

VIRKASUHTEEN MUUTTAMINEN TYÖSUHTEEKSI
– edellytykset, keinot ja vaikutukset

Pro gradu –tutkielma

Helsingin yliopisto

Oikeustieteellinen tiedekunta

Tekijä: Rami Lindström

Ohjaajat: prof. Niklas Bruun ja

apul. prof. Jaana Paanetoja

9.3.2014

Sisällys

SISÄLLYS	i
LÄHTEET	iv
LYHENTEET	viii
OIKEUSTAPAUSHAKEMISTO	viii
1. JOHDANTO	1
1.1. Yhteiskunnan muutos ja työoikeus	1
1.2. Metodista	4
1.3. Julkisen vallan käytöstä palvelussuhdelajien erottavana tekijänä	5
1.3.1. Julkisen vallan käyttö sosiaali- ja terveystalvissa	7
1.3.2. Opetushenkilöstön julkisen vallan käyttö	9
1.4. Eri palvelussuhdemuodot	11
1.4.1. Työsuhteesta	12
1.4.2. Kunnallisesta virkasuhteesta	14
1.4.2.1. Virkasuhteen perustaminen	14
1.4.2.2. Koeaikaehto virkasuhteessa	16
1.4.2.3. Kelpoisuus virkaan	16
1.4.3. Valtion virkasuhteesta	18
1.4.3.1. Viran perustaminen	18
1.4.3.2. Virantäyttö ja kelpoisuus	19
1.4.3.3. Nimitysharkinta	20
1.4.4. Virkasopimuksen solmiminen	20
2. VIRKASUHTEEN MUUTTAMINEN TYÖSUHTEEKSI LAILLA TAI LAIN NOJALLA	22
2.1. Yliopistolain uudistus	22
2.1.1. Uudistuksen taustaa	22
2.1.2. Julkisen vallan käytöstä yliopistoissa	24
2.1.3. Eläkejärjestelmä	26
2.1.4. Siirtymävaiheen ongelmat	27
2.2. Kuntalain uudistus	28
2.3. Puolustusvoimien ruokahuollon yhtiöittäminen	32
2.3.1. Uudistuksen taustaa	32

2.3.2.	Henkilöstövaikutukset.....	33
3.	VIRKASUHTEEN MUUTTAMINEN TYÖSUHTEEKSI LIIKKEEN LUOVUTUKSEN PERUSTEELLA.....	37
3.1.	Yleistä liikkeen luovutuksesta.....	37
3.2.	Liikkeen luovutuksen vaikutukset virkasuhteisiin.....	38
4.	PALVELUSSUHDELAJIN MUUTOSTEN VAIKUTUKSET	42
4.1.	Työnantajan työnjohtovallasta	42
4.1.1.	Direktiovalta työsuhteessa.....	42
4.1.2.	Työnantajan käskyvalta kunnallisessa virkasuhteessa	44
4.1.3.	Työnantajan käskyvalta valtion virkasuhteessa	45
4.2.	Virkavastuu	46
4.2.1.	Rikosoikeudellinen vastuu	47
4.2.2.	Varoitus ja kurinpidollinen vastuu.....	49
4.2.3.	Vahingonkorvausvastuu.....	51
4.3.	Varallaolo sekä lisä- ja ylityö eri palvelussuhdelajeissa	52
4.3.1.	Varallaolo työ- ja virkasuhteissa.....	53
4.3.2.	Lisä- ja ylityö työ- ja virkasuhteissa.....	54
4.4.	Työrauhavelvollisuus ja työtaisteluoikeus työ- ja virkasuhteissa.....	55
4.4.1.	Työrauhavelvollisuus ja työtaisteluoikeus työsuhteessa	55
4.4.2.	Työrauhavelvollisuus ja työtaisteluoikeus virkasuhteessa	56
4.5.	Uudelleensijoittamisvelvollisuus työ- ja virkasuhteissa	57
4.5.1.	Uudelleensijoittaminen työsuhteessa	58
4.5.1.1.	Individuaaliperusteella irtisanottavan työntekijän uudelleensijoittaminen.....	58
4.5.1.2.	Kollektiiviperusteella irtisanottavan työntekijän uudelleensijoittaminen.....	58
4.5.2.	Uudelleensijoittaminen virkasuhteessa	59
4.5.2.1.	Individuaaliperusteella irtisanottavan virkamiehen ja viranhaltijan uudelleensijoittaminen.....	59
4.5.2.2.	Kollektiiviperusteella irtisanottavan virkamiehen ja viranhaltijan uudelleensijoittaminen.....	60
4.6.	Palvelussuhteen päättäminen	62
4.6.1.	Individuaalinen irtisanomissuoja	63
4.6.1.1.	Individuaalinen irtisanomissuoja työsuhteessa	63
4.6.1.2.	Individuaalinen irtisanomissuoja virkasuhteessa	66

4.6.2.	Kollektiivinen irtisanomissuoja	68
4.6.2.1.	Kollektiivinen irtisanomissuoja työsuhteessa	68
4.6.2.2.	Kollektiivinen irtisanomissuoja virkasuhteessa	68
4.6.3.	Palvelussuhteen purkaminen	69
4.6.3.1.	Työsuhteen purkaminen	69
4.6.3.2.	Virkasuhteen purkaminen	70
4.7.	Jatkuvuusperiaate	71
4.8.	Palvelussuhdelajien oikeussuojakeinoista.....	73
4.8.1.	Oikeussuojakeinot virkasuhteessa	74
4.8.2.	Oikeussuojakeinot työsuhteessa	76
5.	POHDINTAA.....	78

Lähteet

Kirjallisuus ja artikkelit

Aarnio, Aulis: Laki, teko ja tavoite. Tutkimus tavoitteellisuudesta lain tulkinnassa ja sen soveltamisessa. Forssa 1975.

Bruun, Niklas – Mäenpää, Olli – Tuori, Kaarlo: Virkamiesten oikeusasema. Keuruu 1995.

Bruun, Niklas – von Koskull, Anders: Työoikeuden perusteet. Helsinki 2012.

Halila, Leena: Oikaisuvaatimus ja muutoksenhaun rajoittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Defensor Legis 1/2013, s. 92–97.

Harjula, Heikki – Prättälä, Kari: Kuntalaki - tausta ja tulkinnat. Helsinki 2012.

Hirvonen, Kalervo – Mäkinen, Eija: Kunnallinen viranhaltija – oikeudellisen aseman sääntely. Helsinki 2006.

Huhtanen, Raija: Sosiaali- ja terveydenhuollon yksityiset ostopalvelut ja perustuslain 124 §. Teoksessa Juhlakirja Teuvo Pohjolainen 1945 – 14/10 – 2005. Helsinki 2005.

Husa, Jaakko - Mutanen, Anu - Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. Helsinki 2008.

Husa, Jaakko: Keikkalääkäri ja julkisen vallan käyttö. Lakimies 6/2012, s. 950-958.

Husa, Jaakko - Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – Johdatus julkisoikeuteen. Helsinki 2008.

Jukarainen, Heikki: Virkamiehen varoittaminen. Teoksessa Hallinto ja hallintolainkäyttö – Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950 – 28/8 - 2010. Porvoo 2010.

Jääskinen, Niilo – Rantanen, Jorma: Yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:2

Kairinen, Martti: Työoikeuden evoluutiovaiheista. Työoikeudellisen Yhdistyksen vuosikirja 1988, s.17-29. Helsinki 1988.

Kairinen, Martti: Työoikeus perusteineen. 2. muutettu, uudistettu ja tarkistettu painos. Raisio 2009. (Kairinen 2009)

Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki 2008.

- Koskinen, Seppo - Kulla, Heikki:* Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki 2013.
- Koskinen, Seppo – Paananen, Kirsi – Tammilehto, Timo:* Virkamiehen viran ulkopuoliset rikokset ja virkasuhteen päättäminen. Teoksessa Hallinto ja hallintolainkäyttö - Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950 – 28/8 - 2010. Porvoo 2010.
- Koskinen, Seppo:* Uusi kunnallista viranhaltijaa koskeva lainsäädäntö ja muutosturva virkasuhteessa. Edilex 2004. (Koskinen 2004)
- Koskinen, Seppo:* Turvaamistoimesta työtaistelun yhteydessä. Edilex 2012.
- Kukkonen, Pentti:* Vahingonkorvaus virassa aiheutetusta vahingosta. Jyväskylä 1996.
- Kulla, Heikki:* Julkishenkilöstön asema: systematiikkaa ja sekamuotoisuutta. Lakimies 7-8/2006, s. 1158-1176.
- Miettinen, Tarmo - Muukkonen, Matti - Myrsky, Matti - Pohjolainen, Teuvo:* Uusi yliopistolainsäädäntö. Jyväskylä 2009.
- Mäenpää, Olli:* Hallinto-oikeus. Helsinki 2013.
- Mäenpää, Olli:* Yliopistolaki. Juva 2009.
- Nieminen, Kimmo:* Työrikos- ja työprosessioikeus. Teoksessa Kairinen, Martti – Koskinen, Seppo – Nieminen, Kimmo – Ullakonoja, Vesa – Valkonen, Mika: Työoikeus. Sanoma Pro -verkkojulkaisu, ei sivunumeroja.
- Paanetoja, Jaana:* Työsuhteista työtä vai työtoimintaa? Tutkimus vajaakuntoisen tekemän työn oikeudellisesta asemasta. Helsinki 2013.
- Rasinmäki, Jorma:* Yksityistäminen kunnallishallinnossa. Jyväskylä 1997.
- Rautiainen, Hannu – Äimälä, Markus:* Työsopimuslaki. Juva 2007.
- Rytkölä, Olavi:* Virkaehtolainsäädäntö. Helsinki 1972. (Rytkölä 1972)
- Rytkölä, Olavi:* Virkamiesoikeus. Hämeenlinna 1978.
- Saloheimo, Jorma:* Työehtosopimusoikeuden perusteet. Helsinki 2008.
- Sarkko, Kaarlo:* Työrauhavelvollisuudesta. Vammala 1969. (Sarkko 1969)
- Sarkko, Kaarlo:* Työoikeus. Yleinen osa. Kolmas, uudistettu painos. Vammala 1980.
- Sipilä, Arvo:* Suomen työoikeus I. Imatra 1947.
- Tiitinen, Kari-Pekka:* Virkaehtosopimusoikeus. Vammala 1983.
- Tiitinen, Kari-Pekka – Kröger, Tarja:* Työsopimusoikeus. Liettua 2012.

Äimälä, Markus: Työaikalaki. Helsinki 2012.

Virallislähteet tai virallisaineisto

HE 58/1988. Hallituksen esitys Eduskunnalle Virkarikoslainsäädännön uudistamisesta

HE 34/1996. Hallituksen esitys Eduskunnalle työaikalaksi ja laiksi kotitaloustyöntekijän työsuhteesta annetun lain 9 §:n muuttamisesta.

HE 86/1997. Hallituksen esitys Eduskunnalle koulutusta koskeväksi lainsäädännöksi.

HE 1/1998. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

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

HE 7/2009. Hallituksen esitys Eduskunnalle yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 61/2011. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta

HE 95/2011. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi valtion virkamieslain ja valtion virkaehtosopimuslain 5 §:n muuttamisesta.

HE 109/2011. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi puolustusvoimien ravitsemispalvelujen yhtiöittämisestä.

HE 199/2013. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi mielenterveyslain muuttamisesta.

Hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä koulutusta koskeväksi lainsäädännöksi 8/1998 vp.

Työ- ja tasa-arvoasianvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä työsopimuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 13/2000 vp.

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

Sivistysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi 5/2009 vp.

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

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi 11/2009 vp.

Puolustusvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi puolustusvoimien ruokahuollon yhtiöittämisestä 1/2011 vp.

Internet- ja muut lähteet

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös julkisen vallan käytöstä kunnallisessa terveydenhuollossa. Dnro 711/2/09. (EAOA päätös).

Lista Yksityskoulujen liiton jäsenkouluista liiton verkkosivuilla:
<http://www.yksityskoulut.fi/jasenkoulut/>. Viitattu 5.2.2014.

Pääministeri Paavo Lipponen hallituksen ohjelma 13.4.1995. Osoitteesta:
http://valtioneuvosto.fi/tietoa-valtioneuvostosta/hallitukset/hallitusohjelmat/vanhat/lipponen/Hallitusohjelma_-_Lipponen112834.jsp. Viitattu 9.3.2014.

Sopimus siirtyvän henkilöstön aseman järjestämisestä suoja-aikana puolustusvoimien ruokahuollon yhtiöittämisessä. Laadittu 21.12.2011.

Suomen virallinen tilasto (SVT): Työvoimatutkimus [verkkojulkaisu].
ISSN=1798-7830. tammikuu 2014, Liitetaulukko 9. Työlliset työnantajasektorin mukaan 2013/01 - 2014/01, 15-74-vuotiaat . Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 4.3.2014]. Saantipa:
http://tilastokeskus.fi/til/tyti/2014/01/tyti_2014_01_2014-02-25_tau_009_fi.html

Sähköposti sopimustoimitsija Reijo Taipaleelta Julkisten- ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:stä 26.2.2014.

Sähköposti sopimustoimitsija Reijo Taipaleelta Julkisten- ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:stä 27.2.2014.

Taulukko kunnallisten palvelussuhteiden suhteellisten osuuksien muutoksista 1995-2012. Kuntatyönantajat KT. (Taulukko 1).

Tietoja valtion henkilöstöstä 1970-2002. Osoitteesta:
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/06_valtion_tyomarkkinailaitos/20031009Tietoj/43613.pdf. Viitattu 4.3.2014.

Valtion henkilöstöä koskevat keskeiset tunnusluvut joulukuussa 2012. Osoitteesta:
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/04_kuviot_ja_tilastot/06_valtio_tyonantajana/05_henkilostoa_koskevat_tunnusluvut/henkilosto61998.pdf. Viitattu 4.3.2014.

Valtiovarainministeriö virkamieslautakunnasta:
https://www.vm.fi/vm/fi/12_Valtio_tyonantajana/25_virkamieslautakunta/index.jsp. Viitattu 7.1.2014.

Yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen; opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:2

Haastattelut

Kekki, Simo, julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry. Haastateltu 3.12.2013.

Niittylä, Lauri, KT Kuntatyönantajat. Haastateltu 12.12.2013.

Lyhenteet

DL	Defensor Legis
EU	Euroopan unioni
EY	Euroopan yhteisö
HaVM	hallintovaliokunnan mietintö
HE	hallituksen esitys
HL	hallintolaki (434/2003)
HLL	hallintolainkäyttölaki (26.7.1996/586)
KL	kuntalaki (17.3.1995/365)
KHO	korkein hallinto-oikeus
KVhL	laki kunnallisesta viranhaltijasta (11.4.2003/304)
KKO	korkein oikeus
KM	komiteanmietintö
LM	Lakimies
PeVL	perustuslakivaliokunta
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
PuVM	puolustusvaliokunnan mietintö
SivM	sivistysvaliokunnan mietintö
TAL	työaikalaki
TN	työneuvosto
TSL	työsopimuslaki (55/2001)
TT	työtuomioistuin
TTIL	laki työtuomioistuimesta (31.7.1974/646)
VVES	valtion virkaehtosopimus
VirkamL	valtion virkamieslaki (19.8.1994/750)
VMLTK	virkamieslautakunta
VVEhtoL	valtion virkaehtosopimuslaki (6.11.1970/664)

Oikeustapaushakemisto

Korkein oikeus

KKO:2006:104

KKO 2012:81

Korkein hallinto-oikeus

KHO 1990 A 9

KHO 2003:1105

KHO 2005:30

KHO 2006:28

KHO 22.2.2006 T 368

KHO 31.7.2007 T 1885

KHO 2.11.2007 T 2806

KHO 2012:4

Työneuvosto

TN 1369-00, ään.

Työtuomioistuin

TT:2000-45

TT:2005-62

TT:2007-43

TT:2008-72

TT:2008-101

TT:2010-18

TT:2012-15

TT:2013-11

Virkamieslautakunta

VMLTK 14/2002

VMLTK 71/2012

1. Johdanto

1.1. Yhteiskunnan muutos ja työoikeus

Globalisaation, Euroopan unionin sekä teknologisen kehityksen aiheuttamat yhteiskunnan muutokset heijastuvat työllisyyteen ja työvoiman käyttömuotoihin. Työvoiman käyttömuodot monipuolistuvat ja samalla julkisella sektorilla työskentelevien osuus vaihtelee. Tammikuussa 2014 julkisella sektorilla työskentelevien osuus kaikista työllisistä oli n. 27,8 %.¹ Joulukuun 2012 tilaston mukaan virkamiesten osuus valtion henkilöstöstä oli 87 %. Vuonna 2012 valtiolla työskenteli yhteensä 72 010 virkamiestä.² Vielä 2002 valtion virkamiehiä oli 102 800 ja enimmillään valtiosektorilla on työskennellyt 141 700 virkamiestä vuonna 1989.³ Kuten taulukosta 1 selviää, virkasuhteiden osuus kuntien palvelussuhteista on pudonnut lähes puoleen vuosina 1995-2012, vaikka kuntien henkilöstömäärä muuten on kasvanut. Suurimpana yksittäisenä vaikuttimena on ollut kuntalain säätäminen 1995.

Taulukko 1. Kuntasektorin palvelussuhteet 1995-2012.

Virkasuhteinen ja työsuhteinen henkilöstö 1995 - 2012

Vuosi	Virkasuhteisia %	Työsuhteisia %	Yhteensä lkm
1995	60	40	394 000
1996	58	42	409 000
1997	56	44	418 000
1998	55	45	416 000
1999	54	46	411 000
2000	50	50	416 000
2001	49	51	422 000
2002	47	53	429 000
2003	46	54	426 000
2004	40	60	431000
2005	35	65	422 000
2006	33	67	428 000
2007	32	68	424 000
2008	30	70	437 000
2009	30	70	433 000
2010	29	71	434000
2011	28	72	441 000
2012	28	72	437 000

¹ Suomen virallinen tilasto (SVT): Työvoimatutkimus [verkojulkaisu]

² Valtion henkilöstöä koskevat keskeiset tunnusluvut joulukuussa 2012.

³ Tietoja valtion henkilöstöstä 1970-2002.

Pystyäksemme hahmottamaan mistä muutoksessa on kyse, tulee luoda lyhyt katsaus työ-lainsäädännön historiaan. Modernin työoikeuden alkupiste voidaan sijoittaa itsenäistymi-sen jälkeiseen aikaan. Esimerkiksi nykyisenkaltaisen työsopimuslain juuret ovat vuoden 1922 työsopimuslaissa. Työehtosopimuslaki puolestaan tuli voimaan kaksi vuotta myö-hemmin, 1924. Siitä lähtien työlainsäädännön kehitys on seurannut teollistumista ja sitä seurannutta palkkatyön yleistymistä. 1970-luvulta puolestaan alkoi palveluyhteiskunnan ja sosiaalivaltion kasvu, joka huipentui 1990-luvulle. Tällä hetkellä elämme jälkiteollisen palveluyhteiskunnan kautta ja omat haasteensa siihen tuo oikeuden eurooppalaistuminen sekä globalisaatio.⁴

Mitä haasteita jälkiteollinen palveluyhteiskunta sitten asettaa työoikeudelle? Ainakin työ-suhteiden tyyppivalikoima on monipuolistunut. Teollisuuden vakituiset ja kokoaikaiset työsuhteet ovat muuttuneet palvelualojen joustaviksi osa-aikaisiksi ja määräaikaisiksi työ-suhteiksi, näin kärjistetyksi. Yhtä lailla aiemmin työnantajan ja työntekijän välillä solmitut työsopimukset ovat osin muuttuneet järjestelyiksi, jossa työsuoritusta ei tehdäkään työsopimuksen solmivalle työnantajalle, vaan kolmannelle osapuolelle. Tällaista järjestelyä kut-sutaan tottuneesti vuokratyösuhteeksi, sillä työsuhde sopimusosapuolten välillä voi olla pitkäaikainenkin, mutta työpanosta "vuokrataan" ulkopuolisille yrityksille.

Koska tutkielman aiheena on virkasuhteen muuttaminen työsuhteeksi, kohdistuu kiinnostus kuitenkin julkisen sektorin muutoksiin, yksityisen sektorin työsuhdetyyppien sijaan. Yhteiskunnan muutokset heijastuvat osaltaan myös julkiseen sektoriin. Sosiaalivaltion kaudella 1970-luvulla valtion rooli kasvoi ihmisten hyvinvoinnin tuottamisessa, jolloin myös julkisen sektorin koko kasvoi. Kasvu jatkui aina 1990-luvulle saakka, jolloin taloudellinen taantuma pakotti etsimään uusia ratkaisuja taloudellisesti kestävämpään tilanteeseen. Ratkaisuiksi hallitus esitti palvelujen yksityistämistä ja ulkoistamista.⁵ Yksityistämiskehityksestä huolimatta julkinen sektori on edelleen merkittävä työllistäjä, joka työllistää yli neljänneksen kaikista työllisistä.⁶ Yksityistettäessä julkisia palveluja saattaa seurata, että virkasuhteisen henkilökunnan työtehtävät siirtyvät yksityiselle työnantajalle. Riippuen yksityistämisyjärjestelyistä, myös kyseiset työntekijät saattavat siirtyä uuden, yksityisen työnantajan palvelukseen. Näin käy muutostilanteissa, joissa on kyse liikkeen luovutuksesta. Koska virkasuhteet ovat julkisoikeudellisia palvelussuhteita, ei niitä voi esiintyä yksityisel-

⁴ Kairinen 1988 s. 20-29

⁵ Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelma 13.4.1995

⁶ Suomen virallinen tilasto (SVT): Työvoimatutkimus [verkkojulkaisu].

lä työnantajalla. Tästä syystä kyseeseen tulee työntekijän siirtyessä virkasuhteen muuttaminen työsuhteeksi.

Esimerkkeinä yksityistämiskehityksestä sekä julkishallinnon uudelleenorganisoinneista ovat esimerkiksi puolustusvoimien tukitoimien yksityistäminen sekä yliopistolain uudistus, jonka yhteydessä yliopistojen opetushenkilöstö siirtyi virkasuhteesta työsuhteeseen. Mikäli muutosten yhteydessä tehtävät pysyvät samoina, herää kysymys siitä, että onko virkasuhde alun perinkään ollut perusteltu tai vaihtoehtoisesti, onko muutokselle ollut perusteita.

Tutkielma on työoikeudellinen ja samalla vahvasti virkamiesoikeudellinen, selvittäen virkasuhteen henkilöstön asemaa palvelussuhdelajin muutostilanteissa. Virkasuhteen perustana olevaa virkamiesoikeutta voi tarkastella monesta eri näkökulmasta, kuten hallinto-oikeudellisesta, rikosoikeudellisesta, valtiosääntöoikeudellisesta tai työoikeudellisesta näkökulmasta.⁷ Tutkielmassa tulee jossain määrin huomioitua kaikki näkökulmat, kun virkasuhteen käytön perusteena olevan julkisen vallan käytön perusteita etsitään valtiosääntön tasolta, sekä selvitettäessä eri palvelussuhteissa työskentelevien vastuukysymyksiä.

Selostan aluksi tutkimuskysymykset, sekä metodin ja tutkielman lähteet. Sen jälkeen kirjoitan julkisen vallan käytöstä palvelussuhdelajeja erottavana tekijänä sekä työsuhteen ja virkasuhteen ominaispiirteistä siinä määrin, kuin on tarpeellista itse tutkimuskysymysten tarkastelun pohjaksi tietää.

Tutkielman aiheena on virkasuhteen muuttaminen työsuhteeksi. Tutkimuskysymyksenä on ensinnäkin se, millä edellytyksillä virkasuhde voidaan muuttaa työsuhteeksi. Edellytykset liittyvät julkisen vallan käyttöön, joka yhdistetään usein virkasuhteisiin. Kuitenkin, julkista valtaa on mahdollista käyttää myös työsuhteessa, mikäli tehtävät on annettu työsuhteisille työntekijöille säädettävällä lailla tai lain nojalla. Säädettävällä lailla tehdyistä muutoksista esimerkkeinä toimii yliopistolain uudistaminen (luku 2.1) sekä puolustusvoimien ruoka-huollon yhtiöittäminen (luku 2.3). Lain nojalla tehdystä muutoksesta esimerkkinä toimii kuntalain (17.3.1995/365, KL) uudistus (luku 2.2), jonka perusteella kuntatyönantajalle on annettu jäljempänä esitellyin edellytyksin mahdollisuus muuttaa virkasuhde työsuhteeksi. Samalla kuntalaissa on säädetty myös siitä, että kunnan työntekijän käyttäessä julkista valtaa, tulee tämän olla virkasuhteessa kuntaan.

⁷ Koskinen – Kulla, s. 10 sekä Kulla, s.1

Lailla tai lain nojalla tehtyjen muutosten lisäksi tulee kysymykseen liikkeen luovutuksen vaikutukset palvelussuhteisiin. Sekä viranhaltijalaissa (laki kunnallisesta viranhaltijasta (11.4.2003/304), KVhL), että virkamieslaissa (valtion virkamieslaki (19.8.1994/750), VirkamL) on säännökset niistä tilanteista, joissa julkishallinnon toiminnallinen osa luovutetaan toiselle työnantajalle. Tietyin edellytyksin virkamiehet tai viranhaltijat siirtyvät luovutuksensaajan palvelukseen työsuhteisiksi työntekijöiksi (KVhL 25 § ja VirkamL 2 luvun 5 e – 5 f §).

Edellytysten ja keinovalikoiman lisäksi tutkimuskysymyksenä on myös se, mitkä muutosten vaikutukset ovat palvelussuhteen osapuolille. Tuon esiin tilanteita, joissa henkilöstön palvelussuhdeturva saattaa heikentyä tai vaihtoehtoisesti parantua, siirryttäessä virkasuhteesta työsuhteeseen. Samalla käsitelen muita virkasuhteen erityispiirteitä, jotka vaikuttavat työntekijän asemaan, kuten *vir kavastuu*, jota ei suoraan esiinny työsuhteissa.⁸ Tutkielman ulkopuolelle rajautuu seurakuntien virkasuhteet sekä palvelussuhdelajin muutoksen vaikutuksista eläkejärjestelmät.

Sekä valtion virkamieslain että lain kunnallisesta viranhaltijasta säätämisvaiheessa on herännyt keskustelua virkasuhteen tarpeellisuudesta palvelussuhdelajina. Valtion virkamieslain valmistelussa esillä oli vaihtoehtona valtionhallinnon työsopimussuhde⁹ ja viranhaltijalain säätämisen yhteydessä kunnallinen työsopimussuhde.¹⁰ Tutkielman taustalla on myös ajatus siitä, olisiko yksi palvelussuhdelaji riittävä.

1.2. Metodista

Tutkielman metodi on perinteisesti oikeusdogmaattinen, eli lainopillinen. Esitän siis tutkimuskysymyksenä joukon ongelmia, selvitän niitä koskevat oikeussäännöt ja oikeussäntöjen tulkinnat sekä systematisoin niistä syntyvän kokonaisuuden vastaukseksi tutkimuskysymykseen.¹¹ Tutkielmassa tarkastelen, mitä voimassa olevat oikeuslähteet sääntelevät eri palvelussuhdelajeista, virkasuhteen muuttamisesta työsuhteeksi sekä muutostilanteiden seurauksista. Esittelen aiheeseen liittyvää oikeuskäytäntöä työtuomioistuimelta, korkeim-

⁸ Joitain virkavastuun elementtejä on kuitenkin ulotettu työsuhteisiin työntekijöihin, jotka hoitavat julkista hallintotehtävää. Ks. esim. yliopistolain 34 §.

⁹ KM 1990:34 Henkilöstökomitean mietintö, s. 40–50.

¹⁰ KM 1993:33 Kuntalaki, Kunnalliskomitean mietintö, s. 164–165.

¹¹ Aarnio, s. 272–273.

malta oikeudelta, korkeimmalta hallinto-oikeudelta sekä nyt jo lakkautetulta virkamieslautakunnalta.¹²

Tutkielmaa varten tein myös kaksi henkilöhaastattelua. Haastattelin Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestön JUKO ry:n järjestöpäällikkö Simo Kekkiä. JUKO on ollut mukana akavalaisten jäsentensä edunvalvojana mm. yliopistolain uudistuksessa. Lisäksi haastattelin KT Kuntatyönantajien johtavaa työmarkkinalakimiestä, Lauri Niittylää, joka kertoi haastattelussa työ- ja virkasuhteiden asemasta kuntasektorilla. Lisäksi sain Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL:n sopimustoimitsija Reijo Taipaleelta sähköpostitse tietoa puolustusvoimien ruokahuollon yhtiöittämisen yhteydessä tehtyjen työehtosopimusratkaisujen sisällöistä sekä puolustusministeriön, Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry:n, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:n sekä Palkansaajajärjestö Pardia ry:n välillä tehdyn sopimuksen siirtyvän henkilöstön aseman järjestämisestä ns. suoja-aikana.

Tutkielman aiheesta mielenkiintoisen muodostaa sen liittymät eri oikeudenaloihin. Työntekijän itsensä kannalta palvelussuhdelajilla ei välttämättä ole suurta merkitystä, vaan työ itsessään on karkeasti pelkistäen vain keino hankkia elanto. Kuitenkin työsuhteessa noudatetaan työntekijän suojeluperiaatetta, joka perustuu oletetulle neuvotteluosapuolten epätasapainoiselle asemalle. Monessa suhteessa työntekijän suojeluperiaatteet läpäisevät myös työ- ja virkasuhteen rajan, vaikuttaen myös virkasuhteisen työntekijän asemaan. Virkasuhteisen työntekijän asemaan vaikuttaa kuitenkin myös useampia vastakkaisia periaatteita, kuten virkamieshallintoperiaate, objektiviteettiperiaate jne. Näin ollen on kiinnostavaa selvittää, missä määrin työoikeudelliset periaatteet ovat sovellettavissa virkasuhteeseen työntekijään ja missä määrin vastakkaiset periaatteet menevät perustellusti niiden edelle. Tutkielmassa sovelletaan siis myös oikeusperiaatteita metodisina tutkimusvälineinä.

1.3. Julkisen vallan käytöstä palvelussuhdelajien erottavana tekijänä

Suomen perustuslain 1:2.3 § mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Tämä tarkoittaa sitä, että viime kädessä julkisen vallan käyttäjän toimivaltaperuste tulee olla palautettavissa eduskuntalain taseiseen säädökseen. Edes viranomaisella ei voi olla lailla säädettyä laajempaa toimivaltaa. Oikeus käyttää yksipuolisesti julkista valtaa ei johdu tietystä viranomaistehtävästä tai virkamiesasemasta, vaan vallan käyttö tulee aina perustua nimen-

¹² Husa - Mutanen – Pohjolainen, s. 19-20.

omaiseen, laintasoiseen säädökseen perustuvaan toimivaltaan.¹³ Julkisen vallan käsitettä käytetään tässä yhteydessä kuvaamaan nimenomaisesti tiettyä toimintaa, jota viranomaisen kohdistaa yksityisiin. Sen sijaan perustuslain 2. luvussa julkisen vallan käsitettä käytetään subjektina, jonka tehtävänä on taata tai edistää tiettyjä perusoikeuksia yksilöille. Samalla julkisen vallan käsite tulee erottaa valtiovallan käsitteestä. Julkista valtaa käyttävät valtion lisäksi kunnat, kuntayhtymät, kirkko sekä välillisen julkishallinnon organisaatiot, kuten kansaneläkelaitos sekä julkisoikeudelliset yhdistykset.¹⁴

Julkisen vallan käytön tasot vaihtelevat poliisin käyttämästä välittömästä pakkovaltasta aina lievempään hallinnolliseen sääntelyyn. Riippumatta julkisen vallan käytön tasosta, tulee sen yhtä kaikki perustua eduskuntalakiin ja oltava jälkikäteen kontrolloitavissa.¹⁵ Perustuslain 124 §:n mukaisesti julkinen hallintotehtävä voidaan antaa lailla tai lain nojalla myös yksityiselle. Kuitenkin merkittävää julkista valtaa sisältävät tehtävät voidaan antaa ainoastaan viranomaiselle.¹⁶ On siis erotettava julkisen vallan käyttö, joka voidaan lain nojalla antaa yksityiselle, sekä merkittävän julkisen vallan käyttö, joka voidaan antaa vain viranomaiselle. Kuitenkin, jos julkista valtaa käyttävä henkilö on kunnan palveluksessa, tulee tämän olla virkasuhteessa KuntaL 44.2 §:n mukaan, vaikkei julkisen vallan käytön katsottaisi olevan merkittävää. Tästä seuraa, että samaa tai samankaltaista tehtävää voidaan hoitaa joko työsuhteessa tai virkasuhteessa, riippuen onko työnantajana julkisyhteisö vai yksityinen yhteisö.

Virkasuhteen käyttöä on pyritty vähentämään niin, että se kattaisi enää ne tehtävät, joissa käytetään julkista valtaa. Erityisesti kuntalain uudistuksessa luotiin lainsäädäntöön mahdollisuus muuttaa julkisen vallan käyttöä sisältämättömät virkasuhteet työsuhteiksi sekä lakkauttaa avoimet virat, joiden tehtäväkuvaan ei sisälly julkisen vallan käyttöä.¹⁷ Kuitenkin edelleen joitakin tehtäviä varten virkasuhteen käyttöä on perusteltu nimenomaisesti julkisen vallan käytöllä. Esimerkiksi kunnissa erityisesti opettajat, lääkärit sekä sosiaalityöntekijät ovat sellaisia työntekijäryhmiä, joiden työtehtävät saattavat sisältää yksilön oikeuksista määräämistä, joten on katsottu olevan välttämätöntä, että tehtävät hoidetaan virkasuhteessa. Kuitenkin esimerkiksi yksityisellä työnantajalla olevat lääkärit saattavat hoitaa samoja työtehtäviä työsuhteessa. Virkasuhteen edellytyksiä tarkasteltaessa tehtä-

¹³ Mäenpää 2013 s. 96.

