



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Noora Mantere

Julkisorganisaation henkilöstön asema liikkeenluovutuksessa

Johtamisen akateeminen yksikkö
Julkisoikeuden pro gradu -tutkielma
Hallintotieteen maisterin tutkinto

Vaasa 2025

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

| | | | |
|--------------------------|---|-------------------|----|
| Tekijä: | Noora Mantere | | |
| Tutkielman nimi: | Julkisorganisaation henkilöstön asema liikkeenluovutuksessa | | |
| Tutkinto: | Hallintotieteiden maisteri | | |
| Oppiaine: | Julkisoikeus | | |
| Työn ohjaaja: | Laura Perttola | | |
| Valmistumisvuosi: | 2025 | Sivumäärä: | 76 |

TIIVISTELMÄ:

Julkisten palveluiden uudelleenorganisointi on pinnalla yhteiskunnassamme. Väestön ikääntyminen, syntyvyyden heikkeneminen ja työvoiman saatavuus näkyvät erisuuntaisina ja -suuruisina muutospaineina julkisessa palvelutuotannossa. Kustannusten kasvun hillitsemiseksi sekä palveluiden laadun ja osaavan työvoiman saatavuuden turvaamiseksi joudutaan niin kunnissa ja hyvinvointialueilla kuin valtakunnallisestikin etsimään uusia tapoja tuottaa palveluita. Liikkeenluovutuksella tehtävät organisaatiomuutokset ovat ajankohtaisia, sillä esimerkiksi sosiaali-, terveys- ja pelastuspalvelu -uudistus toteutettiin juuri liikkeenluovutuksena. Liikkeenluovutuksella tarkoitetaan toiminnan tai toiminnallisen osan siirtoa työnantajalta toiselle.

Tässä pro gradu -tutkielmassa tarkastellaan julkisorganisaatioiden liikkeenluovutustilanteita henkilöstön näkökulmasta, erityisesti kuntakontekstissa. Tutkimuksessa selvitetään, miten julkisen sektorin liikkeenluovutukset vaikuttavat viranhaltijoiden ja työsopimussuhteisten palvelussuhteen turvaan ja palvelussuhteiden oikeudelliseen asemaan. Tutkimuksessa selvitetään, miten virkamiesoikeudellinen jatkuvuusperiaate kytkeytyy liikkeenluovutukseen sekä mitä tarkoitetaan viranhaltijan palvelussuhdeturvalla liikkeenluovutuksessa. Julkishallinnon konteksti poikkeaa yksityissektorista virkavastuun sekä julkisen vallan käytön näkökulmista. Henkilöstön osalta olennaista on huomioida, että työntekijät työskentelevät joko virka- tai työsopimussuhteessa, ja että palvelussuhteen muoto vaikuttaa siihen, miten liikkeenluovutustilanteessa työntekijän asema määräytyy.

Liikkeenluovutuksen yhteydessä henkilöstön oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät työnantajalta toiselle toiminnan siirtymisen mukana. Liikkeenluovutuksesta säädetään EU:n liikkeenluovutusdirektiivillä, joka on implementoitu osaksi kansallista lainsäädäntöä. Liikkeenluovutussääntely on sanamuodoltaan avointa ja niukkaa, minkä vuoksi olemassa olevan oikeuden systematisoinnissa on hyödynnettävä oikeuskäytäntöä.

Tutkimusmenetelmänä käytetään lainoppia. Lainopillisessa tutkimuksessa keskeisintä on voimassa olevan oikeuden tulkinta, jossa oikeusnormin ajatussisältöä pyritään selvittämään, selvittämään, täsmentämään ja ilmaisemaan. Tutkimuksessa tarkastellaan voimassa olevaa oikeutta systematisoimalla ja tulkitsemalla aiheeseen kuuluvia oikeusnormeja.

Tutkimuksessa selviää, että työehtosopimus voi muuttua liikkeenluovutustilanteissa tietyn edellytyksin ja että virkasuhde voi muuttua työsopimussuhteiseksi, mikäli tehtävässä ei liikkeenluovutuksen myötä enää käytetä julkista valtaa. Työsopimussuhteissa työntekijät ovat suojattuja esimerkiksi työehtojen olennaiselta heikkenemiseltä, mutta virkasopimuksissa ei säädetä vastavasta suojasta.

AVAINSANAT: liikkeenluovutus, liikkeen luovutus, ulkoistaminen, julkinen hallinto, viranhaltija, palvelussuhde

Sisällys

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | Johdanto | 6 |
| 1.1 | Johdatus aiheeseen | 6 |
| 1.2 | Tutkimuskysymykset ja aiheen rajaukset | 10 |
| 1.3 | Tutkimuksen metodit, lähdeaineisto ja rakenne | 11 |
| 2 | Liikkeenluovutus ja oikeudellinen kehys | 14 |
| 2.1 | Työlainsäädännön historiallinen kehitys ja sen rooli työntekijän oikeuksien turvaamisessa muutostilanteissa | 14 |
| 2.2 | Liikkeenluovutuksen määritelmä ja sen edellytykset | 17 |
| 2.3 | Liikkeenluovutuksen tunnusmerkit | 21 |
| 2.3.1 | Oikeudellinen yhteys tai sopimussuhde | 21 |
| 2.3.2 | Toiminnallinen kokonaisuus | 22 |
| 2.3.3 | Toiminnan keskeytymättömyys | 23 |
| 3 | Liikkeenluovutus kuntaorganisaatiossa | 24 |
| 3.1 | Julkisen hallintotehtävän siirto muulle kuin viranomaiselle | 24 |
| 3.2 | Kuntien tehtävät ja palveluiden järjestäminen | 26 |
| 3.3 | Ulkoistaminen kunnissa | 29 |
| 3.4 | Kuntajaon muutos ja liikkeenluovutus | 32 |
| 4 | Henkilöstön asema liikkeenluovutustilanteessa | 33 |
| 4.1 | Henkilöstön tiedonsaanti ja osallistuminen liikkeenluovutustilanteessa | 33 |
| 4.2 | Palvelussuhteen muutokset liikkeenluovutuksen yhteydessä | 34 |
| 4.2.1 | Työehtojen heikkenemisen suoja | 34 |
| 4.2.2 | Työehtosopimukset liikkeenluovutuksessa | 37 |
| 4.2.3 | Poikkeavat tehtävät ja liikkeenluovutusdirektiivin osittaisharmonisointi | 40 |
| 4.3 | Palvelussuhteen päättyminen sekä tehtävien uudelleenjärjestelytilanteet | 43 |
| 4.4 | Palkka, palkkaharmonia ja palkkasaatavat | 47 |
| 4.4.1 | Yhdenvertaisuus ja tasa-arvo palkkakysymyksissä | 47 |
| 4.4.2 | Palkkaharmonia | 49 |

| | | |
|-------|--|----|
| 4.4.3 | Palkkasaatavat | 52 |
| 4.5 | Edut ja seuraamukset luovutustilanteissa | 53 |
| 4.6 | Henkilöstön oikeusasema erityislakien mukaan | 56 |
| 4.7 | Virkamiesoikeudellinen jatkuvuusperiaate | 56 |
| 5 | Johtopäätökset | 61 |
| 5.1 | Tutkielman keskeiset havainnot ja tulokset | 61 |
| 5.2 | Pohdinta tutkimuksen merkityksestä | 65 |
| | Lähteet | 67 |

Kuviot

| | | |
|----------------|--|----|
| Kuvio 1 | Liikkeenluovutuksen tarkastelu palvelun tilaajan näkökulmasta. | 31 |
|----------------|--|----|

Taulukot

| | | |
|-------------------|---|----|
| Taulukko 1 | Oikeustapausten vertailu palkkaeron hyväksyttävyyden ja tasapuolisen kohtelun näkökulmasta liikkeenluovutustilanteiden seurauksena. | 51 |
| Taulukko 2 | Siirtyvät ja ei siirtyvät työsuhde-etuudet liikkeenluovutuksessa. | 55 |

Lyhenteet

| | |
|-----------------|--|
| ELY-keskus | Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset |
| EUT | Euroopan unionin tuomioistuin |
| EUVL | Euroopan unionin julkaisutoimiston virallinen lehti |
| EY-tuomioistuin | Euroopan yhteisöjen tuomioistuin |
| HO | Hovioikeus |
| ILO | Kansainvälinen työjärjestö, International Labour Organization |
| KEHA-keskus | Julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus |
| KHO | Korkein hallinto-oikeus |

| | |
|------------------|--|
| KKO | Korkein oikeus |
| KVTES | Kunnallinen työ- ja virkaehtosopimus |
| KL | Kuntalaki 410/2015 |
| PL | Suomen perustuslaki 731/1999 |
| TE-palvelut | Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut |
| Tasa-arvolaki | Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 609/1986 |
| TT | Työtuomioistuin |
| TSL | Työsopimuslaki 55/2001 |
| TSS-sopimus | Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sopimus (SopS 6/1976) |
| Viranhaltijalaki | Laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta (304/2003) |
| YhdenvertL | Yhdenvertaisuuslaki 1325/2014 |
| YK | Yhdistyneet kansakunnat |

1 Johdanto

1.1 Johdatus aiheeseen

Julkisten palveluiden uudelleenorganisointi on pinnalla yhteiskunnassamme. Väestön ikääntyminen, syntyvyyden heikkeneminen ja työvoiman saatavuus näkyvät erisuuntaisina ja -suuruisina muutospaineina julkisessa palvelutuotannossa. Kustannusten kasvun hillitsemiseksi sekä palveluiden laadun ja osaavan työvoiman saatavuuden turvaamiseksi joudutaan niin kunnissa ja hyvinvointialueilla kuin valtakunnallisestikin etsimään uusia tapoja tuottaa palveluita¹. Liikkeenluovutuksella tehtävät organisaatiomuutokset ovat ajankohtaisia, sillä esimerkiksi sosiaali-, terveys- ja pelastuspalvelu -uudistus (jäljempänä sote-uudistus) toteutettiin juuri liikkeenluovutuksena. Liikkeenluovutuksella tarkoitetaan toiminnan tai toiminnallisen osan siirtoa työnantajalta toiselle. Keskityn tutkimaan tutkielmassani julkisorganisaatioissa tapahtuvia liikkeenluovutuksia kuntien henkilöstön näkökulmasta.

Vain reilu vuosi sitten sosiaali-, terveys- ja pelastuspalvelut siirtyivät kunnille alueellisten hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle. Kyseessä oli jättiläismäinen liikkeenluovutus, jossa katsottiin kaikkien sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien ja tehtäviä hoitavan henkilöstön siirtyvän liikkeenluovutuksella alueellisten hyvinvointialueiden sekä hyvinvointiyhtymien palvelukseen. Kun siirto tehdään liikkeenluovutuksella, siirtyy työsuhteet samoilla ehdoilla vanhalta toimijalta uudelle. Lisäksi siirtyvään henkilöstöön lukeutuivat kuntien tai kuntayhtymien palveluksessa olevat opiskeluhuollon psykologit sekä kuraattorit sekä sellaiset henkilöt, joiden tosiasiallisista tehtävistä vähintään puolet koostuivat sosiaali-, terveydenhuolto ja/tai pelastustoimen tehtävien tukitehtävistä. Hallituksen esityksessä esitettiin, että henkilöstön siirto katsotaan suoraan liikkeenluovutukseksi, jonka seurauksena työsopimuslain (55/2001) tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) liikkeenluovutussäännöksiä sovellettiin kaikkiin uudistuksen yhteydessä toteutettaviin työnantajan vaihtumista merkitseviin muutoksiin

¹ Valtiovarainministeriö, 2023.

riippumatta siitä, täyttyikö niissä työsopimuslaissa ja kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa liikkeenluovutukselle säädetyt tunnusmerkit².

Sote-uudistukseen liittyvään hallituksen esitykseen lausunnon antaneista suuri osa oli sitä mieltä, että esitys on henkilöstön aseman näkökulmasta tarkoituksenmukainen³. Liikkeenluovutuksella tehty henkilöstön siirto turvasi työntekijöille sen, että työt jatkuivat vähintään samoin ehdoin kuin aiemmassa organisaatiossa. Uudistus saattoi tarjota myös uudenlaisia työsuhde-etuja, esimerkiksi Varsinais-Suomen hyvinvointialueen laskennallinen henkilöstöetuuksien arvo oli heti uudistuksen voimaan astuessa viidenneksen suurempi kuin kunnissa tai kuntayhtymissä maksetut etuudet⁴. Osa hyvinvointialueista on jo toteuttanut esimerkiksi henkilöstön palkkaharmonisoinnin, jonka tarkoituksena on yhtenäistää palkkaus siten että samoista ja yhtä vaativista tehtävistä maksetaan samaa palkkaa⁵. Työsopimuslain (55/2001, jäljempänä TSL) 2 luvun 2 §:n sekä laissa kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta (304/2003, jäljempänä viranhaltijalaki) 12 §:n mukaan lähtökohtaisesti työnantajan on kohdeltava työsuhteiden ehdoissa henkilöstöä tasapuolisesti. Hallituksen esityksessä ei otettu kantaa siihen, missä ajassa palvelussuhteiden ehdot tulisi yhtenäistää. Esimerkiksi palkkaharmonisoinnin kohdalla ei ole olemassa täsmällistä ja yleisesti hyväksyttävissä olevaa enimmäisaikaa vaan kohtuullinen aika on arvioitava kunkin tapauksen olosuhteet kokonaisuudessaan huomioiden.

Hyvinvointialueiden aloitettua toimintansa käynnistyi samaan aikaan siirtymävaihe TE-palveluiden siirrosta kunnille tai kuntayhtymille⁶. Te-uudistus toteutettiin vuoden 2025 alusta liikkeenluovutuksella, jossa kuntiin siirtyy henkilöstöä useasta valtion virastosta: TE-toimistoista, ELY-keskuksista, Työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskuksesta ja KEHA-keskuksesta. TE-uudistuksen taustalla on ajatus siitä, että kun työllisyyspalvelut,

² HE 241/2020 vp s. 225.

³ HE 241/2020 vp s. 502.

⁴ Vakka-Suomen Sanomat, 2022.

⁵ Pohjois-karjalan hyvinvointialue, 2024.

⁶ Suomen Kuntaliitto, 2024d.

kunnan koulutuspalvelut sekä elinkeinopalvelut ovat saman järjestäjän vastuulla, tukevat palvelut nopeamman työllistymisen tavoitetta.⁷

Kuntalain (410/2015) 8 §:n mukaan kunta voi järjestää tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Kuitenkin on huomioitava valtionsääntöoikeudellinen virkamieshallintoperiaate, joka edellyttää, että julkisia hallinto-
tehtäviä hoitavat ja julkista valtaa lähtökohtaisesti käyttävät vain viranomaiset⁸. Kunnan järjestämisvastuuseen lukeutuvia tehtäviä ei täten kunta voi siirtää kunnallishallinnon ulkopuolelle muutoin kuin lailla tai lain nojalla. Sen sijaan kuntalain 8 § sallii tehtävien järjestämisen kuntalaissa säädettyjen kuntien välisen yhteistoiminnan keinoin. Kunnat voivat hankkia ostopalveluna palveluiden osia omaa palvelutuotantoaan varten ulkopuoliselta taholta, esimerkiksi yksityiseltä palveluntuottajalta. Kunta voi myös ulkoistaa kokonaan jonkin palvelun tuotannon, esimerkiksi nuorisotilan toiminnan järjestäminen voidaan ostaa, vaikka yhdistykseltä. Tällöin kunnalle jää vain rahoitus- ja valvontavastuu.⁹

Tarkasteltaessa henkilöstön asemaa kuntaorganisaation liikkeenluovutuksen yhteydessä on olennaista ymmärtää, miten kunnan palveluja tuotetaan ja missä tilanteissa liikkeenluovutus voi tulla kyseeseen. Kunnan tehtävät voidaan jakaa velvoittaviin eli erityistoimialan tehtäviin sekä vapaaehtoiisiin yleistoimialan tehtäviin¹⁰. Erityistoimialaan lukeutuvia tehtäviä ovat esimerkiksi peruskoulun ja päivähoidon järjestäminen sekä kaavoitus. Lisäksi kunta voi päättää harkintavaltansa nojalla yleistoimialan tehtävien, kuten lukio-
koulutuksen, hoitamisesta. Mikäli kunta ryhtyy tehtävää hoitamaan, on tehtävä hoidettava lain mukaisesti. Subjektiivisen oikeuden piiriin lukeutuvat tehtävät on järjestettävä lainmukaisina määrärahoista riippumatta. Määrärahasidonnaisissa tehtävissä kunta voi päättää käytettävissä olevien varojen suuruudesta harkinnan mukaan.¹¹

⁷ Työ- ja elinkeinoministeriö, 2024.

⁸ Harjula & Prättälä, 2023, s. 209.

⁹ Lith, 2020, s. 8.

¹⁰ HE 268/2014 vp s. 15–16.

¹¹ Harjula & Prättälä, 2023, s. 204.

Julkisorganisaatioissa työskentelee suurelta osin sellaista henkilöstöä, joita TSL (55/2001) ei sellaisenaan koske. Julkishallinnossa työskentelevät virkamiehet ovat joko valtion virkamiehiä tai kunnan/hyvinvointialueen viranhaltijoita. Lisäksi julkisorganisaatioissa työskentelee työsuhteisia työntekijöitä. Virka eroaa työsopimussuhteisesta tehtävästä siten, että virkasuhteeseen yleensä kuuluu julkisen vallan käyttöä.¹² Viranhaltijalakiin 304/2003 on otettu työsopimuslakia vastaavat säännökset liikkeenluovutuksesta. Liikkeenluovutukset voivat julkisorganisaatioissa tulla kyseeseen, kun tehtäviä uudelleen järjestellään esimerkiksi organisaatiouudistuksin. Viranhaltijalain 25 §:n mukaan, kun työnantaja siirtää toiminnallisen osan toiminnastaan toiselle työnantajalle ja luovutettava osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena, puhutaan liikkeenluovutuksesta. Euroopan Unionin liikkeenluovutusdirektiivillä (2001/23/EY) vahvistetaan työntekijöiden EU:n laajuiset oikeudet tilanteessa, jossa heidän työnantajanaan toimivan yrityksen omistus siirtyy, sekä luovuttajan ja luovutuksensaajan velvollisuudet¹³. Työsopimuslain 10 § perustuu Euroopan unionin liikkeenluovutusdirektiiviin. Direktiiviä sovelletaan kaikenlaisiin työsuhteisiin sekä kaikkiin taloudellista toimintaa harjoittaviin julkisiin ja yksityisiin yrityksiin riippumatta siitä, tavoittelevatko ne voittoa.

Liikkeenluovutuksesta julkisissa palveluissa on puhuttu ennen sote-uudistusta esimerkiksi lomitusjärjestelmän uudistuksen yhteydessä, jolloin keskusteltiin kuntien lomitusyksiköiden hallintohenkilöstön, lomittajien sekä tukipalveluhenkilöstön siirtämisestä kunnista maakuntiin¹⁴. Ennen sote-uudistusta mittavimpia julkisen sektorin liikkeenluovutuksia lienevät olleet kuntaliitokset, joita tehtiin eniten vuonna 2009¹⁵. Ennen kuin TE-uudistusta on saatettu maaliin, on seuraava uudistus jo nurkan takana. Vuoden 2026 alussa käynnistyy valtion aluehallinnon uudistuksen myötä uusi valtakunnallinen lupa-, ohjaus- ja valvontavirasto sekä uudet alueelliset elinvoimakeskukset. Tämä uudistus kattaa aluehallinnon yhdeksän hallinnonalan tehtäviä, se koskee 27 virastoa ja 4600

¹² Bruun, 2022, s. 145.

¹³ Direktiivi 2001/23/EY - Työntekijöiden oikeuksien turvaaminen yrityksen tai liiketoiminnan omistuksen luovutuksen yhteydessä.

¹⁴ Mäkinen & Väre, 2017.

¹⁵ Suomen Kuntaliitto 2023.

työntekijää.¹⁶ Vuoden 2026 alkuun tavoitellaan käynnistyvän myös sivistyshallinnon uudistuksen, jossa Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinonalojen nykyiset 11 virastoa sulautuisivat viiteen virastoon¹⁷.

Kuntien talousjohtajat arvioivat keväällä 2024 teetetyssä Kuntaliiton Talousbarometrissä kuntiensä talousnäkymät huonoiksi tai erittäin huonoiksi 12 kuukauden kuluttua kyselyn toteutuksesta¹⁸. Näiden suurempien kokonaisuuksien lisäksi liikkeenluovutuksia voi tapahtua siirtämällä palvelut yksityisorganisaation tuotettavaksi oman toiminnan sijaan, tai siirtämällä henkilöstö esimerkiksi kunnan liikelaitoksen palvelukseen. Kuntien taloustilanteen heiketessä on heijaste nähtävissä peruspalveluiden toteutuksessa, mikä osaltaan nostaa keskusteluun liikkeenluovutuksen eri mahdollisuudet tulevaisuuden julkisorganisaatioissa. Orpon hallitus on kuullut kuntia ja pyrkimyksenä on keventää kuntien toimintaa jäykistäviä normeja, jotta kunnat voisivat lisäjoustolla toteuttaa asioita paikallisesti parhaalla mahdollisella tavalla¹⁹. Nähtäväksi jää, mahdollistaako normien murtaminen tulevaisuudessa vielä erilaisemmat liikkeenluovutuskokonaisuudet julkissektorin toimintaa kehittämään.

1.2 Tutkimuskysymykset ja aiheen rajaukset

Tämä tutkimus tarkastelee sitä, miten julkisen sektorin liikkeenluovutukset vaikuttavat viranhaltijoiden ja työsopimussuhteisten työntekijöiden palvelussuhteen turvaan ja palvelussuhteiden oikeudelliseen asemaan. Tutkin, miten virkamiesoikeudellinen jatkuvuusperiaate kytkeytyy liikkeenluovutukseen ja mitä henkilöstön palvelussuhdeturvalla tarkoitetaan liikkeenluovutuksen kontekstissa. Tarkastelen tutkimuskysymystäni kuntien liikkeenluovutuksella tapahtuvan organisaatiouudistuksen näkökulmista. Keskityn

¹⁶ Valtiovarainministeriö, 2024.

¹⁷ Valtioneuvosto, 2025.

¹⁸ Suomen Kuntaliitto 2024a.

¹⁹ Suomen Kuntaliitto, 2024b.

työssäni nimenomaisesti julkishallinnon tarkasteluun, vaikka liikkeenluovutuksia tapahtuneen suuremmassa mittaluokassa yksityisellä sektorilla.

