Anu Mutanen, OTT, dosentti, tenure track -professori 25.3.2021

LAUSUNTO EDUSKUNNAN TYÖELÄMÄ- JA TASA-ARVOVALIOKUNNALLE 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)

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksen keskeinen sisältö

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi lainsäädäntö sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistamista (jäljempänä myös ”sote-uudistus”) varten. Esitys sisältää säännökset perustettavaksi ehdottavien uusien hyvinvointialueiden alueista, tehtäväsiirroista, hallinnon ja taloudenhoidon järjestämisestä sekä rahoituksesta, kuntien valtionosuusjärjestelmän muutoksista, verotuksen muutoksista, henkilöstön ja omaisuuden siirroista sekä uuden hallintotason perustamisen edellyttämistä muutoksista hallinnon yleislakeihin. Esityksen tavoitteena on kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja, turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveys- sekä pelastustoimen palvelut, parantaa turvallisuutta, palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta, turvata ammattitaitoisen työvoiman saanti, vastata yhteiskunnallisten muutosten mukanaan tuomiin haasteisiin ja hillitä kustannusten kasvua.

Suomeen perustettaisiin esityksen mukaisesti uusi hallintotaso, 21 hyvinvointialuetta. Lisäksi muodostettaisiin viisi yhteistyöaluetta, joihin kuuluvat hyvinvointialueet laatisivat nelivuosittain yhteistyösopimuksen. Hyvinvointialueet olisivat julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla on alueellaan itsehallinto. Hyvinvointialueiden ylin päättävä toimielin olisi vaaleilla valittava aluevaltuusto. Uudet hyvinvointialueet olisivat alueeltaan nykyisiä maakuntia vastaavia, mutta Uudenmaan maakunnan osalta poikettaisiin nykyisestä maakuntajaosta. Itsehallintoalueiden nimen on tarkoitus muuttua myöhemmin ”maakunnaksi”.

Hyvinvointialueille siirrettäisiin kuntien vastuulla nykyisin olevat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävät (jäljempänä myös ”sote-tehtävät”). Uudellamaalla näiden palvelujen järjestämisvastuu jäisi kuitenkin Helsingin kaupungille, minkä lisäksi palvelujen järjestämisestä vastaisi neljä hyvinvointialuetta ja terveydenhuollossa myös HUS-yhtymä. Hyvinvointialueet tuottaisivat järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut pääosin julkisina palveluina. Yksityinen ja kolmas sektori toimisivat täydentävinä palvelujen tuottajina. Ehdotus mahdollistaisi hyvinvointialueen tarkoituksenmukaiseksi arvioimat monituottajaratkaisut lainsäädännön asettamin reunaehdoin.

Valtion rahoitus olisi hyvinvointialueille yleiskatteellista. Valtion ansiotuloverotusta kiristettäisiin. Kunnat velvoitettaisiin alentamaan kunnallisveroa 13,26 prosenttiyksikköä. Kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta alennettaisiin ja valtion osuutta vastaavasti kasvatettaisiin.

Hyvinvointialueille siirtyisi kunnista, Helsingin kaupunki pois lukien, sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämiseen liittyvä omaisuus, vastuut ja velvoitteet. HUSin omaisuus siirtyisi HUS-yhtymälle. Helsingin kaupungin omaisuus ei siirtyisi, mutta sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen taloudenhoito eriytettäisiin kaupungin muusta taloudenhoidosta. Omaisuussiirroista suoritettaisiin korvausta kunnille ja kuntayhtymille vain, jos siirrot kaventaisivat kunnan taloudellista itsehallintoa.

Kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen henkilöstö siirtyisi Helsingin kaupungin henkilöstöä lukuun ottamatta hyvinvointialueiden palvelukseen. HUS-sairaanhoitopiirin henkilöstö siirtyisi HUS-yhtymälle. Henkilöstön siirtoa koskevien säännösten tarkoituksena olisi turvata henkilöstön asema uudistuksessa. Henkilöstön siirto tapahtuisi liikkeenluovutuksen periaatteiden mukaisesti.

Lakien voimaantulo porrastettaisiin (1.7.2021, 1.3.2022 ja 1.1.2023). Hyvinvointialueet perustettaisiin mahdollisimman pian lakien vahvistamisen jälkeen ja järjestämisvastuut siirtyisivät hyvinvointialueille vuoden 2023 alusta. Ensimmäiset aluevaalit toimitettaisiin 23.1.2022.

