

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Ida Dietrich

YHTIÖITTÄMISEN VAIKUTUS KUNNAN HENKILÖSTÖN ASEMAAN

Pro Gradu -tutkielma

Yritysjuridiikka

Tampere 2018

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

DIETRICH, IDA: Yhtiöittämisen vaikutus kunnan henkilöstön asemaan

Pro gradu -tutkielma, XII + 73 s.

Yritysjuridiikka

Toukokuu 2018

Pro gradu -tutkielman aiheena on henkilöstön asema kunnan yhtiöittäessä toimintojaan. Kunnat ovat yhtiöittäneet tuottamiaan palveluitaan toiminnan tehostamiseksi. Tämän lisäksi kilpailulain ja kuntalain muutosten tuoman yhtiöittämisvelvollisuuden vuoksi monien kuntien tehtäväksi on muodostunut kilpailluilla markkinoilla toimivan toiminnon yhtiöittäminen osakeyhtiömuotoon. Osakeyhtiöitä, joissa määräysvalta kuuluu kunnille tai kuntayhtymille, kutsutaan kuntayhtiöiksi.

Tutkielman päätavoitteena on löytää oikeudellisesta näkökulmasta tekijöitä, jotka vaikuttavat yhtiöittämisen mukana siirtyvän henkilöstön asemaan. Tutkielman kannalta on oleellista selvittää, milloin liikkeen luovutuksen sääntelyä voidaan soveltaa yhtiöittämiss tapauksiin sekä mitä oikeuksia ja velvollisuuksia yhtiöittäminen ja sitä kautta mahdollisesti muodostunut liikkeen luovutus tuottaa henkilöstölle, sekä kunnalle ja kuntayhtiölle. Tutkielmassa tutkitaan myös, miten jo tehdyissä yhtiöittämisspäätöksissä on siirtyvä henkilöstö otettu käytännössä huomioon.

Tutkielma on toteutettu lainopillisen metodin avulla. Erityisesti vallitseva lainoppi on pääasiallinen metodi, kun tulkitaan olemassa olevaa oikeutta ja systematisoidaan sen avulla löydettyjä oikeudentiloja aihepiiriin. Tutkielmassa tuodaan esiin lisäksi Suomen kuuden suurimman kunnan jo tehtyjä yhtiöittämissä sekä pohditaan henkilöstön huomiointia näissä yhtiöittämisspäätöksissä.

Tutkimuksesta voidaan päätellä liikkeen luovutuksen kuuluvan merkittävien osin yhtiöittämisen teemaan. Suuri osa yhtiöittämissä tehdään liikkeen luovutuksen periaatteita noudattamalla henkilöstön siirtymisen prosessin helpottamiseksi. Liikkeen luovutuksen luomat reunaehdot suojelevat henkilöstöä sekä osaltaan myös kuntaa ja kuntayhtiöitä luoden puitteet henkilöstön siirrolle. Ilman liikkeen luovutuksen säännöksiä syntyy yhtiöittämissä sopimusriskejä molemmille osapuolille. Kunnissa pyritään myös säilyttämään samankaltainen menettelytapa uusien yhtiöittämissien kohdalla.

Yhtiöittäminen nähdään usein negatiivisena muutoksena kunnan henkilöstölle. Lainopil- lisesti tarkasteltuna yhtiöittäminen ei kuitenkaan luo kovin negatiivisia vaikutuksia, vaan saattaa jopa lisätä henkilöstön mahdollisuuksia vaikuttaa asemaansa tulevaisuudessa. Lainsäätäjän perimmäisenä tarkoituksena on ollut henkilöstön aseman suojaaminen yhtiöittämiss tuomilta muutoksilta.

Sisällysluettelo

LÄHTEET	V
LYHENTEET	X
OIKEUSTAPAUKSET	XI
Euroopan unionin tuomioistuin	XI
Korkein oikeus.....	XI
Työtuomioistuin	XII
1 JOHDANTO.....	1
1.1 Tutkimusaihe	1
1.2 Tutkielman tarkoitus ja tutkimuskysymys	3
1.3 Tutkielman rajaus	4
1.4 Metodi ja lähdeaineisto	6
1.5 Tutkielman rakenne	8
2 YHTIÖITTÄMINEN	10
2.1 Yhtiöittämisvelvollisuus	10
2.1.1 Taustaa yhtiöittämisestä	10
2.1.2 Velvollisuus yhtiöittää.....	14
2.1.3 Mahdollisuus yhtiöittää	16
2.1.4 Kielto yhtiöittää	18
2.2 Yhtiöittämisen keinot.....	19
2.2.1 Liiketoiminnan kauppa	19
2.2.2 Apporttiluovutus.....	20
2.2.3 Liiketoimintasiirto	21
3 PALVELUSUHTEET	23
3.1 Virkasuhde	23
3.1.1 Kunnallinen viranhaltija lainsäädännössä	23
3.1.2 Kunnallisen virkasuhteen erityispiirteet	25
3.2 Työsuhde.....	27
3.2.1 Työsuhteesta lainsäädännössä	27
3.2.2 Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä.....	30
3.3 Virka- ja työsuhteen keskeisimmät eroavaisuudet.....	31
3.4 Palvelusuhteen muuttuminen	33
4 HENKILÖSTÖN ASEMAN MUUTOKSEN SÄÄNTELY	35
4.1 Liikkeen luovutus	35
4.1.1 Liikkeen luovutuksen käsite	35
4.1.2 Liikkeen luovutuksen toteutuminen yhtiöittämisissä	37

4.1.3	Yhtiöittäminen ilman liikkeen luovutusta	41
4.2	Liikkeen luovutus työnantajan näkökulmasta.....	42
4.2.1	Työsuhteen ehtojen säilyttäminen	42
4.2.2	Tasapuolinen kohtelu.....	43
4.2.3	Yhteistoiminta	45
4.2.4	Tiedottamisvelvollisuus.....	47
4.3	Liikkeen luovutus henkilöstön näkökulmasta.....	47
4.3.1	Irtisanoutuminen	47
4.3.2	Työsuhteturva	48
4.3.3	Työsuhteen ehtojen säilyminen	50
4.3.4	Henkilökuntaetuksien säilyminen	51
4.4	Yhtiöittämisen vaikutus henkilöstön eläketurvaan	52
5	HENKILÖSTÖN ASEMAN MUUTOS KÄYTÄNNÖSSÄ	56
5.1	Henkilöstön huomiointi yhtiöittämissäpäätöksissä	56
5.1.1	Yhtiöittämissäpäätökset	56
5.1.2	Yhtiöittämissäpäätöksiä Helsingistä	58
5.1.3	Yhtiöittämissäpäätöksiä Espoosta.....	60
5.1.4	Yhtiöittämissäpäätöksiä Tampereelta	61
5.1.5	Yhtiöittämissäpäätöksiä Vantaalta.....	63
5.1.6	Yhtiöittämissäpäätöksiä Oulusta.....	63
5.1.7	Yhtiöittämissäpäätöksiä Turusta.....	65
5.2	Vertailua eri kaupunkien yhtiöittämissäpäätöksistä.....	66
5.3	Vertailua eri kaupunkien työehtosopimusten soveltamisesta	67
6	LOPUKSI	69
6.1	Johtopäätökset.....	69
6.2	Yhteenvedo	72

Taulukot

Taulukko 1: Yhtiöittämisen edut, mahdollisuudet, haitat ja uhat.....12

Taulukko 2: Kuuden suurimman kaupungin tutkielmassa käsitellyt yhtiöittämiset.....57

LÄHTEET

Avaintyönantajat Avainta ry: Avaintyönantajat Avainta ry:n esittely. Saatavilla osoitteessa: <http://www.avainta.fi/avainta/>. (Avaintyönantajat Avainta ry)

Avaintyönantajat Avainta ry: Jäsenkirje 2/2014. Saatavilla osoitteesta: <http://www.avainta.fi/ajankohtaista/jasenkirjeet/jasenkirje-2014-2>. (Avaintyönantajat Avainta ry 2014)

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

Engblom, Matleena: Työsuhteen ehdot: Määräytyminen, tulkinta ja muuttaminen. Helsinki 2013.