Julkishallinnon tarkasteluun liittyy erityispiirteitä sen erityisen luonteen vuoksi, mikä tekee siitä mielenkiintoisen tutkia. Julkishallinnossa viranomaiset käyttävät julkista valtaa, ja laki rajoittaa tehtäviä sekä toimivaltaa²⁰. Työskentely tapahtuu korkeimmissa tehtävissä virkavastuulla, mikä tekee olennaisen eron yksityisen sektorin työntekijään nähden. Julkisia hallintotehtäviä voidaan perustuslain (781/1999) 124 §:n mukaisesti antaa muun kuin viranomaisen hoidettavaksi vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Sen sijaan sellaisia tehtäviä, joissa käytetään merkittävää julkista valtaa ei kuitenkaan voida antaa kuin viranomaisen hoidettavaksi. Tämän vuoksi on mielenkiintoista tarkastella liikkeenluovutuksia tässä kontekstissa.

1.3 Tutkimuksen metodit, lähdeaineisto ja rakenne

Käytän tutkimusmetodinä oikeusdogmatiikkaa eli lainoppia, joka on perinteinen oikeustieteessä käytettävä tutkimusmetodi²¹. Lainopissa keskeisintä on voimassa olevan oikeuden tulkinta, jossa oikeusnormin ajatussisältöä pyritään selvittämään, selventämään, täsmentämään ja ilmaisemaan²². Tarkastelen voimassa olevaa oikeutta systematisoimalla ja tulkitsemalla aiheeseen kuuluvia oikeusnormeja selvittäessäni tutkimuskysymyksen vastauksia.

Tämän tutkielman tarkoituksena on tarkastella sitä, miten julkisen sektorin liikkeenluovutukset vaikuttavat viranhaltijoiden ja työsopimussuhteisten palvelussuhteen turvaan ja palvelussuhteiden oikeudelliseen asemaan. Husan (1995) mukaan lainoppi tutkii normeja selvittäen oikeusnormien konkreettista sisältöä ja pyrkii siten auttamaan

²⁰ Husa & Pohjolainen, 2014, s. 231.

²¹ Hirvonen, 2011, s. 21.

²² Hirvonen, 2011, s. 37.

oikeusnormien soveltajia ja oikeusjärjestyksen toteuttamista²³. Koska tutkimuskysymyksiäni vastauksia voi selvittää voimassa olevia oikeuslähteitä tutkimalla ja tulkitsemalla, on tutkielma juuri oikeusdogmaattinen²⁴.

Hyödynnän systematisoinnissa ja tulkinnassa kansallisen lain lisäksi EUn liikkeenluovutusedirektiiviä sekä siihen liittyvää oikeuskäytäntöä Euroopan unionin tuomioistuimesta sekä kansallisia korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja. Syvennän näkökulman rakentamisessa myös kansallisen lainsäädännön valmisteluaineistoa.

Liikkeenluovutusta on aikaisemmin tutkittu yleisellä tasolla tai yksityissektoriin kohdentuen, mutta julkissektoria koskevaa liikkeenluovutusta on tutkittu vähemmän. Lyyra (2022a) on laatinut väitöskirjan Kohti yhteensopivaa tulkintaa: liikkeenluovutuksen tunnistaminen, oikeusvaikutukset ja EU-oikeuden tulkintavaikutus. Kyseinen väitöskirja tutkii liikkeenluovutuksen vaikutusta työntekijöihin, luovuttajaan ja luovutuksensaajaan kohdistuvia oikeusvaikutuksia.²⁵ Virmajoki (2018) on laatinut pro gradu -tutkielman nimellä Kunnallisten palvelujen yksityistämisen muodot ja liikkeenluovutuksen soveltamisala²⁶. Dietrich (2018) on laatinut pro gradu -tutkielman Yhtiöittämisen vaikutus kunnan henkilöstön asemaan. Dietrichin tutkielman voisi ajatella lähestyvän näistä tehdyistä tutkimuksista eniten omaa tutkimusnäkökulmaani. Dietrich on kuitenkin kohdentanut näkökulmansa yhtiöittämiseen, kun oma näkökulmani keskittyy nimenomaan kokonaisuudessaan liikkeenluovutukseen ja henkilöstön asemaan.²⁷

Aloitan tutkimukseni luvussa kaksi määrittelemällä tarkemmin liikkeenluovutusta ja sen oikeudellista kehystä. Aloitan tarkastelemalla lyhyesti työlainsäädännön kehitystä muutostilanteiden ja työntekijän oikeuksien osalta. Jatkan tutkimustani syventämällä

²³ Husa, 1995, s. 134.

²⁴ Husa ja muut, 2008, s.20.

²⁵ Lyyra, 2022a.

²⁶ Virmajoki, 2018.

²⁷ Dietrich, 2018.

liikkeenluovutuksen määritelmää ja sen tunnusmerkkejä. Luvussa kolme käsittelen tarkemmin liikkeenluovutuksia kuntakontekstissa. Luvussa neljä tutkin liikkeenluovutuksessa henkilöstön asemaan liittyviä huomioita lainsäädännön näkökulmasta. Viimeisessä luvussa esitän tutkimukseni keskeiset havainnot ja tulokset.

2 Liikkeenluovutus ja oikeudellinen kehys

2.1 Työlainsäädännön historiallinen kehitys ja sen rooli työntekijän oikeuksien turvaamisessa muutostilanteissa

Työ on iso osa monen arkea. Suomessa työuran odote vuonna 2023 15-vuotiaalle oli 40 vuotta²⁸. Rutiininomainen työ vähenee jatkuvasti teknologian kehittyessä. Myös aikaan ja paikkaan sidottua työtä on yhä vähemmän erilaisten etä- ja hybridityömallien myötä. Työelämän voisi sanoa olevan jatkuvassa muutoksessa. Muutosten tueksi työelämää ohjataan lainsäädännöllä. Työelämään kytkeytyy vahvasti ihmisoikeudet, mikä käy ilmi esimerkiksi yksityisten välisissä suhteissa (työnantaja-työntekijä) sekä työntekijän yksityisyyden suojasta ja suojasta syrjintää vastaan²⁹. YK:n vuonna 1948 laatimassa Ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa lueteltiin ja määrättiin ensimmäistä kertaa keskeiset ihmisoikeudet. Vuonna 1966 oikeudet kirjattiin kahteen ihmisoikeussopimukseen, kansalais- ja poliittisia oikeuksia (KP-oikeudet) koskevaan sopimukseen ja taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaan sopimukseen (SoPs 6/1976, jäljempänä TSS-sopimus). YK:n rooli on ollut merkittävä myös työelämään välillisesti liittyvien oikeuksien, kuten naisten ja lasten oikeuksien sekä tasa-arvoon, liittyvien oikeuksien edistäjänä. Kansainvälinen työjärjestö ILO on YK:n alajärjestö, joka on erikoistunut työelämää koskevaan kansainväliseen sääntelyyn. Suomi on ollut ILO:n jäsen vuodesta 1920.³⁰

Työsopimuslailla on työoikeudellisessa normijärjestelmässä tärkeä peruslain asema. Ensimmäinen työsopimuslaki (141/1922) annettiin 1.6.1922. Palkansaajien poliittisella ja ammatillisella järjestäytymisellä oli tuolloin merkittävä osuus palkkatyöväen oloja ja työntekijälle suojaa antavien säännösten syntyyn. Toisen maailmansodan jälkeen yleistyivät alakohtaiset valtakunnan kattavat työehtosopimukset. Samaan aikaan Suomi muuttui teollisuuteen perustuvaksi palkkatyövaltaiseksi yhteiskunnaksi. Muutokset

²⁸ Eläketurvakeskus, 2024.

²⁹ Bruun, 2022, s. 23.

³⁰ Engblom, 2012, s. 16–17.

työmarkkinoilla edellytti työsopimuslain toista uudistamista. Tuo uudistus toteutettiin kolmikantaisessa työsopimuslakikomiteassa ja sen valmistelu kesti yli neljä vuotta. Työ on perustuslaissa (731/1999) tunnustettu perusoikeus. Työelämän perusoikeudet voidaan jakaa välittömiin ja välillisiin perusoikeuksiin.³¹ Työn ollessa keskeinen osa ihmisten arkea on selvää, että muutostilanteet voivat luoda epävarmuutta esimerkiksi taloudellisen toimeentulon osalta. Perustuslain (731/1999) 18 §:n mukaan jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinoilla. TSS-sopimuksessa todetaan, että työntekijöillä on oikeus kohtuulliseen palkkaan, joka takaa ihmisarvoisen toimeentulon heille ja heidän perheilleen. Lisäksi TSS-sopimuksessa todetaan, että jokainen voi valita vapaasti työpaikkansa, saada reilut työehdot sekä turvan työttömyyden varalle. Oikeus perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin omien etujensa ajamiseksi tunnustetaan myös TSS-sopimuksessa.

Suomalaisen työlainsäädännön lähtökohtana on koko sen historian ajan ollut työntekijän suojeluperiaate, jonka tarkoituksena on suojella palvelussuhteen heikompa osapuolta eli työntekijää, virkamiestä tai viranhaltijaa³². Henkilöstöoikeus on keskeinen osa työlainsäädäntöä, joka säätelee työnantajan ja työntekijöiden välisiä oikeuksia ja velvollisuuksia. Tämän vuoksi työlainsäädännössä on pakottavia säännöksiä, joista ei voi sopimuksin poiketa työntekijän vahingoksi³³. Lait ja työehtosopimukset antavat heikommalle osapuolelle tiettyä suojaa, sillä työsopimusosapuolten välillä ei yleensä vallitse tasavertaista neuvottelutilannetta.³⁴

Työehtosopimuksissa määritetään tärkeimpiä palkka- ja muita työehtoja tiettyjen ammattien tai tietyllä teollisuuden- tai palvelualalla. Työehtosopimukset ovat syntyneet työnantajan edustajajärjestöjen sekä työntekijöitä edustavien järjestöjen yhteisellä neuvottelulla.³⁵ Suomalaiselle työelämälle tyypillisenä on pidetty korkeaa sekä työnantajien

³¹ Engblom, 2012, s. 14.

³² Hietala ja muut, 2023, s. 20.

³³ Työ- ja elinkeinoministeriö, 2015, s. 5.

³⁴ Hietala ja muut, 2023, s. 20.

³⁵ Bruun, 2022, s. 4.

että työntekijöiden järjestäytymisastetta. Trendi ammattiliittoon kuulumisen osalta on pitkällä aikavälillä kuitenkin heikentynyt ja yhä useammin taloudellista turvaa työttömyyden varalle haetaan pelkästä työttömyyskassan jäsenyydestä³⁶. Julkishallinnossa ammattiliiton jäsenyys on selvästi muita sektoreita yleisempää. 79 prosenttia kunta- ja hyvinvointialan palkansaajista vuonna 2023 oli ammattiliiton jäseniä, joskin vuotta aiemmin vastaava luku oli 87 prosenttia. Valtion palkansaajista 73 prosentilla oli vuonna 2023 ammattiliiton jäsenyys.³⁷

Nykymuotoinen työlainsäädäntö on vuodelta 2001 ja se on järjestyksessään kolmas. Tähän lakiin on tullut sen voimassaolon aikana useita muutoksia ja lisäyksiä. Työelämän muutokset, yhdenvertainen kohtelu, työllisyyden edistämisyrittäykset, työperäinen maahanmuutto sekä EU-oikeuden säännösten toimeenpano Suomessa ovat olleet muutosten ja lisäysten kohteena. Työsopimuslain uudistuksia on valmisteltu historiassa pitkään ja huolellisesti, ja ilmassa onkin merkkejä nykyisen lain uudistamistarpeelle, sillä nykymuotoinen laki on kohta 30 vuotta vanha.³⁸

Suomessa on ollut kansallista säätelyä liikkeenluovutuksen kaltaisiin tilanteisiin jo ennen Suomen liittymistä Euroopan unioniin. Työehtosopimuslain (436/1946) 5 §:ssä määrätään seuraavasti:

Jos jonkin yrityksen haltija on ollut työehtosopimukseen osallinen tai muuten sidottu, siirtyvät hänen seuraajalleen kaikki ne oikeudet ja velvollisuudet, jotka edeltäjällä työehtosopimuksen mukaan oli. (Työehtosopimuslaki 6 §)

Tämä säännös vastaa tosiasiallisesti sisällöltään ensimmäisen työehtosopimuslain (141/1924) vastaavaa säännöstä³⁹. Vaikka laissa ei tuolloin vielä käytetty termiä *liikkeenluovutus*, on oikeuskäytännössä katsottu, että kyseistä pykälää sovelletaan

³⁶ Lyly-Yrjänäinen, 2024, s. 115.

³⁷ Lyly-Yrjänäinen, 2024, s. 117.

³⁸ Hietala ja muut, 2023, s. 22–23.

³⁹ Saarinen, 2018a. s. 8.

liikkeenluovutustilanteissa⁴⁰. Varsinainen liikkeenluovutusdirektiivi on suomalaisessa lainsäädännössä otettu huomioon eri säädöksissä ja säännöksissä. Tämän vuoksi kansallisella tasolla liikkeenluovutussäätely on hajanaista etenkin verrattaessa tilanteeseen, jossa säätely voisi olla keskitetty yhteen säännökseen⁴¹.

Liikkeenluovutuksista EU:n tasolla tarkasteltaessa historian voidaan katsoa alkaneen helmikuussa 1977, kun Euroopan yhteisöjen neuvosto antoi direktiivin ”työntekijöiden oikeuksien turvaamista yrityksen tai liikkeen taikka liiketoiminnan osan luovutuksen yhteydessä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä” (Neuvoston direktiivi 77/187/ETY⁴²). Säädestä oli päivitetty huomattavasti, esimerkiksi siihen oli lisätty huomiot sisämarkkinoiden vaikutuksista sekä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Myös jäsenvaltioiden lainsäädännölliset suuntauksot taloudellisissa vaikeuksissa olevien yritysten toiminnan säilyttämisestä sekä jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämistä koskevat asiat olivat huomioitu muutoksissa.⁴³ Säädöksen kodifioinnille⁴⁴ nähtiin tarve selkeyden ja järjeistämisen vuoksi. Säädös kodifioitiin nykyisin käytettävään muotoonsa vuonna 2001. Liikkeenluovutuksen oikeudellinen käsite on kehittynyt vähitellen EU-oikeuden ja lainsäädännön kehittyessä.

2.2 Liikkeenluovutuksen määritelmä ja sen edellytykset

Työntekijöiden oikeuksia suojataan organisaation muutostilanteissa EU:n direktiivillä 2001/23/EY (liikkeen luovutus direktiivi), joka on Suomessa pantu täytäntöön työsopimuslain 1 luvun 10 §:ssä, josta se on johdettu esimerkiksi viranhaltijalakiin.

⁴⁰ TT 26.5.1987/70.

⁴¹ Lyyra, 2022a, s. 27.

⁴² EYVL L 61, 5.3.1977, s. 26–28.

⁴³ Neuvoston direktiivi 98/50/EY, annettu 29 päivänä kesäkuuta 1998, työntekijöiden oikeuksien turvaamista yrityksen tai liikkeen taikka liiketoiminnan osan luovutuksen yhteydessä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä annetun direktiivin 77/187/ETY muuttamisesta 98/50/EY. Tämä säädös on kodifioitu sittemmin 12.3.2001 annetuksi neuvoston direktiiviksi 2001/23/EY, EYVL, N:o L 201, 17.7.1998, s. 88–92.

⁴⁴ Kodifiointi – menettely, jossa säädös (tai useammat toisiinsa liittyvät asiakirjat) ja kaikki siihen tehdyt muutokset yhdistetään yhteen uuteen säädökseen (EUR-Lex).

Liikkeenluovutuksella tarkoitetaan yrityksen, liikkeen, yhteisön tai säätiön tai näiden toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava, pää- tai sivutoimisena harjoitettu liike tai sen osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena (TSL 10 §). Julkisorganisaatioista puhuttaessa liikkeenluovutuksella tarkoitetaan kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen tai hyvinvointiyhtymän toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena (viranhaltijalaki 25 §). Viranhaltijain 25.1 § kohdan mukaan virkasuhteesta seuraavat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät uudelle omistajalle tai haltijalle voimassa olevien virkasuhteiden osalta sellaisenaan. Jos siirto tapahtuu yksityisoikeudelliselle yhteisölle tai säätiölle, siirtyvät viranhaltijat työsopimussuhteeseen luovutuksensaajan palvelukseen. Luovutuksensaajan tulee noudattaa luovutushetkellä voimassa olleen virkaehtosopimuksen määräyksiä sellaisena kuin ne edeltäjällä työehtosopimuksen mukaan oli. (Työehtosopimuslaki 436/1946 5 §).

Kuntarakennelain (1698/2009) 29 §:n mukaisesti kuntajaon muutos, joka johtaa henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, katsotaan liikkeenluovutukseksi. Lyyran (2022a) mukaan kuntapalvelujen uudelleenjärjestelyihin on liittynyt erityissäätelyä, jossa nimenomaisesti on todettu, että uudelleenjärjestely katsotaan liikkeenluovutukseksi lain nojalla. Sosiaali-, terveydenhuolto ja pelastustoimen uudistus on kooltaan mittavin suomalainen liikkeenluovutus, joka on todettu lain nojalla liikkeenluovutukseksi⁴⁵. Lyyran mukaan Suomessa ei ole selkeästi avattu sitä, miten ja miksi on päädytty nykyiseen käytäntöön, jossa direktiivin vähimmäisvaatimuksia sovelletaan säätämällä julkisen sektorin muutostilanteet liikkeenluovutuksiksi. Kysymystä on Lyyran mukaan kuitenkin arvioitu, koska perustoimeentulotukeen liittyvien tehtävien siirrossa kunnilta Kelalle ei sovellettu liikkeenluovutussäätelyä^{46,47}.

⁴⁵ HE 241/2020 vp s. 225.

⁴⁶ HE 358/2014 vp., s. 26–27.

⁴⁷ Lyyra, 2022a, s. 65–66.

Liikkeenluovutuksen tunnistamiseen liittyy tulkinnallisia haasteita. Liikkeenluovutusdirektiivi ja siitä johdettu kansallinen lainsäädäntö on muotoilultaan avoin. Hallituksen esityksessä todetaan, että liikkeenluovutuksen edellytysten täytyminen tulee ratkaistavaksi yksittäistapauksittain kokonaisharkintaa käyttäen⁴⁸. Liikkeenluovutuksen tunnusmerkistö on koko direktiivin olemassaolon ajan kehittynyt ja täsmentynyt olennaisesti ja direktiivi kehittyy edelleen.

Kansalliset tuomioistuimet ja viranomaiset soveltavat EU-oikeutta osana kansallista oikeudenkäyntimenettelyä. Jos kansallisessa tuomioistuimessa käsitellään asiaa, johon liittyy EU-oikeuden tulkintaa tai unionin toimielimen säädöksen tai päätöksen pätevyyttä, tuomioistuin voi pyytää asiasta ennakkoratkaisua EU-tuomioistuimelta. EU-tuomioistuin käsittelee asian ainoastaan tällaisen ennakkoratkaisupyynnön perusteella.⁴⁹ Se ei ota kantaa kansallisten säädösten tulkintaan tai niiden oikeellisuuteen, koska sillä ei ole toimivaltaa tulkita jäsenvaltioiden sisäistä oikeutta⁵⁰. Lopulliset ratkaisut antaa aina kansallinen tuomioistuin, eikä kansallisen tuomioistuimen päätöksestä voi hakea muutosta EU-tuomioistuimelta. Tästä syystä jäsenvaltioiden ylimmät tuomioistuimet käyttävät viime kädessä ylintä tuomiovaltaa myös EU-oikeuden soveltamista koskeissa asioissa. Suomessa nämä toimivaltuudet kuuluvat korkeimmalle oikeudelle ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle (PL 3 §:n 3 momentti).⁵¹

Liikkeenluovutuksen käsitettä tyypillisesti kuvataan EUT:n antamien tulkintakannanottojen avulla. Käytännönläheisesti liikkeenluovutuksen tunnusmerkit kuvataan kolmen ns. pääedellytyksen kautta: työnantajan vaihtuminen, oikeudellinen yhteys tai sopimusperusteisuus ja luovutuksen kohdistuminen identiteettinsä säilyttävään liiketoimintakokonaisuuteen⁵². Äimälän ja muiden (2000/2024) mukaan edellytykset ovat jaettavissa yksinkertaisemmin oikeudelliseen yhteyteen, toiminnallisen kokonaisuuden luovutukseen

⁴⁸ HE 196/2002 vp s. 46–47.

⁴⁹ Ojanen, 2016, s. 189–190.

⁵⁰ Ojanen, 2016, s. 98.

⁵¹ Ojanen, 2016, s. 190.

⁵² Lyyra 2022a, s. 148–149; Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT, 2016.

ja toiminnan keskeytettömyyteen⁵³. Kumpikin edellä esitetty pääedellytysten luettelo vastaa hyvin toinen toisiaan. Tulkintojen sanamuodot eivät ole vakiintuneita, ja siksi niissä esiintyy epätarkkuuksia. Pääedellytysten alkuperä lienee peräisin EUT:n oikeuskäytännöstä:

Jo direktiivin 1 artiklan 1 kohdan sanamuodosta ilmenee, että sen soveltamiselle on asetettu kolme edellytystä: luovutuksen täytyy merkitä työnantajan vaihtumista ja koskea yritystä, liikettä tai liiketoiminnan osaa, ja sen on perustuttava sopimukseen. Esitetty kysymys ei koske työnantajan vaihtumista, vaan tarkasteltavana on luovutuksen kohde ja se, perustuuko luovutus sopimukseen.⁵⁴

Lyyran (2022a) mukaan liikkeenluovutuksen tunnistamista koskevissa ennakkoratkaisuissa aiemman oikeuskäytännön seuraamisella on suuri merkitys. Lyyra on tutkinut, että EUT on viitannut liikkeenluovutusta ja sen tunnistamista koskevissa ratkaisuisa vähintään kahdeksan kertaa kahteentoista eri tapaukseen, kun on ollut kyse siitä, millaisissa tilanteissa liikkeenluovutusdirektiivi tulee sovellettavaksi. Lyyran mukaan nämä ennakkoratkaisut ovat tulleet esiin niin usein, että niiden voidaan katsoa luoneen keskeisen perustan liikkeenluovutuksen tunnistamiselle, nämä näyttäytyvät tietynlaisina avainratkaisuuina⁵⁵.

Toisinaan poikkeavissa tilanteissa liikkeenluovutus voi tulla arvioitavaksi vasta luovutuksen jälkeen⁵⁶. Näin voi käydä esimerkiksi kunnan kilpailutuksen yhteydessä, jos kilpailutuksen tuloksena toimija vaihtuu eikä kilpailutusasiakirjoissa ole edellytetty aikaisemman henkilöstön palkkaamista⁵⁷.