¹⁴ HE 1/1998 s. 74.

¹⁵ Mäenpää 2013 s. 96.

¹⁶ Mäenpää 2013 s. 140.

¹⁷ Harjula - Prättälä s. 398.

vänimikkeellä ei kuitenkaan sinänsä ole merkitystä, vaan huomio tulee kiinnittää palvelusuhhteessa hoidettaviin työtehtäviin.¹⁸

1.3.1. Julkisen vallan käyttö sosiaali- ja terveyspalveluissa

Julkisen vallan käyttö on noussut esille esimerkiksi kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon yksityistämisen yhteydessä. Sosiaali- ja terveyspalvelut muodostavat suurimman osan kunnille annetuista lakisääteisistä tehtävistä. Kunnan tulee järjestää asianmukaiset palvelut asukkailleen. Palveluiden järjestämiseksi kunnalla on olemassa vaihtoehtoja. Palvelut voidaan järjestää kunnan omin voimin tai ne voidaan tuottaa ostopalveluna, jolloin yksityinen yritys tuottaa palvelun, jota kuntalaiset käyttävät ja kuntalaiset maksavat saman maksun kunnalle, kuin mitä maksaisivat kunnan itse järjestämien palveluiden käytöstä. Palveluiden laadun tulee yltää vähintään sille tasolle, jota edellytetään kunnan itse järjestämillä palveluilta.¹⁹

Sosiaali- ja terveydenhuolto on julkisen tehtävän hoitamista, mutta tavanomaisessa potilaan hoidossa tai asiakkaan kohtaamisessa kyse ei kuitenkaan ole julkisen vallan käytöstä.²⁰ Esimerkiksi lääkärin tehtävät eivät pääsääntöisesti ole julkisen vallan käyttöä, mutta tehtäviin kuitenkin saattaa sisältyä julkisen vallan käyttöä. Terveystenhuollon voidaan katsoa ennemminkin parantavan yksilön asemaa, sen sijaan, että se rajoittaisi yksilön oikeus- asemaa, jolloin siitä ei pääsääntöisesti tarvitse säätää lailla.²¹ Käytännössä näin on kuitenkin tehty.²² Mikäli kaiken terveydenhuollon katsottaisiin olevan julkisen vallan käyttöä, yksityisten lääkäriasemien toiminnasta tulisi säätää lailla. Sen sijaan esille on noussut kysymys siitä, mitkä lääkärin tehtävät ovat tai sisältävät julkisen vallan käyttöä ja etenkin merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Apulaisoikeusasiamies on antanut päätöksen²³, jossa selvitetään, mitkä kunnallisen terveydenhuollon tehtävät sisältävät julkisen vallan käyttöä. Sen mukaan puhtaasti hoidolliset toimenpiteet eivät sisällä julkisen vallan käyttöä. Sen sijaan yksilön perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin puuttuvat toimenpiteet, joita toteutetaan hoidon ja huollon yhteydessä, ovat julkisen vallan käyttöä. Erityisesti pakkohoidon yhteydessä potilaan suostumus

¹⁸ Hirvonen – Mäkinen s. 21.

¹⁹ Huhtanen, s. 125 -126.

²⁰ EAOA päätös, s s. 17.

²¹ Mäenpää 2013, s. 139.

²² Ks. esim. terveydenhuoltolaki (30.12.2010/1326) ja sosiaalihuoltolaki (17.9.1982/710)

²³ EAOA päätös.

korvataan lainsäännöksen antamalla toimivallalla, jolloin hoitosuhteeseen muodostuu valta-asetelma, joka on selkeästi julkisen vallan käyttöä. Tarkkailulähetteen tekemisen osalta keskustelu julkisen vallan käytöstä on ollut vilkasta. Ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta tarkkailulähetteen laatimisen katsottiin olevan terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 4 luvussa tarkoitettu lääkärin yleinen oikeus tai velvollisuus, eikä julkisen vallan käyttöön sen kohdalla kiinnitetty huomiota. Vasta perusoikeusuudistuksen jälkeen, perusoikeuskeskustelun lisääntymisen myötä, on tarkkailulähetteen kohdalla alettu kiinnittää huomiota potilaan asemaan julkisen vallan käytön kohteena.²⁴ Perusoikeusajattelun vahvistumisen myötä muuttunut tulkintakäytäntö on luonut tarvetta lainsäädäntömuutoksille. Tutkielman kirjoitushetkellä eduskunnan käsittelyssä on hallituksen esitys eduskunnalle laiksi mielenterveyslain muuttamisesta.²⁵ Ehdotuksena on muuttaa mielenterveyslakia niin, että tarkkailulähetteen laatiminen ei enää vaatisi virkalääkäreitä, vaan sen voisi laatia myös muu kuin virkasuhteessa oleva lääkäri, laissa säädetyin edellytyksin. Oikeus tarkkailulähetteen laatimiseen olisi myös lääketieteen opiskelijalla, joka toimisi ammatinharjoittamislainsäädännön mukaisesti lääkärin tehtävissä.²⁶

Apulaisoikeusasiamiehen päätöksen mukaan lääkärin tehtävistä erityisesti mielenterveyslain sekä tartuntatautilain tahdonvastaiseen hoitoon liittyvät tehtävät sekä virka-apupyynnöt ovat julkisen vallan käyttöä. Vaikka poliisi tekeekin päätöksen virka-avun myöntämisestä, käytännössä tällä ei ole mahdollisuutta kyseenalaistaa lääkärin tekemää, lääketieteelliseen arvioon perustuvaa virka-apupyynnöä. Apulaisoikeusasiamiehen päätöksen pohjana on Valviran sekä professori Veli-Pekka Viljasen antamat lausunnot liittyen lääkärin julkisen vallan käyttöä sisältäviin tehtäviin sekä lääkäriä voimaa vuokraavien yritysten toimintaan. Valvira pyysi viideltä lääkäriä voimaa välittävältä yritykseltä tietoja lääkärin määrästä, koulutustasosta sekä näiden suorittamista tehtävistä. Vastausten perusteella osassa yrityksistä nämä ns. keikkalääkärit hoitavat myös tehtäviä, joihin kuuluu edellä mainittuja, julkisen vallan käyttöä sisältäviä päätöksiä, kuten esimerkiksi tarkkailulähetteen laatimisia taikka tartuntalain mukaisia, henkilön itsemääräämisoikeuteen puuttuvia päätöksiä. Näitä tehtäviä ei voida esimerkiksi kunnan tai kuntayhtymän ja yksityisen toimijan välisellä, kuntalain perusteella tekemän sopimuksen mukaisesti siirtää yksityisen yhtei-

²⁴ Ks. esim. KHO 2012:63, jonka mukaan hoitoonmääräämisestä ei voitu katsoa syntyneen siten, kuin perustuslaissa ja mielenterveyslainsäädännössä edellytetään sekä Husan oikeustapauskommentti (Husa LM 2012/6).

²⁵ HE 199/2013, s. 1-8.

²⁶ HE 199/2013, s. 1.

sön palveluksessa toimivan lääkärin tehtäviksi, vaan tehtävien siirto vaatisi nimenomaisesti laintasaisen säädöksen.²⁷

Mikäli lääkärin palvelussuhde muuttuu esimerkiksi liikkeenluovutuksen tai muun järjestyksen seurauksena virkasuhteesta työsuhteeksi, vaikuttaa se myös lääkärin toimivallan laajuuteen. Terveyspalveluiden yksityistämisen aiheuttamaa ongelmaa julkisen vallan käyttöä vaativien tehtävien osalta on yritetty järjestää mm. niin, että yksi yksityisen yrityksen palvelukseen siirtynyt lääkäri tai sosiaalityöntekijä on samalla ollut osa-aikaisessa virkasuhteessa kuntaan, jotta toimivalta julkisen vallan käyttöön on säilynyt. Järjestely on kuitenkin todettu esteellisyyssyistä lainvastaiseksi.²⁸

1.3.2. Opetushenkilöstön julkisen vallan käyttö

Virkasuhde on haluttu säilyttää myös opetushenkilöstön palvelussuhteena, sillä opettajien työtehtäviin kuuluu oppilaiden oikeuksiin puuttumista sellaisella tavalla, joka vaikuttaa näiden elämään oleellisesti. Opettajat esimerkiksi pitävät yllä kuria. Virkasuhteen on katsottu mahdollistavan kurinpito, sillä virkasuhteisella opettajalla julkishallinnon edustajana on mahdollisuus käyttää tarvittavia keinoja kurin ylläpitoon. Työsuhteisella opettajalla ei ole katsottu olevan samaa mahdollisuutta. Perusopetuslain 36 §:n mukaisen kurinpidon on katsottu olevan sellaista merkittävää julkisen vallan käyttöä, jota ei voida suorittaa työsuhteessa. Samoin esimerkiksi päätökset oppilaaksi ottamisesta sekä oppilasarviointi ovat samalla tavalla merkittävää julkisen vallan käyttöä.²⁹

Samaan aikaan kun suurin osa kouluista on julkisia oppilaitoksia, joiden opetushenkilöstö on virkasuhteessa, on Suomessa myös liuta yksityiskouluja.³⁰ Yksityiskoulujen henkilökunta hoitaa samaa opetustehtävää kuin julkisten koulujen opettajat, mutta työsuhteessa. Perusopetuslain esitöissä todetaan, että valtion virkamiesten, kunnallisten viranhaltijoiden sekä työsuhteisten työntekijöiden oikeudellisen aseman sääntely on siinä mielessä lähentynyt toisiaan, ettei perusopetuslain säätämisen yhteydessä ole syytä ottaa kantaa eri palvelussuhdemuotojen käyttöön. Tästä johtuen hallituksen esityksessä on katsottu, ettei opettajien oikeudellista asemaa koskevaa erityissääntelyä ole tarpeen säilyttää enää jatkossa. Eri-tyissäntelyyn opettajien eri palvelussuhdemuodoista katsottiin haittaavan eri oppilaitosten

²⁷EAOA päätös s. 30

²⁸EAOA päätös, s. 10.

²⁹HaVL 8/1998.

³⁰Lista Yksityiskoulujen liiton jäsenkouluista

yhteistyötä sekä koulutuksen kehittämistä ja ehdotuksena oli siirtyä noudattamaan eri palvelussuhdelajien yleisiä säännöksiä.³¹

Hallintovaliokunta lausui sivistysvaliokunnan pyynnöstä hallituksen esityksestä perusopetuslaiksi (HE 86/1997). Hallintovaliokunta otti kantaa nimenomaisesti opetushenkilöstön palvelussuhdemuotoihin. Hallintovaliokunta lähinnä korosti lausunnossaan sitä, että palvelussuhdemuodon valinta ei voi olla täysin mielivaltaista ja työnantajan valittavissa, vaan yksityiskouluissa palvelussuhdemuodon ollessa luonnollisesti työsuhde, on valtiollisissa sekä kunnallisissa oppilaitoksissa palvelussuhdemuotona pääasiassa virkasuhde. Valiokunnan mukaan myös julkisissa oppilaitoksissa voitaisiin poikkeuksellisesti käyttää työsuhdetta yksittäistapauksissa, mikäli yksittäisen opettajan tehtävät olisivat niin tarkasti rajattuja, ettei niihin voitaisi katsoa kuuluvan julkisen vallan käyttöä. Hallintovaliokuntakin huomauttaa, että oppilaitoksissa etenkin päätös oppilaaksi ottamisesta, kurinpito, oppilasarvos- telu sekä tutkintojen hyväksyminen ovat kaikki julkisen vallan käyttöä.³²

On mielenkiintoista, miten joissain muissa tapauksissa on pidetty erityisen tärkeänä sitä, että julkista valtaa käyttävät työntekijät ovat virkasuhteessa. Perusopetuslain säätämisen yhteydessä on käyty keskustelua virkasuhteisista opettajista ja julkisen vallan käytöstä opetuksessa, mutta ei ole otettu mitään kantaa siihen, että täysin samoja opetustehtäviä hoide- taan työsuhteessa yksityiskouluissa. Hallintovaliokunta tosin toteaa, että "tulevaisuudessa" tulisi virkavastuu ulottaa kaikkiin niihin tehtäviin, joissa käytetään julkista valtaa. Valio- kunnan mukaan virkavastuu tulisi ulottaa siinä määrin, kuin se koskee julkisyhteisön pal- veluksessa olevaa virkasuhteista henkilöstöä.³³ Valiokunta siis toteaa, että palvelussuhde- muotojen välillä on perusteltuja eroja, jotka liittyvät etenkin juuri virkavastuuseen. Ilmei- sesti ongelmaa ei kuitenkaan nähdä kovin suurena, koska lausunnossa ei ole täsmennetty tarkempia toimenpiteitä tai aikataulua muutokselle.

³¹ HE 86/1997, s. 52.

³² HaVL 8/1998.

³³ HaVL 8/1998.

1.4. Eri palvelussuhdemuodot

Eri palvelussuhdemuotoja on olemassa kahden- tai kolmenlaisia, riippuen tulkinnasta. Yleisin palvelussuhdemuoto on työsuhde, joka on yksityissektorin ainoa palvelussuhdemuoto. Sen lisäksi on käytössä sekä kunnallinen että valtion virkasuhde. Julkishallinto jakautuu viranomaisiin, jotka hoitavat julkista hallintotehtävää. Viranomaisen tehtävät taas usein jaetaan pienemmiksi kokonaisuuksiksi, joita kutsutaan viroiksi. Virka on siis tiettyjen tehtävien muodostama tehtäväkokonaisuus, jota hoitamaan palkataan usein virkamies. Virkamiehen ja viranomaisen välinen palvelussuhde on nimeltään virkasuhde.³⁴

Virkasuhteet ovat julkisoikeudellisia oikeussuhteita, kun taas työsuhde on yksityisoikeudellinen oikeussuhde.³⁵ Kuntasektorilla ja valtiolla on käytössä sekä virka- että työsuhteita. Eri palvelussuhteilla on huomattavia eroja, esimerkiksi niiden syntytaivoissa sekä normiperustassa.³⁶ Kuitenkin työ- ja virkasuhteet ovat lähentyneet toisiaan, eivätkä erot ole enää yhtä hyvin havaittavissa.³⁷ Palvelussuhteita on lähennetty jo vuoden 1986 virkamieslailla ja edelleen vuoden 1994 virkamieslain säätämisen yhteydessä.³⁸ Palvelussuhdelajien eroja on entisestään kaventanut mahdollisuus solmia kollektiivisia virkaehtosopimuksia.³⁹ Seuraavassa esittelen eri palvelussuhdelajien keskeisimpiä ominaispiirteitä ja nostan esille niiden olemassa olevia eroja.

Virkasuhteiden taustalla vaikuttavista periaatteista merkityksellisin on perustuslakivaliokunnan 1980-luvun puolivälissä omaksuma virkamieshallintoperiaate. Sen mukaisesti yksityisten henkilöiden oikeusasemaan vaikuttavat, julkisen vallan käyttöä sisältävät päätökset tulee tehdä virkasuhteessa. Periaatetta ei kuitenkaan ole nähty sikäli ehdottomana, ettei julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voisi laisinkaan antaa yksityiselle. Ajatuksena virkamieshallintoperiaatteen taustalla on, että yksityisen oikeusasemasta päätettäessä päätöstoiminnan tulee perustua puolueettomuudelle, yhtenäisyydelle, vastuunalaisuudelle sekä päätösten taustalla olevien tehtävien hoidon edellyttämälle asiantuntemukselle.⁴⁰

³⁴ Husa – Pohjolainen, s. 285.

³⁵ Hirvonen – Mäkinen, s. 16.

³⁶ Työsuhteen ehdoista säädetään työsopimuslaissa, kunnallisista virkasuhteista viranhaltijalaissa ja valtiollisista virkasuhteista valtion virkamieslaissa.

³⁷ Hirvonen – Mäkinen, s. 15 ja Husa – Pohjolainen, s. 286.

³⁸ Koskinen – Kulla, s. 16.

³⁹ Bruun - Mäenpää – Tuori, s. 52.

⁴⁰ Keravuori-Rusanen, s. 87-88.

1.4.1. Työsuhteesta

Työsopimuslain soveltamisalamääritelmän mukaan tulee viiden tunnusmerkin täyttyä, jotta kahdenvälistä oikeussuhdetta voidaan pitää työsuhteena. Nämä viis tunnusmerkkiä ovat työn tekeminen *henkilökohtaisesti*, työnteosta *sopiminen*, *työn tekeminen*, *vastikkeen maksaminen työstä* sekä *työnantajan työajo- ja valvontaoikeus*.⁴¹

Jotta työsuhteeseen syntyy työsopimuslain edellyttämällä tavalla, tulee henkilön sitoutua henkilökohtaisesti tekemään työtä toiselle. Työntekijän tulee siis olla luonnollinen henkilö ja sitoutua itse tekemään työtä.⁴² Kolmannen osapuolen puolesta sitoutuminen työntekoon ei ole mahdollista. Työntekijä ei myöskään voi ilman työnantajan suostumusta ottaa toista henkilöä työtä suorittamaan.⁴³

Sopimustunnusmerkillä tarkoitetaan sitä, että työsuhteeseen syntyy kahden osapuolen, työntekijän ja työnantajan, välisellä sopimuksella. Sopimus itsessään voi olla nimenomaisesti tai konkludenttisesti eli hiljaisesti syntynyt, eikä sille ole muotomääräyksiä.⁴⁴ Olennaista on, että molempien osapuolten voidaan katsoa sitoutuneen sopimukseen ja että sopimus koskee juuri työntekoa.⁴⁵

Sopimuksen tulee siis koskea työn tekoa, eli työntekotunnusmerkin tulee myös täyttyä. Työllä tarkoitetaan inhimillistä toimintaa, jolla on taloudellinen merkitys. Taloudellisen merkityksen käsitteen sisälle lukeutuu myös ansiotarkoitus. Työtä tulee siis tehdä ansiotarkoituksesta, mikä rajaa soveltamisalan ulkopuolelle esimerkiksi harrastustoiminnan sekä vapaaehtoistyön. Lisäksi työntekoon tulee sitoutua henkilökohtaisesti. Työntekijän sopimuksen tekijäosapuolena tulee siis itse osallistua työn tekemiseen, eikä voi siirtää työntekovelvoitetta kolmannelle ilman työnantajan suostumusta. Työ tulee myös tehdä työnantajan lukuun, eli työstä koituvan hyödyn tulee kohdistua työnantajaan.⁴⁶ Kuitenkin nykyään esimerkiksi vuokratyö, jossa itse työ tehdään kolmannen, työsopimussuhteen ulkopuolisen, lukuun, onkin monimutkaistanut asetelmaa. Vuokratyösuhteessa tarvitaan kuitenkin edelleen työntekijän suostumus siihen, että työnantajan oikeus johtaa ja valvoa työn tekemistä siirretään työsopimussuhteen ulkopuoliselle toimijalle (TSL 1:7.3).

⁴¹ Tiitinen – Kröger, s. 9, Paanetoja, s. 145, Rautiainen – Äimälä, s. 18 ja Bruun – von Koskull, s. 27-28.

⁴² Sarkko, s. 23.

⁴³ Paanetoja, s. 155.

⁴⁴ Tiitinen – Kröger, s. 107-108 ja Kairinen 2009, s. 72.

⁴⁵ Paanetoja, s. 146-147.

⁴⁶ Tiitinen – Kröger, s. 12-13 ja Rautiainen – Äimälä, s. 19.

Vapaaehtoistyöstä ja harrastustoiminnasta työsuhteen erottaa vastiketunnusmerkki. Työsuhteen tunnusmerkistön mukaisesti työntekijällä on oikeus työstä maksettavaan vastikkeeseen. Työsopimussuhteeseen liittyy vastikeolettama. Vaikkei vastikkeesta olisikaan sovittu, työsopimuslakia sovelletaan, mikäli työtä ei ole tarkoitettu tehtäväksi vastikkeetta (TSL 1:1.2). Kuitenkin myös harrastustoiminnasta on mahdollista maksaa pientä, lähinnä kulkorvaukseksi määriteltävää korvausta, ilman että maksettava korvaus olisi indikaatio työsopimuksesta.⁴⁷ Vastike on tavallisimmin rahaa, mutta se voi olla myös muu vastike.⁴⁸ Vastikkeella tulee olla kuitenkin taloudellinen arvo sen saajalle.

Viidentenä tunnusmerkkinä työsuhteesta on pidetty työnantajan työnjohto- ja valvontaoikeutta, eli direktio-oikeutta. Direktio-oikeuden puitteissa työnantaja saa päättää esimerkiksi työn tekopaikasta ja -ajasta sekä suoritustavasta. Direktio-oikeuden käytön laajuus saattaa vaihdella huomattavastikin työtehtävien ja työntekijän aseman mukaan. Esimerkiksi asianajantuntijaroolissa oleva työntekijä saattaa työskennellä huomattavankin itsenäisesti, vaikka on todellisuudessa työnantajan direktiovallan alainen. Pelkkä oikeus johtaa ja valvoa työtä riittää tunnusmerkin täyttämiseen, vaikka työnantaja ei käyttäisikään oikeuttaan, mikäli muut tunnusmerkit täyttyvät. Direktiotunnusmerkin täyttymisen arviointi vaatii kokonaisharkintaa olosuhteista.⁴⁹

Kun kaikki viisi edellä mainittua tunnusmerkkiä täyttyy, on kyse työsuhteesta, johon sovelletaan työsopimuslakia. Poikkeukset soveltamisalasta on mainittu työsopimuslain 1:2:ssä ja ne koskevat julkisoikeudellista palvelussuhdetta, julkisoikeudellisen palvelusvelvollisuuden, kuten siviili- tai varusmiespalveluksen, täyttämistä, tavanomaista harrastustoimintaa, sekä sellaista työsuoritusta edellyttävää sopimusta, josta säädetään erikseen lailla. Erikseen lailla säädetävillä työsuorituksilla tarkoitetaan merimiesten, oppisopimuskoulutuksessa olevien sekä kotityöntekijöiden työtä.⁵⁰

Merkittävin ero työ- ja virkasuhteen välillä on *sopimuksellisuus*. Työnteosta sopiminen on yksi työsuhteen tunnusmerkeistä, kun taas virkasuhde syntyy yksipuolisesti määräämällä. Työnteosta sopimisen on oltava vapaaehtoista. Sopimuksella työntekijälle muodostuu työntekovelvoite, jonka sisältö määräytyy työsopimuksella sovitusta tehtävistä. Työntekovelvoitetta ei voi siirtää eteenpäin. Mikäli kyseessä on sitoutuminen työn teettämiseen, ei

⁴⁷ TyVM 13/2000 vp.

⁴⁸ Rautiainen – Äimälä, s. 19.

⁴⁹ Tiitinen – Kröger, s. 18-19 ja Rautiainen – Äimälä, s. 20.

⁵⁰ HE 157/2000, s. 59.

kyseessä ole työsopimus, vaan muu sopimus työn tekemisestä tai teettämisestä. Sopimuksessa korostuu sen henkilökohtainen luonne. Vaikka sopimuksesta käytettäisiin muuta nimeä kuin työsopimus ja sen rakenne viittaa muunlaiseen sopimukseen, tulee sopimusta tunnusmerkkien täytyessä pitää työsopimuksena.⁵¹

1.4.2. Kunnallisesta virkasuhteesta

Kunnan palveluksessa voi olla sekä virkasuhteisia viranhaltijoita että työsuhteisia työntekijöitä (KuntaL 44.1 §). Virkasuhde on julkisoikeudellinen palvelussuhde, joka syntyy viranomaisen nimittäessä yksipuolisesti virkaan tai virkasuhteeseen.⁵² Kunnallinen virkasuhde poikkeaa joiltakin osin valtion virkasuhteesta, joten ne on syytä käsitellä erikseen. Kunnallisessa virkasuhteessa olevaa kutsutaan viranhaltijaksi.⁵³

1.4.2.1. Virkasuhteen perustaminen.

Kunnallisen virkasuhteen perustaminen kuuluu kunnanvaltuuston tehtäviin. Valtuusto voi kuitenkin delegoida päätösvallan alemmalle tasolle johtosäännössään joko kokonaan tai osittain.⁵⁴ Perustamispäätöksestä tulee käydä ilmi virkanimike sekä virkatehtävät. Virkasuhteen osalta työnantaja siis päättää yksipuolisesti virkatehtävistä.⁵⁵

Viranhaltija otetaan virkasuhteeseen toistaiseksi tai määräajaksi (KVhL 3 §). Virkasuhteen on oltava toistaiseksi voimassa oleva, mikäli työn katsotaan olevan pysyvää. Virkasuhteen määräaikaisuuden perusteet poikkeavat hieman työsuhteen vastaavista. Työsopimus voidaan solmia määräajaiseksi *perustellusta syystä* (TSL 1:3.2). Perusteltuja syitä määräaikaisen työsopimuksen solmimiselle ei ole lueteltu laissa, vaan esimerkkiluettelo on hallituksen esityksessä. Viranhaltijalain 2:3.2:n mukaan viranhaltija voidaan ottaa määräajaksi joko tämän omasta pyynnöstä, erityisen säädöksen perusteella⁵⁶ tai tehtävän luonteen, sijaisuuden taikka avoinna olevaan virkasuhteeseen kuuluvien tehtävien hoitamisen järjestämisen vuoksi tai muun vastaavan seikan takia. Oma pyyntö, sijaisuus sekä tehtävien luonne ovat samankaltaisia perusteluja mitä työsopimussuhteen määräaikaisuudelle esitetään, mutta kunnalliselle virkasuhteelle ominaisia piirteitä ovat mainittu erityislainsäädäntöperuste sekä avoimen virkasuhteen tehtävien hoitaminen. Jälkimmäisellä tarkoitetaan sitä tilannet-

⁵¹ Sipilä, s. 56-57.

⁵² Kairinen 2009, s. 72 sekä Hirvonen – Mäkinen, s. 15.

⁵³ Husa – Pohjolainen, s. 287.

⁵⁴ Harjula – Prättälä, s. 400-401.

⁵⁵ Hirvonen – Mäkinen, s. 16.

⁵⁶ Esimerkiksi kunnanjohtajan virka voi olla kuntalain perusteella määräaikainen (Kuntalaki 24.3 §).

ta, kun kunnassa on avoimena virkasuhde, jonka täyttämismenetti on kesken ja viran vakituinen haltija vasta haussa. Tässä tapauksessa voidaan ottaa henkilö hoitamaan virkaa määräajaksi. Toki voi käydä niin, että määräajaksi virkaa hoitamaan otettu tullaan myöhemmin nimittämään vakituiseen virkaan, mutta se ei poista määräajaksiuuden perusteltavuutta.

Suoraan viranhaltijalaissa säädettyjen sallittujen määräajaksiuuden perusteiden lisäksi lain esitöistä löytyy muutamia muita mahdollisia perusteita määräajaksiuudelle. Esimerkiksi vireillä olevat organisaatiomuutokset, jotka mahdollisesti vaikuttavat henkilöstön tarpeen mitoittamiseen, voivat sinällään antaa perusteen määräajaksiuudelle. Yleensä näistä muutoksista on jo tullut päätetty etukäteen, ennen kuin viranhaltija otetaan määräajaksi. Lisäksi määräajaksiuuden perusteeksi voisi esitöiden mukaan riittää se tosiseikka, ettei vakituiseen virkaan ole saatu kelpoisuusehdot täyttävää hakijaa, jolloin virkaa hoitamaan voitaisiin ottaa määräajaksi henkilö, joka ei täyttäisi kelpoisuusehtoja. Kunnan tulisi kuitenkin pyrkiä täyttämään virka kelpoisuusehdot täyttävällä hakijalla.⁵⁷

Huomattavana erona eri palvelussuhdelajien määräajaksiuksia koskevan sääntelyn välillä on seuraus palvelussuhteen perusteettomasta määräajaksiuudesta. Kun tuomioistuin toteaa, ettei työsuhteen määräajaksiuudelle ole ollut laissa edellytetyjä perusteita, on määräajaksiuudesta työsopimusta pidettävä toistaiseksi voimassa olevana. Työsuhde ei siis muutu tuomioistuimen päätöksellä määräajaksiuudesta toistaiseksi voimassa olevaksi, vaan työsuhteen katsotaan alun pitäen solmitun toistaiseksi voimassa olevaksi (TSL 1:3.2). Sen sijaan viranhaltijalain mukaan perusteetta määräajaksi otetulla viranhaltijalla on virkasuhteen päättyessä oikeus 6-24 kuukauden palkkaa vastaavaan korvaukseen. Vaatimus korvauksesta on esitettävä virkasuhteen päättyessä (KVhL 2:3.3). Kunnallisen virkasuhteen osalta myöhemmin todetulla perusteettomuudella ei siis ole jälkikäteen oikeustilaa korjaavaa vaikutusta, vaan se muodostaa ainoastaan perusteen taloudelliselle korvaukselle. Korvausmäärää harkitessa huomioon otettavista tekijöistä ei ole annettu ohjeistusta, mutta huomioon olisi kenties otettava samoja tekijöitä, joita valtion virkamieslain esitöissä⁵⁸ on mainittu. Tällöin vaikuttavia tekijöitä olisivat virkamiehen ikä, virkasuhteen kesto sekä työllistymismahdollisuudet.⁵⁹

⁵⁷ HE 196/2002, s. 26-27.

⁵⁸ HE 291/1993, s. 43.

⁵⁹ Hirvonen - Mäkinen s. 64.

1.4.2.2. Koeaikaehto virkasuhteessa

Virkasuhteen alussa voidaan määrätä noudatettavaksi enintään kuuden kuukauden koeaikaa. Koeajan kuluessa molemmat osapuolet saavat purkaa virkasuhteen päättymään välittömästi. Purkamiselle ei tarvitse olla erityisiä perusteita, mutta syyt eivät saa olla epäasiallisia tai syrjiviä. Jos virkasuhde on määräaikainen ja vuotta lyhyempi, saa koeaika olla korkeintaan puolet määräajan pituudesta (KVhL 2:8 §).⁶⁰ Säännös vastaa siis työsopimuslain säännöstä työsopimukseen otettavasta koeajasta muilta osin, lukuun ottamatta mahdollisuutta pidempään koeaikaan sekä koeaikaehdon syntymisperustetta. Työsopimussuhteessa koeajasta tulee erikseen sopia työntekijän sekä työnantajan välillä ja ehto tulee ottaa nimenomaisesti työsopimukseen, kun viranhaltijalain mukaan viranhaltijan työnantaja saa yksipuolisesti määrätä, että virkasuhteessa sovelletaan koeaikaehto. Koeajasta tulee kuitenkin määrät siinä vaiheessa, kun päätös virkasuhteeseen ottamisesta tehdään.⁶¹

Mahdollisuus työsuhteen vastaavaa pidempään koeaikaehdoton oli voimassa jo ennen nykyistä viranhaltijalakia. Viranhaltijalain esitöissä työsopimuslaista poikkeavaa pituutta on perusteltu virkasuhteen luonteella sekä viranhaltijan asemalla julkisen vallan käyttäjänä. Julkisen hallinnon luotettavuuden sekä kansalaisten oikeusturvan katsotaan edellyttävän "riittävän" pitkää koeaikaa.⁶² KVhL 2:8.2 mukaan viranhaltijan siirtyessä virkasuhteesta toiseen saman työnantajan palveluksessa, voidaan koeaikaehto uusia siinä tapauksessa, mikäli virkatehtävät muuttuvat huomattavasti. Samoin uusi koeaika voisi olla perusteltu niissä tapauksissa, joissa määräaikaisessa virkasuhteessa ollut henkilö otetaan toistaiseksi voimassa olevaan virkasuhteeseen. Yhteenlaskettu koeaika ei kuitenkaan saisi ylittää kuutta kuukautta, mikäli työtehtävät pysyvät samoina tai samankaltaisina.⁶³ Käytännössä tämä koskee siis niitä henkilöitä, joiden määräaikainen virkasuhde on ollut vuotta lyhyempi ja koeaika siten kuutta kuukautta lyhyempi. Tällöin vakinaistamisen jälkeen koeaika voisi olla kuuden kuukauden ja jo toteutuneen koeajan erotuksen pituinen.

1.4.2.3. Kelpoisuus virkaan

Kelpoisuudella virkaan tarkoitetaan sitä, että henkilö täyttää tietyt, ennalta asetetut kelpoisuusvaatimukset. Yleiset kelpoisuusedellytykset julkisiin virkoihin ovat *taito, kyky ja koe-*

⁶⁰ Harjula – Prättälä, s. 404.

⁶¹ HE 196/2002, s. 32.

⁶² HE 196/2002, s. 32.