Espoon kaupunki: Espoon kaupunginhallituksen päätös 30.11.2015 § 354.

Espoon kaupunki: Espoon kaupunginhallituksen päätös 14.12.2015 § 374.

Espoon kaupunki: Espoon kaupunginhallituksen päätös 29.8.2016 § 238.

Hallipelto, Aatos – Hietanen, Matti – Narikka, Jouko – Saltevo, Anu – Soikkanen, Kalle: Yhtiöittäminen. Helsinki 2013.

Harjula, Heikki – Prättälä, Kari: Kuntalaki: Tausta ja tulkinnat. Helsinki 2015.

HE 109/1992 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan talousalueesta tehtyyn sopimukseen liittyvien työoikeudellisten säännösten muuttamisesta.

HE 192/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi.

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

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

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

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

HE 254/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yhteistoiminnasta yrityksissä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

HE 32/2013 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta.

HE 40/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kilpailulain ja oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 4 ja 16 §:n muuttamisesta.

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

Heikkinen, Marja – Tapio, Markku – Haikko, Markku – Paloposki, Jaakko: Hallitusti kohti markkinoita: Julkisen liiketoiminnan ohjaus. Helsinki 1996.

Helsingin kaupunki: Helsingin kaupunginhallituksen päätös 19.5.2014 § 20.

Helsingin kaupunki: Helsingin kaupunginvaltuuston päätös 27.11.2013 § 19.

Hietala, Harri – Kahri, Tapani – Kairinen, Martti – Kaivanto, Keijo: Työsopimuslaki käytännössä. Helsinki 2016.

Hietala, Harri – Kaivanto, Keijo: Yhteistoimintalaki käytännössä. Helsinki 2012.

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

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

Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: johdatus julkisoikeuteen. Helsinki 2014.

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

Kuusikko-työryhmä: Kuusikko-työn taustaa. 2018. Saatavilla osoitteesta: <http://www.kuusikkokunnat.fi/tausta>.

Kilpailuvirasto: Markkinat ja kilpailu kuntien tuotantotoiminnassa 1/2001.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto: Kilpailuneutraliteetti. 2013. Saatavilla osoitteesta: <https://www.kkv.fi/Tietoa-ja-ohjeita/kilpailuasiat/kilpailuneutraliteetti/>.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto: Kuntien yhtiöittämisvelvollisuuden noudattamisessa puutteita – kuntien ohjeistukselle tarvetta. Muistio Dnro 140/KKV14.00.40/2015, 17.12.2015. Saatavilla osoitteesta: www.kkv.fi.

Kolehmainen, Antti: Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Teoksessa Tarmo Miettinen (toim.): Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. 2016. s. 106–131.

Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki: Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki 2013.

Koskinen, Seppo – Nieminen, Kimmo – Valkonen, Mika: Työhönotto ja työsopimuksen ehdot. Helsinki 2008.

Koskinen, Seppo – Nieminen, Kimmo – Valkonen, Mika: Työsuhteen päättäminen. Helsinki 2012.

Kuntatyönantajat: Kunta-alan henkilöstön määrä aleni jo viidettä vuotta. Tiedote 10.5.2017. Saatavilla osoitteesta: <https://www.kt.fi/uutiset-ja-tiedotteet/2017/henkilosto-maara-palkat-2016>.

Kuusniemi-Laine, Anna: Kilpailuneutraliteettiperiaate, valtiontuki ja kuntien taloudellisen toiminnan yhtiöittäminen. Defensor Legis 4/2014. s. 661–679.

Leon-Moreta, Agustin: Municipal incorporation in the United States. Urban studies 12/2015. Vol. 52 (16). s. 3160–3180.

Oulun kaupunki: Oulun kaupunginhallituksen päätös 22.9.2014 § 383.

Oulun kaupunki: Kaupunginvaltuuston päätös 16.6.2014 § 54.

Oulun kaupunki: Kaupunginvaltuuston päätös 6.10.2014 § 74.

Oulun kaupunki: Kaupunginvaltuuston päätös 15.12.2014 § 107.

Oulun seudun kuuden kunnan kuntajakoselvitys: Haukiputaan, Kiimingin, Oulunsalon, Yli-Iin kuntien ja Oulun kaupungin yhdistymissopimus. 2010. Saatavilla osoitteesta: <http://oulu.ouka.fi/kuntajakoselvitys/>.

Mattinen, Kati: Henkilökuntaedut käytännönläheisesti. Vantaa 2013.

Murto, Jari: Lisäeläkejärjestelmät ja lisäeläke-etujen sitovuus. Teoksessa Tatu Hyttinen ja Katja Weckström (toim.): Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 50 vuotta. 2011. s. 395–407.

Mähönen, Jukka – Villa, Seppo: Osakeyhtiöoikeus käytännössä. Turku 2013.

Nieminen, Kimmo (toim.): Työpaikan lait ja työsuhdeopas 2016. Helsinki 2015.

Nokkala, Marko – Finnilä, Kaisa – Rönty, Jussi – Leviäkangas, Pekka: Financial performance of the Finnish technical networks. VTT 2011.

Parnila, Kirsi: Työsuhteen päättäminen käytännönläheisesti, 2. painos. Helsinki 2017.

Parnila, Kirsi: Yhteistoimintalaki käytännönläheisesti. Helsinki 2012.

Penttilä, Seppo – Ruohonen, Janne – Uoti, Asko – Vahtera, Veikko: Kuntayhtiöt lainsäädännön ristiaallokossa. Sastamala 2015.

Rasinmäki, Jorma: Yksityistäminen kunnallishallinnossa. Jyväskylä 1997.

- Ruohonen, Janne – Vahtera, Veikko – Penttilä, Seppo:* Kuntayhtiö. Tampere 2017.
- Saarinen, Mauri:* Työsuhteen pelisäännöt. Helsinki 2015.
- Saloheimo, Jorma:* Milloin alihankkijan vaihdos katsotaan liikkeen luovutukseksi? Lakimies 2/1998, s. 250–261.
- Suomen kuntaliitto:* Kunnan liiketoimintojen järjestäminen: Liikelaitos, yhtiö vai yksityinen? Helsinki 1996.
- Tampereen kaupunki:* Tampereen kaupungin konsernijaoston päätös 22.8.2017 § 17.
- Tampereen kaupunki:* Tampereen kaupungin konsernijaoston päätös 10.10.2017 § 32. Liite: Tampereen Voimia Liikelaitos, KPMG:n yhtiöittämisselvitys.
- Tampereen kaupunki:* Tampereen kaupungin konsernijaoston päätös 12.12.2017 § 70.
- Tampereen kaupunki:* Tampereen kaupunginhallituksen päätös 25.9.2017 § 549.
- Tampereen kaupunki:* Tampereen kaupunginvaltuuston päätös 19.10.2015 § 210.
- Tommila, Heikki:* Työsopimuslaki ja liikkeen luovutus. 2012. Saatavilla osoitteesta: <http://www.lrhto.fi/artikkelit/yrityskaupat-ja-sukupolvenvaihdokset/tyosopimuslaki-ja-liikkeen-luovutus/>.
- Tupakka, Sari:* Kaupungin toimintojen yhtiöittäminen: Edut, haitat, uhat ja mahdollisuudet. Lappeenranta 1992.
- Turun kaupunki:* Turun kaupunginhallituksen päätös 12.12.2011 § 615.
- Turun kaupunki:* Turun kaupunginhallituksen päätös 12.12.2011 § 616.
- Turun kaupunki:* Turun kaupunginhallituksen päätös 26.11.2012 § 561.
- Turun kaupunki:* Turun kaupunginvaltuuston päätös 24.1.2011 § 17.
- Turun kaupunki:* Turun kaupunginvaltuuston päätös 29.10.2012 § 215.
- Työ- ja elinkeinoministeriö:* Julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteetti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 23/2009.
- Valkama, Pekka:* Kuntien uudet palvelustrategiat: Yhteenvedo-osuus. Helsinki 1995.
- Valtiovarainministeriö:* Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla ja toiminnan yhtiöittäminen. Valtiovarainministeriön julkaisuja 33/2010.
- Vantaan kaupunki:* Vantaan kaupunginhallituksen päätös 28.11.2011 § 12.
- Vantaan kaupunki:* Vantaan kaupunginhallituksen päätös 22.1.2018 § 17.

