Olli Mäenpää
28.10.2016

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 132/2016 vp)

Hallintovaliokunta on pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausuntoa hallituksen esityksestä HE 132/2016 vp siltä osin kuin on kysymys Raha-automaattiyhdistyksen avustusosaston työntekijöiden asemasta rahapelitoimintaa koskevassa organisaatiouudistuksessa. Hallintovaliokunta on säätämisjärjestykseen liittyen kiinnittänyt huomiota myös säännösten kirjoittamistapaan.

Arpajaislain muuttamista koskevan lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen 3 momentin mukaan:

> ”3. Raha-automaattiyhdistyksen henkilöstön aseman järjestämiseen sovelletaan työsopimuslain liikkeen luovutusta koskevia säännöksiä lukuun ottamatta niitä henkilöitä, jotka nimitetään virkasuhteeseen Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskukseen. Raha-automaattiyhdistyksen avustustoiminnon henkilöstön työsuhteet päättyvät 31 päivänä joulukuuta 2016 ilman irtisanomisaikaa.”

Lisäksi lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen 11 momentti sisältää seuraavan säännöksen:

> ”11. Sosiaali- ja terveysministeriö voi ennen tämän lain voimaantuloa perustaa Raha-automaattiyhdistyksestä Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskukseen siirrettäviin tehtäviin tarvittavat virat. Sosiaali- ja terveysministeriö voi täyttää nämä virat niitä ensimmäistä kertaa täytettäessä haettaviksi julistamatta, jos virkaan nimitetään Raha-automaattiyhdistyksessä työskentelevä henkilö.”

Yhdenvertaisuus ja liikkeen luovutusta koskevien vaatimusten soveltaminen RAY:n avustusosaston työntekijöihin

Voimaantulosäännöksen 3 momentti on muotoiltu niin, että työsopimuslain liikkeenluovutusta koskevia säännöksiä sovellettaisiin vain siihen osaan RAY:n henkilöstöstä, joka siirtyy uuden rahapeliyhtiön palvelukseen. Sen sijaan työsopimuslain liikkeenluovutusta koskevia säännöksiä ei voimaantulosäännöksen mukaan sovellettaisi niihin RAY:n palveluksessa oleviin henkilöihin, jotka nimitetään virkasuhteeseen Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskukseen. Tämä saattaisi johtaa

siihen, että näiden henkilöiden (avustusosaston työntekijöiden) asema ja palvelussuhteen ehdot voisivat ennakoimattomalla tavalla muuttua ja myös työntekijän vahingoksi, koska liikkeenluovutukseen liittyvät rajoitukset eivät tule noudatettaviksi.

Valtiosääntöoikeudellisesti sääntelymallia on paikallaan arvioida yhdenvertaisuuden kannalta. Lähtökohtana tässä arviossa on perustuslain 6 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan säännöksessä lueteltujen erotteluperusteiden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on lisäksi vakiintuneesti korostettu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (esim. PeVL 40/2014 vp).

Hallituksen esityksen perusteluissa RAY:n avustusosaston henkilöstön asemaa ja palvelussuhdeturvaa eriarvoistavaa sääntelyä on perusteltu lähinnä epäselvin tarkoituksenmukaisuusnäkökohdin: ”…ei olisi tarkoituksenmukaista noudattaa samoja menettelyjä verrattuna tilanteeseen, jossa vastaavaa mahdollisuutta ei ole.” (s. 65) Se seikka, että liikkeenluovutusdirektiivin (2001/23) mukaan direktiiviä ei sovelleta hallinnollisten tehtävien siirtoon hallintoviranomaiselta toiselle, ei kuitenkaan estä tässä tilanteessa samanlaisten vaatimusten kirjaamista erikseen säädettävään lakiin. Koko RAY:n henkilöstöä koskevaa samanlaista erityissääntelyä puoltaisi etenkin se, että uudelleenorganisointi kohdistuu saman työnantajan palveluksessa olevaan henkilöstöön, ja tämän henkilöstön asemaa määritellään muutenkin lailla erikseen.