⁶³ HE 196/2002, s. 32.

telu kansalaiskunto.(PL 125.2 §) Taidoilla tarkoitetaan henkilön saaman koulutuksen ja työkokemuksen kautta opittuja tietoja ja taitoja. Kyvyt sen sijaan viittaavat henkilökohtaisiin ominaisuuksiin, kuten organisointikyky tai aloitteellisuus ja koeteltu kansalaiskunto taas viittaa kansalaistoiminnan kautta saatuun, viran kannalta merkitykselliseen kokemukseen sekä nuhteettomaan käytökseen.⁶⁴

Yleisten kelpoisuusedellytysten lisäksi virkaan valittavalle asetetaan myös erityisiä kelpoisuusedellytyksiä. Erityiset kelpoisuusedellytykset voivat johtua suoraan laista tai kunta voi päättää niistä erikseen esimerkiksi kunnan johtosäännössä. Mikäli johtosäännössä ei ole määrätty erityisistä kelpoisuusedellytyksistä, voidaan edellytyksistä päättää myös virkaa perustettaessa. Jos edellytykset ovat jääneet määrittelemättä kokonaan, on mahdollista katsoa, että viranhakuilmoituksessa mainitut vaatimukset muodostuvat kelpoisuusedellytyksiksi.⁶⁵ Sen sijaan virkaehtosopimuksella ei saa määrätä kelpoisuusehdoista (VVeL 1:2.3 1. kohta).

Pääsääntöisesti virkaan ei voida valita henkilöä, joka ei täytä kelpoisuusedellytyksiä. Tästä pääsäännöstä on kuitenkin poikkeuksia koskien määräaikaista virkasuhdetta. Poikkeus voidaan tehdä silloin, kun poikkeamisesta on erikseen säädetty tai kunnan päätöksellä erityisestä syystä yksittäistapauksessa. Erityiseksi syyksi voidaan katsoa esimerkiksi tilanne, jossa avoinna olevaan virkaan ei ole saatu kelpoisuusehdot täyttäviä päteviä hakijoita (KVhL 6.2 §). Yleisesti ottaen virkaan on valittava täytettävän viran sisältö ja vaatimukset huomioon ottaen ansioituneimpana pidettävien henkilö.⁶⁶ Henkilövalinta tulee siis olla pätevästi perusteltavissa henkilön ansioiden avulla, jotta epäilykset epäasiallisista ja syrjivistä perusteista voidaan poissulkea. Päätös henkilön valitsemisesta virkaan on hallintopäätös, joka tulee perustella HL 45 §:n mukaisesti.⁶⁷

Huomioitavaa siis on, että kunnallisen viranhaltijan ottaminen poikkeaa huomattavasti työsuhteisen työntekijän palkkaamisesta. Jo hakumenettely kelpoisuusehtoineen on poikkeava, jonka lisäksi itse viran täyttäminen tapahtuu yksipuolisena oikeustoimena viranomaisen puolelta. Myös määräaikaisuuden sallitut perusteet sekä koeajan pituus poikkeavat jonkin verran työsuhteisen työntekijän vastaavista. Kuitenkin, virkaa täytettäessä on otettava

⁶⁴ Harjula – Prättälä, s. 407.

⁶⁵ Harjula – Prättälä, s. 407-408.

⁶⁶ Harjula – Prättälä, s. 410.

⁶⁷ Mikäli kunta on päättänyt työsuhteessa vaadittavista kelpoisuusehdoista, on myös työntekijän ottaminen työsuhteeseen valituskelpoinen hallintopäätös. Hallinto-oikeus ei kuitenkaan käsittele yksityisoikeudellisia kysymyksiä. Ks. esim. KHO 2006:28.

huomioon viranhaltijalain syrjintäkiellot (KVhL 12 §) sekä yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain vaatimukset, aivan kuten työsuhteidenkin kohdalla.

1.4.3. Valtion virkasuhteesta

Valtion palveluksessa olevien virkamiesten palvelussuhteen ehdoista säännellään valtion virkamieslaissa (19.8.1994/750). Laissa olevan määritelmän mukaan virkasuhde on julkisoikeudellinen palvelussuhde, jossa osapuolina ovat virkamies työn suorittajana ja valtio työnantajana (VirkamL 1.2 §). Virkamieslaki noudattaa samaa pääjaottelua viranhaltijalain kanssa siten, että virkasuhteet on jaoteltu *virkaan nimitettyjen* ja *virkasuhteeseen nimitettyjen* välillä. Virkaan nimitetyt ovat toistaiseksi voimassa olevassa virkasuhteessa ja jälkimmäiset puolestaan määräaikaisessa virkasuhteessa.

1.4.3.1. Viran perustaminen

Virkoja voidaan perustaa viraston sisällä sen tarpeiden mukaisesti niissä taloudellisissa puitteissa, jotka valtion talousarvio on virastolle määrännyt. Virastolle määrätään budjetissa tietty määrä varoja, joiden puitteissa koko viraston on toimittava. Talousarviossa ei siis määrätä erikseen, mikä osuus varoista on henkilöstökuluihin, vaan virastolla on toimivalta päättää asiasta itsenäisesti.⁶⁸

Poikkeuksena viraston itsenäisestä toimivallasta virkojen perustamisesta on ns. erittelyvirat (VirkamL 4.2 §). Erittelyviroista on säädetty laissa, eikä niitä saa perustaa tai lakkauttaa, ellei valtion talousarviossa ole niin päätetty. Erittelyvirkoihin kuuluu esimerkiksi ylimpien laillisuusvalvojen virat, tuomarien virat sekä puolustusvoimien ylimmät virat.

⁶⁸ Koskinen – Kulla, s. 46.

1.4.3.2. Virantäyttö ja kelpoisuus

Oikeudellisesti valtiollisen viran täyttäminen on kaksiosainen prosessi, aivan kuten kunnallisenkin virkasuhteen kohdalla. Ensimmäisen osan virantäytöstä muodostaa *virkakelpoisuuden*⁶⁹ arviointi ja jälkimmäisen osan puolestaan *nimitysharkinnan yleiset perusteet*. Kelpoisuusarviointi tehdään jokaisen hakijan kohdalla erikseen. Sen sijaan nimitysharkinta tarkoittaa kelpoisuusvaatimusten tarkastelun jälkeen tehtävää hakijoiden asettamista paremmuusjärjestykseen. Kelpoisuusvaatimukset voidaan jaotella esimerkiksi muodolliseen kelpoisuuteen ja sopivuuteen taikka yleisiin ja erityisiin kelpoisuusvaatimuksiin. Muodollisella kelpoisuudella tarkoitetaan lailla säädettyjä, täsmällisiä edellytyksiä, joita vaaditaan virkaan nimitettävältä. Muodollisia kelpoisuusvaatimuksia ovat esimerkiksi Suomen kansalaisuus, ikä, kielitaito sekä vaadittu koulutustaso.⁷⁰ Sopivuus sen sijaan tarkoittaa yleisiin nimitysperusteisiin⁷¹ palautettavia henkilökohtaisia ominaisuuksia. Ne voivat koostua esimerkiksi terveydentilasta, rikosrekisteristä, sidonnaisuuksista sekä turvallisuusselvityksen sisällöstä. Sopivuuden arviointi on oikeudellista harkintaa, jossa viranomaisella on mahdollisuus objektiivisesti arvioida vaadittavia ominaisuuksia tehtävänhoidon kannalta. Kuitenkin viranomaisen tulee huolehtia, että virkaan valittava täyttää asetetut vähimmäisvaatimukset.⁷²

Oikeuskirjallisuudessa kelpoisuusvaatimukset on jaettu myös yleisiin sekä erityisiin kelpoisuusvaatimuksiin. Yleisillä kelpoisuusvaatimuksilla tarkoitetaan hakijan vertaamista esimerkiksi lainsäädännössä ennakolta annettuihin kriteereihin, jota virkamieheltä vaaditaan. Kyseeseen saattaa tulla esimerkiksi tietyn tasoisen tutkinnon suorittaminen tai tietyn korkeakoulututkinnon suorittaminen, kielitaito tai muu vastaava. Erityiset kelpoisuusvaatimukset sen sijaan tarkoitetaan henkilökohtaisia ominaisuuksia, joita virkaan valittavalta vaaditaan. Esimerkkeinä erityisistä kelpoisuusvaatimuksista ovat opillinen perehtyneisyys tai työkokemuksen kautta saatu osaaminen. Lain ohella yleisistä kelpoisuusvaatimuksista voidaan säätää myös valtioneuvoston asetuksella taikka joissain tapauksissa ministeriön asetuksella.⁷³ Erityisten kelpoisuusehtojenkaan osalta viranomaisella ei ole oikeutta itse päättää vaatimuksista. Virkakohtaisesti vaatimukset on säädetty pääsääntöisesti valtioneu-

⁶⁹ Kelpoisuudesta puhuttaessa käytetään varsinkin puhekielessä termiä pätevyys.

⁷⁰ Bruun - Mäenpää – Tuori, s. 81.

⁷¹ PL 125.2 §: *Yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto.*

⁷² Bruun - Mäenpää – Tuori, s. 81-83.

⁷³ Koskinen – Kulla, s. 61-62 sekä Bruun - Mäenpää – Tuori, s. 81-83.

voston asetuksella tai erityistapauksissa lailla.⁷⁴ Täytettäessä virkaa, johon ei ole säädetty kelpoisuusehtoja, ei niitä voida viranomaisen toimesta esittää. Sen sijaan esimerkiksi haakuilmoituksessa on mahdollista esittää vaatimukset niistä henkilökohtaisista ominaisuuksista, joita viran hoitaminen edellyttää valittavalta.⁷⁵

1.4.3.3. Nimitysharkinta

Kun virkatehtävään hakeneiden kelpoisuus on selvitetty, kaikki kelpoisuusvaatimukset täyttäneet hakijat arvioidaan nimitysperusteiden osalta. Nimitysharkinnassa hakijoita verrataan toisiinsa, jotta hakijoiden joukosta löydetään sopivin henkilö virkaa hoitamaan. Nimitysharkinnan taustalla on PL 125.2 §:n *yleiset nimitysperusteet*, joita ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Yleisiä nimitysperusteita käytetään suuntaviivoina arvioitaessa hakijan ansioita sekä kykyä hoitaa virkaa. Nimitysharkinnassa huomioon otettavia taitoja voi saavuttaa monella tavoin. Niin opinnoissa kuin työelämässäkin voi oppia taitoja, joita voidaan ottaa huomioon. Samalla taidoksi voidaan lukea henkilöön liittyvät luontaiset ominaisuudet, jotka omalta osaltaan myötävaikuttavat tehtävistä suoriutumiseen. Taito voidaan nähdä myös tieteellisellä toiminnalla näytetyllä perehtyneisyydellä virkatehtävien alaan. Kyvyillä tarkoitetaan kykyä hoitaa tiettyjä tehtäviä. Esimerkiksi johtamistaito, järjestelykyky tai oma-aloitteisuus ovat kykyjä, joita arvioidaan nimitysharkinnassa. Kolmantena nimitysperusteena oleva koeteltu kansalaiskunto voidaan nähdä kahdesta eri näkökulmasta; joko nuhteettomuutena tai positiivisena kansalaiskuntona. Positiivinen puoli sisältää kansalaistoiminnassa kunnostautumista, eli esimerkiksi julkisten luottamustehtävien hoitamista taikka muutoin erityistä kunnostautumista kansalaistoiminnassa tai yksityiselämässä.⁷⁶

1.4.4. Virkasopimuksen solmiminen

Vaikka yksi keskeisimmistä eroista työsuhteen ja virkasuhteen välillä on työsopimuksen nimenomainen *sopimuksellisuus* ja virkasuhteen yksipuolisuus, eroa näiden välillä tasoittaa mahdollisuus solmia *virkasopimus*. Virkamieslain mukaan virasto voi sopia virkamiehen kanssa kirjallisesti palvelussuhteen ehdoista (VirkamL 44 §). Säännös koskee kaikkia virkamiehiä, ei kuitenkaan tuomareita näiden erityisaseman johdosta. Virkasopimuksella vir-

⁷⁴ Ks. esimerkiksi Laki tuomareiden nimittämisestä 11 §.

⁷⁵ Koskinen – Kulla, s. 63.

⁷⁶ Koskinen – Kulla, s. 97-100 ja Bruun - Mäenpää – Tuori, s. 88-89.

kasuhdetta on lähennetty työsuhteen kanssa, tarkoituksena lisätä joustavuutta myös virkasuhteisiin, joka puolestaan auttaa kilpailussa työntekijöistä yksityisen sektorin kanssa.⁷⁷

Virkamieslain 44.1 §:n mukaan virkasopimuksella ei voida sopia niistä asioista, joista myöskään virkaehtosopimuksella ei voida sopia virkaehtosopimuslain 2§:n mukaan. Sen mukaan asioita, joista ei voida sopia, ovat esimerkiksi kelpoisuusehdot, virkaylennysperusteet, virkamiehen velvollisuudet, kurinpito sekä ulkomaanedustuksen virkamiesten erityiset lisät ja korvaukset sekä esimerkiksi eläkkeistä, virkasuhdeasuntojen vuokrasta tai muista vastaavista etuuksista. Sen sijaan erityisesti virkasopimuksella sovittavia asioita ovat palkkaus, työaika, vuosiloma, kustannusten korvaukset ja irtisanomisaikaa koskevat kysymykset.⁷⁸

Sopimus on voimassa, kun virkasuhde on voimassa (VirkamL 44.3 §). Kun virkamies irtisanotaan tai virkasuhde puretaan, on oikeustoimi samalla katsottava virkasopimuksen irtisanomiseksi. Virkasopimus on vapaaehtoinen sopimus, jolla voidaan molempien osapuolten tahtoessa täsmentää virkasuhteen sisältöä. Se voidaan solmia joko nimityksen yhteydessä tai myöhemmin virkasuhteen kestäessä.⁷⁹

⁷⁷ Koskinen – Kulla, s. 234.

⁷⁸ Koskinen – Kulla, s. 235.

⁷⁹ Koskinen – Kulla, s. 235.

2. Virkasuhteen muuttaminen työsuhteeksi lailla tai lain nojalla

2.1. Yliopistolain uudistus

Yliopistojen lainsäädännöllinen asema uudistettiin vuonna 2009 annetulla Yliopistolalla (558/2009), joka tuli voimaan 1.1.2010. Ennen uudistusta yliopistot olivat valtion talousarvion piirissä toimivia julkisia tilivirastoja, mutta uudistuksen jälkeen yliopistot muuttuivat itsenäisiksi, julkisoikeudellisiksi laitoksiksi tai yksityisoikeudellisiksi säätiöiksi. Perusteluina uudistukselle oli parantaa yliopistojen mahdollisuuksia toimia muuttuvassa yhteiskunnassa ja globaalissa tiedeyhteisössä. Keinoina tähän oli yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen autonomian lisääminen, joka mahdollistaa esimerkiksi tehokkaamman kilpailun tutkijoista ja ylipäätään antaa yliopistoille paremmat mahdollisuudet vahvistaa opetus- ja tutkimustoiminnan laatua ja vaikuttavuutta.⁸⁰ Yliopistolain säätämisen prosessissa korostui kolme valtiosääntöoikeudellista kysymystä; yliopistojen itsehallinto, ylioppilaskunnan jäsenyys sekä yliopistojen henkilöstön asema.⁸¹ Tämän tutkielmana aiheen kannalta keskeisintä on tietysti viimeisin kysymys yliopistojen henkilöstön asemasta.

2.1.1. Uudistuksen taustaa

Yliopistouudistus lähti liikkeelle opetusministeriön asettamien selvitysmiesten⁸² raportista koskien yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistamista.⁸³ Raportin ehdotuksena oli, että yliopistot irtautuisivat valtio-oikeushenkilöstä ja muodostaisivat hallinnollisesti itsenäisiä julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä, jotka olisivat erillisiä valtion talousarviotaloudesta. Raportin mukaan jo 2002 Suomen yliopistojen rehtorien neuvosto on esittänyt yliopistojen oikeusmuodon muuttamista, perusteluinaan yliopistojen asema valtion staattisina tilivirastoina, joilta kuitenkin vaaditaan nopeaa mukautumista koulutusmarkkinoiden muutoksiin. Samoin valtion tiede- ja teknologianeuvosto on esittänyt yliopistojen autonomian lisäämistä. Painetta yliopistouudistukselle oli siis ollut jo pitkään ennen yliopistolain uudistamista. Selvitysmiesten työ alkoi tammikuussa 2006 ja päättyi joulukuussa 2006.⁸⁴

⁸⁰ HE 7/2009, s. 29.

⁸¹ Miettinen et al., s. 33.

⁸² Hallintoneuvos Niilo Jääskinen ja professori Jorma Rantanen.

⁸³ Yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen; opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:2. (Jääskinen – Rantanen)

⁸⁴ Jääskinen – Rantanen, s. 12-13.

Henkilöstön asema muuttui lakiuudistuksessa radikaalisti. Aiemmin yliopistojen opetus- ja tutkimushenkilökunnasta pääosa (v. 2008 80 %) oli virkasuhteisia, mutta uudistuksen myötä palvelussuhteen tyyppi vaihtui kaikilla virkasuhteesta työsuhteeseen, eikä yliopistoissa enää lakiuudistuksen jälkeen työskentele virkasuhteista henkilökuntaa. Myös muusta kuin opetus- ja tutkimushenkilökunnasta kolme neljäsosaa oli virkasuhteisia ennen uudistusta.⁸⁵

Yliopistolain uudistuksen keskeisenä tavoitteena oli kehittää koulutus- ja tutkimusjärjestelmää niin, että se vastaisi paremmin muuttuvan maailman haasteisiin. Uudistuksella on haluttu myös parantaa yliopistojen mahdollisuuksia tehdä aiempaa parempaa henkilöstöpolitiikkaa ja houkutella ihmisiä tutkijanuralle entistä menestyksellisemmin. Lisäksi hallituksen esityksessä on erikseen mainittu erityishuomiota kaipaavana tekijänä opetuksen johtaminen.⁸⁶ Työsuhteen käyttöä uudentyyppisten itsenäisinä oikeushenkilöinä toimivien yliopistojen palvelussuhdemuotona on hallituksen esityksessä perusteltu sillä, että työsuhteen käyttö mahdollistaisi paremmin kannustavan ja palkitsevan henkilöstöpolitiikan toteuttamisen.⁸⁷ Samalla työntekijälle annetaan mahdollisuus neuvotella työsopimuksensa sisällöstä.⁸⁸ Työehdoista neuvottelemine siirtyi yliopistolle, joka osaltaan tukee yliopistojen taloudellista autonomiaa. Esityksessä on mainittu, että henkilöstön asemasta on ollut tarkoitus neuvotella henkilöstöjärjestöjen kanssa ja tavoitteena on ollut palvelussuhteen ehtojen ja erityisesti palkan säilyminen ennallaan.⁸⁹ Yliopistojen aseman uudistaminen merkitsi myös sitä, ettei valtion tuottavuusohjelmaa enää voitu soveltaa tai edellyttää sovellettavaksi yliopistojen toiminnassa.⁹⁰

Yliopistolaki tuli voimaan 1.1.2010 alkaen. 31.12.2009 yliopistot lakkasivat olemasta valtion tilivirastoja ja samalla myös yliopistohenkilökunnan virkasuhteet lakkasivat ilman irtisanomisia. Tavoitteena hallituksen esityksessä yliopistolaille on mainittu, että kaikkien virkasuhteisten henkilöiden kanssa solmittaisiin työsopimukset ennen 1.1.2010.⁹¹ Virkasuhteet siis lakkautettiin puhtaasti lailla. Tätä korostaa yliopistolain voimaantulon (559/2009) 10 §:n maininta siitä, että virkojen lakkaaminen ja virkasuhteiden päättyminen ei edellytä suostumusta viranhaltijalta. Määräaikaiset virkasuhteet muuttuivat määräaikai-

⁸⁵ HE 7/2009, s. 10.

⁸⁶ HE 7/2009, s. 29.

⁸⁷ HE 7/2009, s. 34.

⁸⁸ HE 7/2009, s. 45.

⁸⁹ HE 7/2009, s. 35.

⁹⁰ Mäenpää, s. 169.

⁹¹ HE 7/2009, s. 83

siksi työsuhteiksi ja yliopistoissa työskennelleet työsuhteiset työntekijät jatkoivat työskentelyä työsuhteessa myös muutoksen jälkeen.

Työsuhde yliopistojen palvelussuhteena sisältää joitakin erityispiirteitä. Yliopistoissa korostuu tutkimuksen ja opetuksen vapaus, kriittisyys, avoimuus, innovatiivisuus ja toiminnan riippumattomuus. Tutkimuksen ja tutkimustulosten täytyy olla täysin riippumattomia, jotta niitä voidaan pitää luotettavina. Tutkimuksen vapaudesta ei voida luopua työ sopimuksella. Tällöin työnantajan direktio-oikeus ei koske esimerkiksi tutkimusaihetta⁹² tai opetuksen sisältöä, vaan tutkimuksen, tutkimusten tulosten ja jopa kriittisten arvioiden täytyy olla työnantajan työnjohto-oikeuden ulottumattomissa. Yliopistolain uudistamisen yhteydessä tuotiin esille perustuslain 16 §:n 3 momentissa turvattu tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus ja sen riippumattomuus, joka tulee turvata henkilöstön palvelussuhdelajista riippumatta.⁹³ Tästä syystä yliopistolain 32.3 §:ään säädettiin kieltö, jonka mukaan työnantaja ei saa menetellä työsuhteessa tavalla, joka vaarantaa tutkimuksen, taiteen tai opetuksen vapautta. Säännöksellä haluttiin nimenomaisesti rajoittaa työnantajan direktio-oikeutta.⁹⁴ Samassa momentissa säädetään siitä, että työsuhteen irtisanomis- tai purkuperuste ei saa olla sellainen, joka loukkaisi tutkimuksen, taiteen tai opetuksen vapautta. Näillä perusteilla työ sopimuslakia ja yleisemmin työlainsäädäntöä tulisi tulkita yliopistoissa siten, että nämä erityispiirteet tulevat otetuiksi huomioon.⁹⁵

2.1.2. Julkisen vallan käytöstä yliopistoissa

Hallituksen esityksessä myönnetään, että mm. päättäminen opiskelijaksi ottamisesta, opintosuoritusten arvioinnista, muualla suoritettujen opintojen ja muulla tavoin osoitetun osaamisen hyväksilukemisesta, opiskeluoikeuden jatkamisesta ja kurinpidosta sekä tutkintojen myöntäminen ovat julkisen vallan käyttöä.⁹⁶ Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan lakiesityksestä (11/2009) todennut, että edellä mainitut, yksilön oikeusaseman kannalta merkittävät ratkaisut, puoltavat virkasuhteen säilyttämistä ainakin yliopistojen johtavan hallinto-, opetus- ja tutkimushenkilökunnan osalta.⁹⁷

Perustuslain 124 §:n mukaisesti julkinen hallintotehtävä voidaan lailla säätää annettavaksi muulle kuin viranomaiselle, mikäli se on tehtävän hoidon kannalta tarpeen. Pykälässä kui-

⁹² Mäenpää, s. 191.

⁹³ HE 7/2009, s. 89.

⁹⁴ PeVL 11/2009 vp, s. 7 ja SivM 5/2009, s. 17.

⁹⁵ Mäenpää, s. 172.

⁹⁶ HE 7/2009, s. 65-66.

⁹⁷ PeVL 11/2009 vp.

tenkin mainitaan myös, että merkittävää julkista valtaa voi käyttää ainoastaan viranomaisen. Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä korostetaan, että julkisen hallintotehtävän siirto muulle kuin viranomaiselle vaatii, että perustuslaissa mainitut edellytykset täyttyvät. Tehtävien siirto tulisi ensinnäkin olla *tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi*. Esityksessä mainitaan myös, että hallintotehtävän luonne tulisi ottaa huomioon tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa, tarkoittaen, että esimerkiksi palveluiden tuottamiseen liittyvien hallintotehtävien siirtäminen olisi helpommin perusteltavissa, kuin esimerkiksi hallintotehtävä, johon kuuluu yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevaa päätöksentekoa.⁹⁸

Yliopistolain säädäntöprosessissa julkisen vallan käytön siirtoa virkasuhteiden ulkopuolelle ei mitä ilmeisemmin nähty problemaattisena, ottaen huomioon aiheesta käydyn ja dokumentoidun keskustelun vähäisyyden lain valmisteluvaiheessa. Voinen olla samaa mieltä siitä, että yliopistohenkilökunnan käyttämä julkinen valta ei ole siinä mielessä merkittävää, että tehtäviä saisi hoitaa ainoastaan virkasuhteessa. Hallituksen esityksessä perustuslaiksi on mainittu esimerkkeinä merkittävän julkisen vallan käytöstä mm. itsenäiseen harkintaan perustuva oikeus käyttää voimakeinoja tai muutoin puuttua yksilön perustavanlaatuisiin oikeuksiin.⁹⁹ Vaikka esimerkiksi korkeakoulututkintojen myöntäminen on kieltämättä yksilön elämään merkittävällä vaikuttavaa päätöksentekoa, ei se kuitenkaan liene verrattavissa esimerkiksi yksilönvapauden rajoittamiseen.

Perustuslain mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa yksityisen hoidettavaksi, mikäli se on *tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi (PL 124 §)*. Jos yliopistojen henkilökunnan katsotaan käyttävän merkittävää vähäisempää julkista valtaa, arvioitavaksi tulee kuitenkin palvelussuhdelajin muutoksen *tarpeellisuus* PL 124 §:n mukaisesti. Kyse on siis siitä, onko yliopistohenkilökunnan palvelussuhdemuodon muutos siinä määrin välttämätön, että sillä voidaan muutos perustella. Yliopistolain esitöissä palvelussuhdelajin muutoksen perusteluiksi on siis mainittu, että työsuhte yliopistojen palvelussuhdemuotona mahdollistaisi "nykyistä paremmat edellytykset kannustavan ja palkitsevan henkilöstöpolitiikan harjoittamiseen" ja että yliopistojen siirtyminen valtion sijaan neuvottelemaan työehtosopimuksista vahvistaisi yliopistojen taloudellista autonomiaa.¹⁰⁰ Lisäksi palvelussuhdemuodon muuttaminen työsuhteeksi auttaisi yliopistoja sekä kotimaisen että ulkomaisen

⁹⁸ HE 1/1998 s. 179.

⁹⁹ HE 1/1998 s. 179.

¹⁰⁰ HE 7/2009 s. 34.

osaavan henkilöstön palkkaamisessa.¹⁰¹ Kohtaa ei ole kuitenkaan täsmennetty, eikä siitä siis käy suoranaisesti ilmi, miten palvelussuhdelajin muutos käytännössä vaikuttaisi rekrytointiin. Vaikutukset jää siis lukijan pääteltäviksi. On toki ymmärrettävää, että yliopiston saadessa vapaasti neuvotella palvelussuhteen ehdoista työntekijän kanssa, voidaan ehdoilla käydä tietynlaista kilpailua houkuteltaessa työntekijöitä. Tämä ei tietysti olisi samalla tavalla mahdollista, mikäli kyseessä olisi valtion virkasuhde.

2.1.3. Eläkejärjestelmä

Yksityinen ja valtiollinen eläkejärjestelmä eroaa siinä määrin, että puhdas työntekijän siirtäminen valtiollisen järjestelmän piiristä yksityisen järjestelmän piiriin loukkaisi työntekijän oikeuksia. Tästä syystä yliopistolain uudistamisessa luotiin myös tietyt kriteerit, joilla osa työntekijöistä jäisi valtiollisen eläkejärjestelmän piiriin tiettyjen reunaehto- jen toteutuessa, kun taas osa siirtyisi yksityisen järjestelmän alle. Tämä on osaltaan sitä henkilöstön aseman turvaamista, jota hallituksen esityksessä luvattiin.¹⁰²

Linjauksena oli, että ennen vuotta 1980 syntyneet työntekijät pysyvät valtion eläkejärjestelmän piirissä niin pitkään, kun heidän työnantajansa on jokin yliopisto. Muu henkilöstö siirtyy yksityisen eläkejärjestelmän piiriin. Samoin kaikki lakimuutoksen voimaantulon jälkeen yliopistojen palveluksessa aloittaneet työntekijät, syntymävuodesta riippumatta, olisivat yksityisen eläkejärjestelmän piirissä. Poikkeuksena kuitenkin ne henkilöt, jotka yliopiston palvelukseen siirtyessään olisivat jo valtion eläkejärjestelmän piirissä ja syntyneet ennen vuotta 1980.¹⁰³

Eläkejärjestelmien välistä valintaa koskevaa syntymävuosirajausta on hallituksen esityksessä perusteltu puhtaasti kustannuskysymyksenä. Henkilöstön työeläkelain piiriin siirtymisen jälkeen maksetut eläkemaksut rahoittaisivat siis työeläkelain piirissä olevia eläkkeitä, jolloin valtion eläkelain piirissä olevien eläkkeiden rahoitus luonnollisesti vähentyisi. Mitä aikaisemmaksi syntymävuosirajausta laitetaan, sitä kalliimmaksi muutos valtiolle koituu.¹⁰⁴ Vaikutukset yksittäisen työntekijän eläke-etuihin on kuitattu hyvin pintapuolisella maininnalla siitä, että ennen vuotta 1993 valtion eläkejärjestelmän piiriin tulleen työntekijän eläketurva saattaisi heikentyä siirryttäessä työntekijän eläkelain piiriin.

¹⁰¹ HE 7/2009 s. 45.

¹⁰² HE 7/2009 s. 1.

¹⁰³ HE 7/2009 s. 35.

¹⁰⁴ HE 7/2009 s. 39.

Lisäksi hallituksen esityksessä on otettu kantaa siihen, että palvelussuhteen muodolla ei pitäisi olla mitään merkitystä sukupuolten välisen tasa-arvon toteuttamisessa.¹⁰⁵ Yleisellä tasolla esityksessä pohditaan yliopistojen palvelussuhdemuodon muuttamisesta, että työ- ja virkasuhteet ovat jo tällä hetkellä niin lähellä toisiaan, ettei virkasuhteiden muuttamisesta työsuhteiksi aiheutuisi käytännössä kovinkaan suuria muutoksia. Kuitenkin, yksityiskohteisissa perusteluissa virkasuhdetta pidetään melko jäykkänä, jotta se mahdollistaisi "yliopistotoiminnan huomioimisen henkilöstöpolitiikassa."¹⁰⁶

2.1.4. Siirtymävaiheen ongelmat

Yliopistojen henkilöstön palvelussuhdelajin muuttuminen virkasuhteesta työsuhteeksi on nostanut esiin joitakin ongelmia. VirkamL 56 §:n mukaan ilman laillista perustetta määräajaksi virkasuhteeseen nimitetyllä on oikeus 6-24 kk:n palkkaa vastaavaan korvaukseen. Vastaavaa korvausta ei työ sopimuslaissa ole, joten määräaikaisen virkasuhteen muututtua työsuhteeksi virkamieslautakunta on joutunut ottamaan kantaa siihen, voiko yliopiston virkasuhteesta työsuhteeseen siirtynyt työntekijä esittää virkamieslain mukaisia vaatimuksia ja onko virkamieslautakunnalla ollut toimivaltaa tutkia palvelussuhteisiin liittyviä kysymyksiä uuden yliopistolain voimaantulon (1.1.2010) jälkeen.

VMLTK 71/2012: Virkamieslautakunta otti päätöksessään kantaa toimivaltakysymykseen. Tapauksessa A oli ollut yliopiston palveluksessa yhteensä kahdeksassa määräaikaisessa virkasuhteessa ajalla 1.8.2002 – 31.7.2010. A haki korvausta perusteettomasta määräaikaisuudesta VirkamL 56 §:n perusteella. Virkamieslautakunta toteaa, että 1.1.2010 alkaen A on ollut työsuhteessa yliopistoon, eikä työsuhteen määräaikaisuuden lainmukaisuus kuulu virkamieslautakunnan toimivaltaan. Samalla lautakunta kuitenkin toteaa, ettei yleisellä tuomioistuimella ole toimivaltaa tutkia A:n virkanimitysten lainmukaisuutta 1.1.2010 edeltävältä ajalta. Virkamieslautakunta huomautti, ettei yliopistolain esitöissä ole otettu kantaa työsuhteeseen siirtymisen jälkeiseen VirkamL 56 §:n korvausvaatimukseen.

Virkamieslautakunta katsoi, että A:n oikeusturva ei tulisi riittävästi turvatuksi yleisen lainkäytön puolella, joten se katsoi olevansa toimivaltainen asiassa. A:n viimeisintä määräaikaista virkanimitystä oli siis arvioitava yksinomaan virkamieslain perusteella siitä huolimatta, että virkasuhde oli 1.1.2010 alkaen muuttunut työsuhteeksi.

Virkamieslautakunnan toimivalta yliopistojen henkilökunnan osalta on ollut myös korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltävänä:

¹⁰⁵ HE 7/2009, s. 46.

¹⁰⁶ HE 7/2009, s. 64.

KHO:2012:4: A, jonka perättäiset nimitykset niihin määräaikaisiin virkasuhteisiin, joiden oli virkamieslautakunnan päätöksen mukaisesti katsottu voivan olla perusteena palkkaa vastaavan korvauksen määräämiselle, olivat alkaneet 4.5.1998 ja lyhyttä katkoa lukuun ottamatta kestäneet 31.12.2009 asti, oli 1.1.2010 lukien siirtynyt nimittämiskirjassaan määritetyksi loppuajaksi määräaikaiseen työsuhteeseen 30.6.2010 asti. Työsuhde oli päättynyt samana ajankohtana kuin olisi päättynyt se määräaikainen virkasuhde, johon A viimeksi oli yliopistoon nimitetty.

