Jaana Paanetoja
Oikeustieteen tohtori
Työ- ja sosiaalioikeuden dosentti, Lapin yliopisto
Työoikeuden dosentti, Helsingin ja Itä-Suomen yliopistot 25.3.2021

Asiantuntijalausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 241/2020 vp).

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaisen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämistä koskevan uudistuksen toteuttamisen edellyttämät keskeiset lait. Tarkoituksena on koota sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuu kuntaa suuremmille itsehallinnollisille alueille, joita kutsuttaisiin hyvinvointialueiksi. Uudistuksen tavoitteena on muun ohessa turvata ammattitaitoisen työvoiman saanti. Julkisessa hallinnossa olisi jatkossa kolme organisatorisesti itsenäistä toimijaa: valtio, hyvinvointialueet ja kunnat.

Keskityn lausunnossa muutamiin työoikeudellisiin näkökohtiin ja lausun kunnioittavasti seuraavan.

1. Liikkeen luovutus ja henkilöstön suoja

Esityksen mukaan siirtyminen hyvinvointialueille ja hyvinvointiyhtymiin, joka johtaa työnantajan vaihtumiseen, katsottaisiin liikkeen luovutukseksi. Näin ollen työsopimuslain ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain liikkeen luovutusta koskevia säännöksiä sovellettaisiin kaikkiin uudistuksen yhteydessä toteutettaviin työnantajan vaihtumista merkitseviin muutoksiin riippumatta siitä, täyttyvätkö niissä työsopimuslaissa ja kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa tarkoitetut liikkeen luovutuksen tunnusmerkit. Henkilöstö siirtyisi niin sanottuina vanhoina työntekijöinä ja säilyttäisi siirtymähetkellä voimassa olevat työ- tai virkasuhteeseen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet.

Säännös kuuluisi seuraavasti (laki sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta 18 §):

> Henkilöstön asema
>
> Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien ja tehtäviä hoitavan henkilöstön siirto kunnista ja kuntayhtymistä hyvinvointialueelle sekä hyvinvointiyhtymään katsotaan liikkeenluovutukseksi. Liikkeenluovutukseksi katsotaan myös kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa olevien opiskeluhuollon psykologien ja kuraattoreiden siirtyminen hyvinvointialueelle ja hyvinvointiyhtymään.
>
> 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.

Säännöksen tarkoituksena on siis turvata henkilöstön asema siirroissa niin, että siirtymähetkellä voimassa olevat työ- ja virkasuhteet säilyvät sellaisinaan työnantajan vaihtumisesta huolimatta. Ehdotettua säädöstekstiä voidaan kuitenkin pitää epäonnistuneena eikä se sisällöltään vastaa sille asetettua tarkoitusta. Nyt ehdotetussa säännöksessä ensinnäkin virheellisesti rinnastetaan henkilöstön siirto liikkeen luovutukseen. Tavoitteena lienee ensinnäkin säätää siitä, että työnantajan vaihtumisessa on kysymys liikkeen luovutuksesta riippumatta siitä, täyttyvätkö työsopimuslaissa ja kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa säädetyt liikkeen luovutuksen tunnusmerkit, ja toiseksi siitä, että henkilöstön asema säilyy muuttumattomana, vaikka työnantaja vaihtuu. Se, että säädöstekstissä todetaan henkilöiden siirtymisen olevan liikkeen luovutus, on virheellinen. Sen sijaan työnantajan vaihtumista koskeva tapahtuma tulisi säätää liikkeen luovutukseksi. Ehdotettu säädöstekstin muotoilu ei myöskään johda tavoitteeseen, eli siihen, että siirron tapahtuessa voimassa olevat työ- ja virkasuhteet siirtyisivät sellaisinaan. Ehdotettu 18 § tulisi siis muotoilla uudelleen ja säätää siinä, että työnantajan vaihtumisessa on kysymys liikkeen luovutuksesta ja ennen kaikkea siitä, että voimassa olevat työ- ja virkasuhteet säilyvät sellaisinaan.[1]

Ehdotettu säännös ei myöskään pidä sisällään kaikkea sitä suojaa, jota säännöksen perusteluissa tuodaan esille. Näin ollen olisi tarpeen säätää muun ohessa työ- ja virkaehtosopimusten noudattamisvelvollisuudesta, toisin sanoen siitä, että voimassa olevien kollektiivisopimusten noudattamisvelvoite siirtyy uudelle työnantajalle.

