuteen päättää hoidosta ja sen kiireellisyydestä. Kotihoidossa suojelutyön tarpeen määritys perustuu asiakkaan palvelutarpeen arviointiin hoitotieteen, sosiaalitieteen ja lääketieteen perustein. **Suojelutyön tarpeen määritys tehdään yleensä tasolle, joka vastaa ehdotonta vähimmäistasoa, jolla lainsäädännön edellyttämä turvallisuus voidaan ylläpitää sekä kriittisimmät palvelut antaa**
- Valtioneuvoston keinojen käyttöä ohjaa perustuslaissa julkiselle vallalle ja ministeriöille annettu vastuu siitä, että viranomaiset voivat tosiasiassa täyttää niille lailla annetut velvollisuudet sekä turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen
- 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 tulevat tällöin vaarantamaan vakavasti potilaiden henkeä ja terveyttä, tämä riski liittyy myös kotihoitoon kohdistuviin lakkoihin
- Lisäksi on mahdollista, että nyt ilmoitettuja työtaistelutoimia mahdollisesti seuraavat uudet työtaistelutoimenpiteet ovat luonteeltaan tai laajuudeltaan sellaisia, että ne vaarantavat vakavasti asiakkaiden tai potilaiden hengen tai terveyden ja että ongelmaa ei voida ratkaista olemassa olevan lainsäädännön puitteissa käytössä olevilla keinoilla. 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 (lainsäädäntöprosessin kesto) toimet, joilla estetään hengen tai terveyden vakava vaarantuminen kussakin uudessa työtaistelutilanteessa

Hallituksen esityksen lähtökohdat

- Väliaikainen laki, jonka voimaantulo mahdollisimman pian ja voimassa 31.1.2023 asti
- Lain tarkoituksena on turvata välttämätön terveydenhuolto ja kotihoito myös työtaistelun aikana
  - Estetään tilanne, jossa työtaistelun aiheuttama henkilöstövaje aiheuttaisi asiakkaiden tai potilaiden hengen tai terveyden vakavan vaarantumisen
  - Välttämättömään terveydenhuoltoon ja kotihoitoon kuuluva hoito ja hoiva määritellään laissa
- **Laissa säädettyjä keinoja voitaisiin soveltaa vain, jos muut keinot eivät ole riittäviä asiakkaiden tai potilaiden hengen tai terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi, ja vain siinä laajuudessa, kuin se on mainitussa tarkoituksessa välttämätöntä**
  - Mahdollisia muita keinoja ovat esim. asiakkaiden tai potilaiden siirtäminen, vuokratyövoiman, ostopalvelujen ja palveluseteleiden hyödyntäminen, työntekijöiden vapaaehtoisuuteen perustuvien työtehtävä- ja työaikajärjestelyjen käyttäminen, muiden kuntien ja kuntayhtymien kanssa tehtävä yhteistyö sekä priorisointi ja uudelleen organisointi
- Lain tarkoituksena ei ole estää työtaistelun toteuttamista. Laissa säädettyjä keinoja ei voitaisi käyttää miltään osin työtaistelun murtamiseen eikä työvoimapulasta tai siihen osoitettujen voimavarojen riittämättömyydestä aiheutuvien ongelmien ratkaisemiseen
- Lain mukaiset toimivaltuudet tulisivat käytettäväksi portaittain ja jokaisen toimivaltuuden käytön edellytyksenä olisi aina se, että lievemmillä keinoilla ei ole voitu turvata välttämätöntä hoitoa ja hoivaa

Lain ensisijaiset keinot: Työntekijäjärjestöön kohdistuvat keinot

- Työntekijäjärjestöllä olisi velvollisuus huolehtia kunnan tai kuntayhtymän järjestämää terveydenhuoltoa tai kotihoitoa koskevaa työnseisausta tai joukkoirtisanoutumista toimeenpannessaan yhteistyössä kyseisen kunnan tai kuntayhtymän kanssa siitä, että työtaistelutoimista huolimatta työnantajan käyttöön jää sen verran tehtäviin soveltuvaa henkilöstöä, että se pystyy turvaamaan välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon työtaistelun aikana
- Työntekijäjärjestö ei saisi toimeenpanna välttämättömään terveydenhuoltoon tai kotihoitoon kohdistuvaa työnseisausta tai joukkoirtisanoutumista ennen kuin se on neuvotellut työnantajan kanssa tämän käyttöön työtaistelutoimista huolimatta jäävästä henkilöstöstä
- Jos osapuolet eivät pääsisi sopimukseen tai työntekijäjärjestö ei noudattaisi sopimusta, aluehallintovirasto voisi työnantajan hakemuksesta siirtää tai keskeyttää työnseisauksen tai joukkoirtisanomisen toimeenpanon sakon uhalla, jos se arvioisi olevan ilmeistä, että asiakkaiden tai potilaiden henki tai terveys vaarantuu vakavasti välttämättömään terveydenhuoltoon tai kotihoitoon kohdistuvan työtaistelun johdosta. Päätös voisi olla voimassa enintään viikon
  - Akuutti kriittinen tilanne, jossa potilaiden tai asiakkaiden henki on vaarassa tai terveys on vakavassa vaarassa, saataisiin keskeytettyä
  - Tarkoituksena olisi varata lisäaikaa osapuolten välisille neuvotteluille ja edelleen sopimuksettomassa tilanteessa varmistaa tarvittava vähimmäisaika lain mahdollistamien neuvotteluvelvoitteeseen nähden toissijaisten yksilöön kohdistuvien keinojen toimeenpanemiseksi ennen kuin välttämätön terveydenhuolto tai kotihoito ehtisi vaarantua työtaistelun toimeenpanon johdosta
- Aluehallintovirasto voisi antaa uuden kyseisen työtaistelun siirtämistä tai keskeyttämistä koskevan määräyksen, jos se arvioisi olevan ilmeistä, että lain toissijaisesti mahdollistamista yksilöön kohdistuvista keinoistakin huolimatta työtaistelu edelleen vaarantaa asiakkaiden tai potilaiden hengen tai terveyden vakavasti. Aluehallintoviraston päätös voisi olla voimassa kerrallaan enintään viikon.
  - Uusi siirtämis- ja keskeyttämismääräys toissijainen suhteessa jäljempänä kuvattaviin lain mahdollistamiin yksittäisiin työntekijöiden kohdistuviin keinoihin nähden
- Aluehallintoviraston päätöksestä voisi hakea muutosta hallinto-oikeudelta, mutta päätös olisi muutoksenhausta huolimatta välittömästi täytäntöönpanokelpoinen, ellei hallinto-oikeus toisin määräisi