A:n oikeusturva edellytti, että hän sai määräaikaista työsuhdettaan välittömästi edeltäneiden määräaikaisten virkanimitystensä laillisuuden arvioitavaksi valtion virkamieslaissa säädettyssä menettelyssä. Näin ollen virkamieslautakunta oli valtion virkamieslain 56 §:n 1 momentin mukaisesti ollut toimivaltainen ratkaisemaan A:n hakemuksen palkkaa vastaavan korvauksen määräämiseksi.

Virkamieslautakunta ja KHO ovat oikeuskäytännöllään vahvistaneet, että virkasuhteen muututtua työsuhteeksi, virkamieslautakunta on toimivaltainen tutkimaan alkuperäisen virkasuhteen määräaikaisuuden lainmukaisuuden.

2.2. Kuntalain uudistus

Virkasuhdelainsäädäntö on lainsäädännön tasolla jakautunut kahtia. Valtion virkamieslaissa säädetään nimensä mukaisesti valtion palveluksessa työskentelevien virkamiesten palvelussuhteen ehdoista. Kunnallisten virkamiesten tai viranhaltijoiden palvelussuhteen ehdot sen sijaan määräytyvät lain kunnallisesta viranhaltijasta (11.4.2003/304) mukaan.

Laki kunnallisesta viranhaltijasta tuli voimaan 1.11.2003. Se korvasi aiemman laintasoisen sääntelyn¹⁰⁷ kunnallisen viranhaltijan asemasta, jonka lisäksi aiemmin kunnallisissa virkasäännöissä säännellyt asiat tuli myös laintasoisiksi.¹⁰⁸ Tavoitteena oli huomioida paremmin perustuslain 80 §, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien on säädettävä lailla.¹⁰⁹ Virkamiesten oikeusaseman sääntely kunnallisilla virkasäännöillä ei siis täyttänyt perustuslain vaatimaa tasoa. Samalla haluttiin selventää virkasuhteen asemaa kunnallishallinnon palvelussuhdetyyppinä. Ennen uudistusta virkasuhteen käyttäminen ei ollut johdonmukaisesti kytketty julkisen vallan käyttöön, vaan jopa samoja tehtäviä saatettiin hoitaa samassa tai eri kunnassa eri palvelussuhdelajissa. Aiemmin voimassa olleen kunta-

¹⁰⁷ Aiemmin kunnallisen viranhaltijan asemaa oli säännelty sekä kuntalaissa, että kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta annetussa laissa. KVhL:lla muutettiin kuntalakia sekä kumottiin kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta annettu laki.

¹⁰⁸ Kunnalliset virkasäännöt olivat kuntalain mukaisia, kunnanvaltuuston antamia johtosääntöjä.

¹⁰⁹ HE 196/2002, s. 1.

lain säännöksen mukaan virka tuli perustaa viranomaistehtäviä varten.¹¹⁰ Tämä puolestaan aiheutti sen, että palvelussuhteen ehdot saattoivat muodostua palvelussuhdelajin perusteella erilaisiksi, vaikka tehtävät olisivatkin olleet samoja tai vähintäänkin samankaltaisia. Lainsäädännön selkeyttämisellä haluttiin edistää työntekijöiden yhdenvertaisuutta.¹¹¹ Hallituksen esityksessä laiksi kunnallisesta viranhaltijasta todettiin, että noin puolet kunnan työntekijöistä on virkasuhteisia ja puolet työsuhteisia.¹¹² Vastaavasti samaan aikaan valtiollahinnossa n. 79 % oli virkasuhteisia ja 21 % työsuhteisia.¹¹³

KVhL:n säätämisen yhteydessä tehtiin samalla myös muutoksia kuntalakiin. Merkittävimmät muutokset käsiteltävänä olevan asian kannalta olivat kuntalain 44-46 §:iin tehdyt muutokset ja täsmennykset. 44 §:n merkityssisältöön ei sinällään tullut muutoksia, vaan tarkoituksena oli rajata virkasuhteen käyttö niihin tehtäviin, jotka sisältävät julkisen vallan käyttöä.¹¹⁴ Ennen muutosta voimassa olleen säännöksen ohjausvaikutus ei esitöiden mukaan ollut riittävä ohjaamaan virkasuhteiden täsmällistä käyttöä, vaan virkoja oltiin mainitun säännöksen voimassa ollessa perustettu myös sellaisiin tehtäviin, jotka eivät ole olleet viranomaistehtäviä ja joita olisi voitu hoitaa työsuhteessa. Tarkoituksena oli siis esittää aiempi julkisen vallan käytön edellytys hieman terävämmin ottamalla se sananmukaisesti lakiin.¹¹⁵

Kuntalain 45 §:n sisällöksi tuli valtuustolle tai johtosäännössä määrätyle kunnan muulle toimielimelle säädetty virkojen perustamis- sekä lakkauttamisvalta. Merkittävämpää sen sijaan on 45.2 §, jonka mukaisesti virka, joka ei sisällä julkisen vallan käyttöä, tulee lakkauttaa sen tullessa avoimeksi. Säännös on yksiselitteinen käsky lainsäätäjän taholta, eikä jätä kuntatasolle harkintavaltaa asiassa.¹¹⁶ Vastaavasti 46 §:ssä säädetään, että milloin virkasuhteen tehtäviin ei sisälly julkisen vallan käyttöä, työnantaja voi, tarjottuaan virkasuhteiselle työntekijälle työsuhteista tehtävää vähintään samoilla palvelussuhteen ehdoilla,

¹¹⁰ Harjula – Prättälä, s. 397.

¹¹¹ HE 196/2002, s. 16.

¹¹² HE 196/2002, s. 4.

¹¹³ HE 196/2002, s. 13.

¹¹⁴ Eduskunnan hallintovaliokunta on mietinnössään 31/2002 ottanut asiantuntijoita kuultuaan kantaa hallituksen esitykseen 196/2002 laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta. Mietinnössä hallintovaliokunta esittää epäilyksensä julkisen vallan käytön sopivuudesta virkasuhteiden keskeisenä kriteerinä. Valiokunta korostaa, että myös muut kuin puhtaasti julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät saattavat olla sellaisia, joissa edellytetään viranhaltijoilta vaadittua erityistä luottamuksellisuutta, objektiivisuutta sekä riippumattomuutta. Valiokunta puoltaa julkisen hallintotehtävän hoitamista virkasuhteen edellytyksenä, julkisen vallan käytön sijaan. Kts. lisää HaVM 31/2002.

¹¹⁵ HE 196/2002 s. 71-73.

¹¹⁶ Hirvonen – Mäkinen, s. 25.

muuttaa virkasuhteen yksipuolisesti työsuhteeksi. Lisäedellytyksenä on, että työnantaja on antanut työntekijälle TSL 2:4 §:n mukaisen selvityksen työsuhteen keskeisistä ehdoista. Ajatuksena 46 §:n säätämisen taustalla on ollut se, että kun tavoitteena on rajata virkasuhteen käyttöä ainoastaan julkisen vallan käyttöä sisältäviin tehtäviin, saattaa eteen tulla tilanteita, joissa on tarpeen muuttaa virkasuhde työsuhteeksi. Lähtökohtana on tietysti pidettävä sitä, että virkasuhteen muuttamisesta työsuhteeksi saataisiin sovittua työnantajan ja viranhaltijan kesken, mutta 46 § mahdollistaa muutoksen myös niissä tilanteissa, joissa viranhaltijan suostumusta ei saada. Työnantajan tulee siis tarjota viranhaltijalle työsuhteista tehtävää samoilla palvelussuhteen ehdoilla, ennen kuin se voi käyttää 46 §:n mukaista oikeuttaan muuttaa virkasuhde yksipuolisesti työsuhteeksi. Lainsäädännön tarkoittamat *entiset palvelussuhteen ehdot* eivät pidä sisällään puhtaasti virkasuhteesta palvelussuhtetyyppinä johtuvia etuisuuksiksi laskettavia ominaisuuksia, kuten esimerkiksi KVhL 44 §:ssä säädettyä jatkuvuusperiaatetta. Yksipuolisesta päätöksestä, jolla virkasuhde muutetaan työsuhteeksi, tulee käydä ilmi se, että erityiset edellytykset muutokselle ovat olemassa. Tämä tarkoittaa selvitystä siitä, että viranhaltijalle on tarjottu työsuhteista tehtävää ja että työsuhteen keskeiset ehdot on esitetty kirjallisesti TSL 2:4 §:n mukaisesti. Virkasuhde päättyy ja työsuhde alkaa samanaikaisesti, kun päätös muutoksesta tulee lainvoimaiseksi.¹¹⁷ Kuntalain 46 § ei kuitenkaan velvoita työnantajaa muutokseen, vaikka taustalla onkin virkasuhteiden rajaaminen julkisen vallan käyttöä sisältäviin tehtäviin. Osa kunnista teki säännöksen nojalla kollektiivisia muutoksia sen tultua voimaan, mutta osa kunnista taas on lakkauttanut julkisen vallan käyttöä sisältämättömän viran vasta sen tultua avoimeksi kuntalain 45.2 §:n mukaisesti.¹¹⁸

Kun yksipuolisen muuttamisen ehtoina on, että virkasuhteessa ei käytetä julkista valtaa, viranhaltijalle on tarjottu työsuhdetta entisillä palvelussuhteen ehdoilla sekä tehty selvitys työsuhteen keskeisistä ehdoista, voi muutosta käytännössä vastustaa ainoastaan sillä perusteella, että joku edellytyksistä puuttuu. Muussa tapauksessa vastustaminen ei liene järkevää, koska muutos voidaan toteuttaa yksipuolisesti. Käytännössä lienee siis järkevämpää sopia muutoksesta yhdessä työnantajana kanssa, jolloin viranhaltijalla on paremmat edellytykset vaikuttaa tulevan työsuhteen sisältöön.

Lain esitöissä säännöstä yksipuolisesta muuttamisesta on perusteltu paitsi virkasuhteiden käytön yhdenmukaistamisella sekä yhdenvertaisuudella, myös viranhaltijan oikeusaseman

¹¹⁷ HE 196/2002, s. 72-74.

¹¹⁸ Koskinen 2004, s. 15.

turvaamisella.¹¹⁹ Yksipuolisen muuttamisen perustelu oikeusturvanäkökohdalla on hieman erikoinen, sillä tausta-ajatuksena on, että mikäli palvelussuhdelajin muutoksesta ei päästäisi yksimielisyyteen työnantajan ja viranhaltijan välillä, tulisi kysymykseen viranhaltijan irtisanominen. Sanamuodon mukaan ”pelkkä suostumuksenvaraisuus saattaisi ääritapauksessa johtaa irtisanomiseen.” Perustelu vaikuttaa erikoiselta, ottaen huomioon KVhL 8 luvun kunnallisen virkasuhteen irtisanomisperusteet, jotka ovat hyvin vastaavat kuin TSL 7 luvussa säädetyt työsuhteen irtisanomisperusteet.¹²⁰ Se, että työtehtävät olisivat siinä määrin muuttuneet, ettei niihin enää sisältyisi julkisen vallan käyttöä, ei sinällään voi riittää irtisanomisperusteiksi. Työtehtävien tulisi olla vähentynyt olennaisesti ja pysyvästi, jotta tuotannollisia ja taloudellisia irtisanomisperusteita voitaisiin soveltaa. Palvelussuhdelajin muutoksen vastustaminen tuskin voisi olla perusteena myöskään individuaaliperusteiselle irtisanomiselle. Oikeusaseman turvaamisella on ilmeisesti viitattu perustuslakivaliokunnan lausuntoon hallituksen esityksestä viranhaltijalaiksi. Lausunnossa perustuslakivaliokunta ottaa kantaa palvelussuhdelajin muutoksen perustuslainmukaisuuteen lausumalla että ”Sopimusvapauteen puuttumiselle on palvelussuhteen pysyvyyden turvaamiseen liittyvät ja siten hyväksyttävät perusteet.”¹²¹ Perustelu ei ole kovin pitävä, ottaen huomioon viranhaltijalain tavoitteet, jotka ovat joustavuuden lisääminen sekä virkasuhteiden käytön rajaaminen julkisen vallan käyttöä vaativiin tehtäviin.¹²²

Kun viranhaltijalain säätämisen aikaan kuntien työntekijöistä noin puolet oli virkasuhteisia ja vastaavasti toinen puolet työsuhteisia, niin vuonna 2010 virkasuhteisten osuus oli enää 29 %.¹²³ Kuntalain uudistuksen jälkeen, vuodesta 2005 eteenpäin, virkasuhteiden osuuden pieneneminen on loiventunut, mutta kuitenkin jatkanut maltillista laskua. Vuonna 2012 virkasuhteiden osuus kaikista palvelussuhteista kuntasektorilla oli 28 %.¹²⁴

Vuonna 2004 uudistuneen kuntalain perusteella on siis ollut mahdollista muuttaa virkasuhde työsuhteeksi yksipuolisella toimenpiteellä työnantajan toimesta. Kunnallisten virkasuhteiden osuus kaikista kuntien palvelussuhteista on vähentynyt tasaisesti vuodesta 1995, jolloin kuntalakiin otettiin säännös virkojen perustamisesta viranomaistehtäviä varten. Suurin muutos vuositasolla on kuitenkin vuoden 2003 lakiuudistus, jonka mukaan virkasuhde on sidottu julkisen vallan käyttöön. Kummankaan lakiuudistuksen yhteydessä ei kuiten-

¹¹⁹ HE 196/2002, s. 74.

¹²⁰ Hirvonen – Mäkinen, s. 17.

¹²¹ PeVL 64/2002, s. 5.

¹²² Hirvonen – Mäkinen, s. 29.

¹²³ Harjula – Prättälä, s. 391.

¹²⁴ Ks. taulukko 1.

kaan ole tapahtunut yhtä isoa romahdusta virkasuhteiden osuudessa, vaan lasku on ollut tasaista. Huomioitavaa kuitenkin on, että nykyisellään kuntalaki sisältää säännökset niistä edellytyksistä, millä virkasuhde voidaan muuttaa työsuhteeksi ja millä edellytyksillä virka tulee lakkauttaa.

2.3. Puolustusvoimien ruokahuollon yhtiöittäminen

2.3.1. Uudistuksen taustaa

Yleinen yksityistämiskehitys ja säästöpaineeet ovat kohdistuneet muun julkisen toiminnan ohella myös puolustusvoimiin. Puolustusvoimien ruokahuolto yhtiöitettiin vuoden 2012 alussa lailla puolustusvoimien ruokahuollon yhtiöittämisestä (1297/2011). Ennen uudistusta puolustusvoimat hoiti ruokahuollon keskitetysti ja vastasi ruokahuollosta kaikissa rooleissa; tilaajana, asiakkaana, tuottajana ja omistajana. Yhtiöittämistä perusteltiin sillä, että silloisessa muodossaan ruokahuolto ei enää ollut mahdollista kehittää edelleen, joten olisi tehtävä rakenteellisia muutoksia, jotta kustannustehokas palvelu olisi mahdollista turvata muuttuvassa toimintaympäristössä. Ongelmaksi on kuvattu, että ruokahuolto on mukautettu puolustusvoimien ydintoiminnan vaatimuksiin, kuten toimintatapa- ja ohjausmalliin, eikä sen kehittäminen kustannustehokkaaksi ole siten mahdollista. Uudistamisen tavoitteiksi hallituksen esityksessä on listattu kustannustehokkuuden lisääminen, toiminnan ja talouden tasapainottaminen, puolustusvoimien poikkeusolojen toimintavarmuus integroimalla toimintaa yksityissektorin kanssa sekä valtionhallinnon tuottavuusohjelman toteuttaminen.¹²⁵

Yhtiöittämisen tarkoituksena oli muodostaa ruokahuollosta vastaavasta yhtiöstä valtion sidosyksikkö, jolloin siltä hankittavia palveluja ei tarvitse kilpailuttaa. Tarkoituksena oli kuitenkin avata toiminta myöhemmin kilpailulle. Lainsäädäntöä edeltäneessä selvitystyössä tavoitteiden toteuttamiseksi oli tarjolla useita vaihtoehtoja, kuten puolustusvoimien osana tai erillisenä virastona toimiva yksikkö sekä valtion omistama osakeyhtiö tai ulkopuolinen tuottaja. Selvityksessä yhtiöittäminen todettiin kuitenkin tavoitteiden kannalta tehokkaimmaksi järjestämistavaksi.¹²⁶

¹²⁵ HE 109/2011, s. 1-4.

¹²⁶ HE 109/2011, s. 4.

2.3.2. Henkilöstövaikutukset

Hallituksen esityksessä todetaan, että yhtiöittämisen seurauksena puolustusvoimien henkilöstö vähenisi noin 550 henkilötyövuodella. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että ruokahuollossa palvelut henkilökunta siirtyisi perustettavan yhtiön palvelukseen vanhoina työntekijöinä, eli työsuhteen kestosta riippuvat etuudet säilyvät ennallaan. Työntekijät siirtyvät perustettavan yhtiön palvelukseen työsuhteeseen, riippumatta siitä, mikä heidän palvelussuhteensa muoto oli puolustusvoimissa. Määräaikaisessa palvelussuhteessa olevat siirtyvät uuden yhtiön palvelukseen jäljellä olevaksi määräajaksi. Puolustusvoimien palvelukeskuksen virat lakkasivat muutoksessa ilman irtisanomista sekä ilman virkasuhteessa olevan suostumusta.¹²⁷

Perustetussa osakeyhtiössä työskentelevien henkilöiden työsuhteen ehdot perustuvat solmittuihin työsopimuksiin sekä yhtiötä sitoviin työehtosopimuksiin. Siirtynyttä henkilöstä koskee neljän vuoden suoja-aika, jonka aikana yhtiö ei saa irtisanoa henkilöstöä tuotannollisista tai taloudellisista syistä. Suoja-aikasäännökseen on kuitenkin luotu ns. varaventiili, jonka mukaan "yhtiö ei voisi irtisanoa henkilöstöä tuotannollisista tai taloudellisista syistä **jollei yhtiön tuottamien palvelujen määrässä taikka sisällössä tapahdu merkittävää muutosta**".¹²⁸ Puolustusministeriön ja henkilöstöjärjestöjen välillä tehdyssä sopimuksessa kohtaa on tarkennettu siten, että merkittävillä muutoksilla on tarkoitettu puolustusvoimien joukko-osaston tai vastaavan toimintayksikön lakkauttamista tai muuta merkittävää toiminnan supistumista.¹²⁹ Sääntöä onkin käytetty vuonna 2013, kun Puolustusvoimat lakkautti varuskuntia sekä jälleen helmikuussa 2014, kun vuonna 2014 lakkautettavien varuskuntien henkilökunta irtisanottiin.¹³⁰ Käytännössä irtisanomissuoja siis kattaa vain pienempiä tuotannollisia järjestelyjä sekä yhtiön taloudellisen tilanteen heikentymisestä johtuvia irtisanomisia.

Yhtiöittämisen seurauksena siirtynyt henkilöstö siirtyi samalla valtion eläkejärjestelmästä yksityisen eläkejärjestelmän alaisuuteen. Eläkejärjestelmien eroista johtuva kompensointi tapahtui samalla tavoin, kuin yliopistolain uudistuksen kohdalla, jota on käsitelty jaksossa 2.1.3. Niin sanotun vanhan edunsaajan parempi eläketurva kompensoitiin lisäeläkejärjes-

¹²⁷ HE 109/2011, s. 9.

¹²⁸ HE 109/2011, s. 9.

¹²⁹ Sopimus siirtyvän henkilöstön aseman järjestämisestä suoja-aikana puolustusvoimien ruokahuollon yhtiöittämisessä.

¹³⁰ Sähköposti Reijo Taipale (JHL) 27.2.2014.

telmällä, joka katettiin erillisellä eläkevakuutuksella. Oikeus lisäeläkkeeseen syntyy, mikäli henkilö jää perustetusta osakeyhtiöstä eläkkeelle tai jos palvelussuhde yhtiöön päättyy työntekijästä riippumattomasta syystä.¹³¹

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry suhtautui lakiesitykseen kriittisesti juuri henkilöstökysymysten takia. JHL:n mukaan tulevan yhtiön noudattamasta työehtosopimuksesta ei voinut etukäteen olla varmuutta, joten se vaati erikseen yhtiökohtaisesti neuvoteltua työehtosopimusta, jonka avulla pystyttäisiin varmistamaan, että siirtyvän henkilöstön työehdot ja palkka pysyvät samana. Elinkeinoelämän keskusliitto EK sen sijaan kiinnitti lausunnossaan huomiota perustettavan yhtiön kilpailuasemaan, joka saattaisi vääristää markkinoita. Yhtiölle kun turvattiin yksinoikeus puolustusvoimien ruokahuoltoon ilman kilpailutusta, mutta suojaäännöksen aikana yhtiön olisi kuitenkin mahdollista toimia muilla markkinoilla, jolloin yksinoikeusasema yhtäällä vaikuttaisi sen kilpailuasemaan toisaalla.¹³²

Hallituksen esityksessä laiksi puolustusvoimien ruokahuollon yksityistämisestä (109/2011) ei ole käsitelty virkasuhteiden muuttamista työsuhteiksi, lukuun ottamatta eläkejärjestelmien eroavaisuuksista johtuvia toimenpiteitä. Puolustusvaliokunta sen sijaan mietinnössään (1/2011) arvioi palvelussuhdelajin muutoksen vaikutuksia. Mietinnössä otettiin huomioon, ettei sen hetkessä valtion virkamieslaissa ollut säännöksiä liikkeen luovutuksesta, mutta että samanaikaisesti on tekeillä valtion virkamieslain uudistus, jossa laki saatettiin liikkeenluovutusdirektiivin vaatimalle tasolle. Valiokunta mainitsee, että "Lakiuudistuksen toteutumisen myötä normiohjaus valtion henkilöstön aseman järjestämisestä liikkeenluovutuksen kaltaisissa organisaatiomuutostilanteissa --" (saatetaan liikkeenluovutusdirektiivin vaatimalle tasolle). Huomio kiinnittyy valiokunnan sanavalintaan *liikkeenluovutuksen kaltaisissa organisaatiomuutostilanteissa*.¹³³ Kuten myöhemmin jaksossa 3 selviää, organisaatiomuutos joko täyttää liikkeen luovutuksen kriteerit tai ei täytä. Mitään luovutuksen *kaltaisia* muutoksia ei voida huomioda siten, että niissä huomioitaisiin henkilöstön asema direktiivin edellyttämällä tavalla. Muutoin valiokuntakaan ei ottanut kantaa palvelussuhdelajin muutokseen. On toki huomiotavaa, että ruokahuollon henkilökunta ei mitään ilmeisimmin käytä julkista valtaa, joten sen suhteen virkasuhteen muuttamiseen työsuhteeksi ei ole estettä. Muutoksen vaikutusten arviointi henkilökunnan kannalta on silti muiltakin osin puutteellinen, eikä sen vaikutuksia henkilöstöön ole pohdittu. Nykyään puolustusvoimien

¹³¹ HE 109/2011, s. 9.

¹³² HE 109/2011, s. 11.

¹³³ PuVM 1/2011.

ruokahuolto toimii Leijona Cateringin nimellä. Ensimmäisenä toimintavuotenaan 2012 yhtiö teki 64 miljoonan euron liikevaihdon, josta liikevoittoa syntyi 5,4 miljoonaa euroa. Kuitenkin valtionomistus-vuosikertomuksessa huomautetaan, että puolustusvoimauudistuksen myötä tehtävät varuskuntalakkautukset tulevat vaikuttamaan yhtiön toimintaan.

Puolustusvoimien ruokahuollon yhtiöittämisen merkittävimmät seuraukset henkilöstölle ovat johtuneet siirtymisestä valtion virkaehtosopimuksen piiristä Matkailu- ja ravintolapalvelut MaRa ry:n ja Palvelualojen ammattiliitto PAMin välillä solmitun, yleissitovan työehtosopimuksen piiriin. Virkaehtosopimuksen ja yleissitovan työehtosopimuksen välillä on työehdoissa merkittäviä eroja, joten siirtymävaiheessa sovittiin noudatettavaksi neljän vuoden suoja-aikaa koskien palkkaa ja muita työehtoja. Tarkoituksena oli, että suoja-aikana työehdot pysyvät vastaavina, kuin mitä ne olivat ennen muutosta. Suoja-aika päättyy 31.12.2015, jonka jälkeen osapuolet noudattavat täysimääräisestä yleissitovan työehtosopimuksen säännöksiä, ellei ennen suoja-ajan päättymistä toisin sovita. Käytännössä virkaehtosopimuksen vaihtuminen yleissitovaan työehtosopimukseen tarkoittaa mm. n. 30 % alennusta henkilöstön palkkoihin sekä huomattavia muutoksia esim. vuosilomaetuuksiin.¹³⁴ Yhtiöittämisen jälkeen yhtiöön palkatut uudet työntekijät tulevat heti työsuhteen alusta yleissitovan työehtosopimuksen piiriin.¹³⁵ Tämä tarkoittaa tietysti sitä, että suoja-aikana samoissa tehtävissä saattaa työskennellä henkilöitä, joista osaan noudatetaan valtion virkaehtosopimusta ja osaan yleissitovaa työehtosopimusta. Tilanne on mielenkiintoinen erityisesti yhdenvertaisuuslainsäädännön kannalta.

Puolustusvoimien ruokahuollon yhtiöittäminen on vain yksi esimerkki valtion liikelaitosten muuttamisista yhtiömuotoon. Vastaavalla tavalla on toimittu esimerkiksi ilmailulaitoksen¹³⁶ sekä posti- ja telailaitoksen¹³⁷ kohdalla. Näiden, kuten muidenkin vastaavien yhtiöittämisten yhteydessä on muutettu virkasuhteet työsuhteiksi, eikä muutokseen ole vaadittu suostumusta. Eri palvelussuhdelajien eläkejärjestelmien väliset erot on muutoksissa huomioitu ja kompensoitu lisäeläkejärjestelmin. Muutokset on toteutettu suhteellisen saman kaavan mukaisesti, eikä palvelussuhdelajin muutokseen ole juurikaan kiinnitetty huomioita. Toki on huomioitava, että valtion liikelaitosten harjoittaessa liiketoimintaa, on niiden

¹³⁴ Valtion työ- ja virkaehtosopimuksen mukaan lomapäivät tarkoittavat ainoastaan arkipäiviä, joten yhden viikon vuosilomaan kuluu tällöin viisi lomapäivää. Muussa työehtosopimuksessa viikon vuosiloma kuluttaa kuusi lomapäivää. VVES 1.5 Vuosiloma 2 §.

¹³⁵ Sähköposti Reijo Taipale (JHL) 26.2.2014.

¹³⁶ Finavia Oyj perustettiin lailla ilmailulaitoksen muuttamisesta osakeyhtiöksi (13.11.2009/877)

¹³⁷ Suomen PT Oy (myöh. Itella) perustettiin lailla posti- ja telailaitoksen muuttamisesta osakeyhtiöksi (885/1993)

asema huomattavan erilainen verrattuna esimerkiksi yliopistojen asemaan. Liikelaitoksissa ei pääsääntöisesti käytetä julkista valtaa, jolloin virkasuhteiden muuttaminen työsuhteiksi ei nouse yhtä vahvasti keskusteluun. Silti on merkille pantavaa, miten vähäisesti muutoksen vaikutuksia virkasuhteisen henkilöstön kannalta on arvioitu.

3. Virkasuhteen muuttaminen työsuhteeksi liikkeen luovutuksen perusteella

3.1. Yleistä liikkeen luovutuksesta

Liikkeen luovutuksesta puhuttaessa liikkeellä tarkoitetaan sellaista resurssien kokonaisuutta, joka on tunnistettava omaksi yksikökseen. Se voi olla kokonainen yritys tai sen osa, joka pää- tai sivutoimisesti harjoittaa taloudellista toimintaa. Ajatuksena on, että luovutettava kokonaisuus säilyttää siinä määrin identiteettinsä, että se voi toimia itsenäisesti, harjoittaen liiketoimintaa ja toimimalla työnantajana.¹³⁸ Liikkeen luovutuksella ei sen sijaan tarkoiteta hallintoviranomaisen organisatorisia järjestelyjä, joissa liiketoimintaa tai sen osaa siirretään hallintoviranomaiselta toiselle. Muutoin liikkeen luovutusta koskeva sääntely soveltuu yhtä lailla niin yksityiseen kuin julkiseenkin liiketoimintaan.¹³⁹

Liikkeen luovutusta koskeva kotimainen lainsäädäntö pohjautuu EU:n liikkeenluovutusdirektiiviin (2001/23/EY). Liikkeenluovutusdirektiivi on harmonisointidirektiivi, jonka tavoitteena on suojella työntekijän etuja ja oikeuksia niissä tilanteissa, joissa työnantaja vaihtuu, mutta itse taloudellis-toiminnallinen kokonaisuus säilyy muuttumattomana.¹⁴⁰ Suurimman haasteen liikkeen luovutusta koskevan sääntelyn soveltamiselle aiheuttaa luovutus tilanteen tunnistaminen. EY:n tuomioistuin onkin antanut jäsenvaltioiden pyynnöstä lukuisia tuomioita luovutus tilanteiden tunnistamisesta.¹⁴¹ Liikkeen luovutuksen tunnistaminen tapahtuu kokonaisharkintaa käyttäen, tapauskohtaisesti.

Huomioitavaa liikkeenluovutusdirektiivin sisällössä on, että se sääntelee luovuttajan ja luovutuksensaajan välisiä *sopimusperustaisia* luovutuksia (1 art. 1a -kohta). Työsopimuslain esitöissä liikkeen luovutuksen kriteerien täytymisen edellytyksenä on pidetty luovuttajan ja luovutuksensaajan välistä *oikeudellista yhteyttä*. Tämä viittaisi liikkeenluovutusdirektiivin tavoin sopimusperustaiseen luovutukseen. Tästä syystä liikkeen luovutussääntelyn soveltaminen esimerkiksi yliopistolain ja siitä seuranneen yliopistojen aseman uudistamisen yhteydessä olisi ollut kyseenalaista, sillä lailla toteutettu muutos ei ehkä vastaisi direktiivin tarkoittamaa sopimusperusteista luovutusta.

¹³⁸ Rasinmäki, s. 461.

¹³⁹ Kairinen 2009, s. 283.

¹⁴⁰ Kairinen 2009, s. 282.

¹⁴¹ Tässä yhteydessä ei ole tarpeellista käydä läpi koko sitä problematiikkaa, joka liikkeen luovutuksen tunnistamiseen liittyy. Ks. lisää esim. Kairinen 2009, s. 282 - 291.

3.2. Liikkeen luovutuksen vaikutukset virkasuhteisiin

Valtion virkamieslain toinen luku koskee virkajärjestelyjä. Sen alla 5 e §:ssä määritellään liikkeenluovutus. Pykälä on lähes identtinen työsopimuslain vastaavan 1:10 §:n kanssa, eroina ainoastaan virkamieslain maininta valtion toiminnallisen osan luovuttamisesta, kun työsopimuslain 1:10 §:ssä säädetään yrityksen, liikkeen, yhteisön tai säätiön taikka näiden toiminnallisen osan luovuttamisesta. Ymmärrettävistä syistä valtiotyönantajaa ei voida kokonaisuudessaan luovuttaa. Hallituksen esityksessä kuitenkin korostetaan, että merkitysisällön on tarkoitus olla sama. Sanamuoto poikkeaa työsopimuslain muodosta ainoastaan, koska kysymys ei ole yritystoiminnan muutoksista, vaan julkishallinnon muutostilanteista.¹⁴² Ei liene kuitenkaan syytä tehdä merkittävää eroa säädösten välille, vaan tulkita molempia säädöksiä yhtenevästi.

Virkamieslain 5 f §:ssä säädetään, että luovutushetkellä voimassa olevista virkasuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät luovutuksensaajalle, pois lukien ne oikeudet ja velvollisuudet, jotka ovat tyypillisiä nimenomaan virkasuhteelle, silloin kun virkamies siirtyy luovutuksensaajan palvelukseen työsopimussuhteeseen. Lisäksi pykälän kolmannessa momentissa säädetään luovutuksensaajan velvollisuudesta noudattaa luovutushetkellä voimassa olevan virkaehtosopimuksen määräyksiä työehtosopimuslain (436/1946) 5 §:ää vastaavasti.

Liikkeenluovutuksen sääntelyn taustalla on Euroopan unionin direktiivi (2001/23/EY) liikkeenluovutuksesta. Valtion virkamieslakiin liikkeenluovutussäännökset tulivat 29.12.2011 voimaan tulleella lakimuutoksella.¹⁴³ Aiemmin direktiivin määräykset oli huomioitu organisaatiokohtaisissa muutoslaeissa.¹⁴⁴ Muutosta perusteltiin sillä, että säännösten ollessa voimassa yleisesti valtionhallinnossa¹⁴⁵, ei erillislakeja tarvitsisi säätää jokaisessa muutostilanteessa erikseen, jolloin lainsäädäntöpaine vähenisi. Liikkeenluovutussääntelyn soveltaminen organisaatiomuutoksissa luo tietynlaista turvaa työntekijälle, kun sen avulla varmistetaan virkasuhteen jatkuminen työsuhteena. Ilman erityistä sääntelyä olisi mahdollista, että virkasuhteiset työntekijät jouduttaisiin tai olisi mahdollista irtisanoa ja uuteen, samoja

¹⁴² HE 95/2011, s. 11.

¹⁴³ HE 95/2011.

