

VAASAN YLIOPISTO
HALLINTOTIETEIDEN TIEDEKUNTA

Piia Rekilä

VIRANHALTIJAN ASEMA KUNTA- JA PALVELURAKENNEUUDISTUKSESSA

Erityisesti yhdenvertaisuus muutoksissa

Julkisoikeuden
pro gradu -tutkielma

VAASA 2008

SISÄLLYSLUETTELO

	sivu
TIIVISTELMÄ	5
1. JOHDANTO	7
1.1. Tutkielman lähtökohdat	7
1.2. Tutkimusongelma ja tutkielman kulku	12
1.3. Tutkimusmenetelmä ja -aineisto	16
1.4. Tutkielman keskeiset virkamiesoikeudelliset käsitteet	21
1.4.1. Kunnallinen viranhaltija	21
1.4.2. Julkisen vallan käyttö	22
1.4.3. Viranhaltijan taloudelliset ja tuotannolliset irtisanomisperusteet	24
2. KOLLEKTIIVISEN PALVELUSSUHDETURVAN KEHITYS	27
2.1. Työ- ja virkamiesoikeudellinen sääntely	27
2.2. Virkamiesoikeuden periaatteet ja työntekijän suojelun periaate	32
2.3. Yhdenvertaisuusperiaate viranhaltijan aseman sääntelyssä	36
3. HENKILÖSTÖN ASEMA KUNTA- JA PALVELURAKENNE- UUDISTUKSESSA	42
3.1. Henkilöstön aseman sääntely	42
3.2. Henkilöstön työnantajan määräytyminen	44
3.3. Liikkeen luovutussäännön soveltaminen uudelleenjärjestelyissä	47
3.3.1. Liikkeen luovutuksen käsite	47
3.3.2. Viranhaltijan asema liikkeen luovutuksessa	47
3.3.3. Työnantajan velvollisuudet liikkeen luovutuksessa	51
3.4. Irtisanomissuoja kunta- ja palvelurakennemuutoksessa	53

4. VIRANHALTIJAN VIRKASUHDETTA KOSKEVAT MUUTOKSET	60
4.1. Virantoimitusvelvollisuuden muuttaminen	61
4.2. Viranhaltijan siirtäminen toiseen virkasuhteeseen	64
4.3. Virkasuhteen muuttaminen työsuhteeksi	67
5. KUNNALLISEN VIRANHALTIJAN YHDENVERTAISUUS	69
5.1. Kunta- ja palvelurakennelaista johtuvat uudelleenjärjestelyt	69
5.2. Muut virkasuhteeseen vaikuttavat muutokset	72
6. LOPUKSI	77
LÄHDELUETTELO	79

VAASAN YLIOPISTO
Hallintotieteiden tiedekunta

Tekijä:	Piia Rekilä	
Pro gradu -tutkielma:	Viranhaltijan asema kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa: Erityisesti yhdenvertaisuus muutoksissa	
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri	
Oppiaine:	Julkisoikeus	
Valmistumisvuosi:	2008	Sivumäärä: 90

TIIVISTELMÄ:

Kasvatav tuottavuus- ja osaamisvaatimukset edellyttävät myös kuntasektorilla työelämän rakenteiden ja toimintatapojen jatkuvaa kehittämistä. Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta on valtiiovallan eräs keino kehittää kuntasektorin tuottavuutta ja uudistus tulee olennaisesti vaikuttamaan henkilöstön asemaan. Julkisen vallan käyttö on rakennettu virkamiesshallintoperiaatteen lähtökohdille. Nämä vaatimukset julkista valtaa käyttävien henkilöiden päätösten lainmukaisuudesta, yhdenmukaisuudesta ja objektiivisuudesta sekä toiminnan riippumattomuudesta luovat virkasuhteelle myös sen työsuhteesta poikkeavan luonteen. Toisaalta ne myös saatetaan nähdä esteenä joustavuuden kautta syntyvälle tehokkuudelle.

Tutkielman lähtökohtana on kunta- ja palvelurakenneuudistuksen vaikutukset kunnallisen viranhaltijan muutos- ja palvelussuhdeturvaan. Tähän turvaan ei kuulu pelkästään se, mitä omalle virkasuhteelle tapahtuu, vaan myös se, että muutokset ovat yhdenvertaisia verrattuna muihin. Tutkimusongelmana ovat seuraavat tutkimuskysymykset: *Miten irtisanomissuojapykälän soveltaminen vaikuttaa ylipäätään henkilöstön yhdenvertaisuuteen? Millainen on viranhaltijan muutosturva verrattuna työntekijän muutosturvaan ja voidaanko mahdolliset erot katsoa perustelluiksi? Onko korostunut julkisen sektorin tuloksellisuusvaatimus muuttanut niitä lähtökoh- tia, joita virkamiesshallintoperiaatteelle on annettu?*

Tutkielma kuuluu virkamies- ja kunnallisoikeuden alaan. Työoikeus oikeudenalana kattaa nykyisin myös virkasuhteet. Tutkielma hahmottaa viranhaltijan muutos- ja palvelussuhdeturvan tulkitsemalla ja systematisoimalla oikeuslähteitä, jolloin tutkimusote on lainopillinen. Työoikeudessa lain rinnalla on huomioitava työntekijän suojelun periaatteesta kumpuavat tulkintaveloitteet sekä työ- ja virkaehtosopimukset. Yhdenvertaisuusperiaatteelle annetaan tulkinnassa korostettu asema. Lähteinä käytetään edellä mainitun lisäksi lainvalmisteluaineistoa, oikeuskäytäntöä ja oikeuskirjallisuutta. Eri osapuolten intressit tuodaan esiin käyttämällä aiheeseen liittyviä kirjoituksia.

Taloudellisuus ja tuottavuus ovat selkeästi nousseet keskeiseen asemaan julkisten organisaatioiden toiminnassa. Virkamiehen uran on sanottu olevan ”pitkä mutta kapea”. Nyky-yhteiskunnassa virkauran ns. pituutta eivät legitimoi pelkästään julkisen vallan käyttöön kuuluvat virkamiesoikeudelliset periaatteet, vaan järjestelyt on voitava selittää myös taloudellisesti. Viranhaltija ei saa jäädä työntekijää huomattavasti heikompaan asemaan, vaan viranhaltijan oikeudellisen aseman sääntelyn täytyy vastata muuttunutta yhteiskuntaa. Virkasuhteen luonteeseen kuuluville eroille muutosturvassa on oltava selkeästi perustellut syyt ja viranhaltijalain virkasuhteen muutosta koskevia pykäläiä, on syytä tulkita työntekijän suojelun periaatteen valossa. Toimeenpantavat muutokset tarvitsevat myös suhteellisuuspohdintaa. Mikä on kuntaorganisaation hyöty suhteessa viranhaltijan haittaan, kun hänen virkasuhdetta muutetaan?

AVAINSANAT: kunnallinen viranhaltija, Paras-hanke, palvelussuhdeturva, muutosturva, yhdenvertaisuus

1. JOHDANTO

1.1. Tutkielman lähtökohdat

Valtioneuvosto käynnisti keväällä 2005 kunta- ja palvelurakenteen uudistamiseksi Paras-hankkeen. Sen seurauksena syntynyt laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (9.2.2007/169 myöhemmin kunta- ja palvelurakennelaki) säätelee helmikuusta 2007 vuoteen 2012 asti kuntajakoon tai kuntien yhteistoimintaan vaikuttavia muutoksia. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen välttämättömyydestä vallitsi laaja poliittinen yhteisymmärrys¹ ja sopimus siitä hyväksyttiin laajassa yhteisymmärryksessä². Kunta- ja palvelurakenneuudistus on suurin kunnallishallinnon ja -palveluiden uudistus Suomen historiassa³. Uudistuksen tarkoituksena on muun muassa parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua sekä luoda edellytyksiä kuntien järjestämien palveluiden ohjauksen kehittämiseksi⁴. Taus-talla on tarve huolehtia kuntien kyvystä vastata tulevaisuudessakin niille säädetyistä tehtävistä⁵, sillä vanhusväestön huomattava kasvu ja maaseudun tyhjeneminen vaikuttavat kun-tien palveluihin, talouteen ja työvoiman saatavuuteen⁶.

Kunta- ja palvelurakenneuudistus tulee merkitsemään suuria organisatorisia ja palveluiden järjestämistapaa koskevia muutoksia, jotka olennaisesti vaikuttavat henkilöstön sijoittumi-seen, tehtäviin ja oikeuksiin⁷. Suomessa oli vuonna 2006 kuntien palveluksessa 428 000 työntekijää, joista viranhaltioita oli 33 %:a (141 240)⁸. Henkilöstömenot olivat 53 %:a koko kuntasektorin menoista⁹. Lukujen valossa voidaan tulkita, että tuottavuuden ja tehokkuuden parantaminen tarkoittaa ennenkaikkea kunta-alan henkilöstöä koskevia ratkaisuja ja varau-

¹ HaVM 31/2006 vp yleisperustelut.

² Mykkänen & Rauho 2006: 35.

³ Valtionvarainministeriön tiedote.

⁴ HE 155/2006 vp s. 1.

⁵ HaVM 31/2006 vp yleisperustelut.

⁶ Harjula & Prättälä 2007: 8.

⁷ HE 155/2006 vp s. 88.

⁸ Kunnalliset palkat ja henkilöstö-tilasto 2008: 10.

⁹ HE 155/2006 vp s. 39.

tumista siihen, että henkilöstöstä suuri osa jää eläkkeelle.¹⁰ Kunta- ja palvelurakennemuudistus ei näin ollen voi olla vaikuttamatta myös niihin 141 240 viranhaltijaan, jotka työskentelevät kunnissa.

Kunta- ja palvelurakennemuudistus liitettiin osaksi valtiontalouden tuottavuusohjelmaa, joka on hallituksen keskeinen toimenpide kuntasektorin tuottavuuden ja tehokkuuden parantamiseksi¹¹. Tämä käy varsin selväksi lukiessa hallituksen esitystä laiksi kunta- ja palvelurakennemuudistuksesta. *Tuottavuus, tehokkuus ja kuntien menojen kasvun hillitseminen* mainitaan useita kertoja esityksessä. Sen sijaan vaatimus toteuttaa toimet viranhaltijoiden muutos- ja palvelussuhdeturvan kannalta myönteisesti jää hyvin vähäiselle huomiolle. Palvelussuhdeturvan kannalta keskeinen on lakikokonaisuuteen tuotu ehto kieltää kunta- ja palvelurakennemuudistuksesta johtuvissa uudelleenjärjestelyissä henkilöstön irtisanomiset viideksi vuodeksi. Irtisanomissuoja ei estä kuitenkaan esimerkiksi joidenkin virkasuhde-etujen menettämistä tai viranhaltijan palkan alenemista silloin, kun työtehtävissä tapahtuu olennaisia muutoksia¹². Toimihenkilökeskusjärjestö STTK:n tekemä tutkimus taas osoittaa, että kansalaiset ovat painotuksista hieman eri mieltä. Kysyttäessä, mitä kuntien talouden tasapainottamiseksi on suotavaa tehdä, vastanneista 26 %:a salli henkilöstön irtisanomiset, 22 %:a palvelujen karsimisen, mutta vain 8 %:a kuntasektorin henkilöstön palkan alentamisen.¹³ Vastaukset ovat ilmeisesti tarkoittaneet tilannetta, jossa palkka alenee ilman muuta syytä, eikä kunta- ja palvelurakennemuudistuksessa mahdollisesti syntyvää tilannetta, jossa palkan alenemisen syynä on muuttunut työnkuva.

Kunta- ja palvelurakennelain valmistelussa käytettiin vanhaa neuvotteluoikeuslakia, jonka mukaisesti sisäasiainministeriö kuuli sekä kunta-alan pääsopijajärjestöjä että kunnallista työmarkkinalaitosta, ennen kuin lakiehdotus käsiteltiin hallituksessa ja annettiin eduskunnalle¹⁴. Kunnallinen työmarkkinalaitos vastusti voimakkaasti viiden vuoden irtisanomislau-

¹⁰ Kuntien eläkevakuutuksen tutkimuksen mukaan vuosina 2006–2020 eläkkeelle siirtyy 223 000 kunta-alan työntekijää eli lähes puolet nykyisestä henkilöstömäärästä (HE 155/2006 vp s. 40).

¹¹ Valtion tilinpäätöskertomus 2006: 13.

¹² HE 155/2006 vp s. 88.

¹³ Kunta menestyy -tutkimus 2008: 13.

¹⁴ Paras-opas 2007: 9.

sekettä. Kärjekkäästi todettiin, että uudistukset on syytä tehdä kuntien asukkaiden ja veronmaksajien tarpeista lähtien eikä kunnan henkilöstön etujen turvaamisnäkökohdasta. Työmarkkinalaitoksen mielestä kuntien ei ole syytä säilyttää tarpeettomia virkoja tai toimia eikä sementoida entisiä palvelussuhteita. Näin ollen Työmarkkinalaitos katsoi, ettei palvelussuhdeturvasopimuksia voida perustella millään järkevillä syillä, ja osaltaan ne vain kasvattaisivat palkkauskustannuksia, koska palkkatasot täytyisi sovittaa yhteen korkeimman tason mukaan.¹⁵

Työntekijäpuoli sai kunta- ja palvelurakennelakiin vaatimansa ehdot yhteistoimintamenetelmästä kuntien ja niiden henkilöstön kesken, määräykset työ- ja virkasuhteiden katkeamattomuudesta uudelleenjärjestelyjen yhteydessä eli sen, että tilanteet tulkitaan liikkeen luovutuksena sekä edellä mainitun viiden vuoden irtisanomissuojan. Työntekijöitä edustaneet Julkisten hyvinvointialojen liitto (JHL) ja Toimihenkilöiden keskusjärjestö (STTK) eivät saaneet kaikkia tavoitteitaan läpi, sillä irtisanomispöytäkirjan ulkopuolelle jäivät toimintojen ulkoistaminen, valtiollistaminen ja liikelaitostaminen.¹⁶

Globalisaatioon liittyvän talouden ja pääomaliikkeiden kansainvälistymisen katsotaan kiristävän yritysten kilpailua ja vaativan uudenlaisia joustoja työntekijöiltä. Kasvavat tuottavuus- ja osaamisvaatimukset edellyttävät työelämän rakenteiden ja toimintatapojen jatkuvaa kehittämistä.¹⁷ Esimerkiksi virkasuhteet saatetaan nähdä esteenä joustavuudelle ja kilpailukyvyille.¹⁸ Paikallinen eli työpaikalla työehdoista sopiminen, lakien ja valtakunnallisten sopimusten asettamissa puitteissa, on lisääntynyt voimakkaasti 1990-luvun alusta lähtien. Globalisaation lisäksi tähän vaikuttivat lama ja sen seurauksena syntynyt ennätysmäinen työttömyys, joka paransi tarjonnan ja kysynnän lakien mukaan työnantajien neuvottelumahdollisuuksia.¹⁹ Paikallisesti sovitut joustojärjestelyt voivat olla myös henkilöstön tavoitteena, vaikka usein henkilöstöapuoli kokee asemansa erivertaiseksi ja sopimisen lähinnä

¹⁵ Saipio 2005: 1.

¹⁶ Santamäki-Vuori 2006: 116.

¹⁷ Uhmavaara 2007: 171.

¹⁸ Selvitys yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistamisesta ehdottaa virkojen muuttamista työsuhteiksi (Jääskinen & Rantanen 2007).

¹⁹ Valkonen 2001: 33.

suostumukseksi taikka myöntymykseksi työnantajan esitykseen.²⁰ Työehtojen tulisi olla riittävän tasapuoliset saman työnantajan eri työntekijöiden kesken²¹ ja onkin katsottu, että kollektiivinen sopiminen johtaa yhdenvertaisempaan kohteluun kuin yksilötasoinen sopimussysteemi²².

Myös kuntasektorilla on koettu tarpeelliseksi lisätä mahdollisuutta vaikuttaa organisaation rakenteeseen henkilöstön palvelussuhdetta muuttamalla. Hyväksyttäessä lakia kunnallisesta viranhaltijasta (11.4.2003/304 myöhemmin viranhaltijalaki) lisättiin kuntalakiin (17.3.1995/356) 46 §, joka säätelee viranhaltijan yksipuolista siirtämistä työsuhteeseen. Pykälän avulla on haluttu luoda joustavuutta kuntaorganisaatioon. Asiantuntijat ovat olleet erimieltä siitä, voidaanko kyseistä säätelystä perustella viranhaltijan palvelussuhteen turvaamisella, vai voidaanko säädöksen tarkoituksena katsoa, pelkästään julkisen vallan käytön selkeämpi rajaaminen ainoastaan virkasuhteeseen ja edellä mainittu kuntaorganisaation jouston lisääminen.²³ Työ- ja elinkeinoministeriön tutkimusjohtaja Heikki Räisäsen mukaan tuottavuuden kasvattamiseen tarvitaan vielä paljon työtä juuri julkisella palvelusektorilla. Julkisia palveluja tuottavien yksiköiden välillä on suhteellisen suuria tuottavuuseroja, joita ei voida selittää olosuhdetekijöillä. Räisäsen mukaan vastaus tähän ongelmaan olisi juuri työorganisaatioiden paikalliset ratkaisut joustavuuden lisäämiseksi.²⁴

Käsitys julkisen hallinnon ja sen virkamiesten roolista on muuttunut. Byrokratia ja virkavaltaisuus on korvattu asiakaspalvelulla ja hyvän hallinnon periaatteilla.²⁵ Virkamieshallinnon periaate on joutunut muutenkin antamaan sijaa taloudellisille näkökohdille²⁶. Tämä kehitys on tapahtunut samaan aikaan virkasuhteen ja työsuhteen lähentymisen kanssa²⁷. Virkamiehen on katsottu nauttivan laajempaa palvelussuhdeturvaa kuin työntekijä. Jatku-

²⁰ Uhmavaara 2007: 171.

²¹ Kairinen 2004: 43.

²² Kairinen, Koskinen, Nieminen, Ullakonoja & Valkonen 2006: 52.

²³ Hirvonen & Mäkinen 2006: 28–29.

²⁴ Räisänen 2007: 2.

²⁵ Kulla 2003: 7.

²⁶ Aer 2000: 68.

²⁷ Julkishallinnon murrosvaihe alkoi Kullan (2003: 8) ja Mäenpään (2003a: 39) mukaan 1980-luvulla. Vuonna 1988 taas tuli voimaan virkamieslainsäädännön kokonaisuudistus (Bruun, Mäenpää & Tuori 1988: 30).

vuusperiaatteen mukaan, tuomioistuimen päätöksellä laittomaksi todettu virkamiehen irtisanominen katsotaan pätemättömäksi ja virkasuhde jatkuu, kun taas laittomasti irtisanottu työntekijä on oikeutettu korvaukseen, mutta hänen työsuhteensa ei palaudu.²⁸ Myös virkasuhteen irtisanomisperusteiden muotoilu tukee jatkuvuusperiaatetta²⁹. Virkasuhteen julkisen luonteen vuoksi virkamiehellä on sitä vastoin huonommat mahdollisuudet vaikuttaa virkasuhteeseensa, kuin työntekijällä työsuhteeseensa. Monet seikat, jotka työsuhteiset sopivat työnantajansa kanssa, määräytyvät virkasuhteessa työnantajan yksipuolisista määräyksistä. Esimerkiksi työnantaja *päätää* viran perustamisesta ja viranhaltijan tehtävistä, kun taas työsuhteisten tehtävät *sovitaan* työ sopimuksessa. Virantoimitusvelvollisuus voidaan muuttaa ja viranhaltija voidaan siirtää toiseen virkasuhteeseen tietyn edellytyksin ilman viranhaltijan suostumusta. Työntekijän tilanteessa vastaavan kaltaiset toimet edellyttävät irtisanomisperusteiden voimassaoloa. Toisaalta virkamieshallinnonperiaatteen mukaan julkisen vallan käyttäjänä virkamies on riippumattomammassa asemassa suhteessa työnantajaan kuin työsuhteessa oleva.³⁰

Viranhaltijalaissa sekä kuntalaissa ei ole säännöstä, joka mahdollistaisi viranhaltijan yksilötason sopimisen. Viranhaltijan oikeusasema perustuu lakiin, virkaehtosopimukseen ja johdosääntöön eli säännöksiin ja määräyksiin.³¹ Nykyään voimassa oleva kunnallinen yleinen virka- ja työehtosopimus on joidenkin palvelussuhteen ehtojen osalta minimi- ja maksimisopimus, kun taas työ sopimuslain (26.1.2001/55) 2:7 § nojalla solmittava työehtosopimus on työehtosopimuslain (7.6.1946/436) vakiintuneen tulkinnan mukaan luonteeltaan minimisopimus, joten työ sopimuksella on mahdollisuus sopia työntekijän kannalta paremmista palvelussuhteen ehdoista³². Kulloinkin voimassa olevasta kunnallisesta virka- ja työehtosopimuksesta voidaan paikallisesti sopia poikettavaksi, jos siihen on olemassa paikallisista erityisolosuhteista aiheutuva perusteltu syy ja ellei valtakunnallisessa virka- ja työehtoso-

²⁸ Hirvonen & Mäkinen 2006: 17.

²⁹ Koskinen & Kulla 2005: 16.

³⁰ Hirvonen & Mäkinen 2006: 16, 18.

³¹ Koskinen 2004: 5.

³² HE 196/2002 vp s. 11.

pimuksessa ole erikseen rajoitettu paikallista sopimismahdollisuutta³³. Paikallisen sopimisen ulkopuolelle on rajattu muun muassa sopiminen yleistä kunnallista virka- ja työehtosopimusta pienemmästä peruspalkasta, säännöllisen työajan keskimääräisestä pituudesta, vuosiloman pituudesta sekä sairaus- ja äitiyslomaetuksia koskevista määräyksistä. Nekin harkinnanvaraiset edut³⁴, joista paikallisesti voidaan sopia, edellyttävät neuvotteluja pääsopijapuolten kanssa. Neuvotteluelvoite ei kuitenkaan koske esimerkiksi yksittäisen viranhaltijan palkan määrittelyä eikä ei-sopimuksenvaraista asiaa. (Kunnallinen pääsopimus 13.1 § ja 13.2.) Kunnallisen työmarkkinalaitoksen valtuutuksella voidaan sopia työn vaativuuden arviointiin perustuvasta palkkausjärjestelmästä, joka poikkeaa yleisen kunnallisen virka- ja työehtosopimuksen minimitasosta (Kunnallinen virka- ja työehtosopimus, KVTES 1:4.2). Valtion virkamiehillä on mahdollisuus sopia yksilöllisistä palvelussuhteen ehdoista, joita voivat olla palkkaus, työaika, vuosiloma, kustannusten korvaus tai irtisanomisaika³⁵.

1.2. Tutkimusongelma ja tutkielman kulku

Tutkielmassa tarkastellaan viranhaltijan asemaa siten, mitä kunta- ja palvelurakennemuutuksesta johtuvat uudelleenjärjestelyt aiheuttavat viranhaltijan muutos- ja palvelussuhdeturvaa. Tutkielmassa palvelussuhdeturvalla tarkoitetaan viranhaltijan suojaa kollektiivisissa irtisanomistilanteissa. Muutosturvalla tarkoitetaan tässä tutkielmassa viranhaltijan asemaa tilanteessa, jossa hänen viranhaltijalain 9 §:ssä säädettävään viranhoidon määräykseen ollaan tekemässä laajempia muutoksia, kuin mitä voidaan tulkita kuuluvaksi työnantajan työnjoh-to- ja valvontaoikeuksiin. Pääsääntöisesti tutkielmassa tällaiseksi tulkitaan tilanteet, jossa

³³ Ensimmäistä kertaa mahdollisuus paikallisiin sopimuksiin kunnallisella alalla otettiin virka- ja työehtosopimukseen 1.4.1992 (Palola: 1995: 19).

³⁴ Tällaisia voivat olla esimerkiksi harkinnanvaraisen virkavapauden myöntäminen, virkavapausajan harkinnanvarainen palkka, kielilisen myöntäminen sekä kokous- ja luentopalkkioita koskevat yleiset periaatteet. Useita viranhaltijoita koskevissa palkantarkistuksissa noudatettavat periaatteet ja perusteet, kuten kustannusraami, toimintayksiköt sekä tehtävät ja virat joita järjestely koskee. Vaikka muun muassa kannustuslisän ja henkilökohtaisen palkanosan soveltaminen onkin jätetty neuvotteluelvoitteen ulkopuolelle, niiden myöntämisessä noudatettavista yleisistä periaatteista on kuitenkin tarkoituksenmukaista neuvotella vastaavalla tavalla, jollei niitä muutoin käsitellä henkilöstön kanssa. Lähtökohtana on ollut, että asia käsitellään paikallisissa neuvotteluissa sopimusaloittain pääsopijajärjestön koko jäsenkunnan kannalta, eikä erikseen eri henkilöstöryhmien osalta (Kunnallisen pääsopimuksen 14 §:n soveltamisohjeet).

³⁵ Koskinen & Kulla 2005: 193.

viranhaltijan virantoimitusvelvollisuuttaan ollaan muuttamassa tai häntä ollaan siirtämässä toiseen virka- tai työsuhteeseen.

Muutos- ja palvelussuhdeturvaan ei kuulu pelkästään se, mitä omalle virkasuhteelle tapahtuu, vaan myös se, että muutokset ovat yhdenvertaisia verrattuna saman työnantajan muihin henkilöstöön. Mahdolliset erilaiset oikeudet, velvollisuudet ja edut tulee voida selittää hyväksyttävästi. Kokemus eriarvoisuudesta syntyy usein vertaamalla omaa tilannetta muiden tilanteeseen ja tunne omien oikeuksien loukkaamisesta syntyy, kun kokee tullessa kohdelluksi erilailla suhteessa muihin. Esimerkiksi palkkauksen kannustavuudessa olennaisempaa näyttää olevan palkkojen keskinäiset suhde-erot, ei välttämättä palkan absoluuttinen suuruus³⁶.

On selvää, että kunta- ja palvelurakennemuutos aiheuttaa muutoksia viranhaltijoiden virkasuhteeseen. Nämä muutokset voidaan katsoa myös oikeutetuiksi, koska tarkoituksena on varmistaa kunnallisten palveluiden saatavuus ja laatu myös tulevaisuudessa. Kuten edellä todetaan, antaa tunne yhdenvertaisuudesta parhaan pohjan hyväksyä nämä muutokset. Vaatimus yhdenvertaisesta kohtelusta on kansainvälisten ihmisoikeussopimusten, EU-oikeuden ja suomalaisen perusoikeusjärjestelmän keskeinen lailla säädelty vaade. Tämän vuoksi tutkielmassa kunta- ja palvelurakennemuutoksen vaikutuksia kunnallisen viranhaltijan oikeusasemaan tarkastellaan ensisijaisesti yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta. Suoraan kunta- ja palvelurakennemuutosta ohjaavista säädöksistä johtuvia vaikutuksia tarkastellaan koko siihen henkilöstöjoukkoon, joiden asemaan uudelleenjärjestelyt mahdollisesti vaikuttavat. Tämä tarkoittaa sekä kunnissa nyt työskenteleviä että niitä, joiden työnantaja mahdollisesti vastaanottaa kuntahenkilöstöä liikkeen luovutuksessa.

Kunnissa ja kuntayhtymissä on monia tehtäviä ja toimintoja, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä, jolloin on perusteltua rakentaa näiden tehtävien hoitaminen virkamieshallintoperiaatteen lähtökohdille³⁷. Nämä vaatimukset julkista valtaa käyttävien henkilöiden päätösten

³⁶ Nummijärvi 2004: 15.

³⁷ HE 196/2002 vp s.16.

lainmukaisuudesta, yhdenmukaisuudesta ja objektiivisuudesta sekä toiminnan riippumattomuudesta³⁸ luovat virkasuhteelle myös sen työsuhteesta poikkeavan luonteen. Viranhaltija ei voi sopia viranhaltijalain 9 § säätelemästä viranhoidtomääräyksestä, vaan siitä päättää yksin kunnallinen työnantaja. Tämä heijastuu viranhaltijan muutosturvaan tilanteissa, joissa työnantaja kokee tarpeelliseksi muuttaa viranhoidtomääräystä. Uudelleenjärjestelyt joita tehdään kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä, altistavat virkasuhteen näille muutoksille. Kunnissa on myös tällä hetkellä vielä paljon viranhaltijoita, jotka eivät käytä julkista valtaa³⁹ ja kuntalain 45.3 §:n mukaan heille ei voida perustaa virkaa, vaan he siirtyvät työsuhteisiksi työntekijöiksi. Ylipääntensä lainsäätäjän tarkoituksena on ollut näiden kahden palvelussuhdelajin lähentäminen. Julkinen sektori on kokenut myös ideologisen muutoksen. Tulosohjauksen sisällyttäminen julkiseentoimintaa, on kiinnittänyt huomiota kuntien tuottavuuteen ja tehokkuuteen.⁴⁰ Virkamieshallintoperiaateen soveltamiseen on lisätty myös taloudellisia näkökulmia ja tämä kehitys on osaltaan lähentänyt virkasuhdetta työsuhteeseen. Näin ollen tutkielmassa yhdenvertaisuustarkastelun painopiste on niissä eroissa, mitä virkasuhteen luonne tuo viranhaltijan muutos- ja palvelussuhdeturvaan verrattuna työsuhteeseen työntekijään.

