Jaana Paanetoja
Oikeustieteen tohtori
Työ- ja sosiaalioikeuden dosentti, Lapin yliopisto
Työoikeuden dosentti, Itä-Suomen yliopisto 7.6.2017

LAUSUNTO

Lausunto Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle hallituksen esityksistä HE 15/2017 vp, HE 47/2017 vp ja HE 57/2017 vp

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa seuraavien hallituksen esitysten henkilöstövaikutuksista:

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

HE 47/2017 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta ja

HE 57/2017 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien rahoitusta koskevien ja eräiden muiden säännösten osalta

Esitän kunnioittavasti valiokunnalle lausuntonani seuraavan.

1. Henkilöstön asema

Maakuntien perustaminen ja niiden palvelukseen siirtyminen johtaa kunnan henkilöstön näkökulmasta merkittävään muutokseen työnantajan vaihtumisen myötä. Siirtymisen järjestäminen liikkeen luovutuksena tarvitsematta erikseen arvioida ja ratkaista, täyttyvätkö liikkeen luovutukselle

säädetyt kriteerit, on lähtökohtaisesti hyvä vaihtoehto. Kun siirtymän oikeudellinen luonne säädetään laissa, ei sen pitäisi aiheuttaa tulkintaongelmia.

Yleisperusteluissa todetaan, että henkilöstön siirtymisestä tehdään osapuolia sitova sopimus.[1] Tämä virke jää irralliseksi, koska siinä ei kerrota keiden välillä ko. sopimus solmitaan. Tässä tarkoitettaneen kuntaa ja luovutuksensaajana olevaa maakuntaa. Epäselväksi jää myös ko. sopimuksen luonne ja funktio siirtyvän henkilöstön kannalta – ottaen huomioon sen, että henkilöstön siirtymisestä ehdotetaan säädettäväksi suoraan ns. voimaanpanolaissa (laki maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaanpanosta).

Epäselväksi jää myös se, mitä yleisperustelujen sivulla 291 esille tuotu palkkojen yhteensovittamisen tarve (harmonisointi) käytännössä tarkoittaa ja miksi se on ylipäänsä pitänyt ottaa esille. Samoin samassa yhteydessä esille tuotu pidemmällä tähtäimellä esille tuleva henkilöstön palvelussuhteen ehtoihin liittyvä työnantajan tarve uudelleenjärjestelyihin yms., jää tarkemmin selvittämättä. Esityksen henkilöstövaikutuksia ei siis ole kokonaisuudessaan arvioitu tai edes selitetty.

2. HE 15/2017

1) Hallituksen esitykseen 15/2017 vp. sisältyvä maakuntalaki

Lain 50 §:ssä ehdotetaan kuntalain (410/2015) 53 §:ää mukaellen säädettäväksi maakuntien yhteisistä viroista. Säännöksen perustelujen mukaan vain yksi maakunta vastaa työnantajavelvoitteista, vaikka viranhaltija on virkasuhteessa useampaan maakuntaan. Tämä yksittäisen viranhaltijan oikeusasemaan merkittävästi vaikuttava asia olisi tarpeen mainita lain tekstissä, vaikka sitä ei tehty ”mallina” olleessa vastaavassa kuntalain säännöksessä. Ehdottaisin siis lakitekstiin seuraavantyyppistä kirjausta: ”Viranhaltija on virkasuhteessa kaikkiin kyseisiin maakuntiin. Työnantajan velvoitteista suhteessa viranhaltijaan vastaa kuitenkin vain yksi maakuntien keskinäisessä sopimuksessa mainittu maakunta.”

[1] HE 15/2017, s. 290.