¹⁴⁴ Esimerkkeinä Laki Opetusalan koulutuskeskuksen muuttamisesta osakeyhtiöksi (249/2009) ja laki Yliopistojen palvelukeskuksen muuttamisesta osakeyhtiöksi (69/2010).

¹⁴⁵ HE 95/2011, s. 10.

tehtäviä tekevään organisaatioon palkattaisiin kenties täysin ulkopuolisia hoitamaan samoja tai lähes samoja tehtäviä.¹⁴⁶

Liikkeenluovutussääntelyn soveltaminen tulee arvioitavaksi tapauskohtaisesti. Huomioon tulee ottaa mm. millaisesta toiminnallisesta osasta on kysymys, siirtykö mukana laitteistoja tai rakennuksia, siirtykö asiakaskuntaa tai henkilöstöä.¹⁴⁷ Henkilöstön siirtymisen huomioiminen liikkeenluovutussääntelyn soveltamiskysymyksessä on hankala kysymys, sillä ensin tulisi arvioida onko kysymys liikkeenluovutuksesta, jotta voidaan varmistaa, siirtykö henkilöstöä liikkeenluovutussääntelyn perusteella. Toki henkilöstön siirtymisestä uuden työnantajan palvelukseen voidaan sopia myös erikseen, jolloin sopimus voi indikoida liikkeenluovutuksen kriteerien täyttymistä. Huomiota olisi siis kiinnitettävä siihen, ottaako oletettu luovutuksensaaja palvelukseensa määrällisestä sekä taidollisesti olennaisen osan henkilöstöstä.¹⁴⁸ Esitöiden mukaan Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö viittaa siihen, että toimivalla kokonaisuudella tarkoitetaan sellaista liiketoiminnan, tarpeiden ja varusteiden sekä henkilöstön kokonaisuutta, joka pystyy toimivaan itsenäisesti.¹⁴⁹

Myös viranhaltijalaissa on oma säännöksensä liikkeen luovutuksen vaikutuksesta virkasuhteisiin (KVhL 25 §). Säännöksen sisältönä on virkasuhteesta johtuvien oikeuksien ja velvollisuuksien siirtyminen luovutuksensaajalle. Mikäli luovutuksensaajana on yksityisoikeudellinen yhteisö, virkasuhteiset työntekijät siirtyvät työsuhteeseen luovutuksensaajan palvelukseen. Pieniä poikkeuksia lukuun ottamatta säännös vastaa hyvin pitkälti valtion virkamieslain vastaavaa säännöstä (VirkamL 25.2 §) Sanamuodon mukaisesti KVhL 25 §:n mukaan liikkeen luovutuksella tarkoitetaan *kunnan tai kuntayhtymän toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle*.

Kuntasektorin liikkeen luovutus tulee yleensä kyseeseen silloin, kun kunnan virasto muutetaan yhtiöksi tai muulla tavoin ulkoistetaan. Säännöksen tarkoittama liikkeen luovutus saattaa olla kyseessä esimerkiksi silloin, jos aiemmin kunnan järjestämiä toimintoja siirretään esimerkiksi kuntayhtymän yhteisesti omistetun osakeyhtiön muodossa toimivaksi. Kunnan viraston tai muun organin liikelaitostaminen ei sinällään täytä liikkeen luovutuksen kriteerejä, koska liikelaitos jää osaksi kunnan organisaatiota, eikä työnantaja muutu.¹⁵⁰

¹⁴⁶ HE 95/2011, s. 10.

¹⁴⁷ HE 95/2011, s. 11.

¹⁴⁸ HE 95/2011, s. 11.

¹⁴⁹ HE 95/2011, s. 11.

¹⁵⁰ Hirvonen – Mäkinen, s. 211.

Tällöin myöskään virkasuhteiden muuttamiselle työsuhteiksi ei ole perusteita pelkästään liikelaitosjärjestelyn takia.

Oman kuriositeettinsa muodostaa esimerkiksi määräaikainen sopimus kunnan tietyn palvelukokonaisuuden ulkoistamisesta. Kunta voi esimerkiksi sopia yksityisen lääkäriaseman kanssa palvelujen määräaikaisesta järjestämisestä siten, että työntekijät siirtyvät sopimuskaudeksi yksityisen lääkäriaseman palvelukseen. Koska yksityisen palveluksessa olevat työntekijät eivät voi olla virkasuhteessa, tulee kyseeseen työsuhteiden solmiminen lääkäriasemaan. Jos kyseessä katsottaisiin olevan liikkeen luovutus, siirtyminen lääkäriaseman palvelukseen olisi ongelmattonta, mutta määräaikaisen palvelusopimuksen päättyessä tilanne tulisi uudelleen arvioitavaksi. Onko liikkeen luovutussääntely ylipäättään sovellettavissa määräaikaisesti? Vai onko palvelusopimuksen määräaikaisuudella itse asiassa lainkaan merkitystä liikkeen luovutuksen tunnusmerkistön täytyessä?

Mikäli katsottaisiin, että edellä mainitussa tapauksessa ei olisi kyse liikkeen luovutuksesta, täytyisi pohtia muita järjestelyjä työntekijöiden palvelussuhteiden kohdalla. Kysymykseen voisi kenties tulla esimerkiksi työvapaajärjestelyt, jolloin työntekijöiden virkasuhteet jäisivät voimaan. Tietysti kyseessä voisivat olla myös tuotannolliset ja taloudelliset irtisanomisperusteet, jolloin virkasuhteet voitaisiin irtisanoa. KVhL 37 §:ssä säädetty tuotannolliset ja taloudelliset irtisanomisperusteet kuitenkin edellyttävät, että työ on vähentynyt *olennaisesti ja pysyvästi*. Vaikuttaisi siltä, ettei määräaikaisen palvelusopimuksen perusteella työn voitaisi katsoa vähentyneen ainakaan pysyvästi. Tietysti mitä pidempi sopimus on, sitä todennäköisempää on, että tuotannollis-taloudelliset irtisanomisperusteet täytyisivät.

Määräaikaista ulkoistamissopimusta voisi arvioida myös kahtena erillisenä liikkeen luovutuksena, jolloin sopimuksen alku muodostaisi ensimmäisen luovutuksen ja sopimuksen päätyminen toisen. Ensimmäisessä liikkeen luovutuksessa virkasuhteet muuttuisivat KVhL 25 §:n mukaisesti työsuhteiksi ja toisessa luovutuksessa taas TSL 1:10.2:n mukaan työsuhteet siirtyisivät kunnalle, ehtojen säilyessä ennallaan. Erikseen harkittavaksi tulisi, ovatko työtehtävät sellaisia, että niitä voidaan kunnan palveluksessa hoitaa työsuhteessa, vai sisältävätkö ne kenties julkisen vallan käyttöä, jolloin työsuhteet tulisi muuttaa takaisin virkasuhteiksi.

Käytännössä määräaikaisissakin ulkoistamisissa tehdään sopimuksia, jotka voidaan nimetä liikkeen luovutussopimuksiksi ja osapuolet käyttäytyvät sen mukaisesti. Ongelmaksi sopimukset muodostuvat vasta, mikäli niiden sisältö tulee arvioitavaksi tuomioistuimessa.

Liikkeen luovutuksen yhteydessä viranhaltija ei voi vastustaa luovutusta ja jäädä kunnan palvelukseen. Sen sijaan, mikäli viranhaltija ei halua siirtyä työsuhteeseen luovutuksensaajan palvelukseen, hänellä on KVhL 39.2 §:n mukainen erityinen irtisanomisoikeus liikkeen luovutuksen perusteella. Sen mukaan viranhaltija saa normaalia irtisanomisaikaa noudat-

tamatta irtisanoa virkasuhteensa siten, että se päättyy luovutuspäivänä. Mikäli viranhaltija on saanut tiedon luovutuksesta alle kuukausi ennen luovutusta, on tällä oikeus irtisanoa virkasuhde päättymään joko luovutuspäivänä tai myöhemmin, kuitenkin viimeistään kuukausi tiedoksisaannista. KVhL 39.1 §:ssä säädetään siitä, että luovutuksensaajalla ei ole oikeutta irtisanoa viranhaltijan palvelussuhdetta pelkästään liikkeen luovutukseen vedoten, vaan irtisanominen edellyttää erikseen tuotannollista tai taloudellista perustetta.

Määräaikaiset palvelussuhteet siirtyvät yhtä lailla luovutuksensaajalle ja säilyvät määräaikaisina. Samoin jo irtisanottu työntekijä siirtyy uudelle työnantajalle irtisanomisajan päättymiseen saakka. Työntekijän mukana siirtyy myös KVhL 46 §:n mukainen takaisinottovelvollisuus, jonka mukaan mukaisesti taloudellisilla ja tuotannollisilla irtisanomisperusteilla irtisanotulle työntekijälle on tarjottava tehtävää, mikäli työnantaja yhdeksän kuukauden kuluessa palvelussuhteen päättymisestä tarvitsee työvoimaa. Säännös koskee avoimeksi tulevia, toistaiseksi voimassa olevia sekä yli kuusi kuukautta kestäviä palvelussuhteita. Sääntely poikkeaa työsopimuslain vastaavasta takaisinottovelvoitteesta määräaikaisuuden pituuden osalta. Työsopimuslaissa määräaikaisuudelle ei ole asetettu vähimmäispituutta, vaan kaikkia avautuvia työtehtäviä on tarjottava takaisinottovelvollisuuden piirissä oleville työntekijöille (TSL 6:6 §).

4. Palvelussuhdelajin muutosten vaikutukset

Yleisellä tasolla palvelussuhdetyyppin muuttamisen seuraukset tarkoittavat käytännössä virka- ja työsuhteen erojen käsittelyä. Näitä eroja on jonkin verran käsitelty jo jaksossa 1.3, eri palvelussuhdelajien esittelyjen yhteydessä, pääosin kuitenkin liittyen palvelussuhteiden syntyyn. Eroja on kuitenkin myös palvelussuhteen syntymisen jälkeen, joten niitä esitellään seuraavassa.

Virkasuhteen muuttaminen työsuhteeksi voi tapahtua yksipuolisesti, esimerkiksi liikkeen luovutuksen tai kuntalain 46 §:n perusteella. Näissä tapauksissa työsuhde syntyy siis työnantajan yksipuolisesta aloitteesta, eikä sopimalla. Kuten jaksossa 1.3.1 on esitelty, yksi työsuhteen tunnusmerkeistä on sopimuksellisuus. Pääsääntönä siis on, että työsuhde syntyy, kun työnantaja sekä työntekijä sopivat työnteosta.

4.1. Työnantajan työnjohtovallasta

Palvelussuhteiden ominaispiirteinä on työn suorittajan jossain määrin alisteinen, tai ainakin epäsuhtainen, asema työnantajaansa nähden. Työnantajalla on tietyissä rajoissa mahdollisuus päättää tehtävän työn sisällöstä ja työn suorittajan on tyydyttävä näiden päätösten pohjalta annettuihin käskyihin – myöskin tietyissä rajoissa. Työnjohtovallan laajuus eroaa eri palvelussuhdemuotojen välillä, joten seuraavassa käydään läpi erot työ- ja virkasuhteissa työnjohtovallan osalta.

4.1.1. Direktiovalta työsuhteessa

Työnantajan työnjohto- ja valvontaoikeus, eli direktio-oikeus, on yksi työsuhteen tunnusmerkeistä.¹⁵¹ Paitsi, että kyseessä on työsuhteen tunnusmerkki, on direktio-oikeudella myös itsenäistä merkitystä. Työnjohtovalta on työsopimukseen joko hiljaisesti taikka nimenomaisesti sisältyvä ehto, jonka perusteella työntekijä sitoutuu noudattamaan työnantajan antamia käskyjä. Direktio-oikeuden laajuus on dispositiivinen asia, josta voidaan työsopimuksella sopia.¹⁵²

Työntekijän yleisvelvoitteesta säädetään työsopimuslain 3:1 §:ssä. Sen mukaan *työntekijän on tehtävä työnsä huolellisesti ja noudattaen niitä määräyksiä, joita työnantaja antaa toi-*

¹⁵¹ Tiitinen – Kröger, s. 18, Sarkko, s. 25-27, Rautiainen – Äimälä, s. 18-20 ja Paanetoja, 155-157.

¹⁵² Kairinen 2009, s. 217-218.

mivalentansa mukaisesti työn suorittamisesta. Säännös asettaa työntekijälle velvollisuuksia, mutta toimii käänteisesti työnantajan työnjohto- ja valvontaoikeuden määritelmänä.¹⁵³ Läh-
tökohtana voidaan pitää, että työntekijä on työsopimuksella sitoutunut suorittamaan siinä
sovittuja työtehtäviä. Staattisessa tilanteessa ehkä harvemmin tulee ongelmia työnjohto-
oikeuden rajanvedon kanssa, mutta tilanteiden muuttuessa voi tulla tarpeelliseksi muuttaa
työntekijän työtehtäviä, jolloin kysymys työnjohtovallan laajuudesta aktualisoituu. Muu-
toksista voidaan tietysti aina sopia, mutta kiinnostavaa on löytää työnantajan suorittamien
yksipuolisten muutosten rajat.¹⁵⁴

Työnjohtovallan voidaan katsoa sisältävän työnantajan oikeuden järjestellä töitä ja työme-
netelmiä, sekä antaa ohjeita työn suorittamiseksi. Direktio-oikeutta rajoittaa esimerkiksi
annettujen työnjohtokäskyjen lain- ja hyvän tavan mukaisuus. Työnantaja ei siis voi edel-
lyttää työntekijän rikkovan lakia tai toimivan muuten vastoin hyviä tapoja työssään. Vas-
taavasti työsopimuksen kohta, jossa tällaisesta on sovittu, on pätemätön. Työnjohtokäsky-
jen tulee myös olla kohtuullisia sekä tasapuolisia. Työntekijän ei voida olettaa tekevän
kohtuuttomia työsuorituksia. Kohtuullisuuden arviointi on tietysti tapauskohtaista, eikä
yksityiskohtaisia ohjeita sen suhteen ole mahdollista antaa.¹⁵⁵

Rajoituksia direktio-oikeudelle asettaa myös esimerkiksi työnantajan säännöllinen toimiala
sekä työntekijän ammattipätevyys. Työnantaja ei voi määrätä työtehtävistä, joita työnteki-
jällä ei ole ollut mahdollista ennakoita työsopimuksen solmimisvaiheessa. Mikäli yritys
esimerkiksi laajentaa toimintaansa rakennusosalta myös kuljetusosalalle, ei työntekijää voita-
ne määrätä työskentelemään kuljettajana, vaikka tällä sinänsä olisi siihen vaadittu pätevyys
ja taidot. Selvää tietysti on, ettei työntekijälle voi määrätä hänen ammattitaitonsa ulkopuo-
lille jääviä työtehtäviä.¹⁵⁶ Rajanvedosta todettakoon, että tapauskohtaisesti on kuitenkin
pohdittava, että mihin tehtäviin työnantajalla on oikeus määrätä siten, että tämä samalla
varmistaa myös riittävän koulutuksen.

Myös työturvallisuus asettaa tiettyjä rajoituksia työnantajan työnjohtovallalle. Työntekijää
ei luonnollisestikaan saa määrätä työtehtäviin, jotka vaarantavat työntekijän hengen tai
terveyden. Työturvallisuuslain 23 §:n mukaan työntekijä saa pidättäytyä työstä, mikäli työ
aiheutuu vakavaa vaaraa työntekijän omalle tai muiden työntekijöiden hengelle tai tervey-

¹⁵³ Tiitinen – Kröger, s. 317-318, Rautiainen – Äimälä, s. 102-103 ja Bruun – von Koskull, s. 53.

¹⁵⁴ Kairinen 2009, s. 219.

¹⁵⁵ Kairinen 2009, s. 220-221 ja Rautiainen – Äimälä, s. 103.

¹⁵⁶ Kairinen 2009, s. 221.

delle. Pidättäytymisestä tulee ilmoittaa työnantajalle, jonka täytyy ryhtyä toimiin vaaran neutralisoimiseksi, jotta työhön voidaan ryhtyä.¹⁵⁷

Työnantajan työnjohto-oikeuden käyttämisellä saattaa olla vaikutuksia myös palkkaukseen. Direktio-oikeus ei sinällään oikeuta työnantajaa tekemään muutoksia työntekijän saamaan palkkaan, josta on sovittu työsopimuksella. Työnantajan tekemillä muutoksilla töiden järjestelyissä saattaa kuitenkin olla palkkaan radikaalistikin vaikuttavia seurauksia. Muutoksia palkkaan ei tule arvioida itsenäisesti, vaan seurauksina työjärjestelyistä. Mikäli järjestelyt ovat sallittuja, ovat myös palkkausmuutokset sallittuja. Esimerkiksi siirtyminen vuorotyöstä päivätyöhön saattaa vaikuttaa työntekijän ansioihin huomattavasti vuorolisien poisjäämisen takia, mutta muutos on työnantajan työnjohtovallan käyttämistä ja siten sallittua. Sen sijaan palkkausperusteen muuttamista esimerkiksi aikapalkasta urakkapalkkaan ei ole pidetty sallittuna, mikäli se perustuu työnantajan yksipuoliseen määräykseen. Tällaisesta muutoksesta tulee sopia yhdessä työntekijän kanssa.¹⁵⁸

Lähtökohtaisesti siis työsuhteen työntekijän työnantajan mahdollisuudet muuttaa työtehtäviä ovat melko rajalliset, sillä direktio-oikeuteen kohdistuu paljon rajoituksia, kuten edellä on selvitetty. Tämä lisää työntekijän ennustettavuutta siitä, mitä hän työsopimuksen tehdessään sitoutuu.

4.1.2. Työnantajan käskyvalta kunnallisessa virkasuhteessa

Direktiovalta eli työnjohtovalta liitetään oikeuskirjallisuudessa työsuhteen ominaispiirteeksi. Virkasuhteiden osalta voidaan vastaavasti puhua työnantajan käskyvallasta. Kunnallisen virkasuhteen osalta työnantajan käskyvalta on työsuhteen direktiovaltaa laajempi. KVhL 23 § antaa valtuudet muuttaa virantoimitusvelvollisuutta, mikäli viranhaltijaa on ensin kuultu ja muutokselle on organisatorinen tai muu perusteltu syy. KVhL 23 §:n valtuus virantoimitusvelvollisuuden muuttamiseen on perinteistä direktiovaltaa laajempaa.¹⁵⁹ Työnantajan on työtehtäviä muuttaessaan kuitenkin pidettävä huoli siitä, että työntekijä pystyy vastaisuudessaakin suoriutumaan tehtävistään sekä kehittymään urallaan (KVhL 13 §). Työnantaja ei siis voi täysin vapaasti muuttaa viranhaltijan työtehtäviä.

¹⁵⁷ Kairinen 2009, s. 222 ja Rautiainen – Äimälä, s. 241.

¹⁵⁸ Kairinen 2009, s. 223.

¹⁵⁹ Koskinen 2004, s. 10.

Laissa kunnallisesta viranhaltijasta ei ole suoranaisia säännöksiä työnantajan direktioval-
lasta tai sen laajuudesta. Yleissäännös viranhaltijan yleisistä velvollisuuksista velvoittaa
viranhaltijan noudattamaan asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työn-
johto- ja valvontamääräyksiä (KVhL 17 §). Pääosin direktiovallan laajuutta arvioidaan
viranhaltijamääräyksessä määrättyjen tehtävien pohjalta.¹⁶⁰ Työnantaja voi määrätä vir-
kasuhteeseen kuuluvien tehtävien muutoksista tai tietyn edellytyksin jopa siirtää viranhaltij-
ajan toiseen virkaan, joko määrääjäksi tai toistaiseksi (KVhL 24 §). Siirtäminen toistaisek-
si toiseen virkasuhteeseen edellyttää viranhaltijan suostumusta, joten sitä ei voida laskea
direktiovallan piiriin. Kuitenkin, viranhaltija on KVhL 24.2 §:n perusteella mahdollista
siirtää enintään vuoden määräajaksi toiseen virkasuhteeseen saman työnantajan palveluk-
sessa. Tämä edellyttää, että viranhaltija täyttää kelpoisuusvaatimukset, virkaa voidaan pitää
hänelle sopivana ja että viranhaltijan varsinainen palkka ei alene.¹⁶¹ Viranhaltijaa on kui-
tenkin kuultava ennen siirtoa. Siirtomahdollisuus tarkoittaa virkasuhteesta toiseen vir-
kasuhteeseen siirtämistä. Siirtäminen virkasuhteesta työsuhteeseen ei kuitenkaan ole mah-
dollista KVhL 24 §:n nojalla.¹⁶²

4.1.3. Työnantajan käskyvalta valtion virkasuhteessa

Virkamiehen keskeisimpiä velvollisuuksia on *virantoimitusvelvollisuus*. Virantoimitusvel-
vollisuuden pääasiallinen sisältö on virkamiehen velvollisuus hoitaa virkaan kuuluvat teh-
tävät asianmukaisella tavalla. Asianmukaisuus merkitsee lain ja muiden säädösten tarkkaa
noudattamista virkatoiminnassa. Lain noudattaminen on korostunutta, jolloin virkamies voi
joutua kieltäytymään annetuista käskyistä tai hallinnollisten määräysten noudattamisesta,
mikäli nämä ovat vastoin perustuslakia (PL 107 §).¹⁶³ Valtiollisessa virkasuhteessa työn-
antajan käskyvaltaa rajoittaa siis virkamiehen korostettu lain noudattamisvelvollisuus.

Virkamiehen virkatehtävät määräytyvät jo virkaa perustettaessa. Virkatehtävistä ei voida
sopia jälkikäteen esimerkiksi virkaehtosopimuksella tai virkasopimuksella. Työnjohtomää-
räyksillä voidaan täsmentää virkamiehen tehtäviä vain rajallisesti. Virkaan kuulumattomia
tehtäviä ei voida työnantajan käskyvallan perusteella antaa suoritettavaksi. Virkatehtäviä ei
myöskään voida muuttaa hallinnollisin määräyksin, ainakaan ilman virkamiehen suostu-

¹⁶⁰ Koskinen 2004, s. 7.

¹⁶¹ Olosuhteiden muutoksesta riippuen työsuhte-etuuksien määrä saattaa muuttua.

¹⁶² Koskinen 2004, s. 14.

¹⁶³ Rytkölä, s. 51.

musta. Mikäli virkamiestä ei ole nimitetty virkaan, vaan määrääjäksi virkasuhteeseen, saattaa virkatehtävien määräytyminen olla väljempää.¹⁶⁴

Virkamiehen tulee kuitenkin noudattaa *virkakäskyjä*, eli työnjohto- ja valvontamääräyksiä VirkamL 14.1 §:n mukaan. Virkakäskyt saavat kuitenkin koskea ainoastaan virkatehtävien suorittamista, ei niiden sisältöä. Työnjohto- ja valvontamääräykset ovatkin toissijaisia suhteessa virkatehtäviin. Myös virkatehtävien suorittamistapaa tai -menettelyä koskevat määräykset ovat sallittuja ja virkamiehen tulee niitä noudattaa. Sen sijaan virkamiehen yksityiselämää koskevat määräykset eivät ole virkamiestä velvoittavia.¹⁶⁵

4.2. Virkavastuu

Virkamiesten käyttäessä julkista valtaa päättäessään yksityisten eduista, oikeuksista ja velvollisuuksista, heiltä edellytetään puolueettomuutta ja asemansa mukaista nuhteetonta käytöstä. Virkavastuu on osittain laajempaa kuin tavallinen oikeudellinen vastuu työtehtävissä. Virkavastuun vastapainona on virkamiehen erityinen oikeudellinen suoja hoitaessaan virkatehtäviään.¹⁶⁶ Virkamies vastaa laillisuusperiaatteen mukaisesti tekemistään päätöksistä itse, joka tarkoittaa samalla itsenäisempää asemaa suhteessa työnantajaan. Vaikka virkasuhteinen työntekijä onkin työnantajan käskyvallan alainen, on virkamiehellä korostettu velvollisuus noudattaa toiminnassaan lakia. Mikäli virkamies toiminnassaan rikkoo lakia, ei hän voi vapautua vastuusta vedoten esimieheltään saamaan käskyyn.¹⁶⁷ Virkavastuu jakautuu kolmeen osaan; rikosoikeudelliseen vastuuseen, vahingonkorvausvastuuseen sekä kurinpidolliseen virkavastuuseen.

Virkavastuun perussäännös on PL 118 §, jossa säädetään vastuusta virkatoimista. Sen mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta sekä päätöksistä, joita on monijäsenisen elimen jäsenenä kannattanut. Samoin esittelijä vastaa päätöksistä, joita hänen esittelystään on tehty. Varsinkin monijäsenisen elimen jäsenenä ja esittelijänä korostuu erivän mielipiteen jättämismahdollisuus, jolla vastuu voidaan sulkea pois. Virkavastuuta seuraa yksilön oikeus vaatia virkamiehelle rangaistusta tekemästään virheestä ja itselleen korvausta kohtaamastaan vahingosta. Virkavastuu on yhtäläinen sekä valtion virkamiehillä,

¹⁶⁴ Bruun – Mäenpää – Tuori, s. 138-139.

¹⁶⁵ Bruun – Mäenpää – Tuori, s. 144-145.

¹⁶⁶ Koskinen – Kulla, s. 255.

¹⁶⁷ Koskinen – Kulla, s. 180.

että kunnallisilla viranhaltijoilla. Kuntalaissa (KL 61 §) on erikseen säädetty eriävän mielenpiteen vaikutuksesta vastuuseen.

Oikeudellisen vastuun lisäksi virkamiehellä katsotaan olevan *tosiasiallinen vastuu* virkatoimistaan. Tosiasiallisella vastuulla tarkoitetaan niitä odotuksia, joita virkamiehen työskentelyyn kohdistetaan. Nämä ovat tietynlainen virkamiesetiikka, hallinto-oikeudelliset periaatteet sekä yleiset laadulliset vaatimukset. Tosiasialliseen vastuuseen ei voida puuttua oikeudellisin keinoin, mutta työnantajalla sekä ylimmillä laillisuusvalvojilla on mahdollisuus antaa virkamiehelle huomautus, mikäli virkamiehen katsotaan jättäneen noudattamatta tosiasiallista vastuutaan. Virkamiehen oikeusturvan kannalta tosiasiallinen vastuu on ongelmallinen, sillä arviointiperusteet ovat melko laveita, jolloin ennustettavuus on heikkoa.¹⁶⁸

Alun alkaen virkavastuun on katsottu olevan nimenomaisesti virkasuhteeseen liittyvä asia, mutta myöhemmin virkavastuun ala on laajentunut koskemaan myös julkishallinnon työsuhteisia työntekijöitä sekä julkishallinnon ulkopuolisia, julkista valtaa käyttäviä henkilöitä. Tämä ilmenee suoraan perustuslain 118.3§:stä, jossa todetaan, että virkamiehen *tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön* lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin johdosta vahinkoa kärsinyt on oikeutettu vaatimaan vastuussa olevalle henkilölle rangaistusta sekä vahingonkorvausta syntyneestä vahingosta. Virkavastuu ei siis määräydy palvelussuhdelajin perusteella, vaan tosiasiallisten tehtävien mukaan.¹⁶⁹

4.2.1. Rikosoikeudellinen vastuu

Rikosoikeudellisesta virkavastuusta säädetään rikoslain 40 luvussa. 40:11 §:ssä määritellään virkavastuussa olevien tahojen piiri, jonka mukaan virkavastuusääntelyn tarkoittama virkamies on henkilö, joka on virka- tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa valtioon, kuntaan taikka kuntayhtymään tai muuhun kuntien julkisoikeudelliseen yhteistoimintaelimeen eduskuntaan, valtion liikelaitokseen taikka evankelisluterilaiseen kirkkoon tai ortodoksiseen kirkkokuntaan tai sen seurakuntaan tai seurakuntien yhteistoimintaelimeen, Ahvenanmaan maakuntaan, Suomen Pankkiin, Kansaneläkelaitokseen, Työterveyslaitokseen, kunnalliseen eläkelaitokseen, Kuntien takauskeskukseen tai kunnalliseen työmarkkinalaitokseen.¹⁷⁰ Julkisoikeudellisten laitosten osalta luettelo on tarkoitettu tyhjäksi. Vir-

¹⁶⁸ Koskinen – Kulla, s. 258.

¹⁶⁹ Keravuori-Rusanen, s. 376.

¹⁷⁰ Koskinen – Kulla, s. 259.

kasuhteeseen rinnastettavalla palvelussuhteella on tarkoitettu aiemmin valtion laitoksissa olleita erityisiä palvelussuhteita.¹⁷¹

Virkarikostyyppinä ovat lahjuksen ottaminen (RL 40:1 §), virkasalaisuuden rikkominen (RL 40:5 §), virka-aseman väärinkäyttäminen (RL 40:7 §) sekä virkavelvollisuuden rikkominen (RL 40:9 §). Jokaisesta rikostyyppistä on olemassa myös kvalifioidut rikostyyppit ja rangaistukset niistä.

Virkarikosten rangaistusseuraamukset ovat pääsääntöisesti yleistä lajia olevia rangaistuksia, eli sakkoa tai vankeutta. Sakkorangaistuksen vaihtoehtona on kuitenkin tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen (RL 40:10 §) kohdalla *varoitus*, joka on erityinen, virkamiehiä varten oleva rangaistus (RL 6:1.3). Varoituksen lisäksi virkamiehiä varten on olemassa myös toinen erityinen rangaistus: *viraltapano*. Viraltapano voidaan tuomita yleistä lajia olevan rangaistuksen ohella, jos katsotaan, että virkamies on sopimaton jatkamaan tehtävänsä hoitamista. Viraltapano voidaan suorittaa suppeasisältöisenä (RL 2:7.1) tai laajasisältöisenä (RL 2:7.2). Suppeasisältöinen viraltapano voi olla seurauksena RL 40 luvun virkarikoksista. Tällöin virkamies tuomitaan pantavaksi siitä virasta, jota hoitaessaan hän on syylistynyt virkarikokseen. Mikäli virkamies on ehtinyt siirtyä toiseen virkaan ennen tuomiota, tuomitaan hänet viralta pantavaksi myös uudesta virasta. Laajasisältöinen viraltapano sen sijaan tulee kyseeseen, mikäli virkamies tuomitaan vankeuteen elinkaudeksi tai vähintään kahden vuoden määräajaksi (RL 2:10 §). Mikäli rikos on sellainen, että se osoittaa virkamiehen ilmeisen sopimattomaksi hoitamaan julkista tehtävää, voidaan laajasisältöinen viraltapano tuomita myös alle kahden vuoden vankeusrangaistuksen ohella (RL 2:10.2)

Virkarikoksia koskeva lainsäädäntö koskee RL 40:12.1:n määritelmän mukaan paitsi virkamiehiä, myös julkista luottamustehtävää hoitavaa sekä julkista valtaa käyttävää henkilöä, riippumatta palvelussuhteen lajista. Rikoslain 40:12.2:n mukaan virkarikoksia koskevia rikoslain säännöksiä sovelletaan myös julkisyhteisön työsuhteiseen työntekijään, pois lukien virka-aseman väärinkäyttöä sekä virkavelvollisuuden rikkomista koskeva sääntely. Luonnollisesti myöskään viraltapano ei voi tulla seuraamuksena kyseeseen työsuhteisten julkisyhteisöjen työntekijöiden kohdalla. Työntekijöiden kohdalla edellytyksenä ei siis ole julkisen vallan käyttö, vaan rikosoikeudellinen virkavastuu tulee kyseeseen myös muissa työsuhteisissa julkishallinnon tehtävissä.

¹⁷¹ HE 58/1988 s. 41

4.2.2. Varoitus ja kurinpidollinen vastuu

Virkamiehen varoittaminen on kaksijakoinen järjestelmä. Varoitus voi olla hallinnollinen toimenpide esimieheltä (VirkamL 24 §) taikka rikosoikeudellinen seuraamus (RL 40:10 §). Valtion virkamieslain 6 luku käsittelee virkamiehen varoittamista. Sen mukaan virkamiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan antaa kirjallinen varoitus. Virkavelvollisuuksilla viitataan VirkamL 4:13.1 §:n asianmukaisen ja viivytyksettömän toiminnan vaatimukseen sekä saman säännöksen toisen momentin virkamiehen aseman ja tehtävien asettamaan käyttäytymisvelvollisuuteen. Rikoslaisissa on säädetty varoittamisesta virkamiehelle erityisenä rangaistuksena. Rikoslain 40:10 §:n mukaan tuomioistuimien voi tuomita virkamiehelle tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta joko varoituksen tai sakkoa. Tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön mukaan virkamies voidaan tuomita, mikäli virkamies virkaansa toimittaessaan huolimattomuudesta rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen.¹⁷²

Valtion virkamieslain säätämisen yhteydessä haluttiin poistaa erillinen kurinpitomenettely, jonka osana varoitus toimi siihen asti. Mahdollisuus varoituksen antamiseen haluttiin kuitenkin säilyttää virkamieslaissa esimiehen keinona puuttua virkamiehen moitittavaan käyttäytymiseen. Varoitus nähtiin ankarampana keinona kuin esimiehen antama huomautus, jonka käyttöä ei haluttu rajoittaa, siitäkään huolimatta, että virkamieslaissa ei enää ole säädetty huomautuksen antamisesta. Muutoksen tarkoituksena oli poistaa varoituksen kurinpidollinen merkitys ja lähentää sääntely vastaamaan työsopimuslain tarkoittamaa varoitusta, jonka tarkoituksena on antaa työntekijälle mahdollisuus korjata moitittava menettely, ennen kuin työntekijä on mahdollista irtisanoa menettelyn perusteella.¹⁷³

Rikosoikeudellisen virkavastuun osalta kunnallinen viranhaltija rinnastetaan valtion virkamieheen. Kurinpitomenettely poistua myös kunnallisen viranhaltijan osalta, kun laki kunnallisesta viranhaltijasta tuli voimaan. Viranhaltijalakiin otettiin säännös viranhaltijan varoittamisesta (35.3 §). Sen mukaan viranhaltijaa ei saa irtisanoa, ennen kuin tätä on varoitettu moitittavasta toiminnasta ja siten annettu mahdollisuus korjata menettelynsä. Säännös vastaa lähes sananmukaisesti työsopimuslain 7:2.3 §:ssä säädettyä. Ainoana erona on,

¹⁷² Jukarainen, s. 329 – 330.

