Juha Lavapuro 28.10.2016
Kirjallinen lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Lausuntopyyntö ja asian valtiosääntöoikeudellinen merkitys

Hallintovaliokunta on pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausuntoa hallituksen esityksestä arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta siltä osin kuin kysymys on Raha-automaattiyhdistyksen avustusosaston työntekijöiden asemasta rahapelitoimintojen yhdistämiseen liittyvässä uudistuksessa. Lausuntopyynnössä viitataan erityisesti arpajaislakiehdotuksen voimaanpanolain 3 momentin säännökseen siitä, että Raha-automaattiyhdistyksen avustustoiminnon henkilöstön työsuhteet päättyvät 31 päivänä joulukuuta 2016 ilman irtisanomisaikaa. Säännös on poikkeus siitä hallituksen esityksessä omaksutusta pääperiaatteesta, että Raha-automaattiyhdistyksen henkilöstön aseman järjestämiseen sovelletaan saman voimaantulosäännöksen momentin mukaan työsopimuslain liikkeen luovutusta koskevia säännöksiä. Lain on tarkoitus tulla voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017, joten työsuhteen päättymistä koskeva ehto on itseasiassa taannehtiva.

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan ehdotettuun sääntelyyn liittyen, että ”Avustustoiminnon henkilöstölle on tarjottu uutta palvelussuhdetta Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksesta.” Voimaantulosäännöksessä viitattu irtisanominen olisi esityksen perustelujen mukaan tämän johdosta ”ainoastaan tekninen toimenpide, jota seuraisi uudessa palvelussuhteessa aloittaminen valtionhallinnon virkamiehenä.”

Hallituksen esityksen perusteella edellä viitatut järjestelyt perustuisivat kuitenkin lähinnä suunniteltuihin tai omaksuttuihin järjestelyihin. Irtisanottavien työsuhteiden jatkuminen virkasuhteina näyttää samalla jäävän Sosiaali- ja terveysministeriön harkintaan: Järjestelyyn liittyvän voimaantulosäännöksen 11 §:n Sosiaali- ja terveysministeriö *voi* ennen lain voimaantuloa perustaa Raha-automaattiyhdistyksestä Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskukseen siirrettäviin tehtäviin tarvittavat virat. Sosiaali- ja terveysministeriö *voi* vastaavasti täyttää nämä virat niitä ensimmäistä kertaa täytettäessä haettaviksi julistamatta, jos virkaan nimitetään Raha-automaattiyhdistyksessä työskentelevä henkilö.

Sanamuotonsa mukaisesti tulkittuna kysymys on tämän vuoksi sääntelystä, jossa Raha-automaattiyhdistyksen avustusosastolla työskentelevien henkilöiden työsuhteet päättyvät suoraan arpajaislain voimaantulosäännöksen nojalla ja ilman irtisanomissuojaa 31 joulukuuta 2016.

Olen arvioinut hallituksen esitystä yksinomaan hallintovaliokunnan lausuntopyynnön määrittämissä puitteissa. Ehdotus on tältä osin merkityksellinen ennen muuta perustuslain 18 §:ssä turvatun ammatin ja elinkeinon vapauden näkökulmasta sekä varsikin sen 18 §:n 3 momentin kannalta. Perustuslain 18 §:n 3 momentin mukaan ketään saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä. Lisäksi ehdotus on merkityksellinen perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon sekä perustuslain 3 §:n vallanjakoperiaatteen kannalta.

Perustuslain 18 §: n 3 momentin irtisanomissuojaa koskevan säännöksen esitöiden mukaan mainitun säännöksen tarkoituksena on korostaa työoikeudessa yleisesti hyväksyttyä heikomman osapuolen suojaa:

> ”Säännös edellyttäisi, että laissa on mainittava työsopimuksen irtisanomisen, purkamisen tai purkautumisen mahdollistavat syyt. Lainsäätäjää sitoisi tällöin myös hallitusmuodon yhdenvertaisuussäännöksestä johdettu mielivallan kielto. Työsuhteen osapuolten kannalta säännös merkitsee sitä, että vain laissa säädetyt syyt oikeuttavat työstä erottamiseen. Toisaalta säännös koskisi kaikkia eri palvelussuhteen muotoja, siis myös esimerkiksi virkasuhdetta julkisyhteisöön.” (HE 309/1993 vp)