Arvion lähtökohdat

Uudistuksella toteutettaisiin hyvin laaja ja pitkään valmisteltu julkishallinnon rakenteellinen uudistus, jolla muutettaisiin merkittävästi sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuuta ja rahoitusta. Suomeen syntyisi uusi alueellisen itsehallinnon taso demokraattisine järjestelmineen. Uudistuksen valmistelun aiemmissa vaiheissa edeltävillä vaalikausilla malli on muuttunut useaan kertaan muun ohella perustuslainmukaisuusarviointien perusteella.

Esityksen valmistelussa on voitu ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan esittämät tulkinnat aiemmista sote-esityksistä (ks. viime vaalikaudelta PeVL 65/2018 vp, PeVL 15/2018 vp, PeVL 26/2017 vp). Perustuslakivaliokunta on todennut useaan otteeseen, että sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamiselle on olemassa perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita, jotka puoltavat sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuun siirtämistä yksittäisiä kuntia suurempien toimijoiden hoidettavaksi (PeVL 65/2018 vp, s. 4, PeVL 26/2017 vp, s. 7, PeVL 30/2016 vp, s. 2; PeVL 75/2014 vp, s. 2, PeVL 67/2014 vp, s. 3–4). Lisäksi valiokunta tuonut esille, että julkisen talouden rahoituspohjaan vaikuttavat toimintaympäristön muutostekijät, kuten väestörakenteen muutos, edellyttävät tehokkaita toimenpiteitä muun muassa perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen sosiaalisten perusoikeuksien turvaamiseksi tulevaisuudessa (PeVL 63/2016 vp, s. 2–3, PeVL 20/2013 vp, s. 3, ks. PeVL 26/2017 vp).

Nyt ehdotettu hallintomalli rakentuu keskeisiltä osiltaan edellisellä vaalikaudella ehdotetun maakuntalakiehdotuksen mukaisille ratkaisuille, joissa perustuslakivaliokunta ei nähnyt merkittäviä valtiosääntöisiä ongelmia (PeVL 26/2017 vp). Toisaalta esitys poikkeaa eräiltä osin aiempien vaalikausien sote-esityksistä. Näin ollen aiemmat perustuslainmukaisuusarviot eivät muodosta yksiselitteistä pohjaa nyt käsittelyssä olevan esityksen valtiosääntöiselle arvioinnille, vaan osittain ollaan myös uudenlaisessa tilanteessa.

Esitykseen on omaksuttu uudentyyppisiä, valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä ratkaisuja etenkin hyvinvointialueiden perustamisen sekä Helsingin ja Uudenmaan erillisratkaisun

osalta. Myös rahoitusjärjestelyihin ja palvelujen järjestämisvastuun toteuttamiseen liittyisi sellaista muutosta, jolla on merkitystä uudistuksen valtiosääntöoikeudellisessa kokonaisarvioinnissa. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja tuottamisvastuuta ei erotettaisi toisistaan, mikä katsottiin aiemmin perustuslainmukaisuuden kannalta ongelmalliseksi. Esitykseen ei myöskään sisälly viime vaalikauden valinnanvapauslakiehdotuksen mukaista markkinaehtoista monituottajamallia, jonka perustuslakivaliokunta katsoi olevan useilta osin ongelmallinen perustuslain kannalta. Tämä heijastuu osaltaan myös henkilöstöön kohdistuviin vaikutuksiin. Esityksessä ei myöskään ehdoteta maakuntien monialaisuutta, vaan tehtävien siirto rajattaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluihin. Tällä on puolestaan merkitystä esityksen vaikutuksiin yritys-, työ- ja elinkeinopalvelujen järjestämiseen.

Ehdotetulle uudistukselle voidaan katsoa olevan painava yhteiskunnallinen ja perusoikeuksien toteutumiseen kiinnittyvä tarve. Etenkin tavoitetta järjestää riittävät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut yhdenvertaisesti koko maassa on pidettävä tärkeänä koko uudistuksen kannalta. Näin ollen ehdotuksen lähtökohdalla sote-palveluiden siirtämisestä kunnilta suuremmille alueellisen itsehallinnon yksiköille on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä ja yhteiskunnallisesti painavia perusteita.