¹⁷³ HE 291/1993 s. 38.

että *työntekijä*-sana on korvattu *viranhaltija*-sanalla. Säännös estää siis viranhaltijan irtisanomisen henkilökohtaisella perusteella, ennen kuin tätä on varoitettu käyttäytymisestään. Sekä työsopimuslaissa että viranhaltijalaissa on kuitenkin säännös, jonka mukaan varoitamista ei vaadita, mikäli palvelussuhteeseen liittyvä rikkomus on ollut niin vakava, ettei palvelussuhteen jatkamista voi työnantajalta kohtuudella edellyttää (TSL 7:2.5 ja KVhL 35.5 §). Viranhaltijalaissa ja työsopimuslaissa säädetyn varoituksen merkitys on siinä, että varoituksella annetaan työntekijälle tieto siitä, että työnantaja pitää tämän toimintaa moitittavana. Varoituksen sisältyy samalla uhka siitä, että mikäli moitittava toiminta jatkuu, voidaan työntekijä irtisanoa. Varoituksen johdosta työntekijällä on siis todellisuudessa mahdollisuus korjata toimintaansa siten, ettei se enää ole moitittavaa. Varoitus on siis työnantajan keino reagoida viranhaltijan virkavelvollisuuksien rikkomiseen tai laiminlyömiseen.¹⁷⁴

KHO 2005:30: Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan ottanut kantaa varoittamisen luonteeseen. Ratkaisun mukaan viranhaltijalain 35.3 §:n mukainen varoitus on irtisanomista valmisteleva toimenpide, eikä siitä tehtyyn päätökseen voi tehdä oikaisuvaatimusta tai kunnallisvalitusta. Ratkaisun pohjana on kuntalain 91 §, jonka mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta tai kunnallisvalitusta. Korkein hallinto-oikeus piti siis varoitusta työnantajan työnjohdollisena ohjauksena, eikä itsenäisenä sanktiona.

Ottaen huomioon varoituksen merkityksen virkasuhteen irtisanomisen mahdollistavana menettelynä, voisi tulkinta olla myös toinen, jolloin viranhaltijalla olisi mahdollisuus saattaa jo varoituksen oikeellisuus tutkittavaksi. Toisaalta, mikäli varoituksen perusteena ollut menettely jatkuu ja virkasuhde irtisanotaan, on irtisanomiseen mahdollista hakea muutosta, jolloin myös varoituksen aiheellisuus tulee arvioitavaksi.

Varoituksen oikeudellinen luonne siis eroaa kunnallisen viranhaltijan ja valtion virkamiesten välillä. Viranhaltijan kohdalla varoitus toimii samanlaisena irtisanomisen mahdollistavana menettelynä, kuin mitä työsuhteiden osalta on säädetty. Valtion virkamieslain varoituksen oikeudellinen luonne sen sijaan ei ole aivan yhtä selväpiirteinen

Rajanveto rikosoikeudellisen rangaistusvastuun ja varoittamisen tai muun kurinpidollisen vastuun välillä ei aina ole täysin selkeä. Pääsääntönä kuitenkin on, että kurinpidollinen virkavastuu tulee kyseeseen silloin, kun teko tai laiminlyönti ei ylitä rangaistavuuskynnystä. Eri vastuut eroavat myös siinä määrin, että rikosvastuun toteuttaminen ei poista mahdol-

¹⁷⁴ Jukarainen, s. 334 sekä HE 196/2002, s. 53.

lisuutta kurinpidollisiin toimenpiteisiin tai vastaavasti kurinpidollisen virkavastuun toteuttaminen ei puolestaan poista mahdollisuutta rikosoikeudellisen virkavastuun toteuttamiseen. Toisin sanoen, kurinpidollisen virkavastuun ja rikosoikeudellisen virkavastuun välillä ei ole synny *ne bis in idem* –kieltoa, eli kaksoisrangaistavuuden kieltoa.¹⁷⁵

4.2.3. Vahingonkorvausvastuu

Työntekijöiden vahingonkorvausvastuu on melko yhtäläinen, riippumatta palvelussuhteen lajista. Työnantaja vastaa ensisijaisesti työntekijänsä virheestä tai laiminlyönnistä aiheutuneesta vahingosta, riippumatta onko työntekijä työ- vai virkasuhteessa. Sekä työsuhteinen työntekijä, että virkasuhteinen työntekijä Perustuslain 118.3 §:n mukaisesti virkamies ovat kuitenkin henkilökohtaisessa vastuussa siitä vahingosta, jonka hän on aiheuttanut virheellään tai virkatehtäviensä laiminlyönnillä.¹⁷⁶ Vahingonkorvauslain 3 luvussa säännellään työnantajan ja julkisyhteisön vahingonkorvausvastuusta ja 4 luvussa työntekijän tai virkamiehen korvausvastuusta.

Virkasuhteiden kohdalla virhe ja laiminlyönti vahingonkorvausvastuun perusteina tarkoittavat viranomaistoiminnan periaatteiden noudattamatta jättämistä. Periaatteet käyvät ilmi esimerkiksi valtion virkamieslain 14 §:stä, jossa virkamiehen edellytetään suorittavan tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä, noudattavan työnjohto- ja valvontamääräyksiä sekä käyttäytyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Mikäli virkamies on rikkonut näitä periaatteita tai velvollisuuksia ja rikkomisesta on aiheutunut vahinkoa, seuraa vahingonkorvausvastuu.¹⁷⁷

Mikäli vahinko on aiheutunut julkista valtaa käytettäessä, on korvausvastuulle erityisenä edellytyksenä *huolellisuusvaatimuksen* noudattamatta jättäminen. Erityinen huolellisuusvastuu tarkoittaa, että virkamies on toiminnassaan noudattanut tehtävän vaatimaa erityistä huolellisuutta, joka on kohtuudella edellytettävissä. Mikäli huolellisuusvaatimuksen voidaan katsoa täyttyneen, ei vahingonkorvausvastuuta muodosta tilanteissa, joissa käytetään julkista valtaa. Huolellisuusvaatimuksen noudattamatta jättämistä vahingonkorvausvelvollisuuden lisäedellytyksenä on perusteltu sillä, että mikäli virhe on vähäinen, ei sen perus-

¹⁷⁵ Ks. esim. KHO 2003:1105, jossa työturvallisuusrikoksesta tuomitulle opettajalle oli voitu antaa virkasäännön mukainen kirjallinen varoitus samasta laiminlyönnistä *ne bis in idem* –kiellon estämättä.

¹⁷⁶ Koskinen – Kulla, s. 269.

¹⁷⁷ Kukkonen, s. 80-81.

teella pitäisi syntyä korvausvelvollisuutta suhteessa yksityiseen.¹⁷⁸ Tehtävät, joissa käytetään julkista valtaa, ovat usein hankalia ja riskialttiita, joten vahingonkorvausvelvollisuuden syntyminen aivan vähäisestä virheestä voisi hankaloittaa virkamiehen työtä kohtuuttomasti.¹⁷⁹

Lähtökohtana siis on, että vahingonkorvausvastuu on yhtäläinen, riippumatta palvelussuhteen lajista. Vahingonkorvausvastuun poissulkeva huolellisuusvaatimus on kytketty julkisen vallan käyttöön. Luvussa 1.3 esitellyin tavoin julkista valtaa voidaan käyttää tietyissä tilanteissa myös työsuhteessa, jolloin huolellisuusvaatimus ulottuu myös työsuhteisiin työntekijöihin. Kuitenkin, mikäli kunnallisen viranhaltijan virkasuhde on muutettu työsuhteeksi kuntalain 46 §:n nojalla, poistuu työntekijältä samalla vahingonkorvausvelvollisuuden yhdistetty huolellisuusvaatimus, sillä po. pykälän nojalla tehty muutos tarkoittaa samalla sitä, ettei työntekijän tehtäviin kuulu julkisen vallan käyttöä. Tietysti harkinta on tehtävä tapauskohtaisesti. Ei liene mahdottomuus, että työsuhteinenkin kunnan työntekijä päätyy tekemään toimen, joka sisältää julkisen vallan käyttöä, vaikkei palvelussuhdelaji antaisikaan siihen oikeutusta. Toisaalta, mikäli työntekijä on ylittänyt valtuutensa ja tehnyt julkisen vallan käyttöä sisältäviä toimia tai päätöksiä, tämä voisi suoraan indikoida sitä, että tehtävässä ei ole noudatettu vaadittavaa huolellisuutta.

4.3. Varallaolo sekä lisä- ja ylityö eri palvelussuhdelajeissa

Työaikalain soveltamisalasta säädetään sen 1 luvun 1 pykälässä. Ensimmäisen momentin mukaan lakia sovelletaan sekä työsopimuksen että virkasuhteen perusteella tehtävään työhön. Toisen momentin mukaan se, mitä laissa on säädetty työntekijästä, soveltuu myös virkamieheen ja viranhaltijaan, ellei toisin säädetä. Pääosin työaikalain sääntely siis soveltuu sekä työntekijöihin että virkamiehiin ja viranhaltijoihin. Joitakin eroja kuitenkin on. Työaikalain 2.1 § 10-kohdan mukaan työaikalakia ei sovelleta puolustuslaitoksen virkamiehiin. Kuitenkin valtion virkamiesten työaika-asetuksessa (8.11.1996/822) luetellaan ne virat, joihin ei sovelleta työaikalakia. Asetuksen 1 §:n mukaan työaikalain soveltamisalan ulkopuolelle jää virkamiehen työ ulkomaanedustuksessa, tuomioistuimen jäsenenä, esittelijänä, käräjäviskaalina ja notaarina, yleisenä oikeusavustajana, yleisenä syytäjänä, ulosottomies- ja haastemiestehtävissä sekä luotsaus-, luotsikutterinkuljetus- sekä väylänhoitoteh-

¹⁷⁸ Ks. esim. KKO 2012:81, jossa vanginvartijan vahingossa avaama, vangille osoitettu kirje ei oikeuttanut kärsimyskorvaukseen.

¹⁷⁹ Koskinen – Kulla, s. 272.

tävissä. Kuitenkin esimerkiksi puolustusvoimien ravitsemispalveluissa työskenteleviin työaikalakia sovelletaan asetuksen 2.1 §:n 10-kohdan mukaan, joten siltä osin työaikalain soveltuvuus ei muutu puolustusvoimien ruokahuollon yhtiöittämisen yhteydessä.

Pääasiassa ne virat, joihin ei sovelleta työaikalakia, ovat samalla sellaisia, jotka sisältävät merkittävää julkisen vallan käyttöä. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan hoitaa ainoastaan virkasuhteessa. Tästä syystä palvelussuhdelajin muutoksen yhteydessä ei juuri tule esille muutoksia työaikalain soveltamisessa. Merkittävimmät erot eri palvelussuhteiden välillä työaikalain suhteen liittyvätkin varallaoloon sekä ylityöhön.

4.3.1. Varallaolo työ- ja virkasuhteissa

Pääsääntöisesti työaika on vain itse työhön käytetty aika. Työntekijän on kuitenkin tahtoeissaan kuitenkin mahdollista sitoutua olemaan työnantajan käytettävissä myös vapaa-aikanaan. Varallaolosta sopiminen tarkoittaa, että työntekijä rajoittaa vapaa-aikaansa siten, että on tarvittaessa valmis tulemaan kutsuttaessa töihin. Varallaolosta säädetään työaikalain 5 §:ssä. Sen mukaan varallaolosta on aina erikseen sovittava. Muussa tapauksessa varallaolovelvollisuutta ei työntekijälle synny. Sovittaessa varallaolon sisällöstä, tulee samalla sopia myös korvauksesta, joka varallaolosta työntekijälle maksetaan. Korvauksen suuruus määräytyy suhteessa työntekijän vapaa-ajan käytölle aiheutuvaan haittaan. Jos työntekijä on varalla ollessaan omassa asunnossaan, tulee varallaoloon käytetystä ajasta korvata vähintään puolet joko rahana tai säännöllisenä työaikana annettavana vapaana (TAL 5.2 §).¹⁸⁰

Työaikalain 5.3 §:n mukaan julkisyhteisön virkamies tai viranhaltija ei saa kieltäytyä varallaolosta, mikäli se on *työn laadun ja erittäin pakottavien syiden vuoksi välttämätöntä*. Tältä osin varallaolosääntely poikkeaa virkasuhteessa olevien kohdalla. Työsuhteisen työntekijän on mahdollista aina kieltäytyä varallaolosta, mutta virkasuhteisten kieltäytymismahdollisuutta on rajoitettu. Rajoitusta on perusteltu julkisyhteisön lakisääteisten tehtävien hoitamisella. Näillä velvollisuuksilla ja tehtävillä tarkoitetaan mm. terveyden- ja sosiaalihuollon, palo- ja pelastustoimen sekä teknisten laitosten tehtäviä, jotka ovat välttämättömiä yhteiskunnan toiminnan kannalta.¹⁸¹

¹⁸⁰ Ks. tarkemmin varallaolomuodoista ja varallaolosta maksettavasta korvauksesta Äimälä, s. 50-56.

¹⁸¹ Äimälä, s. 57.

Julkishallinnon virkamiehen tai viranhaltijan varallaolovelvollisuus ei siis edellytä sopimista silloin, kun varallaolo on *työn laadun ja erittäin pakottavien syiden*¹⁸² vuoksi välttämätöntä. Perustelujen mukaan työn laadulla ja pakottavilla syillä tarkoitetaan sitä, että kyseisiä töitä ei olisi mahdollista jättää tehtäväksi myöhemmin, ilman että sillä vaarannettaisiin omaisuutta, henkeä tai terveyttä. Tarkoituksena säännöksellä on turvata yhteiskunnan kannalta tärkeimmät palvelut, kuten sairaalapalvelut, poliisi-, palo- ja pelastustoimi sekä energia-, jäte- ja vesihuollon toiminnot.¹⁸³ Julkishallinnon työsuhteisia työntekijöitä työaikalain 5.3 § ei koske, vaan heidän kanssaan tulee varallaolosta aina sopia.

4.3.2. Lisä- ja ylityö työ- ja virkasuhteessa

Työaikalain mukainen säännöllinen työaika on 40 tuntia viikossa ja 8 tuntia päivässä. Tosiasiassa työaika on usein sovittu lyhyemmäksi työehtosopimuksella. Sovitun työajan ollessa alhaisempi kuin työaikalain mukainen säännöllinen työaika, voi kyseeseen tulla *lisätyön* teettäminen. Lisätyö tarkoittaa työtä, joka ylittää sovitun työajan, mutta on kuitenkin korkeintaan työaikalain mukainen säännöllinen työaika (TAL 17.1 §).¹⁸⁴

Lisätyön teettämiseen tarvitaan työntekijän suostumus (TAL 18 §). Lisätyöstä voidaan kuitenkin sopia jo työsopimuksella, jolloin työntekijä sitoutuu tekemään työnantajan aloitteesta lisätyötä. Vaikka työntekijä olisi työsopimuksella sitoutunut tekemään lisätyötä, voi tämä henkilökohtaisesta ja perustellusta syystä kieltäytyä lisätyöstä työvuoroluetteloon merkittynä vapaapäivinä (TAL 18.2 §). Perusteltuina syinä on lain esitöiden mukaan pidettävä esimerkiksi opiskeluun liittyvää valmistautumista tai osallistumista tenttiin, lastenhoitojärjestelyjä, terveydellisiä syitä, omia tai lähisukulaisten juhlapäiviä, hautajaisia taikka sellaisia matkoja, joiden peruuttamisesta aiheutuisi ylimääräisiä kustannuksia.¹⁸⁵

Ylityöstä säädetään työaikalain 17.2 §:ssä. Sen mukaan ylityö on työnantajan aloitteesta työaikalain mukaisen säännöllisen työajan ylittävää työtä. Erotuksena lisätyön teettämiseen, ylityön teettämiseen vaaditaan työnantajan *kutakin kertaa varten erikseen antama suostumus*. Mikäli se on työn järjestelyjen kannalta tarpeen, työntekijä voi antaa suostumuksensa määräytyksi lyhyehköksi ajanjaksoksi kerrallaan (TAL 18.1 §). Lain esitöiden mukaan tarpeellisuus työn järjestelyjen kannalta voi tarkoittaa esimerkiksi verotus- ja kir-

¹⁸² Molempien edellytysten tulee täytyä. Pelkkä työn laatu ei esimerkiksi riitä TAI 5.3 §:n soveltamiseen. Ks. esim. työneuvoston lausunto TN 1369-2000.

¹⁸³ HE 34/1996, yksityiskohtaiset perustelut 5 §.

¹⁸⁴ Äimälä s. 111.

¹⁸⁵ HE 34/1996, s. 51.

janpitolainsäädännön mukaisten velvoitteiden täyttämistä määräajassa taikka kiireellisten tilausten tai muiden työntekijöiden sairastumisten takia tehtävää työtä.¹⁸⁶

Työaikalain 18.4 §:ään on otettu säännös, jonka mukaan julkisen yhteisön virkamies tai viranhaltija ei saa kieltäytyä lisä- tai ylityöstä, mikäli lisä- tai ylityön teettäminen on työn laadun ja erittäin pakottavien syiden vuoksi välttämätöntä. Säännös vastaa varallaoloa koskevaa TAL 5.3 §:ää sisällöltään ja perusteluiltaan.¹⁸⁷ Julkisyhteisön virkamiehen tai viranhaltijan asema eroaa siis työsuhteisen työntekijän asemasta varallaolon, lisä- ja ylityön suhteen.

4.4. Työrauhavelvollisuus ja työtaisteluoikeus työ- ja virkasuhteissa

Työtaisteluoikeus on perustuslain 13.2 §:n ammatillisesta yhdistymisvapaudesta johdettu oikeus, joka tunnustetaan myös Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa (6 art.) sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (28 art.). Työtaisteluoikeuden laajuus vaihtelee palvelussuhteen lajin mukaan. Työehtosopimuslain mukaan työrauhavelvollisuudella tarkoitetaan ensinnäkin voimassa olevasta työehtosopimuksesta johtuvaa velvollisuutta pidättäytyä sellaisista työtaisteluista, jotka kohdistuvat työehtosopimukseen tai sen määräyksiin (TEhtol 8 §).¹⁸⁸ Toiseksi työrauhavelvollisuus kattaa työehtosopimukseen sidottujen yhdistyksen velvollisuuden huolehtimaan niiden alaisten yhdistysten (työnantajien ja työntekijöiden yhdistykset) työtaistelutoimenpiteistä pidättäytymistä. Työrauhavelvollisuuden kolmas ulottuvuus on työehtosopimuksesta johtuvien velvoitteiden rikkomisesta pidättäytyminen.¹⁸⁹ Vastaavasti työrauhavelvollisuutta virkasuhteissa säännellään valtion virkaehtosopimuslaissa (6.11.1970/664) sekä kunnallisessa virkaehtosopimuslaissa (6.11.1970/669). Julkisyhteisöjen suorittaessa lakisääteisiä tehtäviä, on virkamiesten ja viranhaltijoiden työtaisteluoikeudelle asetettu joitakin rajoituksia. Tällä turvataan tiettyjen, yhteiskunnan kannalta välttämättömien, toimintojen häiriötön jatkuminen.¹⁹⁰

4.4.1. Työrauhavelvollisuus ja työtaisteluoikeus työsuhteessa

Työsuhteisen työntekijän työtaisteluoikeuteen kuuluu oikeus osallistua työtaistelutoimenpiteisiin. Työehtosopimuksen ollessa voimassa, siihen kohdistuvat työtaistelutoimenpiteet

¹⁸⁶ HE 34/1996, s. 51.

¹⁸⁷ HE 34/1996, s. 51 ja Äimälä, 124-125.

¹⁸⁸ Saloheimo, s. 150-151.

¹⁸⁹ Sarkko 1969, s. 4.

¹⁹⁰ Tiitinen, s. 241.

ovat kiellettyjä. Sen sijaan muut työtaistelutoimenpiteet, jotka eivät kohdistu työehtosopimukseen, ovat sallittuja myös työehtosopimuksen voimassa ollessa. Työrauhavelvollisuus on siis *relatiivinen*, ei *absoluuttinen*.¹⁹¹

Työtaistelutoimenpiteitä ovat esimerkiksi työnseisaus eli lakko (työnantajapuolen työsulku), osittainen työstä tai työtehtävistä kieltäytyminen, ylityökielto, tuotannon keskeyttäminen, työn hidastaminen, avointa työpaikkaa koskeva hakusaarto, kieltäytyminen saartoon julistetun yrityksen tuotteiden käsittelystä, joukkoirtisanoutuminen sekä ostoboikotti.¹⁹²

4.4.2. Työrauhavelvollisuus ja työtaisteluoikeus virkasuhteessa

Virkamiesten ja viranhaltijoiden työtaisteluoikeus on lähtökohtaisesti perustuslailla taattu oikeus (PL 13.2 §). Työrauhavelvollisuus virkasuhteissa on myös yhtäläinen työsuhteisten työntekijöiden kanssa, eli virkaehtosopimuksen voimassa ollessa siihen kohdistuvat työtaistelutoimenpiteet ovat kiellettyjä. Vaikka valtion virkaehtosopimuslain 9 §:n työrauhavelvollisuus poikkeaa sanamuotonsa osalta työehtosopimuslain vastaavasta säännöksestä, tarkoituksena on kuitenkin ollut yhtenevä sisältö.¹⁹³

Valtion virkaehtosopimuksessa säädetään kuitenkin *pysyvästä työrauhavelvollisuudesta*, joka poikkeaa työehtosopimuslain sääntelystä (VVEhtoL 8 §). Säännöksen mukaisesti voimassa olevaa palvelussuhdetta koskevat sallitut työtaistelutoimenpiteet ovat työsulku ja lakko. Muut työtaistelutoimenpiteet ovat kiellettyjä. Lakko ja työsulkukin ovat kiellettyjä, mikäli niiden avulla pyritään vaikuttamaan muihin kuin virkaehtosopimuslain nojalla sopimuksenvaraisiin asioihin (VVEhtoL 8.2 §). Virkamies saa osallistua lakkoon ainoastaan siihen osallistuvan virkamiesyhdistyksen päätöksen perusteella (VVEhtoL 8.3 §). Virkaehtosopimusneuvotteluissa tai työtaistelutilanteessa työnantajaa edustavat virkamiehet eivät saa lainkaan osallistua lakkoon.

Valtion virkaehtosopimuslain vaatimus sallittujen työtaistelutoimenpiteiden kohdistumisesta sopimuksenvaraisiin asioihin tarkoittaa käänteisesti sitä, että esimerkiksi työehtolainsäädännön sallimat poliittiset lakot sekä myötätuntolakot ovat kiellettyjä. Kunnallisen virkaehtosopimuslain sääntely vastaa valtion virkaehtosopimuslain sääntelyä. Molemmat eroavat siis työehtosopimuslain sääntelystä yhtenevin osin.

¹⁹¹ Saloheimo, s. 163.

¹⁹² Saloheimo, s. 154.

¹⁹³ Koskinen – Kulla, s. 242 ja Tiitinen, s. 284-304.

Virkamiehillä ja viranhaltijoilla on *neutraliteettioikeus*. Neutraliteettioikeuden mukaan (VVEhtoL 11.1 § ja KVEhtoL 12.1 §) virkamies tai viranhaltija ei ole velvollinen suorittamaan työtaistelutoimenpiteen alaisia työtehtäviä, vaikka ei kuuluisikaan työtaistelun piiriin. Säännöksellä mahdollistetaan työtaistelun ulkopuolelle jäävien virkamiesten ja viranhaltijoiden pysyminen puolueettomina.¹⁹⁴ Molemmissa laeissa on kuitenkin myös säännös *suojelutyöstä* (VVEhtoL 11.1 § ja KVEhtoL 12.1 §). Suojelutyöllä tarkoitetaan sellaista työtä, jonka suorittaminen työtaistelutoimenpiteestä huolimatta on välttämätöntä kansalaisten hengen ja terveyden sekä työtaistelutoimenpiteen johdosta erityisesti vaarassa olevan omaisuuden suojelemiseksi (VVEhtoL 11.2 § ja KVEhtoL 12.2 §). Työehtolainsäädännön puolella vastaavaa sääntelyä ei ole, eikä työntekijää voida velvoittaa työskentelemään sallitun työtaistelun aikana.¹⁹⁵

Suojelutyön teettämisellä ei saa kuitenkaan kiertää virkamiesten ja viranhaltijoiden työtaisteluoikeutta. Suojelutyöksi määrättyjen tehtävien tulee tosiasiaassa olla sellaisia, ettei niitä voi jättää tekemättä vaarantamatta samalla kansalaisten henkeä ja terveyttä taikka omaisuutta.¹⁹⁶ Suojelutyövelvoitteen piirissä olevilta virkamiehiltä tai viranhaltijoilta ei voi edellyttää muiden työtehtävien tekemistä. Velvoite voi merkitä esimerkiksi vain varalloloa tai lyhytaikaista työsuoritusta.¹⁹⁷ Suojelutyövelvoite koskee työtaistelutoimenpiteen ulkopuolella olevia virkamiehiä ja viranhaltijoita. Nämä ovat työnantajayhteisön määräyksen perusteella velvollisia suorittamaan paitsi omiin virkatehtäviin sisältyvää suojelutyötä, myös sellaista suojelutyötä, joka ei tämän virkavelvollisuuksiin kuulu.¹⁹⁸ Lisäksi työtaistelun ulkopuolinen virkamies tai viranhaltija on velvollinen suorittamaan tavanomaiset virkavelvollisuutensa, eli sellaiset virkatehtävät, jotka ilman työtaisteluakin kuuluisivat virkamiehen tai viranhaltijan säännönmukaisiin virkavelvollisuuksiin.¹⁹⁹

4.5. Uudelleensijoittamisvelvollisuus työ- ja virkasuhteissa

Kun työntekijää tai virkamiestä uhkaa irtisanominen, tulee työnantajan selvittää mahdollisuudet sijoittaa työntekijä tai virkamies muuhun tehtävään. *Uudelleensijoittamisvelvolli-*

¹⁹⁴ Rytkölä (1972), s. 61-62.

¹⁹⁵ Koskinen 2012, s. 12.

¹⁹⁶ Ks. esim. TT:2005-62, jossa työtuomioistuin katsoi, ettei maahantulotarkastustehtävien katsottu täyttävän suojelutyön kriteerejä.

¹⁹⁷ Tiitinen, s. 279.

¹⁹⁸ Tiitinen, s. 280.

¹⁹⁹ Rytkölä (1972), s. 62-63.

suudesta säädetään työsopimuslain 7:2.4 ja 7:3.1 §:ssä, viranhaltijalain 35.4 ja 37.1 §:ssä sekä virkamieslain 27.4 §:ssä.

4.5.1. Uudelleensijoittaminen työsuhteessa

Työsopimuslaissa on säännökset työnantajan velvollisuudesta tarjota työntekijälle irtisanomisen sijasta muuta työtä. Työnantajan tulee selvittää, onko irtisanominen vältettävissä sijoittamalla työntekijä muuhun työhön (TSL 7:2.4). Säännökset koskevat sekä irtisanomista henkilöön liittyvällä syyllä että irtisanomista tuotannollisilla ja taloudellisilla syillä.

4.5.1.1. Individuaaliperusteella irtisanottavan työntekijän uudelleensijoittaminen

Henkilökohtaisella perusteella irtisanotun työntekijän uudelleensijoittamisvelvollisuus kattaa lähtökohtaisesti kaikki irtisanomissytyt.²⁰⁰ Säännöksen taustalla on kuitenkin vakiintunut tulkinta siitä, että työntekijää ei saa irtisanoa työkyvyn alenemisen johdosta, mikäli työntekijälle voidaan osoittaa muuta, tämän työkykyä vastaavaa työtä. Säännös soveltuu siis luonnollisimmin tilanteisiin, joissa työntekijän työkyky on alentunut sairauden, vamman tai tapaturman vuoksi, eikä tämä pysty hoitamaan työtehtäviään. Tällöin tulee selvittää, onko työnantajalla tarjota sellaista muuta työtä, josta työntekijä suoriutuu. Kuitenkin, työntekijän irtisanominen henkilökohtaisella syyllä voi tulla kyseeseen myös tilanteissa, joissa työntekijä ei sovellu työyhteisöön, eikä siten pysty suoriutumaan velvoitteistaan. Tällöin työnantajan on selvitettävä, olisiko työntekijä sijoitettavissa esimerkiksi toiseen yksikköön ja siten irtisanominen vältettävissä. Samoin esimerkiksi asiakaspalvelutyöhön soveltumaton työntekijä on mahdollista sijoittaa muuhun tehtävään, joka ei sisällä asiakaspalvelutyötä.²⁰¹ Jos työntekijä syyllistyy velvoitteidensa niin vakavaan rikkomiseen, että osapuolten välinen luottamus horjuu olennaisesti, työnantajalla ei ole velvollisuutta sijoittaa työntekijää muihin tehtäviin (TSL 7:2.5).

4.5.1.2. Kollektiiviperusteella irtisanottavan työntekijän uudelleensijoittaminen

Jos työnantaja on irtisanomassa työntekijää tuotannollisilla ja/tai taloudellisilla perusteilla, tulee sovellettavaksi työnantajan uudelleensijoittamisvelvollisuus TSL 7:4.1:n mukaan.

²⁰⁰ Bruun – von Koskull, s. 75-76.

²⁰¹ Tiitinen – Kröger, s. 557-559.

Työnantaja saa irtisanoa työntekijän, mikäli tämän työ on vähentynyt *olennaisesti ja pysyvästi*. Kuitenkin, mikäli työntekijä on sijoitettavissa tai koulutettavissa toisiin tehtäviin, työnantaja ei saa irtisanoa työntekijää. Muun työn tarjoamisvelvollisuus jatkuu koko työsuhteen ajan, myös lomautuksen ja irtisanomisajan kuluessa. Työn tarjoamisvelvollisuus kattaa työnantajan kaikki yksiköt ja toimipisteet.²⁰²

4.5.2. Uudelleensijoittaminen virkasuhteessa

Sekä virkamieslaissa että viranhaltijalaissa on säädökset uudelleensijoittamisesta. Viranhaltijalain 35.4 § koskee henkilökohtaisella perusteella irtisanottavan viranhaltijan sijoittamista muihin tehtäviin ja 37 § puolestaan koskee tuotannollisilla ja taloudellisilla perusteilla irtisanottavan viranhaltijan uudelleensijoittamista. Viranhaltijalain sääntely siis vastaa työsopimuslain sääntelyä. Valtion virkamieslaissa sen sijaan uudelleensijoittamisesta on säädetty 27.3 §:ssä. Sen mukaan virkamiestä ei saa irtisanoa viraston tai yksikön lakkaamisen taikka virkamiehen tehtävien tai viraston työntarjoamismahdollisuuksien olennaisen ja pysyvän vähenemisen johdosta, mikäli virkamies voidaan *samassa virastossa* sijoittaa uudelleen tai kouluttaa uusiin tehtäviin.

4.5.2.1. Individuaaliperusteella irtisanottavan virkamiehen ja viranhaltijan uudelleensijoittaminen

Viranhaltijalain 35.4 §:n mukaan työnantajan on ennen irtisanomista selvitettävä, olisiko viranhaltija sijoitettavissa muuhun virkasuhteeseen ja irtisanominen siten vältettävissä. Po-lainkohta tulee sovellettavaksi lähinnä niissä tilanteissa, joissa viranhaltijan työntekoedellytyksissä on tapahtunut sellainen muutos, ettei tämä enää pysty selviytymään työtehtävistään. Samalla mikäli irtisanomisuksella johtuu viranhaltijan velvoitteiden rikkomisesta tai laiminlyönnistä, tulee uudelleensijoittamismahdollisuus selvittää, mikäli irtisanominen olisi suhteessa liian vakava toimenpide. Sijoittaminen muuhun virkaan tai virkasuhteeseen irtisanomista lievempänä keinona edellyttää, että viranhaltijalla on kelpoisuus kyseenä olevaan virkaan tai virkasuhteeseen. Edelleen, mikäli viranhaltijan velvoitteiden rikkominen tai laiminlyönti on niin vakava, ettei työnantajalta voida kohtuudella edellyttää virkasuhteen jatkamista, ei uudelleensijoittamisvelvollisuutta ole.²⁰³ Sääntely vastaa siis työsopimuslain sääntelyä tältä osin. Uudelleensijoittaminen on siis ikään kuin varoittamisen ja

²⁰² Tiitinen – Kröger, s. 574, Bruun – von Koskull, s.88.