⁵³ Äimälä & muut, 2000/2024, luku 5, Työsuhteen ehdot.

⁵⁴ C-51/00, Temco, EU:C:2002:48, kohta 21.

⁵⁵ Lyyran mainitsemista tapauksista julkisorganisaatioihin on sovellettavissa tapaukset: C-24/85 Spijkers v. Benedik, C-48/94 Ledernes Hovedorganisation, agissant pour Rygaard v. Dansk Arbejdsgiverforening, agissant pour Strø Mølle Akustik, C-13/95 Süzen v. Zehnacker Gebäudereinigung Krankenhausservice, C-172/99 Liikenne ja yhdistetyt asiat C-173/96 ja C-247/96 Hildalgo ym. ks. Lyyra, 2022a, s. 89–90.

⁵⁶ Koskinen & muut, 2019, s. 654.

⁵⁷ KKO 2008:88, kohta 16.

Lyyran avainratkaisujen esiin nostamat tunnusmerkit linkittyvät monilta osin Äimälän ja muiden esittämiin kolmeen pääedellytykseen. Tässä työssä jäsenmän liikkeenluovutuksen tunnusmerkistöä Äimälän ja muiden esittämien kolmen pääedellytyksen avulla⁵⁸.

2.3 Liikkeenluovutuksen tunnusmerkit

2.3.1 Oikeudellinen yhteys tai sopimussuhde

Liikkeenluovutuksen yhtenä pääedellytyksenä pidetään oikeudellista yhteyttä tai sopimussuhdetta, jolla tarkoitetaan vanhan ja uuden organisaation välistä sopimusta toteuttavasta liikkeenluovutuksesta. Yritysten osalta oikeudellinen yhteys syntyy tyypillisesti vanhan ja uuden yrittäjän välisestä vaihto- tai käyttöomaisuuden siirtämisestä koskevasta sopimuksesta. On kuitenkin tilanteita, joissa liiketoiminnan harjoittaminen ei edellytä yrittäjältä merkittävästi omaa vaihto- tai käyttöomaisuutta, näissä tilanteissa oikeudellisen yhteyden täyttymiseen riittää, että yrittäjän ovat tarkoittaneet siirtää liiketoiminnan vanhalta uudelle yrittäjälle.⁵⁹

Hyväksytyksi liikkeenluovutukseksi on katsottu myös toiminnan siirtyminen eduskunnan päätöksellä.

Tapauksessa KKO 1997:105 oli kyse siitä, valtion viranomaisen (rakennushallitus) oli ennen lakkauttamistaan irtisanonut palveluksessaan olleen siivoojan työsuhteen. Ennen työsuhteen päättymistä valtio oli perustanut osakeyhtiön rakennushallinnon kiinteistötehtäviä varten, ja yhtiössä oli ennen lakkauttamista aloitettu toiminta siivouspalvelun osalta. Korkein oikeus katsoi, että kyseessä oli laitton irtisanominen, ja liikkeenluovutuksen yhteydessä myös siivoustoiminnan ja työnantaja-aseman katsottiin siirtyneen valtion viranomaiselta yksityisoikeudelliselle yhtiölle.⁶⁰

Oikeudellinen yhteys täyttyy myös toiminnan siirtoa koskevalla erityislailla tai julkisyhteisön yksipuolisella päätöksellä⁶¹. Ennakkoratkaisun mukaan kunnan kokonaan omistaman

⁵⁸ Äimälä & muut, 2000/2024, luku 5, Työsuhteen ehdot.

⁵⁹ Äimälä & muut, 2000/2024, luku 5, Työsuhteen ehdot.

⁶⁰ KKO 1997:801.

⁶¹ Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT, 2023a.

yrittäjien purkamisen ja sen toimintojen siirtäminen osittain kunnan itse hoidettaviksi ja osittain saman kunnan tätä varten perustamalle yritykselle oli liikkeenluovutus edellyttävänä, että luovutetun yrityksen identiteetti säilyi⁶².

2.3.2 Toiminnallinen kokonaisuus

Toiminnallisen kokonaisuuden katsotaan säilyneen, kun luovutuksen kohde voisi periaatteessa toimia myös itsenäisenä liiketoimintana. Rajatapauksien osalta oikeuskäytännössä on kiinnitetty huomiota siihen, miten samankaltaisena toiminta on jatkunut. Äimälän ja muiden (2000/2024) mukaan EY:n tuomioistuin on muun muassa selvittänyt, onko toimintaa harjoitettu samoissa tiloissa tai samoin menetelmin, missä määrin aineellista ja aineetonta liikeomaisuutta on luovutettu ja ovatko myös asiakkaat siirtyneet vanhalta yrittäjältä uudelle yrittäjälle.⁶³

EUT:n oikeuskäytännössä liiketoimintakokonaisuuden säilymistä arvioitaessa käytetään kokonaisuuden pohjalla usein niin sanottuja Spijkers-kriteereitä⁶⁴. Kunta- ja hyvinvointialueyönantajien mukaan liikkeenluovutuksen arvioinnissa kiinnitetään huomiota esimerkiksi toiminnan laatuun, omaisuuden tai henkilöstön siirtymiseen luovutussaaajalle, asiakaskunnan siirtymiseen, toiminnan pysymiseen samankaltaisena sekä sen mahdollisen keskeytymisen pituuteen. Sen lisäksi, että arvioinnissa huomioidaan yrityksen henkilökunta ja johto, töiden järjestäminen, liiketoiminnan harjoittamistavat ja tilanteesta riippuen yrityksen käytössä olevat tuotantovälineet voivat myös organisaatio, toiminta, rahoitus, hallinto ja sovellettavat oikeussäännöt olla olennaisia tekijöitä arvioitaessa luovutusta.⁶⁵

⁶² C-416/16, *Piscarreta Ricardo*, EU:C:2017:574.

⁶³ Äimälä & muut, 2000/2024, luku 5, Työsuhteen ehdot.

⁶⁴ ks. C-24/85, *Spijkers v. Benedik*, EU:C:1986:127.

⁶⁵ Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT, 2023a.

2.3.3 Toiminnan keskeytymättömyys

Kolmas pääedellytys on toiminnan jatkuminen keskeytyksettömänä. Tämän pääedellytyksellä tarkoitetaan, että luovutuksessa siirtyy liikkeen tai yrityksen liiketoiminnan osa tai kokonaisuus, joka säilyttää identiteettinsä myös siirron jälkeen. Luovutuksen yhteydessä toiminnassa voi olla lyhyt katko, mutta liiketoiminta ei saa olla kokonaan lopetettu jo ennen luovutusta.⁶⁶ Hyväksytyjä katkoja voivat olla esimerkiksi toiminnan sesonki- luonteeseen kuuluvat katkot⁶⁷.

Asiakaskunnan säilyminen on yksi avainratkaisuista, ja se kytkeytyy toiminnan keskeytyksettömyyteen. Lyyran tutkimuksesta käy ilmi tapaus, jossa asiakaskunnan siirtymisen tapahtumista oli kokonaisvaltaisesti arvioitava sen perusteella, millaisia toimenpiteitä yritys oli tehnyt siirtäessään asiakkaiden palveluita toisen yrityksen toiminnaksi. Lisäksi asiakaskunnan säilymisen osalta on tarkasteltava, onko asiakkaalla tosiasiallisesti mahdollisuus tehdä aito valinta asiakkuutensa siirtymisestä.⁶⁸

⁶⁶ Äimälä & muut, 2000/2024, luku 5, Työsuhteen ehdot.

⁶⁷ Lyyra 2022a, s. 234–235.

⁶⁸ Lyyra 2022a, s. 220–221.

3 Liikkeenluovutus kuntaorganisaatiossa

3.1 Julkisen hallintotehtävän siirto muulle kuin viranomaiselle

Liikkeenluovutukset kuntien näkökulmasta ovat moniulotteisia, sillä kuntien toiminnassa on sekä lakisääteisiä tehtäviä, kuin myös kuntien vapaaehtoisesti hoitamakseen ottamia tehtäviä. Kunnallinen itsehallinto pohjautuu perustuslain 121 §:ään, jonka mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Perustuslain 121 § mukaisesti kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Perustuslain 124 §:ssä säädetään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle.

Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaarana perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. (PL 124 §).

Husan ja Pohjolaisen (2014) mukaan käsitteistö julkisesta hallintotehtävästä puhuttaessa on hieman horjuva, heidän mukaansa *julkisen hallintotehtävän* ja *julkisen tehtävän* asiallista sisältöä voidaan pitää pääsääntöisesti yhteneväisinä. Husan ja Pohjolaisen mukaan voidaan omaksua systematisoiva määritelmä, jonka mukaan julkinen tehtävä on yläkäsite, ja julkinen hallintotehtävä ja -palvelutehtävä ovat sen alakäsitteitä.⁶⁹ Tätä näkökulmaa puoltaa Kullan (2018) näkemys, jonka mukaan julkinen tehtävä on ymmärrettävissä jonkin verran laajemmaksi kuin julkinen hallintotehtävä⁷⁰ Julkinen tehtävä voi olla operatiivista ja teknisluontoista, itsenäiseen harkintaan perustuvaa julkisen vallan käyttöä tai tosiasiallista hallintotoimintaa⁷¹. Julkinen tehtävä ei aina sisällä päätöksentekoa,

⁶⁹ Husa & Pohjolainen, 2014, s. 71.

⁷⁰ Kulla, 2018, s. 403.

⁷¹ Giordani & Kava 2019, s. 5.

vaan se voi olla myös esimerkiksi tietojen käsittelyä, palveluiden järjestämistä tai muuta hallinnollista työtä.

Merkittävää julkista valtaa ei saa antaa muulle kuin viranomaiselle. Tällaiseksi merkittäväksi julkisen vallan käytöksi on katsottu esimerkiksi hallinnollisen seuraamuksen antaminen, kuten joukkoliikenteen tarkastusmaksu⁷². Jyrängin ja Husan (2012) mukaan perustuslain tausta-ajatuksena tehtävien siirrossa on se, että tiettyjen julkisten hallintotehtävien hoitamisen täytyy olla niin rikosoikeudellisen virkavastuun kuin – toimen luonteen salliessa – hallintolainkäyttöön kuuluvan muutoksenhakuoikeuden piirissä⁷³. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että muulle kuin viranomaiselle voidaan antaa sellaisia tehtäviä, jotka ovat viranomaisentoimintaan verrattuna avustavia ja täydentäviä⁷⁴. Yleistäminen ei kuitenkaan kannata, sillä perustuslakivaliokunta arvioi myös viranomaistoimintaa täydentävät ja avustavat tehtävät osana kokonaisuutta. Esimerkiksi viisumihakemuksiin liittyvät tietojen ja hakemusten kerääminen ja matkustusasiakirjojen toimittaminen hakijoille on perustuslakivaliokunnan arvion mukaan kokonaisuutena julkinen hallintotehtävä, eikä siksi sen täydentäviä tai avustavia osia voida siirtää muulle kuin viranomaiselle⁷⁵. Jos laissa on määrätty tehtävä kunnalle tai kuntayhtymälle, ja tehtävän voi antaa viranhaltijan hoidettavaksi, se voidaan sopimuksella siirtää myös toisen kunnan tai kuntayhtymän viranhaltijalle. Tällöin hän vastaa tehtävästä virkavastuulla. (KL 54 §)

Perustuslain 124 §:n säännöksellä halutaan korostaa julkisia tehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista⁷⁶. Vastuusta virkatoimista säädetään perustuslain 118 §:ssä. Perustuslainsäätäjä painottaa, että julkinen tehtävä annetaan muulle kuin viranomaiselle, tulee säännösperusteisesti taata oikeusturva ja hyvän hallinnon vaatimukset toiminnassa⁷⁷. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonta kattaa julkisyhteisön

⁷² PeVL 55/2005 vp, s. 2.

⁷³ Jyränki & Husa, 2012, s. 343.

⁷⁴ PeVL 20/2002 vp, s. 2–3.

⁷⁵ PeVL 55/2010 vp.

⁷⁶ HE 1/1998 vp, s. 179.

⁷⁷ PeVm 10/1998 vp, s. 35.

työntekijät ja muut julkista tehtävää hoitavat myös silloin, kun julkista tehtävää hoitaa muu kuin viranomainen⁷⁸.

Joka tapauksessa julkinen tehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Julkisten tehtävien ulkoistamisen lakisääteisyysvaatimus voidaan käytännössä täyttää kolmella eri tavalla: 1) julkinen tehtävä annetaan suoraan lailla muulle kuin viranomaiselle; 2) lakiin sisällytetään säännös, jonka nojalla toimivaltainen viranomainen voi päättää tai sopia julkisen tehtävän antamisesta yksityiselle taholle; tai 3) lakiin sisällytetään valtuus, jonka nojalla julkisen tehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään asetuksella⁷⁹.

Julkisen tehtävän siirto viranomaiskoneiston ulkopuolelle vaatii huolellista tarkoituksenmukaisuuden arviointia. Tehtävän siirto edellyttää arviointia, jossa huomioidaan hallinnon erityisluonne, hallinnon tehokkuus ja sisäiset tarpeet sekä yksilöiden ja yhteisöjen tarpeet. Jonkin palvelun tuottaminen voi olla helpompi siirtää kuin esimerkiksi hallintopäätökset, jotka koskevat ihmisten tai yhteisöjen keskeisiä oikeuksia⁸⁰.

3.2 Kuntien tehtävät ja palveluiden järjestäminen

Perustuslaki antaa yleiset perusteet julkiselle toiminnalle, ja kuntalaki määrittää tarkemmin kuntien toimintaa käytännössä. Kuntalain 1 §:n 2 momentin mukaan kunnan tehtävä on edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla. Kunta järjestää itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät (yleistoimiala) ja järjestää sille laissa erikseen säädettyt tehtävät (erityistoimiala). Laissa säädetään myös lakisääteisestä yhteistoiminnasta muiden kuntien kanssa. (KL 7 §) Valtiovarainministeriön työryhmän (2015) selvitysraportissa todetaan, että yleis- ja erityistoimialaan kuuluvien

⁷⁸ HE 1/1998 vp, s. 165.

⁷⁹ Keravuori-Rusanen, 2008, s. 299.

⁸⁰ HE 1/1998 vp, s. 179.

lakisääteisten tehtävien välille ei voida täysin yksiselitteisesti asettaa rajaa, sillä lähes kaikissa kunnan tehtävissä on elementtejä niin itsehallinnollisista kuin erityiseen toimialaankin kuuluvista tehtävistä⁸¹.

Kuntalain 8.1 §:n mukaan kunta voi järjestää sille laissa säädetyt tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Kun toimitaan lakisääteisessä yhteistoiminnassa, järjestämisvastuu on kunnan puolesta toisella kunnalla tai kuntayhtymällä. Kuntalain 9.1 §:n kunta tai kuntayhtymä voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. Kuntalain 9.2 §:ssä huomioidaan perustuslain 124 §:n vaatimus, jonka mukaan julkista hallintotehtävää ei voi antaa muulle kuin viranomaiselle ilman lakisäädöstä.

Puitteet ja rajat kuntien lakisääteisten julkisten hallintotehtävien hoitamiselle säädetään erityislainsäädännöllä, jotka määräävät tarkemmin kuntien tehtävistä ja palvelujen järjestämisvastuusta. Kuntien itsehallintoon kuuluu erityislainsäädännön rajoissa päättää palvelujen tuottamisen tavoista⁸². Käytännössä jos laissa edellytetään, että kunnan peruskoulussa opetusta antaa palvelussuhteessa oleva henkilö, ei tehtävää voida antaa ulkopuoliselle, vaikka kysymys ei olisikaan julkisen vallan käytöstä⁸³. Sen sijaan selkeät täytäntöönpanotehtävät, kuten kouluruokailu ja kuljetukset esimerkiksi, voi kunta ulkoistaa ilman oikeudellista estettä⁸⁴.

Palveluiden tuottamiseen on Harjulan ja Prättälän (2015) mukaan lähinnä kuusi erilaista vaihtoehtoa: palvelujen tuottaminen itse, palvelujen tuottaminen yhteistyössä muiden kuntien kanssa, palvelun hankkiminen ostopalveluna toiselta kunnalta tai kuntayhtymältä, palvelujen tuottavan osakeyhtiön tai muun yksityisoikeudellisen yhteisön

⁸¹ Kuntien itsehallinnollisten tehtävien kartoituksen valmistelutyöryhmä, 2015, s. 10.

⁸² Harjula & Prättälä, 2015, s. 201.

⁸³ HE 192/1994 vp, s. 75.

⁸⁴ Harjula & Prättälä, 2015, s. 202.

perustaminen tai sellaisessa osakkuus, palvelun hankkiminen valtiolta tai muulta julkis-yhteisöltä sekä palvelun hankkiminen yksityiseltä palvelujen tuottajalta⁸⁵.

Kuntaliitto on kannustanu kuntia yhteistyöhön rakennusvalvonnan ja ympäristönsuoheluviranomaisen tehtävien osalta vuonna 2017. Yhteistyön perustelemiseksi on kerrottu kuntalaisten ja toiminnanharjoittajien kasvaneet vaatimukset kunnan viranomaistoimintoja kohtaan. Yleiskirjeessä todettiin, että tehtävien laadukas hoitaminen vaatii monipuolista osaamista, ja palveluiden nopeutta hankkeiden edetessä. Pienissä kunnissa kun työtä tehdään 1–2 hengen toimintayksiköissä, on haastava huolehtia viranomaisen riippumattomuudesta ja asiat voivat henkilöityä.⁸⁶

Tämänkaltainen kuntarajat ylittävä yhteistyö lienee suunta, jolla kunnissa etsitään ratkaisua ylipäättään lisääntyneiden tehtävämäärien ja vähenevien taloudellisten resurssien aikana. Tällaisista tehtäväjaoista kuntien kesken sovitaan kuntalain 51 § :n mukaan yhteisessä toimielimessä. Yhteisestä toimielimestä sovittaessa on sovittava ainakin toimielimen tehtävistä sekä tarvittaessa KL 8 §:n mukaisen järjestämisvastuun siirtymisestä, kustannusten perusteista ja jakautumisesta, sopimuksen voimassaolosta ja irtisanomisesta. Lisäksi sopimuksessa voidaan sopia, ettei vastuukunnan kunnanhallituk-sella ole oikeutta ottaa yhteisen toimielimen päättämää asiaa käsiteltäväkseen. (KL 51 §) Kunnilla ja kuntayhtymillä voi myös olla yhteisiä virkoja, jolloin viranhaltija on virkasuh-teessa kaikkiin kyseisiin kuntiin ja kuntayhtymiin. (KL 53 §). Kuntarajat ylittävässä yhteis-työssä voi tulla arvioitavaksi liikkeenluovutusta koskeva sääntely.

⁸⁵ Harjula & Prättälä, 2015, s. 201.

⁸⁶ Suomen kuntaliitto, 2017, Yleiskirje 22/2017.

3.3 Ulkoistaminen kunnissa

Harjulan ja Prättälän (2015) mukaan puhuttaessa kuntien palveluiden ulkoistamisesta, on usein kyse palveluiden tuottamisesta sopimukseen perustuen yksityisen yrittäjän kanssa. Yksityistämistä kunnissa tapahtuu laajimmin silloin, kun kunta luopuu toiminnasta kokonaan ja jättää sen yksityisen hoidettavaksi.⁸⁷

Liikkeenluovutuksen tunnusmerkistö voisi tulla tarkasteltavaksi, mikäli kunta ulkoistaisi jonkin täytäntöönpanotehtävän, kuten kouluruokailun järjestämisen, tai ottaisi ulkoistetun palvelun itse tuotetuksi palveluksi. Ratkaisussa KKO 2018:66 on käsitelty kiistaa, jossa kaupunki oli ulkoistanut tehostetun palveluasumisen ja ruokahuollon yksityiselle toimijalle ja muuttanut myöhemmin sopimusta kahteen otteeseen siten, että toiminta oli asteittain siirtynyt kokonaan kaupungin järjestämäksi siten, että kaupunki oli päättänyt kolme työsuhdetta. Tapauksessa katsottiin, että kaupunki oli päättänyt perusteettomasti työsuhteet, sillä kyseessä oli liikkeenluovutus, jossa työsuhteiden olisi kuulunut säilyä.⁸⁸ Liikkeenluovutus voi tulla myös tarkasteltavaksi silloin, kun organisaatiouudistus tehdään siirtämällä henkilöstöä kunnan omistaman osakeyhtiön palvelukseen⁸⁹.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on käsitellyt ennakkoratkaisukysymyksiä, joissa on haluttu selvittää liikkeenluovutusdirektiivin soveltamista sellaiseen tilanteeseen, jossa julkinen viranomainen on antanut esimerkiksi toimitilojensa vartioinnin tietyn yrityksen tehtäväksi, ja sopimuksen voimassaolon päättymisen tai sen irtisanomisen jälkeen julkinen viranomainen antaa palvelun järjestämisen edelleen toisen yrityksen tehtäväksi. EY-tuomioistuin antoi ratkaisun, jossa se toteaa, että liikkeenluovutus täytyy arvioida aina tapauskohtaisesti liiketoimintakokonaisuus huomioiden. Arviointiperusteeksi ei tällaisessa tilanteessa yksin riitä se, että toiminta on jatkunut tarjouskilpailun seurauksena samanlaisena.⁹⁰ Vaikka kyseinen EY-ratkaisu on annettu ennen nykymuotoisen

⁸⁷ Harjula & Prättälä, 2015, s. 196.

⁸⁸ KKO 2018:66.

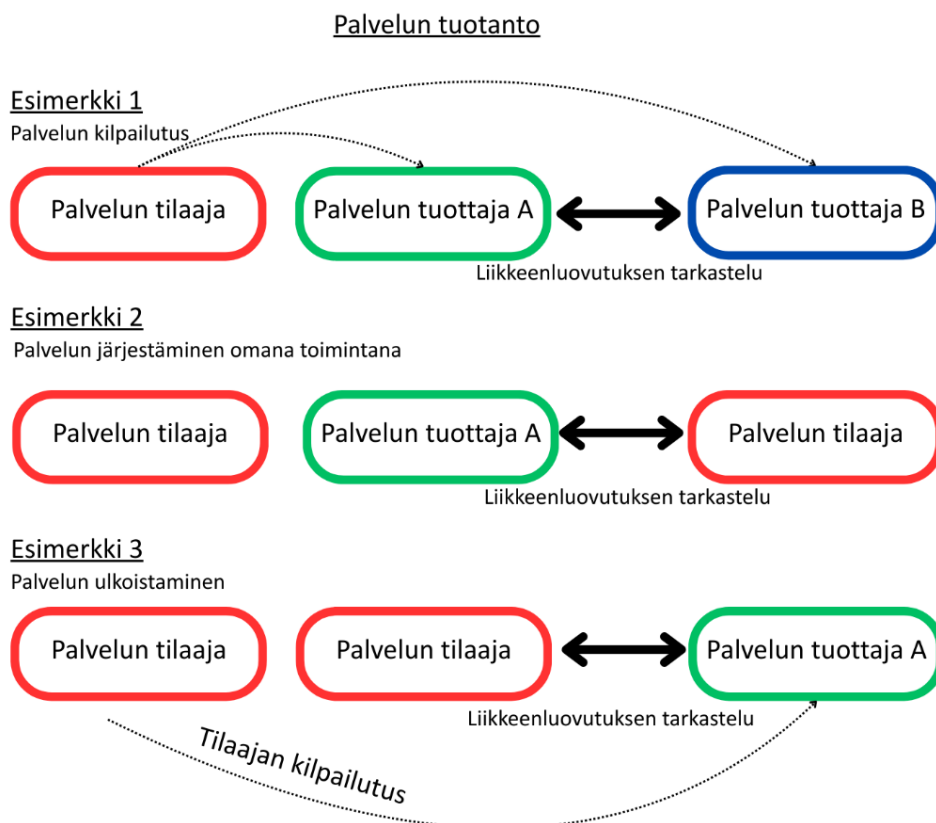
⁸⁹ KHO 6.11.2018/5116.