Perustelujen mukaan arvioituna sääntelyn tavoitteena näyttäisi olevan lähinnä RAY:n palveluksessa olevien henkilöstöryhmien erilaisen kohtelun mahdollistaminen. Ehdotusta voidaan siksi pitää yleisiltä lähtökohdiltaan ongelmallisena yhdenvertaisuuden kannalta. Voimaantulosäännöksen aiheuttamat erot RAY:n henkilöstön asemassa eivät esityksen perusteluissa (s. 35) esitettyjen tietojen mukaan näyttäisi kuitenkaan muodostuvan kovinkaan merkittäviksi. Lisäksi erot olisivat sisällöltään osittain positiivisia, osittain negatiivisia. Ehdotettu sääntely ei siten välttämättä muodostuisi vaikutuksiltaan syrjiväksi käytännön soveltamisessa. Perustuslaissa turvattu yhdenvertaisuus kuitenkin puoltaisi vahvasti RAY:n henkilöstön asemaan kohdistuvan sääntelyn sisällöllistä yhdenmukaisuutta myös normitasolla. Tämä edellyttäisi selvyyden vuoksi liikkeenluovutusta vastaavien takeiden säädännäistä kohdistamista myös niihin RAY:n työntekijöihin, jotka lain nojalla nimitetään valtion virkasuhteeseen.

Raha-automaattiyhdistyksen työntekijöiden aseman pysyvyys

Voimaantulosäännöksen 3 momentin mukaan Raha-automaattiyhdistyksen avustustoiminnon henkilöstön työsuhteet päättyisivät suoraan lain nojalla 31 päivänä

joulukuuta 2016 ilman irtisanomisaikaa. Lakiin ei sisältyisi erityistä perustetta työsuhteen päättymiselle. Ehdotettua sääntelyä on siksi perustuslain kannalta paikallaan arvioida perustuslain 18 §:n 3 momentin kannalta. Tämän säännöksen mukaan ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä. Perusoikeusuudistukseen johtaneen hallituksen esityksen perusteluissa todettiin, että tämä "säännös edellyttäisi, että laissa on mainittava työsopimuksen irtisanomisen, purkamisen tai purkautumisen mahdollistavat syyt" (HE 309/1993 vp, s. 69/I). Perustuslakivaliokunta on sittemmin pitänyt hyvin säännöksen tarkoitusta vastaavana, että siinä mainitun erottamisen ymmärretään tarkoittavan kattavasti työnteon tosiasiallista lopettamista toisen palveluksessa (PeVL 11/1996 vp).

Voimaantulosäännöksen 3 momentin ensimmäinen virke määrittelee kattavasti Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) henkilöstön aseman rahapelitoiminnan uudelleenorganisoinnin yhteydessä. Virke erottelee henkilöstön aseman organisaatiouudistuksen toteuttamisen yhteydessä kahteen ryhmään:

1) RAY:n palveluksessa olevaan työntekijään sovelletaan lähtökohtaisesti työsopimuslain liikkeen luovutusta koskevia säännöksiä.

2) Työsopimuslain liikkeen luovutusta koskevia säännöksiä ei kuitenkaan sovelleta RAY:n palveluksessa oleviin henkilöihin, jotka nimitetään virkasuhteeseen Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskukseen.

Ryhmään 1) kuuluvien RAY:n työntekijöiden palvelussuhdeturva määräytyisi työsopimuslain 1 luvun 10 §:n mukaan siten, että ”liikkeen luovutuksessa työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista työsuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet sekä niihin liittyvät työsuhde-etuudet siirtyvät liikkeen uudelle omistajalle tai haltijalle”. RAY:n palveluksessa oleva henkilöstö siirtyisi siten uuden rahapeliyhtiön, Veikkaus Oy:n, tai avustuskeskuksen palvelukseen työsopimussuhteisena henkilöstönä. Ehdotettu sääntely ei aiheuta 1) ryhmään kuuluvan työntekijän työsopimuksen irtisanomista, purkamista tai purkautumista, joten ehdotus ei ole ongelmallinen perustuslain 18 §:n 3 momentin kannalta. Laissa saattaisi kuitenkin paikallaan selventää, minkä työnantajan tai työnantajien palvelukseen RAY:n henkilöstö siirtyy.