Nyt kysymys ei ensisilmäykseltä näyttäisi olevan irtisanomisesta ilman lakiin perustuvaa syytä, koska työsuhteen päättyminen perustuu suoraan tätä koskevaan lain säännökseen. Tarkemmin ottaen kysymys kuitenkin nähdäkseni olisi itse asiassa irtisanomisesta ilman lakiin perustuvaa syytä. Lakiehdotus merkitsisi nimittäin Raha-automaattiyhdistyksen eräiden työntekijöiden irtisanomista suoraan lain nojalla, ei siis irtisanomisesta laissa säädettyjen perusteiden nojalla. Samasta syystä irtisanomiseen ei myöskään liittyisi irtisanomissuojaa ja tähän normaalisti liittyviä oikeussuojatakeita. Ehdotus ei nähdäkseni vastaa sitä esitöistäkin ilmenevää perustuslain 18 §:n 3 momenttiin liittyvää vaatimusta, että laista tulisi ilmetä ”irtisanomisen, purkamisen tai purkautumisen mahdollistavat syyt”.

Lisäksi koko asetelmaa voidaan kritisoida perustuslain 3 §:ssä säädetyn vallanjakoperiaatteen sekä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta. Kyse on toisin sanoen tiettyyn henkilöryhmään kohdistuvasta yksittäistapauksellisesta laista, jollaisiin perustuslakivaliokunnan käytännössä on suhteuduttu pidättyvästi. Niiden säätämistä tulisi pyrkiä välttämään. (PeVL 19/2008 vp).

Vaikka perustuslakimme ei nimenomaisesti rajoita eduskuntalain käyttämistä ainoastaan yleisiin, yhtäläisin perustein kaikkiin sovellettaviin abstrakteihin säännöksiin, yksittäiseen tapaukseen sovellettavien lakien säätämismahdollisuuteen on valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa yleensä

suhtauduttu varsin kriittisesti. Tällaisia lakeja on itse asiassa oikeuskirjallisuudessa pidetty tyyppiesimerkkeinä tilanteista, joissa lainsäännöksen perustuslainvastaisuus olisi säätämistilanteessa helposti tunnistettavissa. Perustuslainvastaisuus seuraa tällöin siitä, että lailla pyritään toteuttamaan tointa, joka perustuslain 3 §:n vallanjakoperiaatteen mukaan ei sisältöönsä nähden kuulu lainsäätäjän toimivaltaan, koska siinä yleisen normin asettamisen sijaan ratkaistaan suoraan lain nojalla yksittäistä oikeussuhdetta koskeva kysymys – mikä taas asiallisesti ottaen rinnastuu tuomiovallan käyttöön.[1] Vastaavasti kirjallisuudessa on kiinnitetty huomiota myös siihen, että yksittäisiin tapauksiin ja tilanteisiin sovellettavat lait ovat herkästi ristiriidassa myös yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta, koska lain joka soveltamisalaltaan koskee ainoastaan tiettyä tilannetta taikka tiettyä henkilötahoa tuskin voidaan katsoa kohtelevan ihmisiä yhdenvertaisina lain edessä. Lisäksi tällaiset lait saattavat riistää kohteiltaan oikeusturvakeinot, jotka muuten olisivat käytettävissä, jos samaan lopputulokseen päädyttäisiin yleisen lain nojalla tehtävällä hallinto- tai tuomioistuinratkaisulla.[2]

Voidaan tietysti huomauttaa, etteivät nämä lähtökohdat ole aiemmissa valtiosääntökäytännöissä estäneet yksittäistapauksellisten lakien säätämistä. Esimerkiksi hallituksen esitys laiksi potilasturvallisuuden varmistamisesta työtaistelun aikana (HE 153/2007 vp) kohdistui suoraan säätämisajankohtana käynnissä olleeseen työtaisteluun. Perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin mainittua hallituksen esitystä koskevassa lausunnossaan – vallanjakoasetelmaan kokonaan kantaa ottamatta – että laki voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 15/2007 vp). Aiemmassa käytännössään perustuslakivaliokunta on niinikään katsonut, ettei esimerkiksi tapauskohtaisen verohuojennuslain säätämiselle ollut valtiosääntöisiä esteitä (ks. PeVM 3/1988 vp).