⁹⁰ Yhdistetyt asiat C-173/96 ja C-247/96, Hidalgo ym, EU:C:1998:595.

liikkeenluovutusdirektiivin voimaantuloa, on ratkaisussa Engblomin (1999) mukaan hyödynnetty nykymuotoisen direktiivin kriteeristöä⁹¹.

⁹¹ Engblom, 1999, s. 3.

Tilanteissa, joissa jonkin palvelun tilaaja kilpailuttaa palvelun tuotannon, ja myöhemmin uudella kilpailutuksella valitsee edelleen uuden tuottajan palvelulleen, ei tilaaja ole vastuussa mahdollisesta liikkeenluovutuksesta ja sen vaikutuksista palvelun tuotannossa. Havainnollistan asian kuviolla 1. Tällaisessa tilanteessa oikeuskäytännön perusteella, tarkastellaan liikkeenluovutusta palveluntuottaja A:n ja palveluntuottaja B:n välisessä toiminnassa, eikä mahdolliset korvausvastuut kohdennu palvelun tilaajaan.⁹² Julkinen toimija on vastuussa liikkeenluovutuksista silloin, kun siirrettävä toiminta on ollut konkreettisesti sen itsensä tuottamaa, tai kun siirto tapahtuu sille itselleen, kuvio 1 esimerkit 2 ja 3⁹³.



Kuvio 1 Liikkeenluovutuksen tarkastelu palvelun tilaajan näkökulmasta.

⁹² KKO 2018:64.

⁹³ KKO 2018:65.

3.4 Kuntajaon muutos ja liikkeenluovutus

Asukkaiden itsehallintoa, palvelujen järjestämistä ja yleistä hallintoa varten Suomi ja kaantuu kuntiin (kuntarakennelaki 1698/2009, 1.1 §). Kuntajaon muuttamisen tavoitteena on kuntarakennelain 2 §:n mukaan:

elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimivakuntarakenne, joka vahvistaa kunnan asukkaiden itsehallinnon edellytyksiä. Tavoitteena on myös, että kunta muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta sekä riittävästä omasta palvelutuotannosta. (kuntarakennelaki 2 §)

Kuntajaon muuttaminen voi tapahtua kuntien yhdistymisellä, tai kunnan osan siirtämisellä toiseen kuntaan. Kuntarakennelain 3 §:n mukaan kuntien yhdistymisellä tarkoitetaan kuntajaon muuttamista, jossa yksi tai useampi kunta lakkaa ja yhdistyy olemassa olevaan, tai kunnat lakkaavat ja ne yhdistetään perustamalla uusi kunta, tai kunnan alue jaetaan kahden tai useamman kunnan kesken siten, että jaettava kunta lakkaa. Kuntajaon muutoksista säädetään lailla, tai siitä päättää valtioneuvosto tai valtiovarainministeriö. (Kuntarakennelaki 1.2 §).

Kunnat voivat valtuustojen päätöksellä tehdä esityksen ministeriölle kuntajaon muuttamisesta, tai ministeriö voi laittaa yhdistymisen vireille määräämällä toimitettavaksi erityisen kuntajakoselvityksen. (Kuntarakennelaki 5 §) Kuntajaon muutos, joka johtaa henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, katsotaan liikkeenluovutukseksi (kuntarakennelaki 29 §). Vastaavassa tilanteessa kunnanjohtajan asemasta säädetään kuntarakennelain 30 §:ssä, jonka mukaan, jos yhdistyvän kunnan kunnanjohtaja ei siirry uuden kunnan kunnanjohtajaksi, hänet siirretään soveltuvaan uuden kunnan virkaan tai työsopimussuhteeseen. Kunnanjohtajan asemasta ja oikeuksista on muutoin voimassa, mitä 29 §:ssä säädetään.

4 Henkilöstön asema liikkeenluovutustilanteessa

4.1 Henkilöstön tiedonsaanti ja osallistuminen liikkeenluovutustilanteessa

Lain työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja hyvinvointialueella (449/2007) 1 §:n mukaan yhteistoiminnan tavoitteena on:

antaa henkilöstölle mahdollisuus yhteisymmärryksessä työnantajan kanssa osallistua kunnan ja hyvinvointialueella toiminnan kehittämiseen ja antaa henkilöstölle mahdollisuus vaikuttaa omaa työtään ja työyhteisöään koskevien päätösten valmisteluun sekä samalla edistää kunnan ja hyvinvointialueen palvelutuotannon tuloksellisuutta ja henkilöstön työelämän laatua. (Laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja hyvinvointialueella (449/2007) 1 §)

Kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistoimintaa säätelevä laki on keskeinen tarkasteltaessa julkisorganisaation henkilöstön asemaa liikkeenluovutustilanteissa, sillä palvelujen uudelleen järjestämisen periaatteista on sovittava yhteistoiminnassa työnantajan ja henkilöstön välillä silloin, kun kyseisellä muutoksella on henkilöstövaikutuksia (4.2 §). Tiedonsaannista ja osallistumisesta liikkeenluovutustilanteissa säädetään kyseisen lain 11 §:ssä.

Yhteistoimintaa säätelevän lain 11 §:n mukaan:

työntekijöiden edustajille, joita asia koskee, on annettava tieto liikkeenluovutuksen ajankohdasta tai suunnitellusta ajankohdasta, luovutuksen syistä, työntekijöille aiheutuvista oikeudellisista, taloudellisista ja sosiaalisista seurauksista sekä suunnitelluista työntekijöitä koskevista toimenpiteistä. (Lain työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja hyvinvointialueella (449/2007) 11 §)

Luovuttajan tulee antaa nämä tiedot hyvissä ajoin ennen luovutuksen toteuttamista, kun taas luovutuksensaajan tulee antaa vastaavat tiedot viimeistään viikon kuluessa

luovutuksen toteutumisesta. On tärkeää huomata, että tämä tiedottamisvelvollisuus ei korvaa varsinaista yhteistoimintamenettelyä⁹⁴.

Yhteistoimintamenettely on aloitettava mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jotta henkilöstöllä on aidosti mahdollisuus vaikuttaa käsiteltävään asiaan⁹⁵. Lain mukaan neuvotteluesitys on toimitettava kirjallisesti viimeistään viisi päivää ennen neuvottelujen alkamista (7.1 §). Hallituksen esityksen (267/2006) mukaan kuitenkin työnantaja päättää, missä vaiheessa menettely käynnistetään⁹⁶. Liikkeenluovutusten osalta laissa ei ole säädetty neuvotteluille vähimmäiskestoja eikä määräaika neuvotteluesityksen jättämiselle⁹⁷.

4.2 Palvelussuhteen muutokset liikkeenluovutuksen yhteydessä

4.2.1 Työehtojen heikkenemisen suoja

Työsopimuslain 7 luvun 5 § (irtisanomisoikeus liikkeen luovutuksen yhteydessä) 2 momentin mukaan:

Työnantajan luovuttaessa liikkeensä 1 luvun 10 §:ssä säädetyllä tavalla työntekijä saa työsuhteessa muutoin sovellettavaa irtisanomisaikaa noudattamatta tai sen kestoajasta riippumatta irtisanoa työsopimuksen päättymään luovutuspäivästä, jos hän on saanut tiedon luovutuksesta työnantajalta tai liikkeen uudelta haltijalta viimeistään kuukautta ennen luovutuspäivää. Jos työntekijälle on annettu tieto luovutuksesta myöhemmin, hän saa irtisanoa työsopimuksensa päättymään luovutuspäivästä tai tämän jälkeen, viimeistään kuitenkin kuukauden kuluessa saatuaan tiedon luovutuksesta. (TSL 7 luvun 5 § 2 momentti)

Koskisen (2015) työntekijälle on varattu erityinen irtisanomismahdollisuus liikkeenluovutuksen johdosta. Erityinen irtisanomismahdollisuus voisi tulla sovellettavaksi esimerkiksi silloin, jos työskentelypaikka liikkeenluovutuksella muuttuisi vaikka toiseen

⁹⁴ Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT, 2024.

⁹⁵ HE 267/2006, vp s. 17.

⁹⁶ HE 267/2006, vp s. 17.

⁹⁷ Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT, 2023b.

kaupunkiin. Tällaisissa tilanteissa, jos työnantaja varaa mahdollisuuden ilmoittaa jatkaako työntekijä työsuhdettaan uuden työnantajan palveluksessa, ja työntekijä riidattomasti kieltäytyy, voi työntekijä tällöin käyttää liikkeenluovutukseen perustuvaa oikeuttaan irtisanoa itse työsopimuksen (TSL 7 luvun 5 §). Työntekijän näin irtisanoutuessa ei tällä katsota olevan oikeutta mahdolliseen korvaukseen tai saamatta jääneeseen työnantajan sitovan irtisanomisajan palkkaan.⁹⁸ Viranhaltijalaissa on samansisältöinen irtisanomisoikeus (viranhaltijalaki 39.2 §).

Työsopimuslain 7 luvun 6 §:n (luovutuksensaajan vastuu) mukaan:

Jos työsopimus päätetään siksi, että työntekijän työehdot heikkenevät olennaisesti liikkeen luovutuksen johdosta, työnantajan katsotaan olevan vastuussa työsuhteen päättymisestä. (TSL 7 luvun 6 §)

Työsopimuslain 7 luvun 6 § tarjoaa työsopimussuhteiselle työntekijälle työehtojen olennaisen heikkenemisen suojan tilanteessa, jossa työehdot heikentyvät olennaisesti. Jos työntekijä irtisanoutuu tällaisessa tilanteessa, katsotaan työnantajan olevan vastuussa työsuhteen päättymisestä. Sen sijaan viranhaltijalaissa vastaavaa suojaa ei ole mainittu.

Olennaiseksi työehtojen heikentymiseksi on katsottu palkanalenema, sekä työskentely useammassa toimipisteessä. Korkein oikeus pyysi EY-tuomioistuimen ennakkoratkaisua irtisanoutumista liikkeenluovutustilanteessa koskevassa asiassa. Tapauksessa *Juuri v Fazer Amica Oy*, oli kyse siitä, että työntekijä oli työskennellyt henkilöstöravintolassa metalliteollisuuden työehtosopimuksella. Henkilöstöravintolan toiminta oli siirtynyt uudelle toimijalle liikkeenluovutuksella samana päivänä, kun metallialan työehtosopimus oli viimeistä päivää voimassa. Uusi työnantaja oli ilmoittanut, että työntekijän työsuhteeseen tulnaisiin soveltamaan majoitus- ja ravitsemusalan työehtosopimusta. Työntekijä oli edellyttänyt, että hänen osaltaan sovellettaisiin metalliteollisuuden työehtosopimusta, sillä työehtosopimuksen vaikutus alentaisi tämän palkkaa 300 eurolla kuukaudessa. Lisäksi työntekijä katsoi työsuhteen ehtojen muutoinkin olennaisesti heikkenevän siksi, että uusi työnantaja edellyttäisi useammassa toimipisteessä työskentelyä. Koska uusi

⁹⁸ Koskinen, 2015, s. 3, ks. KouHO 17.3.2004 S 03/765, ks. Koskinen & muut, 2019, s. 686.

työnantaja ei suostunut pitämään työsuhteen ehtoja ennallaan, työntekijä irtisanoi työ-
sopimuksensa päättymään välittömästi.⁹⁹ Tapauksessa sovellettiin liikkeenluovutusdi-
rektiivin 4 artiklan 2 kohtaa¹⁰⁰, joka vastaa Suomen työsopimuslain 7.6 §:n säännöstä.
Luovutuksensaaja veloitettiin korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2009:28 korvaa-
maan työntekijälle palkka- ja muut työsuhte-etuudet työnantajaa velvoittavalta irtisa-
nomisajalta¹⁰¹.

Toisaalta pelkkää työajan muutosta ei ole katsottu olennaiseksi heikennykseksi. KKO
1997:71-tapauksessa työntekijän työaika piteni kuudesta tunnista seitsemään ja puoleen
tuntiin kolmen kuukauden siirtymäajalla, eikä muutos oikeuttanut työntekijää korvauk-
seen irtisanoutuessa.¹⁰² Myöskään työterveyshuollon heikkeneminen sellaisessa tilan-
teessa, jossa luovuttaja on tarjonnut henkilöstölleen huomattavasti laajemmat työter-
veyspalvelut kuin lakisääteisesti edellytetään, ei ole katsottu työntekijän työehtojen
olennaiseksi heikennykseksi¹⁰³.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa 2022:83 käsiteltiin tilannetta, jossa kuntajaon
muutoksen myötä kirjastonjohtajana toimineen henkilön virkasuhde muutettiin työsopi-
mussuhteeksi. Henkilölle maksetaan kirjastonhoitajan tehtävässä tehtäväkohtaisen pal-
kan lisäksi aiemman tehtäväkohtaisen palkan ja uuden työn vaativuuden arviointiin pe-
rustuvan tehtäväkohtaisen palkan erotuksena pysyvää henkilökohtaista lisää. Korkein
hallinto-oikeus katsoi, että näin toimiessa palkkaa ei ole alennettu liikkeenluovutuksen
periaatteiden vastaisesti ja kyseinen muutos palvelussuhteeseen ei ole lainvastaisesti to-
teutettu.¹⁰⁴

⁹⁹ C-396/07, *Mirja Juuri v Fazer Amica Oy*, EU:C:2008:656.

¹⁰⁰ ks. neuvoston direktiivin 2001/23/EY 4 artiklan 2 kohta: Jos työsopimus tai työsuhte päätetään sen
vuoksi, että luovutuksesta seuraa olennainen työehtojen muutos työntekijän vahingoksi, työnantajan kat-
sotaan olevan vastuussa työsopimuksen tai työsuhteen päättämisestä.

¹⁰¹ KKO 2009:28.

¹⁰² KKO 1997:71.

¹⁰³ Turun HO 4.2.2009 S 07/2542.

¹⁰⁴ KHO 2022:83.

Koskisen (2015) mukaan olennaiset ehtomuutokset ovat poikkeuksetta luovutustilanteissa luovutuksensaajasta johtuvia, eikä luovuttaja ole vastuussa siitä, jos toiminnan siirto luovutuksensaajan työntekopaikkaan muodostaa olennaisen ehtomuutoksen¹⁰⁵. Olennainen ehtoheikennys ratkeaa, kun työntekijän oman päätöksenteon perusteella päättää irtisanoutuuko vai ei¹⁰⁶. Joka tapauksessa, jos työntekijä päättää työsuhteensa liikkeenluovutuksen yhteydessä työehtojen olennaisen heikennyksen vuoksi, on työnantaja vastuussa työsuhteen päättymisestä TSL 7 luvun 6 §:n mukaisesti¹⁰⁷.

4.2.2 Työehtosopimukset liikkeenluovutuksessa

Liikkeenluovutuksia tapahtuu julkisella sektorilla usein toimintaympäristön muutosten seurauksena. Muutostilanteissa tehtäviä voidaan uudelleenorganisoida, mikä saattaa vaikuttaa henkilöstön työtehtäviin. Työsuhteen ehdot siirtyvät liikkeenluovutuksen yhteydessä sellaisinaan olemassa olevin sopimuksin. Työehtosopimukset ovat työmarkkinaosapuolten sopimuksia alakohtaisista työehtoista, kuten palkkauksesta ja lomista.

Työehtosopimuslaki 436/1946 säätelee työehtosopimuksia. Liikkeenluovutustilanteissa sovelletaan työehtosopimuslain 5 § sekä työsopimuslain 1 luvun 10 §. Työehtosopimuslain 5 §:n mukaan:

Jos jonkin yrityksen haltija on ollut työehtosopimukseen osallinen tai muuten sidottu, siirtyvät hänen seuraajalleen kaikki ne oikeudet ja velvollisuudet, jotka edeltäjällä työehtosopimuksen mukaan oli. (Työehtosopimuslaki 5 §).

Työsopimuslain 1 luvun 10 §:n 2 momentin mukaan luovutuksensaajan tulee noudattaa niitä velvoitteita, jotka perustuvat luovutuksen mukana siirtyneiden työntekijöiden työsuhteista johtuviin oikeuksiin. Saarinen (2013) huomioi, että tätä säännöstä tulkittaessa tarkoitetaan yleensä niin sanottuja individuaalisia työehtoja. Korkein oikeus on poikkeavasti tuomiossaan KKO 2007:65 viitannut TSL 1:10 § edeltäneeseen säädökseen (TSL

¹⁰⁵ Koskinen, 2015 s. 3.

¹⁰⁶ Koskinen, 2015, s. 8.

¹⁰⁷ Koskinen & muut, 2019, s.689.

7:2 §, 1971) todetessaan, että luovutuksensaaja on velvollinen noudattamaan luovuttajaa sitovan työehtosopimuksen määräyksiä ja ehtoja työehtosopimuksen voimassaolon päättymiseen asti ja sen jälkeen sitä työehtosopimusta, johon se työehtosopimuslain 4 § tarkoitetun tavoin on sidottu. Saarisen mukaan liikkeenluovutusdirektiivin 3 artiklan 3 kohtaa ei ole implementoitu Suomen työlainsäädäntöön, vaikka KKO on viitannut tähän ratkaisussaan KKO 2007:65.¹⁰⁸ Saarisen mukaan edellä olevia säännöksiä on sovellettu siten, että luovutuksensaajan sidonnaisuus työehtosopimukseen päättyy, kun luovuttajaa sitoneen työehtosopimuksen voimassaolo päättyy tai uusi työehtosopimus tulee voimaan tai uutta työehtosopimusta aletaan soveltaa¹⁰⁹. Uutta työehtosopimusta voidaan ryhtyä noudattamaan heti luovutusta seuraavana päivänä tietyin edellytyksin, kuten tapauksessa KKO 2009:28 ratkaistiin.

Korkein oikeus totesi ratkaisussaan KKO 2007:65, että on mahdollista, että luovutuksensaajan palvelukseen siirtyneiden työntekijöiden työsuhteessa noudatettavat työehtotekijät heikentyvät, kun niihin sovellettava työehtosopimus vaihtuu esimerkiksi työehtosopimuksen voimassaolon päättyessä¹¹⁰. Saloheimon (2020) mukaan Suomi ei ole säätänyt liikkeenluovutusdirektiivin mahdollistamaa rajausta, jonka mukaan työehtosopimuksen sitovuus voitaisiin rajoittaa vuoden mittaiseksi siirtymäajaksi. Työehtosopimus voidaan vaihtaa liikkeenluovutuksen yhteydessä, mikäli asiasta sovitaan osapuolten kesken, joilla on siihen tarvittavat valtuudet.¹¹¹

EUT:n *Scattolon*-ennakkoratkaisun¹¹² mukaan työehtosopimuksen vaihtaminen liikkeenluovutuspäivänä on mahdollista, jos luovuttajaa sitova työehtosopimus päättyy luovutusta edeltävänä päivänä ja vastaavasti luovutuksensaajaa sitovan työehtosopimuksen soveltaminen alkaa luovutuspäivänä. Erona *Scattolon* ja *Juuri* -ratkaisuiden välillä on se,

¹⁰⁸ Saarinen, 2013, s.5.

¹⁰⁹ Saarinen, 2013, s.6.

¹¹⁰ KKO 2007:65, kohta 3.

¹¹¹ Saloheimo, 2020., s. 86.

¹¹² C-108/10, *Scattolon*, EU:C:2011:542.

että EUT sovelsi *Scattolon-tapauksessa* liikkeenluovutusdirektiivin 3.1 artiklaa¹¹³, kun tapauksessa *Juuri* hyödynnettiin artiklaa 4.2. Saarisen (2012) mukaan ennakkoratkaisut ohjaavat tulkitsemaan, että luovutuksen mukana siirtyneiden työntekijöiden työehtojen ei tarvitse olla samanlaisia kuin ne olivat luovutuksensaajan palveluksessa, ja että työehtosopimuksen vaihtuminen liikkeenluovutuspäivänä on mahdollista. Työntekijän työehtojen heikentyminen ei saa olla luonteeltaan olennaista eikä liikkeenluovutusdirektiivin tarkoituksen – työntekijöiden etujen turvaaminen liikkeenluovutuksen yhteydessä – vastusta.¹¹⁴

EUT:n ennakkoratkaisukäytännössä on tapaus *Alemo-Herron ym.*, jossa on selvitetty niin sanotun dynaamisen työehtosopimusviittauksen vaikutuksia liikkeenluovutustilanteessa¹¹⁵. Työsopimuksessa voidaan sopia dynaamisesti työehtosopimuksesta esimerkiksi sopimalla, että ”sovelletaan X-työehtosopimusta sekä kaikkia siihen tulevia muutoksia”. Tämä kirjaus jättää sopimukselle mahdollisuuden muuttua sen mukaan, mitä työehtosopimukseen kulloinkin sovitaan. Dynaaminen kirjaus poikkeaa staattisesta viittauksesta, jossa viitataan juuri tiettyyn, sillä hetkellä voimassa olevaan työehtosopimukseen.

Tapauksessa *Alemo-Herron* oli kyse liikkeenluovutuksesta julkisen sektorin työnantajalta yksityiselle työnantajalle. Vaikka työntekijän työsopimuksessa olisi viittaus kulloinkin voimassa olevan työ- tai virkaehtosopimuksen soveltamiseen, tällaiset niin sanotut dynaamiset viittaukset eivät sido luovutuksensaajaa, joka ei ole työ- tai virkaehtosopimuksen osapuoli tai muuten siihen sidottu¹¹⁶. Tällöin siirtyneiden työntekijöiden työsuhteissa noudatettavat työehtosopimuksen määräykset Saarisen (2013) mukaan lakkaavat viimeistään kyseisen työ- tai virkaehtosopimuksen sopimuskauden päättyessä, ellei luovutuksensaajaa sitova työehtosopimus astu voimaan tätä aiemmin¹¹⁷. Saarisen (2008)

¹¹³ ks. neuvoston direktiivin 2001/23/EY 3 artiklan 1 kohta: Ne luovuttajan oikeudet ja velvoitteet, jotka johtuvat luovutuksen tapahtuessa voimassa olleesta työsopimuksesta tai työsuhteesta, siirtyvät tällaisen luovutuksen seurauksena luovutuksensaajalle.

