Eduskunnan perustuslakivaliokunta
PeV@eduskunta.fi

Viite Perustuslakivaliokunnan lausuntopyyntö aluehallintovirastoille 13.9.2022

Asia Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana

Aluehallintovirastojen yhteinen lausunto

Tämä lausunto laadittu yhteistyössä kaikkien aluehallintovirastojen kanssa.

Lausuntopyynnöstä ja lausunnon sisällöstä

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt aluehallintovirastoilta kirjallista lausuntoa, jossa käsitellään tiiviisti ajantasaista tilannekuvaa kiireellisen ja välttämättömän hoidon toteutumisessa ja mahdollista potilasturvallisuuden vaarantumista nyt uhkaavien työtaistelutoimien aikana.

Aluehallintovirastot viittaavat ylitarkastaja Oona Mölsän ja valiokuntaneuvos Mikael Koillisen väliseen puhelinkeskusteluun 13.9.2022 ja sen lopputulokseen, jonka mukaisesti aluehallintovirastot toimittavat perustuslakivaliokunnalle lausunnon liittyen erityisesti kyseessä olevan hallituksen esityksen sisältöön ja sen aluehallintovirastoille osoittamiin tehtäviin. Ajantasaiset tilannekuvatiedot ovat parhaiten saatavissa suoraan kunnilta ja sairaanhoitopiireiltä, joilta valiokunta voi ne pyytää.

Tausta ja tavoitteet

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

Esityksen taustalla ovat Tehyn ja Superin antamat lakkovaroitukset Kanta-Hämeen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän (KSSHP) tehostetun hoidon yksikköä (teho-osasto ja valvonta), Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin (VSHP) Turun yliopistollisen keskussairaalan toimenpide-, teho- ja kivunhoitopalvelujen (Totek) teho-osastoa, Helsingin

kaupungin eteläisen kotihoidon yksikköä, Pohjois-Pohjanmaan sairaan-hoitopiirin kuntayhtymään (PPSHP) yliopistollisen sairaalan Tehohoitokeskuksen aikuisten teho-, tehovalvonta- ja valvontahoito -yksikköä ja Oulun kaupungin Kontinkankaan hyvinvointikeskuksen Kontinkankaan-Myllyojan kotihoitoa koskien. Esityksessä todetaan, että ilmoitettujen lakkojen piirissä olevien sairaanhoitopiirien sekä Helsingin ja Oulun kaupunkien mukaan työntekijäjärjestöt eivät ole luvanneet antaa suojelutyötä yksiköihin, joihin lakot kohdistuvat. Kaikkiin edellä mainittuihin lakkokohteisiin on julistettu myös hakukielto sekä tilapäisen siirron kielto, jotka astuivat voimaan heti ja jatkuvat lakon päättymiseen saakka. Lakkovaroitusten lisäksi Tehy ja Super ovat julistaneet koko kunta-alaa koskevan toistaiseksi voimassa olevan ylityö- ja vuoronvaihtokiellon. 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.

Esityksessä tuodaan esiin, että 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 viikkoina selkeästi kohentunut. 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. 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 kotihoidon palvelujen piiriin pääsemistä edelleen rajoittamaan.

Esityksessä todetaan, että 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 edelleenkään 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 erikoissairaanhoitoon että sieltä edelleen tarvittaviin jatkohoitopaikkoihin. Asiakkaat ovat joutuneet jonottamaan sosiaalihuollon palveluihin. Tilanne kuvastaa koko sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän kuormitusta ja haavoittuvuutta ajankohtaisesti. Elokuussa alueilta saatujen tietojen mukaan terveydenhuollon henkilöstövaje vaihteli alueittain 5–20 %:in välillä, eikä syksyn osalta tilanne näytä korjaantuvan.

Esityksen mukaan ehdotettavaa lakia sovellettaisiin tilanteissa, joissa asiakkaiden tai potilaiden henki vaarantuu tai asiakkaiden tai potilaiden terveys vaarantuu vakavasti kuntien tai kuntayhtymien järjestämää terveydenhuoltoa tai kotihoitoa koskevan työntekijäjärjestön työtaistelun aiheuttaman henkilöstövajauksen vuoksi. Laissa säädettyjä keinoja voitaisiin soveltaa kunnan tai kuntayhtymän järjestämässä terveydenhuollossa tai kotihoidossa vain, jos muut keinot eivät ole riittäviä asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi, ja vain siinä laajuudessa, kuin se on mainitussa tarkoituksessa välttämätöntä. Lain tarkoituksena on estää tilanne, jossa työtaistelun aiheuttama henkilöstövaje aiheuttaisi asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai terveyden vakavan vaarantumisen, mutta sen tarkoituksena ei ole estää työtaistelun toteuttamista. Laissa säädettyjä keinoja ei voitaisi käyttää miltään osin työtaistelun 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 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 määräajaksi siirtää tai keskeyttää työnseisauksen tai joukkoirtisanomisen toimeenpanon sakon uhalla, jos se toteaisi olevan ilmeistä, että asiakkaiden tai potilaiden henki vaarantuu tai asiakkaiden tai potilaiden terveys vaarantuu vakavasti välttämättömään terveydenhuoltoon tai kotihoitoon kohdistuvan työtaistelun johdosta.

Esityksen mukaan, 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 toimintayksikköönsä. Työnantajalla olisi myös mahdollisuus poiketa työaika- sekä vuosilomasäännöksistä. Lisäksi aluehallintovirastolla olisi toimivalta määrätä kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa oleva työtaisteluun osallistuva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö työskentelemään ammattitaitoaan vastaavissa tehtävissä työnantajansa terveydenhuollon tai kotihoidon toimintayksikössä (asiakas- ja potilasturvatyö).

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

Ehdotettavan lain soveltamisalasta johtuisi, että jokaisen lain mahdollistaman keinon käyttämisen edellytyksenä olisi edellä todetun lisäksi, että kunnan tai kuntayhtymän käytettävissä olevat muut kuin ehdotettavassa laissa 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.

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.

Aluehallintovirastot toteavat olevansa tällä hetkellä hyvin huolissaan asiakas- ja potilasturvallisuuden sekä asiakkaiden ja potilaiden oikeuksien toteutumisesta. Tilanne sosiaali- ja terveydenhuollossa on yleisesti vaikea, mikä näkyy myös aluehallintovirastojen valvontatoiminnassa sekä vireille tulleiden asioiden lukumäärässä. Samalla työtaistelujen kohdistuminen sosiaali- ja terveydenhuollon kriittisimpiin toimintoihin kuten teho-osastoille ja kotihoitoon aiheuttaa vakavan huolen siitä, pystytäänkö ihmisten henki ja terveys riittävällä tavalla turvaamaan.

Yleisiä havaintoja esityksestä

Aluehallintovirastot toteavat, että esityksessä tarkoitettuja päätöksiä on mahdollista tehostaa uhkasakolla. Esityksessä ei ole esitetty muita keinoja sen varmistamiseksi, että päätöksiä tosiasiassa noudatetaan. Esityksessä ei esimerkiksi ole viittauksia rikosoikeudelliseen normistoon. Aluehallintovirastot toteavat, että esitetty sääntely on lopulta melko hampaatonta, mikäli kävisi niin, ettei aluehallintoviraston antamia päätöksiä noudatettaisi. Asiakas- ja potilasturvallisuuden takaaminen jää kiinni siitä, että

viranomaisten antamia hallintopäätöksiä noudatetaan vapaaehtoisesti, ja mahdollisuus sakon määräämisestä toimii riittävänä tehosteena määräykselle. Aluehallintovirastojen huolena myös on se, pystytäänkö tarvittavat määräykset prosessuaaliset seikat huomioon ottaen ylipäänsä antamaan kiireellisissä tilanteissa riittävän nopeasti, jotta asiakkaiden tai potilaiden henki ja terveys voidaan turvata.

Esityksen soveltamisalaa on kavennettu hallituksen esitysluonnoksen verrattuna, niin että lain piiriin on sosiaalihuollon osalta sisällytetty ainoastaan kotihoito. Aluehallintovirastot toteavat, ettei esityksessä ole erityisesti perusteltu sitä, miksi sosiaalihuollon muita toimintoja ole nähty perustelluksi sisällyttää lain soveltamisalaan. Aluehallintovirastot toteavat, että on mahdollista, että lakot vielä laajenevat jatkossa sosiaalihuollon osalta myös muille sektoreille kuin kotihoitoon, jolloin todennäköisesti jouduttaisiin kiireessä pohtimaan nyt esitetyn lain soveltamisalan laajentamista. Sosiaalihuoltoon sisältyy kotihoidon lisäksi monia muita välttämättömän hoivan ja huolenpidon palveluja, joiden puute voi johtaa asiakkaiden hengen tai terveyden vaarantumiseen. Mikäli lainsäätäjä katsoo välttämättömäksi asiakas- ja potilasturvallisuuslain säätämisen, aluehallintovirastot esittävät harkittavaksi soveltamisalan laajentamista hallituksen esitysluonnoksen mukaiseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon jo tässä vaiheessa.

Aluehallintovirastot kiinnittävät vielä huomiota siihen, että ehdotetut pykälät ovat hyvin pitkiä ja vaikeaselkoisia, mikä on omiaan hankaloittamaan niiden soveltamista ja tulkintaa. Vaarana on, että pienikin virhe viittauksissa saattaa johtaa siihen, että säännös on tulkittavissa eri tavalla, kuin se on tarkoitettu.

Vaikutukset aluehallintovirastoihin

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 asiankäsittelyyn verrattuna, ja tämä valmistelu vaatii todennäköisesti ulkopuolista asiantuntijuutta päätöksenteon tueksi. Mikäli yhteen siirtämis- tai keskeyttämispäätökseen 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 diaarityön, 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.

Aluehallintovirastot toteavat, että esityksessä on pääasiassa asianmukaisesti huomioitu aluehallintovirastoille esityksen johdosta todennäköisesti aiheutuva merkittävä työmäärän lisäys, ja esitystä on tarkennettu aluehallintovirastojen esitysluonnokseen antaman lausunnon perusteella. Aluehallintovirastot kuitenkin toteavat, että esityksessä hahmoteltu työmäärän lisäys perustuu edelleen lähinnä nyt ilmoitettuihin lakkoihin. Aluehallintovirastot korostavat, että mikäli lainsäädäntö tulee voimaan, on varauduttava työtaistelujen laajentumiseen, mikä tulee lisäämään aluehallintovirastoille aiheutuvaa työmäärää ja resurssitarvetta huomattavasti. Erityisesti, jos ensisijaiset keinot eivät riittäisi, vaan jouduttaisiin tilanteeseen, jossa on tehtävä yksilökohtaisia määräyksiä, aluehallintovirastoilla olisi vaikutusarviossa todetuin tavoin suuria haasteita selviytyä kyseisistä tehtävistä edes koko henkilöstömäärällään. Tehtävät myös kuormittaisivat entisestään aluehallintovirastojen monilta osin jo valmiiksi ylityöllistettyä henkilöstöä.

Esitetyssä sääntelyssä tarkoitettujen päätösten tekeminen edellyttäisi harkintaa ja välttämättömyysarviointia, joiden osalta arviointia täytyisi tehdä aluehallintovirastojen kesken yhteisesti, jotta päätökset olisivat valtakunnallisesti yhteismitallisia ja osapuolille yhdenvertaisia. Päätösten tekeminen myös edellyttäisi sellaista osaamista ja asiantuntemusta, että tehtäviä hoitamaan täytyisi lähtökohtaisesti osoittaa aluehallintoviraston sosiaali- ja terveydenhuollon kokeneet asiantuntijat, joiden määrä on kuitenkin erittäin rajallinen. Lisäksi tukipalveluhenkilöstöä tarvittaisiin avustaviin tehtäviin huomattava määrä. Aluehallintovirastoille nyt esitetyssä laissa osoitetut päätökset tulisi tehdä kiireellisinä, mikä vaikeuttaisi ja viivästyttäisi aluehallintovirastojen muiden lakisääteisten tehtävien hoitamista merkittävästi. Tämä tarkoittaisi myös sitä, ettei muun muassa muihin asiakas- ja potilasturvallisuuden vaarantumista koskeviin asioihin, joita

aluehallintovirastoissa on vireillä tällä hetkellä tuhansia, välttämättä pystyttäisi reagoimaan valvontatoimin riittävän nopeasti. Vaikutusta olisi todennäköisesti myös asiakkaiden palveluihin ja oikeusturvan toteutumiseen. Aluehallintoviraston asiakaspalvelu voi esimerkiksi kuormittua ja jos kysyntä kasvaa yli kapasiteetin, asiakaspalvelun puhelinpalvelu voidaan joutua sulkemaan. Kuten esityksessä on tuotu esiin päätösten lyhyestä voimassaoloajasta johtuen päätöksiä voitaisiin joutua tekemään useita peräkkäin, mikä entisestään lisää työmäärää.

Aluehallintovirastot myös toteavat, ettei esityksen johdosta aluehallintovirastoille aiheutuvaa työmäärää voida arvioida vain suhteessa itse päätöksiin. Esitetty lainsäädäntö ja aluehallintovirastojen mahdollisesti antamat päätökset, tulevat lisäämään aluehallintovirastoille tulevia yhteydenottoja ja edellyttämään aluehallintovirastolta huomattavia panostuksia ohjaukseen ja neuvontaan. Lisäksi viestinnän merkitys korostuu yhteiskunnallisesti herkässä aiheessa ja edellyttää erityistoimia ja -osaamista, mikä tulee ottaa huomioon resursseissa ja aluehallintovirastojen toimintakyvyn turvaamisessa. Riskinä on, että suuri yleisö tulkitsee aluehallintoviraston työmarkkinaosapuoleksi, vaikka aluehallintovirasto vain toteuttaisi sille laissa säädettyä velvoitetta. Erittäin merkittävä resurssitarve aiheutuu myös todennäköisesti siitä, että aluehallintovirastojen päätöksistä tehdään paljon valituksia hallinto-oikeuksiin, joihin täytyy antaa lausunnot mahdollisesti hyvin kiireellisellä aikataululla. Viimeksi mainittu onkin esityksessä asianmukaisesti huomioitu.

Kaiken kaikkiaan esitetyn sääntelyn toimeenpaneminen on aluehallintovirastoille erittäin haastavaa, ja on välttämätöntä, että aluehallintovirastoille osoitetaan riittävät resurssit sääntelyn toimeenpanon mahdollistamiseksi, ja sen varmistamiseksi, että myös muista lakisääteisistä tehtävistä pystytään selviytymään.

5 § Asiakas- ja potilasturvatyö

Esityksessä todetaan, että *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 työvuorosuunnittelun 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.*

Aluehallintovirastot toteavat olevan perusteltua, että määräysten kesto on suhteellisen lyhytaikainen. Aluehallintovirastot kuitenkin toteavat, että kahden viikon mittainen määräys on huomattavan lyhytkestoinen, ja tarkoittaa käytännössä sitä, että mahdollisia jatkomääräyksiä on alettava valmistella heti edellisten antamisen jälkeen. Mikäli työtaisteluja on käynnissä useita yhtä aikaa ja työmääräyksiä tulisi antaa potentiaalisesti

sadoille tai tuhansille henkilöille, tarkoittaisi tämä aluehallintovirastoille valtavaa työmäärän lisäystä, josta selviäminen saattaisi joka tapauksessa osoittautua mahdottomaksi. Tällöin se, että määräyksiä tulisi antaa kahden viikon välein vaikeuttaisi työtä liikaa ja olisi omiaan vaarantamana potilas- ja asiakasturvallisuuden toteutumisen. Näillä perusteilla **aluehallintovirastot esittävät, että asiakas- ja potilasturvatyötä koskevat määräykset voitaisiin tehdä ainakin kolmeksi viikoksi kerrallaan.**

Esityksen mukaan *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.*

Aluehallintovirastot katsovat, että laissa tulisi selkeästi ja tarkkarajaisesti säätää siitä, mitkä ovat ne vastustamisperusteet, joiden nojalla määräys voidaan jättää antamatta tai asiaa tulisi vähintään täsmentää lainvalmisteluasiakirjoissa. Aluehallintovirastot toteavat, että potentiaalisia kuulemisissa esiin tulevia vastustamisperusteita ovat esimerkiksi sairaan lapsen hoitoon ja koronavirukseen tai muuhun tautiin sairastumiseen vetoaminen. Aluehallintovirastojen käsityksen mukaan esimerkiksi sairastumiseen vetoaminen ei ole sellainen vastustamisperuste, joka aluehallintoviraston tulisi erikseen ottaa päätösharkinnassa huomioon ja jättää sen perusteella henkilö määräämättä suojelutyöhön, vaan lähtökohtana on, että työhön velvoitettua koskevat voimassa olevat työoikeudelliset normit esimerkiksi sairauspoissaolosta ja sairauden todistamisesta työnantajalle. Tähän onkin viitattu esityksen 9 §:ää koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa, mutta asia olisi tarpeen tarkentaa myös 5 §:n kohdalla.

Aluehallintovirastot korostavat, että vastustamisperusteiden arviointia ei tulisi jättää ainoastaan määräysten tekijän arvioitavaksi. Tärkeää on, että vastustamisperusteet määritellään lainvalmistelun yhteydessä, jotta varmistetaan yhtenäinen käytäntö ja siten ammattihenkilöiden yhdenvertainen kohtelu. Ottaen huomioon, että määräykset tulisivat todennäköisesti annettaviksi kiireellisellä aikataululla, vastustamisperusteiden puuttuminen lainsäädännöstä voisi estää määräysten tarkoituksen toteutumisen, kun niiden antaminen viivästyisi vastustamisperusteiden selvittelyn johdosta.

6 § *Menettely asiakas- tai potilasturvatyöhön määrättäessä*

Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että esitetyn 6 §:n 1 momentin mukaan *aluehallintovirasto voisi määrätä henkilön asiakas- tai potilasturvatyöhön vain 5 §:n 2 momentissa tarkoitetun 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 säädetyt keinot tai 2 luvussa säädetyt 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.

Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan edelleen, että 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.

Saman pykälän 2 momentin mukaan *ennen määräyksen antamista aluehallintoviraston on varattava asiakas- tai potilasturvatyöhön esitetylle mahdollisuus tulla kuulluksi asiassa. Kuultavalle on varattava vähintään 24 tuntia aikaa lausua mielipiteensä asiasta. Muutoin asianosaisen kuulemiseen ja kuulemisesta poikkeamiseen sovelletaan, mitä hallintolaissa säädetään.*

Aluehallintovirastot toteavat, että koska edellytys varata asianosaiselle tilaisuus tulla kuulluksi on säännöksessä kirjoitettu imperatiiviin ja sen jälkeen todetaan ”*Muutoin asianosaisen kuulemiseen ja kuulemisesta poikkeamiseen sovelletaan, mitä hallintolaissa säädetään”,* voi olla vaarana, että säännöstekstin perusteella ei riittävän selkeästi käy ilmi se, että kuulemisesta voidaan aina poiketa, mikäli hallintolain 34 §:n edellytykset täyttyvät. 6 §:ää koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa asiaa on tarkennettu toteamalla, että *aluehallintovirasto saisi ratkaista asian varaamatta asianosaiselle tilaisuutta tulla kuulluksi hallintolain 34 §:n 2 momentissa säädetyin perustein.* **Aluehallintovirastot korostavat, ettei saa jäädä epäselväksi, että asia voidaan perusteiden täyttyessä ratkaista asianosaista kuulematta.**

Aluehallintovirastot toteavat, että 5 ja 9 pykälän mukaisia asiakas- ja potilasturvatyömääräyksiä jouduttaisiin todennäköisesti antamaan hyvin kiireellisellä aikataululla. Ottaen huomioon niiden tarkoitus ja antamisperusteet, on hyvin mahdollista, että kuulemisesta jouduttaisiin poikkeamaan hallintolain 34 §:n 2 momentin 4 kohdan

perusteella, jolloin aluehallintoviraston ei ole mahdollisuutta selvittää määräyksen kohtuullisuutta määrättävän henkilön kannalta. Tästä syystä on välttämätöntä, että asia selvitetään esityksen tekevällä työnantajapuolella ja myös nämä tiedot merkitään esitykseen. Lisäksi aluehallintovirastot toteavat, että 6 §:n 1 momentissa tulisi olla selkeästi ilmaistu myös se, että esityksen tekijän tulee pyrkiä selvittämään myös 9 §:ssä mainitut vastustamisperusteet, joita ei ole sisällytetty 5 §:ään, kuten määräyksen kohtuuttomuus työntekijän uuden työnantajan kannalta.

Aluehallintovirastot toteavat lisäksi, että esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa sivulla 39 viitattu asiakas- ja potilasturvatyön esteen osalta 3 §:ään (alleviivattu edellä). Tällä tarkoitettaneen 5 §:ää ja 9 §:ää?

9 § *Irtisanoutuneen työntekijän määrääminen asiakas- tai potilasturvatyöhön*

Esityksen 9 §:ää koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että *ehdotettava pykälä tulisi sovellettavaksi, jos sosiaali- ja terveydenhuollon 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.*

Aluehallintovirastot toteavat, että mikäli mahdollinen joukkoirtisanoutuminen toteutettaisiin vuoden 2007 tapaan ilmoittamalla listalla niiden työntekijöiden nimet, jotka irtisanoutuvat työtaistelutoimenpiteenä, pystyttäisiin arvioimaan, kehen 9 §:n mukaista määräystä sovelletaan. Mikäli kuitenkaan näin ei toimittaisi, olisi aluehallintoviraston käytännössä hyvin vaikea arvioida, keille pykälän mukainen määräys voidaan antaa, mikäli työntekijä itse ei ilmoita irtisanoutuvansa työtaistelutoimenpiteenä. Työoikeudellisesti irtisanoutuminen tapahtuu yksilökohtaisesti jokaisen työntekijän osalta erikseen.

Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että *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 työlainsäädännön 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 työantajan palveluksessa välttämättömän sosiaali- tai terveydenhuollon tehtävissä. Asiakas- tai potilasturvatyömääräys ei saisi aiheuttaa uudelle työnantajalle tilannetta, jossa se ei kykenisi järjestämään omien asiakkaidensa tai potilaidensa hengen turvaamiseksi tai heidän terveytensä vakavan vaarantumisen estämiseksi välttämättä tarvittavaa sosiaali- tai terveydenhuoltoa.

Aluehallintovirastot viittaavat vastustamisperusteiden määrittelyn sekä määräyksen keston osalta tässä lausunnossa 5 §:n kohdalla todettuun. Lisäksi aluehallintovirastot toteavat, että esityksessä tulisi perustella, mistä syystä vastustamisperusteet ovat 9 §:ssä erilaiset kuin 5 §:ssä ja miten tämän tulisi vaikuttaa määräysten laatijan tulkintaan määräyksen kohtuuttomuudesta.

10 § Aluehallintoviraston määräys työtaistelun toimeenpanon siirtämisestä tai keskeyttämisestä.

Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan 11 §:n sijainti lain 5 luvussa on epälooginen ottaen huomioon sen, että säännös liittyy tiiviisti kunnan tai kuntayhtymän ja työntekijäjärjestön neuvottelumenettelyyn.

Säännöskohtaisten perustelujen mukaan *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 soveltuvaa 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 säädetyt 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 keskeyttämistä 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 keskeyttämisestä 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 edellytetyn 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 edelleenkään 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.

Perustelujen mukaan, 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 tai 4 luvussa tarkoitetutkaan keinot eivät 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.

Aluehallintovirastot toteavat, että korkeintaan viiden vuorokauden varoaika kielto- tai keskeyttämishakemuksen tekemiselle ennen työtaistelun alkamista on erittäin lyhyt, mikä vaikeuttaa aluehallintoviraston mahdollisuuksia päätösten tekemiseen tai ainakaan ulkopuolisen asiantuntija-arvion hankkimiseen. **Aluehallintovirastot pitävät myös välttämättömänä sitä, että kielto- tai keskeyttämispäätös voisi olla kerrallaan voimassa vähintään kolme viikkoa.**

Mikäli työtaisteluita ilmoitetaan paljon ja aluehallintovirastoille tulee tehtäväksi huomattava määrä päätöksiä, ei niitä ole mahdollisuutta uusia viikon välein. Mikäli säännöksissä nyt esitettyä aikajanaa tarkastellaan lähemmin, on myös helppo huomata, ettei viikon enimmäisaika ole myöskään looginen neuvottelujen etenemisen kannalta. Mikäli aluehallintovirasto esimerkiksi antaisi ensimmäisen työtaistelun toimeenpanoa koskevan kieltopäätöksen juuri ennen työtaistelun alkua, olisi osapuolilla aluehallintovirastojen käsityksen mukaan neuvotteluaikaa pari päivää, ennen kuin työntekijäjärjestön tulisi antaa kunnalle tai kuntayhtymälle uusi kirjallinen ilmoitus siitä, miten se aikoo huolehtia 2 §:n 1 momentissa tarkoitetusta velvoitteestaan, minkä jälkeen kunta tai kuntayhtymä voisi tehdä aluehallintovirastolle uuden hakemuksen työnseisauksen tai joukkoirtisanoutumisen kieltämisestä tai keskeyttämisestä. Tällöin tulisi esityksen mukaan selvittää, mihin toimiin kunta tai kuntayhtymä on ryhtynyt edellisen työtaistelun toimeenpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevan määräyksen voimassaoloaikana. Lisäksi on selvitettävä, miksi neuvotteluissa ei edelleenkään ole päästy sopimukseen työnantajan käyttöön työtaistelun aikana jäävästä välttämättömästä henkilöstöstä sekä miksi 3 ja 4 luvussa säädetyt keinot ovat olleet riittämättömiä. Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan vaikuttaa lähes mahdottomalta ja viranomaisresurssin tehottomalta käyttämiseltä, että tällainen selvitys tulisi antaa kahden päivän neuvottelujen ja päätöksen voimassaolon perusteella.

Toisaalta perusteluissa ei erikseen käsitellä työntekijäjärjestön selvityksenantovelvoitetta tilanteessa, jossa esitetään lain 10 §:n 3 momentin mukaista uutta siirtopäätöstä ja epäselväksi jää, miten kyseistä 3 § 2:n mukaista velvoitetta näissä tilanteissa sovellettaisiin.

Aluehallintovirastot myös toteavat, että, vaikka esityksessä todetaan, että pykälässä ehdotetut säännökset eivät vaikuttaisi työriitojen sovittelusta annetun lain soveltamiseen, ei perusteluissa toisaalta ole arvioitu näissä säädettyjen määräaikojen välillä olevaa ristiriitaa. Esityksessä ei myöskään ole määritelty sitä, mikä työnseisauksen siirtotilanteissa katsotaan sen toimeenpanopäiväksi, jos tarkkaa päivää ei ole vielä esimerkiksi vielä ilmoitettu viittä vuorokautta ennen kieltoajan päättymistä. Aluehallintovirasto pitää tärkeänä, että lain jatkovalmistelussa täsmennetään edellä mainittuja seikkoja ja varmistetaan, etteivät lakon alkamisen ajankohdan ilmoittamiseen liittyvät epäselvyydet käytännössä entisestään lyhennä aluehallintovirastojen käytössä olevaa aikaa päätösten tekemiselle.

Aluehallintovirastot toteavat, että esityksessä tulisi myös tarkemmin määritellä, mikä katsotaan joukkoirtisanoutumisen toimeenpanopäiväksi. Onko se esimerkiksi päivä, jolloin ensimmäinen työtaistelutoimenpiteenä irtisanoutuva henkilö irtisanoutuu, vai onko se kytketty siihen päivään, jolloin työntekijäjärjestö ilmoittaa joukkoirtisanoutumisen alkamisesta. Kyse ei liene päivästä, jolloin työntekijöiden työvelvoite päättyy?

Aluehallintovirastojen käsityksen mukaan olisi loogista ja perusteltua, että 5 ja sen jälkeen 9 §:n mukaisten yksilökohtaisten työmääräysten antaminen olisi viimesijaista suhteessa esimerkiksi 10 §:n mukaiseen keskeytys- tai kieltopäätökseen, ja näin on todettu myös esityksen pääasiallisen sisällön kuvauksessa. Aluehallintovirastoille jää kuitenkin epäselväksi, mitä 10 §:n 3 momentissa tarkoitetaan sillä, että *aluehallintovirasto voi antaa 1 momentissa tarkoitetun 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 tarkoitetut keinot eivät ole riittäviä*. Sääntelystä voi saada käsityksen, että 3 ja 4 luvun mukaisten keinojen, joihin myös asiakas- ja potilasturvatyötä koskevat määräykset kuuluvat, tulisi olla käytettynä tai vähintään arvioituna ennen 10 §:n mukaisen kielto- tai keskeytysmääräyksen jatkamista. Myös esimerkiksi esityksen vaikutusarviossa todetaan, että uusi määräys voitaisiin antaa kuitenkin vain, jos asiakas- ja potilasturvallisuusmääräysten ja muiden lain mahdollistamien yksilöön kohdistuvien toimien käyttöönotto ei olisi ollut riittävä toimi.

Esityksen perusteella jää liian epäselväksi, miten 3 ja 4 luvun mukaisten keinojen riittävyyttä tulisi arvioida viikon mittaisen siirto- tai keskeyttämispäätöksen aikana erityisesti asiakas- ja potilasturvatyömääräysten kannalta. Missä tilanteissa voidaan todeta, että niiden sijasta on syytä antaa uusi lakon siirtopäätös? **Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan ei voida pitää perusteltuna, että yksilökohtaisia asiakas- tai potilasturvatyömääräyksiä tulisi ensisijaisesti antaa**

ennen 10 §:n 3 momentin mukaisen uuden siirtopäätöksen tekemistä, eikä tällainen päällekkäinen soveltaminen olisi myöskään ajankäytöllisesti mahdollista. Yksilömääräykset eivät tulisi voimaan ennen siirtopäätöksen päättymistä, jolloin niiden vaikutusta ja riittävyyttä ei olisi mahdollista arvioida ennen tätä. Kyseisten päätösten antamis- ja tiedoksiantoprosessi on myös sen verran hidas, ettei sitä voida ensisijaisesti soveltaa.

Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan tämä päätösten soveltamisjärjestykseen liittyvä ristiriita on välttämätöntä selventää jatkovalmistelun yhteydessä. Aluehallintovirastot katsovat, että 5 ja 9 §:n mukaisia yksilömääräyksiä tulisi käyttää lähinnä vain tilanteissa, joissa voimassa olevaa 10 §:n mukaista päätöstä ei noudateta, tai yksittäisiä työntekijöitä ei luvatusta suojelutyöstä huolimatta saada työhön. Lisäksi tulee myös täsmentää työaika- ja vuosilomasäännöksistä poikkeamisen suhdetta 5, 9 ja 10 §:n mukaisiin määräyksiin.
Aluehallintovirastot toteavat, että 10 §:n 4 momenttiin sisällytetty työntekijäjärjestön ehdoton kuulemisvelvollisuus 10 §:n 3 momentin mukaista uutta päätöstä tehtäessä voi hidastaa päätöksentekoa, ja siten pahimmillaan estää lain ja päätöksen tarkoituksen toteutumisen, mikäli työtaistelu ehditään kuulemisvelvoitteesta johtuen aloittamaan tai sitä ehditään jatkamaan liian pitkään. Aluehallintovirastot esittävät harkittavaksi tämän kuulemisvelvoitteen muuttamista niin, että kuulemisesta olisi mahdollista poiketa hallintolain 34 §:n 2 momentin perusteella.

Aluehallintovirastot pitävät lisäksi tärkeänä, että valiokuntakäsittelyn yhteydessä vielä täsmennetään sitä, mitä työntekijäjärjestöllä laissa tarkoitetaan, ja mihin tahoon 10 §:n mukainen määräys ja mahdollinen uhkasakko tulee kohdentaa.

12 § Tiedoksiannon toteuttaminen

Esitetyn 13 §:n 1 momentin mukaan *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.* Saman pykälän 2 momentin mukaan *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 suoriutua tehtävän hoitamisesta.*

Aluehallintovirastot toteavat, että esitetty hallintolaista poikkeava tiedoksiantomenettely on kannatettava ja välttämätön potilas- ja asiakasturvallisuuslain mukaisten määräysten toimeenpanon mahdollistamiseksi.

Pelkästään hallintolain mukaista tiedoksiantomenettelyä käyttäen aluehallintovirastojen ei olisi mahdollista huolehtia kuulemisten ja päätösten tiedoksiannosta käytettävissään olevat resurssit ja päätösten kiireellinen aikataulu huomioon ottaen.

Aluehallintovirastot toteavat kuitenkin, että 2 momentissa käytettyä ilmausta *postiyritys* ei ole esityksessä tarkemmin määritelty. Se saattaa osoittautua täytäntöönpanon kannalta liian kapeaksi, mistä syystä aluehallintovirastot esittävät harkittavaksi, että tiedoksiannon toteuttaminen voitaisiin antaa myös vakiintuneesti kuljetusalalla toimivan yrityksen (kuten taksiyrityksen) tehtäväksi.

12 §:ää koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että *annettaessa asiakirja todisteellisesti tiedoksi 1 ja 2 momentissa tarkoitetulla 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 tiedoksiantotehtävää toimittaessaan tiedustelee. Lisäksi haastemieslain 5 §:n 2 kohdan mukaan haastemiehellä on oikeus saada poliisilta virka-apua, jos henkilö kieltäytyy selvittämästä henkilöllisyyttään haastemiehen toimittaessa tiedoksiantotehtävää.*

Aluehallintovirastot toteavat, että laissa tarkoitettujen päätösten toimeenpanon kannalta saattaa osoittautua ongelmalliseksi se, ettei muilla tiedoksiannon toteuttajilla kuin haastemiehillä ole oikeutta velvoittaa tiedoksiannon saajaa todistamaan henkilöllisyyttään, mistä syystä aluehallintovirastot esittävät harkittavaksi tämän velvoitteen lisäämistä lakiin.

Lisäksi aluehallintovirastot pitävät tärkeänä, että lakiin lisätään edellytys siitä, että työntekijäjärjestö sisällyttää esimerkiksi 3 §:n 2 momentin mukaiseen ilmoitukseensa tiedon siitä, keillä kaikilla on yhdistyksen nimenkirjoitusoikeus ja siten myös oikeus vastaanottaa tiedoksiantoja sekä näiden henkilöiden yhteystiedot.

13 § Muutoksenhaku

Esitetyn 13 §:n 1 momentin mukaan *muutoksenhausta säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019). Valitusoikeus on myös 6 §:ssä tarkoitetun esityksen ja 10 §:ssä tarkoitetun hakemuksen tehneellä kunnalla tai kuntayhtymällä.*
Saman pykälän *2 momentin mukaan aluehallintoviraston 5 ja 9 §:ssä tarkoitettua päätöstä asiakas- tai potilasturvatyöhön määräämisestä sekä 10 §:ssä tarkoitettua määräystä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei hallintotuomioistuin toisin määrää.*
3 momentin mukaan *muutoksenhaussa uhkasakon asettamista ja maksettavaksi tuomitsemista koskevaan päätökseen sovelletaan kuitenkin, mitä uhkasakkolaissa säädetään.*

Säännöskohtaisten perustelujen mukaan *pykälän 3 momentissa olisi informatiivinen säännös siitä, että muutoksenhaussa uhkasakon asettamista ja maksettavaksi tuomitsemista koskevaan päätökseen sovelletaan kuitenkin, mitä uhkasakkolaissa säädetään.*

Aluehallintovirastot toteavat, että kyseinen säännös on kuitenkin omiaan johtamaan vaikeatulkintaiseen kehäpäätelmään, kun uhkasakkolain (1113/1990) 24 §:n (859/2020) 2 momentin mukaan h*aettaessa muutosta uhkasakon asettamista koskevaan päätökseen sovelletaan, mitä muutoksenhausta päävelvoitteen määräämistä koskevaan päätökseen säädetään* ja 4 momentin mukaan *muutoin muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.*

Aluehallintovirastot pitävät välttämättömänä, että valiokuntakäsittelyssä täsmennetään, että myös ainakin uhkasakon asettamista koskevaa päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta.

Lisätietoja

Lisätietoja antaa tarvittaessa ylitarkastaja Oona Mölsä, puh. 029 501 6000 (vaihde).

johtajan sijainen,
ylitarkastaja Riku-Matti Lehikoinen

ylitarkastaja Oona Mölsä

Lausunto on valmisteltu yhteisesti aluehallintovirastojen POL-vastuualueella.

Tämä asiakirja on hyväksytty sähköisesti viimeiseltä sivulta ilmenevin tavoin.

Tämä asiakirja ESAVI/34332/2022 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument ESAVI/34332/2022 har godkänts elektroniskt

Ratkaisija Lehikoinen Riku-Matti 14.09.2022 15:57

Esittelijä Mölsä Oona 14.09.2022 15:51