[1] Liikkeen luovutus ei ole yhdyssana, vaikka se sellaisena on esitetty ehdotetussa 18 §:ssä ja perusteluissa.

Esityksestä jää kaipaamaan myös eräitä henkilöstön suojasäännöksiä, kuten vastuunjakoa palvelussuhdesaatavista.

2. Vuokrattu ja hankittu työvoima

Esityksessä ehdotetaan säännöstä vuokratyövoiman ja yksityiseltä palveluntuottajalta hankittavan työvoiman käytöstä (laki sosiaali-ja terveydenhuollon järjestämisestä 13 §). Säännös on vaikeasti hallittava erityisesti siltä osin kuin siinä on kysymys työnantajavelvoitteista työvoimaa vuokrattaessa. Suositeltavaa olisi noudattaa olemassa olevien työvoiman vuokrausta koskevien säännösten ilmaisuja. Nyt ehdotettuun säännökseen on myös lisätty vuokratyöjärjestelyihin uusi elementti: vaatimus ”suorasta työnjohdollisesta alaisuudesta”. Vuokratyöjärjestelyssä käyttäjäyritykselle siirtyy oikeus johtaa ja valvoa työntekoa, samoin kuin ne työnantajalle säädetyt velvollisuudet, jotka liittyvät välittömästi työn tekemiseen ja sen järjestelyihin (työsopimuslaki 1 luvun 7 §:n 3 mom.). Epäselväksi jää, onko ehdotetulla 13 §:llä todella tarkoitus asettaa lisäkriteereitä vuokratyöjärjestelyyn. Tämä vaatisi selkeyttämistä. ”Suora työnjohdollinen alaisuus” on työoikeudelle vieras ilmaisu, eikä sen sisältö selviä myöskään esityksen perusteluista. Näin ollen tarpeen myös selventää, mitä mainittu vaatimus itse asiassa tarkoittaa, ja miten se voi käytännössä toteutua.

3. Lomapalkkavelka

Esityksen mukaan kunnan järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen henkilöstöön kohdistuva lomapalkkavelka siirtyisi hyvinvointialueelle 1 päivänä tammikuuta 2023 (laki sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta 24 §). Tältä osin jää epäselväksi, onko asiassa otettu huomioon saatavien vanhentumiseen liittyviä näkökohtia.

4. Pelastustoimen poikkeusluvat

Tällä hetkellä useassa eri pelastuslaitoksessa säännöllinen työaika on järjestetty aluehallintoviraston myöntämällä, määräajan voimassa olevalla, poikkeusluvalla. Lupien mukaan työtä tehdään poikkeuksellisena säännöllisenä työaikana, joissa työvuoron pituus on yleensä enintään 24 tuntia. Luvat voivat kuitenkin olla ehdoiltaan toisistaan poikkeavia. Esityksessä olisi syytä ottaa muun ohessa huomioon tällaisten lupien asema siirron tapahtuessa. Lisäksi olisi tarkoituksenmukaista selvittää, miten mahdolliset erilaiset lupaehdot vaikuttavat käytännön toimintaan (mm. harmonisoinnin tarve).

5. Muita huomioita

Esitys on laaja mutta siinä ei käsitykseni mukaan ole kuitenkaan tuotu esille muun ohessa sitä, onko muutoksella vaikutuksia esimerkiksi kunnan ja TE-hallinnon yhteistyöhön (mm. kuntouttava työtoiminta ja ns. velvoitetyöllistäminen).

Kunnioittavasti

Jaana Paanetoja