Olen antanut asian valtiosääntöoikeudellisesti keskeisistä seikoista lausunnon perustuslakivaliokunnalle 4.3.2021. En katso tarpeelliseksi toistaa mainitussa lausunnossani esittämiäni arvioita, vaan tyydyn viittaamaan kyseiseen lausuntoon näkemyksenäni esityksen keskeisten ja valtiosääntöoikeudellisia uusia tulkintatilanteita merkitsevien ehdotusten perustuslainmukaisuudesta. Pidän esitystä perusratkaisuiltaan valtiosääntöoikeudellisesti ainakin ongelmattomampana kuin edellistä sote-esitystä etenkin aiempien vaalikausien sote-ehdotuksiin nähden tehtyjen muutosten vuoksi.

Tuon tässä lausunnossani työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle esille muutamia keskeisimpiä seikkoja sote-esityksen vaikutuksista tasa-arvoon ja sukupuolikysymyksiin sekä henkilöstöön ja työ- ja virkaehtosääntelyyn erityisesti valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta. Lausunto ei muodosta tyhjentävää arviota kaikista työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan tehtäväkenttään liittyvistä näkökohdista esityksessä. Esityksen arvioinnin lähtökohtana on syytä panna merkille erityisesti hallituksen esityksen poikkeuksellinen laajuus: esityksessä on yhteensä 1669 sivua, mukaan lukien 94 sivua suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva osa ja 50 lakiehdotusta, joista yhdeksän olisi uusia lakeja. Merkille pantavaa on myös se, että esitykseen liittyy varsin keskeisiäkin elementtejä, joiden tarkempi sisältö määrittyy esityksestä irrallaan, kuten HUS-yhtymän perussopimus ja mahdollinen maakuntaveroa koskeva ehdotus. Mainitut seikat vaikeuttavat yhtäältä uudistuksen kokonaisuuden ja toisaalta yksityiskohtien vaikutusten hahmottamista ja arviointia.

Tasa-arvo- ja sukupuolivaikutukset

Sote-uudistuksella olisi merkittäviä ja moninaisia tasa-arvovaikutuksia. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta aiheutuvat henkilöstövaikutukset kohdistuisivat erityisesti naisiin johtuen etenkin siitä, että valtaosa sote-henkilöstöstä on naisia. Ylipäänsä uudistukseen liittyy monia naisten arkeen ja työelämään vaikuttavia tekijöitä. Sukupuolivaikutuksia arvioitaessa merkittävää voi olla myös se, että palvelurakenteen ja hallinnon uudistaminen voisi johtaa muutoksiin työpaikkojen sijainnissa. Tämä voi vaikuttaa myös työn ja perhe-elämän yhteensovittamiseen. Esityksen mukaan merkittävin muutos olisi työnantajan vaihtuminen. Sen sijaan työtehtävät säilyisivät valtaosalla työntekijöistä entisenä. Esityksen mukaan uudistuksen vaikutukset kohdistuisivat eri tavoin naisiin ja miehiin palvelujen käyttäjinä ja niiden tuottajina sekä työntekijöinä tai päättäjinä. Parhaimmillaan uudistus voisi tasoittaa naisten ja miesten hyvinvointieroja.

Ehdotetun sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 22 §:n ja pelastustoimen järjestämislain 8 §:n mukaisesti sukupuolten tasa-arvon edistämistavoitteet määriteltäisiin lainsäädäntöä täydentävissä valtakunnallisissa nelivuotisissa strategisissa tavoitteissa, jotka ohjaisivat sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Lisäksi hyvinvointialueen hallintoa ja toiminnan johtamista varten perustettavissa toimielimissä, kuten aluevaltuuston asettamissa lautakunnissa, johtokunnissa ja jaostoissa, olisi tarkoitus niiden jäseniä valittaessa soveltaa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettua lakia (609/1986, tasa-arvolaki). Tasa-arvolakia sovellettaisiin myös uudistuksen toteuttamiseksi perustettaviin alueellisesti väliaikaisiin valmistelutoimielimiin, jotka vastaisivat hyvinvointialueen toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelusta siihen saakka, kun aluevaltuusto valitaan. Tasa-arvolakia olisi tarkoitus tältä osin muuttaa siten, että sen 4 a § (232/2005) julkisen hallinnon ja julkista valtaa käyttävien toimielimien kokoonpanosta soveltuisi myös hyvinvointialueen toimielimiin. Tällöin hyvinvointialueen toimielimissä, lukuun ottamatta aluevaltuustoa, tulisi olla sekä naisia että miehiä kumpiakin vähintään 40 prosenttia, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Tasa-arvolakia on tarkoitus muuttaa ylipäänsä siten, että se koskee hyvinvointialueita.

Esityksen vaikutukset tasa-arvoon ja sukupuolten asemaan ovat merkityksellisiä perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden kannalta. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Lisäksi 4 momentissa säädetään, että sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa ja työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Perustuslain 6 §:ssä ilmaistaan paitsi perinteinen vaatimus oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatus tosiasiallisesta tasa-arvosta (HE 309/1993 vp, s. 42, PeVM 25/1994 vp, s. 7). Sukupuoli näyttäytyy sääntelyssä kiellettynä syrjintäperusteena. Syrjintäkieltosäännöksellä ei ole kielletty kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi säännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olennaista on se, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla

kuitenkin korkeat. (HE 309/1993 vp, s. 43–44, ks. esim. PeVL 40/2016 vp, PeVL 38/2006 vp, s. 2, PeVL 30/2005 vp, s. 5, PeVL 10/2003 vp, s. 3.)

Lisäksi perustuslain 6 §:ssä ilmaistaan yleinen, sääntelyvarauksen muotoon kirjoitettu velvollisuus edistää sukupuolten tasa-arvoa. Tasa-arvon edistämisellä työelämässä viitataan tasa-arvoiseen kohteluun sekä työssä että työhön otettaessa. Sääntelyssä korostetaan naisten ja miesten samapalkkaisuusvaatimusta, joka perustuu myös useaan Suomea sitovaan kansainväliseen sopimukseen. (HE 309/1993 vp, s. 45, PeVM 25/1994 vp, s. 7, ks. PeVL 40/2016 vp, PeVL 4/2016 vp, PeVL 31/2014 vp, PeVL 38/2006 vp, s. 2.) Tasa-arvon edistämisellä yhteiskunnallisessa toiminnassa viitataan muun muassa eri sukupuolten tasa-arvoisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseen yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Perustuslaissa ei ole täsmennetty keinoja, joilla sukupuolten tasa-arvoa edistetään, vaan keinojen valinta on jätetty lainsäätäjän tehtäväksi. (HE 309/1993 vp, s. 45–46.) Tasa-arvolaki on keskeinen tätä perustuslaillista toimeksiantoa toteuttava säädös (ks. PeVL 40/2004 vp, s. 2).

Lisäksi asiassa on merkityksellinen perustuslain 22 §, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Julkisella vallalla tarkoitetaan valtiota ja kuntia sekä nyt perustettavaksi ehdotettuja hyvinvointialueita.

Pidän tärkeänä perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden ja sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumisen sekä 22 §:ssä julkiselle vallalle asetetun velvoitteen turva perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta, että esityksessä on esitetty tasa-arvovaikutuksiin liittyvää arviointia ja pyritty ottamaan huomioon uudistuksen sukupuolivaikutuksia. Esityksen vaikutusarviointeja koskevaan jaksoon sisältyy sukupuoliin, sukupuolten tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen kohdistuviin vaikutuksiin liittyvää arviointia. Sen sijaan esimerkiksi perustuslakijaksossa ei havaintojeni mukaan käsitellä tasa-arvokysymyksiä. Laajemmin perustuslain 6 §:n mukaiseen yhdenvertaisuuteen kytkeytyviä seikkoja on käsitelty eri puolilla esitystä. Huomiota herättää esityksen maininta siitä, että sosiaali- ja terveysministeriön asiantuntija-arvion mukaan uudistuksen vaikutuksista sukupuolivähemmistöihin ei ole tarpeeksi tutkimustietoa. On myös syytä panna merkille esityksen maininta siitä, että Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen arvion mukaan uudistuksen yhdenvertaisuustavoitteiden saavuttaminen olisi riippuvainen uudistuksen siirtymävaiheen toimeenpanosta.

Mainittujen perustuslain säännösten kannalta on lisäksi asianmukaista, että esitykseen sisältyy sukupuolten tasa-arvoon kytkeytyviä toimenpiteitä, kuten ehdotus tasa-arvolain 4 a §:n soveltamisalan laajentamisesta koskemaan hyvinvointialueen toimielimiä. Hyvinvointialueilla on viranomaistahona joka tapauksessa lain mukainen velvoite edistää sukupuolten tasa-arvoa. On syytä myös ottaa huomioon, että perustuslakivaliokunta on aiemmin sote-esitysten yhteydessä korostanut tarvetta uudistuksen toimeenpanon seurantaan, seurantajärjestelmien kehittämiseen ja lainsäädännön vaikutusten riittävään seurantaan (ks. esim. PeVL 65/2018 vp). On siten keskeistä korostaa, että sukupuolten tasa-arvo otetaan huomioon uudistuksen kaikissa vaiheissa, mukaan lukien toimeenpano ja sen valmistelu. Esimerkiksi valtakunnallisia nelivuotisia strategisia tavoitteita ja niiden toteutumista tulee seurata ja arvioida sukupuolivaikutusten osalta.

Henkilöstön siirrot sekä työ- ja virkaehtosopimussääntely

Esitetyssä sote-uudistuksessa kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen henkilöstö siirtyisi Helsingin kaupungin henkilöstöä lukuun ottamatta kokonaisuudessaan hyvinvointialueiden palvelukseen. HUS-sairaanhoitopiirin henkilöstö siirtyisi HUS-yhtymälle. Kuntien opetustoimesta hyvinvointialueen palvelukseen siirtyisivät opiskeluhuollon kuraattorit ja psykologit. Siirtymiseen ei vaikuttaisi se, missä tehtävässä henkilö siirtymähetkellä työskentelee. Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon tukipalvelutehtävissä työskentelevät henkilöt siirtyisivät hyvinvointialueiden palvelukseen, mikäli henkilön työtehtävistä vähintään puolet on kunnan sosiaali- tai terveydenhuollon tai pelastustoimen tukitehtäviä.

Uudistus pitäisi sisällään merkittäviä organisatorisia ja palvelujen järjestämistapaa koskevia muutoksia, joilla olisi olennainen vaikutus myös henkilöstön tehtäviin ja sijoittumiseen. Merkittävin muutos olisi työnantajan vaihtuminen. Työtehtävät säilyisivät valtaosalla työntekijöistä entisellään. Henkilöstön tehtävät ja toimenkuvat voisivat kuitenkin muuttua, kun siirtyvät tehtävät yhdistettäisiin uudella tavalla kokonaisuudeksi. Myös työntekopaikka saattaisi muuttua. Esityksessä arvioidaan lisäksi, että uudistuksessa ehdotetut suuremmat ja vahvemmat organisaatiot edistäisivät pitkällä aikavälillä henkilöstön työpaikkojen pysyvyyttä. Uudistuksen katsotaan lisäksi antavan henkilöstölle uusia mahdollisuuksia ammatilliseen kehittymiseen, työkiertoon ja erilaisiin työntekijän jaksamista edesauttaviin järjestelyihin.

Kuntien ja kuntayhtymien palveluksissa olevan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen henkilöstön siirtymisestä hyvinvointialueille ja hyvinvointiyhtymiin säädettäisiin voimaanpanolaissa. Henkilöstön asemaan vaikuttaisivat myös kunnallisesta viranhaltijasta annettuun lakiin (304/2003), kunnallisista työehtosopimuksista annettuun lakiin (670/1970), kunnalliseen virkaehtosopimuslakiin (669/1970) ja työnantajan ja henkilöstön yhteistoiminnasta kunnissa annettuun lakiin (449/2007) tehtävät muutokset. Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan hyvinvointialueen henkilöstöä. Kunnallisten virka- ja työehtosopimuslakien soveltamisalaa esitetään laajennettavaksi hyvinvointialueita. Esityksen mukaan kunnallisen palvelussuhdelainsäädännön soveltamisalaa laajennettaisiin kaikkiaan koskemaan hyvinvointialueen henkilöstöä, eikä henkilöstön asema tältä osin muuttuisi.

Työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa annettua lakia laajennettaisiin koskemaan työnantajan ja henkilöstön välistä yhteistoimintaa myös hyvinvointialueilla. Lisäksi kuntien ja hyvinvointialueiden työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä annettaisiin uusi laki, joka korvaisi voimassa olevan kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annetun lain (254/1993). Uuden työnantajaorganisaation Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT:n jäsenyhteisöjä olisivat suoraan lain perusteella kunnat, kuntayhtymät, hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät. Jäsenenä voisi olla myös kuntien ja hyvinvointialueiden yhtiöt. Kunnallisista työehtosopimuksista annetun lain soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan myös niitä yhtiöitä, jotka ovat liittyneet kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT:n jäsenyhteisöksi.

Osalla kuntatyöntekijöistä olisi edelleen parempia eläke-etuja kuin yksityisten alojen työntekijöillä. Eläke-edut säilyisivät ennallaan, jos eläketurva säilyisi kunnallisessa eläkejärjestelmässä. Hyvinvointialueiden palvelukseen siirtyvän henkilöstön mahdollisen lisäeläketurvan ja

alempien eläkeikien säilyminen turvattaisiin ehdotetulla Kevan lakisääteisiin jäsenyhteisöihin tehtävällä lisäyksellä, joka koskisi hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymien ottamista osaksi jäsenyhteisöä.

Siirtyminen hyvinvointialueille ja hyvinvointiyhtymiin, joka johtaa työnantajan vaihtumiseen, katsottaisiin esityksen perusteella liikkeenluovutukseksi. Ehdotetun voimaanpanolain mukaan kaikki laissa tarkoitetut uudelleenjärjestelyt, jotka johtaisivat henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, katsottaisiin liikkeenluovutukseksi. Näin ollen työsopimuslain ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain liikkeenluovutussäännöksiä sovellettaisiin kaikkiin uudistuksen yhteydessä toteutettaviin työnantajan vaihtumista merkitseviin muutoksiin riippumatta siitä, täyttyvätkö niissä työsopimuslaissa (55/2001) ja kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa liikkeenluovutukselle säädetyt tunnusmerkit.

Liikkeen luovutuksella tarkoitetaan työsopimuslain 1 luvun 10 §:n mukaan yrityksen, liikkeen, yhteisön tai säätiön tai näiden toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava, pää- tai sivutoimisena harjoitettu liike tai sen osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena. Säännöksen mukaan työsuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät liikkeen luovutuksen yhteydessä sellaisinaan liikkeen uudelle haltijalle. Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 25 §:n 1 momentin mukaan työnantajan liikkeen luovutuksella tarkoitetaan kunnan tai kuntayhtymän toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena. Mainittujen säädösten sääntely liikkeenluovutustilanteista siten yhtenevä, ja niiden on tarkoitettu vastaavan liikkeenluovutusdirektiivin (2001/23/EY) säännöksiä. Myös työsopimuslain esitöissä on edellytetty, että liike pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena (HE 157/2000 vp, ks. PeVL 41/2000 vp).

Henkilöstö siirtyisi niin sanottuina vanhoina työntekijöinä ja säilyttäisi siirtymähetkellä voimassa olevat työ- tai virkasuhteeseen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet. Luovutushetkellä voimassa olevista työ- ja virkasuhteista johtuvat työnantajan oikeudet ja velvollisuudet siirtyisivät uudelle omistajalle tai haltijalle. Luovutuksensaaja olisi velvollinen noudattamaan luovutushetkellä voimassa olleen työ- tai virkaehtosopimuksen määräyksiä sopimuskauden loppuun. Liikkeen luovutus ei olisi sellaisenaan peruste palvelussuhteen ehtojen muuttamiseen. Liikkeenluovutusta koskevien säännösten soveltaminen tarkoittaisi muun ohella, että viranhaltijaa tai työntekijää ei saisi irtisanoa pelkästään uudistuksen johdosta tapahtuvan työnantajan vaihtumisen perusteella. Viranhaltijalla ja työntekijällä sen sijaan olisi oikeus irtisanoutua palvelussuhteesta irtisanomisaikaa noudattamatta organisaatiomuutoksen voimaantulosta. Määräaikaisissa palvelussuhteissa olevat siirtyisivät liikkeenluovutuksessa uuden työnantajan palvelukseen määräaikaisen palvelussuhteensa keston ajaksi. Aikaisemman työnantajan palveluksesta perhevapaille jääneillä työntekijöillä olisi oikeus palata uuden työnantajan palvelukseen ensisijaisesti aikaisempaan työhön. Koska henkilöstösiirrot toteutettaisiin liikkeenluovutuksen periaatteiden mukaisesti, ei työnantajan muutos vaikuttaisi lyhyellä aikavälillä palvelussuhteen ehtoihin.

Esityksen mukaan uudistuksen edellyttämät järjestelyt valmisteltaisiin yhteistoiminnassa hyvinvointialueiden, kuntien ja kuntien henkilöstön edustajien kanssa. Esityksessä on kiinnitetty huomiota siihen, että yhteistoimintaneuvottelujen oikea-aikainen käynnistys ja valmistelun avoimuus ovat keskeisiä tekijöitä tehtävien siirron onnistumiselle. Yhteistoimintamenettely

olisi käynnistettävä hyvissä ajoin ennen kuin kunnassa tai kuntayhtymässä tehtäisiin sellaisia palvelujen siirtoa koskevia päätöksiä, joilla olisi merkittäviä henkilöstöä koskevia vaikutuksia.

Esityksessä viitataan siihen, että pidemmällä aikavälillä henkilöstön määrään, asemaan, työtehtäviin ja palvelussuhteen ehtoihin vaikuttaisivat työnantajan tarve organisoida uudelleen toimintaansa ja työtehtävien uudelleen järjestely, päällekkäisyyksien purkaminen ja muut muutokset. Tällaiset uudistuksen jälkeen tehtävät henkilöstötarpeeseen vaikuttavat mahdolliset järjestelyt olisi esityksen mukaan toteutettava siten kuin työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annetussa laissa säädetään.

Esitetyt henkilöstön siirtoa koskevat muutokset olisivat merkityksellisiä perustuslain 18 §:n mukaisen oikeuden työhön ja elinkeinovapauden näkökulmasta. Tämä perusoikeussäännös sisältää säännökset työn, ammatin ja elinkeinon valinnan vapaudesta (1 momentti), julkisen vallan velvollisuudesta huolehtia työvoiman suojelusta (1 momentti) sekä edistää työllisyyttä (2 momentti) samoin kuin toimeksiannon säätää lailla oikeudesta työllistävään koulutukseen (2 momentti). Lisäksi pykälässä säädetään kiellosta erottaa työstä ilman lakiin perustuvaa syytä (3 momentti).

Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteisiin kuuluvien asioiden järjestäminen työehtosopimuksilla pohjautuu työmarkkinaosapuolten sopimusvapauteen, joka nojautuu perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen ja nauttii tietyssä laajuudessa perustuslain 15 §:ssä turvattua suojaa. Perustuslain 15 §:n mukainen omaisuuden suoja turvaa osaltaan sopimussuhteiden pysyvyyttä. Varallisuusoikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa. Valiokunnan käytännössä oikeuden luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen on katsottu kuuluvan perusteltujen odotusten suojaan niin, että oikeuksia tai velvollisuuksia ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa. (Ks. esim. PeVL 42/2006 vp, s. 4, PeVL 21/2004 vp, s. 3, PeVL 33/2002 vp, s. 3.)

Esityksessä on käyty henkilöstöön liittyviä seikkoja läpi nykytilaa ja sen arviointia sekä keskeisiä ehdotuksia ja niiden vaikutuksia koskevissa jaksoissa. Esityksessä on muun muassa annettu lukumäärät uudistuksen jälkeen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävissä työskentelevistä, hyvinvointialueille siirtyvistä talous- ja henkilöstöhallinnon ammattilaisista sekä liikkeenluovutuksilla kunnasta tai kuntayhtymästä siirtyvistä henkilöistä. Perustuslakijaksoon ei havaintojeni mukaan sisälly henkilöstösiirtoihin tai -vaikutuksiin liittyvää arviointia. Esityksessä ei ole nähdäkseni lainkaan arvioitu uudistuksen vaikutuksia työvoimapalveluiden rakenneuudistukseen. Esityksen mukaan kunnat vastaisivat edelleen työllisyyden hoidosta ja edistämisestä sekä paikallisesta elinkeinopolitiikasta.

Henkilöstön asema on pyritty turvaamaan esityksessä mielestäni asianmukaisesti muun ohella yhteistoimintamenettelyin sekä sillä, että liikkeenluovutusta koskevien säännösten mukaisesti siirtyvät henkilöt säilyttäisivät palvelussuhteen ehtonsa ja etuutensa. Tämä toteuttaa samalla perustuslain 18 §:ään kytkeytyviä oikeuksia sekä ajatusta perustuslain 15 §:ään kytkeytyvästä sopimussuhteiden pysyvyydestä. Huomio kuitenkin kiinnittyy siihen, että pitkällä tähtäimellä laajemmat henkilöstömuutokset olisivat mahdollisia. Uudistuksessa on kyse poikkeuksellisen laajasta sote-palvelujen uudelleenjärjestelystä ja samalla merkittävästä julkisen

sektorin työmarkkinoiden rakennemuutoksesta, ja on arvioitavissa, että uudistuksen voimaantulo voi viivästyä esityksen antamisaikana suunnitellusta aikataulusta. Näin ollen on syytä kiinnittää huomiota myös siihen, että liikkeenluovutusperiaate ja muut henkilöstön asemaa turvaavat järjestelyt ovat voimassa riittävän kauan uudistuksen toimeenpanon aikatauluun nähden. Henkilövaikutusten osalta on myös syytä huolehtia asianmukaisesta seurannasta uudistuksen toimeenpanossa.

Ehdotettu työ- ja virkaehtosopimussääntely olisi puolestaan merkityksellistä myös perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta sekä kuntia suurempien alueiden itsehallinnon kannalta. Hyvinvointialueet olisivat perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettuja itsehallintoalueita, joiden itsehallinnolla ei kuitenkaan ole täysin vastaavaa perustuslain suojaa kuin kunnallisella itsehallinnolla. Perustuslain 121 §:n 4 momentissa säädetään ainoastaan, että itsehallinnosta kuntia suuremmilla alueilla tulee säätää lailla.

Voimassa oleva kunnallinen virkaehtosopimuslaki ja kunnallisista työehtosopimuksista annettu laki on käsitelty tuolloin voimassa olleen valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä mukaisessa perustuslain säätämisjärjestyksessä eli kyse on poikkeuslaeista. Perustuslakivaliokunta arvioi lakiehdotuksia tuolloin hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin mukaisen kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Valiokunnan mukaan kunnan itsehallintoon on katsottava kuuluvan, että kunnalla on itsellään oikeus päättää niin virkamiestensä palkkauksesta kuin heidän palvelussuhdettaan koskevista muistakin ehdoista. Ratkaisuvallan siirtäminen näissä kysymyksissä kunnalliselle sopimusvaltuuskunnalle merkitsi valiokunnan mukaan niin olennaista puuttumista kuntien omiin tehtäviin, että sitä tarkoittavat säännökset oli käsiteltävä perustuslain säätämisjärjestyksessä. (PeVL 2/1970 vp.)

Nyt ehdotettavat muutokset eivät muuttaisi uuden työnantajaorganisaation sopimusvaltuutta nykyisin voimassa olevaan järjestelmään nähden. Perustuslain 121 § ei aseta vaatimusta, jonka perusteella hyvinvointialueella itsellään olisi tai pitäisi olla oikeus määrätä työntekijöidensä ja virkamiestensä palkkauksesta. Huomionarvoista on myös se, että esityksen mukaan uuden työnantajaorganisaation päätöksentekojärjestelmässä kunkin sektorin työnantajaedunvalvonnan riippumattomuus varmistettaisiin jaosto-organisaatiolla. Tämän lisäksi ehdotetaan säädettäväksi erityinen päätöksentekojärjestys, jossa hyvinvointialueilla, kunnilla ja yhtiöillä on päätösvalta oman sektorinsa työ- ja virkaehtosopimuksesta. Esitykseen myös sisältyy nähdäkseni asianmukainen arvio työ- ja virkaehtosopimussääntelyn perustuslainmukaisuudesta. Esitetylle työ- ja virkaehtosopimussääntelyn muutokselle ei siten nähdäkseni ole valtiosääntöoikeudellisia esteitä.

Joensuussa 25.3.2021

Anu Mutanen, OTT, dosentti, tenure track -professori