Vesterinen, Vesa: Kunta ja yhtiöittäminen. Vammala 2006.

LYHENTEET

AVAIN TES	Avaintyönantajat Avainta ry työehtosopimus
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
EVL	Laki elinkeinotulon verottamisesta (360/1968)
EYVL L 082, 22.3.2001	Neuvoston direktiivi 2001/23/EY (Liikkeenluovutusdirektiivi)
HE	Hallituksen esitys
JuEL	Julkisten alojen eläkelaki (81/2016)
KilpailuL	Kilpailulaki (948/2011)
KKO	Korkein oikeus
KL	Konkurssilaki (120/2004)
KuEL	Kunnallinen eläkelaki (549/2003) (kumottu)
KuntaL	Kuntalaki (410/2015)
KuntaYTL	Laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa (449/2007)
KVEhtoL	Kunnallinen virkaehtosopimuslaki (669/1970)
KVhL	Laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003)
KVTES	Kunnallinen yleinen virka- ja työehtosopimus
PL	Perustuslaki (731/1999)
PTYTES	Palvelulaitosten työnantajayhdistyksen työehtosopimus
TEhtoL	Työsopimusehtolaki (436/1946)
TT	Työtuomioistuin
TSL	Työsopimuslaki (55/2001)
VahL	Vahingonkorvauslaki (412/1974)
VTSL	Vanha työopimuslaki (320/1970)
YTL	Laki yhteistoiminnasta yrityksissä (334/2007)

OIKEUSTAPAUKSET

Euroopan unionin tuomioistuin

C-29/91 *Redmond Stichting* (1992) ECR I-03189

C-298/94 *Henke* (1996) ECR I-04989

C-234/98 *Allen and others* (1999) ECR I-08643

C-343/98 *Collino and Chiappero* (2000) ECR I-06659

C-175/99 *Mayeur* (2000) ECR I-07755

Korkein oikeus

KKO 1996:142	Työsopimus – Eläke
KKO 1997:105	Työsopimus – Työsopimuksen lakkaaminen – Liikkeen luovutus
KKO 2001:48	Työsopimus – Liikkeen luovutus
KKO 2001:72	Työsopimus – Liikkeen luovutus
KKO 2002:54	Työsopimus – Työsopimuksen lakkaaminen – Liikkeen luovutus
KKO 2004:103	Työsopimus – Työpalkka – Tasapuolinen kohtelu
KKO 2006:68	Työsopimus – Eläke – Eläkekassa
KKO 2008:88	Työsopimus – Liikkeen luovutus – Työsopimuksen irtisanominen
KKO 2009:28	Työsopimus – Liikkeen luovutus – Eurooppaoikeus - Tulkin-tavaikutus
KKO 2009:37	Työsopimus – Liikkeen luovutus
KKO 2009:83	Työsopimus – Liikkeen luovutus – Työsuhde-etuudet – Eläke
KKO 2010:5	Työsopimus – Työsuhde-etuudet – Tasapuolinen kohtelu – Osa-aikatyö – Lisätyön tarjoamisvelvollisuus

Työtuomioistuin

TT 2009:18

Lepoaika – Ruokailutauko – Tulkinta – Työsuhteen ehtojen muuttaminen

TT 2012:58

Lausuntoasia – Liikkeen luovutus – Ruokailutauko – Työsuhteen ehtojen muuttaminen

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimusaihe

Suomessa kunnat järjestävät kuntalaisilleen palveluita maksutuotoin, verovaroin ja valti-onosuuksin kerätyin rahoin. Palveluiden tuottamiseksi sekä yhtiöittämisvelvollisuuden vuoksi monissa kunnissa osa palveluista on yhtiötetty kunnan omistaman osakeyhtiön hoidettavaksi. Yhtiöittämisen uskotaan tehostavan ja keventävän hallintorakennetta¹. Yhtiöittäminen tarkoittaa kunnan, kuntayhtymän tai kunnallisen liikelaitoksen² itse tuotetun toiminnan siirtämistä yhtiömuotoon³. Yhtiöittäminen vaikuttaa uuden kuntayhtiön omistusrakenteeseen ja toiminnan järjestämiseen. Myös henkilöstön asemassa ja työsuhteessa voi tapahtua muutoksia yhtiöittämisen seurauksena. Mahdollinen muutos voi liittyä työsuhteen ehtoihin, palvelusuhdelajiin tai työnantajatahoon. Tutkielmassa tutkitaan, miten yhtiöittäminen vaikuttaa henkilöstön asemaan.

Kuntalain (410/2015, myöh. KL) 1 §:n mukaan kuntien tarkoituksena on edistää kuntalaisten hyvinvointia järjestämällä erilaisia palveluja itsehallintonsa nojalla. Kunnat voivat kuntalain mukaan myös järjestää muita julkisia palveluja kunnan alueen elinvoimaisuuden edistämiseksi. Kunnat pyrkivät nykyään tehostamaan toimintaansa, ja niihin sovelletaan osaltaan laissa määriteltyä yhtiöittämisvelvoitetta. KL 126 §:n mukaisen yhtiöittämisvelvollisuuden vuoksi kuntien tulee antaa kilpailuilla markkinoilla toimiva tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi. Yhtiöittämisen seurauksena osakeyhtiömuoto on yhä käytetympi tapa kuntapalveluiden tuottamisessa.⁴

Yhtiöittämisessä kuntien toimintaan voidaan yhdistää yksityisen sektorin tehokkuus⁵. Kuntayhtiöt ovat osakeyhtiöitä, joissa määräysvalta kuuluu julkiselle sektorille eli kunnille tai kuntayhtymille. Kuntayhtiöitä on syntynyt Suomessa viime vuosina runsaasti, ja

¹ Vesterinen 2006, s. 29.

² Kunnallinen liikelaitos toimii yleiskäsitteenä kunnan liikelaitokselle, kuntayhtymän liikelaitokselle sekä liikelaitoskuntayhtymälle. Liikelaitokset eivät ole itsenäisiä oikeushenkilöitä vaan kuuluvat kunnan tai kuntayhtymän organisaatioon. HE 268/2014 vp, s. 40.

³ Ruohonen – Vahtera – Penttilä 2017, s. 15, Hallipelto – Hietanen – Narikka – Saltevo – Soikkanen 2013, s. 15.

⁴ Penttilä – Ruohonen – Uoti – Vahtera 2015, s. 15.

⁵ Vesterinen 2006, s. 14.

niiden määrä tulee lisääntymään tulevaisuudessa.⁶ Viimeisenä kymmenenä vuotena kuntayhtiöiden määrä on kasvanut yli 60 %. Lähivuosina kuntayhtiöiden määrä on säilynyt tasaisena noin 1800 kuntayhtiössä. Kuntayhtiöissä oli vuonna 2015 työllistyneenä melkein 19 000 henkilöä⁷ samanaikaisesti kun kunta-alalla henkilöstöä oli 421 000⁸. Monet kunnat ovat suoriutuneet puutteellisesti yhtiöittämisvelvollisuudestaan. Puutteellisella suorittamisella viitataan edelleen kilpailuilla markkinoilla toimivaan kunnan toimintoon.⁹ Puutteellisen yhtiöittämisen korjaaminen osaltaan lisää kuntayhtiöiden määrää tulevaisuudessa.