Jokelan koulukeskuksessa sattuneiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta annettua lakia koskevassa lausunnossaan valiokunta kuitenkin korosti, että yksittäistapauksellisten lakien säätämistä on syytä pyrkiä välttämään. Tutkinnan kohteena olevan tapahtuman poikkeuksellinen luonne ja tutkinnan kiireellisyys tekevät lakiehdotuksen antamisen tässä erityislaatuisessa tilanteessa kuitenkin valiokunnan mukaan ymmärrettäväksi (PeVL 19/2008 vp). Kiinnitän tämän ohella valiokunnan huomiota myös siihen, että nyt ehdotetun voimaantulosäännöksen soveltamisalan piirissä oleva yksittäinen henkilöstöryhmä asetetaan samalla muihin Rahaautomaattiyhdistyksen työntekijöihin nähden selvästi heikompaan asemaan: Raha-automaattiyhdistyksen henkilöstön aseman järjestämiseen sovelletaan voimaantulosäännöksen mukaan pääsääntöisesti momentin mukaan työsopimuslain liikkeen luovutusta koskevia säännöksiä. Ainoastaan Raha-automaattiyhdistyksen avustustoiminnon henkilöstön työsuhteet päättyvät 31 päivänä joulukuuta 2016 ilman irtisanomisaikaa. Käsitykseni mukaan kysymys on henkilöön liittyvään syyhyn perustuvasta erilaisesta kohtelusta eikä sille nähdäkseni ole hallituksen esityksessä osoitettu sellaisia perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita, joita perustuslain 6 §:n 2 momentti edellyttää

[1] Ks. Antero Jyränki. Uusi perustuslakimme. Turku 2000, s. 263.
[2] Ks. myös Kaarlo Tuori: Vallanjako – vaiettu oppi. Lakimies 7-8/2005, s. 1037.

Edellämainittujen epäkohtien merkitystä lisää myös se, että nyt tarkasteltava 1 tammikuussa voimaantuleva laki merkitsisi työsuhteen päättymistä suoraan lain nojalla jo kuluvan vuoden päättyessä. Näin merkittävällä ja nopeasti voimaan tulevalla muutoksella työsuhteen kestoon on merkitystä muun muassa perustelluille odotuksille annettavan valtiosääntöisen suojan kannalta. Vaikka valiokunta onkin tarkastellut perusteltujen odotusten suojaa lähinnä varallisuusoikeudellisten sopimusten yhteydessä, ei nähdäkseni ole estettä sille, etteikö saman periaatteen voisi katsoa soveltuvan myös työsuhteita koskevaan sääntelyyn. Perusteltujen odotusten suojaan on valiokunnan käytännössä katsottu kuuluvan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I ja PeVL 21/2004 vp, s. 3/I). Valiokunta on arvioinut tällaistakin omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta (ks. viimeksi PeVL 30/2016 vo ja kokoavasti PeVL 36/2010 vp, s. 2/II).

Riippumatta siitä, että Raha-automaattiyhdistyksen avustustoiminnan henkilöstön asemaa on ilmeisesti pyritty turvaamaan tosiasiallisin virkojen perustamiseen ja niihin ottamiseen liittyvin järjestelyin, ja että ehdotettuihin järjestelyihin suostuminen on vapaaehtoista, pidän nyt ehdotettua sääntelyä perusteltujen odotusten suojan näkökulmasta ongelmallisena. Se merkitsee kohtuutonta heikennystä Raha-automaattiyhdistyksen yksittäisen henkilöstöryhmän oikeusasemaan. Heikennys toteutetaan ilman lisäksi tähän yksittäiseen tapaukseen soveltuvalla lailla ilman siirtymäaikaa tai muuta vastaavaa järjestelyä. Samoin ehdotus johtaa tilanteeseen, jossa henkilö menettää suoraan lain nojalla työsuhteisiin normaalisti liittyvän irtisanomissuojan. Käsitykseni mukaan arpajaislakiehdotuksen voimaanpanolain 3 momentin säännöstä on muutettava, jotta se voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä

Juha Lavapuro
professori