KORKEIN HALLINTO-OIKEUS
HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLEN

Ma. oikeusneuvos Petri Helander

28.4.2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys (HE 15/2017 vp) eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

1. Aluksi

Perustuslakivaliokunta on asiantuntijapyynnössään pyytänyt arvioimaan hallituksen esitykseen HE 15/2017 vp sisältyvää työ- ja virkasopimussääntelyä perustuslain kannalta. Pyynnössä on erikseen kiinnitetty huomiota siihen, että valtiosääntöoikeuden kannalta merkityksellisiä asioita on käsitelty voimaanpanolain henkilöstöä koskevan luvun perusteluissa.

Hallituksen esityksessä vastuu sosiaali- ja terveyspalvelujen ja eräiden muiden tehtävien järjestämisestä ehdotetaan siirrettäväksi kunnilta ja kuntayhtymiltä perustettaville maakunnille ja maakuntakonserniin kuuluville tai maakuntien määräysvallassa oleville yhteisöille. Näiden tehtävien siirtyessä pois kuntien ja kuntayhtymien järjestämisvastuusta siirtyy maakuntien ja maakuntakonserniin kuuluvien tai maakuntien määräysvallassa olevien yhteisöjen palvelukseen myös koko kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioiden palveluksessa oleva henkilöstö. Henkilöstöä siirtyy myös pelastustoimesta, maatalouslomituksesta ja ympäristöterveydenhuollosta. Lisäksi siirtyisi osa em. tehtävien tukipalveluja suorittavasta henkilöstöstä.

Uudistuksen henkilöstövaikutukset ovat Suomen mittakaavassa historiallisen suuret. Hallituksen esityksessä on arvioitu, että Manner-Suomen kuntien ja kuntayhtymien henkilöstöstä siirtyisi maakuntien ja niiden palveluyhtiöiden palvelukseen arviolta 215 000 henkeä lähes 400 kunnasta tai kuntayhtymästä. Tämä merkitsee sitä, että yli puolet henkilöstöstä siirtyisi, sillä Manner-Suomen kuntiin ja kuntayhtymiin arvioidaan jäävän henkilöstöä edelleen noin 205 000. Liikkeenluovutuksia tapahtuisi yli 400.

Voimaanpanolakiehdotuksen 14 §:n perusteella kaikki lain tarkoittamat uudelleenjärjestelyt, jotka johtavat henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, katsotaan liikkeenluovutukseksi. Näin ollen työsopimuslain ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain liikkeenluovutussäännöksiä sovellettaisiin kaikkiin uudistuksen yhteydessä toteutettaviin työnantajan vaihtumista merkitseviin muutoksiin riippumatta siitä, täyttyvätkö niissä työsopimuslaissa ja kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa liikkeenluovutukselle säädetyt tunnusmerkit.

Liikkeenluovutuksessa henkilöstö siirtyy uuden organisaation palvelukseen ns. vanhoina työntekijöinä. Liikkeenluovutusta koskevien säännösten soveltaminen tarkoittaa muun ohella, että viranhaltijaa tai työntekijää ei saa irtisanoa pelkästään uudistuksen johdosta tapahtuvan työnantajan vaihtumisen perusteella. Työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista työ- ja virkasuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät uudelle omistajalle tai haltijalle. Luovutuksensaaja on velvollinen noudattamaan luovutushetkellä voimassa olleen työ- tai virkaehtosopimuksen määräyksiä. Riippuen työnantajan järjestäytymisestä jatkossa voisi tulla sovellettavaksi yksityisen puolen työehtosopimuksia. Palkka- ja muut palvelussuhdevaikutukset riippuvat sovellettavan sopimuksen tasosta. Liikkeen luovutus ei ole sellaisenaan peruste palvelussuhteen ehtojen muuttamiseen.

Ehdotettua sääntelyä on syytä arvioida perustuslain kunnallista itsehallintoa koskevan 121 §:n, oikeutta työhön koskevan perustuslain 18 §:n sekä perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta.