²⁰³ HE 196/2002, s. 54.

irtisanomisen välimuoto. Silloin kun varoitusta ei nähdä riittävänä toimenpiteenä, mutta irtisanominen olisi taas liiallinen toimenpide, tulee viranhaltija sijoittaa uudelleen. Irtisanomisperusteen tulee kuitenkin olla olemassa, mutta se ei ole niin painava, että KVhL 35.5 § tulisi sovellettavaksi ja viranhaltija olisi irtisanottavissa ilman uudelleensijoittamista.²⁰⁴

Sen sijaan virkamieslaissa ei ole säännöstä individuaaliperusteella irtisanottavan virkamiehen uudelleensijoittamisesta. Irtisanominen henkilökohtaisella perusteella edellyttää kuitenkin *erityisen painavaa* syytä (VirkamL 25.2 §) ja irtisanominen virkamiehen sairauden perusteella on kielletty, ellei sairaus, vika tai vamma aiheuta virkamiehen työkyvyn *olennaista ja pysyvää* heikentymistä ja oikeuta virkamiestä saamaan työkyvyttömyyseläkettä (VirkamL 25.2 § 1-kohta). Tästä voidaan johtaa, että virkamiestä ei saa irtisanoa työkyvyn alentumisen perusteella, ellei se ole olennainen ja pysyvä. Jos työkyky on alentunut vain siinä määrin, ettei irtisanominen tule kyseeseen, on työnantajan selvitettävä virkamiehen uudelleensijoittamista.²⁰⁵

Myös esimerkiksi henkilövaihdoista johtuvat yhteistyöongelmat työpaikalla saattavat muodostaa henkilökohtaisen irtisanomisperusteen. Kuitenkin, myös näissä tilanteissa on ennen irtisanomista selvitettävä, olisiko virkamies siirrettävissä esimerkiksi toiselle osastolle tai toiseen virastoon, irtisanomisen välttämiseksi.²⁰⁶

4.5.2.2. Kollektiiviperusteella irtisanottavan virkamiehen ja viranhaltijan uudelleensijoittaminen

Viranhaltijalain 37.1 §:n mukaan viranhaltijan virkasuhde voidaan irtisanoa, kun viranhaltijan työtehtävät ovat vähentyneet *olennaisesti ja pysyvästi* tuotannollisista tai taloudellisista syistä. Lisäedellytyksenä irtisanomiselle on, ettei viranhaltijaa voida ammattitaitoonsa ja kykynsä nähden kohtuudella sijoittaa toiseen virkasuhteeseen tai työsuhteeseen. Uudelleensijoittamisvelvollisuus koskee siis paitsi virkasuhteita, myös sellaisia työsuhteita, joiden työtehtävät eivät olennaisilta osin poikkea viranhaltijan virkatehtävistä. Se, että työtehtävät eivät sisällä julkisen vallan käyttöä, ei vielä ole merkki olennaisesta poikkeamasta.²⁰⁷ Velvollisuus koskee kuitenkin vain sellaisia virkasuhteita ja työtehtäviä, joita kunnassa on

²⁰⁴ Hirvonen – Mäkinen, s. 275.

²⁰⁵ Bruun – Mäenpää – Tuori, s. 244.

²⁰⁶ Bruun – Mäenpää – Tuori, s. 245 ja Koskinen – Kulla, s. 315. Ks. KHO 1990 A 9, jossa KHO huomioi irtisanomisperusteena irtisanotulle tiedekuntasihteerille perustetun uuden viran, johon hän kieltäytyi siirtymästä.

²⁰⁷ HE 196/2002, s. 55.

olemassa jo entuudestaan. Se ei siis velvoita kuntaa esimerkiksi perustamaan uutta virkaa. Viranhaltijan tulee täyttää myös uuden viran kelpoisuusehdot.²⁰⁸

Viranhaltijalain esitöiden mukaan viranhaltijalle tulisi ensisijassa tarjota sellaista virkasuhdetta, jonka tehtävät vastaisivat tai olisivat lähimpänä viranhaltijan aiempia tehtäviä. Seuraavaksi tulisi tarjota muita virkasuhteita, joiden kelpoisuusehdot viranhaltija täyttää. Vastatämän jälkeen tulisi selvittää mahdollisuus tarjota viranhaltijalle työsuhteista tehtävää irtisanomisen vaihtoehtona. Tarjotun työsuhteen tulee vastata viranhaltijan ammattitaitoa ja kykyä.²⁰⁹

Valtion virkamiesten osalta uudelleensijoittamisvelvollisuudesta säädetään virkamieslain 27.4 §:ssä. Sen mukaan virkamiestä ei saa irtisanoa viraston tai yksikön lakkaamisen taikka työtehtävien vähentymisen takia, mikäli virkamies voidaan *kohtuudella* sijoittaa ammattitaitoonsa ja kykyynsä nähden uudelleen samassa virastossa. Virkamiestä ei myöskään saa irtisanoa, mikäli virka siirretään toiseen virastoon. Säännöksen tavoitteena on saada virkamies sijoitettua pysyvästi uuteen työhön, joka on mahdollisimman samankaltainen aiempien työtehtävien kanssa. Mikä pysyvää ja samankaltaista tehtäväkokonaisuutta ei ole tarjolla, viranomaisen on velvollinen tarjoamaan myös esimerkiksi tilapäisiä tehtäviä. Kaikkiaan työnantajalla on velvollisuus aktiivisesti esittää virkamiehelle uutta virkaa. Pelkkä ilmoitus avoinna olevista viroista ja kehoitus hakeutua niihin ei täytä velvollisuutta. Velvollisuus ei ulotu virkamiehen aiemman työskentelyviraston ulkopuolelle. Uudelleensijoittamisvelvollisuuteen yhdistyy samalla kohtuullinen kouluttamisvelvollisuus.²¹⁰ Viraston lakatessa viranomaisella on velvollisuus kouluttaa virkamiestä uusiin tehtäviin koko valtionhallinnossa.²¹¹

VirkamL 27.4 §:ssä säädetään lisäksi, että virkamiestä ei saa irtisanoa tuotannollisilla ja taloudellisilla syillä, mikäli virka VirkamL 5 §:n nojalla siirretään toiseen virastoon. VirkamL 5 § mahdollistaa viran siirtämisen saman viraston sisällä toiseen yksikköön, siis myös toiselle paikkakunnalle. Siirto kuitenkin edellyttää virkamiehen suostumusta.²¹²

²⁰⁸ Hirvonen – Mäkinen, s. 282.

²⁰⁹ HE 196/2002, s. 55 ja Hirvonen – Mäkinen, s. 283.

²¹⁰ Koskinen – Kulla, s. 327.

²¹¹ Bruun – Mäenpää – Tuori, s. 250-251.

²¹² Bruun – Mäenpää – Tuori, s. 250.

4.6. Palvelussuhteen päättäminen

Virkasuhdetta pidetään usein turvatumpana palvelussuhdelajina, verrattuna työsuhteeseen. Tämä on yksi suurimmista syistä palvelussuhdelajin muutoksen vastustamiseen, koska pelätään oikeudenmenetyksiä heikentyneen palvelussuhdeturvan myötä. Tästä syystä on tärkeää tarkastella sitä, missä määrin palvelussuhteiden päättämisperusteet ovat yhtenevät ja missä kohdin taas eroavat toisistaan. Irtisanomissuoja jaetaan tyypillisesti kahteen osaan; individuaaliseen irtisanomissuojaan sekä kollektiiviseen irtisanomissuojaan. Individuaalinen irtisanomissuoja kattaa ne säännökset, joiden perusteella työntekijää suojataan irtisanomiselta henkilökohtaisella perusteella. Kollektiivinen irtisanomissuoja puolestaan tarkoittaa sitä säännösmassaa, jolla suojataan työntekijöitä tuotannollisilta ja taloudellisilta irtisanomisperusteilta.

Alla käsittelen toistaiseksi voimassa olevan palvelussuhteen päättämistä sekä henkilöön liittyvän syyn perusteella että tuotannollisten tai taloudellisten syiden perusteella. Yksi merkittävä ero eri palvelussuhdelajien välillä on kuitenkin määräaikaisen palvelussuhteen päättämistapa. Määräaikainen työsuhde päättyy ilman määräajan päätyessä tai, mikäli määräaikaisuuden perusteena on sovittu työkokonaisuus, työn valmistuessa (TSL 6:1 §). Määräaikainen työsopimus ei siis ole irtisanottavissa, ellei työsopimuksessa ole erikseen sovittu irtisanomisenvaraisuudesta.²¹³ Sen sijaan määräaikainen virkasuhde on irtisanottavissa samoin perustein, kuin mitä toistaiseksi voimassa oleva virkasuhde. Valtion virkamieslain mukaan määräaikainen virkasuhde päättyy määräajan päätyttyä, ”jollei virkasuhde irtisanomisen johdosta ole päättynyt sitä ennen” (VirkamL 7:25.6). Määräaikaisen virkasuhteen irtisanomismahdollisuus on molemminpuolinen; sekä työnantaja että työntekijä voivat irtisanoa virkasuhteen tavallista irtisanomisaikaa noudattaen. Viranhaltijalaissa on virkamieslakia vastaavasti mahdollisuus määräaikaisenkin virkasuhteen irtisanomiseen.²¹⁴ Mahdollisuus irtisanomiseen saattaa olla työntekijälle joko eduksi taikka haitaksi. Mahdollisuus irtisanoutua virkasuhteesta esimerkiksi siirryessä uuteen työhön on tietysti hyödyksi, mutta samalla palvelussuhdeturva on määräaikaista työntekijää heikompi. Toistaiseksi voimassa olevassa työsuhteessa ja vakinaisessa virkasuhteessa ei työntekijältä tai virkamieheltä vaadita perustetta palvelussuhteen päättämiseen, vaan tämä voi irtisanoutua vapaasti irtisanomisaikaa noudattaen.

²¹³ Tiittinen – Kröger, s. 485-486.

²¹⁴ Hirvonen – Mäkinen, s. 257.

Palvelussuhteen päättämismenettelyjä on usein säännelty tarkemmin työehtosopimuksissa, joihin tutkielman laajuuden puitteissa ei ole mahdollista perehtyä. Tästä syystä alla on esitetty palvelussuhdeturvan eroista työsopimuslain, virkamieslain sekä viranhaltijalain osalta. On kuitenkin tiedostettava, että työehtosopimusten sääntely voi tarkoittaa huomattavia-kin poikkeuksia laintasoisesta sääntelystä. Laki asettaa palvelussuhdeturvalle kuitenkin tietyn minimitason, josta ei työ- ja virkaehtosopimuksilla voida poiketa. Tästä syystä on syytä tarkastella sitä, miten palvelussuhdeturvan vähimmäistasot poikkeavat eri palvelussuhdelajien välillä.

4.6.1. Individuaalinen irtisanomissuoja

Individuaalisella irtisanomissuojalla tarkoitetaan niitä säännöksiä, joilla suojataan työntekijää tai virkamiestä työ- tai virkasuhteen päättämiseltä henkilökohtaisella syyllä. Henkilökohtaisilla syyllä tarkoitetaan työntekijän henkilöön tai tämän käyttäytymiseen liittyviä syitä taikka riskipiiriin kuuluvia olosuhteiden muutoksia.²¹⁵

4.6.1.1. Individuaalinen irtisanomissuoja työsuhteessa

Ainoastaan toistaiseksi voimassa oleva työsopimus on irtisanottavissa. Määräaikainen työsuhde päättyy määräajan päättyessä. Työsuhteen individuaalisesta irtisanomissuojasta säädetään TSL 7:2 §:ssä. Henkilöön liittyvään työsuhteen päättämiseen sovelletaan lisäksi TSL 7:1 §:n yleissäännöstä irtisanomisesta. Sen mukaan työsuhteen saa päättää ainoastaan *asiallisesta ja painavasta syystä*.

Asiallisen ja painavan perusteen lisäksi työsopimuslaissa säädetään kielletyistä irtisanomisperusteista, joita ovat työntekijän sairaus, työtaisteluun osallistuminen, mielipiteet ja yhdistystoiminta sekä oikeusturvakeinoihin turvautuminen. Asiallisina ja painavina irtisanomisperusteina pidetään työntekijän työsopimuksesta tai laista liittyvien velvoitteiden niin vakavaa rikkomista taikka työntekijän työntekoedellytysten niin olennaista muuttumista, ettei työnantajalla voida enää kohtuudella edellyttää työsuhteen jatkamista.

Henkilöön liittyvät irtisanomisperusteet voidaan jakaa teoreettisessa mielessä kolmeen kategoriaan: työsopimuksesta johtuvien velvoitteiden rikkominen, TSL 3 luvun erityisvel-

²¹⁵ Sarkko, s. 93 ja Bruun – von Koskull, s. 73-76.

voitteiden²¹⁶ vastainen toiminta sekä muussa lainsäädännössä säädettyjen velvoitteiden vastainen toiminta. Työsopimuksesta johtuvien velvoitteiden rikkomisella tarkoitetaan esimerkiksi työtehtävien laiminlyöntiä tai liian hidasta työtahtia, verrattuna muihin samaa tehtävää tekeviin. Myös työtehtävien puutteellinen hoitaminen voi olla henkilöön liittyvä irtisanomisperuste. Kaikkia työsopimuksesta johtuvien velvoitteiden rikkomistilanteita tulee arvioida sen mukaan, mitä työntekijältä on kohtuudella odotettavissa ja onko irtisanominen oikeasuhtainen keino puuttua velvoitteiden rikkomiseen.²¹⁷

Palvelussuhdelajin muutoksen kannalta erityisen kiinnostava on kolmas kategoria; *muussa lainsäädännössä säädettyjen velvoitteiden vastainen toiminta*. Muulla lainsäädännöllä tarkoitetaan työlainsäädännön ulkopuolisten velvoitteiden rikkomista, keskeisimpänä rikoslainsäädäntö. Jotta työsuhteessa työntekijän muun lainsäädännön vastainen toiminta voisi johtaa irtisanomiseen, edellytetään toiminnalta jonkinlaista yhteyttä henkilön työtehtäviin. Rikoksen tai rikkomuksen merkitystä irtisanomisperusteena tulee arvioida aina henkilön työtehtävien suhteen. Pääasiallisesti teon vaikutusta tulee arvioida työntekijän ja työnantajan välisessä luottamussuhteessa, mutta myös vaikutus työnantajan asiakassuhteisiin voidaan ottaa huomioon. Seuraavassa muutamia oikeustapauksia, joissa on pohdittu työntekijän rikokseen syyllistymisen vaikutusta työsuhteen päättämisperusteena:

TT:2013-11: Työntekijä oli tuomittu huumausainerikoksesta ehdolliseen vankeusrangaistukseen kannabiksen viljelemisestä, myymisestä ja käytöstä.

Työskentelyolosuhteet kysymyksessä olevalla työpaikalla kaivoksessa olivat vaativat, minkä vuoksi työnantajalla oli ollut perustellut syyt suhtautua työntekijän menettelyyn vakavasti. Työnantajan oli kuitenkin lojaliteettivelvoitteensa mukaisesti harkittava kokonaisarvioinnissa mahdollisuuksien mukaan työntekijän kannalta työsuhteen päättämistä lievempien keinojen käyttämistä, kuten yhtiössä noudatettavan toimintamenettelyn mukaista hoitoonohjausta, huumausainetestausta ja työsuhteen päättämismenettelyä. Kun työntekijän ei ollut näytetty olleen työssään tai työpaikalla huumausaineen vaikutuksen alaisena, eikä hänen huumausaineen käyttönsä ollut näytetty vaikuttaneen hänen työskentelyynsä, työturvallisuuteen tai yhtiön liiketoimintaan, eikä hän ollut yhtiössä sellaisessa asemassa, että huumausainerikokseen syyllistyminen osoittaisi työsuhteeseen vaikuttavien velvoitteiden niin vakavaa rikkomista, että se oikeuttaisin sinänsä työnantajan päättämään työntekijän työsuhteen, työnantajalla ei ollut ollut asiallista ja painavaa syytä edes työsuhteen irtisanomiseen.

²¹⁶ Erityisvelvoitteiksi TSL 3 luvussa on säädetty työturvallisuudesta huolehtiminen, kilpailevasta toiminnasta pidättäytyminen ja kilpailukieltosopimus sekä liike- ja ammattisalaisuuksien ilmaisukielto.

²¹⁷ Tiitinen – Kröger, s. 504-508.

TT:2012-15: Linja-autonkuljettaja oli syyllistynyt vapaa-ajallaan rattijuopumukseen, ja hänet oli tuomittu kolmeksi kuukaudeksi ajokieltoon, minkä vuoksi työnantaja oli purkanut työsopimuksen rattijuopumusta seuraavana päivänä.

Rattijuopumukseen syyllistyminen oli työtehtävien laatu huomioon ottaen vakavalla tavalla horjuttanut työntekijän ja työnantajan välistä luottamussuhdetta. Työntekijä ei kuitenkaan ollut syyllistynyt moitittavaan menettelyyn työtehtävissään, ja hänen 24 vuotta kestänyt työhistoriansa työnantajan palveluksessa oli muutoin ollut moitteeton. Kohtuullisen lyhyt ajokielto olisi myös ollut määrättävissä ehdollisena, mutta työnantaja oli purkanut työsuhteen välittömästi selvittämättä vaihtoehtoja työsuhteen purkamiselle. Asiaa kokonaisuutena arvioiden työnantajalla ei ollut irtisanomissuojasopimuksessa edellytettyjä perusteita päättää työntekijän työsopimusta.

Edellä esiteltyjen oikeustapausten mukaisesti työsuhteen päättämiskynnys on varsin korkea, silloin kun rikos tapahtuu työntekijän vapaa-aikana. Jopa linja-autonkuljettajan rattijuopumuksen kohdalla työnantajan olisi tullut selvittää irtisanomista lievempiä keinoja reagoida rikokseen. Tapauksessa TT:2013-11 arviointiin vaikuttivat toisaalta myös yhtiön vakiintuneet käytännöt, joiden mukaisesti humeriippuvuudesta epäillyllä työntekijällä tulee teettää huumausainetesti ja järjestää tälle kuntoutusta. Näiden sekä muiden²¹⁸ vastaavien tapausten johdosta on tehtävissä johtopäätös, että työsuhteen päättämiskynnys työntekijän vapaa-ajalla tekemien rikosten johdosta on varsin korkealla.

TSL 7:2.3:n mukaan työntekijää ei saa irtisanoa henkilökohtaisella perusteella, ennen kuin tälle on annettu varoitus aiheesta. Varoituksen tarkoituksena on saattaa työntekijä tietoiseksi siitä, että työnantaja katsoo tämän rikkovan velvoitteitaan. Varoitus mahdollistaa velvoitteitaan huolimattomuudesta rikkovan työntekijän korjaavan toimintaansa. Työntekijälle annettu varoitus sisältää aina samalla uhan siitä, että työnantaja katsoo työntekijän toimet niin vakavina, että mikäli työntekijä ei korjaa toimintaansa, saattaa seurauksena olla irtisanominen. Individuaaliperusteisen irtisanomisen edellytyksenä olevan varoituksen täytyy koskea samaa tai vähintäänkin samankaltaista asiaa, jonka perusteella irtisanominen myöhemmin tapahtuu. Ei siis ole mahdollista varoittaa työntekijää yhdenlaisesta laiminlyönnistä ja irtisanoa myöhemmin toisella perusteella.²¹⁹

²¹⁸ Ks. esim. TT:2008-72 ja TT:2008-101, joissa molemmissa kysymys vapaa-ajalla tapahtuneesta rattijuopumusrikoksesta, jonka perusteella työnantaja ei olisi saanut päättää työsuhdetta. Lisäksi TT:2010-18, jossa ei rikosta, vaan kyse VR:n työntekijän muutoin epäasiallisesta käyttäytymisestä vapaa-aikana junassa alkoholin vaikutuksen alaisena.

²¹⁹ Tiitinen – Kröger s. 553 sekä TT:2000-45.

4.6.1.2. *Individuaalinen irtisanomissuoja virkasuhteessa*

Toistaiseksi voimassa olevan virkasuhteen osalta virkamieslain ja viranhaltijalain säännökset ovat työsopimuslakia vastaavat. Viranhaltijalain osalta sääntely on lähes sananmukaisesti vastaavaa (KVhL 35 §). Sekä viranhaltijalaissa että työsopimuslaissa on irtisanomisperusteen asiallisuuden ja painavuuden vaatimus. Virkamieslaissa sen sijaan sanamuoto on eri ja edellytyksenä irtisanomiselle on, että syy on *erityisen painava*. Sen sijaan irtisanomissyyn ei virkamieslaissa ole sananmukaisesti asetettu asiallisuusvaatimusta, mutta virkamieslain esitöiden mukaan säännös on työsopimuslain yksilöperusteista irtisanomissuojaa vastaava.²²⁰

Yhtenä merkittävänä erona yksilöperusteisen irtisanomisen osalta on irtisanominen sairauden perusteella. Sekä työsopimuslaissa (7:2.2 1- kohta) että viranhaltijalaissa (35.2 § 1- kohta) on kiellettyä irtisanomisperusteena työntekijän sairaus, vamma tai tapaturma. Irtisanominen sairauden, vamman tai tapaturman perusteella on kuitenkin mahdollista molemmissa tapauksissa, mikäli työntekijän työkyky on alentunut niin *olennaisesti ja pitkäaikaisesti*, ettei työntajalta voida kohtuudella edellyttää palvelussuhteen jatkamista. Virkamieslain vastaava säännöksen mukaan taas virkamiestä ei saa irtisanoa sairauden, vian tai vamman perusteella, ellei siitä seuraa virkamiehen työkyvyn olennainen ja pysyvä heikentyminen. Lisäedellytyksenä työkyvyn olennaisen ja pysyvän heikentymisen lisäksi on virkamiehen oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen. Ennen kuin virkamiestä saa irtisanoa työkyvyn olennaisen ja pysyvän heikentymisen seurauksena, tulee hänelle olla myönnettynä toistaiseksi voimassa oleva työkyvyttömyyseläke.²²¹

Viranhaltijalain ja virkamieslain sääntely eroaa työntekijän varoittamisen osalta siten, että viranhaltijan irtisanomisen edellytyksenä on aiemmin vastaavasta käyttäytymisestä annettu varoitus, kun taas valtion virkamiesten osalta varoitusta ei vaadita. Viranhaltijalain sääntely vastaa siis työsopimuslain sääntelyä, jossa irtisanomisen edellytyksenä on varoitus (TSL 7:2.3).²²² Kuitenkin, mikäli työntekijän työsuhteen velvoitteiden vastainen käyttäytyminen on niin olennaista ja vakavaa, ettei työnantajalta voida kohtuudella edellyttää työsuhteen jatkumista, ei varoitusmenettelyä vaadita (TSL 7:2.5).

²²⁰ HE 291/1993, s. 2-3.

²²¹ HE 291/1993, s. 31.

²²² Koskinen – Kulla, s. 245 sekä Koskinen – Paananen – Tammilehto, s. 359.

Virkamieslain 14.2 §:n mukaisesti virkamieheltä vaaditaan asemansa ja tehtäviensä edellyttämää käyttäytymistä. Vastaava vaatimus on esitetty kunnalliselle viranhaltijalle viranhaltijalain 17.2 §:ssä. Käyttäytymisvelvollisuus on osa virkavelvollisuuksia. Käyttäytymisvaatimus siis vaihtelee työntekijän tehtävien ja aseman mukaan. Moitteettoman käyttäytymisen vaatimus laajenee vapaa-ajalle etenkin korkeimpien virkamiesten kohdalla, mutta myös niiden osalta, joiden virkatehtävät edellyttävät erityistä luottamusta. Myös oikeus voimakeinojen käyttöön virkatehtävissä merkitsee vapaa-ajalle laajentuvaa nuhteettomuusvaatimusta. Esimerkiksi poliisimieheltä voidaan edellyttää moitteetonta käytöstä myös vapaa-ajalla. Vapaa-ajalla tapahtuneen rikoksen tulee kuitenkin lähtökohtaisesti liittyä jollain tavalla virkasuhteeseen.²²³

Virkamies voidaan tietyissä tapauksissa irtisanoa työntekijää herkemmin vapaa-ajalle tehdyn rikoksen perusteella. Tämän eron vaikutuksesta palvelussuhdelajin muutoksen seurauksena ei voi kuitenkaan tehdä juurikaan johtopäätöksiä, sillä kun virkasuhteisen työntekijän käyttäytymisvelvollisuus vaihtelee tämän aseman ja tehtävien mukaisesti, ovat vapaa-ajalla tehtyjen rikosten perusteella suoritettujen palvelussuhteen päättämiset kohdistuneet usein sellaisiin virkamiehiin, jotka käyttävät virkatehtävissään myös merkittävää julkista valtaa. Koska merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan suorittaa vain virkasuhteessa, näiden ammattiryhmien osalta virkasuhteen muuttaminen työsuhteeksi ei tule kysymykseen. Pääsääntöisesti voi siis todeta, ettei palvelussuhdelajin muutos vaikuta siihen, kuinka herkästi irtisanomisperusteet täyttyvät vapaa-aikana tehtyjen rikosten johdosta. Eri asia tietysti on, mikäli palvelussuhdelajin muutoksen seurauksena myös työtehtävät muuttuvat siten, ettei niihin enää sisälly julkisen vallan käyttöä.

Poliisihallinnon virkamiesten kohdalla irtisanomisten perusteena on oikeuskäytännön mukaan arvioitu sitä, miten vapaa-ajalla tehdyt rikokset vaikuttavat poliisin nauttimaan kansalaisten yleiseen luottamukseen. Irtisanomisen perusteena on ollut esimerkiksi törkeä liikenneturvallisuuden vaarantaminen (KHO 31.7.2007 T 1885), useita pahoinpitelyjä (KHO 2.11.2007 T 2806), kavallus (KHO 22.2.2006 T 368) sekä huumausainerikos (VMLTK 14/2002).

Työsuhteiden kohdalla irtisanomisen edellytyksiä on punnittava työntekijän ja työnantajan välisen suhteen perusteella. Virkamiesten kohdalla punninta puolestaan on laajempaa, kun

²²³ Koskinen – Paananen – Tammilehto, s. 361.

huomioon on otettava myös hallinnon asiakkaiden perustellut odotukset suhteessa virkamieheen.

4.6.2. Kollektiivinen irtisanomissuoja

4.6.2.1. Kollektiivinen irtisanomissuoja työsuhteessa

Työsuhteen kollektiivisesta irtisanomissuojasta on säädetty TSL 7:3 §:ssä. Sen mukaan työnantaja saa irtisanoa työntekijän, mikäli tarjolla oleva työ on vähentynyt tuotannollisista ja taloudellisista syistä johtuen *olennaisesti ja pysyvästi*. Ehtoina on siis työn olennainen vähentyminen siten, ettei tilannetta voida pitää tilapäisenä. Työn vähentymisen taustalla tulee olla muutos huonompaan työnantajan taloudellisessa tilanteessa taikka tuotannollisista syistä johtuva työn tarpeen vähentyminen.²²⁴

TSL 7:3.2:n mukaan työn ei voida katsoa vähentyneen, mikäli työnantaja on ennen irtisanomista tai sen jälkeen ottanut työntekijän samankaltaisiin tehtäviin taikka mikäli irtisanominen johtuu töiden uudelleenorganisoinnista, josta ei tosiasiallisesti ole seurannut töiden vähentymistä. Lisäksi työnantajalla on velvollisuus tarjota irtisanomisuhan alla olevalle työntekijälle muuta työtä, joka vastaa tämän ammattitaitoa, koulutusta ja työkokemusta. Mikäli tarjottava muu työ vaatii työntekijän uudelleen kouluttamista kohtuullisissa määrin, työnantajalla on velvollisuus sellaista järjestää, jotta irtisanominen voidaan välttää.

4.6.2.2. Kollektiivinen irtisanomissuoja virkasuhteessa

Virkamiehen palvelussuhdeturvaa sääntelevät normit ovat virkamieslain 7 luvussa. Tärkeimmät kollektiiviperusteista irtisanomista koskevat säännökset ovat lain 27 §:ssä. Sen mukaan viranomaisella on oikeus irtisanoa virkamies ensinnäkin silloin, kun virasto tai yksikkö, jossa virkamies työskentelee, lakkaa (VirkamL 27.1 § 1-kohta). Toisekseen virkamies saadaan irtisanoa silloin, kun virkamiehen tehtävät tai viraston mahdollisuudet tarjota virkamiehelle tehtäviä suoritettavaksi vähenevät olennaisesti ja muutoin kuin tilapäisesti (VirkamL 27.1 § 2-kohta). Sen sijaan, virkamiestä ei voida irtisanoa, mikäli ennen irtisanomista tai sen jälkeen samankaltaisiin tehtäviin on otettu toinen virkamies tai mikäli uudelleenjärjestelyt eivät tosiasiallisesti vähennä tarjolla olevaa työtä. Säännös vastaa TSL 7:3.2:ssa säädettyä. Lisäksi virkamiestä ei voida irtisanoa kone- tai laitehankintojen perus-

²²⁴ Bruun – von Koskull, s. 87-89.

teella, mikäli tämä on koulutettavissa uusien koneiden tai laitteiden käyttöön. Säännös voidaan nähdä vastineena TSL 7:4 §:n työn tarjoamis- ja koulutusvelvollisuudelle, vaikka sisältö onkin jossain määrin eri. Yleisesti ottaen valtion virkamiehen kollektiivinen palvelussuhdeturva on hyvin yhtäläinen työsopimuslain tarjoaman työsuhdeturvan kanssa.

Kuten edellä luvussa 4.2 on selvitetty, mikäli virkasuhde irtisanotaan lainvastaisesti, se ei pääty irtisanomiseen. Jatkuvuusperiaatteen mukaisesti virkasuhde jatkuu katkeamatta, mikäli irtisanominen myöhemmin todetaan laittomaksi.

Irtisanomismenettely ei koskenut lainkaan valtion vakinaisia virkamiehiä ennen vuoden 1986 virkamieslakia. Ennen muutosta vakinainen virkasuhde saatettiin päättää ainoastaan viraltapanolla tai virasta vapauttamisella taikka rikosoikeudellisella viraltapanolla. Vuoden 1986 virkamieslain tultua voimaan kaikki²²⁵ virkasuhteet oli mahdollista irtisanoa molemmin puolin. Muutosta perusteltiin eri palvelussuhdelajien palvelussuhdeturvan lähentämisellä sekä yhdenvertaisuudella eri työntekijäryhmien välillä.²²⁶ Kolmen vuosikymmenen takainen lainsäädäntö tuntuu edelleen vaikuttavan mielikuviin virkasuhteista elinikäisinä ja koskemattomina. Kuitenkin, palvelussuhdeturvaa koskevia säännöksiä tulkittaessa tulee ottaa huomioon virkamiehen erityisasema ja tehtävien hoitamisessa edellytettävä luotettavuus, oikeusvarmuus sekä tehokkuus. On kuitenkin vaikea nähdä, kuinka paljon nämä periaatteet vaikuttavat tulkintatilanteissa. Samojen periaatteiden nojalla voidaan nimittäin asettaa virkamiehille korkeampia odotuksia näiden käyttäytymisen suhteen, jolloin periaatteiden avulla voidaan perustella myös matalampaa irtisanomiskynnystä henkilökohtaisella perusteella.

4.6.3. Palvelussuhteen purkaminen

Työ- tai virkasuhteen päättäminen purkamalla on poikkeuksellinen toimenpide, joka edellyttää työntekijän tai virkamiehen velvollisuuksien erittäin vakavaa rikkomista tai laiminlyöntiä. Palvelussuhteen purkaminen tapahtuu välittömästi ilman irtisanomisaikaa.

4.6.3.1. Työsuhteen purkaminen

Työsuhteen purkamisesta säädetään työsopimuslain 8 luvussa. TSL 8:1.1:n mukaan työnantaja saa purkaa työsopimuksen vain *erittäin painavasta syystä*. Purettaessa työsuhde

²²⁵ Tuomareita lukuun ottamatta.

²²⁶ Bruun – Mäenpää – Tuori, s. 234-235.

päättyy heti ilman irtisanomisaikaa, riippumatta työsuhteen kestosta. Erittäin painavana syynä pidetään työntekijän työsopimuksesta tai laista johtuvien velvoitteiden niin vakavaa rikkomista, ettei työnantajalta voida kohtuudella edellyttää työsuhteen jatkamista edes irtisanomisajan. Purettaessa työsuhte päättyy välittömästi, eli työntekovelvoite ja palkanmaksuvelvoite päättyvät heti. Myös määräaikainen työsopimus voidaan purkaa samoin edellytyksin, vaikka työsopimuksessa ei olisi sovittu irtisanomisesta.²²⁷ Työsuhdetta ei saa purkaa taloudellisin ja tuotannollisin perustein, vaan purkaminen liittyy aina työntekijän henkilöön.

Myös työntekijä voi tietyn edellytyksin purkaa työsopimuksen. Edellytyksenä on työnantajan työsopimuksesta tai laista johtuvien velvoitteiden sellainen rikkominen tai laiminlyönti, ettei työntekijän voida kohtuudella odottaa työskentelevän edes irtisanomisajan pituista aikaa. Työntekijä ei saa purkaa työsuhdetta esimerkiksi saadessaan toisen työtarjouksen.²²⁸

Työsopimuksen purkaminen edellyttää painavampaa perustetta kuin irtisanominen.²²⁹ Purkamisen perusteena ei pääsääntöisesti voi olla esimerkiksi työkyvyn menettäminen, ellei työntekijä ole itse menetellyt moitittavasti ja siten itse aiheuttanut työkyvyn menettämisen. Sen sijaan purkuperusteena voisi olla esimerkiksi kuljettajana työskentelevän henkilön alkoholin vaikutuksen alaisena ajaminen, siitä aiheutunut ajokortin menetys ja siten työn teon estyminen.²³⁰ Kuitenkin, poikkeuksellisen pitkään jatkunut työkyvyttömyys saattaa olla erittäin painava syy työsopimuksen purkamiseen.²³¹ Työkyvyttömyystapauksissa arvioitavaksi tulee, onko työntekijälle minkäänlaisia edellytyksiä palata työhön.

