

## LAKIALOITE 36/2014 vp

### Laki kuntarakennelain 29 §:n kumoamisesta

#### *Eduskunnalle*

#### ALOITTEEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Aloitteessa ehdotetaan kuntarakennelain 29 §:n kumoamista siten, että säännöksen mukaisesta liikkeenluovutuksen määritelmästä ja henkilös-

tön viiden vuoden irtisanomissuojasta luovutaan kuntajaon muuttamista koskevissa tilanteissa.

#### PERUSTELUT

Kunta- ja palvelurakenteiden uudistaminen käynnistettiin Paras-hankkeella vuonna 2005. Sen myötä säädettiin laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta (169/2007, puitelaki), joka velvoitti kuntia muodostamaan riittävän vahvoja palvelualueita. Tätä tavoitetta on tukenut kuntajakolain uudistus (1698/2009) ja myöhemmin kuntarakennelaki (29.12.2009/1698), jonka tavoitteena on edistää elinvoimaisen, toimintakykyisen sekä eheän kuntarakenteen kehittymistä. Kaikilla rakenteellisilla uudistuksilla on tarkoitus saattaa myös hyvinvointiyhteiskunta kestäväälle pohjalle. Siksi kuntarakennetta koskevaan lainsäädäntöön tulee kirjata vain säännöksiä, jotka edistävät kunta- ja palvelurakennemuutukselle asetettuja tavoitteita.

Puitelain 13 §:ssä ja kuntarakennelain 29 §:ssä säädetään erikseen liikkeenluovutuksesta, henkilöstön asemasta ja yhteistoiminnasta muutosprosessissa. Säännökset ovat henkilöstön uudelleenjärjestelyissä samansisältöiset. Molemmissa säännöksissä on säädetty henkilöstön viiden vuoden irtisanomissuojasta sekä kun-

tarakennelaissa edelleen siirtymäsäännöksistä. Kuntarakennelain 29:1 §:n mukaiset uudelleenjärjestelyt, jotka johtavat henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, on katsottu liikkeenluovutukseksi riippumatta siitä, täytyvätkö kaikki työlaainsäädännössä liikkeenluovutukselle säädetyt kriteerit.

Liikkeenluovutuksesta säädetään EY:n liikkeenluovutusdirektiivillä 2001/23/EY. Sen keskeinen tavoite on suojella jäsenvaltioissa sen vallitsevan oikeustilan harmonisoinnissa työntekijän etujen ja oikeuksien säilymistä yritystoiminnan muutostilanteissa. Liikkeenluovutus on määritelty työsopimuslain (55/2001) 1:10 §:ssä sekä kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (11.4.2003/304) 25 §:ssä, joka vastaa asiasisältöltään työsopimuslakia, vaikka poikkeaaakin siitä hieman sanamuodoltaan. Työsopimuslain säännöksen mukaan liikkeenluovutukseksi katsotaan yrityksen, liikkeen, yhteisön tai säätion tai näiden toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava pää- tai sivutoimimisena harjoitettu liike tai sen osa pysyy

luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena. Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain mukaan työnantajan liikkeenluovutuksella tarkoitetaan kunnan tai kuntayhtymän toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena. Huomionarvoista on, että hallintoviranomaisten uudelleenorganisointia tai hallinnollisten tehtävien siirtämistä hallintoviranomaiselta toiselle ei ole katsottu liikkeenluovutukseksi.

Liikkeenluovutusta tulee tarkastella kokonaisarvostelun perusteella, eikä sen tunnistaminen ole aina yksiselitteistä. Korkein oikeus ja EU-tuomioistuin ovat oikeuskäytännössään katsooneet, että jotta liiketoiminnan muutos voidaan katsoa liikkeenluovutukseksi, tulee kolmen edellytyksen täytyttyä. Niitä ovat työnantajuuden vaihtuminen, osapuolten välillä vallinnut oikeudellinen yhteys ja toiminnallisen kokonaisuuden luovutus. Oikeuskäytännön mukaan tätä on pidettävä lähtökohtana, mutta edellytysten painoarvo voi kuitenkin vaihdella riippuen käsillä olevan tilanteen ominaispiirteistä. Luovutuksen jälkeen työnantajalla on normaalin direktio-oikeutensa perusteella oikeus määrätä työsuhteen muutoksista siinä määrin kuin se direktio-oikeuden nojalla on sallittua. Myös irtisanomisperusteella tapahtuva työsuhteen ehtojen heikentäminen on sallittua, kunhan heikentäminen ei suoraan johdu luovutuksesta, vaan sille on itsenäiset perusteet. Todennäköistä on, että liikkeenluovutus tulee kuntarakennemuutoksessa noudatettavaksi, vaikka sitä ei olisi kirjattu kuntarakennelakiin.