2. Tarkastelun lähtökohta

Maakuntauudistuksen keskeisenä sisältönä on, että merkittävä osa kunnan tehtävistä siirtyy kunnilta perustettaville maakunnille. Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Uudistuksen yhteydessä kunnilta maakunnille siirrettävät tehtävät on aikoinaan säädetty kuntien hoidettavaksi lailla. Ne voidaan siten myös ottaa pois kunnilta muuttamalla lakia. Se, että perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (ks. esim. PeVL 20/2013 vp, s. 6/II), tullee tehtävien siirron laajuuden osalta arvioitavaksi perustuslakivaliokunnassa laajemmin erikseen. Tässä yhteydessä lähtökohdaksi lienee syytä ottaa se, että tehtävien näinkään merkittävä siirto sinällään ei ole perustuslain vastaista.

Tarvetta henkilöstön siirrolle voidaan pitää lähinnä tehtävien siirron seurauksena. Erityisesti henkilöstön – mutta myös tätä mittaluokkaa olevan uudistuksen käytännön toteutuksen onnistumisen – kannalta sääntely, joka merkitsee siirtyvien tehtävien hoitamisesta vastaavan henkilöstön massasiirtoa, on sekä tarkoituksenmukaista että suorastaan välttämätöntä. Jos siis tehtävien laajamittaista siirtämistä pidetään perustuslain näkökulmasta ongelmattomana, ei ole mitään valtiosääntöistä syytä erikseen kyseenalaistaa ehdotettua henkilöstön siirtämistä yleisesti.

3. Henkilöstön siirtämisen toteuttamistapa

Voimaanpanolain (3. lakiehdotus) 14 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi henkilöstön asemasta tehtävien siirron yhteydessä. Tällainen sääntely, josta käy ilmi mitä kuntien ja kuntayhtymien palveluksessa nykyisin olevalle henkilöstölle tapahtuu, on yksilön oikeusaseman kannalta välttämätöntä (vrt. PeVL 52/2010 vp, s. 5/I). Lisäksi on edellytettävä, että työntekijöiden ja viranhaltijoiden oikeusaseman perusteista säädetään siirtämisen yhteydessä perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta riittävän täsmällisesti.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien ja tehtäviä hoitavan henkilöstön siirto kunnista ja kuntayhtymistä maakuntaan sekä maakuntien valtakunnalliseen palvelukeskukseen katsotaan voimaanpanolain 14 §:n 1 momentin mukaan liikkeenluovutukseksi. Liikkeenluovutukseksi katsotaan 2 momentin perusteella myös tukitehtäviä hoitavan henkilöstön siirrot, jos tehtävää hoitavan henkilön tosiasiallisista tehtävistä vähintään puolet on 1 momentissa tarkoitettujen tehtävien tukitoimintoja.

Ehdotettu sääntely merkitsee sitä, että koko siirrettävään henkilöstöön sovelletaan liikkeenluovutusta koskevia voimassa olevia työsopimuslain ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain liikkeenluovutussäännöksiä riippumatta siitä, täyttyvätkö kyseisissä laeissa liikkeenluovutukselle säädetyt tunnusmerkit (työsopimuslaki 1 luku 10 § 1 mom. ja viranhaltijalaki 25 § 1 mom.). Henkilöstö siirtyy uuden organisaation palvelukseen mainittujen lakien mukaisina ns. vanhoina työntekijöinä. Tällöin esimerkiksi työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista *työsuhteista* johtuvat oikeudet ja velvollisuudet sekä niihin liittyvät työsuhde-etuudet siirtyvät työsopimuslain 1 luvun 10 §:n 2 momentin mukaan liikkeen uudelle omistajalle tai haltijalle. Luovutuksensaaja ei saa työsopimuslain 7 luvun 5 §:n 1 momentin mukaan irtisanoa

työntekijän työsopimusta pelkästään liikkeen luovutuksen perusteella. Luovutuksensaaja tulee työehtosopimuslain 5 §:n perusteella myös sidotuksi aikaisempaa työnantajaa sitoneeseen työehtosopimukseen.

Vastaavasti työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista *virkasuhteista* johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 25 §:n 2 momentin mukaan uudelle omistajalle tai haltijalle. Luovutuksensaaja on saman pykälän 4 momentin perusteella velvollinen noudattamaan luovutushetkellä voimassa olleen virkaehtosopimuksen määräyksiä kuten työehtosopimuslain 5 §:ssä säädetään. Luovutuksensaaja ei saa lain 39 §:n 1 momentin mukaan irtisanoa viranhaltijan palvelussuhdetta pelkästään liikkeen luovutuksen perusteella.