¹¹⁴ Saarinen, M. 2012, s. 9.

¹¹⁵ C-426/11, *Alemo-Herron ym.*, EU:C:2013:82.

¹¹⁶ esimerkkinä luovutus työnantajalle, jossa työnantaja on sidottu muuhun kuin työsopimuksessa mainittuun työ- tai virkaehtosopimukseen, tai jos kyseessä on järjestäytymätön työnantaja.

¹¹⁷ Saarinen, 2013, s. 6.

mukaan Suomessa ei tiettävästi ole ratkaistu korkeimmassa oikeudessa tai työtuomioistuimessa siirtyneen työsopimuksen luovutuksen jälkeistä staattisuus/dynaamisuus -kysymystä¹¹⁸.

4.2.3 Poikkeavat tehtävät ja liikkeenluovutusdirektiivin osittaisharmonisointi

Työsopimuslain 3 luvun 1 §:ssä säädetään työnantajan työnjohto-oikeudesta. Työnjohto-oikeuteen on katsottu yleisesti oikeus järjestellä ja valvoa työtä ja työ menetelmiä sekä antaa määräyksiä työn määrästä ja suorittamistavasta samoin kuin siitä, mitä työtä tehdään ja missä sitä tehdään¹¹⁹. Työnjohto-oikeuden laajuus määräytyy työsopimuksessa sovittujen ehtojen perusteella, mutta merkitystä voi olla myös osapuolten tarkoitusta koskevalla selvityksellä ja työsuhteen aikaisella käytännöllä. Lisäksi tietyt ehdot voivat tulla noudatettaviksi vakiintuneen käytännön kautta.¹²⁰ Kunta-alan yleisen virka- ja työehtosopimuksen (KVTES) 10 §:n mukaan työntekijä voidaan siirtää työsopimuksesta poikkeaviin tehtäviin tilapäisesti, enintään 8 viikoksi kerrallaan¹²¹.

Työsopimuslaki ei sisällä yleisiä säännöksiä työsuhteen ehtojen muuttamisesta. Vakiintunut ratkaisukäytäntö korkeimman oikeuden ratkaisuisissa osoittaa, että työnantaja ei voi työnjohto-oikeutensa nojalla yksipuolisesti muuttaa työsuhteen olennaisia ehtoja. Tällaisten ehtojen yksipuolinen muuttaminen voi tapahtua vain irtisanomisaikaa noudattaen ja sillä edellytyksellä, että muuttamiselle on esitettävissä irtisanomisperusteen veroinen peruste.¹²² On myös mahdollista, että työnantaja ja työntekijä sopivat muuttuvista ehdoista tällaisessa tilanteessa¹²³.

¹¹⁸ Saarinen, 2018a, s. 8.

¹¹⁹ KKO 2020:76, kohta 4.

¹²⁰ KKO 2021:76.

¹²¹ Kunta-alan yleinen virka- ja työehtosopimus KVTES 2022-2025.

¹²² KKO 2021:76, kohta 9.

¹²³ Engblom, 2012, s. 117.

Virkasuhteen osalta työehtojen muuttaminen poikkeaa työsuhteisista. Virkaa hoidetaan työnantajan määräyksestä virkamääräyksellä (viranhaltijalaki 9 §). Virkamääräyksestä käy ilmi esimerkiksi pääasialliset tehtävät ja niiden määräysperusteet. Virantoimitusvelvollisuus voidaan muuttaa sen jälkeen, kun viranhaltijaa on kuultu, mikäli toiminnan uudelleen järjestely tai muu perusteltu syy sitä edellyttää (viranhaltijalaki 23 §). Kokonaan toisenlaiseen virkasuhteeseen viranhaltija voidaan kelpoisuusehdot huomioiden siirtää vuoden ajaksi (viranhaltijalaki 24 § 2 momentti). Pysyvä siirto toiseen virkasuhteeseen tai työsuhteeseen, voidaan tehdä kuulematta työntekijää, mikäli työnantajalla on irtisanomisperuste (viranhaltijalaki 37 §).

Lyyran (2022a) mukaan palvelussuhteen ehtojen, kuten työtehtävien olennainen muuttaminen työntekijän suostumuksellakaan, on vastoin liikkeenluovutusdirektiivin periaatetta. Lyyran mukaan direktiivin tulkinnassa on lähtökohtana se, että työsuhteen ehtoja ei saa muuttaa luovutuksen johdosta edes henkilön itsensä suostumuksella. Muutokset kuitenkin ovat mahdollisia, jos ne eivät johdu liikkeenluovutuksesta.¹²⁴ EUT:n oikeuskäytännöstä on nähtävissä johtopäätös, jonka mukaan työsuhteen ehtoja voidaan muuttaa työntekijälle epäedullisempaa suuntaan, jos kansallinen sääntely sen mahdollistaa sillä edellytyksellä, että ainoa tai periaatteellinen syy muutokseen ei ole liikkeenluovutus itsessään tai siihen liittyvä syy¹²⁵. Lyyran mukaan työntekijän työehtoja voidaan muuttaa, jos muuttaminen on mahdollista ilman luovutustakin, sillä direktiivin ei ole tarkoitus antaa parempaa suojaa kuin kansallisesti muutoin on¹²⁶.

Liikkeenluovutusdirektiivin näkökulmasta ennakkoratkaisussa tapauksessa *Juuri* linjattiin, että liikkeenluovutusdirektiivin 4 artiklan 2 kohtaa tulkitaan siten, että mikäli luovutuksensaaja ei ole mitenkään jättänyt noudattamatta direktiivistä johtuvia velvoitteita, mainitussa säädöksessä ei edellytetä jäsenvaltioita takaamaan työntekijälle oikeutta rahalliseen korvaukseen, joka luovutuksensaajan olisi maksettava, edellytyksillä, jotka koskevat

¹²⁴ Lyyra, 2022a, s. 343.

¹²⁵ Lyyra, 2022a, s. 345.

¹²⁶ Lyyra, 2022a, s. 349.

oikeutta, johon työntekijä voi vedota silloin, kun hänen työnantajansa päättää lainvastaisesti hänen työsopimuksensa tai työsuhteensa¹²⁷.

EY-tuomioistuimen mukaan liikkeenluovutusdirektiivin 3 artiklan 3 kohdan¹²⁸ mukaan luovutuksensaaja ei ole velvoitettu turvaamaan luovuttajan kanssa sovittuja työehtoja työehtosopimuksen voimassaolon päättymisen jälkeen, vaikka kyseinen viimeinen voimassaolopäivä olisikin sama kuin päivä, jona liikkeenluovutus tapahtuu¹²⁹. Koska liikkeenluovutusdirektiivi on vähimmäisdirektiivi, voi kansallinen sääntely säätää työntekijälle edullisemmin, kuten tapauksessa *Juuri* ratkaistiin. Korkein oikeus katsoi ratkaisussaan KKO 2009:28, että työntekijälle on korvattava palkka- ja työsuhde-etuudet työnantaja velvoittavalta irtisanomisajalta kansalliseen sääntelyyn pohjaten¹³⁰.

Liikkeenluovutusdirektiivi on vähimmäisdirektiivi¹³¹. Liikkeenluovutusdirektiivin 8 artiklan mukaan direktiivi ei vaikuta jäsenvaltioiden oikeuteen soveltaa tai ottaa käyttöön työntekijälle edullisempia lakeja, asetuksia tai hallinnollisia määräyksiä. Samassa artiklassa todetaan, että jäsenvaltio voi ottaa käyttöön työntekijälle edullisempia työehtosopimuksia tai edistää niiden soveltamista. Lyyran mukaan liikkeenluovutusdirektiivillä tavoitellaan osittaisharmonisointia, jonka myötä sillä on pyrkimys tarjota työntekijöille suojaa vain, jotta luovutus ei saattaisi heitä huonompaan asemaan kuin mihin he ilman luovutusta saattaisi ilman luovutustilannetta joutua. Osittaisharmonisoinnilla ei pyritä yhdenmukaiseen, vaan yleisiin kriteereihin perustuvaan suojan tasoon.¹³²

¹²⁷ C-396/07, *Mirja Juuri v Fazer Amica Oy*, EU:C:2008:656, kohta 35.

¹²⁸ kts. neuvoston direktiivin 2001/23/EY 3 artiklan 3 kohta: 3. Luovutuksen jälkeen luovutuksensaajan on noudatettava työehtosopimuksen määräyksiä ja ehtoja sellaisina kuin luovuttaja niitä noudattaa kyseisen työehtosopimuksen mukaisesti, kunnes työehtosopimus kumotaan tai sen voimassaolo päättyy taikka uusi työehtosopimus tulee voimaan tai sitä aletaan soveltaa.

¹²⁹ C-396/07, *Mirja Juuri v Fazer Amica Oy*, EU:C:2008:656, kohta 34.

¹³⁰ KKO 2009:28, kohta 24.

¹³¹ HE 97/2002, vp, s. 2.

¹³² Lyyra, 2022a, s. 345.

Ilman osittaisharmonisointia EU:n oikeuden ensisijaisuusperiaate (etusijaisuus¹³³) muodostaisi esitetyle tulkinnalle nhdäkseeni ongelman. Etusijaisuusperiaatteen mukaan EU:n oikeus on ensisijainen, jos EU:n oikeuden ja jonkin EU:n jäsenvaltion oikeuden kansallisen lainsäädännön välillä on ristiriita. Ilman etusijaisuusperiaatetta EU:n jäsenvaltiot voisivat asettaa kansallisen lainsäädännön etusijalle, jolloin EU:n politiikan harjoittamisesta tulisi mahdotonta.¹³⁴

4.3 Palvelussuhteen päättymisen sekä tehtävien uudelleenjärjestelytilanteet

Lain mukaan luovutuksensaaja ei saa irtisanoa palvelussuhteita pelkästään liikkeenluovutuksen perusteella (TSL 7.5.1, viranhaltijalaki 39 §). Säädökset vastaavat liikkeenluovutusdirektiivin 4 artiklan 1 kohtaa, jonka mukaan luovutus ei sellaisenaan muodosta laillista irtisanomisperustetta. Säädös ei kuitenkaan estä palvelussuhteiden päättämistä, mikäli luovutuksensaaja kohtaa taloudellisia, tuotannollisia tai organisaatiosta johtuvia sopeutustarpeita¹³⁵. Liikkeenluovutustilanteissa henkilöstön oikeuksia tulee suojata, vaikka suoja koskisi vain yksittäistä henkilöä.

Viranhaltija voi irtisanoa oman virkasuhteensa liikkeenluovutuksen takia erityissäännöksellä (viranhaltijalaki 39 §). Työsuhteinen työntekijä voi toimia täysin samoin työsopimuslain 7 luvun 5 §:n perusteella, sillä lain sisältö on samanlainen. Liikkeenluovutuksen yhteydessä julkisorganisaation työntekijän palvelussuhteen pituudesta riippumatta voidaan noudattaa lyhyempää irtisanomisaikaa kuin tavallisesti. Viranhaltijalain 39 §:n mukaan, jos henkilö saa tiedon liikkeenluovutuksesta viimeistään kuukautta ennen luovutuspäivää, voi tämä irtisanoa palvelussuhteen päättymään luovutuspäivästä. Laissa säädetään vielä erikseen siitä, että jos tieto luovutuksesta annetaan myöhemmin, saa

¹³³ Euroopan unionin (EU) oikeuden ensisijaisuutta ("etusijaisuutta") koskeva periaate perustuu ajatukseen, jonka mukaan EU:n oikeus on ensisijainen, jos EU:n oikeuden ja jonkin EU:n jäsenvaltion oikeuden näkökohdan (kansallisen lainsäädännön) välillä on ristiriita. (EUR-Lex).

¹³⁴ Raitio & Tuominen, 2020. s. 234.

¹³⁵ Saarinen, 2018b, s.5. ja Aho, 2001, s. 3.

henkilö käyttää irtisanomisoikeuttaan vielä luovutuspäivän jälkeen, kuitenkin kuukauden kuluessa tiedon saamisesta.

Tapauksessa KKO 2018:64 B ry:n palveluksessa olevien, muiden kuin henkilö A:n työsuhteen olivat olleet määräaikaisia siten, että työsopimukset olivat päättyneet 31.5.2014 ja samalla toimija B:n sopimus palveluntuottajana päättyi. Uusi toimija C ry aloitti toimintansa palveluntuottajana 1.8.2014. A:ta ei otettu uuden toimijan palvelukseen, ja B ry irtisanoi A:n työsuhteen päättymään 31.5.2014. Korkein oikeus katsoi, että A:n olisi kullunut siirtyä C ry:n palvelukseen.¹³⁶ Unionin tuomioistuin on todennut, että liikkeenluovutusdirektiivin tavoitteena on huolehtia kaikkien työntekijöiden suojasta ja oikeutensa turvasta työnantajan vaihtuessa. Unionin tuomioistuimen mukaan suoja on annettava, vaikka luovutus koskisi vain yhtä työntekijää.¹³⁷

Koskisen (2003) mukaan tavallisin liikkeenluovutuksesta johtuva irtisanomisperuste liittyy luovutuksensaajan tekemään organisaatiomuutokseen¹³⁸. Käytännössä katsoen luovutuksen saaja voi käynnistää yhteistoimintamenettelyn luovutuksen jälkeen ja irtisanoa henkilöstöä, työvoimatarpeen muutoksiin johtavista taloudellisista, teknisistä tai organisatorisista syistä¹³⁹. Korkeimman oikeuden ratkaisun KKO 1999:71 mukaan se jolle liike on luovutettu, voi kuukauden kuluttua luovutuksesta irtisanoa työsopimuksen edellä mainituin syin. Saman ratkaisun mukaan liikkeenluovutus ei ole laillinen peruste irtisanomiselle, mutta luovutuksesta johtuvat uudelleenjärjestelyt voidaan toteuttaa työehtosopimuksen mukaisesti.¹⁴⁰ Viranhaltijalain 23 § mahdollistaa virantoimitusvelvollisuuden muuttamisen silloin, kun virkasuhde on toistaiseksi voimassa oleva ja virkasuhteen ottamisesta päättävä viranomais on kuullut viranhaltijaa asiassa. Virantoimitusvelvollisuuden muuttamisen on perustuttava toiminnan uudelleen järjestelyyn tai

¹³⁶ KKO 2018:64.

¹³⁷ C-392/92, C-392/92 - Schmidt v. Spar- und Leihkasse der früheren Ämter Bordesholm, Kiel und Cronshagen, EU:C:1994:134,kohta 15.

¹³⁸ Koskinen, 2003, s. 62.

¹³⁹ HE 196/2002 vp s. 56, HE 157/2000 vp s. 105.

¹⁴⁰ KKO 1999:71.

muuhun perusteltuun syyhyn. Siirtäminen toiseen virkasuhteeseen on mahdollista viranhaltijalain 24 §:n perusteella.

Liikkeenluovutuksessa on mahdollista muokata organisaatorakennetta ja tehdä esimerkiksi siihen liittyviä tehtävä- ja nimikemuutoksia. Tapauksessa KHO 2022:83 katsottiin, että kuntaliitoksen yhteydessä virkasuhteinen henkilö voitiin siirtää työsuhteeseen, sillä tämän uusiin tehtäviin ei kuulu julkista valtaa, jolla virka voitaisiin perustella. Liikkeenluovutuksessa henkilöstöllä on oikeus jatkaa uuden organisaation palveluksessa entisen palvelussuhteen mukaisin ehdoin.¹⁴¹

Mikäli palvelussuhde irtisanotaan ja arvioidaan sitä, johtuuko irtisanominen liikkeenluovutuksesta, tulee EUT:n ennakkoratkaisun mukaan huomioida objektiiviset olosuhteet, joissa irtisanominen tapahtui sekä irtisanomisen ajankohta suhteessa liikkeenluovutuksen ajankohtaan sekä se, palkkasiko luovutuksensaaja samaa henkilöstöä¹⁴². Koskisen (2003) mukaan, jos luovutuksensaaja ottaa uusia työntekijöitä irtisanottujen tilalle, tulee toiminnan muutosten olla sellaisia, ettei aikaisempia työntekijöitä voida käyttää tai kohtuudella uudelleen kouluttaa uusiin tehtäviin¹⁴³.

Tämän näkökulman organisaatiomuutoksesta johtuvasta irtisanomisperusteesta vahvistaa korkeimman oikeuden ratkaisu KKO 1994:3, jossa A:n omistukseen siirtyi yrittäjäsopimuksella itsenäinen liiketoiminta avoimelta yhtiöltä. B oli työskennellyt avoimessa yhtiössä, joka irtisanoi tämän työsopimuksen. Irtisanomisajan päätyttyä A ei tarjonnut enää työtä B:lle. A oli pyrkinyt hoitamaan yrityksensä toiminnan yksin, mutta jonkin ajan kuluttua palkannut työvoimatoimiston kautta työllistämistuella työntekijän, josta sittemmin hän luopui kustannusten vuoksi. Liiketoiminta oli kesän ajan suljettu, ja syksyllä aloittanut uusi työntekijä maksettiin täysin työllisyysvaroilla. KKO katsoi, että tässä tapauksessa B:n työsuhde oli päätetty laista löytyvällä laillisella perusteella liikkeenluovutuksen

¹⁴¹ KHO 2022:83.

¹⁴² C-101/87, Bork International v. Foreningen af Arbejdsledere i Danmark, EU:C:1988:308.

¹⁴³ Koskinen, 2003, s. 62.

yhteydessä.¹⁴⁴ Koskinen (2003) toteaaakin, että perusteet työntekijän irtisanomiselle liikkeenluovutuksen yhteydessä syntyy sitä todennäköisemmin, mitä suuremmasta muutoksesta on kysymys¹⁴⁵.

Ajankohtaisessa TE-palvelut 2024 –uudistuksessa valtiolla toimivat henkilöt siirtyvät kuntien palvelukseen joko virkaan tai työsopimussuhteiseen toimeen riippuen siitä, käytetäänkö tehtävässä julkista valtaa vai ei. Käytännössä kuntiin ja kuntayhtymiin perustetaan aiempia tehtäviä vastanneet virat ja toimet siirtyvälle henkilöstölle. Uuden voimaanpanolain¹⁴⁶ (383/2023) 6 §:n mukaan uudistuksessa voidaan poiketa viranhaltijalain 4 §:ssä säädetystä julkisesta hakumenettelystä siten, että kunta tai kuntayhtymä voi ottaa palvelukseensa työsopimussuhteisen työntekijän vastaavaan virkasuhteeseen ilman julkista hakumenettelyä, kun henkilön palvelussuhde on jatkunut ilman keskeytystä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 380/2023 voimaantulon jälkeen. Poikkeuksellinen virkasuhteeseen ottaminen on tässä laissa mahdollista tehdä vuoden 2025 loppuun asti.¹⁴⁷

Viranhaltijalain 25 §:n mukaan sellaisessa siirtotilanteessa, jossa esimerkiksi kunnan viranhaltija siirtyy yksityisoikeudellisen yhteisön tai säätiön palvelukseen, siirtyy viranhaltija työsopimussuhteeseen luovutuksensaajan palvelukseen. Tällaisessa tilanteessa oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät niiltä osin, kuin ne ovat ominaisia työsuhteelle. Jos jokin oikeus tai velvollisuus johtuu nimenomaan virkasuhteesta, ne eivät siirry, jos virkasuhde muuttuu palvelussuhteeksi.

¹⁴⁴ KKO 1994:3.

¹⁴⁵ Koskinen, 2003. s. 62.

¹⁴⁶ Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaantulosta 383/2023.

¹⁴⁷ HE 37/2024 vp s. 74–75.

4.4 Palkka, palkkaharmonia ja palkkasaatavat

4.4.1 Yhdenvertaisuus ja tasa-arvo palkkakysymyksissä

Työelämän tasa-arvoa ja yhdenvertaista kohtelua turvataan lainsäädännöllä. Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986, jäljempänä tasa-arvolaki) edellyttää sukupuolten välisen tasa-arvon edistämistä työnantajilta ja työpaikoilta (6 §). Yhdenvertaisuudesta säädetään yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014). Työnantajalla tulee olla suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden (yhdenvertL 7 §) ja tasa-arvon (tasa-arvolaki 6 §) edistämiseksi. Sekä tasa-arvolain että yhdenvertaisuuslain lähtökohdat on huomioitu työsopimuslain 2 luvun 2 §:n 1 momentissa sekä viranhaltijalain 3 luvun 12 §:n 1 momentissa. Näiden lainkohtien mukaan työnantajan on kohdeltava työntekijöitä/viranhaltijoita tasapuolisesti. Poikkeaminen tasapuolisesta kohtelusta esimerkiksi palkkakysymyksissä on mahdollista, mikäli se on henkilöstön tehtävien ja asema huomioon ottaen perusteltua.

Yhdenvertaisuuslaki edellyttää viranomaisia ja työnantajia edistämään yhdenvertaisuutta toiminnassaan suunnitelmalla, joka sisältää toimenpiteet yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Velvollisuus ei koske esimerkiksi julkista hallintotehtävää hoitavaa yksityistä, jonka palveluksessa on säännöllisesti vähemmän kuin 30 henkilöä. (yhdenvertL 5 §). Hallituksen esityksen mukaan kuntien on muiden työnantajien tavoin edistettävä yhdenvertaisuutta henkilöstöpolitiikassaan¹⁴⁸. Tasa-arvolaki edellyttää, että työnantajan on laadittava vähintään joka toinen vuosi erityisesti palkkausta ja muita palvelussuhteen ehtoja koskeva tasa-arvosuunnitelma (tasa-arvolaki 6 a §). Suunnitelmat voidaan yhdistää, mikäli niissä huomioidaan viranomaisen toiminta myös työnantajan roolissa¹⁴⁹. Vaikka organisaatiossa työskentelisi säännöllisesti vähemmän kuin 30 työntekijää, on työnantajan silti toimittava yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa edistäen. Tasa-

¹⁴⁸ HE 19/2014 vp, s. 46.

¹⁴⁹ Syrjintälautakunnan lausunto 27.11.2006 Dnro 2995/66/2004.

arvovaltuutetun mukaan eriarvoinen kohtelu ei välttämättä ole syrjintää, mikäli menettelylle on hyväksyttävä tavoite¹⁵⁰.