Tutkielmassa tarkastellaan viranhaltijan muutos- ja palvelussuhdeturvaa pelkästään kollektiivitalanteissa. Individuaaliset eli viranhaltijan henkilökohtaisista syistä johtuvat muutokset virkasuhteessa, eivät kuulu tämän tutkielman tutkimuskysymyksen asetteluun. Tämän vuoksi yhdenvertaisuuteen keskeisesti kuuluva syrjimättömyys rajataan tutkielman ulkopuolelle, koska syrjintä -oletta syntyy pääsääntöisesti yksilön henkilökohtaisista ominaisuuksista. Tutkielma ottaa annettuna kunnan velvollisuuden tuottaa laadukkaat lakisääteiset peruspalvelut ja Suomen kuntien asukkaiden yhdenvertaiset oikeuden näihin palveluihin. Tutkielma ei ota kantaa niihin kriteereihin, millä tuottavuutta mitataan. Uusi ja uudistettu lakikokonaisuus säättää, että kaikki kunta- ja palvelurakennemuutoksen puitteissa tehdyt uudelleenjärjestelyt, joissa työnantaja vaihtuu, käsitellään liikkeen luovutuksena ja näin ollen liikkeen luovutuksen soveltamisen tarkastelu kuuluu keskeisesti tutkielman aihealue-

³⁸ HE 196/2002 vp s. 6.

³⁹ Saipio 2006: 2.

⁴⁰ Bruun, Mäenpää & Tuori 1995: 31.

seen. Yhdenvertaisuustarkastelussa ei niinkään kiinnitetä huomiota yksittäisten kuntien eroihin, vaan työnantajalla tarkoitetaan yleisesti kuntatyönantajaa.

Tutkielman lähtöajatuksena on lainsäätäjän velvollisuus ottaa huomioon yhdenvertaisuusnäkökohdat myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia kansalaisille sekä asetettaessa heille velvollisuuksia⁴¹. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen vaikutuksia kunnallisen viranhaltijan muutos- ja palvelussuhdeturvaan tarkastellaan siten, että miten lainsäätäjä on huomioinut tämän velvoitteensa. Tutkielmassa otetaan kantaa uudistukseen liitettyyn viiden vuoden irtisanomissuojaan. *Miten irtisanomissuojayökyälän soveltaminen vaikuttaa ylipäättään henkilöstön yhdenvertaisuuteen?* Keskeisenä tutkimustehtävänä on tarkastella viranhaltijan asemaa virkasuhteeseen kohdistuneissa muutoksissa, nimenomaan sen pohjalta, mitä virkasuhteen luonne näiltä muutoksilta edellyttää. *Millainen on viranhaltijan muutosturva verrattuna työntekijän muutosturvaan ja voidaanko mahdolliset erot katsoa perustelluiksi?* Toisaalta huomiota on syytä kiinnittää myös siihen: *Onko korostunut julkisen sektorin tuloksellisuusvaatimus muuttanut niitä lähtökohtia, joita virkamieshallintoperiaatteelle on annettu?*

Tutkielman toinen luku alkaa työntekijän työsuhteturvan sääntelyn kehityksen kuvauksella, koska se on ollut esikuvana viranhaltijan nykyisessä muutos- ja palvelussuhdeturvan mallissa. Valtion virkamiehen ja kunnallisen viranhaltijan aseman sääntelyn erillisyyteen kiinnitetään myös huomiota. Kappaleessa tuodaan esille työntekijän suojelun periaatteen ja virkamieshallinnonperiaatteen muodostama jännite virkamiehen aseman sääntelyssä ja toisaalta tehokkuus- ja tuottavuusvaatimusten ristiriita virkamieshallintoperiaatteen kanssa. Kappaleen lopussa yhdenvertaisuusperiaate nostetaan keskeiseksi arvoksi työoikeudellisessa sääntelyssä. Tutkielman kolmas luku käsittelee kunta- ja palvelurakenteen aiheuttamia muutoksia viranhaltijan muutos- ja palvelussuhdeturvaan. Neljännessä luvussa käsitellään tarkemmin niitä virkasuhteessa tapahtuvia muutoksia, joita uudelleenjärjestelyissä voidaan viranhaltijan virkasuhteeseen tehdä. Se, miten uudelleenjärjestelyt vastaavat yhdenvertaisuuden vaatimukseen, käsitellään viidennessä luvussa.

⁴¹ HE 309/1993 vp s. 42.

1.3. Tutkimusmenetelmä ja -aineisto

Tutkielma kuuluu virkamies- ja kunnallisoikeuden alaan, jotka voidaan luokitella hallinto-oikeuden erityislohkoiksi, kuten myös julkishallinnon eri toimijoiden väliset suhteet⁴². On myös katsottu, että kunnallinen itsehallinto on niin perustavaa laatua oleva oikeus, että sitä ei voi alistaa ylhäältä päin tulevaan julkista hallintoa koskevaan sääntelyyn. Itsehallinnollisten perusoikeuksien turvaaminen tekee kunnallisoikeudesta oman lohkonsa, joka lähtee alhaaltapäin, paikallisyhteisöjen ja kansalaisten suunnasta.⁴³ Tutkielmassa kunnallista esimiestä sitovat hallinnon oikeusperiaatteet ja siksi tutkielma jäsennetään selkeästi hallinto-oikeuden alaan.

Virkamiesoikeudella tarkoitetaan niitä säännöstöjä, joilla on järjestetty valtion ja muiden julkisoikeudellisten yhteisöjen virkamiesten oikeudet ja velvollisuudet⁴⁴. Tutkimus on otteeltaan työoikeudellinen siten, että tarkastelukulma on viranhaltijan mahdollinen työoikeudellisista periaatteista lähtevä suojelun tarve. Työoikeus oikeudenalana kattaa nykyisin myös virkasuhteet, vaikka työsopimuslakia tai muuta keskeistä työlainsäädäntöä ei sellaiseen sovelleta viranhaltijoihin⁴⁵. Molemmat oikeudenalat on syytä huomioida myös kuntasektorilla työskentelevien yhdenvertaisuuden vuoksi. Nykyisin pidetään selvänä, että työnantajan ja työntekijän välisessä oikeussuhteessa on kunnioitettava perusoikeuksia⁴⁶. Virkamiesten oikeusaseman perusteet⁴⁷ sekä kunnallinen itsehallinto säädetään perustuslaissa, joten tutkielmaan kuuluu myös valtiosääntöoikeutta.

Suomen oikeusjärjestyksen keskeinen lähtökohta on oikeudellisen ratkaisutoiminnan perustuminen kirjoitettuun lakiin⁴⁸. Oikeuslähde on yhteisnimitys oikeussäännöille, oikeusperiaatteille, tuomioistuinpäätöksille, säädösten esitöille ja muulle normin kannalta relevantille

⁴² Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 17, 20.

⁴³ Heuru, Mennola & Ryyänen: 10.

⁴⁴ Koskinen & Kulla 2005: 7.

⁴⁵ Bruun & von Koskull 2004: 14.

⁴⁶ Bruun & von Koskull 2004: 30.

⁴⁷ Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteiden on katsottu käsittävän myös virkamiesten oikeusaseman perusteet (HE 1/1998 vp).

⁴⁸ Klami 1986: 54.

tiedolle, jotka kertovat mikä on voimassaolevan oikeuden kanta esillä olevasta asiasta⁴⁹. Systemaattisuudella oikeusnormistosta pyritään rakentamaan looginen aukoton kokonaisuus⁵⁰ ja lait tulee pyrkiä tulkitsemaan niin, että tämä harmonia syntyy. Oikeustiede luo, muotoilee ja artikuloi normeja ensisijaisesti systemaattisten, mutta myös oikeuskäytännön ja lakien esitöiden perusteella⁵¹.

Oikeuslähdeoppiin kuuluu lakien hierarkia, jolloin alempi normi ei saa olla ristiriidassa ylemmän kanssa. Normihierarkia järjestää lait *lex superior*, *lex posterior* ja *lex specialis* säännöillä. Nämä metanormit eivät kuitenkaan aukottomasti anna vastausta kaikkien normiristiriitojen tulkitsemiseksi, vaan kysymys on myös tarkoituksenmukaisen ratkaisun hakeemisesta.⁵² Seuraamusharkintaa täytyy kuitenkin kontrolloida, jottei se horjuta oikeuden yhdenvertaisuutta. Systemaattisuus on oletus sekä hierarkian rakentamasta loogisesta ristiriidattomuudesta että arvojohtonmukaisuudesta eli koherenssista⁵³.

Muun muassa Aulis Aarnio jakaa oikeuslähteet *ehdottomasti velvoittaviin*, joita ovat ainakin lait ja muut säädökset sekä *heikosti velvoittaviin*, joita ovat säädösten esityöt ja korkeimpien oikeusistuinten ratkaisut. Heikosti velvoittavilla oikeuslähteillä on merkitystä juuri oikeudenkäytön yhtenäisyyden ja kansalaisten yhdenvertaisuuden varjelemisessa⁵⁴. *Sallittuja oikeuslähteitä* ovat muun muassa oikeuskirjallisuus ja oikeusperiaatteet.⁵⁵ Näiden sivuuttaminen ei ole suoranaisesti virkavarhe, mutta se voi johtaa ratkaisun muuttamiseen ylemmissä viranomaisissa⁵⁶. Kansainväliset sopimukset ja EY-oikeus asettuvat etusijalle kansalliseen oikeuteen nähden⁵⁷.

⁴⁹ Laakso 1990: 63.

⁵⁰ Laakso 1990: 32–33.

⁵¹ Tolonen 2003: 134.

⁵² Klami 1986: 54.

⁵³ Tolonen 2003: 154.

⁵⁴ Tolonen 2003: 24.

⁵⁵ Aarnio 1989: 220–221.

⁵⁶ Kairinen 2004: 2.

⁵⁷ Tolonen 2003: 106, 111.

Työoikeudessa lain rinnalla on huomioitava työntekijän suojelun periaatteesta kumpuavat tulkintavelvoitteet sekä virka- ja työehtosopimukset. Lainsäätäjä on rajannut omaa toimivaltaansa virka- ja työehtosopimusmenettelyn hyväksi. Kunnallisen virkaehtosopimuslain (6.11.1970/669) 2.1 § säättää normihierarkian kannalta poikkeuksellisesti, että kunnalliset virkaehtosopimukset syrjäyttävät lain ja sitä alempana olevat säädökset. Sopimuksenvaraisessa asiassa⁵⁸ ensisijaisesti virkaehtosopimus osoittaa palvelussuhteen ehdot.⁵⁹ Martti Kairinen asettaakin työ- ja virkaehtosopimukset neljänneksi kategoriaksi Aarnion oikeuslähteeteoriaan⁶⁰. Kunta- ja palvelurakennelain yleisluontoisten lausekkeiden aukkoja on kunnallinen työmarkkinalaitos täyttänyt muistiossaan, joka on työmarkkinaosapuolien yhdessä sopima ja molempia sitova, näin ollen se lasketaan tässä tutkimuksessa yhdeksi sallituksi oikeuslähteeksi. Tutkielmassa käsitellään myös virkamies- ja työoikeudellista kirjallisuutta sekä niitä ajankohtaisia kirjoituksia, mitä kunta- ja palvelurakenneuudistuksen puitteissa on syntynyt. Artikkeleihin, joita ovat kirjoittaneet työmarkkinajärjestöjen eri osapuolet, suhtaudutaan tutkielmassa niin, että ne eivät ole välineitä tulkintaan, vaan aineistoa, joka tuo esille osapuolten eri intressit.

Oikeusperiaatteet vahvistavat oikeuden legitimitettiin muokkaamalla yhteiskunnan hyväksymistä moraaliarvoista oikeutta⁶¹. Voimassa oleva oikeusnormisto selvitetään tarkastelemalla asianomaisia oikeuslähteitä kyseisen oikeudenalan käsitteiden, teorioiden ja periaatteiden avulla⁶². Jokainen oikeudenala perustuu tietyille periaatteille, jotka luovat tärkeällä tavalla oikeudenalan identiteetin. Nämä periaatteet tiivistävät oikeudenalan tärkeän arvon

⁵⁸ Sopia ei voida virastojen ja laitosten järjestysmuodon perusteista tai muusta virkakoneiston järjestelystä, viran perustamisesta tai lakkaamisesta, viranomaisen tehtävistä tai sisäisestä työnjaosta, työn johtamisesta, työmenetelmistä sekä virkasuhteen tai siihen rinnastettavan palvelussuhteen syntymisestä taikka niiden lakkaamisesta, lukuun ottamatta irtisanomisaikaa ja irtisanomisen perusteita (Kunnallinen virkaehtosopimuslaki 2.2 §). Sopia ei saa virkaan vaadittavista kelpoisuusehdoista, viranhaltijan velvollisuuksista eikä kurinpidosta. Sopia ei myöskään saa eläkkeistä, perhe-eläkkeistä tai niihin verrattavista muista eduista, virkasuhdeasuntojen vuokrien määrästä taikka kunnan tai kuntayhtymän muun omaisuuden käyttämisestä. Sopia ei myöskään voi niistä asioista, joista työehtosopimuksilla ei voida sopia työntekijän kanssa, eikä laissa säädettyjen irtisanomisperusteiden laajentamisesta (Virkaehtosopimuslaki 2.3 §).

⁵⁹ Koskinen & Kulla 2005: 191.

⁶⁰ Kairinen 2004: 3.

⁶¹ Tolonen 2003: 135.

⁶² Kairinen 2004: 3.

tai tavoitteen.⁶³ Periaatteiden sovellutus on usein kokonaisharkintaa⁶⁴ ja esimerkiksi hallinnon oikeusperiaatteiden vastainen menettely voi olla valitusperuste harkintavallan väärinkäyttönä⁶⁵. Periaatenormit ohjaavat ja täydentävät sovellettavien säännösten tulkintaa ja erisuuntaisten intressien punnintaa sekä ohjaavat harkinnan käyttämistä⁶⁶. Periaatteet voivat olla keskenään ristiriidassa ja silloin tulkinnan muodostaa näiden keskinäinen punninta. Kumpikaan ei menetä pätevyyttään, mutta toinen katsotaan kyseisessä tilanteessa painoarvoltaan suuremmaksi.⁶⁷

Tässä tutkielmassa oikeusperiaatteilla on vahva rooli. Kunta- ja palvelurakenneuudistusta hahmotetaan virkamies ja työoikeudellisten periaatteiden kautta. Nämä periaatteet ovat samalla sekä normeja että tulkintainstrumentteja. Työoikeuden työntekijän suojelun periaate ja siihen liittyvä edullisuusperiaate tulee ottaa huomioon myös virkamiesoikeudellisissa tulkintaongelmissa. Virkamieshallinnonperiaate tuo edelliseen jännitteen, koska sen vuoksi virkasuhteen eräät lähtökohdat poikkeavat työsuhteesta.⁶⁸ Tehokkuus- ja tuloksellisuusnäkökohdat haastavat osaltaan nämä molemmat edellä mainitut, vaikkakin on totuttu, että ristiriitatilanteissa ne joutuvat väistymään palvelussuhdeturvan tieltä⁶⁹.

Julkisoikeudellisen tutkimuksen keskeisimmäksi tutkimusotteeksi on muodostunut säännösten kielellis-normatiivinen tulkinta ja systematisointi eli oikeusdogmatiikka⁷⁰. Tämän lainopiksi kutsutun menetelmän tarkoitus on varmistaa, että esitetty kanta on oikeusjärjestyksen mukainen⁷¹. Koska tutkielma hahmottaa viranhaltijan muutos- ja palvelussuhdeturvan tason tulkitseamalla ja systematisoimalla oikeuslähteitä, on tutkielma otteeltaan lainopillinen. Varsinkin työoikeudellisessa ongelmassa hyväksyttävää tulkintaa ei välttämättä saa pelkästään lakeja, niiden esitöitä ja tuomioistuinten ratkaisuja systematisoimalla. Työnteki-

⁶³ Tolonen 2003: 17.

⁶⁴ Tolonen 2003: 141.

⁶⁵ Mäenpää 2003b: 84.

⁶⁶ Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 315.

⁶⁷ Bruun, Mäenpää & Tuori 1995: 40.

⁶⁸ Koskinen & Kulla 2005: 25.

⁶⁹ Bruun, Mäenpää & Tuori 1995: 42.

⁷⁰ Husa 1995: 133.

⁷¹ Aarnio 1978: 51.

jän suojelun periaate ei ole tietystä laista sovellettava normi, jonka voi asettaa selkeästi tiettyyn hierarkkiseen paikkaan. Se on työoikeuden yleinen oppi ja periaate, joka on rakentunut ja muovautunut yhteiskunnan kehityksen mukana. Siitä huolimatta periaatteella on erittäin keskeinen asema työoikeudellista normistoa tulkittaessa ja systematisoitaessa. Ajatus työntekijän oikeudesta heikomman suojaan ja siitä johdettava työntekijän suojelun periaate on taas syntynyt niistä arvoista, millaiseksi miellämme oikeudenmukaisen yhteiskunnan.⁷²

Pohjoismainen laintulkinta näyttää kehittyneen subjektiiviseen suuntaan eli tulkinta sitoutuu lainsäätäjän todellisiin tarkoituksiin ja näin ollen esitöiden rooli korostuu. Vastakohtana objektiivinen teoria keskittyy lain sanamuotoon ja systematiikkaan.⁷³ Teoriat hakevat tulkinta-apua myös toistensa ”alueilta” eivätkä erot ole ihan niin selkeät kuin yllä mainitaan⁷⁴. Kunta- ja palvelurakennelaki on luonteeltaan tavoitesääntelyä, eikä se silloin anna välttämättä samalla tavalla sijaa objektiiviselle lainopilliselle tulkinnalle, kuin selkeitä käskyjä ja kieltoja sisältävä laki⁷⁵. Tutkielmassa kiinnostavaa on kiinnittää huomiota lainsäätäjän tarkoitusten ja oikeusperiaatteiden välisen harmonian löytämiseen. Esitöiden painoarvo korostuu, mitä lähempänä lain lopullista käsittelyä ja mitä yhdenmukaisempi se on lopullisen lain kanssa. Lakien esityöt ”vanhenevat” yhteiskunnan muuttuessa⁷⁶ ja korkeimpien oikeusasteiden muodostaessa laista tulkintoja ratkaisutoiminnallaan.⁷⁷ Kunta- ja palvelurakennemuutosta säätelevä lainsäädäntö on niin tuoretta, että esitöiden oikeuslähdearvoa korvaavaa tuomioistuinkäytäntöä ei ole vielä muodostunut ja voidaan katsoa, että esityöt edustavat nyt voimassa olevaa yhteiskuntaa.

Työoikeuden nykyiset teoriat ja oikeusperiaatteet ovat pitkän kehityksen tulos,⁷⁸ ja jotta voi ymmärtää muutos- ja palvelussuhdeturvan luonnetta, on syytä tarkastella myös sen kehitys-

⁷² Työoikeudellisen tason hahmottamisessa on käytetty Tuorin ajatusta oikeuden tasoista (Tuori 2000: 163–212).

⁷³ Tolonen 2003: 115.

⁷⁴ Klami 1986: 81.

⁷⁵ Husa ei tarkoita juuri kunta- ja palvelurakennelakia, vaan ylipäätään kehitystä, jossa sääntelyssä lisääntyy tavoitesääntely (Husa 1995: 136).

⁷⁶ Laakso näkee subjektiivisen laintulkinnan kiinnittyvän staattisesti lainsäätäjän historialliseen tahtoon, eikä se näin ollen kykene sopeuttamaan tulkintaansa yhteiskunnan muutokseen (Laakso 1990: 114).

⁷⁷ Tolonen 2003: 116.

⁷⁸ Engblom 2007: 25.

tä. Tutkielmassa on näin myös oikeushistoriallinen elementti. Lainsäätäjä ei aina välttämättä toimi yleisen edun edistäjänä, vaan lainsäädännön sisältöön vaikuttavat olennaisesti esimerkiksi erilaisten eturyhmien ja virkamieskunnan intressit⁷⁹. Työoikeus ja sitä kautta viranhaltijan palvelussuhdeturvan perusteet ovat kautta aikojen olleet eturiitojen herkistämää⁸⁰, ja kunta- ja palvelurakennemuutoksissa olleet erilaiset intressit on syytä nostaa tutkielmassa esille.

1.4. Tutkielman keskeiset virkamiesoikeudelliset käsitteet

1.4.1. Kunnallinen viranhaltija

Viranhaltijalain 2 §:ssä viranhaltijalla tarkoitetaan henkilöä, joka on virkasuhteessa kuntaan, riippumatta siitä onko tehtävää varten perustettu virkaa tai mikä on virkasuhteen kestoaika⁸¹. Samassa pykälässä virkasuhteeksi määritellään julkisoikeudellinen palvelussuhde, jossa kunta on työnantaja ja viranhaltija työn suorittaja. Virkasuhteeseen sovelletaan viranhaltijalakia, sen lisäksi palvelussuhteen ehdoista määrätään kunnallisen virkaehtosopimuslain nojalla myös virkaehtosopimuksissa. Se milloin henkilö otetaan virka- eikä työsuhteeseen, määräytyy kuntalain 44.2 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa. Tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa, jota varten perustetaan virka. Perustellusta syystä henkilö voidaan kuitenkin ottaa virkasuhteeseen myös ilman, että tehtävää varten on perustettu virkaa. Kuntalain 45 §:n mukaan viran perustaa ja lakkauttaa valtuusto tai johtosäännössä määrätty kunnan muu toimielin.

Valmisteltaessa uutta kuntalakia (365/1995), pohdittiin myös vaihtoehtoa siirtyä kunnissa yhteen palvelussuhdelajiin⁸². Hallintovaliokunta totesi mietinnössään, että virkamieshallintoperiaatteen huomioon ottaminen edellyttää, että julkista valtaa käyttäviä koskee erityinen virkavastuu ja kyseisiä tehtäviä hoitavat vain virkasuhteessa olevat. Valiokunta kuitenkin

⁷⁹ Söderlund 2005: 46.

⁸⁰ Kairinen 1979: esipuhe.

⁸¹ HE 196/2002 vp s. 25.

⁸² Harjula & Prättälä 2007: 355.

katsoi, että pitkän aikavälin tavoitteena on yhteen palvelussuhteeseen liittyminen.⁸³ Vaikka virkasuhteen aineellinen sääntely on lähentynyt työsopimusta, säilyy oletetusti kuntatyöntekijöiden erottelu virka- ja työsuhteisiksi työntekijöiksi vielä pitkään⁸⁴. Tässä tutkielmassa virkamies sanaa käytetään, kun tarkoitetaan molempia virkasuhteessa olevia eli kunnallisia viranhaltijoita ja valtion virkamiehiä. Kun tarkoitetaan erikseen valtioon palvelussuhteessa olevia virkamiehiä, käytetään käsitettä valtion virkamies, joiden virkasuhdetta säätelee valtion virkamieslaki (19.8.1994/750). Työsuhteessa olevilla tarkoitetaan niitä työntekijöitä, jotka kuuluvat työsopimuslain (26.1.2001/55) piiriin.

1.4.2. Julkisen vallan käyttö

Kuntalain 44 § 2 momentin mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Palvelussuhteen laatu tulee ratkaista tehtäväkohtaisesti, ei siis virkanimikkeeseen vaan tehtävien mukaan⁸⁵. Vaikka henkilön tehtäviin sisältyisi julkisen vallan käyttöä vain vähäisessä määrin, henkilön tulee olla kuntaan virkasuhteessa⁸⁶.

Julkisen vallan käytön sisältöä on vaikea määritellä täsmällisesti⁸⁷. Julkisen vallan käytöstä on kysymys silloin, kun lainsäädännön nojalla päätetään jonkun toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Tällaisesta on kyse esimerkiksi sosiaalityöntekijän tehdessä yksittäistä henkilöä koskevan toimeentulotuen myöntämispäätöksen taikka oppilaitoksessa oppilaaksi ottamisessa, kurinpidossa, oppilasarvostelussa ja tutkintojen hyväksymisessä⁸⁸. Hallintovaliokunta oli hallituksen esityksen kanssa hieman erimieltä siitä, voidaanko katsoa, ettei tavanomaisessa potilaan hoidossa käytetä julkista valtaa⁸⁹. Tämän aihealueen ongelma syntyiikin TEHY⁹⁰:n työtaistelu-uhan aikana. Työsuhteisella sairaanhoitajalla ei ollut saman-

⁸³ HaVM 18/1994 vp s. 12.

⁸⁴ Harjula & Prättälä 2007: 356.

⁸⁵ Hirvonen & Mäkinen 2006: 20.

⁸⁶ HE 169/2002 vp s. 71.

⁸⁷ Mäenpää 2003a: 16.

⁸⁸ HE 169/2002 vp s. 71.

⁸⁹ HaVM 31/2002 vp s. 5.

⁹⁰ Terveystieteiden tutkimuskeskuksen koulutuksen saaneiden terveyden- ja sosiaalihoitoalan tehtävissä työskentelevien ammattilaisten etujärjestö.

laista virkasuhteeseen liittyvää työvelvoitetta ja näin ollen eduskunta joutui säätämään nopeasti
suojatyölain, jolla voidaan velvoittaa myös työsuhteiset töihin työtaistelun aikana.

Julkisen vallan käytön käsite sisältää myös hallinnollisen päätöksenteon valmistelu- ja esitelytehtävät. Tehtävien muodostamasta kokonaisuudesta riippuen erilaiset hallintopäätöksen valmistelutehtävät voivat joskus pitää sisällään julkisen vallan käyttöä, jos valmistelutehtävällä on merkittävä vaikutus päätöksentekoon. Tällainen voi olla esimerkiksi tarkastus, jonka tulokseen päätös perustuu eli joka tosiasiallisesti määrää päätöksen sisällön. Sen sijaan valmisteluvaiheeseen tyypillisesti kuuluvat erilaiset avustavat ja tekniset valmistelutehtävät, niin sanotut toimistotehtävät, eivät sisällä julkisen vallan käyttöä.⁹¹

Julkisen vallan käytöstä on kysymys myös silloin, kun lainsäädännön nojalla annetaan toista velvoittavia määräyksiä tai tosiasiallisesti puututaan toisen etuun tai oikeuteen, jolloin kyse saattaa olla valvonta- tai pelastustehtävistä. Valta julkisen vallan käyttöön ei aina perustu suoraan lakiin tai asetukseen. Se voi perustua myös viranomaisen lainsäädännön nojalla antamaan toimeksiantoon tai hyväksyntään, kuten esimerkiksi järjestyksenvalvojan tarkastusvaltuutus⁹².

Julkinen hallintotehtävä viittaa toimintaan, johon liittyy yleisen edun toteuttamista tai muutoin julkisten palvelujen järjestämiselle luonteenomaisia piirteitä. Se on laaja hallintotehtävien kokonaisuus, johon kuulu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.⁹³

1.4.3. Viranhaltijan taloudelliset ja tuotannolliset irtisanomisperusteet

⁹¹ He 169/2002 vp s. 71–72.

⁹² Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 59–60.

⁹³ Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 59.

Viranhaltijalain 37 §:n mukaan virkasuhde voidaan irtisanoa, kun viranhaltijan tehtävät ovat vähentyneet olennaisesti ja pysyvästi taloudellisista syistä, työnantajan tai asianomaisen yksikön tehtävien uudelleen järjestelyjen vuoksi, taikka muista niihin verrattavista syistä. Tehtävien olennaista vähentymistä ei voida määritellä prosenttiluvulla, mutta sen voidaan vaatia olevan selkeästi vähemmän ja tämän on kohdistuttava viranhaltijan ensisijaisiin ja pääasiallisiin tehtäviin⁹⁴.