Osakeyhtiössä osakeyhtiölain (624/2006, myöh. OYL) 1:5 §:n mukaan toiminnan tarkoituksena on voiton tuottaminen omistajille. Tämä ajatus itsessään luo tehokkuusnäkömän kuntayhtiöille suhteessa perinteiseen kunnalliseen palveluun. Kuntalain 1 §:n mukaisesti kunnan järjestämien palveluiden tarkoituksena ei ole voiton tuotto kunnalle, vaan kuntalaisten hyvinvoinnin tehostaminen. Kunnan ei ole tarpeellista saada mahdollisimman suurta voittoa järjestämistään palveluista, vaan niitä rahoitetaan kuntalaisten verorahoilla ja valtiolta saatavilla tuilla. Kuntalain 1 §:ssä otetaan kantaa taloudellisuuteen ainoastaan säättämällä kunnan taloudellisen toiminnan *suunnitelmallisuudesta* sekä *kestävällä tavalla järjestämisestä*.

Kunnassa toimiviin virkasuhteisiin sovelletaan lakia kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003, myöh. KVhL). Kuntalain 87 §:n mukaan kunnassa voi työskennellä henkilöitä myös työsopimussuhteessa kuntaa kohtaan. Yhtiöittämisen vaikutuksen alainen henkilöstö on pääasiassa työsopimussuhteessa kuntaan¹⁰. Pykälässä erona virkasuhteen ja työsuhteen perustamiselle on *julkisen vallan käyttö*. KVhL 87 §:n mukaan julkista valtaa käytettäessä tulee luoda virka. Yksityisissä toimintaorganisaatioissa työskenteleviin sovelletaan puolestaan työsopimuslain (55/2001, myöh. TSL) säännöksiä työsuhteesta. Kunnan yhtiöittäessä palvelutoimintaansa osakeyhtiömuotoon muuttuu henkilöstön palvelusuhde mahdollisesta virkasuhteesta työsuhteeksi, tai säilyy työsuhteena. Perustuslain

⁶ Penttilä ym. 2015, s. 15.

⁷ Ruohonen ym. 2017, s. 11–12.

⁸ Kuntatyönantajat 2016.

⁹ Kilpailu- ja kuluttajaviraston muistio 140/2015, s. 1.

¹⁰ HE 32/2013 vp, s. 27.

124 §:n mukaan julkinen valta voidaan luovuttaa muulle kuin viranomaiselle, kun tehtävän hoito sitä vaatii, mutta kun kyseessä ei ole *merkittävä* julkisen vallan käyttö. Tällöin virkasuhteeseen liittyvät erityispiirteet lakkaavat ja työsuhteeseen pätevät erityispiirteet tulevat voimaan.

Suuri osa yhtiöittämisvelvollisuuden kuuluvista kunnan toiminnoista on jo yhtiötetty¹¹, mutta vapaaehtoisia tehokkuutta tavoittelevia yhtiöittämisä sekä aiemmin yhtiöittämisvelvoitteesta huolimatta laiminlyötyjä yhtiöittämisä tehdään vielä tulevaisuudessakin. Kuntien tulevaisuuden yhtiöittäminen sekä kuntayhtiöissä toimivien henkilöiden suuri lukumäärä tekevät aiheesta mielenkiintoisen sekä ajankohtaisen.

Yhtiöittämistä, liikkeen luovutusta ja henkilöstön palvelusuhteen muuttamista on tutkittu runsaasti. Useimmat tutkimukset käsittelevät myös henkilöstön asemaa muutoksessa. Tutkimusta henkilöstön aseman muutoksesta sekä juuri yhtiöittämisestä yhdistelmänä ei ole runsaasti tutkittu. Etenkin yhtiöittämiseen liittyvä oikeudellinen tutkimus henkilöstön aseman näkökulmasta on vähäisempää. Tämän vuoksi tutkielmassa yhdistetään sekä yhtiöittäminen, liikkeen luovutus, että mahdollinen palvelusuhteen muuttuminen. Yhtiöittämiseen usein liitetään negatiivisia asenteita ja yhtiöittämisen ajatellaan tarkoittavan automaattisesti henkilöstön huonompaa asemaa ja mahdollisesti jopa henkilöstön vähennystä. Mielenkiintoista on tarkastella aihetta lainopillisesta näkökulmasta sekä tutkia aiheuttaako itse yhtiöittäminen negatiivisia vaikutuksia henkilöstön asemaan, vai joutuuko pelko yhtiöittämisen jälkeen kuntayhtiössä tapahtuvista tekijöistä. Näitä kysymyksiä pohditaan tutkielman läpi korostaen juuri henkilöstön asemaa.

1.2 Tutkielman tarkoitus ja tutkimuskysymys

Tutkielmassa tarkoituksena on tutkia yhtiöittämisen vaikutuksia mukana siirtyvän henkilöstön asemaan. Yhtiöittämisen kautta tapahtuvassa muutoksessa ja mahdollisessa liikkeen luovutuksessa palvelusuhteen muuttuessa virkasuhteesta työsuhteeksi, eivät työntekijän oikeudet ja velvollisuudet pysy enää samoina virkasuhteen ja työsuhteen laillisten eroavuuksien vuoksi. Yhtiöittäminen voi vaikuttaa myös kunnassa työsuhteessa oleviin henkilöihin ja heidän asemaansa. Tutkielmassa tarkastellaan sitä, miten yhtiöittäminen vaikuttaa henkilöstön palvelussuhteisiin tai asemaan. Pienissä määrin julkisen vallan

¹¹ Penttilä ym. 2015, s. 22.

käyttö voidaan lain nojalla siirtää myös yksityisoikeudelliselle toimijalle. Koska merkittävää julkista valtaa käyttäviä toimintoja ei voi yhtiöittää, koskee yhtiöittäminen ja sen seuraukset enimmäkseen työsuhteessa olevia kunnan työntekijöitä.

Päätutkimuskysymyksenä on *Kuinka yhtiöittäminen vaikuttaa kunnan henkilöstön asemaan?* Lisäksi alatutkimuskysymyksinä mietitään, milloin yhtiöittämisessä tapahtuu liikkeen luovutus, mitä oikeuksia ja velvollisuuksia molemmille tahoille, työnantajalle sekä työntekijälle syntyy yhtiöittämisen johdosta sekä miten mahdollinen palvelusuhteen muuttuminen virkasuhteesta työsuhteeksi vaikuttaa henkilöstöön. Lisäksi pohditaan, miten henkilöstö on otettu huomioon jo tehdyissä yhtiöittämisissä.

Asiaa pohditaan aluksi lainsäädännön perusteella lainsäätäjään perimmäisen tarkoituksen esiin tuomiseksi. Tämän jälkeen tuodaan esille myös käytännössä tapahtuneita järjestelyitä yhtiöittämisissä. Tutkielman tavoitteena on löytää tiettyjä yhteisiä tekijöitä, mitkä vaikuttavat henkilöstön asemaan yhtiöittämisessä sekä toistuvia seikkoja, joista vapaaehtoisesti sovitaan henkilöstön hyödyksi tai haitaksi jo tapahtuneissa yhtiöittämisissä.

1.3 Tutkielman rajaus

Kuntien yhtiöittäminen on helposti sekoitettavissa kuntien toimintojen yksityistämiseen tai ulkoistamiseen. Yksityistämisessä kunnallinen yhtiö tai sen muu omaisuus tai julkisten viranomaisten tehtävät siirretään julkiselta sektorilta yksityiselle sektorille. Yksityistämisessä voidaan myös ostaa julkisten palveluiden tuotanto yksityiseltä sektorilta. Ulkoistaminen taas tarkoittaa julkisen toiminnan siirtoa, omaisuuden kanssa tai ilman, yksityiselle sektorille. Kunnissa ulkoistetaan usein tukitoimintoja, kuten palkkahallinto.¹² Yhtiöittäminen on, kuten ylläkin mainittu, kunnallisen toiminnan organisointia osakeyhtiömuotoon yhtiön jäädessä kunnan määräysvallan alle¹³. Yhtiöittämisessä kunnan liiketoiminta sekä koko siihen liittyvä omaisuus siirtyy yhtiölle¹⁴.

¹² Kilpailuviraston selvitys 1/2001, s. 27.

¹³ Kilpailuviraston selvitys 1/2001, s. 26, Hallipelto ym. 2013, s. 18.

¹⁴ Penttilä ym. 2015, s. 23.

Yhtiöittäminen, yksityistämisen sekä ulkoistamisen käsitteet ovat hyvin limittäisiä ja sekoittuvat helposti keskenään. Suurimpana erona on yhtiöittämisessä *kunnalle jäävä määräysvalta* koko omistuksensa ansiosta. Yksityistetyssä tai ulkoistetussa palvelussa kunnalla ei ole paljoakaan vaikutusvaltaa palvelun tuottamiseen enää toimenpiteen jälkeen, eikä kunta toimi enemmistöomistajana yhtiössä. Yhtiöittäminen laajuuden vuoksi kunnat voivat olla valmiita myös luopumaan tietyistä toiminnoista, joita heidän ei ole velvollisuus järjestää lain mukaan¹⁵. Tällöin kyseeseen voi tulla juuri yksityistäminen tai ulkoistaminen. Tutkielmassa rajataan yksityistäminen ja ulkoistaminen ulkopuolelle yhtiöittämisen ja sen vaikutusten henkilöstölle ollessa pelkästään jo laajahko aihealue.

Tutkielman rajatun pituuden takia valtion tekemät yhtiöittämiset ovat tarpeellista jättää tutkielman ulkopuolelle. Näin ollen myös valtion virkoihin liittyviä erityispiirteitä ei käsitellä. Tutkielmassa käsitellään tarkemmin vain juuri kuntien ja kaupunkien tekemiä yhtiöittämiä sekä näiden vaikutuksia kuntien henkilöstön asemaan yhtiöittämishetkellä. Selvästi luovutuksen jälkeen yhtiöissä tapahtuneita muutoksia tai mahdollisia yhtiöittämisen jälkivaikutuksia ei oteta huomioon. Tutkielman rajoitetun laajuuden vuoksi myös pelkästään palvelusuhteen muuttaminen lain nojalla jätetään vähemmälle huomiolle. Pelkästään lain nojalla palvelusuhteen muuttaminen ei myöskään täysin vastaa tutkielman päätutkimuskysymykseen.

Kunnissa työskentelee suhteessa enemmän henkilöitä työsuhteessa kuin virkasuhteessa¹⁶. Lisäksi virkasuhteen muuttaminen työsuhteeksi yhtiöittämisissä ei ole yleistä, sillä harvoin voidaan siirtää julkista valtaa työsuhteiselle. Näin ollen työsuhteessa olevan henkilöstön asema on tutkielmassa merkittävässä asemassa. Kokonaiskuvan selventämiseksi tutkielmassa käsitellään lyhyesti virkasuhdetta ja sen eroavaisuuksia työsuhteeseen. Palvelusuhdemuotojen eroavaisuuksien tarkastelu auttaa hahmottamaan, mistä syystä yhtiöittämisen mukana siirtyvä henkilöstö on usein työsuhteessa kuntaan. Virkasuhteen erityispiirteet on hyvä tuoda esille myös yksittäisten tilanteiden vuoksi, joissa virassa oleva henkilö siirtyy yhtiöittämisessä kuntayhtiöön.

¹⁵ Penttilä ym. 2015, s. 23.

¹⁶ Husa – Pohjolainen 2014, s. 293.

Yhtiöittämisessä kunnan toiminta voidaan siirtää osakeyhtiön, osuuskunnan tai säätiön hoidettavaksi. Vaihtoehtoista osakeyhtiön käyttöä on yleisintä johtuen yhtiötettävän toiminnan luonteesta, laajuudesta ja toimintaympäristöstä.¹⁷ Osakeyhtiömuodon yleisyyden vuoksi tutkielma on rajattu käsittelemään ainoastaan osakeyhtiömuotoon muutettuja kuntien yhtiöittämiä. Jo osakeyhtiömuodossa toimivan kuntayhtiön henkilöstön asemaa ei yhtiöittämisen jälkeen suuremmin tarkastella. Pääpaino on yhtiöittämishetkessä ja juuri yhtiöittämisen tuoman muutoksen vaikutuksessa henkilöstön asemaan.

1.4 Metodi ja lähdeaineisto

Metodina tutkielmassa käytetään pääasiallisesti oikeusdogmatiikkaa eli lainoppia. Lainoppi on eri oikeuslähteistä kerättyjen tietojen yhdistämistä ja tulkitsemisestä sekä systematisointia. Lainoppiin liittyy tutkijan omat oivallukset ja perustellut tulkintaratkaisut oikeuden tulkinnasta, minkä vuoksi lainoppia voidaan kutsua myös tulkintatieteeksi¹⁸. Systematisoinnin avulla lainoppia voidaan kutsua tieteen¹⁹, ja sen avulla luodaan oikeudellista käsitejärjestelmää, mikä auttaa oikeuden tulkitsemisessä²⁰. Tutkielmassa käsiteltävä aihe on hyvin monitahoinen ja siitä on löydettävissä merkityksellistä sääntelyä useasta eri laista. Tämän vuoksi *systematisointi* on hyvin tärkeässä osassa. Pelkkä eri lakien toistaminen ei auta vastaamaan tutkimuskysymykseen, vaan oikeanlaisella normien esiintuomisella ja loogisella säädösten järjestelmisellä tutkielmaan tuodaan rakennetta ja aihealueelta vastausta alkuperäiseen tutkimuskysymykseen.

Lainopista on erotettavissa vallitseva lainoppi sekä vaihtoehtoinen lainoppi. Vallitsevassa lainopissa pohditaan mitä oikeus on sekä pyritään tuottamaan oikeutta luomalla tulkintaja systematisointikannanottoja. Huomio vallitsevassa lainopissa on *tosiasiallisesti toteutuneissa seikoissa*, sekä siinä miten nämä seikat tulevat tulevaisuudessa toteutumaan. Vaihtoehtoisessa lainopissa puolestaan pohditaan mitä oikeuden sisällön tulisi olla olemassa olevien sisäisten ristiriitojen ja jännitteiden tulkinnan avulla.²¹ Tässä tutkielmassa pääpaino on perinteisessä vallitsevassa lainopissa eli tutkielmassa pyritään tulkitsemaan

¹⁷ Ruohonen ym. 2017, s. 16, Hallipelto ym. 2013, s. 15.

¹⁸ Kolehmainen 2016, s. 114.

¹⁹ Kolehmainen 2016, s. 128.

²⁰ Husa – Mutanen – Pohjolainen 2008, s. 20.

²¹ Kolehmainen 2016, s. 107–108.

sekä systematisoimaan voimassa olevaa oikeutta punnitsemalla eri seikkoja aihepiiriin liittyen. Tutkielman loppupuolella etenkin johtopäätösten kohdalla aiemmin tutkielmassa esiin tulleista oikeuden ristiriidoista luodaan vaihtoehdoisen lainopin mukaisesti ajatuksia mahdollisesta tulevaisuuden oikeudentilasta, millainen sen tulisi olla.

Tutkielmassa lainoppia toteutetaan tulkitsemalla oikeudellisia lähteitä. Oikeuslähteisiin kuuluvat vahvasti velvoittavat, heikosti velvoittavat sekä sallitut oikeuslähteet. Vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin kuuluvat Suomen lait, näiden lakien nojalla annetut alemman tasoiset normit sekä tavanomainen oikeus eli maantapa.²² Yhtiöittämisestä ja sen vaikutuksista henkilöstön asemaan on mahdollista löytää kerättävää ja yhdisteltävää tietoa useasta eri laista, kuten laki kunnallisesta viranhaltijasta, työsopimuslaki, kuntalaki, perustuslaki, julkisuuslaki sekä osakeyhtiölaki. Lakien soveltaminen aihepiiriin on hyvin suuressa osassa tutkielmaa. Eri laeista yhdistelemällä oleellisia oikeudentiloja, saadaan tutkielmaan velvoittavan lain tuomaa tietoa tulkinnan syventämisen pohjaksi.

Heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin kuuluvat lainvalmisteluaineistot eli lainsäätäjän tarkoitus sekä tuomioistuimen ratkaisut, joilla on ennakkotapausarvoa²³. Heikosti velvoittavista lähteistä tutkielmassa käytetään yllä mainittujen lakien esitöitä eli hallituksen esityksiä, joista on mahdollista saada apua voimassa olevan lain tulkintaan. Lain esitöissä selitetään hyvin, mikä on ollut lainsäätäjän tavoitteena lain käytön suhteen sekä kuvailaan yksityiskohtaisemmin pykälän merkitystä. Lisäksi tutkielmassa käytetään aiheeseen liittyviä oikeustapauksia tulkinnan syventämisen apukeinona.

Suomen oikeudessa tuomioistuimien ennakkoratkaisut ovat aina yksittäistapauksia, jotka eivät luo juridista ennakkopäätösvaikutusta, mutta silti niiden avulla on mahdollista saada apua lain tarkoituksen tulkintaan²⁴. Kuitenkin korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ennakkoratkaisuilla on Suomen oikeudessa vahva vaikutus tulkinnan ohjaajina²⁵. Tutkielmasta on löydettävissä korkeimman oikeuden ja työtuomioistuimen ennakkoratkaisuja aihepiiriin tulkinnan syventämiseksi. Koska yhtiöittämisen velvoittavuus

²² Kolehmainen 2016, s. 116; Husa ym. 2008, s. 33.

²³ Kolehmainen 2016, s. 116; Husa ym. 2008, s. 33.

²⁴ Husa ym. 2008, s. 60.

²⁵ Kolehmainen 2016, s. 121.

lähtee liikkeelle koko Euroopan unionin sääntelystä, on tutkielmassa perusteluina käytetty myös muutamaa Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisua.

Velvoittavien lähteiden vastainen toiminta on joko lainvastaista taikka vähintään aiheuttaa lainsoveltajalle perusteluvollisuuden. Velvoittavien ja heikosti velvoittavien lähteiden lisäksi oikeuslähdejakoon kuuluvat sallitut oikeuslähteet, joiden sivuuttaminen ei aiheuta minkäänlaisia seuraamuksia. Sallitut lähteet ovat lainoppi, argumentit sekä oikeusperiaatteet.²⁶ Tutkielmassa on aiheellista käyttää tutkimuskysymykseen liittyvää lainoppia eli lainopillista oikeuskirjallisuutta. Lisäksi mahdolliset ajankohtaiset oikeustieteelliset argumentit aiheeseen liittyen tuodaan esiin niiden tuoman lisäarvon vuoksi.

Viidennessä luvussa lainopillisen tutkimuksen lisäksi tutkimuskysymykseen syvennyttään vielä tarkastelemalla käytännössä eri kuntien tekemiä yhtiöittämisspäätöksiä. Yhtiöittämisspäätösten avulla pyritään löytämään vastauksia, kuinka eri yhtiöittämisissä on otettu henkilöstön asema huomioon lain velvoittavuuksien lisäksi. Päätöksistä on pyritty löytämään vastausta kysymykseen, onko lain velvoittamia seikkoja otettu huomioon päätöksissä vai ei. Viidennen luvun pääasiallinen lähdeaineisto koostuu kuuden suurimman Suomen kaupungin tekemistä yhtiöittämisspäätöksistä. Tutkielmaan mukaan otetut kaupungit on rajattu kuuden väkiluvultaan suurimman kaupungin joukkoon. Suomen kuudesta suurimmasta kaupungista puhutaan usein kokonaisuutena ja niiden välillä on yhteistyötä²⁷. Kuudella suurimmalla kaupungilla on suurimmat kuntayhtiöt ja näin ollen myös enemmän henkilöstöä, jota yhtiöittämisen tuoma muutos koskee.

1.5 Tutkielman rakenne

Tutkielmassa lähdetään liikkeelle peruskäsitteiden, kuten yhtiöittämisen taustoittamisella sekä aiheeseen kietoutuvien eri palvelusuhteiden määrittämisellä. On tarpeen selventää yhtiöittämisen taustaa, perusteita sekä eri keinoja yhtiöittämisen toteuttamiselle. Virkasuhteesta ja työsuhteesta nostetaan esille erityispiirteitä sekä vertaillaan niiden eroavai-

²⁶ Kolehmainen 2016, s. 116; Husa ym. 2008, s. 33.

²⁷ Kuusikko-työryhmä 2018.

suuksia. Näin on myös helpompaa myöhemmin tutkielmassa ymmärtää aseman erilaisuus, kun henkilöstön suhde muuttuu virkasuhteesta työsuhteeksi tai kun se säilyy työsuhteena yhtiöittämisen jälkeenkin.

Perusasioiden selventämisen jälkeen tutkielmassa keskitytään henkilöstön aseman muutokseen yhtiöittämisissä lainsäädännölliseltä kannalta. Neljännessä luvussa tuodaan esille palvelusuhteen muuttumisen aiheuttamia seikkoja sekä myös yhtiöittämisen ja näin ollen liikkeen luovutuksen muodostamia laillisia oikeuksia ja velvollisuuksia. Lainsäädännöllisen näkökulman jälkeen viidennessä luvussa tutkitaan jo tapahtuneita yhtiöittämisistä käytännön näkökulmasta, kuinka henkilöstöä on oikeasti huomioitu yhtiöittämissä päätöksissä sekä kuinka muutos on vaikuttanut heidän asemaansa. Sääntelyn tulkintatapaa täydennetään käytäntöä tutkimalla. Käytännön osalta tärkeimpiä ovat julkiset yhtiöittämissä päätökset.

2 YHTIÖITTÄMINEN

2.1 Yhtiöttämisvelvollisuus

2.1.1 Taustaa yhtiöittämisestä

Kuntien toimiessa kilpailuilla markkinoilla koskee niitä yhtiöttämisvelvollisuus. Kilpailulakia sovelletaan kilpailuneutraliteetin säilyttämiseksi. Kilpailulain (948/2011) tarkoituksena on ensimmäisen pykälänsä mukaisesti turvata terve ja toimiva kilpailu vahingollisilta kilpailunrajoituksilta. Lisäksi huomioon tulee pykälän mukaan ottaa erityisesti markkinoiden toimintaedellytysten ja elinkeinon harjoittamisen vapauden suojaaminen, jotta sekä asiakkaat että kuluttajat hyötyvät kilpailusta.

Julkiset toimijat ovat oikeutettuja valtiontukeen sekä konkurssisuojaan. Konkurssilain (120/2004, myöh. KL) 3 §:n mukaan julkisoikeudellisia toimijoita ei voida asettaa konkurssiin. Valtiontuen saaminen ja julkisen toimijan veroedut parantavat toiminnan taloudellista asemaa vähentämällä kuluja, jotka normaalitilanteessa rasittaisivat yrityksen toimintaa. Kilpailun vääristyessä tukitoimet ovat EU:n valtiontukisääntöjen vastaisia.²⁸ Kuntien liikelaitosten sekä yksityisten tai yhtiötettyjen yhtiöiden toiminnan riski on yhtäläistä, mutta liikelaitosten tuottama voitto on selvästi suurempaa.²⁹ Erityinen konkurssisuoja sekä kunnan saamat veroedut aiheuttavat vääristymiä kilpailuasetelmaan. Ratkaisu vääristymän korjaamiseen on yhtiöittäminen.³⁰

Kilpailuneutraliteettisääntely koskee sekä kuntien ja kuntayhtymien toimintaa että myös kuntayhtiöiden toimintaa³¹. Kilpailuneutraliteetin tavoitteena on mahdollistaa sekä julki-

²⁸ Kuusniemi-Laine 2014, s. 668.

²⁹ Nokkala – Finnilä – Rönty – Leviäkangas 2011, s. 50–51.

³⁰ Penttilä ym. 2015, s. 30–31.

³¹ HE 40/2013, s. 29.

selle että yksityiselle sektorille yhtenäiset mahdollisuudet kilpailulle samoilla markkinoilla.³² Kilpailuneutraliteettisäännöksiä on tarpeen tulkita yhdessä yhtiöittämisvelvollisuuden kanssa³³. Kilpailuneutraliteettisäännökset turvaavat kuntalaisten palvelujen tehokkaan saannin myös yhtiöittämisen jälkeen.

Yhtiöittäminen tarkoittaa kunnan toiminnan organisointia osakeyhtiömuotoon. Vaikka kuntayhtiö on itsenäinen, tulee sen toimia kunnan ohjauksen alaisena rahoitushuollon ja riskienhallinnan takaamiseksi³⁴. Tämän vuoksi kuntayhtiössä kunnalla on määräävä asema. Kuntalain 2:7 §:n mukaan kunnalle kuuluu itsehallintonsa nojalla lakisääteiset tehtävät ja palvelut sekä itsehallinnon nojalla itselleen ottamat tehtävät ja palvelut. Yhtiöittämisvelvoitteen kannalta kunnan palvelut voidaan jaotella kolmeen ryhmään. Ensimmäinen jaottelu on ne palvelut, jotka kunnalla on velvollisuutena yhtiöittää. Seuraavaksi on osa palveluista, joita kunnalla on mahdollista yhtiöittää. Viimeisimpänä kunnalla on kielto yhtiöittää tiettyjä palveluja.³⁵

Yhtiöittämisvelvoite tuli voimaan vuonna 2013 uudistettaessa vanhaa vuoden 1995 kuntalain (1647/1995). Yhtiöittämisvelvoitteen voimaantulon jälkeen kunnissa yhtiöittämisestä on toteutettu useissa aalloissa. Ensimmäisessä aallossa yhtiöitettiin niitä kuntien toimintoja, jotka kuntalain 126 §:n mukaan ovat pakollisia. Nämä lain velvoittamat yhtiöittämiset ovat suurimmaksi osaksi jo toteutettu.³⁶ Yhtiöittämisen toisessa aallossa on yhtiöitetty toimintoja, jotka on koettu tarpeellisiksi selvitysten valossa. Toisen aallon kuntayhtiöt ovat kuntien oman toiminnan tehtäväkokonaisuuksia. Osa näistä on myös lain velvoitteeseen kuuluvia toimintoja ja osa taloudellista tehokkuutta etsiviä toimintoja.³⁷ Kolmas yhtiöittämisaalto liittyy tulevaan, jolloin lisäselvitysten perusteella kunnat yhtiöittävät niitä toimintojaan, joiden avulla voidaan saavuttaa tehokkuushyötyjä³⁸.

³² Kilpailu- ja kuluttajavirasto 2013.

³³ Penttilä ym. 2015, s. 30.

³⁴ Suomen kuntaliitto 1996, s. 5.

³⁵ Penttilä ym. 2015, s. 18, Ruohonen ym. 2017, s. 20.

³⁶ Penttilä ym. 2015, s. 22.

³⁷ Ruohonen ym. 2017, s. 14, Penttilä ym. 2015, s. 22.

³⁸ Ruohonen ym. 2017, s. 14.

Yhtiöittäminen ei ole ainoastaan lain muodostama velvollisuus kunnille. Yhtiöittämisen seuraamuksena kuntien on mahdollista muotoilla toimintansa tehokkaammaksi luoden uusia mahdollisuuksia kehittymiselle.³⁹ Yhtiöittämiseen liittyy etuja, mahdollisuuksia, haittoja sekä uhkia. Taulukossa 1 on koottu merkittävimmät yhtiöittämisen tuottamat seuraukset kunnan toiminnolle:

Taulukko 1: Yhtiöittämisen edut, mahdollisuudet, haitat ja uhat.⁴⁰

EDUT	MAHDOLLISUUDET
<ul style="list-style-type: none"> - rakenteiden yksinkertaistuminen - päätöksenteon nopeutuminen - tulosvastuun tehostuminen - henkilöstöhallinnon joustavoittaminen 	<ul style="list-style-type: none"> - taloudellisempi ja tuottavampi toiminta - tulojaon muuttaminen - monipuolisemmat yhteistyömahdollisuudet eri tahojen kanssa
HAITAT	UHAT
<ul style="list-style-type: none"> - toiminnan epädemokratisoituminen - kansalaisten oikeusturvan heikkeneminen 	<ul style="list-style-type: none"> - toimintojen koordinoimien ja ohjauksen vaikeutuminen

Yhtiöittämisestä seuraava tehokkuusetu voi näkyä esimerkiksi päätöksenteon nopeutumisessa ja joustavuudessa sekä selkeämpinä vastuu- ja tulosalueina⁴¹. Päätöksenteko nopeutuu yhtiöittäessä, sillä sen demokraattisuus vähenee. Samalla demokraattisuuden vähentyminen pienentää kansalaisten vaikutusvaltaa yhteiskunnallisiin asioihin. Kansalaisten oikeusturvaan vaikuttavat julkisuusperiaatteen puuttuminen sekä kuntayhtiön mahdollisuus tehdä päätöksiä perustelematta niitä tarkemmin⁴². Yhtiöittämisen haittana voidaan nähdä lisäksi mahdollinen ristiriita kunnan sekä kuntayhtiön tavoitteissa⁴³.

Tuottavampi ja taloudellisempi toiminta on määritelty mahdollisuuksien joukkoon sen ollessa riippuvaisia yhtiön johdosta. Tuottavamman ja taloudellisemmän toiminnan ansiosta kuntalaisten palvelut voivat parantua⁴⁴. Osakeyhtiömuoto ei itsessään takaa teho-

³⁹ Penttilä ym. 2015, s. 21–22.

⁴⁰ Valkama 1995, s. 43.

⁴¹ ks. myös Tupakka 1992, s. 23.

⁴² Valkama 1995, s. 44.

⁴³ Tupakka 1992, s. 26.

⁴⁴ Leon-Morate 2015, s. 3162.

kasta taloudellista toimintaa. Yhtiön johtoon tarvitaan henkilöitä, joilla on osaamista kuntayhtiön johtoon. OYL 1:8 §:n mukaan yhtiön johdon tehtävä on huolehtia yhtiön edusta. Ammattijohdon merkitys korostuu näin ollen jo lain huolellisuusvelvoitteesta. Yhtiön johto on ratkaisevassa asemassa toiminnan tarkoituksen toteutumisessa pitkän tähtäimen strategisten tavoitteiden asettamisen ja toteuttamisen myötä. Jos kuntayhtiöstä halutaan toimiva osakeyhtiö, tulisi hallituksen ja toimitusjohtajan osaamiseen panostaa.⁴⁵ Samoin, kuten toiminnan tehostuminen on mahdollisuus, lasketaan toimintojen koordinoinnin ja ohjauksen vaikeutuminen uhkiin⁴⁶. Kuntayhtiön johto ja sen yhteistyö kuntayhtiön omistajan, kunnan kanssa vaikuttaa, muodostuuko tämä uhaksi.

Seuraavissa alaluvuissa kerrotut mahdolliset yhtiötettävät toiminnot, jotka kunta voi halutessaan yhtiöittää, voivat ollakin järkevä tapa järjestää toiminta. Varsinkin, jos kunnalla on taloudellisia haasteita, voi osakeyhtiömuodon käyttöönotto helpottaa hallinnollisia päätöksiä⁴⁷. Osakeyhtiö on yleisesti toimiva ja käytetty yritysmuoto erillisen oikeushenkilöllisyyden ja osakkeenomistajien rajoitetun vastuun takia⁴⁸.