4.6.3.2. Virkasuhteen purkaminen

Kuten työsopimuslain puolella, myös virkamieslaissa virkasuhteen purkaminen on poikkeuksellinen toimenpide, joka päättää virkasuhteen välittömästi. Virkamieslain 33 §:n mu-

²²⁷ Tiitinen – Kröger, s. 653 ja Rautiainen – Äimälä, s. 182.

²²⁸ Tiitinen – Kröger, s. 654.

²²⁹ Tiitinen – Kröger, s. 655.

²³⁰ Tiitinen – Kröger, s. 657.

²³¹ Ks. KKO:2006:104, jossa työnantajan purkaessa A:n ja B:n työsopimukset, A oli ollut yhtäjaksoisesti pois työstä sairauden vuoksi yli 25 kuukautta ja B miltei 12 kuukautta. Lisäksi kummallekin oli myönnetty määräaikainen työkyvyttömyyseläke. Korkein oikeus katsoi työnantajalla olleen painavat perusteet purkaa A:n ja B:n työsopimukset. Kuitenkin työtuomioistuin on tuomiossaan TT:2007-43 päättänyt vastakkaiseen ratkaisuun tapauksessa, jossa työntekijä oli ollut yhtäjaksoisesti kaksi vuotta sairauslomalla. Työtuomioistuin totesi, että työnantajalla oli ollut asiallinen ja painava peruste työsopimuksen irtisanomiseen, mutta ei erittäin painavaa syytä työsopimuksen purkamiseen.

kaan virkasuhde voidaan purkaa, jos virkamies *törkeästi rikkoo tai laiminlyö virkavelvollisuuksiaan*. Purkuperuste on siis liitetty virkamiehen virkavelvollisuuksien hoitoon. Virkasuhteen purkaminen on siis mahdollista ainoastaan virkamiehen henkilöön liittyvällä perusteella, eikä esimerkiksi viraston lakkauttamisen yhteydessä.²³²

Purkuperusteena olevan virkavirheen tulee olla olennaisesti vakavampi, kuin erityisen painava syy, jota virkamieslain 25.2 § edellyttää virkasuhteen irtisanomiselle. Virkasuhteen purkamisen oikeuttava käyttäytyminen saattaa olla esimerkiksi työnantajaa tahallisesti vahingoittavaa toimintaa tai sellainen virkavelvollisuuksien olennainen laiminlyönti, joka vaarantaa kansalaisia.²³³

Kunnallisen viranhaltijan osalta virkasuhteen purkamisesta säädetään viranhaltijalain 41 §:ssä. Sen mukaan työnantaja saa purkaa virkasuhteen päättyväksi välittömästi vain *erittäin painavasta syystä*. Erittäin painavana syynä viranhaltijalain mukaan voidaan pitää laista tai määräyksistä johtuvien olennaisten velvoitteiden niin vakavaa rikkomista tai laiminlyöntiä, ettei työnantajalta voida kohtuudella edellyttää virkasuhteen jatkamista edes irtisanomisajan pituista aikaa. Säännös vastaa siis lähes sananmukaisesti työsopimuslain säännöstä työsopimuksen purkamisesta. Viranhaltijan moitittavan menettelyn tulee olla törkeää, jotta purkuperuste syntyy. Tällä ei kuitenkaan tarkoiteta rikoslaissa säädettyjä törkeitä rikosmuotoja, kuten törkeä lahjuksen ottaminen (RL 40:2), vaan kvalifioimaton lahjuksen ottaminen (RL 40:1) saattaa muodostaa purkuperusteen.²³⁴

Sekä virkamieslain että viranhaltijalain mukainen virkasuhteen purkaminen koskee ainoastaan työnantajan suorittamaa virkasuhteen purkamista. Virkamiehellä tai viranhaltijalla ei siis ole mahdollisuutta purkaa virkasuhdetta. Viranhaltijalain esitöiden mukaan viranhaltijan purkamisoikeudella ei ole katsottu olevan juurikaan merkitystä ja lakia haluttiin siltä osin yhtenäistää virkamieslain kanssa.²³⁵

4.7. Jatkuvuusperiaate

Yksi keskeisimmistä eroista palvelussuhdetyyppien välillä on palvelussuhteen perusteetoman päättämisen seuraukset. Työnantaja joutuu TSL 12:2 §:n mukaan korvausvelvolli-

²³² Koskinen – Kulla, s. 335.

²³³ Bruun – Mäenpää – Tuori, s. 230-231.

²³⁴ Hirvonen – Mäkinen, s. 295-297.

²³⁵ Hirvonen – Mäkinen, s. 295 ja HE 196/2002, s. 57.

seksi työsuhteen perusteettomasta irtisanomisesta tai purkamisesta. Työnantajan on korvauksena suoritettava työntekijälle 3- 24 kuukauden palkka. Korvauksen suuruutta arvioitaessa tulee ottaa huomioon työtä vaille jäämisen arvioitu kesto, määräaikaisen työsopimuksen jäljellä ollut kesto sekä muut työntekijän henkilökohtaisista ominaisuuksista riippuvat tekijät, jotka vaikuttavat tämän työnsaantimahdollisuuksiin. Vaikka työsuhteen irtisanominen tai purkaminen todettaisiin tuomioistuimessa perusteettomaksi, päättyy työsuhde perusteettomaan purkuun tai irtisanomiseen, eikä siten palaudu ennalleen.

Virkasuhteen osalta tilanne on huomattavan erilainen. Virkasuhteissa noudatetaan *jatkuvuusperiaatetta*, joka tarkoittaa, että silloin, kun virkasuhteen päättäminen on todettu perusteettomaksi lainvoimaisella tuomiolla, virkasuhde jatkuu katkeamatta. Säännös on lähes sanasta sanaan saman sisältöinen sekä valtion virkamieslaissa (VML 55.3 §), että viranhaltijalaissa (KVhL 44.1 §). Jatkuvuusperiaate on voimassa ainoastaan virkasuhteiden osalta. Muutostilanteissa, kuten esimerkiksi liikkeen luovutuksen yhteydessä, on mainittu, että työsuhteesta johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät luovutuksensaajalle, pois lukien ne oikeudet ja velvollisuudet, jotka ovat ominaisia virkasuhteelle. Jatkuvuusperiaate on juuri mainitun kaltainen oikeus, joka ei ole siirrettävissä työsuhteeseen (VirkamL 2:5f § ja KVhL 25.2 §). Jatkuvuusperiaatteesta johtuen lainsäädännössä ei ole nähty tarpeelliseksi säätää TSL 12:2 §:ää vastaavaa korvaussäännöstä.²³⁶ Jatkuvuusperiaatetta sovelletaan sekä virkasuhteen irtisanomisen että virkasuhteen purkamisen yhteydessä. Molemmissa tapauksissa todettaessa virkasuhteen päättämisen olleen perusteeton, virkasuhde jatkuu katkeamattomana.²³⁷

Virkasuhteisten työntekijöiden palvelussuhdeturvaa saatetaan varsinkin työntekijöiden mielessä pitää parempana, kuin työsuhteisten työntekijöiden palvelussuhdeturvaa. Työ- ja virkasuhteiden päättämisedellytykset vastaavat nykyään kuitenkin lähes täysin toisiaan, eikä eroa sen suhteen ole. Jatkuvuusperiaate kuitenkin saattaa osaltaan selittää mielikuvaa turvatummasta palvelussuhdelajista. Työnantajan kynnys päättää virkasuhde saattaa myös olla korkeampi, sillä jos irtisanominen todetaan myöhemmin perusteettomaksi, jatkuu virkasuhde entiseen tapaan. Varsinkin henkilökohtaisella perusteella päätetyn virkasuhteen kohdalla tämä voi muodostua ongelmaksi, kun irtisanotun henkilön tilalle on jo mahdollisesti palkattu uusi työntekijä samoihin tehtäviin. Kun virkasuhteen päättämisen perusteettomuus todetaan ja virkasuhde jatkuu katkeamatta, joudutaan tilanteeseen, jossa samaa

²³⁶ Koskinen – Kulla, s. 345.

²³⁷ Bruun – Mäenpää – Tuori, s. 231.

tehtävää on hoitamassa kaksi virkasuhteista työntekijää. Seurauksena on todennäköisesti aiemmin irtisanotun työntekijän tilalle otetun uuden työntekijän irtisanominen kollektiivi-perusteella.

Jatkuvuusperiaatteen toteuttamisen kannalta perusteeton irtisanominen on syytä riitauttaa mahdollisimman nopeasti. Virkasuhde jatkuu edelleen, kunnes riitautettu asia on saatu lainvoimaisesti käsiteltyä loppuun ja ratkaistua. Mikäli virkamiehen irtisanomisaika päättyy, eikä asiaa ole saatu siihen mennessä lainvoimaisesti ratkaistua, tulee virkamies pidättää virantoimituksesta, kunnes asia on ratkaistu lainvoimaisesti. Erityisestä syytä hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus²³⁸ voi määrätä, ettei virantoimituksesta pidättämistä tehdä. Mikäli irtisanominen tai virkasuhteen purkaminen todetaan muutoksenhaun johdosta perusteettomaksi, työnantajan tulee korvata työntekijälle virantoimituksesta pidättämisen ja laittoman irtisanomisen johdosta saamatta jäänyt ansio. Korvauksesta vähennetään työntekijän muista palvelussuhteista tai ammatinharjoittajana saama tulo, jota ei tämä ei olisi saanut ilman virasta pidättämistä ja laitonta irtisanomista.²³⁹

Mielikuva virkasuhteen paremmasta palvelussuhdeturvan tasosta saattaa aiheuttaa tarpeetonta muutosvastarintaa muutostilanteissa työntekijöiden osalta, vaikka suojan taso on käytännössä sama molemmissa palvelussuhdetyypeissä. Sen sijaan työsuhde saattaa joissain tilanteissa olla työntekijälle jopa suotuisampi. Jatkuvuusperiaate on kuitenkin virkasuhteen työntekijän kannalta huomattavasti parempi, kuin työsopimuslain mukainen korvaus perusteettomasta päättämisestä. Tietysti on otettava huomioon, miten irtisanotun virkasuhteen työntekijän paluu työhön vaikuttaa työyhteisössä. Perusteeton irtisanominen vaikuttaa varmasti työntekijän työmoraliin ja sitä kautta koko työhyvinvointiin työpaikalla. Jatkuvuusperiaate voi siis aiheuttaa muita ongelmia, vaikka puhtaasti taloudellisessa mielessä onkin työntekijälle eduksi.

4.8. Palvelussuhdelajien oikeussuojakeinoista

Oikeussuojalla tarkoitetaan sitä sääntelykokonaisuutta, jolla suojataan oikeussubjektia yksilöiden tai julkisen vallan harjoittamia oikeudenloukkauksia kohtaan. Oikeussuojakeinoilla taas tarkoitetaan niitä muodollisia keinoja, joilla oikeussubjekti voi vaatia oman oikeussuojansa toteutumista. Työntekijöiden kohdalla tämä voi tarkoittaa esimerkiksi epäasialli-

²³⁸ KHO silloin, kun hallinto-oikeuden päätöksestä on valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

²³⁹ Bruun - Mäenpää – Tuori, s. 267 ja Koskinen – Kulla, s. 344 - 346.

sesti päätetyn työ- tai virkasuhteen päättämisen riitauttamista. Työsuhteiden ja virkasuhteiden välillä oikeussuojakeinot kuitenkin eroavat, joten siirryttäessä palvelussuhdelajista toiseen, myös oikeussuojakeinot muuttuvat. Palvelussuhdelajin muutoksen seurauksia tarkasteltaessa on siis syytä selvittää samalla, kuinka oikeussuojakeinot eroavat ja seuraako eroavaisuuksista oikeudenmenetyksiä muutostilanteissa.

Suuri osa palvelussuhteen ehdoista määräytyy työ- tai virkaehtosopimusten perusteella. Niissä asioissa, joissa kyse on työ- tai virkaehtosopimuksen tulkinnasta, toimivalta on työtuomioistuimella.²⁴⁰ Seuraavassa tarkastelen sekä työ- että virkasuhteisten työntekijöiden oikeussuojakeinoja niissä asioissa, jotka eivät kuulu työtuomioistuimen toimivaltaan.

4.8.1. Oikeussuojakeinot virkasuhteessa

Virkamiehen oikeussuojan kannalta keskeistä ovat ne säännökset, joiden perusteella työnantajanviranomaisen voi puuttua virkamiehen etuihin, oikeuksiin sekä velvollisuuksiin. Käsite sisältää laajasti erilaisia asioita aina palvelussuhdeturvasta syrjintäkieltoihin. Oikeussuojasäännökset voivat olla joko preventiivisiä l. ennakkollisia taikka repressiivisiä l. jälkikäteen korjaavia.²⁴¹ Oikeussuojakeinoilla tarkoitetaan jälkimmäistä, eli repressiivistä oikeussuojaa, jonka avulla virkasuhteinen työntekijä voi vaatia korjaavia toimenpiteitä koettuaan oikeuttansa loukatun.

Valtion virkamieslaki muuttui virkasuhteisen työntekijän oikeussuojakeinojen osalta vuoden 2013 alusta lukien. Lakiuudistuksen myötä virkamieslain yleinen valituskielto poistettiin. Jo aiemmin virkamieslain valituskieltojärjestelmää oli purettu vaiheittain, mutta jäljellä oli vielä asiakokonaisuuksia, joista valittaminen ei ollut sallittua. Virkamieslaissa oli erikseen lueteltu ne päätökset, joista oli mahdollisuus valittaa. Valitusmahdollisuuden ulkopuolella ennen lakiuudistusta oli vielä virkavapauden myöntämistä koskeva päätös, päätös viran muuttamisesta, päätös viran siirtämisestä sekä siirtäminen määräajaksi toisen työnantajan palvelukseen. Valituskielto koski siis ainoastaan valtion virkamiehiä, kun taas kunnallisten viranhaltijoiden käytössä on ollut koko ajan tavallinen valitustie. Muutosta perusteltiin mm. kieltojärjestelmän vanhakantaisuudella sekä valtiollisen ja kunnallisen virkamiehen oikeusaseman erilaisuudella.²⁴² Uudistuksella siis muutettiin yleinen valitus-

²⁴⁰ Koskinen – Kulla, s. 390.

²⁴¹ Koskinen – Kulla, s. 397.

²⁴² HE 61/2011, s. 3-6.

kielto yleiseksi valitusoikeudeksi, mutta virkamieslakiin lisättiin 57.3 §, jossa luetellaan päätökset, joista ei uudistuksen jälkeenkään saa valittaa.

Valituskiellon lisäksi lakiuudistuksella lakkautettiin virkamieslautakunta. Virkamieslautakunta oli²⁴³ kolmikantainen asiantuntijalautakunta, jonka tuomarin virkavastuulla toimivat jäsenet olivat virkamiesoikeuteen perehtyneitä lakimiehiä. Ennen lakimuutosta voimassa olleen virkamieslain 53 §:n mukaan virkamieslautakunta ratkaisi oikaisuvaatimuksen sellaisesta muun viranomaisen kuin valtioneuvoston antamasta päätöksestä, joka koski virkamiehelle annettua varoitusta, virkasuhteen irtisanomista, purkamista tai osa-aikaistamista, virantoimituksesta pidättämistä tai pidättämisen jatkamista taikka virkamiehen määräaikaista virantoimituksesta erottamista. Lisäksi virkamieslautakunnan tehtävänä oli ratkaista määrääjäksi nimitetyn virkamiehen korvausvaatimuksen. Virkamieslautakunnan lakkauttamisen jälkeen sekä kunta- että valtiosektorilla virkasuhteisten työntekijöiden käytettävissä on samat oikeussuojakeinot.

Silloin kuin virkasuhteen aikana syntyvät erimielisyydet koskevat virkaehtosopimuksen soveltamista, eli sopimuksen laajuutta, pätevyyttä, voimassaoloa tai sisältöä, ensi askel erimielisyyksien selvittämisessä on luonnollisesti neuvottelu osapuolten välillä. Mikäli asiaa ei saada ratkaistua neuvotteluteitse, osapuolten seuraavana keinona on nostaa kanne työtuomioistuimessa (TTIL 13 §). Työtuomioistuimen päätös on lopullinen, eikä siitä ole mahdollista valittaa.

Sekä valtionhallinnossa että kunnan hallinnossa virkamiehen ensisijainen oikeussuojakeino on oikaisuvaatimus (HL 7a luku ja KVhL 50 §). Vasta oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä saa valittaa hallinto-oikeuteen.²⁴⁴ Viranomaisen vaihtoehdot oikaisuvaatimuksen tekemisen jälkeen ovat hallintopäätöksen muuttaminen, päätöksen kumoaminen tai oikaisuvaatimuksen hylkääminen (HL 49 g §). Oikaisuvaatimusta ei saa tehdä asiassa, joka kuuluu työtuomioistuimen toimivaltaan. Mikäli kyseessä on järjestäytymätön virkamies, työtuomioistuinmenettely ei tule kysymykseen. Muiden virkamiesten osalta oikaisuvaati-

²⁴³ Virkamieslautakunta toimii edelleen siihen asti, kunnes lakimuutoksen voimaantullessa vireillä olleet jutut on käsitelty. Ks. https://www.vm.fi/vm/fi/12_Valtio_tyonantajana/25_virkamieslautakunta/index.jsp

²⁴⁴ Oikaisuvaatimusjärjestelmän tarkoituksena on antaa viranomaiselle mahdollisuus korjata omat virheensä. Samalla hallintotuomioistuinten työmäärä helpottuu ja asiaa useimmiten selvitetään perusteellisemmin jo oikaisuvaatimuksen vastauksessa, joka helpottaa asian jatkokäsittelyä. Ks. lisää Halila – Oikaisuvaatimus ja muutoksenhaun rajoittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, DL 1/2013.

musmenettely tulee kyseeseen ainoastaan lakisääteisten etuuksien kohdalla. Rajanveto voi kuitenkin joissain tapauksissa olla hankalaa.²⁴⁵

Oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä on mahdollista valittaa hallinto-oikeuteen (HLL 5 §). Hallinto-oikeuden antamasta päätöksestä taas on mahdollista valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Virkamieslain 57.3 §:ssä on säädetty niistä päätöksistä, joista ei ole mahdollista valittaa, eli joita koskee *valituskielto*. Nämä päätökset ovat 1) nimittäminen virkaan tai virkasuhteeseen, 2) viraston yhteisen viran sijoittaminen viraston sisällä, 3) harkinnanvaraisen virkavapauden myöntäminen tai epääminen sekä; 4) tehtävään määrääminen, jos virkamies on antanut suostumuksensa tehtävään määräämiseen. Lisäyksenä, että mikäli 2- tai 4-kohdan mukaisen päätöksen seurauksena viran sijoituspaikkakunta muuttuisi, virkamiehen on mahdollista valittaa ko. päätöksestä hallintolainkäyttölain mukaisesti.

Kunnallisen viranhaltijan muutoksenhakukeinoista säädetään viranhaltijalain 50 §:ssä. Sen mukaan noudatetaan kuntalain säännöksiä oikaisuvaatimuksesta sekä kunnallisvalituksesta, joista säädetään KL 11 luvussa. Viranhaltijan kannalta keskeisin säädös on KL 89 §:n oikaisuvaatimus. Muutoksenhakutie vastaa valtion virkamieslain säännöksiä, eli oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen ja vielä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.²⁴⁶

Valtion ja kunnan viranomaisen antamiin päätöksiin, joita koskee muutoksenhakukielto, voidaan kuitenkin soveltaa hallintolainkäyttölain säännöksiä ylimääräisestä muutoksenhastuksesta (HLL 11 luku). Ylimääräinen muutoksenhaku edellyttää, että hakija voi näyttää oikeudellisen virheen rasittavan hallintopäätöstä.

4.8.2. Oikeussuojakeinot työsuhteessa

Useimmat työsuhdetta koskevat riita-asiat ratkaistaan yleisissä tuomioistuimissa. Esimerkiksi työsopimuslakia, työaikalakia, vuosilomalakia ja työsopimusta koskevat riidat kuuluvat yleisten tuomioistuinten toimivaltaan. Sen sijaan työehtosopimusten tulkintaa ja pätevyyttä koskevat asiat kuuluvat työtuomioistuimelle. Työehtosopimukseen perustuva palkkasaatavariitakin käsitellään yleisissä tuomioistuimissa, ellei samalla ole kysymys työehto-

²⁴⁵ Koskinen – Kulla, s. 390-391.

²⁴⁶ Koskinen – Kulla, s. 396.

sopimuksen tulkinnasta. Työtuomioistuin voi myös antaa lausuntoja yleisille tuomioistuimille työehtosopimusten erityistuntemusta vaativissa asioissa.²⁴⁷

Käräjäoikeus käsittelee työriita-asiat ensimmäisenä oikeusasteena. Ensimmäisenä muutoksenhakuasteena toimii hovioikeus, jonne käräjäoikeuden päätökseen tyytymättömän tulee valittaa 30 päivän määräajassa. Säännönmukainen muutoksenhakumahdollisuus päättyy hovioikeuteen, mutta hovioikeuden päätökseen tyytymätön voi hakea valituslupaa korkeimmalta oikeudelta. Valitusluvan myöntämisen edellytyksistä säädetään oikeudenkäymiskaaren 30:3 §:ssä.²⁴⁸

Työtuomioistuimen toimivalta kattaa työehto- ja virkasopimuksen pätevyyttä, voimassaoloa, sisältöä ja laajuutta koskevat asiat. Jos työntekijä on sidottu työehtosopimukseen, on työntekijän mahdollisuutta ajaa kanne yleisessä tuomioistuimessa rajoitettu silloin, kun asiasta voidaan sopia ja siitä on sovittu työehtosopimuksella. Jos taas työnantaja on TSL 2.7 §:n nojalla velvollinen noudattamaan *yleissitovaa* työehtosopimusta, riita-asia ei voi tulla käsiteltäväksi työtuomioistuimessa, vaan se kuuluu yleisen tuomioistuimen toimivaltaan.²⁴⁹

Virkasuhteessa oikeussuojakeinot ovat hallinnollisia. Ensimmäisenä muutoksenhakuasteena on oikaisuvaatimus. Vasta oikaisuvaatimuksesta voidaan valittaa hallinto-oikeuteen, jonka jälkeen viimeisenä muutoksenhakuasteena on korkein hallinto-oikeus. Työsuhteessa puolestaan muutoksenhakutienä on valitus yleiseen tuomioistuimeen (käräjäoikeus), jonka päätöksestä voi valittaa hovioikeuteen ja viimein hakea valituslupaa korkeimmalta oikeudelta. Oikeussuojakeinot siis eroavat eri palvelussuhdelajien välillä.

²⁴⁷ Nieminen, Riita-asiat yleisissä tuomioistuimissa.

²⁴⁸ Nieminen, Riita-asiat yleisissä tuomioistuimissa.

²⁴⁹ Nieminen, Työtuomioistuinasiat.

5. Pohdintaa

Edellä olen esitellyt eri keinot sekä edellytykset, joilla virkasuhde voidaan muuttaa työsuhteeksi. Palvelussuhdelajin muutos on mahdollista lainsäädännön puitteissa usein eri keinoin. Muutos voidaan tehdä tapauskohtaisesti säädettävällä lailla, kuten on ollut kysymys esimerkiksi yliopistojen hallinnollisen aseman uudistamisen sekä puolustusvoimien ruoka-huollon yhtiöittämissä kohdalla. Tällöin henkilöstön asema turvataan tapauskohtaisesti. Mikäli yksittäinen julkishallinnon virasto tai laitos siirtyy yksityiselle tai muuttuu yhtiömuotoon sopimuksen perusteella, saattaa kyseessä olla liikkeen luovutus, jolloin sovelletaan viranhaltijalain ja virkamieslain säännöksiä liikkeen luovutuksen vaikutuksista palvelussuhteisiin. Liikkeen luovutustapauksissa sääntely on selkeää, mutta ongelmia tuottaa liikkeen luovutuksen tunnistaminen. Kuntalaki puolestaan antaa työnantajalle oikeuden muuttaa kunnallinen virkasuhde yksipuolisesti työsuhteeksi niissä tapauksissa, kun viran tehtäviin ei kuulu julkisen vallan käyttöä.

Kaikkien eri muutostapojen kohdalla pohdinta palautuu aina julkisen vallan käytön käsitteeseen. Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin (PL 1:2.3) ja merkittävää julkista valtaa voidaan käyttää vain virkasuhteessa (PL 124 §). Kuitenkin, (ei-merkittävää) julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan lailla tai lain nojalla antaa myös yksityisen hoitettavaksi. Lailla tai lain nojalla -sääntely tarkoittaa kolme vaihtoehtoista toteutustapaa: 1) tehtävä annetaan suoraan säädettävällä lailla muulle kuin viranomaiselle; 2) lakiin sisällytetään säännös, jonka perusteella viranomainen saa toimivallan päättää tai sopia hallinto-tehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle tai; 3) lakiin säädetään asetuksenantovaltuutus tehtävän antamisesta viranomaiskoneiston ulkopuolelle.²⁵⁰

Muutostilanteissa tulee siis pohdittavaksi, voidaanko virkasuhde muuttaa työsuhteeksi esimerkiksi lailla taikka liikkeen luovutuksen perusteella, vai ovatko tehtävät sellaisia, joita voidaan hoitaa ainoastaan virkasuhteessa. Julkisen vallan käyttöä tai sen puuttumista voidaan perustellusti pitää palvelussuhdelajin muutoksen edellytyksenä. Mikäli julkisen vallan käyttö on tarkasteltavana olevassa virkasuhteessa merkittävää, ei virkasuhdetta voida muuttaa työsuhteeksi. Mikäli julkisen vallan käytön määrä on merkittävää vähäisempää ja rinnastuu lähinnä julkisen hallintotehtävän hoitamiseen, muutos voidaan tehdä, kunhan se toteutetaan lailla tai lain nojalla. Lisäedellytyksenä on, että julkisen hallintotehtävän

²⁵⁰ Keravuori-Rusanen s. 299.

antaminen yksityiselle, eli tässä tapauksessa virkasuhteen muuttaminen työsuhteeksi, on *tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi*. Ei siis riitä, että julkisen vallan käyttö on merkittävää vähäisempää, vaan tehtävän hoitamiseksi viranomaiskoneiston ulkopuolella tulee olla pätevät perustelut. Yliopistolain uudistamisen kohdalla yliopistojen hallinnollisen ja taloudellisen aseman uudistaminen nähtiin riittävän vahvana perusteena sille, että palvelussuhdelajin muutosta yliopistojen henkilökunnan osalta pidettiin siinä määrin tarpeellisenä, että PL 124 §:n asettama edellytys täyttyi. Sen sijaan esimerkiksi puolustusvoimien ruokahuollon yhtiöittämisen yhteydessä julkisen vallan käyttö ei tullut pohdittavaksi, jolloin tehtävien suorittaminen työsuhteessa ei muodostunut ongelmaksi.

Kun julkisen vallan käyttöä koskeva tarkastelu on tehty, voidaan palvelussuhdelajin muutos toteuttaa. Useimmiten keino on valittu jo ennen julkisen vallan käyttöä koskevaa tarkastelua, eikä keinoa voi valita täysin vapaasti. Palvelussuhdelajin muutosta edellyttävät tilanteet ovat usein joko valtionhallinnon tai kunnallishallinnon uudelleenorganisointia, jolloin kyseeseen voi tulla joko yhtiöittäminen tai yksityistäminen. Määrällisesti suurimmat muutokset ovat yleensä tehty lailla, kuten yliopistolain ja puolustusvoimien ruokahuollon kohdalla. Mikäli uudelleenorganisointia ei tehdä lainsäädäntöteitse, kyseessä on useimmiten liikkeen luovutus. Liikkeen luovutuksen ollessa kyseessä, virkasuhde voidaan muuttaa suoraan lain nojalla (VirkamL 5 f § ja KVhL 25 §), edellyttäen, että palvelussuhteista johdettavat oikeudet ja velvollisuudet pysyvät samoina, pois lukien yksinomaan virkasuhteelle tyypilliset oikeudet ja velvollisuudet, kuten jatkuvuusperiaate. Kuntalaki antaa puolestaan kunnalliselle työnantajalle toimivallan muuttaa virkasuhde työsuhteeksi yksipuolisesti, kun virkasuhteen ei katsota sisältävän julkisen vallan käyttöä.

Muutostilanteet voidaan jaotella myös sen suhteen, onko oikeustoimi itsessään palvelussuhdelajin muutos, vai onko muutos seurausta muusta oikeustoimesta. Tarkoiton tällä sitä, että esimerkiksi lailla toteutettu yhtiöittäminen tai organisaatiomuutos taikka liikkeen luovutus on oma oikeustoimensa, jonka pääasiallisena tarkoituksena ei ole palvelussuhdelajin muutos. Kun taas kuntalain nojalla virkasuhteen muuttaminen työsuhteeksi on itsenäinen toimenpide, jonka ainoana tarkoituksena on palvelussuhdelajin muutos. Jako on sikäli teoreettinen, että vaikka muutos ei olisikaan suoraan seurausta muusta oikeustoimesta, niin taustalla on usein kuitenkin muutoksia esimerkiksi virkatehtävissä. Helpointa lienee kuitenkin jakaa muutoskeinot kolmeen: 1) lailla toteutettava muutos; 2) muutos liikkeen luovutuksen perusteella tai; 3) muutos kuntalain 46 §:n nojalla.

Palvelussuhdelajin muutosten vaikutukset palvelussuhteen osapuoliin ovat erittäin moninaiset. Vaikka virkasuhdelainsäädäntö onkin paljolti lähentynyt työlainsäädäntöä, on eroja kuitenkin edelleen olemassa. Esimerkiksi työnantajan työnjohtovallan laajuus vaihtelee palvelussuhdelajien välillä. Työsopimussuhteessa työtehtävistä sovitaan työsopimuksella, jolloin sovittu tehtäväkenttä rajoittaa työnantajan työtehtävistä määräämistä. Sen sijaan työtapojen, menetelmien ja tulosten kohdalla työnjohto-oikeus työsuhteessa on laajaa. Valtion virkamiesten kohdalla työtehtävät määräytyvät viran perustamisvaiheessa määriteltyjen virkatehtävien mukaan, jolloin työnjohto-oikeus rajautuu ainoastaan työtapoihin ja -menetelmiin. Kunnallisen viranhaltijan osalta taas työnantajan mahdollisuus muuttaa virantoimitusvelvollisuutta ja samalla työtehtäviä on laajempi.

Vaikutukset siirtymisestä työlainsäädännön piiriin ovat niin laajat, että on mahdotonta sanoa yksiselitteisesti, ovatko vaikutukset yksittäisen virkamiehen tai viranhaltijan kohdalla kokonaisuudessaan negatiivisia vaiko positiivisia. Tapauskohtaisella lailla tehtyjen muutosten kohdalla on mahdollista huomioida muutosten vaikutuksia paremmin, säätämällä esimerkiksi direktiosta, kuten yliopistolain kohdalla, taikka virkavastuusta, eläkkeistä, palvelussuhdeturvasta jne. Palvelussuhteen lajin muutoksella saattaa olla myös lainsäädännön ulkopuolisia vaikutuksia, esimerkiksi henkilöstön työhyvinvoinnin kannalta. Muutos itenäisemmästä virkasuhteesta hierarkkisempaan ja käskyvallanalaisempaan työsuhteeseen saattaa luoda jännitteitä työyhteisöön.

Palvelussuhteiden erojen tutkiminen herättää kysymyksen, onko useamman eri palvelussuhteen olemassaolo perusteltua. Eroja toki on ja niille voidaan löytää pitäviä perusteluja. Kuitenkin, kun esimerkiksi yliopistojen kohdalla nykyään käytetään merkittävää julkista valtaa työsuhteessa, on mahdollista pohtia, voisiko työsuhteella korvata virkasuhteet. Mikäli näin tehtäisiin, olisi tietysti tarkasteltava mitä sellaisia virkasuhteita koskevia erityispiirteitä tulisi ulottaa tapauskohtaisesti työsuhteisiin, jotta sillä turvattaisiin kansalaisten oikeusturva sekä erityinen luotettavuus ja puolueettomuus. Siirtyminen yhden palvelussuhdelajin käyttöön olisi kokonaan toisen tutkimuksen kohteena. Tutkielman laajuus huomioon ottaen minulla ei ole tässä työssä ollut mahdollista selvittää sitä. Korkeimpien virkojen osalta riippumattomuuden, puolueettomuuden, objektiivisuuden ja luotettavuuden vaatimukset puhuvat kuitenkin virkasuhteen puolesta.

Palvelussuhdelajin muuttumisen vaikutukset vaihtelevat jonkin verran riippuen tavasta, jolla muutos toteutetaan. Ehkä olisikin syytä säätää kaikkien muutostapojen osalta lailla

siitä, millä tavoin henkilöstön asema on turvattava palvelussuhtelajin muuttuessa. Tätä edellyttää jo vaatimus yhdenvertaisuudesta.