Kuntarakennelain 29:2 §:n mukaan kunnan tai yhteistoiminta-alueen muodostamisessa ei työnantajalla ole oikeutta irtisanoa palvelussuhdetta työsopimuslain 7:3 §:ssä tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 37 §:ssä tarkoitetuilla taloudellisilla tai tuotannollisilla irtisanomisperusteilla. Työntekijä tai viranhaltija voidaan kuitenkin irtisanoa, jos hän kieltäytyy vastaanottamasta työnantajan hänelle tarjoamaa työsopimuslain 7:4 §:n tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 37 §:n mukaista uutta työtehtävää tai virkaa. Tämä irtisanomiskielto on voimassa

viisi vuotta henkilöstön siirtymisestä uuden työnantajan palvelukseen. Kielto koskee edellä mainittujen uudelleenjärjestelyiden kohteina olevissa palveluissa uuden ja vanhan työnantajan palveluksessa työskentelevää henkilöstöä kokonaisuudessaan.

Säännöstä on pidetty henkilöstön aseman turvaamisen kannalta aikanaan perusteltuna, mutta käytännössä sen soveltaminen on osoittautunut sekä kuntatalouden että koko julkisen talouden kestävyysvajeen kannalta erittäin haasteelliseksi. Kuntarakennelain henkilöstön irtisanomissuojaa koskeva säännös on siirtymäsäännösten mukaisesti voimassa vuoden 2021 loppuun. Kaiken kaikkiaan kuntarakenteen uudistamisen yhteydessä säädetyt irtisanomissuojat voivat ketjuuntua ja kerryttää kuntien henkilöstölle jopa 15 vuoden täysin perusteettoman irtisanomissuojan. Se on koettu ongelmalliseksi myös kunnallisen sopimusjärjestelmän näkökulmasta: muutosturva lisää henkilöstön osa-aikaistamistarvetta sekä luo kunnille lomauttamispaineita.

Tulevaisuudessa palvelujen tarve kasvaa merkittävästi, mutta työmarkkinoille tulevien ikäluokkien koko pienenee. Työvoiman vähentyessä ei julkinen sektori voi palkata yhtä paljon työntekijöitä kuin nykyään. Uhkana on työvoimapula, ja se tulee koskemaan erityisesti syrjäisiä alueita etenkin ammattitaitoisen työvoiman osalta. Näidenkin haasteiden osalta on vahvempien kuntien helpompi rekrytoida uutta ammattitaitoista työvoimaa.

Työntekijöiden puolella ainoastaan kunta-työntekijöitä koskevaa, lakiin betonoitua viiden vuoden muutosturvaa voidaan pitää nykyisessä julkisen talouden tilanteessa vain politiikan tekovälineenä, joka jarruttaa yhteiskunnan kehitystä tukahduttaen myös ihmisten oma-aloitteisuuden. Säännöksen kumoaminen estäisi myös vastaavanlaisen käytännön yleistymisen Suomessa. Pohjoismaisen oikeusvertailun perusteella Suomi on myös ainoa maa, jossa kuntasektorin työntekijöille on kuntarakennemuutoksiin räätälöity ratkaisu viiden vuoden irtisanomissuojasta.

Kuntakentän ja sen palvelurakenteiden uudistumisessa tulee henkilöstön palvelussuhteen eh-

tojen perustua työsopimuslain ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain säännöksiin sekä markkinaehtosiin ratkaisuihin. Kuntatyöntekijöiden sekä valtion ja yksityisen sektorin työntekijöiden tulisi olla yhdenvertaisessa asemassa irtisanomissuojaa koskeviin säännöksiin nähden.

Näillä edellä mainituilla perusteilla kuntarakennelain 29 § tulisi kumota.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

*että eduskunta hyväksyy seuraavan lakiehdotuksen:*

## Laki

### kuntarakennelain 29 §:n kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

#### 1 §

Tällä lailla kumotaan kuntarakennelain (1698/2009) 29 §, sellaisena kuin se on osaksi laissa 478/2013.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2015.

Helsingissä 23 päivänä kesäkuuta 2014

Eero Suutari /kok  
Pauli Kiuru /kok  
Anne-Mari Virolainen /kok  
Kalle Jokinen /kok  
Markku Eestilä /kok  
Kari Tolvanen /kok  
Jukka Kopra /kok

Eero Lehti /kok  
Esko Kurvinen /kok  
Outi Mäkelä /kok  
Lasse Männistö /kok  
Lars Erik Gästgivers /r  
Martti Mölsä /ps