Käytännössä julkisorganisaatioissa palkkaus perustuu työehtosopimukseen. Palkkausperusteita ei määritellä työ sopimuslaissa tai viranhaltijalaissa, vaan ne on jätetty työnantajan ja työntekijän välillä sovittaviksi. Palkkojen harmonisointi liikkeenluovutuksen yhteydessä on asia, joka on puhututtanut valtakunnan mediassa esimerkiksi sote-uudistuksen myötä. Liikkeenluovutuksen jälkeen samoissa tehtävissä voi olla eri palkat johtuen siirtyvien työntekijöiden palvelussuhteen ehtoista.

Lyyran (2022a) mukaan tyypillisin palkkaukseen liittyvä ongelma liikkeenluovutuksessa liittyy tasapuoliseen kohteluun luovutuksen jälkeen. Vaikka kunnissa ja kuntayhtymissä sovelletaan palvelussuhteisiin samoja työ- ja virkaehtosopimuksia, voi palkkauksessa olla soveltamisen vuoksi paikallisia eroja.¹⁵¹ Tasapuolisen kohtelun vaatimuksesta voidaan liikkeenluovutustilanteissa poiketa lain puitteissa. Liikkeenluovutuksessa hallituksen esityksen mukaan voi olla tilanne, että työnantajalla on lakiin perustuva ja siten hyväksyttävä syy maksaa eri työntekijöille samastakin työstä eri palkkausperusteen mukaan määrätyvää palkkaa, koska tällöin työsuhteen ehtona olevat työnantajan oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät suoraan lain nojalla luovutuksen saajalle ja työnantajalla on vain rajatut mahdollisuudet yhdenmukaistaa sen palvelukseen siirtyvien ja hänen palveluksessaan jo olevien työntekijöiden työsuhteiden ehtoja. Työnantajan tulee tasapuolisen kohtelun periaatteen mukaisesti kuitenkin pyrkiä korjaamaan esityksen mukaan palkkauksen eroja.¹⁵² Liikkeenluovutustilanteissa puhutaan palkkaharmoniasta. Palkka-asioita tarkasteltaessa on huomioitava tasapuolisen kohtelun vaatimus myös siitä näkökulmasta, että yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta ei voida luopua vain siksi, että työnantajalla on tarve välttää kustannuksia¹⁵³.

¹⁵⁰ Tasa-arvovaltuutettu, n.d.

¹⁵¹ Lyyra, 2022a, s. 321.

¹⁵² He 155/2006 vp s. 43.

¹⁵³ C-243/95, Kathleen Hill & Ann Stapleton v The Revenue Commissioners ja Department of Finance, EU:C:1998:298.

4.4.2 Palkkaharmonia

Työnantajalla on yhdenmukaistamisvelvoite palkkaerojen suhteen. Koskisen (2024) mukaan velvoitteen toteutumista arvioidessa huomioidaan työnantajan mahdollisuudet yhdenmukaistamiseksi¹⁵⁴. Palkkaharmonisointi voi viedä useita vuosia, kunhan työnantajan toimii aktiivisesti ja tavoitteellisesti harmonisoinnin eteen.

Korkeimman oikeuden ratkaisussa 2024:9 tarkasteltiin, oliko sairaanhoitopiiri menetellyt vastoin työsopimuslain 2 luvun 2 §:n 1 momentin mukaista tasapuolisen kohtelun sääntelyä liikkeenluovutustilanteen seurauksena syntyneessä palkkaeroasiassa. Sairaanhoitopiiriin oli siirtynyt korkeampaa palkkaa saavia ensihoitajia liikkeen luovutuksella 1.1.2014. Sairaanhoitopiiri oli kaikkien ensihoitajien osalta siirtynyt 1.5.2014 noudattamaan kunnallista yleistä virka- ja työehtosopimusta, jolloin samaa työtä tekevien ensihoitajien tehtäväkohtainen palkka oli määritelty yhdenmukaisesti. Palkan erot, jotka jäivät voimaan, johtuivat korkeampaa palkkaa saaneiden ensihoitajien palkan lisistä. Palkan lisillä säilytettiin liikkeen luovutuksella siirtyneen henkilöstön aiemman työnantajan palveluksessa saavuttama palkkataso. Sairaanhoitopiirissä oli aloitettu toimet vuosina 2016–2019, joilla palkkaerot poistettiin 1.1.2019 alkaen. Korkein oikeus katsoi tapauksen osalta, että sairaanhoitopiiri oli ryhtynyt suunnitelmallisesti toimenpiteisiin palkkaharmonisoinnin toteuttamiseksi ja palkkaerojen pienentämiseksi, vaikka palkkaharmonisointi ei ollut vielä valmis viiden ja puolen vuoden aikana. Korkein oikeus katsoo, että palkkaerojen harmonisointi ja siihen vaadittava kohtuullinen aika on arvioitava tapauskohtaiset olosuhteet huomioiden.¹⁵⁵

Aktiiviset toimet palkkaerojen poistamiseksi edellyttävät työnantajalta konkreettisia tekoja, kuten toteuttamiskelpoisen suunnitelman palkkaerojen poistamiseksi. Työtuomioistuimen ratkaisussa TT 2018:18 oli kyse liikkeenluovutuksesta, jossa kuntayhtymän palvelukseen siirtyi alueen kunnista työntekijöitä. Kuntayhtymä maksoi samaa työtä tekeville erisuuruista palkkaa niin, että vaativuustasoltaan matalammasta tehtävästä oli työntekijälle maksettu korkeampaa palkkaa kuin työntekijälle vaativammasta tehtävästä. Työnantajalla oli ollut liikkeenluovutuksen ajankohtana suunnitelma palkkaerojen poistamiseksi, mutta suunnitelmaa ei ollut enää viisi vuotta myöhemmin. Työnantajan

¹⁵⁴ Koskinen, 2024.

¹⁵⁵ KKO 2024:9.

taloudellinen tilanne ei tässä tapauksessa ollut hyväksyttävä syy palkkaerolle, kun se vielä viisi vuotta liikkeenluovutuksen jälkeen maksoi erisuuruisia palkkoja.¹⁵⁶

Tapauksessa TT 2011:29 oli kyse siitä, että asian kantajina toimineet luotsit olivat ansainneet pienempää palkkaa kuin samaa työtä tekevät, niin sanottua luotsikom-pensaatiota saavat työntekijät. Työnantajan esittämä suunnitelma palkkaeron poistamiseksi olisi tarkoittanut sitä, että satamaluotsikompensaatiota nauttivat luotsit luopuisivat osasta heille muuten tulevia palkankorotuksia, kun palkankoro-tusvara käytettäisiin asian kantajien palkkauksen korjaamiseen. Arvion mukaan palkkaero poistuisi suunnitelmalla 10 vuoden kuluessa. Eripalkkaisuus oli kestänyt käsittelyhetkellä jo pitkään, noin kuusi vuotta. Suunnitelman toteutuminen oli sen varassa, että palkkaeron poistamisesta voitaisiin sopia tulevien työehtosopimus-ten neuvotteluissa. Suunnitelmaa palkkaharmonisoinnista ei voitu pitää realisti-sena, sillä siinä ei ollut uskottavia takeita.¹⁵⁷

Poikkeustapauksissa palkkaero voi olla oikeutettu, jos harmonisointi ei ole realistisesti toteutettavissa.

Oikeuskäytännössä on esimerkkitapaus KKO 2004:103, jossa vielä 16 vuotta liik-keenluovutuksesta palkat ovat olleet lakiin perustuen harmonisoimatta, eikä asi-alle ole annettu ratkaisussa merkitystä, sillä mahdollisuudet työsuhteen ehtojen yhtenäistämiseksi kyseisessä tapauksessa katsottiin vähäisiksi. Tapauksessa oli kyse siitä, että saha-alan yhtiön viidestä työntekijästä kaksi oli siirtynyt yrityksen palvelukseen liikkeenluovutuksella kesäkuussa 1985. Siirtyneiden työntekijöiden palkka oli kytketty sahan työntekijöiden urakkapalkkaan. Yhtiö oli ottanut toimin-tatavakseen maksaa vuoden 1985 jälkeen palkatuille työntekijöille tuntipalkan sen perusteella, että yhtiö laskutti sahaa tuntiveloituksella ja että tuntipalkan lasken-taperuste oli muutoin selvä ja yksinkertainen. Käräjäoikeus oli käsittelyssään kiin-nittänyt huomiota siihen, että siirtyneillä työntekijöillä on ollut parempi kokemus ja ammattitaito, kuin myöhemmin palkatulla henkilöstöllä, minkä vuoksi korke-ampi palkka on perusteltua. Yhtiö kohteli siirtyneitä kahta työntekijää keskenään sekä vuoden 1985 jälkeen palkkaamaa henkilöstöä keskenään palkan suhteen ta-sapuolisesti, minkä vuoksi katsotaan, ettei kyseessä ollut palkan alentaminen vuo-den 1985 jälkeen aloittaneiden työntekijöiden osalta.¹⁵⁸

Tapaus osoittaa, että tasapuolisuusarviointiin vaikuttaa olennaisesti työnantajan tosiasia-alliset mahdollisuudet yhtenäistää palkkausta.

¹⁵⁶ TT 2018:18.

¹⁵⁷ TT 2011:29

¹⁵⁸ KKO 2004:103.

Oikeuskäytännöstä ei voida johtaa tarkkaa aikarajaa palkkaharmonisoinnille. Palkkaharmonisoinnin toteutuksessa korostuvat tietyt yleiset edellytykset. Tarkastelin oikeustapauksia palkkaeroista, ja loin sen pohjalta taulukon (taulukko 1) palkkaeron kestosta, työnantajan toimista, tuomioratkaisuista ja tuomion perusteluista. Taulukosta käy ilmi, että oikeuskäytännön mukaan harmonisointisuunnitelman tulee olla arvion mukaisesti toteutumiskelpoinen, menettelyn johdonmukaista, yhtenäistämismahdollisuudet realistisia ja työnantajalla tulee olla aktiivista toimintaa palkkaharmonian toteuttamiseksi.

Taulukko 1 Oikeustapausten vertailu palkkaeron hyväksyttävyyden ja tasapuolisen kohtelun näkökulmasta liikkeenluovutustilanteiden seurauksena.¹⁵⁹

| Tapaus | Palkkaeron tilanne | Työnantajan toimet | Oikeuskäytännön arvio | Perustelu |
|---------------------|--|--|-----------------------|--|
| KKO 2004:103 | 16 vuotta luovutuksen jälkeen | Yhtenäiset ehdot luovutuksen jälkeen palkatuille, ei keinoja harmonisoida. | Hyväksyttävä | Johdonmukainen menettely, vähäiset mahdollisuudet yhtenäistämiseen. |
| KKO 2013:10 | 2 vuoden harmonisointiaika | Palkat harmonisoitu 2 vuodessa. | Hyväksyttävä | Kohtuullinen siirtymäaika, aktiivinen harmonisointi. |
| KKO 2013:11 | 1 v 5 kk harmonisointiaika | Palkat harmonisoitu 1 v 5 kk aikana. | Hyväksyttävä | Kohtuullinen siirtymäaika, aktiivinen harmonisointi. |
| TT 2011:29 | 6 vuotta eripalkkaisuutta, suunnitelma 10 vuoden aikajännteellä | Korjaussuunnitelma epävarma ja hidas. | Ei hyväksyttävä | Liian pitkä aikajänne, ei toteutumistakeita. |
| TT 2018:18 | Aiempi suunnitelma luovutusvuoden aikana, toimeenpano seuraavana vuonna. 7 vuoden jälkeen luovutuksesta ei enää suunnitelmaa palkkaharmonisoinnista. | Uudistus tehty, toimet puutteelliset. | Ei hyväksyttävä | Tasapuolisuus ei toteudu, ei voimassa olevaa suunnitelmaa, heikko taloustilanne ei hyväksyttävä syy. |

Työnantajalla on oikeus taloudellisella irtisanomisperusteella yksipuolisesti alentaa henkilöstön palkkoja. Palkkojen alentaminen tietyllä ammattiryhmällä katsottiin KKO 2005:29 ratkaisussa perustelluksi, koska yhtiö oli menettänyt markkinaosuuksiaan

¹⁵⁹ KKO 2004:103, KKO 2013:10, KKO 2013:11, TT 2011:29, TT 2018:18.

tarjouskilpailun seurauksena ja joutunut taloudellisiin vaikeuksiin, joiden vuoksi sen toimintaedellytykset olivat uhattuina. Tässä tapauksessa ei ollut kyseessä liikkeenluovutus. Tapauksessa huomioitiin, että palkkojen laskeminen ainoastaan kustannussäästösyistä ei ole mahdollista, vaan myös muut toimet toimintaedellytysten turvaamiseksi arvioitiin osana kokonaisuutta. Työehtosopimusten mukainen vähimmäispalkkataso oli kuitenkin säilytettävä. Lisäksi keskeistä ratkaisussa oli, että palkkojen alentamisen yhteydessä oli näytetty taloudellisten ja tuotannollisten irtisanomisperusteiden täytyminen.¹⁶⁰ Ratkaisevaa oli, että palkkojen alentamisen edellytykset täytyivät taloudellisina ja tuotannollisina irtisanomisperusteina.

Liikkeenluovutus sopimukset eivät oikeuskäytännön mukaan muodosta estettä palkkojen alentamiselle, mikäli se on välttämätön toimenpide toimintaedellytysten turvaamiseksi. Hovioikeudessa on käsitelty tapausta, jossa liikkeenluovutus on tehty yhdistämällä useita kunnallisia ammattioppilaitoksia ja kansankorkeakouluja omaksi liiketoimintaa harjoittavaksi yritykseksi. Luovutuksen yhteydessä peruspalkat olivat alentuneet siirtyneellä henkilöstöllä, mutta palkan alenemaa oli kompensoitu palkanlisällä. Myöhemmin säästötoimenpiteiden vuoksi sovitut palkanlisät oli poistettu, jolloin vanhojen työntekijöiden palkat olivat muuttuneet huonommiksi verrattuna luovuttajan maksamaan palkkaan. Palkkoja on voitu alentaa vain siltä osin kuin ne ovat ylittäneet työehtosopimuksen mukaisen minimin.¹⁶¹

4.4.3 Palkkasaatavat

Sekä viranhaltijalaissa että työsopimuslaissa on säädetty työntekijän palkkasaatavien yhteisvastuusta luovutustilanteissa. Palkkasaatavien osalta on säädetty sekä viranhaltijalain 25 §:n 3 momentissa että TSL:n 1 luvun 10 §:n 2 momentissa yhtenevästi siitä, että luovuttaja ja luovutuksensaaja vastaavat ennen luovutusta eräänntyneestä työntekijän

¹⁶⁰ KKO 2005:29.

¹⁶¹ Helsingin hovioikeus, tuomio 1219, 22.9.2021, dnro S 20/389.

palkka- tai muusta palvelussuhteesta johtuvasta saatavasta yhteisvastuullisesti. Ellei luovutuksen yhteydessä ole muuta sovittu, on luovuttaja vastuussa luovutuksensaajalle ennen luovutusta erääntyvistä työntekijän saatavista. Äimälän ja Kärkkäisen (2017) mukaan luovutuksensaaja vastaa yksinään luovutuksen jälkeen erääntyneistä saatavista, vaikka työntekijä olisi ansainnut suuren osan saatavastaan jo ennen luovutushetkeä¹⁶². Tällaisia saatavia ovat esimerkiksi lomapalkka ja -raha, jotka voivat erääntyä vasta luovutuksen jälkeen.

4.5 Edut ja seuraamukset luovutustilanteissa

Luovutushetkellä voimassa olevat, työ- tai virkasuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet sekä näihin liittyvät työsuhde-etuudet siirtyvät liikkeenluovutuksessa uudelle työnantajalle, mikäli palvelussuhteen luonne pysyy samana¹⁶³. Oikeuskirjallisuudessa on tarkennettu kuitenkin sitä, mitkä asiat kulkevat palvelussuhteen mukana ja mitkä taas eivät. Yleisesti työsopimuksessa sovitut oikeudet siirtyvät sellaisenaan, mutta työnantajalla on voinut olla käytössä myös lukuisia muita etuja, esimerkiksi työhyvinvointia edistäviä, jotka eivät lähtökohtaisesti siirry.

Työntekijöiden oikeus lisäeläkkeeseen on etu, joka siirtyy liikkeenluovutuksen yhteydessä työsopimuslain 1 luvun 10 §:n 2 momentin perusteella. Oikeuskäytännössä on tapaus KKO 2001:72, jossa päädyttiin ratkaisuun, että liikkeenluovutuksensaaja ei ole työsopimuslain perusteella vastuussa luovuttajan työntekijöilleen järjestämästä vapaaehtoisesta lisäeläketurvasta, vaikka lisäeläketurva olisi liikkeenluovuttajan ja työntekijän välisen työsuhteen ehto¹⁶⁴. Hallituksen esityksen mukaan tulkinta on työntekijän kannalta heikennys kansalliseen oikeustilaan verrattuna¹⁶⁵. Ratkaisun myötä lainsäädäntöön tehtiin tarkennus lisäeläketurvan asemasta oikeustilan selkeyttämiseksi¹⁶⁶. Sittemmin

¹⁶² Äimälä & Kärkkäinen, 2017, 5.3.2 Liikkeen luovutus, vastuunjako.

¹⁶³ Viranhaltijalaki 25 §, TSL 1 luvun 10 §.

¹⁶⁴ KKO 2001:72.

¹⁶⁵ HE 97/2002 vp, s. 3.

¹⁶⁶ Laki työsopimuslain 1 luvun 10 §:n muuttamisesta, 943/2002.

ratkaisussa KKO 2009:83 on katsottu, että luovutuksensaaja on vastuussa liikkeen luovuttajan työntekijälleen järjestämästä vapaaehtoisesta lisäeläketurvasta¹⁶⁷.

Saarisen (2015) mukaan tavanomaiset henkilökuntaedut eivät siirry luovutuksensaajan vastuulle. Tällaisia etuja ovat hänen mukaansa esimerkiksi työpaikkaruokailun subventio, henkilöstön käytössä oleva lomamökin käyttöoikeus, henkilöstön ostoedut, uimahalliliput ja erilaiset joululahjat. Saarisen mukaan työnantajalta toiselle ei myöskään siirry sellainen velkasuhde, joka ei liity työsuhteeseen. Tällainen asia olisi siirrettävissä luovutuksensaajan vastuulle vain tämän suostumuksella.¹⁶⁸

Luontoisedulla tarkoitetaan työ- tai virkasuhteen perusteella työnantajalta muuna kuin rahana saatua etua, joka on rahapalkan tavoin veronalaista ansiota. Tällaisia yleisimpiä luontoisetuja on autoetu, ravintoetu, asuntoetu ja puhelinetu.¹⁶⁹ Saarisen (2015) mukaan tällainen luontoisetu siirtyy luovutuksensaajan vastuulle liikkeenluovutustilanteissa. Saarinen käyttää termiä negatiiviset edut kuvaillessaan työntekijän näkökulmasta kielteisiä siirtyviä seuraamuksia. Tällainen siirtyvä negatiivinen etu on esimerkiksi varoitus työ sopimusvelvoitteiden rikkomisesta. Varoitus pysyy voimassa, jos työntekijä siirtyy luovutuksensaajan palvelukseen.¹⁷⁰ Siirtyvien ja ei-siirtyvien etujen osalta olen laatinut Saaria mukaillen kuvion (1) selventämään etujen jaottelua liikkeenluovutustilanteessa.

¹⁶⁷ KKO 2009:83.

¹⁶⁸ Saarinen, 2015, luku 2.2.6.

¹⁶⁹ Penttilä, S. 2016.

¹⁷⁰ Saarinen, 2015, luku 2.2.6.

Taulukko 2 Siirtyvät ja ei siirtyvät työsuhde-etuudet liikkeenluovutuksessa (mukaillen Saarinen, 2015, luku 2.2.6).

| Kategoria | Selitys | Esimerkki 1 | Esimerkki 2 |
|---|--|---------------------|------------------------|
| Positiiviset edut, siirtyvät | Luontoisedut, jotka säilyvät palvelussuhteen siirtyessä. | Ateriaetu | Autoetu |
| Negatiiviset edut, siirtyvät | Negatiiviset vaikutukset, jotka pysyvät voimassa palvelussuhteen siirtyessä. | Varoitus | |
| Vapaaehtoiset työsuhde-etuudet, ei siirry | Tavanomaiset henkilökuntaetuudet | Henkilöstön osuudet | Lomamökin käyttöoikeus |

Tapauksessa KKO 2007:65 oli kysymys työntekijöiden vuosilomaeduista liikkeenluovutuksen jälkeen, vuosilomaedut perustuivat luovuttajia sitovaan työehtosopimukseen. Luovutuksensaajan palveluksessa siirtyneistä työehtosopimuksia noudatettiin niiden voimassaolon päättymiseen saakka. Enimmäisvuosilomat siirtyneissä sopimuksissa olivat 45, 42 tai 36 päivää. Kun työehtosopimukset vaihtuivat luovutuksensaajan sopimukseen, muuttui vuosilomaedut enimmillään 30 päivän pituuteen. KKO:n perustelujen mukaan on mahdollista, että luovutuksensaajan palvelukseen siirtyneen työntekijän työsuhteessa noudatettavat ehdot heikkenevät, kun noudatettava työehtosopimus vaihtuu¹⁷¹. Tämä ei kuitenkaan ollut tapauksessa ratkaisu, sillä korkeimman oikeuden mukaan työehtosopimus ei estä sitä, etteikö työntekijä ja luovutuksensaaja olisi voinut sopia työehtosopimuksessa parempia ehtoja, mitä työehtosopimus määrää¹⁷². Tarkasteltavassa tapauksessa kyse on työehtosopimukseen perustuvasta vaatimuksesta, minkä vuoksi vuosilomaehtoasia on tarkasteltava kunkin työntekijän osalta erikseen eikä yhteistä ratkaisua asiassa voitu antaa useammalle kantajalle. Kantaja A:n asia ratkaistiin korkeimmassa oikeudessa arvioimalla työehtosopimuksen sisältöä ja yhteistoimintaneuvottelujen pöytäkirjaa. Esimerkiksi ravintoedusta oli sovittu työehtosopimuksella siten, että se säilyi luovuttajaa sitoneen työehtosopimuksen voimassaolon päättymiseen asti, vuosiloma-oikeuden osalta ajallista rajoitusta ei ollut mainittu. Kokonaisuus huomioiden korkein oikeus ratkaisi tapauksen siten, että kantaja A on oikeutettu 45 päivän vuosilomaan ja 36 päivän lomarahaan myös luovutuksen jälkeen.¹⁷³

¹⁷¹ KKO 2007:65, kohta 3.