Hallintovaliokunta otti kantaa vanhaa valtion virkamieslakia (755/1986) muuttaneeseen hallituksen esitykseen laiksi valtion virkamieslain väliaikaisesta muuttamisesta (1237/1992) ja katsoi, että säännöksen sanamuotoa *työn väheneminen* ei saa ymmärtää kirjaimellisesti virkamiehen töiden tai työtehtävien vähenemisenä, vaan työn vähenemisellä tarkoitetaan kuitenkin ennen kaikkea virkamiehelle *tarjottavissa olevan* työn vähenemistä⁹⁵. Samaan aikaan voidaan nähdä, että 1990-luvun laman alla alempien oikeusasteiden tulkinnat silloisen työsopimuslain (723/1988) 37 a §:n tarjolla olevan työn vähentymisestä, laajensivat näkökulman tarkoittamaan työnantajan tarjolla olevaa työtä, ei niinkään pelkästään irtisanottavan yksilön töiden vähentymistä. Korkeimman oikeuden ratkaisujen kokonaistarkastelussa nähdään kuitenkin, että lähestymiskulma oli loppujen lopuksi lähempänä yksittäisen työntekijän töiden tosiasiallista vähentymistä, myös taloudellisen perusteen vallitessa.⁹⁶ Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 2008 T 530, tulkinnut säännöstä siten, että virkasuhde voidaan irtisanoa taloudellisilla ja tuotannollisilla syillä joko silloin, kun viranhaltijan tehtävät ovat vähentyneet olennaisesti ja pysyvästi tai silloin, kun työnantajan mahdollisuudet tarjota työtä ovat vähentyneet olennaisesti ja pysyvästi.

Viranhaltijan tehtävät ovat vähentyneet *pysyvästi* silloin, kun väheneminen on ehdotonta ja lopullista⁹⁷. Kunta voi itsehallintonsa puitteissa päättää, miten sen järjestettävänä olevat tehtävät ja palvelut tuotetaan. Kunta voi laajentaa tai supistaa itselleen ottamia, ei lakisääteisiä tehtäviä tai palveluita. Kunta voi myös ulkoistaa omaa palvelutuotantoaan. Kunnan

⁹⁴ Hirvonen & Mäkinen 2006: 280–281.

⁹⁵ HaVM 14/1992 vp: 3.

⁹⁶ Valkonen 2001: 72, 84.

⁹⁷ Hirvonen & Mäkinen 2006: 280–281.

hallinnon tai tehtävien uudelleenjärjestely esimerkiksi taloudellisten tai organisatoristen syiden vuoksi voi merkitä henkilöstömäärän vähentämistä tai virantoimituspaikan muuttamista.⁹⁸ Irtisanomista ei sen sijaan voida hyväksyä pelkästään sen johdosta, että kunnan on säästösyistä leikattava viranhaltijoiden palkkakuluja⁹⁹, koska tällöin ei suoraan voida sanoa, että tehtävät olisivat vähentyneet olennaisesti ja pysyvästi. Tuotannollisia ja taloudellisia irtisanomissyitä ei myöskään saa käyttää keinona kiertää viranhaltijan henkilökohtaisiin syihin liittyvä irtisanominen.¹⁰⁰

Pykälä velvoittaa, että ennen 37 §:n perusteista irtisanomista työnantajalla on velvollisuus tarjota viranhaltijalle avoinna olevaa virkasuhdetta tai sellaista työsuhdetta, joka jossain määrin vastaa hänen nykyistä virkasuhdettaan tai hänet pystytään siihen kouluttamaan. Koulutuksesta päätettäessä tulee ottaa huomioon paitsi kunnan käytännölliset ja taloudelliset mahdollisuudet, myös viranhaltijan kyvyt vastaanottaa annettava koulutus. Virkasuhteen siirrettäessä tulee viranhaltijan täyttää myös kelpoisuusvaatimukset. Irtisanomisperustetta arvioitaessa tulee ottaa huomioon tarjolla olevan työn vähentynyt määrä ja kestoaika sekä työnantajan mahdollisuus tarjota muuta työtä ja kouluttaa siihen¹⁰¹.

Viranhaltijalain 37.2 §:n määrittää ne tapaukset, joissa jälkepäin voidaan todeta, että taloudelliset ja tuotannolliset ehdot eivät täyttyneet. Tällaisia ovat tapaukset, jossa työnantaja on joko ennen virkasuhteen irtisanomista tai pian virkasuhteen päättymisen jälkeen, ottanut uuden henkilön samankaltaisiin tehtäviin, joita irtisanottu on tehnyt. Sen lisäksi työnantajan toimintaedellytykset eivät ole vastaavana aikana muuttuneet. Taloudellisia ja tuotannollisia edellytyksiä irtisanomiselle ei ole myöskään silloin, kun tehtävien uudelleenjärjestelyllä ei tosiasiallisesti ole vähennetty työtehtäviä tai muutettu niiden laatua. Viranhaltijalain 46 §:ssä määrätään viranhaltijan takaisinottovelvollisuudesta. Jos työnantaja on irtisanonut toistaiseksi otetun viranhaltijan 37 §:n mukaisilla perusteilla ja työnantaja tarvit-

⁹⁸ HE 196/2002 vp s. 54–55.

⁹⁹ Toisin kuin virkamieslain 27.1 § 2 kohta, joka mahdollistaa irtisanomisen sen johdosta, että viraston mahdollisuudet tarjota töitä olennaisesti tai muuten kuin tilapäisesti vähenevät (Hirvonen & Mäkinen 2006: 282).

¹⁰⁰ Hirvonen & Mäkinen 2006: 282.

¹⁰¹ HE 196/2002 vp s. 55.

see yhdeksän kuukauden kuluessa irtisanomisajan päättymisestä viranhaltijaa tehtäviltään samankaltaiseen toistaiseksi voimassa olevaan tai yli kuusi kuukautta kestävään virkasuhteeseen, työnantajan on tiedusteltava paikalliselta työvoimaviranomaiselta, onko irtisanottuja viranhaltijoita etsimässä tämän viranomaisen välityksellä työtä, ja myönteisessä tapauksessa tarjottava työtä ensisijaisesti irtisanotuille kelpoisuusvaatimukset täyttävillä viranhaltijoille. Sama velvollisuus koskee myös viranhaltijain 25 §:ssä tarkoitettua liikkeen luovutuksensaajaa silloin, kun luovuttaja on irtisanonut viranhaltijan ennen luovutushetkeä.

Työnantaja voi silloin, kun viranhaltijain 37 §:n ehdot täyttyvät, lomauttaa (30 §) tai osaaikaistaa (21 §) viranhaltija määräajaksi tai toistaiseksi, irtisanomisen sijaan. Osaaikaistamisen kohdalla voidaan myös katsoa, että tehtävät eivät kuitenkaan ole vähentyneet oleellisesti niin, että irtisanomisperuste täytyy, jos tehtäviä riittää hoidettavaksi osaaikaiseen virkasuhteeseen¹⁰². Lomauttaessaan työnantaja yksipuolisesti päättää keskeyttää virantoimituksen ja palkanmaksun, mutta virkasuhde pysyy voimassa. Määräaikainen, enintään 90 päivän lomautusoikeus syntyy silloin, kun tehtävät ovat vähentyneet tilapäisesti eikä työnantaja voi kohtuudella järjestää muita tehtäviä tai kunnan tarpeisiin sopivaa koulutusta. Määräaikaisen lomautuksen kohdalla uudelleen kouluttamisen ja sijoittamisen tarve ei ole yhtä velvoittava kuin lomautus joka tapahtuu 37 §:n valtuutuksella. Laki ei määrittele kumpi näistä vaihtoehdoista on ensisijainen, *lomauttaminen vai osaaikaistaminen*. Käytännössä tilanteessa, jossa työnantajan edellytykset ovat vähäiset, vaihtoehtoina on irtisanominen tai lomautus. Silloin, kun työnantajalla on liikkumavaraa, voidaan asiaa tarkastella suhteellisuusperiaatteen valossa ja yrittää löytää se ratkaisu, joka on työntekijälle edullisin. Käytännössä edullisimman vaihtoehdon tiedostaminen ei aina ole itsestäänselvyys.¹⁰³

¹⁰² Hirvonen & Mäkinen 2006: 280.

¹⁰³ Hirvonen & Mäkinen 2006: 178.

2. KOLLEKTIIVISEN PALVELUSSUHDETURVAN KEHITYS

2.1. Työ- ja virkamiesoikeudellinen sääntely

Yhtenäinen työlainsäädäntö on syntynyt 1900-luvulla. Sitä ennen suomalaisen työlainsäädännön yleisenä tavoitteena oli taata halpa ja kuuliainen työvoima isännille. Vasta 1800-luvun lopulla alkoi kehittyä uudenaikaisempaa työväensuojelulainsäädäntöä. Moderni työoikeus työehtosopimusmekanismeineen on teollisen sosiaalivaltion synnyttämää.¹⁰⁴ Kansainvälisissäkin suosituksissa¹⁰⁵ työsuhteturvan tarkoitus oli vielä 1960-luvulla suojata enemminkin pelkästään työntekijän yksilöllisiä oikeuksia. Vähitellen erilaisten sopimusten ja myöhemmin lainsäädännön kautta työsuhteturvaan lisättiin myös kollektiivisia¹⁰⁶ elementtejä.¹⁰⁷

Hyvän kuvan koko irtisanomissuojaan liittyvistä erilaisista arvotuksista kertoo se, että 1970-luvulla hallitus peruutti kahdesti antamansa esityksen erilliseksi irtisanomissuojalaiksi. Vuonna 1978 työsuhteturvaa pohtimaan asetetun työsuhdekomitean¹⁰⁸ oli hyvin vaikea löytää kompromisseja, mutta muun muassa tarpeesta suojata työntekijää omistajavaihdostilanteissa oltiin samaa mieltä. Mietinnöstä syntyneessä hallituksen esityksestä (HE 89/1982 vp) oli kuitenkin hävinnyt, pk-yrityksiä edustavien järjestöjen vastustuksen vuoksi, myös liikkeen luovutuksen yhteydessä toteutettava irtisanomissuoja ja esitys raukesi muutenkin kokonaan eduskuntakäsittelyssä.¹⁰⁹ Sosiaali- ja terveysministeriön toimesta työtä vaihtoehtoisten ratkaisujen löytämiseksi palkansaajien kollektiivisuojan kehittämiseksi erilaisin työnantajaa kohdistetuin velvoittein kuitenkin jatkettiin, ja vuonna 1984 hyväksyttiin laki työsuhteen irtisanomisessa noudatettavista menettelytavoista (124/1984).¹¹⁰ Uutena sääntelynä liikkeen luovutuksen yhteydessä laki kielsi koko henkilöstön vaihtamisen pelkkään

¹⁰⁴ Kairinen 1991: 227.

¹⁰⁵ ILO suositus n:o 119 (1963).

¹⁰⁶ Tässä kollektiivisuus tarkoittaa työntekijästä riippumattomia irtisanomissyytiä.

¹⁰⁷ Rusama 1984: 22.

¹⁰⁸ Työsuhdekomitea, jonka jäsenten valtaenemmistö koostui työmarkkinaosapuolista, asetettiin 9.5.1978 ja se sai lisämääräaikaisten työnsä päätökseen 31.12.1981 -tosin allekirjoitettuna eriävin mielipitein.

¹⁰⁹ Palanko, Hynönen, Itkonen, Mäkinen, Reuna & Vertanen 1984: 18, 20, 22.

¹¹⁰ Rusama 1984: 22–23.

luovutustapahtumaan vedoten ja vaati irtisanomiseen liikkeen luovutuksen yhteydessä perusteltua syytä sekä työnantajan irtisanomisoikeuden aikaa rajattiin¹¹¹.

Kollektiivista työsuhdeturvaa parannettiin lainsäädännöllä luomalla yrityksille työllistämistä vastuu. Työsopimuslakiin (723/1988) lisättiin maininnat siitä, milloin kriteerit tuotannollisiin ja taloudellisiin irtisanomisiin täytyivät ja työnantajan velvollisuutta ottaa takaisin irtisanomiaan työntekijöitään laajennettiin. Yhteistoimintalainsäädäntö (724/1988) taas edellytti yrityksiä aikaisempaa perusteellisemmin neuvottelemaan työntekijöiden työsuhdeturvaan liittyvistä tekijöistä.¹¹² Näin ollen nykyiseen työsuhdeturvaan kuuluu myös se menettely, mitä työsudetta päätettäessä on noudatettava¹¹³.

Työsuhdeturva pakottavana oikeutena on työntekijän suoja mielivaltaista työsopimuksen päättämistä vastaan¹¹⁴. Perustuslain (11.6.1999/731) 18.3 § säätelee, että irtisanomisen taustalla täytyy olla lakiin perustuva syy¹¹⁵. Päättämiskynnyksen lisäksi työnantajalla on lainsäädännön velvoite tarjota muuta työtä ja, jos mahdollista, kouluttaa olemassa oleva henkilökunta liiketoiminnan muutoksen vuoksi muuttuneisiin työtehtäviin (työsopimuslaki 55/2001 7:4, *viranhaltijalaki* 37 §). Työnantajalla on muutenkin työsopimuslain 2:1 nojalla yleisvelvoite opastamalla, perehdyttämällä ja kouluttamalla huolehtia siitä, että työ- ja toimintatapojen muuttuessa työntekijät voivat selviytyä työstään ja samansisältöinen velvoite on myös viranhaltijalain 13 §:ssä. Työnantajan velvollisuus antaa työntekijälle varoitus ennen työsuhteen irtisanomista (työsopimuslaki 7:2.1, *viranhaltijalaki* 35.3), voidaan lukea myös kuuluvan työsuhdeturvan piiriin. Työsuhdeturvasta säännellään lain lisäksi myös työmarkkinajärjestöjen välisin sopimuksin.¹¹⁶ Laajemman toimijajoukon vastuulla on työ-

¹¹¹ Tiitinen, Saloheimo & Bruun 1989: 19.

¹¹² Tiitinen, Saloheimo & Bruun 1989: 20.

¹¹³ Bruun & von Koskull 2004: 67–68.

¹¹⁴ HE 157/2000 vp s. 6.

¹¹⁵ Tosin kunnalliset viranhaltijat olivat ilman tätä sääntelyä 11 kuukautta eli ajan HM 15.3 §:n hyväksymisestä siihen kunnes laki kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta (484/1996) hyväksyttiin (Hirvonen & Mäkinen 2006: 2).

¹¹⁶ Koskinen, Nieminen & Valkonen 2003: 21–22.

markkinakeskusjärjestöjen sopima työllistymisen ja muutosturvan toimintamalli¹¹⁷. Työministeriön ohjauksesta rakennettu muutosturva koostuu irtisanomistilanteissa tehostuneesta tiedotuksesta, henkilöstön kanssa tehtävistä toimintasuunnitelmista, työvoimatoimiston kanssa laadittavista työllistymisohjelmista ja sisältää palkallisen vapaan työnhakua varten, työnhakijalle maksetaan myös työllistymisohjelmallisaa¹¹⁸.

Yleinen virkamieslaki säädettiin vasta vuonna 1986 (756/1986). Sitä ennen virkamiesten oikeusaseman sääntely perustui hajanaisiin säännöksiin ja esimerkiksi mainettaan huomattavasti suppeampi virkamiehen erottamattomuus koski pelkästään tuomareita sekä niin sanottuja valtakirjavirkamiehiä ja jälkimmäisetkin voitiin panna viralta erillisellä kurinpitomenettelyllä.¹¹⁹ Ennen virkaehtosopimuslakeja (913/1970 ja 664/1970¹²⁰) virkamiehet itse keskittyivät laittomillakin työtaistelutoimilla pääsääntöisesti palkkauskysymyksiin¹²¹ ja vasta näillä laeilla luotiin julkiselle sektorille keskeisiltä osiltaan työehtosopimusjärjestelmää vastaava, hieman rajatumpi, neuvottelu- ja sopimusjärjestelmä¹²².

Vuonna 1986 säädetyt yleisen virkamieslain taustalla oli hallinnon suorituskyvyn lisääminen, virkamiesryhmien oikeusaseman yhdenmukaistaminen ja palvelussuhteen pysyvyyden suhteuttaminen työvoiman tarpeeseen ja työllisyyden turvaamiseen¹²³. Virkamiehen virasapysymisoikeutta vähennettiin luopumalla virkatyyppilaista sekä säätämällä, että niin sanotun hallintovirkamiehen palvelussuhde voitiin päättää muullakin kuin rikosoikeudellisella perusteella¹²⁴. Samanaikaisesti turvaa lisättiin säätämällä siirtämis- ja uudelleen sijoittamismenettelystä (725/1987) sekä oikeudesta erorahaan (726/1987)¹²⁵. Virkamiehen lomauttaminen tehtiin mahdolliseksi valtion virkamieslain väliaikaisella muutoksella (1237/1992),

¹¹⁷ Työministeriön muutosturva tarkoittaa siis laajempaa kokonaisuutta, kuin mitä tässä tutkielmassa muutosturvalla tarkoitetaan.

¹¹⁸ Räisänen 2007: 1.

¹¹⁹ Kulla 1991: 181–182.

¹²⁰ Ensimmäinen on kunnallinen- ja jälkimmäinen valtionvirkaehtosopimuslaki.

¹²¹ Rytkölä 1972: 2.

¹²² Bruun & von Koskull 2004: 18.

¹²³ Kulla 1991: 182.

¹²⁴ HaVM 5/1994 vp s. 2.

¹²⁵ Bruun, Mäenpää & Tuori 1988: 29.

aikaisemmin siitä voitiin sopia virkaehtosopimuksin¹²⁶. Valtion virkamieslaki (750/1994) ei loppujen lopuksi tuonut, suurelta osin hallintovaliokunnan esittämien muutosten vuoksi, suuria muutoksia virkamiesten palvelussuhdeturvaan¹²⁷.

Kunnallinen itsehallinto osaltaan erkaannutti viranhaltijaoikeuden valtion virkamiesoikeudesta. Kunnille kuului valta päättää itse omien virkojensa sääntelystä¹²⁸, vaikkakin valta saattoi olla näennäistä sen jälkeen, kun Kunnallinen työmarkkinalaitos alkoi laatia mallivirkasääntöjä¹²⁹. Vuonna 1918 perustetun Suomen Kunnallisvirkamiesten keskusliiton tavoitteena oli kunnallisten viranhaltijoiden oikeusaseman sääntely lailla.¹³⁰ Ja ennen kunnallista virkaehtosopimuslakia (913/1970) esimerkiksi joidenkin kunnallisten viranhaltijatyyppeiden palkkausta koskevat kysymykset hoidettiin ilman yhtenäistä neuvottelu- ja sopimusjärjestelmää¹³¹. Suomen nykyinen perustuslaki (731/1999) lähensi valtion ja kuntien virkoja, koska viranhaltijoiden oikeusaseman perusteiden säätäminen laintasolla oli tärkeämpi painotus, kuin sen vaikutus kunnallisen itsehallinnon nyanssissa.¹³² Kunnallisen itsehallinnon vuoksi on kuitenkin syytä pitää kunnallisen viranhaltijan oikeusaseman sääntely omana lohkonaan, eikä yhdistää sitä valtion virkamiesten aseman sääntelyn kanssa yhdeksi virkamiesoikeudelliseksi lainsäädännöksi. Näin voidaan vahvistaa sääntelylle tarpeelliset vivahte-erot,¹³³ kuten kunnan tarve itse määrittellä johtosäännöissään organisaationsa rakenne¹³⁴.

Hallitus esityksessään laiki viranhaltijan palvelussuhdeturvasta (1.7.1996/484), rinnasti palvelussuhdeturvan määräytymisen lähes vastaavalla tavalla kuin kuntien työsuhteisella henkilöstöllä. Palvelussuhdeturvalaki asetti siten virkasuhteenkin irtisanomisperusteet jakautuvaksi viranhaltijasta johtuviin irtisanomisperusteisiin sekä taloudellisiin ja tuotannollisiin irtisanomisperusteisiin. Merkittävimpänä erona aikaisempaan oli, että pelkästään vi-

¹²⁶ HaVM 14/1992 vp s. 6.

¹²⁷ Bruun, Mäenpää & Tuori 1995: 34.

¹²⁸ Heuru 2006: 134.

¹²⁹ Hirvonen & Mäkinen 2006: 10.

¹³⁰ Kulla 1983: 3.

¹³¹ Rytkölä 1972: 3.

¹³² HE 196/2002 vp s. 5.

¹³³ Hirvonen & Mäkinen 2006: 8.

¹³⁴ Koskinen 2004: 23.

ran lakkauttaminen ei enää ole viranhaltijan irtisanomisperuste. Uusia säännöksiä laissa olivat muun muassa mahdollisuus virkasuhteen purkamiseen sekä velvollisuus tarjota toista virkaa taloudellisista ja tuotannollisista syistä irtisanotulle viranhaltijalle.¹³⁵ Näillä suojeleperiaatteilla pyrittiin turvaamaan virkamiesten palvelussuhteen jatkuvuus. Myös palvelussuhdeturvalakia seurannut kunnallinen viranhaltijalaki (304/2003) on ottanut enemmän mallia työsopimuslaista (55/2001) kuin valtion virkamieslaista (750/1004). Hallitus toteaa esityksessään, että tavoitteena on ollut virkasuhteen ja työsuhteen käytön selkeyttäminen kuntaorganisaatioissa¹³⁶. Uutena palvelussuhdeturvaan vaikuttavana elementtinä viranhaltijalakiin lisättiin viranhaltijan aseman sääntely liikkeen luovutuksessa.¹³⁷ Laki muutenkin sisältää, työsopimuslakia edellä käsiteltäessä mainitut, lähes saman sisältöiset muutos- ja palvelussuhdeturvasäännökset.

Nyky-yhteiskunnassa on nähtävissä pyrkimys purkaa aiemmin luotuja työoikeuden säädöksiä¹³⁸. Yhteiskunnallinen kehitys siirtää sopimuskulttuuria enemmän paikallisen sopimisen tasolle, mutta sen tarkoitus ei ole kuitenkaan murentaa työntekijän suojelun periaatetta.¹³⁹ Toinen näkemys on se, että työelämän joustoilla halutaan juuri heikentää työsuhdeturvaa - suojelun periaatteella toki tarkoitetaan laajempaa kokonaisuutta kuin pelkästään työsuhdeturvaa.¹⁴⁰ Työmarkkinajärjestöjen vahva rooli on siirtänyt valtion taka-alalle ja työvoima on nykyään ennemminkin järjestöjen suojeluksessa¹⁴¹.

¹³⁵ HE 44/1996 vp s. 1.

¹³⁶ HE 196/2002 vp s. 16.

¹³⁷ Valtion virkamieslaissa ei ole liikkeen luovutusta koskevia säädöksiä. Sen sijaan vastaava lopputulos on varmistettu valtioneuvoston 14.5.1998 tekemästä periaatepäätöksestä VM 29/01/98 koskien henkilöstön aseman järjestämistä. (Koskinen 2004: 17.)

¹³⁸ Kairinen 1991: 227.

¹³⁹ Tiitinen 2005: 2.

¹⁴⁰ Bruun & von Koskull 2004: 67.

¹⁴¹ Kairinen 2004: 39.

2.2. Virkamiesoikeuden periaatteet ja työntekijän suojelun periaate

Työnantajan oikeutena on työllistämisen vapaus. Sen tärkeänä elementtinä on oikeus ottaa ja erottaa työntekijöitä. Erottamisen oikeutta on kuitenkin rajoitettu monin eri säädöksin työntekijän työssäpysymisoikeuden turvaamiseksi. Työoikeus eriytyi sopimusoikeudesta, kun ymmärrettiin, että samankaltainen sopimusvapaus ei soveltunut heikomman suojasään-
nöksiä tarvitsevaan työoikeuteen.¹⁴² Työoikeuden kaikkiin keskeisiin teorioihin ja periaat-
teisiin liittyy kohtuusarviointia ja se on työoikeudellisen sääntelyn ja ratkaisutoiminnan
keskeisimpiä lähtökohtia.¹⁴³ Työntekijän suojelun periaate vaikuttaa myös tuomioistuinten
tulkintakäytäntöön niin, että tulkintaepäselvyyksissä on kiinnitettävä huomiota siihen, ketä
lailla suojataan.¹⁴⁴ Tämä työntekijän suojelun periaate kytkettynä heikomman sopijapuolen
suojan tavoitteeseen on laajalti vaikuttanut työsopimuksen edullisemmuusperiaatteen lain-
valintasääntöjen muotoutumiseen¹⁴⁵, jopa niin, että sovellettavaksi saattaa tulla hierarkiassa
alempana oleva normi¹⁴⁶. Nykyään työoikeuden keskeisiä periaatteita vastaavasti voidaan
puhua virkamiesoikeudellisesta suojeluperiaatteesta, koska työoikeudelliset sääntelyt ovat
olleet useiden virkamieslain säännösten esikuvana¹⁴⁷.

Kuitenkin, kun 1970- ja 1980-luvun työoikeuskirjallisuudessa tarkasteltiin työntekijän suo-
jelun periaatetta ja työsuhdeturvaa,¹⁴⁸ viittaavat sen ajan virkamiesoikeuteen keskittyneet
teokset virkamiehen virassapysymisoikeuteen, eivätkä ota periaatteellisella tasolla kantaa
virkamiehen oikeusturvan toteutumiseen¹⁴⁹. Näiden keskustelujen luonne-ero on siinä, että
edellinen keskittyy työntekijän oikeuksiin, ja jälkimmäinen siihen, miten pystytään parhai-
ten turvaamaan julkisen vallan hoidon riippumattomuus¹⁵⁰. Samaan aikaan, kun työsuhde-

¹⁴² Kairinen 2004: 42.

¹⁴³ Engblom 2007: 19.

¹⁴⁴ Palanko, Hynönen, Itkonen, Mäkinen, Reuna & Vertanen 1984: 24.

¹⁴⁵ Esko 1985: 40.

¹⁴⁶ Bruun & von Koskull 2004: 27.

¹⁴⁷ Bruun, Mäenpää & Tuori. 1988: 38.

¹⁴⁸ Sarkko 1975: 7; Palanko Hynönen, Itkonen, Mäkinen, Reuna & Vertanen 1984; Rusama 1984; Kairinen 1986: 18; Tiitinen, Saloheimo & Bruun 1989.

¹⁴⁹ Tulkinta muodostettu teoksista: Modeen 1973: 19–20; Rytkölä 1975: 249, 297–298; Hannus 1979; Kulla 1983; Rytkölä 1987: 46–48; Saipio 1987: 228–238.

¹⁵⁰ Asia ilmenee hyvin yksiselitteisesti esimerkiksi Merikoski 1966: 312.

turvasta kirjoitettiin kokonaisia teoksia¹⁵¹, eivät virkamiesoikeustieteilijät osallistuneet tähän keskusteluun – ainakaan kirjojensa sivuilla¹⁵². Tämä ei tarkoita sitä, etteikö aiheesta olisi käyty vilkasta yhteiskunnallista keskustelua¹⁵³.

Voi olla liioiteltua sanoa, että valtion virkamieslaki (755/1986) ja vuonna 1988 julkaistu teos ”*Uusi virkamiesoikeus*” tarkoitti myös uudenlaisen virkamieskoulukunnan esiintuloa¹⁵⁴. Siihen, että virkamiesten oikeusturvaan kiinnitettiin huomiota vasta tällöin, on voinut olla syynä virkamiehistön historiallinen asema etuoikeutettuna säätynä¹⁵⁵ ja vasta ajan muuttuessa olemme alkaneet hahmottamaan virkamiehenkin tarvitsevan heikomman osapuolen suojaa. Viranomaisasemaan sisältyi miltei automaattisesti tietty ylemmyys, oikeus julkisen vallan käyttöön¹⁵⁶. Puhuttiin virkamiesluokasta tai -sädystä, joka oli erillään rahvaasta eli työtä tekevästä ja elättävästä luokasta¹⁵⁷. Vaikka todellisuudessa autonomian ajan Suomessa virkamiehistöstäkin suurin osa (70,1 %) kuului alimpaan palkkausryhmään¹⁵⁸ ja virkamiehen erottamattomuus koski tuomareiden lisäksi vain pientä vähemmistöä¹⁵⁹. Historia huomioon ottaen, voidaan olettaa sen ylimmän vähemmistön (1.7 %) olleen sitäkin äänekkäämpi. Toisaalta on voitu katsoa, että valtiovalta toimii aina oikein, eikä sen palveluksessa tarvitse suojaa työnantajan mielivaltaa vastaan¹⁶⁰. Tätä teoriaa ei kylläkään tue virkamiesten osallistuminen useisiin työtaistelutoimiin 1960-luvulla¹⁶¹. On myös nähty, että virkamiehen palvelussuhdeturva oli vahvempi kuin työntekijän vastaava ainakin 1994 säädettyyn virkamieslakiin asti.

Perustuslain 124 § mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaisille. Tehtävien hoitamiseen kuuluu erityinen virkavastuu ja myös

¹⁵¹ Palanko, Hynönen, Itkonen, Mäkinen, Reuna & Vertanen 1984; Rusama 198.

¹⁵² Tulkinta muodostettu teoksista: Merikoski 1966; Modeen 1973; Hannus 1979; Kulla 1983; Rytölä 1987; Saipio 1987.

¹⁵³ Ks. Bruun, Mäenpää & Tuori 1988: 27.

¹⁵⁴ Niklas Bruun, Olli Mäenpää & Kaarlo Tuori.

¹⁵⁵ Kulla 1991: 171.

¹⁵⁶ Mäenpää 2003a: 31.

¹⁵⁷ Kulla 1991: 171.

¹⁵⁸ Kulla 1987: 78.

¹⁵⁹ Bruun, Mäenpää & Tuori 1988: 22.

¹⁶⁰ Koskinen 2004: 8.

¹⁶¹ Merikoski 1966: 269.

kunnallishallinnossa on tärkeää turvata hallinnon lainalaisuus ja kansalaisten oikeusturva. Virkamieshallinnonperiaatteen tarkoituksena on turvata julkisen vallan käyttöä koskevan päätöksenteon lainmukaisuus, yhtenäisyys ja objektiivisuus. Julkisten asioiden hoitamisen täytyy olla tehokasta, tarkoituksenmukaista ja täyttää oikeusvarmuusvaatimukset¹⁶². Hallintovaliokunta on todennut, että virkamiehen oikeusasemaan kuuluvat riippumattomuuden ja itsenäisyyden vaatimukset liittyvät keskeisesti julkisen vallan käyttämiseen¹⁶³ ja virkamiehen virassapysymisoikeus on luotu takaamaan virkamiehen objektiivisuus ja riippumattomuus¹⁶⁴.

Hallituksen esityksessä valtion virkamieslaiksi (750/1994), korostuu yleiseen etuun liittyvät näkökohdat hallintotoiminnan tehokkuuden ja tuloksellisuuden näkökulmasta. Tarkoituksena oli luoda joustoa julkiseen organisaatioon, lähentämällä virkamiehen palvelussuhdeturvan tasoa työntekijän työsuhdeturvan kanssa.¹⁶⁵ Hallintovaliokunnan toimesta taas painotettiin niitä seikkoja, jotka perustelevat virkamiesten erityisasemaa työsopimussuhteessa oleviin työntekijöihin nähden. Valiokunnan mukaan julkisen vallan käytön neutraliteetin vuoksi virkamiehen palvelussuhdeturvan tulee olla vahva ja siten se voi olla perustellusti parempi kuin työsopimuslain mukainen työsuhdeturva. Hallintovaliokunta sai muotoiltua lakia muun muassa niin, että oikeusturvavaatimukset tarkoittavat kansalaisen lisäksi myös virkamiehen oikeusturvaa, koska lain tavoitteena tulee olla myös virkamiehen aseman ja oikeuksien turvaaminen suhteessa valtiotyönantajaan.¹⁶⁶ Vielä ainakin vuonna 1995 ilmentyneessä teoksessa ”*virkamiesten oikeusasema*” katsotaan, että hallintovaliokunnan painotukset saavat tulkintatukea myös työoikeuden suojelu- ja edullisemmuusperiaatteesta silloin, kun ne ovat vastakkain tehokkuus- ja tuloksellisuusnäkökohtien¹⁶⁷ kanssa¹⁶⁸.

¹⁶² Hirvonen & Mäkinen 2006: 48.

¹⁶³ HaVM 31/2002 vp s. 4.

¹⁶⁴ HaVM 5/1994 vp s. 3.

¹⁶⁵ HE 291/1993 vp s. 1.

¹⁶⁶ HaVM 5/1994 vp s. 3–4.

¹⁶⁷ Joiden ei katsota nauttivan periaatteen statusta (Koskinen & Kulla 2005: 24).

¹⁶⁸ Bruun, Mäenpää & Tuori 1995: 41.

Esityksessään viranhaltijalainaksi (304/2003) hallitus luettelee keskeisiä virkamiesoikeudellisia periaatteita. Suojeluperiaatetta ei kuitenkaan mainita, jolloin voidaan olettaa, että hallitus on esityksessään antanut julkisen vallan laadun varmistaville periaatteille¹⁶⁹ keskeisemmän roolin. Hallitus esityksessään kuitenkin viittaa hallintovaliokunnan lausuntoon¹⁷⁰, jossa painotetaan virkamiehen virassapysymisoikeutta. Tätä on kuitenkin perusteltu ennemmin keinona suojata viranhaltijan objektiviteetti ja riippumattomuus kuin viranhaltijan oikeutena muutos- ja palvelussuhdeturvaan.¹⁷¹ Jos asiaa tarkastelee julkisen vallankäyttäjän asiakkaan, eli kansalaisen kannalta, voi painotuksen nähdä myös oikeutettuna. Kari-Pekka Tiitinen katsoo, että virkamiesoikeuden oikeuspoliittisissa tavoitteissa on julkisyhteisöjen intressi julkisen vallan haltijoina ollut painavampi argumentti kuin työntekijöiden suojelun periaatteen kaltaiset tavoitteet, vaikkakin myös tässä virkamiesoikeus on lähentynyt työoikeutta¹⁷². Myös työministeriön hallinnoiman muutosturvan toimintamenettely, näyttää toimivan heikommin julkisella sektorilla¹⁷³.

Kehityksen, jossa taloudellisia näkökohtia painotetaan lisääntyvästi virkamieshallintoperiaatteen sekä viranhaltijan muutos- ja palvelussuhdeturvan rinnalla, voi nähdä lakien esitöistä. Hallitus pyrki esityksessään valtion virkamieslaiksi (750/1994) lisäämään virkasuhteen joustavuutta. Nämä pyrkimykset sai silloinen hallintovaliokunta estettyä, painottamalla mietinnössään voimakkaasti virkamiehen itsenäisyyden ja riippumattomuuden merkitystä kansalaisten oikeusturvan toteutumiseen. Hallintovaliokunta huomio myös virkamiehen tarpeen saada heikomman osapuolen suojaa työnantajaansa vastaan. Kunnallista viranhaltijalakia (304/2003) säädettäessä oli huomattavasti säyseämpi tuottavuus- ja tehokkuusnäkökulmien suhteen. Viimeisenä kehityksenä on kunta- ja palvelurakennemuutos, jonka keskeinen vaikutus henkilöstöön on hallintovaliokunnan mukaan melkein pä ainoastaan se, että osaavaa työvoimaa saadaan suuremmista väestöpohjista helpommin¹⁷⁴. Uudistuksessa kiinnitetään huomiota viranhaltijan kykyyn huolehtia kansalais-

¹⁶⁹ lainalaisuusperiaate, virkamieshallintoperiaate ja virkavastuu.

¹⁷⁰ HaVM 5/1994 vp s. 3.

¹⁷¹ HE 196/2002 vp s. 6.

¹⁷² Tiitinen 2005: 3.

¹⁷³ Arnkil, Jokinen, Spangar & Aho 2007: 3.

¹⁷⁴ HaVM 31/2006 vp yleisperustelut.

ten oikeusturvasta pelkästään siten, että korostetaan laadukkaita palveluita. Uudistuksen ei varmaankaan nähdä uhkaavan virkamieshallintoperiaatteen edellytyksiä, koska niitä ei esitöissä mitenkään mainita.

2.3. Yhdenvertaisuusperiaate viranhaltijan aseman sääntelyssä

Yhdenvertaisuus on yksi oikeusvaltion vanhimmista ja keskeisimmistä periaatteista¹⁷⁵ ja sen sääntelyn voidaan katsoa edistävän yhteiskunnan oikeudenmukaisuutta¹⁷⁶. Perustuslain (11.6.1999/731) 6.1 § määrää, että ihmisten tulee olla yhdenvertaisia lain edessä ja tätä yhdenvertaisuutta konkretisoivaa syrjimättömyyden (6.2 §) säännöstä täydentää yhdenvertaisuuslaki (1.2.2004/21)¹⁷⁷. Se on yleislaki, joka ei korvaa lainsäädäntöön jo sisältyviä syrjinnän kieltoja¹⁷⁸. Sillä on pantu täytäntöön Euroopan neuvoston 27.11.2000 hyväksymä työ-syrjintädirektiivi yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista (2000/78/EY)¹⁷⁹. Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö sisältyy kansainvälisiin ihmisoikeus-sopimuksiin ja niitä käsittelee myös EU:n perustamissopimuksen 12 ja 13 artiklat sekä perusoikeuskirjan kolmas luku. Yhdenvertaisuuslain tarkoituksena on turvata ja edistää yhdenvertaisuutta yhteiskunnan eri alueilla ja sitä sovelletaan sekä työoloihin, palvelussuhteenehtoihin että uralla etenemiseen¹⁸⁰. Sukupuoleen perustuvasta syrjinnän kiellosta säädetään naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (8.8.1986/609). Oikeusministeriön asettaman yhdenvertaisuustoimikunnan välimietintö ehdottaa, että nämä kaksi lakia

¹⁷⁵ Aarnio 2002: 34.

¹⁷⁶ Scheinin 1999: 233.

¹⁷⁷ Työ- ja elinkeinoministeriön tutkimuksen mukaan viranomaiset soveltavat yhdenvertaisuuslakia (2.1 § 2 kohta) työelämään liittyvistä tilanteista yleisemmin työhönotossa. Muut kyselyssä esille tulevat soveltamistilanteet koskevat työntekijän kohtelua työpaikalla, työehtoja, työskentelyolosuhteita, irtisanomistilanteita sekä yleisellä tasolla asenneilmastoa. Syrjintäperusteista mainitaan näissä yhteyksissä ikä, etninen alkuperä, kansallisuus, kieli, uskonto, terveydentila ja vammaisuus. (Lundström, Miettinen, Keinänen, Airaksinen, Korhonen 2008: 194.)

¹⁷⁸ Kairinen ym. 2007: 197.

¹⁷⁹ Samoin lakiin on sisällytetty neuvoston direktiivi 2000/43/EY rodusta ja etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun täytäntöönpanosta (HE 44/2003 vp s. 1).

¹⁸⁰ Kairinen, Koskinen, Nieminen, Ullakonoja & Valkonen 2006: 197.

yhdistettäisiin yhdeksi yleislaiksi, johon otettaisiin myös viranomaisorganisaatiota koskevat säännökset¹⁸¹.

Yhdenvertaisuus tarkoittaa samankaltaista ja johdonmukaista kohtelua: ihmisiä on kohdeltava samankaltaisissa tilanteissa samalla tavalla eli tasapuolisesti, mutta eritavoin erilaiset tilanteet ja niiden eroavuudet huomioon ottaen¹⁸². Yhdenmukaisuuden formaaliehto edellyttää samanlaisten tapausten kohtelemista samalla tavalla. Sen sijaan, sen määrittäminen milloin tapaukset ovat samoja tai samankaltaisia ja milloin taas erilaisia kulloiseenkin päämäärään nähden, käytetään muuttuvia ja vaihtelevia kriteereitä.¹⁸³ Lähtökohtaisesti yhdenvertaisuusperiaatteen voidaan katsoa velvoittavan, että kaikkia kunnissa työskenteleviä on kohdeltava samalla tavoin. Pelkistetty, oikeudenmukaisuudesta lähtevä oletus on, että koko kuntasektori ansaitsee samankaltaisen suojan muutoksia vastaan. Tarkastelussa ei voida kuitenkaan jättää huomioimatta tapausten erilaisuutta: kuntien erilaisia taloudellisia resursseja tai esimerkiksi kunnan henkilöstöä luovutuksessa saavan työnantajan vanhan henkilöstön asemaa. Näin ollen ratkaisu mahdollisesta yhdenvertaisuuden loukkaamisesta on aina kokonaisarviointia¹⁸⁴.

Yhdenvertaisuus on periaatteellinen lähtökohta erilaisia etuja, oikeuksia ja rasituksia jaettaessa¹⁸⁵. Se on vertailuperiaate, jossa kahta tai useampaa tapausta verrataan toisiinsa ja siitä voidaan poiketa vain hyväksyttävään syyhyn vedoten¹⁸⁶. Viranhaltijan asemaa julkisen vallan käyttäjänä on totuttu pitämään hyväksyttävänä syynä, kun tarkastellaan virkasuhteen eroja työsuhteeseen. Kuitenkin julkinen sektori on jo itsessään kokenut viimeisen parinkymmenen vuoden aikana suuria muutoksia. Sen lisäksi suomalaisen perusoikeusjärjestelmän uudistaminen on vahvistanut perusoikeuksien välitöntä sovellettavuutta¹⁸⁷. Siksi on

¹⁸¹ Komiteamietintö 2008: 1 s. 14.

¹⁸² Mäenpää 2003b: 86.

¹⁸³ Nieminen 1990: 152–153.

¹⁸⁴ Kairinen, Koskinen, Nieminen, Ullakonoja & Valkonen 2006: 198.

¹⁸⁵ Nummijärvi 2004: 94.

¹⁸⁶ Kulla 2003: 70.

¹⁸⁷ Hallberg 1999: 35.

syitä tarkastella, löytyykö muuttuneessa yhteiskunnassa enää perusteita näille erilaisille käytännöille.

Yhdenvertaisuus ei estä perustellusta syystä tehtyä positiivista erityiskohtelua¹⁸⁸, jonka tarkoituksena on varmistaa tosiasiallinen yhdenvertaisuus¹⁸⁹. Luonteenomaista positiiviselle erityistoimille on, että ne asettavat eri asemaan tietyn ryhmän, mutta eivät ketään nimenomaista yksilöä. Perustuslaki asettaa korkeat vaatimukset perusteluille, joilla joku ryhmä saadaan asettaa erilliseen asemaan. Pitkälle menevästä tiettyjen ryhmien suosimisesta eli segregaatista voi tulla toisen ryhmän syrjintää,¹⁹⁰ sen vuoksi sen täytyy olla poikkeuksellinen toimenpide, jonka käyttökynnös ei voi olla kovin matala¹⁹¹.

Syrjinnänkielto on keskeinen keino varmistaa yhdenvertaisuus ja palkkasyrjinnän sääntelyllä on erityisasema EU:n perustamissopimuksissa. Samapalkkaisuudella tarkoitetaan sitä, että työn tuloksen perusteella maksettava palkka lasketaan saman mittayksikön mukaan ja työhön käytetyn ajan perusteella maksettava palkka on samasta työstä sama.¹⁹² Korkeimman oikeuden KKO 103:2004 ratkaisussa katsottiin, että työnantajalla on liikkeen luovutus-tilanteissa lakiin perustuva ja hyväksyttävä syy maksaa eri työntekijöille samastakin työstä eri palkkausperusteen mukaan määräytyvää palkkaa. Tässä tapauksessa Korkein oikeus totesi kuitenkin, että työnantajan tulisi tasapuolisen kohtelun periaatteen mukaisesti mahdollisuuksiensa mukaan pyrkiä korjaamaan palkkauksessa olevat erot. Kunnallinen työmarkkinalaitos on ottanut tämän ratkaisun tulkintaohjeeksi sovitettaessa yhdistyvien kuntien eri palkkaluokkia¹⁹³.

¹⁸⁸ Kulla 2003: 72.

¹⁸⁹ HE 44/2003 vp s. 44.

¹⁹⁰ Ahtela, Bruun, K. Koskinen, Nummijärvi & Saloheimo 2006: 43, 259, 261.

¹⁹¹ Scheinin 1999: 244–245.

¹⁹² Ahtela, Bruun, K. Koskinen, Nummijärvi & Saloheimo 2006: 109.

¹⁹³ Parikka 2007: 1.

Viranhaltijalain 12.1 § sisältää syrjinnän kiellon.¹⁹⁴ Saman pykälän 3 momentti velvoittaa työnantajaa muutenkin kohtelevaan viranhaltijoita tasapuolisesti, ellei siitä poikkeaminen ole viranhaltijoiden tehtävät ja asema huomioon ottaen perusteltua. Tämä edellyttää työnantajalta johdonmukaisia ja tasapuolisia toimia tai ratkaisuja suhteessa henkilöstöönsä. Hallituksen esityksessä viranhaltijalaiksi säännökselle annetaan merkitystä esimerkiksi arvioitaessa irtisanomis- ja purkamisperusteiden täyttymistä kussakin yksittäistapauksessa.¹⁹⁵ Yhdenvertaisen kohtelun periaate sallii työnantajan valita irtisanottavat, kunhan erilaisuus ei loukkaa tasapuolisen kohtelun vaatimusta tai syrjintäkieltoa. Tasapuolisen kohtelun vaatimuksesta voidaan poiketa, jos siihen on objektiivisesti arvioiden hyväksyttävä syy tai ratkaisu perustuu muutoin aidosti perusteltuun vilpittömään mieleen.¹⁹⁶ Säännös ei estä esimerkiksi kannustavia palkkausjärjestelmiä tai työntekijän työn luonteesta sekä työolosuhteista johtuvia eri asemaan johtavia toimia¹⁹⁷.

Muut yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet (hallintolaki 6.6.2003/434 6 §) voivat myös vaikuttaa päätöstä ohjaavana tekijänä. Näiden oikeusperiaatteiden erot eivät ole täysin selvärajaisia ja periaatteiden päällekkäinen soveltaminen on mahdollista. Keskeisinä ja yleisesti hyväksyttävänä arvopäämäärinä suomalaisessa hallinto-oikeudessa on vakiintuneesti pidetty ratkaisujen objektiivisuutta, julkisen vallankäytön suhteellisuutta, ihmisten yhdenvertaisuutta ja lainsäädännön tarkoituksen kanssa sopusuonnissa olevan päätöksen teon turvaamista.¹⁹⁸ EU-oikeudellisen oikeuskäytännön vaikutuksesta vahvistunut tarve suojata perusteltuja odotuksia eli luottamuksensuojan periaatetta¹⁹⁹ sivuaa vaatimus työntekijän oikeusvarmuudesta.

¹⁹⁴ Työnantaja ei saa asettaa viranhaltijoita eri asemaan iän, terveydentilan, vammaisuuden, kansallisen tai etnisen alkuperän, kansalaisuuden, sukupuolisen suuntautumisen, kielen, uskonnon, mielipiteen, vakaumuksen, perhesuhteiden, ammattiyhdistystoiminnan, poliittisen toiminnan tai muun näihin verrattavan seikan vuoksi.

¹⁹⁵ HE 196/2002 vp s. 36.

¹⁹⁶ Kairinen, Koskinen, Nieminen, Ullakonoja & Valkonen 2006: 222.

¹⁹⁷ HE 196/2002 vp s. 36.

¹⁹⁸ Mäenpää 2003b: 83–84.

¹⁹⁹ Mäenpää 2003b: 83.

Viranomaisen päätöksenteon täytyy olla puolueetonta ja objektiivisesti perusteltua. Siihen ei saa kuulua ystävien suosinta, henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu ja julkisyhteisön erityisten taloudellisten etujen tavoittelu.²⁰⁰ Ratkaisussa KHO 1982 A I 1, Korkein hallinto-oikeus kumosi virantäytön, kun sen syynä katsottiin olevan puoluesuosinta. Suhteellisuusperiaate vaatii, että toteutettavan toimen on oltava tarpeellinen, välttämätön, asianmukainen, tehokas ja kohtuullinen²⁰¹. Viranomaisen käyttämien keinojen on oltava oikeassa suhteessa tavoitteisiin nähden ja keinoista on valittava vähiten rajoittava tai oikeuksiin puuttuva.²⁰² Suhteellisuusperiaate työoikeudessa tarkoittaa sitä, että tilanteessa jossa ankaramman toimenpiteen ehto toteutuu, voidaan toteuttaa myös lievempi toimenpide²⁰³.

Oikeusvarmuus²⁰⁴ työsuhdeturvassa tarkoittaa sitä, että työoikeuden normien vaikutukset ovat yksittäisissä tapauksissa kohtuullisen selkeitä ja ennustettavia. Oikeusvarmuus myös suojelee, ettei laillisesti hankittuja oikeuksia voida mielivaltaisesti poistaa²⁰⁵. Luottamusvaatimus tarkoittaa perusteltua viranomaistoimintaan kohdistuvaa odotusta²⁰⁶.

Tarkoitus ei myöskään pyhitä kaikkia keinoja, vaan tarkoitussidonnaisuus rajoittaa käytettävää keinovalikoimaa²⁰⁷. Tavoiteltavat päämäärät on selvitettävä tapaus kerrallaan, jotta voidaan määritellä työnantaja viranomaisen toimivallan käytön sallitut rajat²⁰⁸. Lakia ei tule käyttää väärin tarkoitusperien saavuttamiseksi, lakia ei saa kiertää eikä oikeutta käyttää väärin²⁰⁹. Toisaalta on voitava selkeästi näyttää toteen, että viranomainen on toimivaltaansa käyttäessään pyrkinyt muihin kuin hyväksyttäviin päämääriin²¹⁰. Korkeimman hallinto-

²⁰⁰ Mäenpää 2003b: 92.

²⁰¹ Voidaan myös katsoa, että kohtuus on erotettava omaksi lohkokseen, koska se on selkeästi tapauskohtaista harkintaa, toisin kuin yleistävän oikeudenmukaisuusajattelun ilmenemismuoto suhteellisuusperiaate (Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 336–338).

²⁰² Mäenpää 2003: 93.

²⁰³ Kairinen 2004: 40.

²⁰⁴ Kirjallisuudessa oikeusvarmuus on määritelty usealla eri tavalla. Tässä tutkielmassa oikeusvarmuus tulkitaan suppeasti pääsääntöisesti oikeutettujen odotusten turvana. Esimerkiksi Mäenpää näkee, että oikeusvarmuus sisältää muut hallinnon oikeusperiaatteet (Mäenpää 2005: 4).

²⁰⁵ Kairinen 2004: 40.

²⁰⁶ Kulla 2003: 79–80.

²⁰⁷ Kulla 2003: 73.

²⁰⁸ Mäenpää 2003b: 90.

²⁰⁹ Kairinen 2004: 40.

²¹⁰ Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 341.

oikeuden mukaan (KHO 1992 A 51) tarkoitussidonnaisuuden periaatetta oli loukattu silloin, kun viran uudelleen haettavaksi julistamisen tosiasiallisena tarkoituksena oli syrjäyttää virkaa alun perin hakeneet pätevät hakijat. Päätöksentekoon osallistuneiden subjektiivisten vaikuttimien huomioon ottamista vaikeuttaa se, että niistä voidaan vain harvoin esittää luotettavaa selvitystä.²¹¹

²¹¹ Kulla 2003: 74.

3. HENKILÖSTÖN ASEMA KUNTA- JA PALVELURAKENNEUUDISTUKSESSA

3.1. Henkilöstön aseman sääntely

Kuntien ja kuntayhtymien hallinnon ja palvelujen muutosten henkilöstövaikutukset määräytyvät osittain uuden kunta- ja palvelurakenneuudistusta koskevan lainsäädännön, osittain muiden lakien ja määräysten mukaisesti. Kunta- ja palvelurakenneuudistukseen sovelletaan kuntajakolakia (11.12.1997/1196) silloin, kun lakkautettavia kuntia liitetään yhteen laajenevaan kuntaan tai, kun lakkaavat kunnat perustavat kokonaan uuden kunnan (kunta- ja palvelurakennelaki 4.1 §). Kunta- ja palvelurakennelakia sovelletaan silloin, kun perustetaan kuntayhtymä tai määrätään isäntäkunta hoitamaan yhteistoiminta-alueen tehtäviä (kunta- ja palvelurakennelaki 2 §).

Nämä kunta- ja palvelurakenneuudistukseen kuuluvat säädökset ovat työsopimuslakiin ja viranhaltijalakiin nähden erityislakeja. Kuntajakolain 13 § ja kunta- ja palvelurakennelain 13 § koskevat henkilöstön asemaa ja niissä säädetään kunta- ja palvelurakenneuudistuksen valmisteluun ja toteuttamiseen liittyvästä työnantajan ja henkilöstön yhteistoiminnasta, liikkeenluovutussäännösten soveltamisesta työnantajavaihdoksen yhteydessä sekä viiden vuoden palvelussuhdeturvasta. Näitä tilanteita viranhaltijan osalta säätelee tarkemmin yleinen virkaehtolainsäädäntö, laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa (13.4.2007/449 myöhemmin kunta-alan yhteistoimintalaki), yleissopimus yhteistoimintamenettelystä, virkaehtosopimukset sekä kunnallisen työmarkkinalaitoksen ja pääsopijajärjestöjen muistio henkilöstön asemasta kuntaliitosten yhteydessä. Työoikeudellisen säännöstyslähteiden keskinäisen järjestyksen lähtökohtana on Kaarlo Sarkon normihierarkia, jota Tiitinen on täydentänyt²¹².

1) Pakottavat lainsäädökset 2) Työehtosopimuslain nojalla noudatettavat pakottavat työehtosopimusmääräykset 3) Ne pakottavat lainsäädökset, joista voidaan poiketa työehtosopimuksin 4) Paikalliset ”kollektiiviset” sopimukset, jotka perustuvat työehtosopimuslain nojalla noudatettavan työehtosopimuksen kelpuuttaviin määräyksiin (elleivät ne ole noudatettavina työehtosopimuksen osana) 5) Ne työehtosopimuslain nojalla noudatettavat työehtosopi-

²¹² Valkonen 2001: 90.

musmääräykset, joista voidaan poiketa paikallisin ”kollektiivin” sopimuksin 6) Työsopimus, sopimuksen veroinen käytäntö ja työsäännöt 7) Ne työehtosopimuslain nojalla noudatettavat työehtosopimusmääräykset, joista voidaan poiketa työsopimuksin 8) Tahdonvaltaiset lain-säännökset sekä 9) vakiintunut käytäntö tavanomaisen oikeuden normina²¹³.

Paikalliset virkasuhteenehdoista tehdyt sopimukset voidaan irtisanoa milloin tahansa päätymään kolmen kuukauden kuluttua irtisanomisen tiedoksiantamisesta, minkä jälkeen noudatetaan asianomaisen valtakunnallisen virka- ja työehtosopimuksen määräyksiä. Tämä koskee myös määräaikaista sopimuksia, poikkeuksena työaikamääräykset. (Kunnallinen pääsopimus 4:13.3.) Yleissopimuksen nojalla tehdyt toistaiseksi voimassa olevat paikalliset yhteistoimintasopimukset voidaan irtisanoa päätymään kolmen kuukauden kuluttua, jonka jälkeen noudatetaan valtakunnallisen yleissopimuksen määräyksiä (yleissopimus yhteistoimintamenettelystä 8.3 §) Voimassa olevat paikalliset sopimukset voivat johtaa muun muassa henkilöstön tasapuolisen kohtelun loukkaamiseen tilanteissa, missä eri työnantajilta tuleva henkilöstö siirtyy saman työnantajan alaisuuteen. Mikäli sopimusta ei ole irtisanottu, on uuden työnantajan yleensä noudatettava paikallisissa sopimuksissa olevia palvelussuhteen ehtoja entisessä laajuudessa.²¹⁴

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen kokonaisuuteen kuuluu soveltaa liikkeenluovutus-säännöksiä tilanteissa missä työnantaja vaihtuu. Viranhaltijan asemaa liikkeen luovutuksessa säätelee viranhaltijalain 25 §. Työsuhdeturvaa koskevat yleiset säännökset pätevät liikettä luovutettaessa²¹⁵. Liikkeen luovutuksen vaikutuksia palvelussuhteesta johtuviin oikeuksiin ja velvollisuuksiin on säännelty EU:n liikkeen luovutusdirektiivillä 2001/23/EY, jolla on kodifioitu aikaisemmat direktiivit.

Kuntajakolain 13.1 § sekä kunta- ja palvelurakennelain 13.1 § säätävät, että uudelleenjärjestelyt, selvitykset ja suunnitelmat täytyy valmistella yhteistoiminnassa kuntien henkilöstön edustajien kanssa. Uuden kunta-alan yhteistoimintalain myötä taloudellisista ja tuotannollisista syistä tapahtuvan irtisanomisten yhteydessä noudatettavaa muutosturvan toimin-

²¹³ Tiitinen 1990: 23–24.

²¹⁴ Työmarkkinaosapuolten muistio henkilöstön asemasta 2007: 10–11.

²¹⁵ Bruun & von Koskull 2004: 61.

tamallia koskeva sääntely nostettiin lain tasolle myös kuntasektorin osalta²¹⁶. Näin valtiolta on halunnut vahvistaa EU:n perusoikeusasiakirjan 27 artiklan vaadetta, työntekijöiden oikeudesta saada tietoja ja tulla kuulluksi yrityksessä, myös kuntasektorin viranhaltijoihin. Kunta-alan yhteistoimintalaki säätelee perusvelvoitteet kuntatyönantajan ja henkilöstön väliseen yhteistoimintaan. Tarkemmat määräykset sisältyvät valtakunnalliseen yhteistoimintaa koskevaan yleissopimukseen ja paikallisiin yhteistoimintasopimuksiin (kunta-alan yhteistoimintalaki 19 §.) Kunta-alan yhteistoimintalain 18 §:n mukaan kunnallisen virkaehtosopimuslain nojalla sitovan virkaehtosopimuksen mukaisesti, yhteistoimintaneuvotteluja ei aloiteta tai ne on keskeytettävä, jos työnantaja tai sopimukseen sidottuja viranhaltijoita edustava luottamusmies vaatii asian käsittelyä virkaehtosopimuksen mukaisessa neuvottelujärjestyksessä.

3.2. Henkilöstön työnantajan määräytyminen

Se, mikä taho kantaa uudistusta toimeenpannessa työnantajan vastuun riippuu siitä, millaisella tavalla kunta on päättänyt toimeenpanna kunta- ja palvelurakennelain vaatimat uudistukset. Kuntalain 2.3 §:n mukaan kunta voi hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse, yhteistyössä toisten kuntien kanssa tai ostaa tehtävän edellyttämiä palveluja muilta palveluntuottajilta. Näin ollen yksityisoikeudellisessa mielessä, oikeustoimikelpoisena juridisena henkilönä, kunta voi käyttää periaatteessa kaikkia yleisen lain suomia yhteistoimintamuotoja²¹⁷. Kunta- ja palvelurakennelain 5.3 § säätelee, että kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, joka huolehtii perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaalitoimen tehtävistä, on oltava vähintään noin 20 000 asukasta. Saman pykälän 4 momentti vaatii vähintään noin 50 000 asukasta alueelle, jolla on ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (21.8.1998/630) mukainen ammatillisen peruskoulutuksen järjestämislupa.

²¹⁶ HE 267/2006 vp s. 1.

²¹⁷ Heuru, Mennola & Rynnänen 2004: 229.

Kuntaliitoksesta, ja näin ollen kuntajakolain 5 § mukaisesta laajenevasta kunnasta, on kyse silloin, kun lakkaavat kunnat liitetään laajentuvaan kuntaan. Laajeneva kunta on työnantajavastuussa ja lakkaavien kuntien henkilöstö siirtyy laajenevan kunnan palvelukseen. Olemassa olevan laajenevan kunnan työnantajaedustajilla on henkilöstörakennetta koskeva valmisteluvastuu. Valmistelu tulisi tehdä kuitenkin yhteistyössä lakkaavien kuntien edustajien kanssa.²¹⁸ Esimerkiksi Seinäjoki vastaa valmisteluista, joissa Nurmo ja Ylistaro sulautuvat Seinäjoenkuntaan 1.1.2009.

Kun perustetaan kuntajakolain 4 §:n mukaan kokonaan uusi kunta, ei lakkaavien kuntien viranhaltijajohto säilytä kaikelta osin aikaisempaa johtaja-asemaa. Vanhat kunnanhallitukset tai kuntajakolain 29 §:ssä tarkoitettu järjestelytoimikunta määräävät tarvittaessa työnantajan edustajat, jotka suorittavat henkilöstörakennetta koskevan valmistelun²¹⁹. Lääninhallituksen 21.12.2007 päätöksellä virallisen aseman saaneessa Salo2009-järjestelytoimikunnassa²²⁰ on 27 henkilöä ja kokouksiin osallistuu myös kaksi henkilökunnan edustajaa. Järjestelytoimikunta huolehtii uuden kaupungin hallinnon järjestelyistä siihen saakka, kunnes vuonna 2008 pidettävien kunnallisvaalien tulos on vahvistettu ja uusi kaupunginhallitus valittu. Tähän järjestelytyöhön kuuluu myös uuden kaupungin keskeisten viranhaltijoiden valinta.²²¹

Kun kunnat eivät rakenna vaadittavaa asukasmäärän täyttävää kokonaisuutta kuntajaon muutoksin, toisin sanoen kuntaliitoksin, tehdään tarvittavat muutokset yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tällaisia henkilöstön työnantajan vaihtumiseen johtavia uudelleenjärjestelyjä voivat olla esimerkiksi seuraavat toimet.

Kunta tai kunnat yhdessä voivat: perustaa uuden kuntayhtymän, liittyä olemassa olevaan kuntayhtymään tai erota siitä, antaa tehtävän tai palvelun toisen kunnan hoidettavaksi (kuntalaki 3 §), perustaa kunnan tai kuntien omistaman osakeyhtiön, ostaa palvelun yksityiseltä yritykseltä tai yhteisöltä, lakkauttaa kokonaan jonkun palvelun järjestämisen, vaihtaa ali-

²¹⁸ Työmarkkinaosapuolten muistio henkilöstön asemasta 2007: 7.

²¹⁹ Työmarkkinaosapuolten muistio henkilöstön asemasta 2007: 7.

²²⁰ Suomen suurin monikuntaliitos toteutuu Salon seudulla, kun seudun kymmenen kuntaa Halikko, Kiikala, Kisko, Kuusjoki, Muurla, Perniö, Pertteli, Salo, Suomusjärvi ja Särkisalo yhdistyvät 1.1.2009. Uuden 55 000 asukkaan kaupungin nimeksi tulee Salo.

²²¹ Salo2009 -henkilöstötiedote 2, 3/2008.

hankkijan tai ostopalveluyrityksen. (kuntalaki 2 §) Palvelu tai tehtävä voidaan siirtää myös valtion hoidettavaksi ja olemassa oleva kuntayhtymä voidaan purkaa.²²²

Isäntäkuntamallissa kunnat tekevät kuntalain 76 §:n mukaisesti yhteistoimintasopimuksen, jossa sovitaan yhteisen toimielimen tehtävistä ja palveluista. Niiden perusteella määräytyy myös se viranhaltijoiden ja työntekijöiden joukko, joita yhteistoiminta-alueen perustaminen koskee ja joiden työnantaja tulee vaihtumaan²²³. Mikäli yhteistoiminta-aluetta perustettaessa kunnat päätyvät isäntäkuntamalliin, tulee niiden perustaa kuntalain 77 §:n mukainen yhteinen toimielin perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen palvelujen hallintoa ja päätöksentekoa varten (kunta- ja palvelurakennelaki 5.2 §), joka voi olla lautakunta, johtokunta tai toimikunta²²⁴. Yhteinen toimielin kuuluu isäntäkunnan organisaatioon ja muut asianosaiset kunnat voivat valita osan toimielimen jäsenistä vaalikelpoisista henkilöistä (kuntalaki 77 §). Kuntayhtymä voi myös hoitaa yhteistoiminta-alueen tehtävät (kunta- ja palvelurakennelaki 5.2§)²²⁵.

Muiden sopijakuntien kyseessä olevia tehtäviä hoitava henkilöstö siirtyy isäntäkunnan palvelukseen. Henkilöstön siirtoa koskeva valmisteluvastuu ja siirron jälkeen toteutettavista organisaatio- ja tehtävämuutoksista sekä niihin liittyvistä henkilöjärjestelyistä päättäminen kuuluu isäntäkunnalle.²²⁶

²²² Paras-opas 2007: 15, 18.

²²³ Työmarkkinaosapuolten muistio henkilöstön asemasta 2007: 6.

²²⁴ Työmarkkinaosapuolten muistio henkilöstön asemasta 2007: 7.

²²⁵ Julkisten ja hyvinvointialojen liiton mielestä kuntien yhteistoiminta-alueen muodostamista tarkoittava järjestely voi olla henkilöstöneuvottelujen kannalta huonompi vaihtoehto kuin kuntajaon muutokset, koska se on poliittisen päätöksenteon ja palvelujen järjestämiseen liittyvien vastuiden kannalta sekavampi ja epämääräisempi toimintatapa (Paras-opas 2007: 13).

²²⁶ Työmarkkinaosapuolten muistio henkilöstön asemasta 2007: 7.

3.3. Liikkeen luovutussäännön soveltaminen uudelleenjärjestelyissä

3.3.1. Liikkeen luovutuksen käsite

Kuntajako- sekä kunta- ja palvelurakennelain 13.2 § säättävät, että uudelleenjärjestelyt, jotka johtavat työnantajan vaihtumiseen, tulee käsitellä liikkeenluovutuksena. Tämä on selkeyden vuoksi kannatettavaa, koska järjestelyjen tunnistaminen liikkeen luovutukseksi, varsinkin julkisella sektorilla, ei ole ollut kovin selkeää²²⁷. Viranhaltijalain 25 § säätelee liikkeen luovutusta, jolla tarkoitetaan kunnan tai kuntayhtymän toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena.

Liikkeen luovutushetken ajankohdan selvittäminen saattaa käytännössä aiheuttaa vaikeuksia, koska liikkeen luovutukseen johtavat toimet voivat olla hyvinkin pitkäkestoisia. Yleisesti on katsottu, että luovutushetkeksi voidaan katsoa se ajankohta josta on sovittu²²⁸ tai jolloin liikkeen uusi haltija ryhtyy tosiasiallisesta käyttämään määräysvaltaa liikkeen toiminnan osalta²²⁹. Seppo Koskisen mukaan liikkeen luovutus voidaan katsoa olevan vireillä ainakin viimeistään silloin, kun aiheesta aloitetaan yhteistoimintaneuvottelut²³⁰. Siirtohetkellä on suositeltavaa tehdä siirtosopimus henkilökunnan siirtymisestä, jossa voidaan muun muassa määritellä liikkeenluovutuksen piiriin kuuluvat henkilöt. Jotta sopimus on pätevä, tulee myös uuden työnantajan hyväksyä sopimus.²³¹

3.3.2. Viranhaltijan asema liikkeen luovutuksessa

Pelkkä liikkeen luovutus ei riitä irtisanomisperusteeksi viranhaltijalain 39.1 §:n mukaan, mutta palvelussuhteet, jotka ovat ehtineet päättyä juuri ennen laissa tarkoitettua luovutushetkeä, eivät voi palautua liikkeen luovutuksen johdosta²³². Irtisanominen voidaan katsoa

²²⁷ Koskinen 2004: 18.

²²⁸ Kairinen 2004: 266.

²²⁹ Koskinen, Nieminen & Valkonen 2004: 265.

²³⁰ Koskinen 2004: 21.

²³¹ Hirvonen & Mäkinen 2006: 213.

²³² Tiitinen 2005: 57.

myös liikkeen luovutuksesta johtuneeksi, jos luovuttaja tekee sen hyvin lähellä luovutuspäivää. Jotta voidaan ratkaista, onko irtisanomisen tosiasiallisena syynä ollut pelkästään liikkeen luovutus, on otettava huomioon kokonaisuus ja objektiiviset olosuhteet, joissa irtisanominen tehtiin²³³. Ratkaisussa EY C-51/00 Temco katsottiin, että tilojen siivouksesta tehdyn alihankinta urakkasopimuksen irtisanominen ja uuden sopimuksen tekeminen toisen yrityksen kanssa, oli liikkeen luovutus. Koska alihankintasopimuksen menettäneen yrityksen työntekijät irtisanottiin vain muutama päivä ennen luovutusta, tulkittiin irtisanominen liikkeen luovutuksesta johtuvaksi ja näin ollen heidän työnsopimuksensa sitoivat luovutuksen saajaa.

Työsuhdeturvan kiertotarkoituksena tehdyt järjestelyt eivät ole päteviä²³⁴, mutta lainvastaisen irtisanomisen tapauksessakaan, työntekijän oikeudet ja velvollisuudet eivät siirry luovutuksensaajalle²³⁵, toisin kuin jatkuvuusperiaatteen säätelemän viranhaltijan oikeudet ja velvollisuudet²³⁶. Viranhaltijalain 46 §:n mukaan myös irtisanotun viranhaltijan takaisinottovelvoite koskee luovutuksen saajaa niin, että hänen on otettava huomioon luovuttajan irtisanomat viranhaltijat, vaikka virkasuhde olisi päättynyt ennen luovutushetkeä. Tällaisessa tilanteessa virkasuhteeseen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet eivät siirry automaattisesti luovutuksen saajalle²³⁷. Laki ei mahdollista sellaisia sopimuksia, joiden mukaan esimerkiksi vain tietty prosenttimäärä kyseisen siirtyvän toiminnallisen kokonaisuuden viranhaltijoista siirtyisi. Luovutuksensaajan tehtäviin kuuluu irtisanoa mahdollinen ylimääräinen työvoima, siis silloin, kun oikeudelliset irtisanomisedellytykset täyttyvät.²³⁸

Työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista virkasuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät uudelle omistajalle tai haltijalle (viranhaltijalaki 25.2 §). Voimassa olevaksi palvelussuhteeksi luokitellaan myös lomautettujen, perhe- tai opintovapaalla olevien

²³³ Kairinen, Koskinen, Nieminen, Ullakonoja & Valkonen 2006: 626.

²³⁴ Koskinen, Nieminen & Valkonen 2004: 265.

²³⁵ Rautiainen & Äimälä 2004: 142.

²³⁶ Koskinen & Kulla 2005: 284.

²³⁷ Hirvonen & Mäkinen 2006: 214.

²³⁸ Koskinen 2004: 19.

palvelussuhde²³⁹. Viranhaltijat siirtyvät automaattisesti luovuttajan palveluksesta luovutuksensaajan palvelukseen ja heidän virkasuhteensa ehdot säilyvät entisinä²⁴⁰. Näin ollen uusi työnantaja on velvollinen noudattamaan samoja ehtoja, joita vanhan työnantajan täytyi noudattaa ennen liikkeen luovutusta²⁴¹. Niin sanotusti vanhoina työntekijöinä he säilyttävät ansaitsemansa senioriteettiaseman, palvelusvuosiedut, vuosilomaedut, eläkeoikeudet sekä irtisanomisajan pituuden²⁴². Tosin kunnallisen työnantajan vaihtuessa yksityiseksi yritykseksi tai yhteisöksi siirtyy viranhaltijan eläketurva järjestettäväksi yksityisen sektorin työntekijän eläkelain (19.5.2006/395) säännösten mukaan²⁴³. Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 1996: 142 liikkeen luovutuksen myötä osakeyhtiöksi muuttuneen työnantajan, ei katsottu olevan vastuussa valtion eläkelain tasoisen eläketurvan järjestämisestä.

Keskeisiä ennallaan säilytettäviä palvelussuhteen ehtoja viranhaltijan kannalta ovat muun muassa työtehtävät, palkkaus ja työaika²⁴⁴. Uusi työnantaja voi muuttaa yksipuolisesti sellaisia työntekoon liittyviä ehtoja, joita samassa tilanteessa vanhakin työnantaja olisi voinut yksipuolisesti muuttaa. Nämä työnantajan direktio-oikeuteen kuuluvat päätökset eivät yleensä ole palvelussuhteen ehtoja, eivätkä ne tällöin siirry, vaan niistä päättää uusi työnantaja.²⁴⁵ Käytännössä nämä muutokset voivat liittyä työn kuormittavuuteen, ajankäyttöön, työterveyspalveluihin ja työpaikkaruokailuun²⁴⁶. Oikeuksien siirtyminen ei koske virkasuhteen oikeudelliseen luonteeseen kuuluvia oikeuksia, kuten esimerkiksi viranhaltijalain 44 §:ssä säädettyä virkasuhteen jatkuvuutta²⁴⁷.

Uusi työnantaja on velvollinen tarjoamaan viranhaltijalle viranhaltijalain 37 §:n tarkoittamia samoja tai samankaltaisia tehtäviä, joita viranhaltija teki vanhan työnantajan palveluksessa. Liikkeen luovutus itsessään ei siis anna luovutuksen saajalle erityisiä oikeuksia

²³⁹ Tiitinen 2005: 57.

²⁴⁰ HE 196/2002 vp s. 44.

²⁴¹ Bruun & von Koskull 2004: 63.

²⁴² Kairinen 2004: 265–566.

²⁴³ Rautiainen & Äimälä 2004. 145.

²⁴⁴ Paras-opas 2007: 29.

²⁴⁵ Rautiainen & Äimälä 2004 :144.

²⁴⁶ Työmarkkinaosapuolten muistio henkilöstön asemasta 2007: 5.

²⁴⁷ HE 196/2002 vp s. 44.

muuttaa palvelussuhteen ehtoja, vaan ehtojen muuttaminen edellyttää samoja perusteita kuin muissakin tapauksissa²⁴⁸. Nämä viranhaltijalain 37 §:n tuotannolliset ja taloudelliset edellytykset tai virkasuhteen muutoksen mahdollistavat 23 § ja 24 § edellytykset täyttyvät käytännössä tavallista useammin juuri liikkeen luovutuksen yhteydessä. Luovutukseen kun usein liittyy myös organisaation uudelleenjärjestelyjä²⁴⁹, näin ollen virkasuhteen ehtoja voidaan muuttaa esimerkiksi vastaamaan luovutuksen saajalla jo olevien palvelussuhteen ehtoja²⁵⁰ ja jopa huonontaa palvelussuhteen ehtoja irtisanomisperusteen täyttymisen johdosta²⁵¹. Kyseiset organisaatio- ja henkilöstön tehtävämuutokset voidaan toteuttaa vasta siirron taphduttua. Mikäli tehtävien vaativuuteen tulee olennaisia muutoksia, määritellään tehtäväkohtainen palkka vastaamaan muuttuneita tehtäviä.²⁵²

Viranhaltijalla ei ole oikeutta jäädä vanhaan palvelussuhteeseensa, mutta hänellä on oikeus irtisanoa itsensä normaalia lyhyemmällä varoitusajalla²⁵³. Viranhaltijalain 39.2 § säättää, että viranhaltija saa liikkeen luovutuksen yhteydessä irtisanoa virkasuhteen päättymään luovutuspäivänä, jos hän on saanut tiedon luovutuksesta työnantajalta tai liikkeen uudelta haltijalta viimeistään kuukautta ennen luovutuspäivää. Jos tämä tieto on annettu viranhaltijalle myöhemmin, hän saa käyttää irtisanomisoikeuttaan vielä luovutuspäivän jälkeen, kuitenkin viimeistään kuukauden kuluttua siitä, kun hän sai tiedon luovutuksesta. Koskisen mielestä viranhaltijalle annettu erityinen irtisanoutumisoikeus²⁵⁴ ei anna hänelle riittävää suojaa verrattuna siihen, että hän saisi jatkaa entistä työtänsä. Laissa ei säädellä sitä, mitä seuraa siitä, jos viranhaltija oman päätöksensä perusteella jää luovuttajan palvelukseen.²⁵⁵

²⁴⁸ Rautiainen & Äimälä 2004: 144.

²⁴⁹ Tähän viittaa myös kunnallinen työmarkkinajärjestö muistiossaan 2006.

²⁵⁰ Kairinen 2004: 269.

²⁵¹ Rautiainen & Äimälä 2004: 144.

²⁵² Työmarkkinaosapuolten muistio henkilöstön asemasta 2007: 4.

²⁵³ HE 196/2002 vp s. 44.

²⁵⁴ Työsopimuslain 7 lukuun on lisätty 6 §, jonka mukaan työnantajan katsotaan olevan vastuussa työsopimuksen päättymisestä, jos työntekijän ehdot heikkenevät huomattavasti liikkeen luovutuksessa. Voidaan myös katsoa, että säännökseen ei ole tarvetta, koska työntekijän irtisanoutumista luovutuksen yhteydessä työehtojen olennaisten muutosten johdosta, ei voida pitää sellaisena syynä, josta seuraisi työttömyysjärjestelmässä karenssiaika (Kairinen 2004: 270).

²⁵⁵ Koskinen 2004: 19.

Viranhaltijan irtisanomisaikaa koskevaa erityissäännöstä sovelletaan sekä toistaiseksi voimassa oleviin että määräaikaisiin virkasuhteisiin²⁵⁶.

3.3.3. Työnantajan velvollisuudet liikkeen luovutuksessa

Viranhaltijalain 25.3 §:n mukaan, ennen luovutusta eräänntyneestä palkka- tai muusta virkasuhteesta johtuvasta saatavasta, vastaavat luovuttaja ja luovutuksensaaja yhteisvastuullisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että työntekijä voi periä saatavansa kummalta tahansa²⁵⁷. Sama pykälä säättää, että luovuttaja on kuitenkin luovutuksensaajalle vastuussa ennen luovutusta eräänntyneestä saatavasta, jollei muuta ole sovittu. He voivat myös keskenään sopia, kumpi kantaa lopullisen vastuun saatavista heidän välisessä suhteessa. Vastuu työntekijöiden palkka- tai muiden työsuhteesta johtuvien saatavien maksamisesta siirtyy luovutuksensaajalle luovutushetkellä. Luovuttajan ja luovutuksensaajan välinen vastuunjako riippuu saatavien eräänntymishetkestä ja luovutuksensaaja vastaa yksinään niistä saatavista, jotka eräänntyvät luovutushetken jälkeen,²⁵⁸ vaikka ne olisivat suurelta osin kertyneet ennen luovutusta²⁵⁹. Ratkaisussa KKO 1984 II 159 Korkein oikeus katsoi, että työntekijöillä oli oikeus lomaltapaluuurahaan koko lomanmääräytymisvuodelta ja näin ollen luovutuksen saaja oli velvollinen maksamaan myös sen osan lomaltapaluurahasta, joka oli muodostunut luovuttajan aikaisemmasta työsuhteesta. Luovutus ei myöskään aiheuta muutosta saatavien eräänntymishetkeen²⁶⁰.

Toimintaa luovuttavan kunnan tulee lakkauttaa virat, joista viranhaltija on liikkeen luovutuksen mukana siirtynyt toisen työnantajan palvelukseen, kuntalain 44.2 §:n mukaisessa järjestyksessä²⁶¹ ja toisaalta taas uusi työnantaja joutuu perustamaan toiminnan kannalta tarpeelliset virat siirrettyjä viranhaltijoita varten. Laajennetun tai uuden kunnan asianomaisen viranomaisen on syytä tehdä selvyuden vuoksi päätös, josta käy ilmi siirretyn henkilös-

²⁵⁶ HE 196/2002 vp s. 56.

²⁵⁷ Rautiainen & Äimälä 2004: 146.

²⁵⁸ HE 196/2002 vp s. 44.

²⁵⁹ Rautiainen & Äimälä 2004: 147.

²⁶⁰ HE 196/2002 vp s. 44.

²⁶¹ Koskinen 2004: 19, 20.

tön sijoittuminen perustettuihin virkoihin.²⁶² Laittomasta irtisanomisesta vastaa se työnantaja, jonka alaisuuden alla palvelussuhde päättyy. Eli luovutuksensaaja vastaa niistä irtisanomisista, jotka päättyvät luovutuksen jälkeen, vaikka irtisanomisen olisi tehnyt luovuttaja.²⁶³

Viranhaltijalain 25.3 §:n mukaan luovutuksensaaja on velvollinen noudattamaan luovutushetkellä voimassa olleen virkaehtosopimuksen määräyksiä, kuten työehtosopimuslain 5 §:ssä säädetään. Sopimuskauden päättymisen jälkeen²⁶⁴, uusi työnantaja noudattaa palvelukseensa siirtyneisiin viranhaltijoihin, sitä virkaehtosopimusta, jota työnantaja on normaalisti velvollinen noudattamaan²⁶⁵. Työnantajan ei kuitenkaan yhdenvertaisuuden vuoksi tarvitse noudattaa koko henkilöstönsä henkilökunnan kannalta edullisinta järjestelyä, vaan liikkeen luovutuksen on katsottu olevan objektiivinen syy erilaiseen kohteluun. Esimerkiksi uusien työntekijöiden palkkaus määräytyy luovutushetken jälkeen luovutuksensaajaa sitovan virkaehtosopimuksen tarkoittaman palkkatason mukaan ja vertailukohtana eivät siis ole luovutuksessa siirtyneet viranhaltijat. Työnantajan tulee kuitenkin viranhaltijalain 12.3 § säättämän tasapuolisen kohtelun periaatteen mukaisesti myöhemmin toimia mahdollisuuksien mukaan siten, että erilainen palkkaus samasta työstä korjaantuu²⁶⁶. Tasa-arvolautakunta on lausunnossaan 1/2003 asettanut palkkajärjestelmästä johtuville palkkaerojen korjaamisille aikarajoituksia²⁶⁷.

Kunnissa tehtäväkohtaiset palkat voivat vaihdella samanlaisissakin tehtävissä. Kunta- ja palvelurakennemuutoksessa ei ole tarkoitus yhteen sovittaa palkkoja korkeimman tason, vaan uuden palkkausjärjestelmän tehtävien vaativuuden arviointijärjestelmän mukaisesti. Tehtäväkohtaisesti alempi palkka kuin uusi palkkausjärjestelmä edellyttää, nostetaan asteittain. Uuden palkkausjärjestelmän ylittävää palkkaa ei alenneta, jos tehtävät eivät ole olen-

²⁶² Työmarkkinaosapuolten muistio henkilöstön asemasta 2007: 5.

²⁶³ Rautiainen & Äimälä 2004: 150.

²⁶⁴ Korkein oikeus katsoi ratkaisussa KKO 2007:65, että liikkeen luovutuksensaaja oli tehnyt sen palvelukseen siirtyneen työntekijän kanssa sellaisen työsopimuksen, joka velvoitti luovutuksensaajaa soveltamaan vuosiloman pituuden osalta edullisempaa työehtosopimusta myös sopimuskauden jälkeen.

²⁶⁵ Koskinen 2004: 20.

²⁶⁶ Kairinen, Koskinen, Nieminen, Ullakonoja & Valkonen 2006: 227.

²⁶⁷ Parikka 2007: 1.

naisesti muuttuneet, ja jollei paikallisesti toisin sovita.²⁶⁸ Palkkajärjestelmien yhteensovittaminen aloitetaan tehtäväkohtaisista palkoista. Seuraavaksi yhdistäminen tehdään henkilökohtaisessa palkassa, jossa myös palkan perustana olevat arviointijärjestelmät tulee yhteen sovittaa.²⁶⁹ Paikallisesti myös kalleusluokituksen vaikutukset saattavat näkyä palkkaeroina, kun eri kalleusluokkiin kuuluvia kuntia yhdistyy²⁷⁰.

Se, miten palkkausjärjestelmät yhdenmukaistetaan, riippuu organisaation uudelleenjärjestäytymistavasta. Laajentuvan kunnan palkkausjärjestelmä on tulevien neuvottelujen pohjana, jos ei katsota tarkoituksenmukaiseksi ottaa käyttöön toimivampaa järjestelmää. Uudelle kunnalle kehitetään uusi palkkausjärjestelmä tai otetaan käyttöön sellainen vanha, jonka soveltamispiiriin kuuluu eniten yhdistyvän kunnan henkilöstöä. Vaatimuksena on, että käyttöön otettava palkkausjärjestelmä siihen soveltuu. Yhteistoiminta-alueen isäntäkuntamallissa kukin työnantaja päättää omasta palkkausjärjestelmästä ja palkkauspolitiikastaan, mutta alueen kuntien on tarkoituksenmukaista pyrkiä yhtenäiseen palkkapolitiikkaan.²⁷¹

3.4. Irtisanomissuoja kunta- ja palvelurakennemuutoksessa

Kuntajakolain mukaan vuosien 2008–2013 alusta voimaantulevissa kuntajaon muutoksissa, joissa²⁷² henkilöstöä siirtyy uuden kunnan palvelukseen, työnantajalla ei ole oikeutta irtisanoa palvelussuhdetta työsopimuslain 7:3 §:ssä tai viranhaltijalain 37 §:ssä tarkoitetuilla taloudellisilla tai tuotannollisilla irtisanomisperusteilla. Tämä kieltö koskee kaikkia kuntajaon muutoksessa mukana olevia kuntia ja on voimassa viisi vuotta kuntajaon muutoksen voimaantulosta. Samansisältöinen suoja säännös on kunta- ja palvelurakennelain 13 §:ssä, ja se koskee saman lain 5 ja 6 §:n pykälien tarkoittamia uudelleenjärjestelyjä, eli yhteistoiminta-alueen tai kuntayhtymän palvelukseen siirtymistä. Viiden vuoden suoja liittyy uudelleen-

²⁶⁸ Työmarkkinaosapuolten muistio henkilöstön asemasta 2007: 8.

²⁶⁹ Paras-opas 2007: 39.

²⁷⁰ Työmarkkinaosapuolten muistio henkilöstön asemasta 2007: 9.

²⁷¹ Työmarkkinaosapuolten muistio henkilöstön asemasta 2007: 7.

²⁷² Kunta- ja palvelurakennelain säännöksiä ei sovelleta, jos laissa tarkoitetuista järjestelyistä on päätetty ennen 23.2.2007 (Kunnallinen työmarkkinalaitos 2007: 3).

järjestelyihin, joiden voidaan katsoa syntyneen kunta- ja palvelurakenneuudistuksen aiheuttamasta kuntaliitoksesta, yhteistoiminta- alueen muodostamisesta, erikoissairaanhoidon tai kehitysvammaisten erityishuollon kuntayhtymän tai ammatillisen peruskoulutuksen palvelujen uudelleenjärjestelyyn liittyvästä muutoksesta. Jos olemassa oleva kuntayhtymä puretaan ja palvelut siirretään yhden tai useamman peruskunnan hoidettavaksi ja purkaminen johtuu kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta, tulkitaan toimi liikkeen luovutuksena ja siihen pätee irtisanomisen kieltävä ehto²⁷³.

Kunta- ja palvelurakennelaissa säädetään, että irtisanomissuoja koskee vain kunta- ja palvelurakennelain 5 ja 6 §:n aiheuttamia toimia, eli tilanteita joissa vastaanottava työnantaja on kunta tai kuntayhtymä. Tällöin irtisanomissuojan ulkopuolelle jäävät siirrot kunnallisiin osakeyhtiöihin ja ulkoistamistilanteet. Kunta- ja palvelurakennelakia on kuitenkin syytä tulkita niin, että välittömästi 5 ja 6 §:n aiheuttamiin järjestelyihin sovelletaan suojasäännöstä.

Esimerkiksi kunnat päättävät perustaa perusterveydenhuollon yhteistoiminta-alueen ja siirtävät kunkin kunnan terveyskeskuspalvelut muodostamalleen kuntayhtymälle. Samassa yhteydessä kunnat kuitenkin sopivat siitä, että uuden kuntayhtymän tarvitsemat ruokapalvelut hankintaan ulkopuoliselta yritykseltä. Kuntien omien terveyskeskusten palveluksessa ollut ruokapalveluhenkilöstö siirtyy kunta- ja palvelurakennelain 13.2 § ohjaamana liikkeenluovutusperiaatteen mukaisesti kyseisen ulkopuolisen yrityksen palvelukseen. Tässä tapauksessa on katsottava, että saman pykälän 3 momentin tarkoittama viiden vuoden irtisanomissuoja, koskee myös yhteistoiminta-alueen perustamisen yhteydessä ulkopuolisen yrityksen palvelukseen siirtynyttä entistä kunnallista henkilöstöä.²⁷⁴

Laki julkisista hankinnoista (30.3.2007/348) vaatii, että kuntien viranomaisten on kilpailutettava hankintansa²⁷⁵. Sen seurauksena saaduista tarjouksista on hyväksyttävä se, joka on hankintayksikön kannalta kokonaistaloudellisesti edullisin tai halvin. Edellä mainittu laki vaatii, että läpinäkyvyyden ja tarjoajien tasapuolisen kohtelun vuoksi, vertailuperusteet ja

²⁷³ HE 155/2006 vp s. 2.

²⁷⁴ Paras-opas 2007: 31.

²⁷⁵ Poislukien kuitenkin tilanteet, joissa kunta ostaa palvelun pääsääntöisesti omistajakunnalle palveluja tuotavalta sidosyksiköltään eli kokonaan tai yhdessä muiden kuntien kanssa omistamaltaan osakeyhtiöltä. Tai, kun kunta ostaa palvelun kuntayhtymältä, jonka jäsen kunta on edellyttäen, että kuntayhtymä on perustettu kyseisen palvelun hoitamista varten. Sekä tilanteissa jossa kunta ostaa palvelun toiselta kunnalta, jonka kanssa sillä on yhteinen hallinto- ja päätöksentekomenettely ja rahoitusvastuu kyseisten palvelujen järjestämisestä. (Laki julkisista hankinnoista 10 §, 11 § ja 12 §; HE 50/2006 vp s. 61–62; Paras-opas 2007: 26)

niiden suhteellinen painotus on ilmoitettava hankintailmoituksessa tai tarjouspyyntöasiakirjoissa, silloin kun valintaperusteena käytetään kokonaistaloudellista edullisuutta.²⁷⁶ Tämä on siis syytä huomioida kilpailutettaessa, jotta kunta- ja palvelurakennelain 13 §:n mukainen liikkeenluovutusperiaate siirtyy. Työmarkkinaosapuolten yhteisen muistion mukaan irtisanomissuoja ei sen sijaan siirry henkilöstön mukana uudelle työnantajalle²⁷⁷.

Viranhaltija voi sopia luovutuksensaajan kanssa työsopimuksen, jossa hänelle asetetaan muita työntekijöitä parempi työsuhdeturva²⁷⁸, vaikkakin Tiitinen asettaa tällaisen sopimusehdon pätevyyden kyseenalaiseksi²⁷⁹. Tällainen työsopimus ei kuitenkaan tee pätemättömäksi mahdollista työehtosopimuksessa olevaa irtisanomisjärjestystä²⁸⁰ eikä luottamusmiehen (työsopimuslaki 7:10) tai perhevapaalla olevan (työsopimuslaki 7:9) vuorojärjestystä irtisanottaessa henkilöstöä. Kunta- ja palvelurakennelaki säätelee tilanteita, jotka liittyvät kunta- ja palvelurakennemuutostukseen. Liikkeen luovutuksen saaneen yrityksen taloudellisista tai tuotannollisista syistä viiden vuoden sisällä tapahtunut irtisanominen, ei liity välttämättä enää mitenkään kunta- ja palvelurakennemuutostukseen. Sen perusteella voi olla ongelmallista, jos kunta- ja palvelurakennelakia sovelletaan työsopimuslain ohi silloin, kun kunta- ja palvelurakennemuutostuksessa liikkeen luovutuksessa kuntasektorin viranhaltijoita työntekijöikseen saanut yksityinen yritys myöhemmin joutuu irtisanomistilanteeseen. Työntekijän oikeusasemaa säätelisi niissä tapauksissa ennemminkin työsopimuslaki, joka suojaa luottamusmiestä ja perhevapaalla olevia, kuin kunta- ja palvelurakennemuutostuksen myötä yritykseen siirtyneitä entisiä viranhaltijoita.

Kunta- ja palvelurakennelain 10.2 §:n 5 kohdan mukaan kunnan on sisällytettävä valtioneuvostolle annettavaan toimeenpanosuunnitelmaan, suunnitelma kunnan keskeisten toimintojen järjestämisestä sekä suunnitelma henkilöstövoimavarojen riittävydestä ja kehittämisestä. Tarkemmin selvityksen tekemisestä säätelee Valtioneuvoston asetus kunta- ja

²⁷⁶ HE 50/2006 vp s. 32.

²⁷⁷ Työmarkkinaosapuolten muistio henkilöstön asemasta 2007: 26.

²⁷⁸ Kairinen, Koskinen, Nieminen, Ullakonoja & Valkonen 2006: 230.

²⁷⁹ Tiitinen 1986: 459.

²⁸⁰ Valkonen 2001: 876.

palvelurakenneuudistusta koskevien tietojen toimittamisesta valtioneuvostolle, joka on voimassa 31.12.2008 saakka (15.2.2007/173). Kunnallisen työmarkkinalaitoksen mukaan selvityksessä tulee ilmetä, mitä uudella tavalla järjestetty palvelutuotanto edellyttää henkilöstörakenteelta ja henkilöstön osaamiselta. Tällöin selvitetään, mitä vakansseja laajentuvassa tai uudessa kunnassa taikka isäntäkunnassa tarvitaan, ketkä siirtyvät niitä hoitamaan ja minkälaista lisäkoulutusta mahdollisesti tarvitaan.²⁸¹ Tämä selvitys on ilmeisesti tulevaisuudessa keskeinen silloin, kun tulkitaan onko uudelleenjärjestely syntynyt kunta- ja palvelurakenneuudistuksen seurauksena. Julkisten ja hyvinvointialojen liitto ei kuitenkaan usko, että toimeenpanosuunnitelma kykenee antamaan tyhjentävän vastauksen siihen, mitkä toimet ovat juuri kunta- ja palvelurakennelain mukaisia uudelleenjärjestelyjä.²⁸²

Irtisanomissuojan rajaaminen koskemaan pelkästään kunta- ja palvelurakennelain 5 ja 6 §:n tapauksia, jättää ulkopuolelle 8 §:n tarkoittamat järjestelyt, joissa kuntien tehtäviä siirretään valtion hoidettavaksi. Niihin sovelletaan 13.2 §:n liikkeen luovutussääntöä, mutta ei viiden vuoden irtisanomissuojaa. Hallitus esityksessään korostetusti vielä rajaa irtisanomissuojan ulkopuolelle ne mahdolliset uudelleenjärjestelyt, jotka tehdään kunta- ja palvelurakennelain 9 §:n mukaan, erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia koskevan selvittelymenettelyn seurauksena²⁸³. Myöskään uudistuksesta riippumattomien kansallisten hankkeiden toteuttamiseen liittyvät järjestelyt eivät kuulu irtisanomissuojan piiriin. Suurten kaupunkien uudelleenjärjestelyiden ei ehkä voida katsoa johtuvan suoraan kunta- ja palvelurakennelain 5 tai 6 §:stä, jolloin mahdollisista tuotannollisista ja taloudellisista syistä tehtyjä irtisanomisia ei koskisi viiden vuoden irtisanomissuoja.²⁸⁴

Kunnallisen työmarkkinalaitoksen mukaan irtisanomissuoja antaa kunnan henkilöstölle muita paremman palvelussuhdeturvan. Se korostaa, että yhdenvertaisuuden vuoksi on tärkeää, että irtisanomissuojan piiriin kuuluvat vain tilanteet, jotka johtuvat *välittömästi* kunta-

²⁸¹ Työmarkkinaosapuolten muistio henkilöstön asemasta 2007: 8.

²⁸² Paras-opas 2007: 28.

²⁸³ HE 155/2006 vp s. 114.

²⁸⁴ Paras-opas 2007: 28–29.

ja palvelurakennelain 5 tai 6 §:stä²⁸⁵. JHL:n puheenjohtaja Tuire Santamäki-Vuori näkee yhdenvertaisuuden valossa asian juuri toisinpäin, koska irtisanomissuojan rajaaminen koskemaan vain 5 ja 6 §:ää asettaa kunnan nykyisen henkilöstön eriarvoiseen asemaan. Kyseinen rajaus ei ole hänestä perusteltua senkään vuoksi, että näin myös palvelujen järjestämistavat asetetaan eriarvoiseen asemaan. Ulkoistaminen näyttäytyy kustannustensäästön kannalta paremmalta, koska sen avulla voidaan helpommin kiertää irtisanomissuoja.²⁸⁶ Lainsäätäjä on selkeästi ohjannut irtisanomissuojan suppeaan soveltamiseen, koska kunta- ja palvelurakennelain 13.2 § ensin säättää liikkeen luovutuksen koskemaan kaikkia tapauksia, jossa työnantaja vaihtuu kunta- ja palvelurakennemuutoksen vuoksi ja saman pykälän 3 momentissa rajaa viiden vuoden irtisanomissuojan koskemaan vain lain 5 ja 6 §:ssä tarkoitettuja toiminnan uudelleenjärjestelyjä.

Irtisanomissuoja koskee uudelleenjärjestelyjen kohteena olevissa palveluissa uuden ja vanhan työnantajan palveluksessa työskentelevää henkilöstöä kokonaisuudessaan. (kunta- ja palvelurakennelaki 13.3 §) Samoin se koskee kaikkia kuntajaon muutoksessa mukana olevia kuntia ja kunnan koko henkilöstöä (kuntajakolaki 13.3 §) Jos kuntajaon muutoksessa vain osa kunnan alueesta liitetään toiseen kuntaan ja henkilöstöä siirtyy toisen kunnan palvelukseen, irtisanomissuoja koskee vastaanottavassa kunnassa uudelleenjärjestelyjen kohteena olevissa palveluissa työskentelevää henkilöstöä kokonaisuudessaan²⁸⁷.

Kyseisissä uudelleenjärjestelyissä voidaan kuitenkin edelleen irtisanoa viranhaltija viranhaltijalain 35 §:ssä tarkoitettuun henkilöön liittyvin irtisanomisperustein. Irtisanomissuoja ei ole muutenkaan ehdoton, vaan työnantajalla on kunta- ja palvelurakennelain 13.3 §:n sekä kuntajakolain 13.3 §:n mukaan oikeus irtisanoa viranhaltija, jos hän kieltäytyy ottamasta vastaan työnantajan hänelle tarjoamaa viranhaltijalain 37 §:n mukaista uutta työtehtävää tai virkaa. Tämä ehto voi jättää viranhaltijan oikeussuojan heikkoon asemaan, kun työnantaja tulkitsee, mikä on 37 §:n mukainen viranhaltijan ammattitaitoon ja kykyyn nähden kohtuudella sijoitettu toinen virkasuhde tai sellainen työsuhde, jonka tehtävät eivät olennaisesti

²⁸⁵ Saipio 2007: 2.

²⁸⁶ Santamäki-Vuori 2007: 116.

²⁸⁷ Työmarkkinaosapuolten muistio henkilöstön asemasta 2007: 5.

poikkea viranhaltijan tehtävistä. Hallitus ei esityksessään viranhaltijalaiksi määrittele, mitä kohtuudella tarkoitetaan viranhaltijaa uudelleen sijoitettaessa. Viranhaltijan vain edellytetään olevan ammattitaitonsa ja kykyjensä puolesta sopiva.²⁸⁸ Tällöin voi tulla esimerkiksi tilanteita, jossa tarjottu virkasuhde on sinällään sopiva, mutta virka on organisaatiossa alempana kuin ennen siirtoa ollut virka.²⁸⁹ Hallituksen esityksessä viranhaltijalain 24 §:ksi *sopivuus* tarkoittaa muun muassa työmatkojen pituutta, asunto-oloja ja perhesuhteiden huomioon ottamista²⁹⁰. Viranhaltijalain irtisanomisen edellytyksiin liittyvä 37 §:n sanamuoto *sopiva*, poikkeaa viranhaltijan siirtoa toiseen virkasuhteeseen koskevasta 24 §:stä. Jälkimmäinen mainitsee virkasuhteen, jota voidaan pitää viranhaltijalle sopivana ja edellisessä viranhaltijan tulee olla sijoitettavaan työhän sopiva. Näiden pykälien ero antaa sen tulkinnan, että kunta- ja palvelurakennemuutoksessa voidaan jättää muutosten vaikutus viranhaltijan asemaan vähemmälle huomiolle. Viranhaltija on siis riippuvainen työnantajan kohtuukäsitteestä. Voiko esimerkiksi käydä niin, että jos viranhaltija ei vastaanota työtä, joka sijaitsee niin kaukana, että viranhaltija ei voi käydä päivittäin töissä kotoaan käsin, niin työnantaja voi lainkohdan mukaan irtisanoa viranhaltijan? Pykälän sanamuoto suojaa toimenkuvan samankaltaisuutta voimakkaammin, kun virkasuhde muutetaan työsuhteeksi, koska silloin edellytetään, etteivät tehtävät poikkea olennaisesti viranhaltijan tehtävistä.

Kunta- ja palvelurakennelain sekä kuntajakolain viiden vuoden irtisanomissäännöksessä ei ole nimenomaista mainintaa lomautuksesta tai osa-aikaistamisesta. Julkisten ja hyvinvointialojen liitto katsoo, ettei laissa säädettyä erityistä irtisanomissuojaa voida kiertää käyttämällä toistaiseksi tapahtuvaa lomautusta. Tätä tulkintaa puoltaa se, että toistaiseksi tapahtuva lomauttaminen edellyttää taloudellisen tai tuotannollisen irtisanomisperusteen olemassaoloa.²⁹¹ Kunnallinen työmarkkinalaitos taas katsoo, ettei irtisanomissuoja estä viranhaltijalain 30 § mukaista lomauttamista²⁹². Uudelleenjärjestelyjä ohjaava kunnallisten työmarkkinajärjestöjen muistio ei näin ollen ota aiheeseen kantaa. Epäselvissä tilanteissa työntekijän

²⁸⁸ HE 196/2002 vp s. 55.

²⁸⁹ Kunnallisen työmarkkinalaitoksen neuvottelupäällikkö Saipio toteaa vuonna 2006 kuntatyönantajat-lehdessä, että ilman työtä voivat lähinnä jäädä jotkut johtavassa tai esimiesasemassa olevat (Saipio 2006: 3).

²⁹⁰ HE 196/2002 vp s. 43.

²⁹¹ Paras-opas 2007: 32.

²⁹² Saipio 2007: 3.

suojelun periaate vaatii valitsemaan työntekijän kannalta edullisemmän tulkintatavan. Tästä huolimatta voi olla vaikea tulkita viiden vuoden irtisanomissuojan tarkoittavan myös lomauttamista tai osa-aikaistamista, silloin kun lomauttamiseen tai osa-aikaistamiseen on lain asettama mahdollisuus.

4. VIRANHALTIJAN VIRKASUHDETTA KOSKEVAT MUUTOKSET

Liikkeen luovutus voidaan käytännössä katsoa sellaiseksi uudelleenjärjestelyksi, jossa työnantajalle syntyy oikeus tehdä viranhaltijain 23 § ja 24 §:n tarkoittamia muutoksia viranhaltijan virkasuhteeseen. Kunnan ja kuntayhtymien henkilöstön asemasta toiminnan ja tehtävien uudelleenjärjestelyissä säädetään viranhaltijan osalta viranhaltijalaissa. Muutosten sääntelyn osalta kunnallinen viranhaltijalaki on työsopimuslakia kattavampi ja sallivampi²⁹³. Virkaehtosopimusjärjestelmää sääntelevät kunnallinen virkaehtosopimuslaki ja työriitalainsäädäntö²⁹⁴. Kuten aiemmin on todettu, tarkemmin virkasuhteenehdoista sovitaan virkaehtosopimuksissa. Virkasuhteen ehdoista voidaan sopia myös paikallisesti, ellei yleinen kunnallinen virka- ja työehtosopimus sitä estä. Paikalliset sopimiset edellyttävät kuitenkin työmarkkinajärjestöjen välisiä neuvotteluja tai vähintään neuvotteluja niistä periaatteista mitä paikallisesti sovittaessa noudatetaan (kunnallinen pääsopimus 4:13.1 ja 2).

Kunta- ja palvelurakennemuutoksessa viranhaltijalle tarjotaan ensisijaisesti entistä työtä vastaavaa työtä, tai sitä lähellä olevaa työtä. Jos tällaista työtä ei ole, viranhaltijalle voidaan tarjota muuta työsuhteista tehtävää tai virkaa, johon hän koulutuksensa, ammattitaitonsa ja kokemuksensa puolesta on sopiva.²⁹⁵ Tällöin uusi työ voi poiketa aiemmista tehtävistä ja myös palkka voi muuttua²⁹⁶. Viranhaltijan tehtäväkohtainen palkka voi pienentyä tehtävämuutoksessa vain siinä tapauksessa, että tehtävien vaativuus muuttuu olennaisesti aikaisempaa vähemmän vaativaksi uudelleen järjestelyn seurauksena. Silloin, kun muutoksen syynä on ollut toinen virka tai tehtävien uudelleen määrittely ja nykyisen palkan ei katsoa vastaavan muuttuneita tehtäviä ja viranhaltijan tehtävien vaativuus muuttuu olennaisesti vähintään 10 työpäiväksi, hänen tehtäväkohtainen palkkansa tarkistetaan. Palkan tarkistamisajankohta on virkaan siirtyminen ja palkka nousee heti tehtävienmuutosajankohtana tai laskee kahdeksan viikon kuluttua tehtävien muutoksesta. (kunnallinen yleinen virka- ja työehtosopimus 2:5.2.) Henkilökohtaista lisää voidaan alentaa vain silloin, kun kysymyk-

²⁹³ Koskinen 2004: 5.

²⁹⁴ Koskinen & Kulla 2005: 19.

²⁹⁵ HE 196/2002 vp s. 55.

²⁹⁶ Työmarkkinaosapuolten muistio henkilöstön asemasta 2007: 5.

sessä on tehtävien olennaisesta muuttumisesta aiheutuva palkkaperusteiden uudelleen arviointi tai henkilöstä itsestään johtuva tulojen huomattava heikentyminen (kunnallinen yleinen virka- ja työehtosopimus 2:6.3).

Viranhaltijalain 50 §:n mukaan viranhaltija voi hakea muutosta viranhaltijalain perusteella tehdyistä päätöksistä tekemällä asiasta oikaisuvaatimuksen ja edelleen kunnallisvalituksen siten kuin kuntalain 11 luvussa säädetään.²⁹⁷ Kunnanvaltuuston tekemästä päätöksestä voi valittaa ilman oikaisuvaatimusta suoraan hallinto-oikeuteen (kuntalaki 90 §). Huomioitavaa on se, että kuntalain 90 §:n mukaan kunnallisvalituksen voi tehdä pelkästään laillisuusperustein²⁹⁸. Mikäli kunnalla ei ole lain edellyttämää perustetta muutokseen tai viranhaltijalle ei ole varattu kuulemistilaisuutta, voi kunnan viranomaisen tai hallinto-oikeus kumota tehtävien muutosta tai siirtoa koskevan kunnan päätöksen.²⁹⁹ Kuntalain 98 §:n mukaan kyseiset kunnan viranomaisen päätökset ovat täytäntöönpanokelpoisia, vaikka viranhaltija hakisi päätökseen muutosta. Virkasuhteen muuttamista työsuhteeksi ei sen sijaan voida panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman (kuntalaki 46 §).

4.1. Virantoimitusvelvollisuuden muuttaminen

Viranhaltijalain 23 §:n mukaan toistaiseksi voimassa olevaan virkasuhteeseen ottamisesta päättävä kunnan viranomaisen voi varattuaan viranhaltijalle tilaisuuden tulla kuulluksi päättää, että viranhaltijan virantoimitusvelvollisuutta muutetaan, jos toiminnan uudelleenjärjestely tai muu perusteltu syy sitä edellyttää.

Hallituksen esityksessä viranhaltijalaiksi virantoimitusvelvollisuus on viranhaltijan päävelvoite eli hänelle kuuluvien virkatehtävien suorittamista³⁰⁰, joita säätelee viranhaltijalain

²⁹⁷ Tosin voidaan myös tulkita, että hallintoriidaksi katsotut asiat käsitellään hallintoriidan järjestyksessä (Siitari-Vanne 2005: 408).

²⁹⁸ Hirvonen & Mäkinen 2006: 209.

²⁹⁹ Harjula & Prättälä 2007: 385.

³⁰⁰ HE 196/2002 vp s. 37.

17.1 §. Silloin, kun kunnan viranomainen muuttaa virantoimitusvelvollisuutta, hän muuttaa viranhaltijalle kuuluvia työtehtäviä, niiden suoritustapaa tai paikkaa³⁰¹. Lakisääteisen viran tehtävistä säädetään usein laissa tai asetuksessa ja sen lisäksi viranhaltijalle voidaan antaa tehtäviä johtosäännöllä³⁰², viran perustamispäätöksessä tai muussa päätöksessä³⁰³. Viranhaltijain 9 § vaatii mainitsemaan viranhoitomääräyksessä pääasialliset tehtävät tai lähteen, jossa ne mainitaan.

Virantoimitusvelvollisuuden muuttaminen tarkoittaa laajempia oikeuksia, kuin mitä viranhaltijain 17.1 §:stä johdetun työn johtamiseen ja valvomiseen eli direktio-oikeuteen kuuluu³⁰⁴. Tästä kertoo myös se, että virantoimitusvelvollisuutta muutettaessa on myös kuultava viranhaltijaa³⁰⁵. Oikeus virantoimitusvelvollisuuden muuttamiseen luo työnantajalle määräysvallan, joka kuuluu direktio-oikeuden ja irtisanomisperusteisen ehtojen muuttamisen väliseen alueeseen. Säännökseen perustuva määräysvallan käyttäminen ei tarkoita sitä, että viranhaltijan kieltäytyessä suostumasta muutokseen, työnantaja päättäisi virkasuhteen.³⁰⁶ Viranhaltijan irtisanoutuessa virkasuhteestaan kyseisen muutoksen vuoksi, hän joutuu noudattamaan muutettua virantoimitusvelvollisuutta, vielä sen ajan, mitä hän on irtisanomisajasta johtuen virkasuhteessa³⁰⁷. Virantoimitusvelvollisuuden muuttaminen ei aiheuta muutoksia olemassa olevaan virkasuhteeseen, vaan viranhaltija jatkaa siinä virkasuhteessa, mihin hänet on nimitetty³⁰⁸. Kun työnantajan toiminnan tai hallinnon uudelleenjärjestelyt merkitsevät laajoja viranhaltijoiden tehtävien muutoksia, tulee virka yleensä lakkauttaa ja perustaa uusi virka³⁰⁹.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksessa näin käy jo sen vuoksi, että liikkeen luovutuksessa uuden työnantajan on perustettava uusi virka. Sen lisäksi voidaan katsoa, että liikkeen luo-

³⁰¹ Koskinen 2004: 10.

³⁰² Harjula & Prättälä 2004: 363.

³⁰³ HE 196/2002 vp s. 33.

³⁰⁴ Koskinen 2004: 9.

³⁰⁵ Hirvonen & Mäkinen 2006: 199.

³⁰⁶ Koskinen 2004: 12.

³⁰⁷ Hirvonen & Mäkinen 2006: 200.

³⁰⁸ Hirvonen & Mäkinen 2006: 196.

³⁰⁹ HE 196/2002 vp s. 42.

vutuksen vuoksi vastaanottava kunta tulee tekemään niin olennaisia muutoksia organisaatioonsa, että edellytykset ”vanhojen” viranhaltijoiden virantoimitusvelvollisuuden muuttamiseen täyttyvät. Hallituksen esityksen viranhaltijalaiksi mukaan 23 §:n tarkoittamia muutoksia voidaan toteuttaa silloin, kun toimintaa ja virkatehtäviä sopeutetaan muuttuviin tilanteisiin, tarpeisiin ja olosuhteisiin ja perusteltua syytä arvioidaan kunnan hallinnon tarpeiden kannalta. Kunnan on voitava kaikissa tilanteissa turvata sille kuuluvien tehtävien tarkoituksenmukainen ja tehokas hoitaminen.³¹⁰

Hallituksen esitys tähdentää, että toisin kuin työsuhteessa³¹¹, virkasuhteessa ei ole kysymys sopimussuhteesta, vaan viranhaltijan tehtävistä päättäminen kuuluu työnantajan päätösvaltaan³¹². Viranhaltijan on kuitenkin määrättyyn rajaan asti voitava luottaa siihen, ettei hänen tehtäviensä sisältöä muuteta yksipuolisesti täysin toiseksi. Perustellusti virantoimitusvelvollisuutta voidaan muuttaa myös viranhaltijan henkilöön liittyvistä syistä. Tällaisena tapauksena voi olla esimerkiksi asiakaspalvelutehtävissä työskentelevän viranhaltijan saamat jatkuvat reklamaatiot palvelun tasosta, jolloin hänet siirretään sellaisiin tehtäviin, joihin ei kuulu asiakaspalvelua.³¹³

Virkatehtävien muuttuessa myös etuudet määräytyvät tämän uuden työn mukaisesti. Virantoimitusvelvollisuuden muuttaminen voi olla myös uusien tehtävien antamista entisten lisäksi tai toisaalta töiden vähentämistä, jolloin on perusteltua, että tehtävien muutos saattaa aiheuttaa muutoksia myös palkkauksessa,³¹⁴ mutta se ei sitä kuitenkaan välttämättä edellytä³¹⁵. Virkaehtosopimukset ja muut palvelussuhteesta johtuvien etujen sisältöön vaikuttavat sopimukset on kuitenkin otettava huomioon palkkaa muutettaessa. Työtuomioistuimen ratkaisussa TT 1982 – 12 todettiin, että viranhaltijoille on maksettava sen tasoinen palkka,

³¹⁰ HE 196/2002 vp s. 42.

³¹¹ Työsuhteessa yli kahdeksan viikkoa kestävä siirto edellyttää, joko työntekijän suostumuksen tai sitä, että työnantajalla on irtisanomisperuste. (kunnallinen yleinen virka- ja työehtosopimus 1:10)

³¹² HE 196/2002 vp: 37.

³¹³ Hirvonen & Mäkinen 2006: 196–197.

³¹⁴ Koskinen 2004: 11.

³¹⁵ Saipio, Niittylä, Vartiainen & Hynönen 1996: 172.

mitä virkaehtosopimus kyseiselle virkanimikkeelle määrää, vaikka tehtäviä kevennettiin aikaisemmasta.

Toisaalta voidaan tulkita, että muutokset, jotka johtavat palkan alenemiseen ovat jo niin olennaisia, että silloin tapaukseen voidaan soveltaa 37 §:n tuotannollisia ja taloudellisia irtisanomisedellytyksiä. Virantoimitusvelvollisuuden muutoksen lyhentäessä työaikaa on tilannetta arvioitava myös siten, että tulisiko sittenkin soveltaa viranhaltijalain 21 §:ää, joka koskee virkasuhteen osa-aikaistamista.³¹⁶ Viranhaltijalaki ei määrittele kuinka paljon virantoimitusvelvollisuutta voidaan muuttaa lisäämällä työtehtäviä. Siihen ratkaisut tulee hakea työturvallisuus- ja työaikalainsäädännöstä.³¹⁷ Viranhaltijalain 23 § koskee sekä määräaikaisessa että toistaiseksi voimassaolevassa virkasuhteessa olevia viranhaltijoita³¹⁸.

4.2. Viranhaltijan siirtäminen toiseen virkasuhteeseen

Viranhaltijalain 24.1 §:n mukaan viranhaltija voidaan siirtää toiseen virkasuhteeseen, jonka kelpoisuusvaatimukset hän täyttää ja jota voidaan pitää hänelle sopivana, ja hänen asemansa toistaiseksi otettuna tai määräaikaisena viranhaltijana ei muutu. Perusteena täytyy olla toiminnan tai tehtävien uudelleenjärjestelyyn liittyvä perusteltu syy, eikä viranhaltijan varsinainen palkka saa alentua. Palkka voi alentua silloin, kun viranhaltija on antanut siirtoon suostumuksensa. Siirtoon voi olla myös muu hyväksyttävä syy silloin, kun viranhaltija on antanut siihen suostumuksensa.

Viranhaltijan siirtäminen toiseen virkaan merkitsee poikkeamista normaalista hakumenettelystä³¹⁹. Säännös ei velvoita siirtoon, mutta se antaa siihen mahdollisuuden silloin, kun työnantaja katsoo siirron toiseen virkasuhteeseen tarkoituksenmukaiseksi³²⁰. Pykälän tar-

³¹⁶ Hirvonen & Mäkinen 2006: 199.

³¹⁷ Koskinen 2004: 12.

³¹⁸ Hirvonen & Mäkinen. 2006: 198.

³¹⁹ Harjula & Prättälä 2007: 386.

³²⁰ HE 196/2002 vp s. 42.

koittama siirto voi tulla kyseeseen myös silloin, kun työnantajalla on viranhaltijalain 37 §:ssä säädetyt irtisanomisperusteet, mutta hän pyrkii pitämään viranhaltijan palvelusuhteessa tarjoamalla hänelle toista virkasuhdetta. Koska säädöksessä ei ole muuta säädetty, toimivalta päättää siirrosta tai sen peruuttamisesta määräytyy kunnan hyväksymän johtosääntöjen mukaan. Tätä pykälää voidaan soveltaa myös osa-aikaiseen viranhaltijaan.³²¹ Pykälän viimeinen momentti velvoittaa kuulemaan viranhaltijaa niin pysyvissä kuin määräaikaisissa siirroissa. Virkasuhteen muutos voidaan katsoa sellaiseksi viranhaltijaa koskevaksi muutokseksi työn organisoinnissa, että sen vuoksi tulee käynnistää yhteistoimintamenettely (kunta-alan yhteistoimintalaki 4.1 § kohta 1).

Hallituksen esityksen mukaan *virkasuhteen sopivuus* tarkoittaa muun muassa työmatkojen pituutta, asunto-oloja ja perhesuhteiden huomioon ottamista siirrosta päätettäessä³²². Nämä näkökohdat on ymmärrettävä niin, että ne velvoittavat työnantajan arvioimaan sopivuutta aidosti viranhaltijan etujen ja tarpeiden kannalta. Niiden tarkoituksena on rajoittaa työnantajan harkintavaltaa yksipuolisen siirtopäätöksen tekemisessä.³²³ Hallitus esityksessään viranhaltijalaiksi korostaa, että kunnallisen viranhaltijan siirtyminen 24 §:n tarkoittamaan toiseen virkasuhteeseen, ei voi edellyttää viranhaltijan asuinpaikan muutosta³²⁴. Viranhaltijasta itsestään johtuvat seikat eivät voi olla perusteena 24 §:n mukaiseen virkasuhteen siirtoon³²⁵. Korkein Hallinto-oikeus ratkaisussaan KHO 2002 T 2750 toteaa, ettei siirron syynä voi olla se, että samalla osastolla työskennelleet eivät tulleet keskenään toimeen. Valtion virkamiehen siirtämisestä toiseen virkasuhteeseen sääntelevä virkamieslain 20 § pyrkii pääsääntöisesti turvaamaan virkamiehen asemaa, kun taas viranhaltijalain 24 § painottaa kunnan intressejä.³²⁶

³²¹ Hirvonen & Mäkinen 2006: 201.

³²² HE 196/2002 vp s. 43.

³²³ Hirvonen & Mäkinen 2006: 207.

³²⁴ HE 196/2002 vp s. 43.

³²⁵ Hirvonen & Mäkinen 2006: 204.

³²⁶ Hirvonen & Mäkinen 2006: 201. Valtion virkamieslain 20 §:n mukaan siirto voidaan tehdä vain määräajaksi ja se edellyttää virkamiehen suostumusta. Pykälän mukaan siirron tulee parantaa virkamiehen edellytyksiä virkatehtävien suorittamiseen tai edistää virkamiehen palvelussuhteen jatkumista tai virkamiehen työllistymistä. Korkein hallinto-oikeus vahvisti ratkaisussaan KHO 2008 T 882 virkamiehen oikeussuojaa toteamalla, että tarkoitussidonnaisuutta oli loukattu, kun esimies kielsi siirtäneensä virkamiestä toiseen virkaan, vaikka hänen työtehtävänsä ja työnsuorittamispaikka muuttuivat.

Pysyvä siirto toiseen virkasuhteeseen

Hallituksen esityksen mukaan viranhaltijalain 24.1 §:ssä tarkoitetaan pysyvää siirtoa toiseen virkasuhteeseen. Siirtämisen perusteet olisivat lähes samat kuin tilanteessa, jossa työnantajalla on olemassa irtisanomisoikeus taloudellisilla ja tuotannollisilla perusteilla, jolloin muuta virkaa tarjotaan irtisanomisen vaihtoehtona.³²⁷ Toiminnan tai tehtävien uudelleenjärjestelyyn liittyvä perusteltu syy katsotaan olevan suurempi kuin viranhaltijalain 23 §:n virantoimitusvelvollisuuden muuttaminen.

Siirtäminen voi tulla kysymykseen ilman viranhaltijan suostumusta silloin, kun viranhaltijan palkka ei alene. Varsinaisella palkalla tarkoitetaan virkaehtosopimuksen mukaista palkkaa ikä- ja muine lisineen siinä virassa, josta viranhaltija siirrettäisiin. On kuitenkin huomioitava se seikka, että jos siirron taustalla katsotaan olleen viranhaltijalain 37 §:n tuotannolliset ja taloudelliset syyt, voi viranhaltijan palkka alentua. Määräaikaisen viranhaltijan virkasuhde ei jatku pidempään kuin sitä aikaisempi määräys oli.³²⁸

Määräaikainen siirto toiseen virkasuhteeseen

Viranhaltijalain 24 § 2. momentin perusteella kunnalla on oikeus perustellusta syystä siirtää viranhaltija enintään vuoden määräajaksi toiseen virkasuhteeseen, silloin kun hän täyttää virkasuhteen kelpoisuusvaatimukset ja virkasuhde on hänellä sopiva, sekä niin ettei hänen palkkansa alene. Hallituksen esityksessä katsotaan, että tässä momentissa on pääsääntöisesti kyse määräaikaisista sijaisuuksista tai siirroista avoimena olevaan virkasuhteeseen, tarkoituksena turvata kunnan tehtävien hoitaminen³²⁹. Vuoden määräajan jälkeen voidaan perustellusta syystä päättää uudesta siirrosta. Virantoimitusvelvollisuus omassa virkasuhteessa päättyy siirron ajaksi³³⁰ ja kokonaan silloin, kun on kysymys 1. momentin pysyvästä siirrosta.

³²⁷ HE 196/2002 vp s. 42.

³²⁸ Hirvonen & Mäkinen 2006: 203–204.

³²⁹ HE 196/2002 vp s. 42.

³³⁰ HE 196/2002 vp s. 42.

ta³³¹. Viranhaltijalain 24.2 §:n mukaan, työnantaja on oikeutettu peruuttamaan määräaikaista siirtoa koskevan päätöksen milloin tahansa, jolloin asianomainen on velvollinen siirtymään välittömästi takaisin entiseen virkasuhteeseen³³². Sama pykälä edellyttää viranhaltijan kuulemista myös tilanteessa, jossa määräaikainen siirto peruutetaan.

4.3. Virkasuhteen muuttaminen työsuhteeksi

Kunnalla ei ole oikeutta perustaa virkaa, johon ei kuulu julkisen vallan käyttöä (kuntalaki 44.2 §). Viranhaltijoita, jotka eivät tosiasiallisesti käytä julkista valtaa on tällä hetkellä vielä melko runsaasti kuntien palveluksessa³³³, ja kunnissa saattaa olla samoissa tehtävissä samaa työtä tekeviä henkilöitä sekä virka- että työsuhteessa³³⁴. Jos liikkeen luovutus tapahtuu muulle kuin julkisyhteisölle tai toimeen, jossa ei ole julkisen vallan käyttöä, siirtyvät viranhaltijat automaattisesti työntekijöiksi³³⁵. Kuntalain 46 §:n mukaan työnantajalla on yksipuolinen oikeus muuttaa viranhaltijan virkasuhde työsuhteeksi silloin, kun viranhaltijan toimeen ei kuulu julkisen vallan käyttöä eikä viranhaltijan palvelussuhteen ehdot muutu huomommiksi ja hänelle on annettu työsopimuslain 2:4 §:ssä tarkoitettu kirjallinen selvitys työnteon keskeisistä ehdoista. Viranhaltijan kanssa tehtävä työsopimus korvaa tämän kirjallisen selvityksen ja se onkin ensisijainen menettely ja vasta jos työsopimusta ei synny, niin siirrytään 46 §:n soveltamiseen³³⁶. Työnantajan tulee selvittää, että kyseessä olevan virkaan tai virkasuhteen tehtäviin ei kuulu tai ei voi kuulua julkisen vallan käyttöä³³⁷. Sellaiset ehdot, jotka liittyvät virkasuhteen luonteeseen, kuitenkin muuttuvat. Esimerkiksi jatkuvuusperiaatetta ei enää sovelleta päättämisriidoissa, sopimukset tulevat määräämisen sijaan ja työntekovelvollisuuden muuttaminen arvioidaan työsopimuslain mukaan.³³⁸

³³¹ Hirvonen & Mäkinen 2006: 202.

³³² Koskinen 2004:13.

³³³ Saipio 2006: 2.

³³⁴ Harjula & Prättälä 2007: 395.

³³⁵ HE 196/2002 vp s. 44.

³³⁶ Saipio 2006: 2.

³³⁷ Harjula & Prättälä 2007: 395.

³³⁸ Koskinen 2004: 14.

Tällainen menettely poikkeaa työsuhteen normaalista alkamistavasta, joka on luonteeltaan vapaaehtoinen sopimustoimi³³⁹. Voitaisiin ainakin olettaa, että viranhaltijalla olisi tällaisissa tilanteissa samanlainen irtisanomisoikeus kuin työnantajan vaihtuessa liikkeen luovutustilanteissa. Viranhaltijaa ei siis voitaisi pakottaa jäämään irtisanomisajaksi työsuhteeseen, johon hän ei ole hakeutunut. Tämä olisi viranhaltijan oikeusaseman kannalta tärkeää, kun ottaa huomioon, että viranhaltijalain 40 §:n mukaan valtuuston ottaman viranhaltijan irtisanomisaika on kaksi kuukautta.³⁴⁰ Virkaehtosopimuksissa on voitu sopia irtisanomisajoista toisin, koska se on irtisanomisaikojen määräytymisessä ensisijainen suhteessa lakiin (kunnallinen virkaehtosopimuslaki 2.2 §). Viranhaltijalain 40.3 § kuitenkin toteaa, että viranhaltijan pyynnöstä voidaan noudattaa myös lyhyempää irtisanomisaikaa, joka on ilmeisesti järkevää silloin, kun on kyse vastentahtoisesti työsuhteessaan olevasta työntekijästä. Kunta- ja palvelurakennemuutoksessa viranhaltijan aikaistettu irtisanomisoikeus toteutuu liikkeen luovutussääntöjen puitteissa.

³³⁹ Koskinen & Kulla 2004: 27.

³⁴⁰ Muilla viranhaltijoilla se riippuu virkasuhteen kestosta, jolloin alle viisi vuotta kestäneessä palvelussuhteessa irtisanomisaika on vähintään 14 päivää ja yli viisi vuotta kestäneissä vähintään kuukausi.

5. KUNNALLISEN VIRANHALTIJAN YHDENVERTAISUUS

Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään korostanut, että laki ei saa ilman vahvasti perusteltavaa syytä asettaa kansalaisia edullisempaan asemaan.³⁴¹ Lainsäätäjän tulisikin lain vaikutuksia arvioidessa, ottaa huomioon myös ne välilliset vaikutukset yhdenvertaisuuteen, jotka mahdollinen laki saattaa aiheuttaa. Toisaalta perustusvaliokunta on kuitenkin korostanut, ettei perustuslain yhdenvertaisuussäännöksiä saa kuitenkaan tulkita niin, että ne estävät yhteiskuntakehityksen vaatiman sääntelyn³⁴². Työnantajalla on viranhaltijalain 13 §:n velvoite edistää suhteitaan viranhaltijoihin samoin kuin viranhaltijoiden ja muiden palveluksessaan olevien keskinäisiä suhteita. Tämän voidaan katsoa osaltaan edellyttävän, että työnantaja on toimissaan oikeudenmukainen, eikä aiheita epäjohtonmukaisella ohjauksellaan kitkaa eri henkilöstöryhmien välille – eli kohtelee henkilöstöään yhdenvertaisesti. Sinällään jo yhdenvertaisuuslaki velvoittaa kohtelemaan eri henkilöstöryhmiä yhdenvertaisuusperiaatteen vaatimalla tavalla, vaikka näihin ryhmiin sovellettaisiinkin eri lakeja. Eli se, että viranhaltijalaki velvoittaa työnantajaa kohtelemaan *viranhaltijoita* tasapuolisesti ei tarkoita sitä, ettei työnantajan tulisi huomioida yhdenvertaisuus myös näiden kahden eri palvelussuhteen edustajien välillä.

5.1. Kunta- ja palvelurakennelaista johtuvat uudelleenjärjestelyt

Viiden vuoden irtisanomissuoja oli kompromissi³⁴³, jolla vahvistettiin henkilöstön palvelussuhdeturvaa kunta- ja palvelurakennemuutoksessa. Viranhaltijan oikeusaseman näkökulmasta pyrkimys palvelussuhteen mahdollisimman kattavaan turvaamiseen, oikeuttaa henkilöstön asettamiseen muutoksessa eri asemaan. Erilainen kohtelu perustuu siihen, millaiseen organisaatioon viranhaltija siirtyy ja näin ollen voidaan katsoa, että erilaiseen kohteluun on objektiivinen syy. Vaikka käytännössä erilainen kohtelu voi kohdistua tiettyyn ammatti-

³⁴¹ HE 309/1993 vp s. 42.

³⁴² PeVL 12/1990 vp s. 1.

³⁴³ Mykkänen & Rauho 2006: 35.

ryhmään, esimerkiksi kiinteistöhuollosta vastaaviin, ei kohtelun syy ole se, että he edustavat tätä ammattiryhmää, vaan se, että kyseisen alan toiminto ulkoistetaan. Yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta on tärkeintä, että siirrettävät valitaan yhtenäisten objektiivisten kriteerien perusteella ja siirron jälkeen työyhteisö normalisoituu mahdollisimman nopeasti. Tämän vuoksi työmarkkinajärjestöjen sopima järjestely silloin, kun kuntajaon muutoksessa vain osa kunnan alueesta liitetään toiseen kuntaan, voi olla ongelmallinen. Työmarkkinaosapuolten muistion mukaan irtisanomissuoja koskee vastaanottavassa kunnassa *uudelleenjärjestelyjen kohteena olevissa palveluissa työskentelevää* henkilöstöä kokonaisuudessaan³⁴⁴. Näin ollen siirron jälkeen saman kunnan palkkalistoilla saattaisi olla henkilöstöä, jolle on annettu viiden vuoden irtisanomissuoja ja henkilöstöä, jolta tämä suoja puuttuu.

Määräaikainen irtisanomissuoja kuntasektorin henkilöstölle, ei ole sen kaltaista tietyn ryhmän suosintaa, että sen voitaisiin katsoa aiheuttavan mielivaltaista syrjintää. Kunnallisella työnantajalla on samanlainen työllistämisen vapaus kuin yksityisellä yrityksellä. Se, että kuntatyönantaja turvaa henkilöstönsä palvelussuhteen määräajaksi, ei ole mielivallankäyttöä yksityisellä sektorilla työskentelevää työvoimaa kohtaan. Henkilöstön irtisanomissuoja ei kuitenkaan suoraan siirry yksityiselle luovutuksensaajalle ja se, miten mahdollisia suoja-sopimuksia sovelletaan yrityksissä, ei ole selkeää. Pelkästään yhdenvertaisuusperiaate ei estä irtisanomissuojaa parantavia työsopimuksia³⁴⁵. Jos asiaa tarkastelee sen mukaan, että ketkä työskentelevät julkisella työnantajalla, eli kenen toimeentulo maksetaan verorahoista, asettaa irtisanomissuoja valtiolla työskentelevät eriarvoiseen asemaan. Viranhaltija, joka siirtyy valtion palvelussuhteeseen, ei saa viiden vuoden irtisanomissuojaa. Tämä on kuitenkin yhdenvertaisuuden kannalta selkeämpi vaihtoehto kuin se, että kuntien entisillä työntekijöillä olisi parempi irtisanomissuoja valtion tuottavuusohjelmaa toimeenpannessa.

Kuntakentällä viranhaltijoiden asemaan vaikuttaa voimakkaasti myös uudelleenjärjestelyjä tekevien kuntien nykyinen taloudellinen tilanne ja tulevaisuuden näkymät. Huonommassa

³⁴⁴ Työmarkkinaosapuolten muistio henkilöstön asemasta 2007: 5.

³⁴⁵ Kairinen, Koskinen, Nieminen, Ullakonoja & Valkonen 2006: 228.

asemassa olevat kunnat joutuvat tekemään rajumpia järjestelyjä kuin kasvavat kunnat.³⁴⁶ Pääsopijajärjestöjen muistio antaa tällaiseen kehitykseen mahdollisuuden myös mainitsemalla, että uuden palkkausjärjestelmän ylittävää palkkaa ei alenneta silloin, kun tehtävät eivät ole olennaisesti muuttuneet, *ja jollei paikallisesti toisin sovita*.³⁴⁷ Kunta- ja palvelurakennelaki selkeästi rajaa, ettei irtisanomissuojan soveltaminen koske 9 §:n tarkoittamia erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia, jotka on valittu selvitysmenettelyyn. Tämän ei voida kuitenkaan katsoa olevan yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista, koska on kohtuullista, että myös työnantajan taloudelliset resurssit otetaan huomioon. Varsinkin, kun asiaa tarkastelee niin, että tällä on pyritty varmistamaan Suomen kuntien asukkaiden yhdenvertaiset mahdollisuudet laadukkaisiin palveluihin. Myös työsopimuslain velvoittaman yhdenvertaisuuden tulkinnassa on huomioitu, että palkkavertailut ja yrityskohtaisten käytäntöjen tarkastelut ovat mahdollisia vain saman työnantajan palveluksessa olevien kesken³⁴⁸. Vaikkakin voidaan olettaa, että julkistyonantajalla olisi moraalisesti suurempi vastuu huolehtia siitä, että eri kunnissa työskentelevien viranhaltijoiden asema on mahdollisimman yhdenvertainen.

Käsitellessään kuntalakiin lisättävää 46 §:ää, joka koskee virkasuhteen muuttamista työsuhteeksi, pitivät perustuslakivaliokunta sekä hallintovaliokunta erittäin oleellisena, että virkasuhteen muuttaminen työsuhteeksi ei heikennä alkuperäisen palvelussuhteen ehtoja. Sen painotettiin olevan pykälän soveltamisen edellytys.³⁴⁹ Pykälän hengessä työmarkkinaosapuolten hyväksymässä muistiossa todetaan, että viranhaltija voidaan siirtää vastaavaan työsuhteeseen tehtävään entisin ehdoin³⁵⁰. Toisaalta muistiossa mahdollistetaan henkilöstön tehtävän muuttaminen, niin että se saattaa jopa alentaa palkkaa, jos uudelleenjärjestelyt niin vaativat.

³⁴⁶ Seinäjoen kaupungin kehittämisjohtaja Erkki Välimäki: puhelinhaastattelu.

³⁴⁷ Työmarkkinaosapuolten muistio henkilöstön asemasta 2007: 8.

³⁴⁸ Kairinen, Koskinen, Nieminen, Ullakonoja & Valkonen 2006: 232.

³⁴⁹ HaVM 31/2002 vp s. 5; PeVL 64/2002 vp s. 5.

³⁵⁰ Työmarkkinaosapuolten muistio henkilöstön asemasta 2007: 8.

Mikäli tehtävien vaativuuteen tulee olennaisia muutoksia, määritellään tehtäväkohtainen palkka uudelleen siten, että se vastaa muuttuneita tehtäviä³⁵¹.

Ensisijaisesti tarjotaan entistä työtä vastaavaa työtä tai sitä lähellä olevaa työtä. Jos tällaista työtä ei ole, työntekijälle tai viranhaltijalle voidaan tarjota muuta työsuhteista tehtävää tai virkaa, johon hän koulutuksensa, ammattitaitonsa ja kokemuksensa puolesta on sopiva. Tällöin uusi työ voi poiketa aiemmista tehtävistä ja myös palkka voi muuttua.³⁵²

Työmarkkinaosapuolten muistiota voidaan tulkita niin, että palkka voi laskea myös silloin, kun viranhaltija siirretään työsuhteeseen. Myös vaade yhdenvertaisuudesta tukee tulkintaa. Viranhaltijalla ei voi olla asemaansa liittyvää suurempaa oikeutta säilyttää tietty palkkataso suhteessa työsuhteisiin työntekijöihin. Viranhaltijan oikeusasemaa tuotannollisissa ja taloudellisissa irtisanomistilanteissa sääntelevä 37 § ei myöskään suoraan kiellä palkan alentamista silloin, kun tehtävien vaatimustaso olennaisesti laskee. Kunta- ja palvelurakennelaki on tarkoitettu uudistusta sääteleväksi erityislaiksi ja ristiriitatilanteessa se syrjäyttää kuntalain. Muodollisen oikeutuksen tähän antaa se, että palkan laskeminen on seurausta suurista organisatorisista uudelleenjärjestelyistä, eikä vain siitä, että työnantaja kuntalain 46 §:n vedoten muuttaa virkasuhteita työsuhteiksi.

5.2. Muut virkasuhteeseen vaikuttavat muutokset

Viranhaltijan oikeudellinen asema verrattuna työsuhteiseen työntekijään on kaksinainen. Viranhaltija nauttii suurempaa virassapysymisoikeutta, mutta toisaalta hän joutuu muutostilanteissa alistumaan määräyksille toisin kuin työntekijä. Kollektiivisissa irtisanomistilanteissa tuo virassapysymisoikeus pääsääntöisesti näyttäytyy vain silloin, kun irtisanominen on ollut laitton, jolloin viranhaltijan virkasuhde palautuu, toisin kuin työntekijän, joka on kuitenkin oikeutettu korvaukseen laittomasta irtisanomisesta³⁵³. Voidaanko tulkita niin, että viranhaltija nauttisi myös laillisessa kollektiivisessä irtisanomistilanteessa laajempaa irtisanomissuojaa? Täysin sanamuodon mukainen tulkinta voi antaa tuloksen, että viranhaltija-

³⁵¹ Työmarkkinaosapuolten muistio henkilöstön asemasta 2007: 4.

³⁵² Työmarkkinaosapuolten muistio henkilöstön asemasta 2007: 5.

³⁵³ Kommenttina mainittakoon, ettei viranhaltijalain 35 §, joka koskee irtisanomista viranhaltijasta johtuvista syistä, eroa juurikaan työsopimuslain vastaavasta eli 7:1 ja 7: 2.

lain 37.1 §:n mukaan viranhaltija voidaan irtisanoa taloudellisista syistä vain tilanteissa, joissa viranhaltijan henkilökohtaiset tehtävät ovat vähentyneet.

Virkasuhde voidaan irtisanoa, kun viranhaltijan tehtävät ovat vähentyneet olennaisesti ja pysyvästi taloudellisista syistä, työnantajan tai asianomaisen yksikön tehtävien uudelleen järjestelyn vuoksi taikka muista niihin verrattavista syistä.

Sen sijaan työsopimuslain 7:3.1 mukaisessa tilanteessa irtisanomisperuste syntyy tarjolla olevan työn perusteella.

Työnantaja saa irtisanoa työsopimuksen, kun tarjolla oleva työ on taloudellisista, tuotannollisista tai työnantajan toiminnan uudelleenjärjestelyistä johtuvista syistä vähentynyt olennaisesti ja pysyvästi.

Hallitus esityksessään viranhaltijalaiksi puhuu selkeästi viranhaltijan vähentyneistä tehtävistä³⁵⁴, kun taas työsopimuslain esitöissä puhutaan abstraktimmin työn vähentymisestä³⁵⁵. Kuitenkin on voitu todeta, että myös työsopimuslain tulkinnassa irtisanomisperusteena täytyy olla kyseisen työntekijän ensisijaiset tehtävät³⁵⁶ ja toisaalta Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 2008 T 530 tulkinnut viranhaltijalain 37 §:ää siten, että virkasuhde voidaan irtisanoa taloudellisilla ja tuotannollisilla syillä myös silloin, kun työnantajan mahdollisuudet tarjota työtä ovat vähentyneet olennaisesti ja pysyvästi.

Entä kun punnitaan tilannetta lainsäätäjän kokonaisvaltaisen tarkoituksen ja yleisten oikeusperiaatteiden valossa? Kuten on tullut esille, on lainsäätäjän tahto ollut lähentää näitä kahta palvelussuhdelajia. On katsottu, että henkilöstön oikeusturvan kannalta on tärkeää, että samalla työnantajalla työskentelevillä on mahdollisimman samansisältöinen palvelussuhdeturva. Tähän poikkeuksen on aiheuttanut se, mitä virkamieshallintoperiaate virkasuhdeelta edellyttää. Hallintovaliokunta kommentoidessaan hallituksen esitystä viranhaltijalaiksi tähdentää, että virassapysymissuojan tarkoitus on varmistaa viranhaltijan riippumatto-

³⁵⁴ HE 196/2002 vp s. 55.

³⁵⁵ HE 157/2000 vp s. 26.

³⁵⁶ Valkonen 2001: 861.

muus ja objektiivisuus³⁵⁷. Voidaan oikeutetusti kysyä, tarvitseeko sen tavoitteen toteuttaminen viranhaltijalle vahvemman suojan kollektiivisissa irtisanomistilanteissa. Vai voidaanko nähdä, että jatkuvuusperiaate on se keino, jolla riippumattomuus vahvistetaan. Viranhaltija esimerkiksi uskaltaisi uhmata laittomasti toimivaa työnantajaansa, koska hän tietää tuomioistuimen päätöksen palauttavan hänen virkasuhteensa. Tällaisia tilanteita saattaisivat olla ennemminkin tapaukset, jossa työnantaja ei ole pystynyt näyttämään toteen oman harkintavaltansa oikeutettua käyttöä vedotessaan viranhaltijan henkilökohtaisiin syihin irtisanomistilanteessa.