Lain toissijaiset keinot: Yksilöön kohdistuvat keinot

- Jos työntekijäjärjestöön kohdistuvat velvoitteet eivät olisi riittäviä välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamiseksi työtaistelun aikana, työnantaja voisi käyttää välittömästi 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 toimintayksikköönsä
- Työnantajalla olisi mahdollisuus poiketa työaika- sekä vuosilomasäännöksistä
- Aluehallintovirastolla olisi työnantajan hakemuksesta 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*) sakon uhalla
  - Riippumattoman viranomaisen itsenäiseen harkintaan perustuva päätös
  - Muutoksenhakuoikeus hallinto-oikeuteen, mutta päätös olisi muutoksenhausta huolimatta välittömästi täytäntöönpanokelpoinen, ellei hallinto-oikeus toisin määräisi
- Edellä mainitut yksilöön kohdistuvat keinot voisivat tulla sovellettaviksi yksittäin tai rinnakkain. Jos nämäkään keinot eivät olisi riittäviä, aluehallintovirasto voisi viimesijaisena keinona määrätä asiakas- tai potilasturvatyöhön myös sellaisen sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön, joka on irtisanoutunut työtaistelutoimenpiteenä kunnan tai kuntayhtymän palveluksesta
- Työtehtävien ja työskentelypaikan muuttamisen, työaikasäännöksistä poikkeamisen sekä asiakas- ja potilasturvatyön käyttöä rajoittaisi se, että toimi ei saisi olla henkilön henkilökohtaisen tilanteen kannalta kohtuuton. Lisäksi yksilöön kohdistuvien keinojen käyttämiseen liittyisi eräitä muita niiden käyttöä rajaavia ja työntekijän oikeuksia turvaavia elementtejä

Siirtymäsäännökset

- Jos jokin lain voimassaollessa käynnissä ollut lain soveltamisalan piiriin kuuluva työtaistelu päättyy ennen lain voimassaolon päättymistä, lain nojalla annettuja kyseiseen työtaisteluun liittyviä määräyksiä tai päätöksiä ei sovelleta kyseisessä työtaistelukohteessa työtaistelun päättymisen jälkeen
- Lakia sovelletaan myös ennen lain voimaantuloa ilmoitettuihin tai aloitettuihin lain soveltamisalan piiriin kuuluviin työtaistelutoimiin, jotka jatkuvat lain voimaan tullessa tai joiden on määrä alkaa lain voimaantultua
- Jos lain voimaantullessa viiden vuorokauden sisällä alkamassa oleva tai jo käynnissä oleva välttämättömään terveydenhuoltoon tai kotihoitoon kohdistuva työnseisaus tai joukkoirtisanoutuminen vaarantaa asiakkaiden tai potilaiden hengen tai terveyden vakavasti, aluehallintovirasto voi kunnan tai kuntayhtymän hakemuksesta siirtää tai keskeyttää myös tällaisen työtaistelun toimeenpanon enintään viikoksi
- Laissa kunnasta ja kuntayhtymästä säädettyä sovelletaan 1 päivästä tammikuuta 2023 alkaen hyvinvointialueeseen, Helsingin kaupunkiin ja HUS-yhtymään siltä osin kuin ne järjestävät sosiaali- ja terveydenhuoltoa

VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Hallitusneuvos Tarja Kröger, TEM

Esityksen suhde työtaisteluoikeutta koskeviin säännöksiin ja sopimuksiin

- Ammatillinen yhdistymisvapaus ja siihen liittyvä työtaisteluoikeus on turvattu sekä perustuslaissa että useissa kansainvälisissä, Suomea sitovissa sopimuksissa
- Työtaisteluoikeus ei kuitenkaan ole täysin ehdoton, vaan lakko-oikeutta voidaan rajoittaa kansallisella lailla silloin, kun rajoitukset ovat välttämättömiä julkisella ja yksityisellä sektorilla olennaisten palveluiden (vähimmäispalvelujen) turvaamiseksi. Näin on silloin, kun lakko aiheuttaisi vakavaa vaaraa koko väestön tai osan väestöä hengelle, turvallisuudelle tai terveydelle
- Työtaisteluoikeuden rajoituksia on siten arvioitava muita kansalaisille turvattuja perusoikeuksia vasten. Tässä tapauksessa vastakkain ovat oikeus elämään (henki, terveys ja kotihoidossa annettava hoito ja hoiva) ja työntekijöiden työtaisteluoikeus
- Ehdotettu laki täyttää työtaisteluoikeutta koskevien kansainvälisten sopimusten vaatimukset

Kiitos

VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET