Olli Mäenpää
15.9.2022

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana (HE 130/2022 vp)

Perusoikeuksien turvaaminen ja työtaisteluoikeuden rajoittaminen

Ehdotetulla sääntelyllä on yhtäältä turvaavaa merkitystä etenkin perusoikeuksina turvattujen oikeuden elämään sekä oikeuden riittäviin terveyspalveluihin kannalta. Toisaalta perusoikeusjärjestelmän kannalta sääntelyn olennaisin rajoittava vaikutus kohdistuisi ammatilliseen yhdistymisvapauteen sisältyvän työtaisteluoikeuden käyttämiseen sekä henkilökohtaiseen vapauteen. Lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin keskeisenä perusteena on näin ollen se, miten perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla ja Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden puitteissa voidaan työtaistelutilanteessa yhtäältä turvata perustavat henkeen ja terveyteen liittyvät perusoikeudet rajoittamalla samalla perusoikeutena turvattuja työtaisteluoikeutta ja henkilökohtaista vapautta.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, ja velvoitetta on noudatettava myös työtaistelun oloissa. Lakiehdotuksen tarkoituksena on erityisesti toteuttaa perustuslain 7 §:n 1 momenttiin perustuvaa julkisen vallan velvollisuutta turvata jokaisen oikeus elämään. Oikeudesta elämään voidaan perusoikeusuudistuksen perustelujen mukaan johtaa yleinen velvollisuus sellaisiin julkisen vallan toimiin, joilla edistetään elämän edellytyksiä (HE 309/1993 vp, s. 46).

Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2(1) artikla edellyttää, että jokaisen oikeus elämään suojataan laissa. Turvaamiskohteena olisi lisäksi perustuslain 19 §:n 3 momenttiin perustuva velvollisuus turvata jokaiselle terveyden kannalta välttämättömät sosiaalihuollon, erityisesti kotihoidon palvelut. Tällaiset perusteet oikeuttavat perustuslakivaliokunnan mukaan poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten muihin perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia (ks. esim. PeVL 12/2021 vp, kappale 23; PeVL 10/2021 vp, kappale 5).

Rajoittavan sääntelyn kohteena olisivat etenkin työtaisteluoikeus ja oikeus henkilökohtaiseen vapauteen. Perustuslain 13 §:n 2 momentissa on turvattu ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi. Työtaisteluoikeutta ei ole säännöksessä nimenomaisesti mainittu, mutta perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut tämän oikeuden liittyvän ammatilliseen yhdistymisvapauteen. Myös joukkoirtisanoutuminen kuuluu tämän oikeuden piiriin. Oikeuden yksityiskohtainen sisältö määräytyy kuitenkin olennaisesti tavallisen lain

säännöksin (ks. PeVL 15/2007 vp, s. 3-4; PeVL 12/2003 vp, s. 2-3). Tällaista lakia säädettäessä on lisäksi otettava huomioon Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet, kuten TSS 8 artiklassa, uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 6(4) ja perusoikeuskirjan 28 artiklassa määritelty lakko-oikeus, jota edellytetään myös ILO-sopimusten valvontakäytännössä.

Erityisesti työvelvollisuutta koskevat säännökset rajoittaisivat lisäksi perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattua henkilökohtaista vapautta. Myös tämän perusoikeuden sisältöä määritellään Suomen kansainvälisissä ihmisoikeusvelvoitteissa kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 artiklassa ja KP-sopimuksen 8 artiklassa ja niitä koskevassa oikeuskäytännössä.

Tavalliseen lakiin perustuvilla toimilla voidaan perusoikeuksien yhteensovittamiseksi ja tasapainottamiseksi rajoittaa myös työtaisteluoikeutta ja henkilökohtaista vapautta perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten rajoissa. Laissa täsmällisesti ja tarkkarajaisesti määriteltyjen rajoitusten tulee siten olla hyväksyttäviä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia. Rajoitusten tulee myös olla välttämättömiä ja oikeasuhtaisia, mikä edellyttää myös rajoituksen kohteena olevan perusoikeuden ydinalueen suojaamista. Lisäksi on huolehdittava oikeusturvan toteutumisesta. Rajoituksia määriteltäessä on otettava huomioon Suomen ihmisoikeusvelvoitteet.

Perusteet lain säätämiselle

Säädettäväksi ehdotetun lain tarkoituksena on sen 1 §:n 1 momentin mukaan turvata välttämätön terveydenhuolto ja kotihoito tilanteissa, joissa asiakkaiden tai potilaiden henki vaarantuu tai heidän terveytensä vakavasti vaarantuu terveydenhuoltoa tai kotihoitoa koskevan työtaistelun aiheuttaman henkilökunnan riittämättömyyden vuoksi. Esityksen tarkoituksena on perustelujen mukaan erityisesti turvata perustuslain 7 §:n ja 19 §:ssä tarkoitettu välttämättömän hoidon ja kotihoidon edellyttämän riittävän ammattihenkilökunnan saatavuus tilanteissa, joissa henkilökunnan puutteen vuoksi asiakkaiden tai potilaiden henki tai terveys vakavasti vaarantuu.

Kun myös otetaan huomioon hallituksen esityksen perusteluissa esitetyt tiedot ja arviot mahdollisen työtaistelun vaikutuksista terveydenhuollon ja kotihoidon palvelujen saatavuuteen, ehdotetulle – osittain perusoikeuksia turvaavalle, osittain niitä rajoittavalle – laille voidaan katsoa olevan perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävät ja erittäin painavat perusteet. Asiakkaiden ja potilaiden hengen vaarantumisen tai terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi välttämättä tarvittava terveydenhuolto ja kotihoito on voitava turvata kaikissa olosuhteissa, myös työtaistelun aiheuttaman henkilökunnan riittämättömyyden tilanteessa. Hengen ja terveyden kannalta välttämättömän huolto- ja hoitotyön tarve yhtäältä sekä työtaisteluoikeuden ja henkilökohtaisen vapauden suoja on valtiosäännön perusteet huomioon ottaen välttämätöntä määrittää ja sovittaa yhteen ensisijaisesti lailla, lainsäätäjän päätöksillä, ottaen erityisesti huomioon myös oikeusvaltion peruslähtökohdat ja perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.

Lailla säätämisen vaatimus

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Myös julkisen vallan käytön tulee perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan perustua lakiin. Myös perusoikeuksien rajoitusten on siten perustuttava lakiin (ks. myös HE 309/1993 vp, s. 29).

Lailla on siten määriteltävä välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamiseksi aluehallintoviraston, kuntien ja kuntayhtymien toimivalta antaa määräyksiä sekä määritellä velvoitteita ja rajoituksia. Lailla on myös säädettävä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden oikeusasemaa määrittävistä oikeuksista ja velvollisuuksista. Lailla on niin ikään säädettävä työtaisteluoikeuden ja henkilökohtaisen vapauden rajoitusten perusteista. Laintasoisen sääntelyn välttämättömyydestä johtuu, että perusoikeuksien rajoittaminen taikka julkisen vallan käytön ja yksityisen oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet eivät voi perustua esimerkiksi lakia alemmantasoisiin normeihin eikä niitä ole mahdollista määritellä pelkästään tuomioistuimen päätöksellä.

Lakiehdotuksen voidaan katsoa täyttävän yleiset lailla säätämisen vaatimukset.

Lain täsmällisyys ja tarkkarajaisuus

Lakiehdotuksen merkittävien perusoikeuskytkentöjen vuoksi laintasoisen sääntelyn täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen on paikallaan kiinnittää erityistä huomiota. Pyrkimättä kattavuuteen seuraavassa tarkastellaan eräitä lain soveltamisen kannalta keskeisimpiä säädännäisiä määrittelyjä.

Välttämätön sosiaali- ja terveydenhuolto

Lain soveltamisalaa määrittää ja rajoittaa 1 §:n 1 momentin mukaan lain tarkoituksena oleva välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaaminen. Tämän tarkoituksen toteuttamiseksi välttämättömän hoidon ja hoivan lakitasoinen määrittely sisältyy 5 §:n 2 momentin luetteloon. Tällaista hoitoa ovat säännöksen mukaan etenkin tehohoito, ensihoito ja synnytysten hoito. Muuten välttämättömän hoidon ja hoivan kriteerinä on säädännäisesti se, että ilman hoitoa potilaan terveydentila vaarantuu vakavasti ja ilman kotihoitoa asiakkaan henki vaarantuu tai terveys vaarantuu vakavasti.

Soveltamisalan määrittelevää ja samalla rajaavaa sääntelyä voidaan pitää riittävän täsmällisenä ja tarkkarajaisena. Valtiosääntöoikeudellisen täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen soveltamisen kannalta on lisäksi selvää, että vakavan vaarantumisen arviointi ei ole yksinomaan oikeudellinen tulkintakysymys, vaan keskeinen merkitys siinä on lääketieteellisellä ja muulla ei-juridisella ammattihenkilön asiantuntemuksella.

Muut kuin tässä laissa säädetyt keinot

Ensisijaisina keinoina myös työtaistelutoimenpiteen aikana olisivat 1 §:n 2 momentin mukaan kunnan tai kuntayhtymän käytettävissä olevat ”muut kuin tässä

laissa säädetyt keinot”. Niitä ei lakiehdotuksessa määritellä, mutta voitaneen pitää selvänä, että näiden keinojen sisältö määräytyy riittävällä tarkkuudella kuntia ja kuntayhtymiä velvoittavan sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön mukaisesti.

Työntekijäjärjestön velvoitteet

Työntekijäjärjestön velvoitteita olisivat 2 §:ssä säädetty huolehtimisvelvollisuus ja 3 §:n mukainen neuvotteluvelvollisuus. Huolehtimisvelvollisuuden sisältönä olisi riittävän henkilöstön jääminen työtaistelutoimenpiteen ulkopuolelle välttämättömän sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamiseksi. Säännöksessä tarkoitetun suojelutyön riittävyyden määrällinen arviointi saattaa olla tulkinnanvaraista, mutta sen arvioinnin kannalta riittävä informaatio on saatavissa pakollisen neuvottelumenettelyn aikana. Neuvotteluvelvollisuuden sisältöä ja laajuutta voidaan pitää riittävän tarkkarajaisena.

Kuntatyönantajan määräysvalta

Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilön olisi 4 §:n 1 momentissa säädetyin edellytyksin suoritettava tavanomaisten työntehtäviensä lisäksi tai niiden sijasta kuntatyönantajan määräämiä ”muita ammattitaitoaan vastaavia tehtäviä”. Tällaisen määräyksen kohteena voisivat 4 §:n 1 momentin mukaan olla vain tehtävät, jotka ovat välttämättömiä hengen vaarantumisen tai terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi 5 §:n 2 momentissa tarkoitetussa välttämättömässä terveydenhuollossa tai kotihoidossa. Muiden ammattitaitoa vastaavien tehtävin määrittelyä voidaan pitää riittävän täsmällisenä.

Asiakas- ja potilasturvatyö

Aluehallintoviraston määräysvaltaan kuuluvaa asiakas- ja potilasturvatyötä olisi 5 §:n 1 momentin mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilön työskentely työnantajansa toimintayksikössä sosiaali- tai terveydenhuollon ammattitaitoaan vastaavissa tehtävissä välttämättömän terveydenhuollon tai kotihoidon turvaamiseksi. Turvatyön määrittelyä voidaan sinänsä pitää riittävän täsmällisenä, kun myös otetaan huomioon 5 §:n 2 momentissa määritelty välttämätön hoito ja hoiva.

Säännösehdotuksessa tarkoitettu turvatyö merkitsisi poikkeuksellista työn tekemisvelvollisuutta, jolloin korostuu se, että tällaiseen työhön määrätyn oikeusasema on määriteltävä ainakin maininnalla tällaiseen erityislaatuiseen työhön sovellettavasta lainsäädännöstä. Tällainen sääntely tosin sisältyy lakiehdotuksen 9 §:n 4-6 momenttiin, mutta nämä säännökset sijaitsevat irtisanoutunutta työntekijää koskevassa pykälässä, mikä on mahdollista ymmärtää sääntelyn soveltamisalaa vastaavasti rajoittavaksi. Täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vuoksi turvatyötä tekevän oikeudellista asemaa koskeva sääntely tulisi erottaa omaksi kokonaisuudeksi. Samalla olisi välttämätöntä yhtenäistää turvatyötä tekevän asemaa koskevat toisistaan poikkeavat sääntelyt lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentissa ja 9 §:n 3 momentissa.

Turvatyön kesto

Lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin ja 9 §:n 1 momentin mukaan aluehallintovirasto voisi antaa turvatyöhön velvoittavan määräyksen kerrallaan enintään kahden viikon ajaksi. Säännöksestä käy epäsuorasti (”kerrallaan”) ilmi, että määräys voidaan myös uusia. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että lakiin tulee määräyksen uusimismahdollisuuden vuoksi ottaa maininta myös siitä, kuinka monta kertaa tämä on mahdollista. Määräysten kokonaiskesto ei tällöinkään voi muodostua kovin pitkäksi (PeVL 15/2007 vp). Vastaava täsmennys Määräyksessä olisi aiheellista määritellä myös turvatyön alkamisen ajankohta.

Muun työnantajan palveluksessa olevan määrääminen turvatyöhön

Lakiehdotuksen 9 § sääntelee irtisanoutuneen työntekijän määräämistä turvatyöhön. Pykälän 2 momentin mukaan tällainen määräys voitaisiin antaa riippumatta siitä, onko asiakas- tai potilasturvatyöhön esitetty sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö työ- tai virkasuhteessa muuhun työnantajaan. Perustuslakivaliokunta on vastaavanlaista sääntelyä arvioidessaan katsonut, että henkilöitä potilasturvatyöhön määrättäessä tulee ensisijaisena lähtökohtana olla asianomaisen henkilön suostumus, jonka mukaisesti lakiehdotusta on syytä tarkistaa. Työtaistelun ulkopuolisia henkilöitä tulee suostumuksesta riippumatta määrätä potilasturvatyöhön vain viimesijaisena keinona ja ainoastaan erityisen painavasta syystä. Tästä esityksen perusteluista ilmenevää tarkoitusta vastaavasta seikasta on valiokunnan mielestä tärkeää lisätä lakiin nimenomainen maininta (PeVL 15/2007 vp). Ehdotettu suostumuksesta riippumaton määräysvalta olisi 9 §:n 1 momentin mukaan käytettävissä vain, jos muut kuin tässä laissa säädetyt keinot eivät ole riittäviä, joten se olisi myös oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellisellä tavalla viimesijainen keino.

Uhkasakon määrääminen

Lakiehdotuksen 10 § määrittelee aluehallintovirastolle toimivallan määrätä uhkasakko määräyksensä tehosteeksi. Uhkasakon määrää ei määritellä lakiehdotuksessa, jolloin sovellettavaksi tulee uhkasakkolain 8 §:n säännös uhkasakon suuruudesta. Säännöksen mukaan uhkasakon suuruutta harkittaessa on otettava huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus, velvoitetun maksukyky ja muut asiaan vaikuttavat seikat. Sääntely on tältä osin verraten väljää, mutta sitä on vakiintuneesti pidetty riittävän täsmällisenä.

Perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuus

Lakiehdotukseen sisältyy useita erityissääntelyjä, joiden tarkoituksena on turvata työtaisteluoikeuteen ja henkilökohtaiseen vapauteen kohdistuvien perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuus. Myös niiden arviointi kohdistuu vain keskeisimpiin säännöksiin lakiehdotuksessa.

Oikeasuhtaisuutta toteuttava sääntely

Lain soveltamisala olisi rajoitettu välttämättömiin terveydenhuollon ja kotihoidon palveluihin, joiden sisältö on täsmennetty ja rajattu 5 §:n 2 momentissa. Tältä osin sääntelyn tarkoituksena on oikeasuhtaisuuden kannalta asianmukaisesti rajoittaa työtaisteluoikeutta ja henkilökohtaista vapautta mahdollisemman vähän.

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on välttämätöntä, että erityisesti turvatyötä koskevan määräysvallan käyttäminen olisi lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin perusteella mahdollista vasta, jos kunnan tai kuntayhtymän muut kuin tässä laissa säädetyt keinot eivät olisi riittäviä työtaistelun aikana turvaamaan asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi välttämättä tarvittavaa hoitoa. Ensisijaisia muita keinoja olisivat lainkohdan mukaan tässä laissa [ja 2 luvussa] tarkoitetut muut toimenpiteet, joihin kuuluvat keskeisesti ainakin kuntatyönantajan ensisijainen huolehtimisvelvollisuus (1.2 §), työntekijäjärjestön huolehtimisvelvollisuus (2 §) ja neuvottelumenettely (3 §). Määräykseen kohdistuisi lisäksi aikarajoite (kerrallaan enintään 2 viikkoa) ja laajuusrajoite (siinä laajuudessa, kuin se on välttämätöntä hengen vaarantumisen tai terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi). Määräysvaltaa koskevaa sääntelyä voidaan pitää oikeasuhtaisena. Sitä ei ehdotetulla tavalla rajattuna voida pitää ongelmallisena myöskään Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja KP-sopimukseen sisältyvien pakkotyön ja muun pakollisen työn kieltojen kannalta.

Oikeasuhtaisuuden ja sääntelyn täsmällisyyden turvaamiseksi on niin ikään paikallaan, että määräysvalta voi kohdistua vain terveydenhuollon ammattihenkilön ammattitaitoa vastaaviin tehtäviin. Perusoikeuksien yleisiin rajoitusperusteisiin kuuluvan oikeasuhtaisuuden vaatimuksen kannalta on samoin aiheellista, että lakiehdotuksen useiden säännösten mukaista toimivaltaa ei saa käyttää tavalla, joka on työntekijän henkilökohtaisen tilanteen kannalta kohtuuton (5.1 §) tai se muuten aiheuttaisi ammattihenkilölle erityisen suurta haittaa (9.3 §). Myös korotettua palkkaa ja korvaussääntelyä voidaan pitää oikeasuhtaisuuden kannalta perusteltuna.

Oikeasuhtaisuuden säädännäinen vahvistaminen

Erityisesti työtaisteluoikeuteen kohdistuvien rajoitusten oikeasuhtaisuuden kannalta on aiheellista kiinnittää huomiota lakiehdotuksen 10 §:n 2 momentin säännökseen, joka perustaisi aluehallintovirastolle toimivallan joko kieltää tai keskeyttää työtaistelutoimenpide. Säännösehdotus ei sen sijaan määrittele aluehallintovirastolle toimivaltaa rajoittaa työtaistelutoimenpidettä tai antaa muuta sen toimeenpanoa vain osittain tai muuten lievemmin rajoittavaa määräystä.

Tällaisen asteittaisen sekä työtaistelutoimenpiteen laajuuden ja käytännön vaikutusten mukaan määräytyvän toimivallan säädännäinen määrittely on välttämätöntä, kun määräyksellä puututtaisiin olennaisella tavalla rajoittavasti perusoikeuden käyttämiseen. Säännöksessä olisi mahdollista myös esimerkiksi edellyttää, että aluehallintovirasto voi antaa rajoittavan määräyksen vain siinä laajuudessa,

kuin se on asiakkaiden tai potilaiden hengen vaarantumisen tai asiakkaiden tai potilaiden terveyden vakavan vaarantumisen estämiseksi välttämätön. Vastaavansisältöinen täsmennys olisi paikallaan lisätä tällaista määräystä koskevaa hakemusta määrittelevään 10 §:n 1 momenttiin.

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden ja perusoikeuksien ydinalueen suojan kannalta voidaan yleisemmin pitää ongelmallisena, että lakiehdotuksessa ei ole säännöstasolla otettu yleisesti huomioon tarvetta sovittaa suhteellisuusperiaatteen mukaisesti yhteen yhtäältä perusoikeuksien turvaamiseksi välttämätön hoito ja hoiva sekä toisaalta rajoitukset, jotka kohdistuisivat perusoikeutena turvattuihin työtaisteluoikeuteen ja henkilökohtaiseen vapauteen. Tällaisen perusoikeuksien turvaamista ja rajoittamista tasapainottavan sääntelyn lähtökohtana voisi olla esimerkiksi 1 §:ään lisättävä edellytys, jonka mukaan tätä lakia sovellettaessa ei työtaisteluoikeuteen tai työntekijän henkilökohtaiseen vapauteen saa puuttua enempää kuin on välttämätöntä lain tarkoituksen toteuttamiseksi. Tällainen edellytys muun muassa rajoittaisi joukkomittaisen määräysvallan käyttöä tilanteissa, joissa työtaistelun ongelmalliset vaikutukset rajoittuvat yksittäiseen toimintayksikköön. Edellytys myös korostaisi työtehtäväkohtaista arviointia siihen kohdistuvan määräysvallan käytön edellytyksenä.

Oikeusturva

Asianosaisen kuuleminen

Päätöksentekomenettelyyn kohdistuvan menettelyllisen oikeusturvan kannalta on perustuslain 21 §:ssä edellytettyjen asianmukaisen menettelyn ja hyvän hallinnon turvaamiseksi välttämätöntä, että määräysten kohteena olevalla työntekijällä on asianosaisena oikeus tulla kuulluksi. Tätä koskeva säännös sisältyy lakiehdotuksen 4 §:n 3 momenttiin ja 6 §:n 2 momenttiin, ja sen mukaan työntekijälle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen työtehtävien tai työskentelypaikan muuttamista tai turvatyötä koskevan määräyksen antamista.

Asianosaisen kuulemisen nimenomaista erityissääntelyä voidaan tässä sääntelyyhteydessä pitää perusteltuna velvoitteen merkittävyys huomioon ottaen ja etenkin sen arvioimiseksi, onko määräys työntekijän kannalta kohtuuton, mikä estäisi määräyksen antamisen. Vastaavista syistä ja e contrario -päättelyn välttämiseksi kuulemisvelvoitteen määrittelevä nimenomainen säännös olisi perusteltua lisätä 7 ja 8 §:ään, jotka määrittelevät poikkeamista työaika- ja vuosilomalainsäädännöstä.

Turvatyötä koskeva määräys voitaisiin 6 §:n 3 momentin mukaan antaa, vaikka kuultava vastustaisi määräystä. Tällainen erityissäännös on tarpeeton, sillä asianosaisen kuulemisen yhteydessä esittämät vaatimukset eivät hallintomenettelyn yleisten lähtökohtien mukaan sellaisenaan ole päätöksentekijää sitovia. Toisaalta säännös voi antaa aihetta käsitykselle, jonka mukaan kuulemisella ei olisi sisällöllistä merkitystä, eikä työntekijän esittämiä näkemyksiä määräyksen vaikutuksista

hänen henkilökohtaiseen tilanteeseensa tarvitse ottaa huomioon. Säännös on selvyyden vuoksi paikallaan poistaa.

Lisäksi työtaisteluun ryhtyneen ammattijärjestön kyseisessä terveydenhuollon toimintayksikössä toimivalle ammattiosastolle tulisi 6 §:n 1 momentin mukaan varata mahdollisuus lausunnon antamiseen ja esitykseen tulee liittää osaston mahdollisesti antama lausunto. Lausunnon antamiselle olisi varattava vähintään 24 tuntia aikaa. Sääntelyä voidaan perustuslakivaliokunnan käytäntö huomioon ottaen pitää perusteltuna, kun otetaan huomioon, että määräyksellä puututaan myös työtaisteluoikeuteen (ks. PeVL 15/2007 vp s. 5).

Muutoksenhaku aluehallintoviraston päätökseen

Aluehallintoviraston päätökseen saisi hakea muutosta hallintoprosessilain mukaisesti, mikä käy ilmi myös lakiehdotuksen 13 §:n 1 momentin informatiivisesta viittaussäännöksestä. Tämä vastaa perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaisen oikeusturvan saatavuuden perusvaatimuksia, joista säädetään hallintoprosessilaissa.

Aluehallintoviraston päätöstä turvatyöhön määräämisestä ja työtaistelun kieltämisestä tai keskeyttämisestä olisi noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei hallintotuomioistuin toisin määrää. Aluehallintoviraston päätöksen välitön velvoittavuus ja täytäntöönpanokelpoisuus eivät muodostu oikeusturvan kannalta ongelmallisiksi, koska hallintotuomioistuin voi kieltää tai keskeyttää päätöksen täytäntöönpanon tai antaa muun sen täytäntöönpanoa koskevan määräyksen, kun valitus on tehty.

Muutoksenhaku kuntatyönantajan määräykseen

Muutoksenhakua määrittelevä lakiehdotuksen 13 § ei erikseen tunnista lain nojalla tehtäviä kuntatyönantajan määräyspäätöksiä, jotka kohdistuvat työntekijän oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Oikeus valittaa tällaisista työnantajan päätöksistä jää siten jossain määrin tulkinnanvaraiseksi. Tulkinnanvaraisuus johtuu siitä, että lakiehdotuksen 4, 7 ja 8 § määrittelevät toimivallan työmääräyksen antamiseen ja laista poikkeamiseen työnantajalle eikä kunnalle tai kuntayhtymälle. Lakiehdotuksen mukainen toimivalta voitaisiin siten ymmärtää myös työnantajan direktio-oikeuden käyttämiseksi ja ”hallinnon sisäiseksi määräykseksi”, johon ei hallintoprosessilain 6 §:n 2 momentin mukaan saa hakea muutosta valittamalla.

Ainakaan lakiehdotuksen 4 §:ssä tarkoitettua kuntatyönantajan yksipuolista ja potentiaalisesti laaja-alaista, tavanomaisista työtehtävistä poikkeavaa työmääräystä ei yleensä voida pitää työnantajan tavanomaiseen direktio-oikeuteen perustuvana päätösvallan käyttönä ja hallinnonsisäisenä määräyksenä, kun myös otetaan huomioon, että sillä puututtaisiin rajoittavasti työntekijän perusoikeuksiin ja määräysvalta perustuu lain erityiseen säännökseen.

Tällaiselta määräykseltä ei siten voida katsoa puuttuvan valituskelpoisuutta hallintoprosessilain 6 §:n 2 momentin perusteella. Kysymys on sen sijaan lakiin perustu-

van yksipuolisen toimivallan käyttämisestä. Samoin voitaneen arvioida kuntatyönantajan 7 §:n mukaista määräysvaltaa ja 8 §:n mukaista päätösvaltaa, jonka kohteena on työaika- ja vuosilomasäännöksistä poikkeaminen. Lakiehdotuksen 13 §:ää olisi mainituista syistä aiheellista oikeusturvan takeiden turvaamiseksi paikallaan selventää täydentämällä sitä niin, että myös kunnan ja kuntayhtymän tämän lain nojalla tekemään päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintoprosessilaissa säädetään.