Lain 75 §:ssä säädetään maakunnan henkilöstön palvelussuhteen lajeista ja todetaan nykyinen vaatimus siitä, että julkisen vallan käyttöä koskevat tehtävät on hoidettava virkasuhteessa. Perusteluissa toistetaan yleisesti voimassa olevien lakien perusteluista ja kirjallisuudesta löytyvät asiat kytkemättä julkisen vallan käyttöä tai perustellun syyn vaatimusta nyt käsillä olevaan maakuntauudistukseen. Kun maakunta tulee olemaan uusi työnantajakokonaisuus, olisi suotavaa, että säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa kuvattaisiin niitä maakunnan tehtäviä, joissa julkista valtaa käytetään. Lisäksi olisi tarpeen kertoa, mikä on lainsäätäjän ajatus virkasuhteeseen ottamisen mahdollisuudesta virkaa perustamatta siirtymävaiheessa, ts. synnyttääkö uudistus mahdollisesti perustellun syyn rekrytoida viranhaltijoita ottamalla heidät virkasuhteeseen virkaa perustamatta.

2) Hallituksen esitykseen 15/2017 vp. sisältyvä laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä

Lain 59 §:n perustelujen mukaan säännöksessä velvoitetaan maakunta huolehtimaan henkilöstön täydennyskoulutuksesta.[2] Säännöksen sanamuodon mukaan maakunnalla on kuitenkin velvollisuus huolehtia vain siitä, että henkilöstö osallistuu riittävästi sille järjestettyyn täydennyskoulutukseen. Itse koulutuksen järjestämisvelvoitteesta ei siis säädetä, mikä tulisi korjata.

3) Hallituksen esitykseen 15/2017 vp. sisältyvä laki maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaanpanosta

Lain 14 §:n 2 momentin mukaan liikkeenluovutukseksi katsotaan myös kunnan 1 momentissa tarkoitettujen tehtävien tukitehtävien ja tehtäviä hoitavan henkilöstön siirrot, jos tehtävää hoitavan henkilön tosiasiallisista tehtävistä vähintään puolet on 1 momentissa tarkoitettujen tehtävien tukitehtäviä. Esityksessä ei ole riittävästi perusteltu sitä, miten em. arvio puolesta tapahtuu ja mikä on henkilöstön oikeusasema, jos vaatimus "puolesta" ei täyty. Olisi hyvä myös tuoda esille, miten arviointi käytännössä tehdään ja mikä on henkilöstön oikeusturva, jos vaatimuksen täyttymisestä ollaan eri mieltä.

[2] HE 15/2017, s. 497.

Säännöksen 4 momentin mukaan mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, sovelletaan myös tehtävien ja tehtäviä hoitavan henkilöstön siirtoon maakuntakonserniin kuuluvaan tai maakuntien määräysvallassa olevaan yhteisöön, joka perustetaan 31 päivään joulukuuta 2020 mennessä. Tässäkin kohdin jää epäselväksi, onko siirronkin tapahduttava em. päivämäärään mennessä ja mikä on luovutuksen luonne ja henkilöstön asema, mikäli siirto jostain syystä tapahtuisi myöhemmin kuin 31.12.2020. Toisaalta tämä siirtymä maakunnasta yhteisöön tai suoraan yhteisöön, ja sen vaikutus henkilöstön asemaan jää lähes kokonaan selvittämättä hallituksen esityksessä. Henkilöstövaikutusten arviointi on tältä osin puutteellinen.

3) Hallituksen esitykseen HE 15/2017 vp sisältyvät kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain muutokset

Lain 3 §:ssä säädetään perusteista, joilla viranhaltija voidaan ottaa määräajaksi. Siirtymävaihetta ajatellen olisi suotavaa, että säännöksen perusteluissa tuotaisiin esille, voisiko juuri siirtymä ja millä edellytyksin täyttää lainkohdassa tarkoitetun syyn vain määräajaksi ottamiselle.

Lain 5 a §:ään ehdotettava karenssisopimus on "kopioitu" valtion virkamiehiä koskevasta laista. Suotavaa olisi, että säännöksen 2 momentissa olisi tarkemmin säädetty sopimuksen solmimisen edellytyksistä (esim. erityisen painava syy tms.). Koska näin ei ole tehty em. valtion virkamiehiä koskevassa laissa, on oletettavaa, että edellytyksestä säätämistä ei kannateta myöskään tässä yhteydessä.

Kunnioittavasti

Jaana Paanetoja