¹⁷² KKO 2007:65, kohta 5.

¹⁷³ KKO 2007:65.

4.6 Henkilöstön oikeusasema erityislakien mukaan

Liikkeenluovutuksen perussäätelyä ei sovelleta silloin, kun asiasta on säädetty erikseen erityislainsäädännöllä¹⁷⁴. Erityislainsäädännöllä voidaan ohittaa tai täsmentää yleissääntelyn soveltamista tilanteissa, joissa liikkeenluovutuksen tulkinta on epäselvää.

Liikkeenluovutusta koskevassa sääntelyssä ei oteta kantaa esimerkiksi sellaisten henkilöiden työsuhteiden siirtoon, joiden työtehtävät jakaantuvat kahdelle eri toimialalle siten, että toinen toimiala siirtyy toisen jäädessä luovuttajalle, kuten esimerkiksi tapauksessa KHO 2018:174. Kyseisessä tapauksessa katsottiin, ettei viranhaltijan kuulumista luovutettavaan toiminnalliseen kokonaisuuteen voida arvioida kiinnittämällä huomiota vain tämän työtehtävien prosentuaaliseen jakautumiseen¹⁷⁵. Hallituksen esityksessä työsopimuslaiksi viitataan Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan huomio tulisi kiinnittää nimenomaisesti muodolliseen organisaatioon eikä siihen, missä määrin työntekijän työtehtävät ovat käytännössä liittyneet luovutettavaan liikkeen osaa¹⁷⁶. Sote-uudistuksessa linjattiin hallituksen esityksellä, että kuntien palveluksessa sosiaali-, terveydenhuollon ja pelastustoiminnan palvelutuotantoon liittyvissä tukipalvelutehtävissä työskentelevät henkilöt siirtyisivät hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien palvelukseen, mikäli henkilön tosiasiallisista työtehtävistä vähintään puolet on kunnan sosiaali- tai terveydenhuollon tukitehtäviä¹⁷⁷. Näin erityislainsäädännöllä voitiin turvata, että kaikissa kunnissa toimitaan henkilöstön osalta samalla tavalla.

4.7 Virkamiesoikeudellinen jatkuvuusperiaate

Viranhaltijoiden palvelussuhdeturvassa on eroavaisuuksia verrattuna työsopimussuhteeseen henkilöstöön. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä vuonna 1995 perustuslain 15

¹⁷⁴ Hirvonen & Mäkinen, 2006, s. 214.

¹⁷⁵ KHO 2018:174.

¹⁷⁶ HE 157/2000 vp, s. 67.

¹⁷⁷ HE 241/2020 vp, s. 225.

§:n lisättiin uutena säädöksenä mukaan kieltä erottaa ketään työstä ilman lakiin perustuvaa syytä¹⁷⁸.

Uudistuksen jälkivaikutuksena syntyi laki kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta (484/1996, jäljempänä palvelussuhdeturvaki), joka on sittemmin kumottu nykyisellä viranhaltijalalla. Palvelussuhdeturvallaista uutta oli se, että virkasuhteen irtisanomisesta, purkamisesta ja purkautumisesta lisättiin säädökset lakiin, kun aiemmin niistä säädettiin kunkin kunnan ja kuntayhtymän johtosääntötasoisella virkasäännöllä tai virkaehtosopimuksella. Merkittävin ero työsopimussuhteisten turvaan virkasuhteissa on se, että virkasuhde jatkuu niissä tilanteissa, joissa virkasuhteen päätyminen on lainvoimaisen päätöksen mukaan tapahtunut ilman laissa säädettyä perustetta.¹⁷⁹ Valkosen (1999) mukaan työoikeutemme ei tunne työsuhteen jatkuvuusperiaatetta¹⁸⁰.

Viranhaltijalain 12 luvun 2 §:n mukaan työsopimussuhteinen työntekijä voi vastaavassa tilanteessa vaatia työnantajalta korvausta, mutta työnantaja ei ole velvollinen ottamaan työntekijää takaisin työsuhteeseen kuten virkasuhteessa. Viranhaltijoiden palvelussuhdeturvalla tarkoitetaan siis sitä, että lainvastaisin perustein päättynyt virkasuhde palautuu tuomioistuimen päätöksellä¹⁸¹. Viranhaltijoita koskevasta palvelussuhdeturvasta ja niin sanottu jatkuvuusperiaate säädetään viranhaltijalain 44 §:ssä.

Liikkeenluovutustilanteessa virkasuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät uudelle omistajalle tai haltijalle, mikäli virkasuhde pysyy virkasuhteena. Jos luovutus tapahtuu yksityisoikeudelliselle yhteisölle tai säätiölle, siirtyvät viranhaltijat työsopimussuhteeseen luovutuksensaajan palvelukseen. (Viranhaltijalaki 25 §) Jatkuvuusperiaate on kuitenkin virkasuhteesta itsestään johtuva etu, joka ei siirry silloin, jos virkasuhde muuttuu työsopimussuhteeseen¹⁸². Virkasuhde voi muuttua työsopimussuhteiseksi

¹⁷⁸ HE 309/1993 vp s. 19.

¹⁷⁹ HE 44/1996 vp s. 15.

¹⁸⁰ Valkonen, 1999, s. 126.

¹⁸¹ HE 196/2002 vp s.12.

¹⁸² HE 196/2002 vp s. 19.

myös sellaisessa liikkeenluovutuksessa, jossa siirto tapahtuu julkisyhteisöstä julkisyhteisöön, kuten tapauksessa KHO 2022:83. Tapauksessa KHO 2022:83 oli kyse siitä, että kuntajaon muutoksessa uudessa kunnassa oli jo olemassa kirjastonjohtajan virka, jolloin lakkautettavan kunnan kirjastonjohtajan virka lakkautettiin ja virkaa hoitanut henkilö palkattiin työsopimussuhteiseksi kirjastonhoitajaksi. Palkkaero kompensoitiin henkilökohtaisella lisällä, eikä palvelussuhteen ehtoihin tehty heikennyksiä.¹⁸³

Tapauksessa KKO 2020:35 työntekijä oli irtisanottu virkasuhteesta tuotannollisin ja taloudellisin syin noin vuosi ennen liikkeenluovutusta, jossa liiketoiminta siirrettiin kunnallisesta liikelaitoksesta osakeyhtiölle. Työntekijä riitautti irtisanomisilmoituksen. Liikkeenluovutus tapahtui 1.1.2014. Korkein hallinto-oikeus katsoi 30.12.2016 antamassaan ratkaisussa, ettei liikelaitoksella ollut viranhaltijalaissa säädettyä perustetta irtisanoa virkasuhdetta. Viranhaltijalain 44 §:n mukaisesti ilman liikkeenluovutustilannetta tämä olisi voinut palata aiempaan virkaansa. Korkein oikeus katsoi, että työntekijän ja yhtiön välille ei ole syntynyt työsuhdetta liikkeenluovutushetkellä.¹⁸⁴ Koskisen (2020) mukaan kyseessä on virkamiesoikeudellisen jatkuvuusperiaatteen merkittävä uusi poikkeus, sillä korkein oikeus katsoi, ettei ole perustetta siihen tulkintaan, että yksityisen sektorin liikkeenluovutuksensaajan tulisi jatkuvuusperiaatteen perusteella varautua ottamaan palvelukseensa luovuttajan aikaisemmin irtisanomia virkamiehiä¹⁸⁵. Samaa tapausta käsiteltiin KHO:n ratkaisussa 2024:57 siitä näkökulmasta, oliko virkasuhde jatkunut kunnalliseen liikelaitokseen liikkeenluovutuksen jälkeen. KHO:n ratkaisun mukaan virkasuhde oli päättynyt liikkeenluovutukseen.

¹⁸³ KHO 2022:83.

¹⁸⁴ KKO 2020:35.

¹⁸⁵ Koskinen, 2020.

Oikeuskäytännössä on katsottu, että mikäli siirtyvää henkilön siirtymisestä ei ole selvää sopimusta luovuttajan ja luovutuksen saajan välillä, jää henkilö luovuttajan palvelukseen¹⁸⁶.

Tapauksessa KHO 2018:174 oli kyse maaseutuhallinnon yhteistoiminta-alan muodostamisesta siten, että alueen kuntien maaseutuhallinnon henkilöstö siirrettiin toisen kaupungin palvelukseen, joka vastasi maaseutualan yhteistoiminnasta 1.1.2014 alkaen. Viranhaltija, jota hallintoriita koskee, työskenteli kokonaisyöajastaan 40 % kehityssuunnittelijan tehtävässä ja 60 % maaseutuhallinnon tehtävässä. Maaseutuhallinnon tehtävät oli määrätty viranhaltijalle viranhaltijapäätöksellä, joka ei ollut lainvoimainen liikkeenluovutuksen ajankohtana. Viranhaltijan työsuhdetta ei ollut irtisanottu tai muullakaan tavalla päätetty, eikä liikkeenluovutuksen kumpikaan osapuoli katsonut viranhaltijan olevan palveluksessaan. Luovuttajakunta oli lakkauttanut kunnanhallituksen päätöksellä luovutusajankohdasta alkaen kehitysjohtajan viran. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että viranhaltijan asema oli muodostunut palvelussuhdeturvan näkökulmasta oikeudellisesti kestävämmäksi tilanteessa. Virkaa ei korkeimman hallinto-oikeuden mukaan voitu lakkauttaa esitetyin perustein. Viranhaltijan palvelussuhteen katsottiin ollen voimassa luovuttajaan luovutushetkestä alkaen. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä ei kuitenkaan otettu tarkemmin kantaa päätöksestä aiheutuviin taloudellisiin velvollisuuksiin eikä myöskään virkasuhteen päättymiseen tämän ajankohdan jälkeen.¹⁸⁷

Tapauksessa KHO 2018:74 oli kyseessä työajan jakautuminen saman kunnan sisällä kahdessa eri työtehtävässä. Kuntien muuttuvassa työympäristössä kasvavien tehtävämäärien ja vähenevän rahoituksen myötä, on keskusteluun noussut yhteistoiminta kuntien välillä, esimerkiksi yhteisten työntekijöiden palkkaamisen osalta. Tiettyihin tehtäviin ei välttämättä pienessä kunnassa tarvita kokoaikaista työntekijää, mutta laajentamalla työskentelyaluetta on tehtäväkokonaisuuksista saatettu saada kokoaikaisia.¹⁸⁸ Kunnilla ja kuntayhtymillä on kuntalain 53 §:n mukaan mahdollisuus perustaa yhteisiä virkoja, joissa viranhaltija on virkasuhteessa kaikkiin yhteistyössä mukana oleviin kuntiin ja kuntayhtymiin. Hallituksen esityksen mukaan yhteisessä virkasuhteessa työnantajavelvollisuuksista voi vastata vain yksi, sopimuksessa sovittu kunta¹⁸⁹. Oikeuskäytännöstä ei löydy tapauksia, jossa liikkeenluovutusta olisi käsitelty tuplaviran näkökulmasta, saati

¹⁸⁶ KHO 2018:174.

¹⁸⁷ KHO 2018:174.

¹⁸⁸ kts. esimerkiksi YLE, 2022, Vakka-Suomeen tulossa oma projektipäällikkö.

¹⁸⁹ HE 268/2014 vp, s.181.

virkamiesoikeudellisen jatkuvuusperiaatteen osalta. Yhtä lain kunnat voivat sopia myös työsopimussuhteisen työntekijän palkkaamisesta yhteiseksi työntekijäksi. Koskisen (2003) mukaan työsopimuslaki sääntelee tällaisista verkosto- ja projektityön kysymyksistä yleisesti ja hajanaisesti, eikä sääntelytapa vastaa kovinkaan hyvin sitä, mitä esimerkiksi työntekijöiden siirtymät ja monet samanaikaiset roolit edellyttäisivät¹⁹⁰.

¹⁹⁰ Koskinen, 2003, s.2.

5 Johtopäätökset

5.1 Tutkielman keskeiset havainnot ja tulokset

Tarkastelin tutkimuksessani sitä, miten julkisen sektorin liikkeenluovutukset vaikuttavat viranhaltijoiden ja työsopimussuhteisten työntekijöiden palvelussuhteen turvaan ja palvelussuhteiden oikeudelliseen asemaan. Tutkin, miten virkamiesoikeudellinen jatkuvuusperiaate kytkeytyy liikkeenluovutukseen ja mitä henkilöstön palvelussuhdeturvalla tarkoitetaan liikkeenluovutuksen kontekstissa. Tutkimusaihe on ajankohtainen, sillä liikkeenluovutuksilla tehtävät tehtäväsiirrot julkisorganisaatioissa ovat yleistyneet viime vuosina. Liikkeenluovutuksella niistä viimeisimpinä toteutettiin mittava sote-uudistus sekä TE-palvelu-uudistus. Tulevat uudistukset julkisorganisaatioihin ovat jo lähellä, sillä aluehallinnon sekä opetus- ja kulttuuriministeriön uudistusten on määrä astua voimaan alkuvuodesta 2026. Tulevien uudistusten osalta ei ole vielä varmuutta siitä, katsotaanko siirrot liikkeenluovutuksiksi.

Keskityin kohdentamaan tutkimustani kuntiin organisaatioina. Kunnat ovat alueensa asukkaiden itsehallintoon pohjautuvia julkisia organisaatioita, joiden toiminta määritellään pääpiirteittäin perustuslailla ja kuntalailla. Kunnat hoitavat niille lakisääteisesti määrättyjä velvoittavia tehtäviä, mutta myös itselleen vapaaehtoisesti hoidettavakseen ottamia tehtäviä¹⁹¹. Näistä tehtävistä liikkeenluovutuksella hankalimmin siirrettäviä ovat sellaiset tehtävät, jotka on määritelty julkisiksi hallintotehtäviksi. Sen sijaan palvelutuotantoon lukeutuvat tehtävät, joiden järjestämiseen liittyvä lainsäädäntö on löyhempi, voidaan ulkoistaa kuntayhtymälle, kunnalliseen liikelaitokseen, yksityiselle toimijalle tai vaikka yhdistykselle tai säätiölle¹⁹². Esimerkkejä tällaisista toimista ovat esimerkiksi koulu- ja nuorisokoulu, iltapäiväkerho, liikuntaryhmät ja muut vastaavat toiminnot.

¹⁹¹ HE 268/2014 vp, s. 15–16.

¹⁹² Harjula & Prättälä, 2015, s.202.

Liikkeenluovutusdirektiivin ja siitä johtuvan kansallisen sääntelyn tarkoituksena on turvata henkilöstön oikeudet luovutustilanteissa. Liikkeenluovutussääntely on Suomen kansallisen sääntelyn sekä EU:n liikkeenluovutusdirektiivin osalta niukasti muotoiltua, minkä vuoksi liikkeenluovutustilanteita tulkittaessa on tukeuduttava erityisesti oikeuskäytäntöön tapauksia arvioitaessa. Liikkeenluovutustilanteissa henkilöstön virka- ja työsuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät luovutushetkellä luovuttajalta luovutuksensaajalle. Tältä osin sääntely on selkeää. Työehtosopimukset pysyvät pääasiassa ennallaan julkissektorilla, ainakin siihen asti, kun niiden voimassaolo päättyy¹⁹³. Työtehtävät eivät pääsääntöisesti muutu luovutustilanteissa, mutta muutoksia esimerkiksi palvelussuhteen laatuun voidaan tehdä, mikäli esimerkiksi liikkeenluovutuksen seurauksena virkatehtävässä ei enää käytetä julkista valtaa ja työntekijän työsuhde muuttuu työsopimussuhteiseksi¹⁹⁴.

Suomalaisen työoikeudellisen lainsäädännön historiassa on aina ollut keskeisenä periaatteena työntekijän suojeleminen¹⁹⁵. Palvelussuhdeturva kattaa tutkimukseni perusteella kaiken sen, mitä henkilöstön asemaan liittyen on liikkeenluovutustilanteissa säädetty. Liikkeenluovutustilanteessa kunta-alan yhteistoimintaa säätelevä laki (449/2007)¹⁹⁶ määrittelee henkilöstölle oikeuden osallistua työnantajan kanssa muutosprosessin valmisteluun, mikä osaltaan toimii palvelussuhteen turvan ensimmäisenä pilarina. Muutosten ennakoitavuutta ja toiminnan läpinäkyvyyttä korostetaan kuntien yhteistoimintalain 11 §:n aikamääreillä sekä tiedottamisvelvollisuuksilla. Toisaalta on syytä pohtia, onko esimerkiksi sote-uudistuksen osalta henkilöstöllä ollut tosiasiallisia vaikutusmahdollisuuksia yhteistoimintalain puitteissa vaikuttaa liikkeenluovutukseen, joka on lain nojalla pantu täytäntöön. Laki huomioi, että henkilöstöä on kuultava, mutta se ei yllä valvomaan henkilöstön tosiasiallisia vaikutusmahdollisuuksia. Jos henkilöstö vastustaa jonkin toiminnallisen kokonaisuuden siirtoa kunnasta kunnan omistamalle liikelaitokselle, onko

¹⁹³ Saarinen, 2013, s.6.

¹⁹⁴ KKO 2088:83.

¹⁹⁵ Hietala ja muut, 2023, s. 20.

¹⁹⁶ Laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja hyvinvointialueella 449/2007.

henkilöstön ääni painavampi, kuin valtuuston päätös? Ihannetilanteessa henkilöstön näkökulma tulisi huomioitavaksi osana valtuuston päätöstä.

Lähtökohtaisesti liikkeenluovutustilanteissa palvelussuhteen ehdot on pidettävä samantaisina, kuin ne luovuttajan palveluksessa oli. Erityissäännökset kuitenkin mahdollistavat henkilöstön irtisanoutumisen luovutustilanteissa. Irtisanoutumisessa on mahdollista noudattaa luovutustilanteessa poikkeavaa irtisanomisaikaa (TSL 7.5 §, viranhaltijalaki 39§). Työsopimussuhteisella henkilöstöllä on myös oikeus irtisanoa työsuhde, mikäli työsuhteen ehdot olennaisesti heikkenevät. Olennainen heikennys tulee arvioitavaksi vasta silloin, kun työntekijä on päättänyt irtisanoutua¹⁹⁷. Tämä sen vuoksi, että mikäli työntekijä jäisi olennaisista heikennyksistä huolimatta uuden työnantajan palvelukseen, voitaisiin hänen ajatella hyväksyneen heikentyneet työehdot.

Mielenkiintoinen ero virka- ja työsopimussuhteisten palvelussuhteiden oikeuksissa nousi esiin työehtojen olennaisen heikkenemisen suojassa (TSL 7:n luvun 6 §), joka koskee työsopimussuhteisia, mutta ei virkasuhteisia. Työnantaja on vastuussa, jos työntekijän työehdot heikkenevät olennaisesti liikkeenluovutuksen seurauksena. Työehtojen olennaiseksi heikkenemiseksi on katsottu esimerkiksi palkka-alenema ja velvoite työskennellä useammassa kuin yhdessä toimipaikassa¹⁹⁸. Ero selittyy palvelussuhteiden oikeussuhteen luonteen erolla.

Työsopimussuhteiset voivat sopia työn ehdoista työnantajan kanssa (työsopimus) kun virassa tehtävää hoidetaan virkamääräyksellä, jonka käytännössä työnantaja määrää. Tämän vuoksi myös muutostilanteissa työntekijä voi neuvotella työsuhteen muutoksista, mutta ainakaan suoraan laissa ei turvata samanlaista oikeutta virkasuhteisiin. Palvelussuhteen ehtojen muuttaminen työntekijän suostumuksellakaan on Lyyran (2022a) mukaan katsottu liikkeenluovutusdirektiivin vastaiseksi¹⁹⁹. Viranhaltijoiden osalta ei ole

¹⁹⁷ Koskinen & muut, 2019, s. 654.

¹⁹⁸ KKO 2009:28.

¹⁹⁹ Lyyra, 2022a, s. 343.

olemassa oikeuskäytäntöä, jossa tämä näkökulma olisi huomioitu siten, että virkasuhde säilyy luovutuksessa. Oikeuskäytännössä on tapaus, jossa viranhaltija on siirtynyt kunta-liitoksessa toisen kunnan palvelukseen työsopimussuhteessa. Henkilön työtehtävät ainakin joltain osin muuttuivat liikkeenluovutuksessa, sillä hänen virkansa kirjastotoimenjohtajana muuttui palvelussuhteiseksi kirjastonhoitajan työksi. Tätä näkökulmaa ei käsitelty KHO:n päätöksessä.²⁰⁰ Tapauksessa ainakin työtehtävät muuttuivat siltä osin, ettei luovutuksen jälkeen tehtäviin lukeudu sellaiset tehtävät, joissa edellytettäisiin virkasuhteessa työskentelyä.

Vaikka viranhaltijalaki sinänsä takaa luovutushetkellä oikeuksien ja velvollisuuksien siirtymisen palvelussuhteen mukana, lienee vielä epäselvää se, mitkä asiat juuri viran kannalta katsotaan olennaisiksi ja kuinka paljon tehtävät voivat esimerkiksi luovutuksen seurauksena muuttua. Jos siirto tapahtuu yksityiselle, ja virkasuhde muuttuu työsopimussuhteeksi, on asia selkeämpi ja virkasuhteinen luopuu vain niistä oikeuksista ja velvollisuuksista, jotka johtuvat nimenomaisesti virkasuhteesta (viranhaltijalaki 25.2 §). Ratkaisematta tässä tutkimuksessa jää se, voiko virkamääräyksellä muuttaa viranhaltijan virkamääräystä liikkeenluovutuksen yhteydessä.

Virkamiesoikeudellinen jatkuvuusperiaate on suoja, jota työsopimussuhteisissa palvelussuhteissa ei ole²⁰¹. Virkamiesoikeudellinen jatkuvuusperiaate turvaa tilanteen, jossa lainvastaisin perustein päättynyt virkasuhde palautuu tuomioistuimen päätöksellä²⁰². Oikeuskäytännössä on tapaus, jossa liikkeenluovutus tehtiin julkisorganisaatiosta yksityiselle toimijalle siten, että julkisorganisaatiossa oli käynnissä hallintoriita virkamiesoikeudellisen jatkuvuusperiaatteen näkökulmasta. Tuolloin oikeus kuitenkin katsoi, ettei yksityisen sektorin liikkeenluovutuksensaajan tule jatkuvuusperiaatteen perusteella varautua ottamaan palvelukseensa luovuttajan aikaisemmin irtisanomia virkamiehiä.²⁰³ Jos

²⁰⁰ KHO 2022:83.

²⁰¹ Valkonen, 1999, s. 126.

²⁰² HE 44/1996 vp, s. 15.

²⁰³ KKO 2020:35.

luovutus olisi tehty julkisoikeudelliseen organisaatioon, voisi näkökulma kenties olla toinen.