Ryhmään 2) kuuluvat henkilöt nimitetään lakiedotuksen mukaan virkasuhteeseen Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskukseen. Tämä merkitsee, että myöskään heitä ei eroteta työstä perustuslain 18 §:n 3 momentin tarkoittamalla tavalla. Palvelussuhteen lakiin perustuva muuttuminen työsopimussuhteesta virkasuhteeksi ei tällaisessa tilanteessa ole ongelmallinen perustuslain kannalta (ks. palvelussuhteen lajin muuttamisesta lailla myös PeVL 19/2011 vp, s. 2-3 ja PeVL 11/2009 vp, s. 6-7).

RAY:n henkilöstöön ei kuulu muita kuin ryhmiin 1) ja 2) kuuluvia työntekijöitä. Kaikkien RAY:n henkilöstöön kuuluvien palvelussuhde jatkuisi lain nojalla rahapelitoi-

minnan uudelleenorganisoinnin yhteydessä, eikä ketään eroteta työstä perustuslain 18 §:n 3 momentin tarkoittamalla tavalla. Ehdotetun RAY:n henkilöstöä koskevan sääntelyn voidaan siten katsoa vastaavan perustuslain 18 §:n 3 momentin määrittelemiä vaatimuksia. Tämä arvio koskee erityisesti voimaantulosäännöksen 3 momentin ensimmäistä virkettä. Sen sijaan 3 momentin toinen virke sisältää tältä kannalta ongelmallista sääntelyä, eikä se ole tässä sääntely-yhteydessä välttämätön.

RAY:n avustustoiminnon henkilöstön työsuhteiden päättyminen ilman irtisanomisaikaa

Voimaantulosäännöksen 3 momentin toisen virkkeen mukaan avustustoiminnon henkilöstöön kuuluvien työntekijöiden työsuhteet päättyvät 31 päivänä joulukuuta 2016 ilman irtisanomisaikaa. Tätä säännösehdotusta on aiheellista arvioida siltä kannalta, että avustustoiminnon henkilöstö siirtyy suoraan lain nojalla joko uuden rahapeliyhtiön palvelukseen työsopimuslain 1 luvun 10 §:n tarkoittaman liikkeen luovutuksen perusteella tai välittömästi voimaantulosäännöksen 3 momentin nojalla Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen palvelukseen virkasuhteessa valtioon (tai mahdollisesti joissain tehtävissä työsopimussuhteessa valtioon).

Ehdotetun 3 momentin ensimmäisen virkkeen sääntely perustuu lähtökohtaisesti liikkeen luovutukseen yhtiölle ja sitä vastaavaan toiminnan siirtämiseen valtiolle. Sääntelyn lähtökohtana ja oikeudellisesti velvoittavana sisältönä on, että RAY:n henkilöstö siirtyy suoraan lain nojalla uuden rahapeliyhtiön tai avustuskeskuksen palvelukseen. Avustustoiminnon henkilöstöön kuuluvalla on kuitenkin oikeus työsopimuslain mukaisesti irtisanoutua tehtävästään ennen siirtymistään. Jos henkilö on nimitetty valtion virkasuhteeseen, hän voi irtisanoutua valtion virkamieslain mukaisesti.

Koska avustustoiminnon henkilöstö nimitetään lain nojalla valtion palvelukseen, 3 momentin toisen virkkeen säännös, joka määrittelee avustustoiminnon henkilöstön työsuhteen päättymispäivän erikseen laissa ilman irtisanomisaikaa, voi helposti aiheuttaa väärinkäsityksiä, koska se näyttäisi olevan ristiriidassa ensimmäisen virkkeen sisältämän peruslähtökohdan kanssa. Säännösehdotus voi tältä osin aiheuttaa perusteltuja epäilyjä myös avustustoiminnon henkilöstön siirtymistä edellyttävän peruslähtökohdan noudattamisesta. Työsuhteen päättymistä koskevaa säännöstä ei voida toisaalta pitää tarpeellisena, koska avustustoiminnon henkilöstö siirtyy suoraan lain nojalla avustuskeskuksen palvelukseen. Epäselvä ja osittain ristiriitainen sääntely 3 momentin viimeisessä voi heikentää perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvattua oikeutta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä, mikä puoltaa säännöksen poistamista.