Henkilöstön siirtämistä koskeva sääntelykokonaisuus (siis voimaanpanolain 14 § ja voimassa olevat työsopimuslain, viranhaltijalain ja työehtosopimuslain ao. säännökset) näyttäisi täyttävän perustuslain 80 §:n 1 momentista johtuvat vaatimukset. Sääntely ei ole ongelmallista myöskään perustuslain 18 §:n 3 momentin palvelussuhteen pysyvyyttä koskevan säännöksen kannalta (vrt. PeVL 64/2002 vp, s. 4-5 ja PeVL 11/2009 vp, s. 7/I). On kuitenkin vielä erikseen syytä varmistaa, että perustuslaissa asetetut vaatimukset täyttävä riittävän täsmällinen sääntely koskee kaikkia siirrettäviä henkilöstöryhmiä.

Erikseen on vielä syytä mainita, että voimaanpanolain 14 §:n 2 momentin säännös tukitehtäviä hoitavan henkilöstön siirrosta jää melko täsmentymättömäksi sen suhteen, keitä henkilöitä siirto tulee koskemaan (”…jos tehtävää hoitavan henkilön tosiasiallisista tehtävistä vähintään puolet on 1 momentissa tarkoitettujen tehtävien tukitehtäviä.”). Tällainen epämääräisyys on omiaan johtamaan henkilöiden oikeusaseman epäselvyyteen ja lisääntyviin oikeusriitoihin. Sääntelyä olisi tältä osin syytä vielä täsmentää.

4. Palvelussuhteen laatu

Perustuslakivaliokunta on vuoden 1995 kuntalain 46 §:n muuttamista (”Virkasuhteen muuttaminen työsuhteeksi”; vastaavasti uuden kuntalain 89 §) arvioidessaan todennut, ettei perustuslailla suoranaisesti suojata virka- tai muun palvelussuhteen säilymistä laadultaan muuttumattomana (PeVL 64/2002 vp, s. 4/II; valiokunta ei tuolloin lausunut samaan hallituksen esitykseen sisältyneestä viranhaltijalain 25 §:stä). Valiokunta toisti lausumansa yliopistolain arvioimisen yhteydessä. Kysymys oli sääntelystä, jolla yliopistojen koko henkilöstön palvelussuhteeksi säädettiin työsuhde. Tuolloin valiokunta tosin katsoi, että eräät yliopistojen henkilöstön tehtävät ovat laadultaan sellaisia, että niihin kuuluva päätösvalta- ja vastuu pikemminkin perustelevat virkasuhteen säilyttämistä palvelussuhteen muotona ainakin yliopiston johtavan hallinto-, opetus ja tutkimushenkilökunnan osalta (PeVL 11/2009 vp, s. 6/II).

Tässä suhteessa huomiota on syytä kiinnittää viranhaltijalain 25 §:n 2 momentin siihen säännökseen, joka kuuluu: ”Jos luovutus tapahtuu yksityisoikeudelliselle yhteisölle tai säätiölle, siirtyvät viranhaltijat työsopimussuhteeseen luovutuksensaajan palvelukseen. Mitä edellä on lausuttu oikeuksien ja velvollisuuksien siirtymisestä, ei tällöin kuitenkaan koske niitä oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka johtuvat nimenomaan virkasuhteesta eivätkä ole ominaisia työsuhteelle.”

Säännös tulee tehtävien ja henkilöstön siirron yhteydessä potentiaalisesti koskemaan varsin laajaa viranhaltijoiden joukkoa. Tämän asian arvioiminen ei kuitenkaan ole mahdollista yksin nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen yhteydessä. Kokonaisuutta voidaankin arvioida vasta yhdessä myöhemmin annettavan valinnanvapauslakiehdotuksen kanssa. Nykyisten viranhaltijoiden palvelussuhteeseen voi vaikuttaa erityisesti palvelutuotannon erottaminen järjestämistehtävästä ja maakunnan oman palvelutuotannon yhtiöittäminen.

Vaikka viranhaltijalain säännöksellä ei ole suoraan vaikutusta siihen, missä tilanteissa ja millä perusteilla julkisia hallintotehtäviä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muille kuin viranomaisille, on tämä sääntely kuitenkin syytä ottaa huomioon myös arvioitaessa uudistuksen sääntelykokonaisuutta perustuslain 124 §:n valossa.