Tilannetta, jossa viranhaltijat nauttisivat työyhteisössään suurempaa kollektiivista irtisanomissuojaa irtisanomishetkellä, ei voida nähdä kovin kestäväenä yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta. Tilanteet, joissa viranhaltijat sijoitettaisiin virassapysymisoikeutensa vuoksi irtisanomisjärjestyksen viimeisiksi, voidaan tulkita epäjohdonmukaiseksi toiminnaksi. Perusoikeuskirjallisuudessa positiiviselle erityiskohtelulle asetetaan korkeat tarkoituserät³⁵⁸ eikä virkamieshallintoperiaate yksistään riitä täyttämään näitä ehtoja. Kuten aiemmin on todettu, vaade viranhaltijan riippumattomuudesta ja objektiivisuudesta ei ole sellainen syy, jonka voisi katsoa välittömästi oikeuttavan kyseiseen erikoiskohtelun. Kollektiiviperusteisen irtisanomisen tilanteessa, virkasuhteisten edellisempi irtisanomisjärjestys olisi tarkoitussidonnaisuuden väärinkäyttöä.

Niissä tilanteissa, joissa työnantaja muuttaa viranhaltijan virantoimitusvelvollisuutta (23 §) tai siirtää viranhaltijan toiseen virkasuhteeseen (24 §) voidaan katsoa, että viranhaltija ainakin periaatteen tasolla nauttii heikompaa muutosturvaa kuin työsuhteinen työntekijä. Periaatteen tasolla tarkoitetaan tässä sitä, ettei työntekijä ole välttämättä vahvassa neuvotteluasemassa niissä tilanteissa, joissa työnantaja haluaa muuttaa työ sopimusta. Työntekijää muutenkin sitoo työnantajan tulkintaetuoikeus, jolloin työntekijän on noudatettava työnantajan tulkintaa, kunnes riita on ratkaistu joko neuvotteluissa tai tuomioistuimen päätöksel-

³⁵⁷ HaVM 5/1994 vp s. 3.

³⁵⁸ Scheinin 1999: 244-245; Ahtela, Bruun, K.Koskinen, Nummijärvi & Saloheimo 2006: 259, 261.

lä.³⁵⁹ Viranhaltijalaki edellyttää, että kyseisten pykälien muutosten toimeenpano vaatii viranhaltijan kuulemista ja kunta-alan yhteistoiminta laki loi paremmat menettelylliset puitteet viranhaltijan kuulemiseen. Yleissopimus yhteistoimintamenettelystä 3.1 § linjaa yhteistoimintamenettelyn piiriin kuuluvaksi olennaiset muutokset työtehtävissä. Työsuhdeturvan tasoa vastaava viranhaltijan muutos- ja palvelussuhdeturva on merkityksellinen erityisesti virkahierarkian alimmille portaille sijoittuviin viranhaltijoihin, joiden virkatehtävät eivät suuresti poikkea työsuhteisten työntekijöiden tehtävistä. Johtavien viranhaltijoiden kohdalla saattavat korostetummin tulla tulkintavaihtoehtoiksi ne periaatteet, jotka liittyvät heidän asemaansa ja heidän hoitamien hallintotehtävien erityispiirteisiin.³⁶⁰ Lainsäätäjä ei viranhaltijalain esitöissä tarkastele lain vaikutuksia sen kannalta, miten se vaikuttaa näiden kahden eri palvelussuhdelajin henkilöstön yhdenvertaisuuteen³⁶¹. Voidaan toki olettaa, että juuri yhdenvertaisuusperiaate on ollut taustalla siinä kehityksessä, joka on johtanut näiden palvelussuhteiden lähentymiseen. On kuitenkin kysyttävä, että millainen painoarvo perusoikeuksille on annettu virkasuhteen muuttamista koskevia pykälää säädettäessä, vai onko katsottu, että julkinen oikeus määrätä virkasuhteesta on kyseenalaistamaton? Eikö kuntaorganisaation joustavuuteen päästy muuten kuin säätämällä pykälää, jotka vähentävät henkilöstön yhdenvertaisuutta muutoksissa?

Viranhaltijalain 23 § tarkoittamaa virantoimitusvelvollisuutta voidaan muuttaa toiseen virkasuhteeseen siirtämistä (24 §) vähäisemmin perustein. Jälkimmäisessä tilanteessa huomioidaan myös viranhaltijan aikaisemman aseman ja etujen säilyminen. Virantoimitusvelvollisuuden muuttamisessa ei edellytetä edes uusien tehtävien sopivuutta viranhaltijan kannalta. Sääöksessä sen sijaan korostuvat työnantajan tarpeet,³⁶² kun virkatehtäviä täytyy sopeuttaa muuttuviin tarpeisiin, tilanteisiin ja olosuhteisiin. Hallituksen esityksen mukaan säännöksessä tarkoitettua perusteltua syytä arvioidaan kunnan hallinnon tarpeiden kannalta³⁶³ eikä sen näin ollen tarvitse liittyä viranhaltijan nykyisten tehtävien vähenemiseen tai

³⁵⁹ Bruun & von Koskull 2004: 25.

³⁶⁰ Bruun, Mäenpää & Tuori 1988: 38.

³⁶¹ Muuta kuin toteamalla, että kuntalain 46 § lisää yhdenvertaisuutta sillä, että samaa työtä tekevilla on samanlainen palvelussuhde (HE196/2002 vp 19).

³⁶² Koskinen 2004: 22.

³⁶³ HE 196/2002 vp s. 42.

muuttumiseen³⁶⁴. Kunta ei luonnollisestikaan voi toimia mielivaltaisesti, vaan sitä sitovat hallinnon oikeusperiaatteet ja perustellun syyn olemassaolo täytyy arvioida objektiivisesti kunnallishallinnon toimintojen ja tarpeiden perusteella, ottaen huomioon tehokkuus ja tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat³⁶⁵. Ammattitaitoinen esimies myös tietää, mikä merkitys oikeudenmukaisen kohtelun tunteella on henkilöstön työsuoritusten laadulle.

Viranhaltijalakia säädettäessä ei ole otettu huomioon, mitä kunnallisen itsehallinnon luonne vaikuttaa viranhaltijan oikeusasemaan silloin, kun hänen virkasuhteeseen tehdään muutoksia³⁶⁶. Kuntalain 90 §:n mukaan kunnallisvalitusta ei voi tehdä tarkoituksenmukaisuuteen vedoten, vaan valituksen voi tehdä pelkästään päätöksen laillisuudesta. Tällöin vedotaan siihen, että viranomaisen on ylittänyt toimivaltansa käyttämällä harkintavaltaansa väärin. Silloin valittajan on voitava selkeästi näyttää toteen, että viranomaisen on toimivaltaansa käyttäessään pyrkinyt muihin kuin hyväksyttäviin päämääriin. Päätöksentekoon osallistuneiden subjektiivisten vaikuttimien huomioon ottamista vaikeuttaa kuitenkin se, että niistä voidaan vain harvoin esittää luotettavaa selvitystä. Juuri kunnallisen itsehallinnon periaatteen vuoksi näytön riittävyydelle on annettu hallintolainkäytössä korkea vaatimustaso.³⁶⁷ Sinänsä huomionarvoista on se, ettei lainsäätäjä ole pohtinut viranhaltijan virkasuhteen muuttamista koskevien pykälien vaikutusta virkamieshallintoperiaatteen kannalta. Voidaan hyvin olettaa, että viranhaltijan riippumattomuutta heikentää se, että työnantaja saa tehdä vaikuttavia muutoksia virkasuhteeseen, mutta samalla kunnallisen itsehallinnon luonne vaatii kunnallisvalituksen tekevältä viranhaltijalta hyvin selkeää näyttöä harkintavallan väärinkäytöstä.

³⁶⁴ Koskinen 2004: 12.

³⁶⁵ Viitatussa teoksessa tarkoitetaan lähinnä sitä, että valitustieksi on säädetty kunnallis- eikä hallintovalitus (Hirvonen & Mäkinen 2006: 197).

³⁶⁶ Hirvonen & Mäkinen 2006: 358–359.

³⁶⁷ Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 341–342.

6. LOPUKSI

Taloudellisuus ja tuottavuus ovat selkeästi nousseet keskeiseen asemaan julkisten organisaatioiden toiminnassa. Kansalaisten verorahoilla toimivat järjestelmät eivät saa olla tehotomia. Kunta- ja palvelurakennemuutos on osaltaan tarkoitettu edistämään julkisen vallan käyttäjän roolin muutosta, jonka voidaan katsoa alkaneen 1980-luvulla. Virkamiehen uran on sanottu olevan ”pitkä mutta kapea”. Nyky-yhteiskunnassa virkauran niin sanottua pituutta eivät legitimoi pelkästään julkisen vallan käyttöön kuuluvat virkamiesoikeudelliset periaatteet, vaan järjestelyt on voitava selittää myös taloudellisesti. Viranhoito ei voi yksistään antaa viranhaltijalle parempaa suojaa tuotannollisiin ja taloudellisiin irtisanomistilanteisiin, vaan työnantajan tulee rakentaa irtisanomisjärjestys muilla perustelluilla syillä. Se, että viranhaltijalaki on hakenut mallinsa työsopimuslaista eikä valtion virkamieslaista, jatkaa osaltaan näiden kahden virkasuhteen palvelussuhdelajin erillisyyttä. Virkamieshallintoperiaatteesta nousevien vaatimusten uskottavuutta vähentää se, että valtion virkamies nauttii vahvempaa muutosturvaa kuin kunnallinen viranhaltija.

Historiallisesti virkasuhteen lähtökohtana on ollut se, että valtiovalta määrää palvelussuhteen ehdot yksipuolisesti, mutta vastavuoroisesti takaa virkamiesten palvelussuhteen pysyvyyden. Tämä tasapaino on heilahtanut julkisen hallinnon kehityksen vuoksi, joka korostaa myös henkilöstön joustoilla tehtävää tuloksellisuutta. Siksi on huolehdittava siitä, että viranhaltijan oikeudellisen aseman sääntely vastaa muuttunutta yhteiskuntaa, eikä viranhaltija jää työntekijää huomattavasti heikompaan asemaan. Virkasuhteen luonteeseen kuuluville eroille muutosturvassa on oltava selkeästi perustellut syyt ja viranhaltijain virkasuhteen muutosta koskevia pykälä on syytä tulkita työntekijän suojelun periaatteen valossa. Toimeenpantavat muutokset tarvitsevat myös suhteellisuuspohdintaa. Mikä on kuntaorganisaation hyöty suhteessa viranhaltijan haittaan, kun hänen virkasuhdettaan muutetaan? Vähintään on huolehdittava siitä, että hakiessaan ja ottaessaan vastaan virkasuhteen työn, henkilö samalla ymmärtää ja hyväksyy ne muutosturvaan liittyvät heikennykset, mitä virkasuhteeseen kuuluu.

Tilanne voidaan nähdä kehänä. Julkisen vallan lainalaisuuden tarkoitus on myös varmistaa yhdenvertaisuusolettaman lähtökohta eli se, että kansalaisia kohdellaan lain edessä yhdenvertaisesti. Lainalaisuus varmistetaan muun muassa sillä, että julkista valtaa hoidetaan virkasuhteessa. Tällöin virkasuhde ei voikaan perustua sopimuksellisuuteen, vaan se on julkisen vallan yksipuolinen toimi. Tämä luo virkasuhteelle luonteen, joka voidaan tulkita epä-tasa-arvoiseksi suhteessa työntekijään. Lainsäätäjät on heikentänyt virkamieshallintoperiaatteesta syntyneitä viranhaltijan oikeuksia taloudellisiin seikkoihin vedoten. Tämän viimeistään pitäisi antaa perusteltu syy puuttua virkamieshallintoperiaatteen vaatimuksiin myös yhdenvertaisuusperiaatteen niin vaatiessa, koska selvästikään virkamieshallintoperiaatteen sisältö ei ole koskematton.

Työvoiman joustoa pyritään lisäämään myös helpottamalla paikallista sopimista. Enää kyse ei ole pelkästään palkasta, vaan myös mahdollisuuksista sopia vapaammin esimerkiksi lomista ja työajoista. Tällainen kehitys yksityisellä sektorilla voi uudestaan kasvattaa kunnallisen viranhaltijan virkasuhteen luonteen eroa työntekijän työsuhteeseen. Se, että onko tämä viranhaltijan oikeusturvan kannalta positiivista vai negatiivista ei ole itsestään selvää. Lisääntyvän paikallisen sopimisen edullisuudesta henkilöstölle, kun ollaan useampaa mieltä.

Kunta- ja palvelurakennemuutostusta ohjaavasta lainsäädännöstä on havaittavissa se, että henkilöstön palvelussuhdeturvaa suojaava irtisanomispöytäkirja lisättiin säädöksiin vasta neuvottelujen loppuvaiheessa. Kunta- ja palvelurakennelain esitöissä ei juuri pohdita uudistuksen vaikutuksia henkilöstöön tai virkamieshallintoperiaatteeseen. Koko uudistus on selvästi lähtenyt muista tarpeista ja henkilöstön asemaan vaikuttavaan osuuteen ei ole valmistelussa kiinnitetty huomiota. Voidaan olettaa, että lähivuosina henkilöstön asemaan vaikuttavien muutosten lopullisia ratkaisuja tullaan suhteellisen runsaasti hakemaan tuomioistuimista.

LÄHDELUETTELO

Aarnio, Aulis (1978). Mitä lainoppi on? Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Aarnio, Aulis (1989). Laintulkinnan teoria: Yleisen oikeustieteen oppikirja. Porvoo: WSOY.

Aarnio, Aulis (2002). Oikeusvaltio - tuomarivaltio? Teoksessa: Oikeusvaltio; 1–12. Toim. Aulis Aarnio & Timo Uusitupa. Helsinki: Kauppakamari Lakimiesliiton Kustannus.

Aer, Janne (2000). Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus,

Ahtela, Karoliina, Niklas Bruun, Pirkko K. Koskinen, Anja Nummijärvi & Jorma Saloheimo (2006). Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus. Helsinki: Talentum.

Arnkil, Robert, Esa Jokinen, Timo Spangar & Simo Aho (2007). Muutosturva uudenlaisen yhteistyön airuena? Työpoliittinen Aikakauskirja 3/2007. Saatavissa 6.3.2008 www.edilex.fi/lakikirjasto.

Bruun, Niklas, Olli Mäenpää & Kaarlo Tuori (1988). Virkamiesten oikeusasema. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.

Bruun, Niklas, Olli Mäenpää & Kaarlo Tuori (1995). Uusi virkamiesoikeus. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.

Bruun, Niklas & Anders von Koskull (2004). Työoikeuden perusteet. Helsinki: Talentum.

- Engblom, Matleena (2007). Kohtuuden käsitteestä ja ilmenemistavoista työoikeudessa. Teoksessa: Työoikeus tänään: Juhlajulkaisu Martti Kairinen 1947 – 24/6 – 2007, 17 – 25. Toim. Ari Saarnilehto. Turun yliopiston Oikeustieteellinen tiedekunta.
- Esko, Timo (1985). Lainvalinta ja kansainväliset työsuhteet: Kansainvälisyksityisoikeudellinen ja oikeusvertaileva tutkimus. Vammala: Suomalaisen Lakimiesliiton julkaisuja.
- Hallberg, Pekka (1999) Perusoikeusjärjestelmä. Teoksesta: Perusoikeudet; 31–58. Toim. Pekka Hallberg. Helsinki: WSLT.
- Hannus, Arno (1979). Virkamiehen näkökulmasta. Porvoo: WSOY.
- Harjula, Heikki & Kari Prättälä (2007). Kuntalaki: Taustat ja tulkinnat. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Heuru, Kauko, Erkki Mennola & Aimo Ryyänen (2001). Kunnallinen itsehallinto: Kunnallisoikeuden perusteet. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Heuru, Kauko (2006). Perustuslaillinen kunnallishallinto. Helsinki: Edita.
- Hirvonen, Kalervo & Eija Mäkinen (2006). Kunnallinen viranhaltia: Oikeudellisen aseman sääntely. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Husa, Jaakko (1995). Julkisoikeudellinen tutkimus: Tutkimus julkisoikeudessa harjoitettavan oikeusdogmatiikan metodologiasta. Jyväskylä: Finnpublishers oy.
- Jääskinen, Niilo & Jorma Rantanen (2007). Yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:2.

- Kairinen Martti (1979). Perussuhdeteoriasta työoikeuden yleisten oppien osana. Vammala: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 129.
- Kairinen, Martti (1986). Työoikeuden perusteet. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja.
- Kairinen, Martti (1991). Modernin työoikeuden kehityshistoria. Teoksessa. Suomen oikeushistorian pääpiirteet, 225–240. Toim. Pia Letto-Vanamo. Helsinki: Oy Gaudeamus Ab.
- Kairinen, Martti (2004). Työoikeus perusteineen. Masku: Työelämän tietopalvelu Oy.
- Kairinen, Martti, Seppo Koskinen, Kimmo Nieminen, Vesa Ullakonoja & Mika Valkonen (2006). Työoikeus. Helsinki: WSOYpro.
- Klami, Hannu Tapani (1986). Johdatus oikeusteoriaan. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Koskinen, Seppo, Kimmo Nieminen & Mika Valkonen (2003) Työsuhteen päättäminen. Helsinki: WSOY
- Koskinen, Seppo (2004). Uusi kunnallista viranhaltijaa koskeva lainsäädäntö ja muutosturva virkasuhteessa. Edilex Asiantuntijakirjoitukset 18.5.2004. Saatavissa 21.4.2008: www.edilex.fi.
- Koskinen, Seppo & Heikki Kulla (2005). Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki: Talentum.
- Kulla, Heikki (1983): Kunnallisen virkamiesoikeuden kehityspiirteitä. Turku: Suomalaisen oikeusajattelun perusteet-tutkimushankkeen julkaisu n:o 1.

Kulla, Heikki (1987). Kansalaiskunta ja kelpoisuus: Tutkimus virkaylennysperusteiden taustasta, kehityksestä ja tulkinnasta vuoteen 1919. Suomalainen lakimiesyhdistys.

Kulla, Heikki (1991). Valtion virkamiehistön kehitys. Teoksessa. Suomen oikeushistorian pääpiirteet; 168–187. Toim. Pia Letto-Vanamo. Helsinki: Oy Gaudeamus Ab.

Kulla, Heikki (2003). Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki: Talentum.

Kunnallinen pääsopimus. Kunnallinen työmarkkinalaitos. Saatavissa 21.4.2008: www.kommunarbetsgivarna.fi/files/38C387EB4A0949D2BBD36F16DBC2C4D4 -

Kunnallinen yleinen virka- ja työehtosopimus 2007–2009 (KVTES). Kunnallinen työmarkkinalaitos. Saatavissa: 24.4.2008: http://www.kuntatyonantajat.fi/modules/page/show_page~id~F2E9EC801DCF45A38E1C32DF5210C0A1~tabletarget~data_1

Kunnalliset palkat ja henkilöstö. (2008) Kunnallinen työmarkkinalaitos. Saatavissa 21.4.2008: <http://www.kuntatyonantajat.fi/index.asp?id=81722D7E223640E1AF556D5819F05364>

Kunta menestyy- tutkimus (2008). TNS Gallup Oy:n tekemä tutkimus STTK:lle. Saatavissa 8.4.2007. <http://www.sttk.fi/Page/6a9f26ca-03a8-44f3-9328-212de4f39987.aspx>?

Laakso, Seppo (1990). Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus.

Laakso, Seppo, Outi Suviranta & Veijo Tarukannel (2006). Yleishallinto-oikeus. Tampereen yliopisto: Oikeustieteellinen laitos.

Lundström, Birgitta, Tarmo Miettinen, Anssi Keinänen, Jenni Airaksinen & Anne Korhonen (2008). Yhdenvertaisuuslain toimivuus: Tutkimusraportti viranomaisten käsityk-

sistä sekä oikeus-, laillisuusvalvonta- ja lainvalvontakäytännöstä. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 11/2008.

Merikoski, V (1966). Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I. Helsinki: WSOY.

Modeen, Tore (1973). Tjänstemannarätt. Åbo: Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi.

Mäenpää, Olli (2003a). Hallinto-oikeus. Helsinki: WSLT.

Mäenpää, Olli (2003b). Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki: Edita

Mäenpää, Olli (2005). Hallintoprosessioikeus. Helsinki: WSOYpro.

Mykkänen, Antti & Pertti Rauhio (2006). Hallituksen painava ponnistus. Teoksesta: Paras tuoreeltaan tulkittuna; 31–39. Toim: Helinä Hirvikorpi. Kunnallisalan kehittämistätiö KAKS. Saatavissa 28.04.2008: <http://www.polemiikki.fi/files/1125-Parastuoreeltaantulkittuna.pdf>.

Nieminen, Liisa (1990). Perusoikeuksien emansipatoriset mahdollisuudet. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Nummijärvi, Anja (2004). Palkkasyrjintä: Oikeudellinen tutkimus samapalkkaisuuslainsäädännön sisällöstä ja toimivuudesta. Helsinki: Edita.

Palola, Jorma (1995). Paikallinen sopiminen. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Palonko, Kirsti, Pekka Hynönen, Pentti Itkonen, Tuomo Mäkinen, Martti Reuna & Timo Vertanen (1984). Uudistuva työsuhdeturva. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Paras-opas: Henkilöstön asema ja edunvalvonta kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa (2007). Päivi Ahonen, Keijo Karhumaa, Ritva-Hanna Saari, Raija Pääkkönen, Urpo Hyttinen, Hannu Kanerva, Maaret Laakso, Airi Immonen. Helsinki: Julkisten ja hyvinvointialojen liitto.

Parikka, Ulla-Riitta (2007). Palkkaeroille on oltava objektiiviset perusteet. Kuntatyönantaja 4/2007. Saatavissa 6.3.2008: <http://www.kuntatyönantajat.fi/index.asp?id=C2F0068DB88D497CB3819D700FC58782&>

Rautiainen, Hannu & Markus Äimälä (2004). Työsopimuslaki. Helsinki: WSOY.

Rusama, Risto (1984). Työsuhdeturva: Työsuhdeturvan kehittämistä koskeva lainsäädäntö selityksineen. Tampere: Tampereen Kirjapaino Oy Tamprint.

Rytkölä, Olavi (1972). Virkaehtolainsäädäntö. Helsinki: Suomen lakimiesliiton kustannus.

Rytkölä, Olavi (1975). Virkamiesoikeus. Helsinki: Suomen lakimiesliiton kustannus.

Rytkölä, Olavi (1987). Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki: Kyriiri oy Pikapaino.

Räisänen, Heikki (2007). Mitä suomalainen joustoturva voisi olla? Työpoliittinen Aika-kausikirja 3/2007. Työministeriö. Saatavissa 6.3.2008. www.edilex.fi

Saipio, Heikki (1987). Kunnallisen viranhaltijan oikeusasema. Jyväskylä: Gummerrus Oy-Kirjapaino.

Saipio, Heikki, Lauri Niittylä & Elina Vartiainen-Hynönen (1996). Kunnallisen viranhaltijan oikeusasema. Helsinki: Nebo Oy .

- Saipio, Heikki (2005). Kuntaliitokset ja palvelussuhdeturva. Kuntatyönantaja 6/2005. Saatavissa 6.3.2008. <http://www.kuntatyönantajat.fi/index.asp?id=C2F0068DB88D497CB3819D700FC58782&>
- Saipio, Heikki (2006). Yhteiset ohjeet henkilöstön asemasta. Kuntatyönantaja 3/2006. Saatavissa 6.3.2008: Sama kuin Saipio (2005).
- Saipio, Heikki (2007). Henkilöstön asema kunta- ja palvelurakennemuutoksessa. Kuntatyönantaja 1/2007. Saatavissa 21.4.2008: Sama kuin Saipio (2005).
- Salo2009 –henkilöstötiedote. 2, 3/2008. Saatavissa 21.4.2008: <http://www.salo2009.fi/henkilosto/henkilostotiedotteet/>
- Santamäki-Vuori, Tuire (2006). Oma henkilöstö – todellinen voimavara. Teoksesta: Paras tuoreeltaan tulkittuna: 111–119. Toim. Helinä Hirvikorpi. Kunnallisan kehittämissäätiö KAKS:
- Sarkko, Kaarlo (1975). Työoikeus: Yleinen osa. Helsinki: Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustoimikunta.
- Scheinin, Martin (1999). Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö. Teoksesta: Perusoikeudet; 231–260. Toim. Pekka Hallberg. Helsinki: WSLT.
- Siitari-Vanne, Eija (2005). Hallintolainkäytön tehostaminen: Tutkimus hallintolainkäytön organisaatio- ja prosessisäännösten kehittämistarpeista. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

- Söderlund, Désirée (2005). Lainvalmistelun teoriaa ja käytäntöä: Oikeusministeriön säädösvalmistelu. Teoksesta: Lainsäädäntöä vai muuta oikeudellista ohjailua; 41–46. Toim. Heidi Lindfors. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Tiitinen, Kari-Pekka (1986). Vuorojärjestyksen rikkomisen seuraamuksista. *Defensor Legis*, 450–480.
- Tiitinen, Kari-Pekka, Jorma Saloheimo & Niklas Bruun (1989). Yritystoiminnan muutokset ja työsuhdeturva. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.
- Tiitinen, Kari-Pekka (1990). Työsopimuksen irtisanomisperusteiden ryhmittelystä ja sen vaikutuksista. *Defensor Legis*, 22–50.
- Tiitinen, Kari-Pekka (2005). Työoikeuden pääasiat. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.
- Tolonen, Hannu (2003). Oikeuslähdeoppi. Helsinki: WSOY lakitieto.
- Tuori, Kaarlo (2000). Kriittinen oikeuspositivismi. Helsinki: WSLT.
- Työmarkkinaosapuolien muistio henkilöstön asemasta kunta- ja palvelurakennemuutoksissa. 1.3.2007/1. (KT:n yleiskirje 4/2007). Kunnallinen työmarkkinalaitos. Saatavissa: 21.4.2008: www.kuntatyonantajat.fi/files/2C9903FF57F64B968402BFD20919AB6F
- Uhmavaara, Heikki (2007). Työelämä joustaa paikallisesti sopimalla. Teoksessa: Työoikeus tänään: juhlaulkaisu Martti Kairinen 1947 – 24/6 – 4007; 169176. Toim. Ari Saarnilehto. Turun yliopiston Oikeustieteellinen tiedekunta.

Valkonen, Mika (2001). Kollektiiviperusteinen irtisanomissuoja: Työn vähentymistä ja muun työn tarjoamisvelvollisuutta koskeva tutkimus. Rovaniemi: Lapin yliopistopaino.

Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2006. Osat I ja II. Helsinki.

Valtionvarainministeriön tiedote. Saatavissa 21.4.2008: http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/025_paras/index.jsp

Välimäki, Erkki. Seinäjoen kaupungin kehitysjohtajan puhelinhaastattelu 5.3.2008.

Virallislähteet:

HaVM 14/1992 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi valtion virkamieslain sekä yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain 15 a §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

HaVM 5/1994 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta.

HaVM 18/1994 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esitykseen laiksi kunnallislain ja kuntajaosta annetun lain muuttamisesta.

HaVM 31/2002 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta

HaVM 31/2006 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi kunta- ja palvelurakennemuutoksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.

HE 89/1982 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle työsuhdeturvan kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 238/1984 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Valtion virkamieslainsäädännön uudistamisesta.

HE 291/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 44/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnallisen viranhaltijan palvelusuhdeturvasta ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 157/2000 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle työsopimuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 196/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta.

HE 44/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuden turvaamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 50/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista.

HE 155/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta

HE 267/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Komiteanmietintö 2008:1. Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistustarve ja -vaihtoehdot: Yhdenvertaisuustoimikunnan välimietintö. Helsinki: Oikeusministeriö.

PeVL 12/1990 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi huonevuokralain muuttamisesta.

PeVL 64/2002 vp. Perustuslakivaliokunnna lausunto hallituksen esityksestä laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta.

Oikeuskäytäntö:

KKO 1984 II 159

KKO 1996: 142

KKO 2004:103

KKO 2007:65

KHO 1982 A I 1

KHO 1992 A 51

KHO 2002 T 2750

KHO 2008 T 530

KHO:2008 T 882

TT 1982 – 12

EY Asia C-51/00 Temco Service Industries SA vastaan Samir Imzilyen, Mimoune Belfarh,
Abdesselam Afia-Aroussi ja Khalil Lakhdar. 14.2.2000