5.2 Pohdinta tutkimuksen merkityksestä

Liikkeenluovutukset ovat julkisorganisaatioissa valtakunnallisesti ajankohtaisia, tyypillisesti niistä säädetään tarkemmin aina luovutuskohtaisella lainsäädännöllä, kuten sote-uudistuksessa sekä TE-palvelut 2024 –uudistuksessa on toimittu. Lainsäädännöllä säättäminen herättää kuitenkin kysymyksen siitä, voiko tapauskohtaisesti tarkentuva sääntely sivuttaa liikkeenluovutuksen perimmäisen ajatuksen ja joissain tilanteissa säätää liikkeenluovutussääntelyä tiukemmin?

Esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelu –uudistuksen yhteydessä siirtyvästä henkilöstöstä linjattiin siten, että kun 50 % työtehtävistä kytkeytyy luovutettavalle sektorille, siirtyy työntekijä luovutuksensaajan palvelukseen²⁰⁴. Tässä yhteydessä siirtyi erilaisia hallinnon suorittavaa henkilöstöä, kuten tietohallinnon henkilöstöä, organisaatiosta toiseen. Liikkeenluovutusdirektiivin lähtökohtana on suojata työntekijöitä organisaation muutostilanteissa, ja toisaalta eri tulkinnoissa korostuu liikkeenluovutuksen arviointi enemmän organisaation kuin yksittäisten työtehtävien perusteella. Mielenkiintoista olisi tutkia, kuinka monella osa-aikaisesti sote-alueen töitä tehneellä on työsuhde vielä hyvinvointialueelle, kun organisaatioita on uudistettu taloustilanteiden ollessa yleisesti heikkoja hyvinvointialueilla. Onko kunnat palkanneet siirrettyä henkilöstöä takaisin myöhemmin?

Myös TE-palvelut 2024 –uudistuksessa tehtiin poikkeava ratkaisu, jonka perusteella kunta tai kuntayhtymä voi ottaa työsopimussuhteisen työntekijän vastaavaan virkasuhteeseen poikkeuksellisesti ilman julkista hakumenettelyä silloin, kun henkilön palvelussuhde on jatkunut keskeytyksettömänä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun

²⁰⁴ HE 241/2020 vp, s. 225.

lain 380/2023 voimaantulon jälkeen²⁰⁵. Yleisesti virkoihin tulee valita julkisen hakumennettelyn kautta, ja valintapäätöksissä on muutoksenhakuoikeus hallintovalituksella. Tutkimuksessani en etsinyt ratkaisua näihin ristiriitoihin, vaikka ne ajatuksena nousi esiin aineistoa tutkiessani.

²⁰⁵ HE 37/2004 VP, s. 74–75.

Lähteet

- Aho, J. (2001. 17. lokakuuta). *Irtisanomisesta liikkeen luovutuksen yhteydessä*. Edilex. Noudettu 19.4.2025 osoitteesta <https://www.edilex.fi/artikkelit/25> [rajoitettu pääsy].
- Bruun, N. (2022). *Työoikeuden perusteet*. Alma Talent Oy.
- Bruun, N., Mäenpää, O. & Tuori, K. (1995). *Virkamiesten oikeusasema*. Kustannusosakeyhtiö Otava.
- Dietrich, I. (2018, 9. toukokuuta). *Yhtiöittämisen vaikutus kunnan henkilöstön asemaan*. [Pro Gradu-tutkielma, Tampereen yliopisto]. Trepo. Noudettu 12.4.2024 osoitteesta <https://urn.fi/URN:NBN:fi:uta-201805301826>
- Engblom, M. (1999). *Liikkeenluovutusdirektiivin soveltamisala, julkisen viranomaisen palvelutoimittajan vaihtaminen*. Oikeustieto 2/1999, s. 24–26. Noudettu 17.4.2025 osoitteesta <https://www.edilex.fi/oikeustieto/950011> [rajattu pääsy]
- Engblom, M. (2012). *Työsuhteen ehdot: Määräytyminen, tulkinta ja muuttaminen* (2. uud. p.). Talentum Media.
- Euroopan unionin julkaisutoimisto. (n.d.). *EU:n oikeuden ensisijaisuus (etusijaisuus)*. EUR-LEX. Noudettu 28.10.2024 osoitteesta <https://eur-lex.europa.eu/Fl/legal-content/glossary/primacy-of-eu-law-precedence-supremacy.html>
- Euroopan unionin julkaisutoimisto. (n.d.). *Kodifointi*. EUR-Lex. Noudettu 17.9.2024 osoitteesta <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/Fl/TXT/?uri=LEGISSUM:codification>
- Eläketurvakeskus. (2024, 14. helmikuuta). *Eläkkeellesiirtymisikä työeläkejärjestelmässä*. Työuran pituus vuonna 2023. Noudettu 29.7.2024 osoitteesta <https://www.etk.fi/tutkimus-tilastot-ja-ennusteet/tilastot/elakkeellesiirtymisika/>
- Giordani, T. & Kava, R. (2019, 1. heinäkuuta). *Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ja viranomaistoiminnon yhtiöittäminen*. Edilex-artikkeli 2019/26.
- Harjula, H. & Prättälä, K. (2023). *Kuntalaki - tausta ja tulkinnat*. Alma Talent.

- Hietala, H., Kahri, T., Kairinen, M. & Kaivanto, K. (2023). *Työsopimuslaki käytännössä*. Alma Talent.
- Hirvonen, A. (2011). *Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan*. Noudettu 11.7.2024 osoitteesta <http://hdl.handle.net/10138/225264>
- Hirvonen, K. & Mäkinen, E. (2006). *Kunnallinen viranhaltija. Oikeudellisen aseman sääntely*. Edita Prima Oy. Noudettu 11.2.2025 osoitteesta <https://www.edilex.fi/artikkelit/5525> [Rajattu pääsy].
- Husa, J. (1995). *Julkisoikeudellinen tutkimus*. Finnpublishers Oy.
- Husa, J. & Pohjolainen, T. (2014). *Julkisen toiminnan oikeudelliset perusteet: johdatus julkisoikeuteen*. Talentum cop.
- Husa, J., Mutanen, A. & Pohjolainen, T. (2008). *Kirjoitetaan juridiikkaa*. Talentum.
- Jyränki, A. & Husa, J. (2012). *Valtiosääntöoikeus*. Lakimiesliiton kustannus.
- Keravuori-Rusanen, M. (2008). *Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä: valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle*. [väitöskirja, Turun yliopisto]. Edita.
- Kulla, H. (2018). *Hallintomenettelyn perusteet* (10., uudistettu painos.). Alma Talent Oy.
- Kunta-alan yleinen virka- ja työehtosopimus KVTES. (2022, 1. toukokuuta). *KVTES 2022 2025*. Noudettu 23.4.2025 osoitteesta <https://www.kt.fi/sopimukset/kvtes>
- Kuntien itsehallinnollisten tehtävien kartoituksen valmisteluryhmä. (2015, lokakuussa). *Kuntien itsehallinnolliset tehtävät ja niiden laajuus*. Valtiovarainministeriö. Valtiovarainministeriön julkaisuja 40/2015. Noudettu 17.3.2025 osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=VM039:00/2015>
- Koskinen, S. (2003). *Irtisanominen liikkeen luovutuksessa, yrityssaneerauksessa ja konkurssissa*. Defensor Legis 1/2003. Noudettu 4.11.2024 osoitteesta [https://www.edilex.fi/defensor legis/9430006](https://www.edilex.fi/defensor_legis/9430006) [Rajoitettu pääsy].
- Koskinen, S. (2015, 6. lokakuuta). *Liikkeen luovutus, olennainen ehtomuutos sekä yhteistoimintavelvoite*. Edilex 2014/35. Noudettu 22.4.2025 osoitteesta <http://www.edilex.fi/artikkelit/15732>
- Koskinen, S. & Nieminen, K. & Valkonen, M. (2019). *Työsuhteen päättäminen*. Alma Talent Oy.

- Koskinen, S. (2020, 15. kesäkuuta). *Merkittävin ero työsopimussuhteisten turvaan virkasuhteissa on se, että virkasuhde jatkuu niissä tilanteissa, joissa virkasuhteen päättyminen on lainvoimaisen päätöksen mukaan tapahtunut ilman laissa säädettyä perustetta*. Noudettu 10.1.2025 osoitteesta <https://www-edilex.fi.proxy.uwasa.fi/uutiset/64627> [Rajoitettu pääsy]
- Koskinen, S. (2024, 14. helmikuuta). *Työoikeuden emeritusprofessori Seppo Koskinen: Tasa-
sapuolinen palkkakohtelu ja liikkeen luovutus – KKO:2024:9*. Noudettu 11.7.2024
osoitteesta <https://www.edilex.fi/uutiset/89313> [Rajoitettu pääsy]
- Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT. (2016, 23. maaliskuuta). *Liikkeen luovutuksen
tunnusmerkkejä*. Kuntatyönantaja 2/2016. Noudettu 6.8.2024 osoitteesta
<https://www.ktlehti.fi/2016/2/liikkeen-luovutuksen-tunnusmerkkeja>
- Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT. (2023a, 31. tammikuuta). *Liikkeen luovutuksen
arviointikriteerejä*. Noudettu 9.8.2024 osoitteesta <https://www.kt.fi/palvelusuhde/muutostilanteet/liikkeen-luovutus/arviointikriteerit>
- Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT. (2023b, 31. tammikuuta). *Henkilöstön asema
liikkeen luovutuksessa*. Noudettu 28.10.2024 osoitteesta <https://www.kt.fi/palvelussuhde/muutostilanteet/liikkeen-luovutus/henkiloston-asema>
- Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT. (2024, 3. maaliskuuta). *Kunta- ja hyvinvointialan
yhteistoiminta tutuksi*. Noudettu 15.10.2024 osoitteesta <https://www.kt.fi/palvelussuhde/muutostilanteet/yhteistoiminta>
- Lith, P. (2020). *Kuntien liiketoiminta. Raportit kuntien yhtiöistä, liikelaitoksista ja muun
liiketoiminnan luonteisen toiminnan laajuudesta ja organisoinnista*. Noudettu
22.4.2024 osoitteesta https://www.yrittajat.fi/wp-content/uploads/2021/07/kilpailuneutraliteetti_raportti_2020.pdf
- Lyly-Yrjänäinen, M. (2024, 18. huhtikuuta). *Työolobarometri 2023*. Työ- ja elinkeinomi-
nisteriön julkaisuja 2024:16. Noudettu 24.7.2024 osoitteesta
<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165554>
- Lyyra, M. (2022a). *Kohti yhteensopivaa tulkintaa: liikkeenluovutuksen tunnistaminen, oi-
keusvaikutukset ja EU-oikeuden tulkintavaikutukset*. [Väitöskirja, Itä-Suomen yli-
opisto]. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-61-4466-5>

- Lyyra, M. (2022b). *Kohti yhteensopivaa tulkintaa*. *Lakimies* (7–8/2022), 1427–1431.
- Ojanen, T. (2016). *EU-oikeuden perusteita* (3., uudistettu laitos.). Edita Publishing Oy.
- Penttilä, S. (2016. 3. helmikuuta). *Ansiotulo – laajempi kuvaus*. Tieteen termipankki.
Noudettu 9.4.2025 osoitteesta <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeus-tiede:ansiotulo>
- Pohjois-karjalan Hyvinvointialue. (2024). *Palkkaharmonisointi*. Noudettu 26.4.2024 osoitteesta <https://www.siunsote.fi/palkkaharmonisointi>
- Raitio, J. & Tuominen, T. 2020. *Euroopan unionin oikeus*. Alma Talent Oy.
- Saarinen, M. (2008, 18. marraskuuta). *Työsopimuksen työehtosopimusviittauksen merkitys erityisesti liikkeen luovutustilanteissa. onko euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ennakkoratkaisulla Werhof (c-499/04) merkitystä suomen liikkeen luovutusta koskevien säännösten tulkintaan?*. *Edilex* 2008/15. Noudettu 22.4.2025 osoitteesta <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/5418.pdf>
- Saarinen, M. (2012. 3. heinäkuuta). *Liikkeenluovutusdirektiivin tulkintaa tilanteessa, jossa sekä luovutuksen saaja että antaja ovat julkisyhteisöjä - tapaus Scattolon*. *Edilex*. Noudettu 17.4.2025 osoitteesta <https://www.edilex.fi/uutiset/32953> [rajoitettu pääsy].
- Saarinen, M. (2013. 9. lokakuuta). *Ajankohtaisia ennakkoratkaisuja unionin tuomioistuinta työ- ja sosiaalioikeuden alalta 3/2913: sitooko työsopimuksessa oleva dynaaminen työehtosopimusviittaus liikkeen luovutustilanteissa (Tapaus Alermo-Herron, Asia c-426/11)?* *Edilex* 2013/31. Noudettu 22.4.2025 osoitteesta <http://www.edilex.fi/artikkelit/10935>
- Saarinen, M. (2015). *Työsuhteen pelisäännöt*. Alma Talent Oy.
- Saarinen, M. (2018a, 5. maaliskuuta). *Unionin tuomioistuimelta viisi ennakkoratkaisua liikkeenluovutusdirektiivin tulkinnasta*. *Edilex* 2018/7. Noudettu 18.7.2024 osoitteesta www.edilex.fi/artikkelit/18546 [Rajoitettu pääsy]
- Saarinen, M. (2018b, 8. marraskuuta). *Luovutuksensaajan irtisanomisoikeus liikkeen luovutuksen jälkeen*. *Edilex* 2018/38. Noudettu 19.4.2025 osoitteesta www.edilex.fi/artikkelit/19206 [Rajoitettu pääsy]
- Saloheimo, J. (2020). *Työ- ja virkaehtosopimusoikeus*. Alma Talent Oy.

- Suomen Kuntaliitto. (2017. 17. lokakuuta). *Kuntaliitto kannustaa pieniä kuntia ja suurten kuntien viranomaisyksiköitä yhteistyöhön rakennusvalvonnan ja ympäristön suojeluviranomaisen tehtävien hoidossa*. Yleiskirje 22/2017. Noudettu 22.4.2025 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/yleiskirjeet/2017/kuntaliitto-kannustaa-pienia-kuntia-ja-suurten-kuntien-viranomaisyksikoita>
- Suomen Kuntaliitto. (2023, 6. syyskuuta). *Kuntaliitokset ja kuntajakoselvitykset. Kuntajakoselvitykset 2005–2023*. Noudettu 18.7.2024 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/laki/kuntien-ja-kuntayhtymien-yhteistoiminta/kuntaliitokset>
- Suomen Kuntaliitto. (2024a, 2. helmikuuta). *Kuntaliiton Talousbarometri: kuntien talousnäkymät heikkenevät -investoinnit lisääntyvät yhä*. Noudettu 12.4.2024 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/tiedotteet/2024/kuntaliiton-talousbarometri-kuntien-talousnakymat-heikkenevat-investoinnit>
- Suomen Kuntaliitto. (2024b, 13. kesäkuuta). *Kuntaliitto esittää keskusteluun 92 kevennettävää normia, joilla on mahdollista säästää yli 200 miljoonaa euroa*. Noudettu 20.4.2024 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/tiedotteet/2024/kuntaliitto-esittaa-keskusteluun-92-kevennettavaa-normia-joilla-mahdollista-saastaa>
- Suomen Kuntaliitto. (2024c). *TE-palvelut 2024 - uudistuksen toimeenpanon käsikirja*. Noudettu 12.4.2024 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/TE-palvelut2024-uudistuksen-kasikirja>
- Tasa-arvovaltuutettu. (n.d). *Hyväksyttävät syyt palkkaeroille*. Noudettu 16.4.2025 osoitteesta <https://tasa-arvo.fi/hyvakysyttavat-syyt-palkkaeroille>
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2015). *Suomen työlainsäädäntö ja työelämän suhteet*. Noudettu 24.7.2024 osoitteesta <https://tem.fi/documents/1410877/2918774/Suomen+ty%C3%B6lains%C3%A4%C3%A4nt%C3%A4nt%C3%B6+ja+ty%C3%B6el%C3%A4m%C3%A4n+suhteet/66681b2a-b817-4f79-8482-9f26091f7602>
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2024). *Kysymyksiä ja vastauksia TE-palveluiden 2024 uudistuksesta*. Noudettu 29.4.2024 osoitteesta <https://tem.fi/kysymyksia-ja-vastauksia-te-palvelut-2024-uudistuksesta>

- Vakka-Suomen Sanomat. (2022, 21. joulukuuta). *Varhan henkilöstölle työsuhde-etuuksia*. Noudettu 26. huhtikuu 2024 osoitteesta: <https://www.vakka.fi/uutiset/varhan-henkilostolle-tyosuhdeetuuksia-6.221.134270.b87de8b69d>
- Valkonen, M. (1999). *Liikkeen luovutuksen tunnistaminen ja työsuhdeturva*. Defensor Legis 1/1999 s. 93-141. Noudettu 19.4.2025 osoitteesta https://www.edilex.fi/defensor_legis/1001170007
- Valtioneuvosto. (2025, 15. huhtikuuta). *Sivistyshallinnon toiminta tiivistyy viiteen virastoon*. Noudettu 23.4.2025 osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/-/1410845/sivistyshallinnon-toiminta-tiivistyy-viiteen-virastoon>
- Valtiovarainministeriö. (2023, 23. maaliskuuta). *Suuret uudistukset muuttavat kuntien toimintaympäristöä ja rahoitusta: Kuntatalousohjelma vuosille 2024–2027*. Noudettu 17. huhtikuu 2024 osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/-/10623/suuret-uudistukset-muuttavat-kuntien-toimintaymparistoa-ja-rahoitusta>
- Valtiovarainministeriö. (2024, 15. maaliskuuta). *Valtion aluehallinnon uudistus etenee: Uusien virastojen tehtävät linjattu*. Noudettu 12.7.2024 osoitteesta <https://vm.fi/-/valtion-aluehallinnon-uudistus-etenee-uusien-virastojen-tehtavat-linjattu>
- Voutilainen, T. & Kurvinen, E. (2015, 25. toukokuuta). *Kuntien tietohallinnon järjestäminen – vastuut ja rajoitteet ulkoistamisessa*. Edilex 2015/19. Noudettu 7.4.2025 osoitteesta <http://www.edilex.fi/artikkelit/15252> [rajattu pääsy]
- Virmajoki, O. (2018). *Kunnallisten palvelujen yksityistämisen muodot ja liikkeen luovutuksen soveltamisala*. [Maisteritutkielma, Lapin yliopisto]. Edilex. Noudettu 7.4.2025 osoitteesta <http://www.edilex.fi/opinnaytetyot/19105> [rajattu pääsy]
- YLE. (2022, 15. elokuuta). *Vakka-Suomeen tulossa oma projektipäällikkö Vehmaa, Kustavi ja Taivassalo maksaisivat yhdessä kuntien vetovoimaisuutta edistävän henkilön palkan*. Noudettu 22.4.2025 osoitteesta <https://yle.fi/a/3-12574916>

Äimälä, M. & Kärkkäinen, M. (2017). *Työsopimuslaki*. (5., uudistettu painos.). Alma Talent Oy.

Äimälä, M., Nyyssölä, M. & Åström, J. (2024, 14. kesäkuuta). *Työoikeus*. Alma Talent Oy. (Alun perin julkaistu 2000)

Virallislähteet

HE 20/1946 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle työehtosopimuslaiksi ja laiksi työtuomioistuimesta.

HE 193/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 192/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi.

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 97/2002, vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työsopimuslain 1 luvun 10 §:n muuttamisesta.

HE196/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta.

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

HE 19/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 358/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.

HE 241/2020 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta

koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

HE 37/2024, vp. Hallituksen esitys eduskunnalle työvoimapalveluiden uudelleen järjestämiseen liittyvien lakien muuttamista koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi lakeiksi

PeVL 55/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi joukko liikenteen tarkastusmaksusta annetun lain, rikoslain 17 luvun 6 §:n ja järjestyksenvalvojista annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

PeVL 55/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esitykseksi uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

Kotimainen oikeuskäytäntö

KHO 2018:174

KHO 2018:T5116

KHO 2022:83

KHO 2024:57

KKO 1994:3

KKO 1997:105

KKO 1999:71

KKO 2001:72

KKO 2004:103

KKO 2005:29

KKO 2007:65

KKO 2009:83

KKO 2013:10

KKO 2013:11

KKO 2018:64

KKO 2018:65

KKO 2018:66

KKO 2020:35

KKO 2020:76

KKO 2021:76

KKO 2024:9

Turun HO 4.2.2009 S 07/2542.

Helsingin HO tuomio 1219, 22.9.2021, dnro S 20/389.

TT 1987:70

TT 2011:29

TT 2018:18

Syrjintälautakunnan lausunto 27.11.2006 Dnro 2995/66/2004

Euroopan unionin tuomioistuinten ratkaisut

C-24/85, Jozef Maria Antonius Spijkers v. Gebroeders Benedik Abattoir CV and Alfred
Benedik en Zonen BV, EU:C:1986:127

C-101/87, P. Bork International A/S, en règlement judiciaire v. Foreningen af
Arbejdsledere I Danmark, en qualité de mandataire de Birger E. Petersen, ja Jens
E. Olsen ym. v. Junckers Industrier A/S, EU:C:1988:308C

C-392/92, Christel Schmidt v. Spar- und Leihkasse der früherer Ämter Bordesholm, Kiel
und Cronshagen, EU:C:1994:134

C-48/94, Ledernes Hovedorganisation, acting for Ole Rygaard v. Dansk
Arbejdsgiverforening, acting for Strø Mølle Akustik A/S, EU:C:1995:290

C-13/95, Ayse Süzen v. Zehnacker Gebäudereinigung GmbH Krankenhausservice,
EU:C:1997:141

C-243/95, Kathleen Hill ja Ann Stapleton v. The Revenue Commissioners ja Department of Finance. EU:C:1998:298

Yhdistetyt asiat C-173/96 ja C-247/96, Francisca Sánchez Hidalgo ym. v. Asociación de Servicios Aser ja Sociedad Cooperativa Minerva (C-173/96), ja Horst Ziemann v. Ziemann Sicherheit GmbH ja Horst Bohn Sicherheitsdienst (C-247/96), EU:C:1998:595

C-51/00, Temco Service Industries SA v. Samir Imzilyen ym., EU:C:2002:48

C-396/07, Mirja Juuri v. Fazer Amica Oy, EU:C:2008:656C-108/10 – Ivana Scattolon v. Ministero dell'Istruzione, EU:C:2011:542

C-426/11, Mark Alemo-Herron ym. v. Parkwood Leisure Ltd, EU:C:2013:521

C-416/16 Luís Manuel Piscarreta Ricardo v. Portimão Urbis EM SA ym., EU:C:2017:574