Osakeyhtiömuodon käyttö tehostaa kunnan toimintaa, sillä OYL:n mukaan osakeyhtiön toiminnan tarkoituksena on voiton tuottaminen, ellei siitä yhtiöjärjestyksellä poiketa. Voiton tuottaminen kunnissa on käytännössä hieman arveluttavaa, vaikka tappiollinenkaan toiminta ei ole tavoiteltua. Osakeyhtiömuodon valitseminen yhtiötettäessä voiton tuottamisen takaamiseksi on kunnan toiminnassa siksi myös osaltaan kyseenalaista. Osakeyhtiömuotoa käytetään hyväntekeväisyystoiminnassa tai omakustannusperiaatteen mukaisessa toiminnassa. Kunnan toimintojen muuttaminen osakeyhtiömuotoon onkin ehkä näissä tarkoituksissa suotavampaa kuin *ainoastaan* voiton tuottamisen tarkoituksessa.⁴⁹

Yhtiöittämisen prosessi on hyvin raskas sisältäen riskejä sekä vaatien huomattavia resursseja. Kannattavaan yhtiöittämiseen vaaditaan merkittävät perusteet, lain velvoite tai yhtiöittämisen tuomat *merkittävät hyödyt* kunnan toiminnolle. Yhtiöittämisprosessiin kuuluu

⁴⁵ Penttilä ym. 2015, s. 87.

⁴⁶ vrt. Tupakka 1992, s. 26: Koordinointi- ja ohjausjärjestelmän puutteellisuus on katsottu Tupakan mukaan jo olemassa olevaksi haitaksi.

⁴⁷ Penttilä ym. 2015, s. 22.

⁴⁸ Ruohonen ym. 2017, s. 8.

⁴⁹ Valkama 1995, s. 40.

päätös yhtiöittämisvaihtoehdosta, päätös yhtiöittämisestä sekä luovutushetki. Monimutkaisten yhtiöittämisohjelmien päätöksenteon helpottamiseksi päätöksentekoprosessi kannattaa jakaa kahteen osaan: esiselvitykseen ja yhtiöittämisspäätökseen.

Esiselvityksen aikana kohteena olevasta toiminnosta muodostetaan lähtötilanneanalyysi sekä kerätään riittävät ja oikeat tiedot yhtiöittämisen vaikutuksista taloudelliseen ja toiminnalliseen puoleen sekä omistajaan. Esiselvitys auttaa arvioimaan kannattaako yhtiöittämistä toteuttaa. Yhtiöittämisen päätöksentekoprosessin toinen vaihe sisältää yhtiöittämisspäätöksen sekä sen täytäntöönpanon.⁵⁰

2.1.2 Velvollisuus yhtiöittää

Kuntalain ja kilpailulain säännöksiä on muutettu vuonna 2013 velvoittaen kuntia yhtiöittämään palveluita, joita ennen on tuotettu kunnan itsehallinnon nojalla. Ennen vuoden 2013 kuntalain muutosta vuoden 1995 vanha kuntalaki (1647/1995) ei säädellyt, miten tai minkä laajuisesti kunnat voivat toimia yritysten kanssa kilpaillen⁵¹. Yhtiöittämisvelvoitetta koskeva sääntely lisättiin tällöin vanhaan kuntalakiin. Vuonna 2015 tuli voimaan nykyinen kuntalaki (410/2015), johon aiemmin päivitettyt säännökset yhtiöittämisvelvollisuudesta lisättiin. Vuoden 2015 laki tehtiin vastaamaan paremmin nykyajan tarpeita tämentäen edellistä kuntalakia. Nykyisessä kuntalaissa selkeytetään kunnan toimintaperiaatteita ja säännellään niitä paremmin monimutkaistuvaan toimintaympäristöön sopeutuviksi.⁵²

Lakimuutosten mukaan, jos kunta toimii vain omia tarpeitaan varten, voi se vieläkin järjestää toiminnot itse. *Kilpailuilla markkinoilla* toimittaessa kunnalliset palvelut tulisi kuitenkin järjestää yhtiöittämisen kautta.⁵³ Lakimuutoksen tarkoituksena on tasapuolistaa kilpailuolosuhteita markkinoilla toimivien osapuolten välillä. Yhdenmukaisten toimintaedellytysten luomista markkinoiden toimijoille kutsutaan kilpailuneutraaliteetiksi.⁵⁴

⁵⁰ Hallipelto ym. 2013, s. 25–26.

⁵¹ Työ- ja elinkeinoministeriö 2009, s. 60.

⁵² Harjula – Prättälä 2015, s. 37.

⁵³ Penttilä ym. 2015, s. 19.

⁵⁴ Hallipelto ym. 2013, s. 22.

Kunnan konkurssisuoja sekä veroedut asettavat kunnan edullisempaan asemaan kilpailutilanteessa, mistä johtuen yhtiöittämisvelvollisuudesta on säädetty.⁵⁵ Kunnan yhtiöittäessä konkurssisuojan menetys voi aiheuttaa kunnan palveluiden vaarantumista. Jos yhtiöitetty kuntayhtiö ei onnistu saamaan toimintaansa kannattavaksi, ja lisäksi toiminnan osuus markkinoilla on suuri, voi yhtiöittäminen aiheuttaa kunnalle tulomenetyksiä sekä haitata kuntalaisia palvelun vaarantumisen vuoksi.⁵⁶

Kuntalain 126 §:ssä yhtiöittämisvelvollisuus on ilmaistu kunnallisen tehtävän antamiseksi osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi. Yhtiöittäminen ei siis pyritä ainoastaan kunnallisten toimintojen tehokkuuden parantamiseksi, vaan myös yhtiöittämisvelvollisuuden vuoksi. Lakimuutos on kaventanut kuntien mahdollisuuksia järjestää itse omana toimintanaan eri palveluita⁵⁷.

Kuntalain 126 §:ssä säädetään kunnan yhtiöittämisvelvoitteesta silloin, kun markkinoilla on kilpailua. Yhtiöittämisvelvollisuus koskee kunnan hoitaessa lain 7 §:n mukaisia tehtäviään kilpailullisilla markkinoilla. Tällaisia tehtäviä ovat kunnan itsehallinnon nojalla otamat tehtävät. Kilpailtuja markkinoita ei ole määritelty kuntalain yhtiöittämispykälässä, mikä aiheuttaa tapauskohtaisen tulkinnan kilpailua arvioitaessa. Yleisesti kunnissa järjestetty ateriat- ja ruokapalvelut, tilahallinto sekä kunnallistekniikan ylläpito joudutaan pääosin toteuttamaan kilpailuilla markkinoilla⁵⁸. Nämä ovat toimintoja, joita kunnat joutuvat ainakin tarkastelemaan yhtiöittämisvelvoitteen näkökulmasta.

Yhtiöittämisvelvoite vaikuttaa eniten suurten kuntien toimintaan sekä erityisesti näiden kuntien energia- ja satamatoimintoihin. Esimerkiksi Helsingin kaupungin liikelaitokset, Helsingin Energia, Helsingin Satama sekä Palmia kuuluvat yhtiöittämisvelvoitteen piiriin.⁵⁹ Myöhemmin tutkielman luvussa viisi tarkastellaan tarkemmin Helsingin Energian ja Helsingin Sataman liikelaitosten tekemiä yhtiöittämisistä sekä niiden vaikutuksia henkilöstön asemaan. Lisäksi verolainsäädännön elinkeinotoiminnan edellytyksiä voi käyttää apuna tulkinnan tekemisessä kilpailusta. Vaikuttavia tekijöitä ovat esimerkiksi palvelun

⁵⁵ Ruohonen ym. 2017, s. 15–17.

⁵⁶ HE 32/2013 vp, s. 26.

⁵⁷ Ruohonen ym. 2017, s. 15.

⁵⁸ HE 32/2013 vp, s. 22.

⁵⁹ HE 32/2013 vp, s. 25, HE 268/2014 vp, s. 91.

vastaavuus, hinnoittelu ja toiminnan suuntautuminen *avoimeen* asiakaskuntaan. Kaikkien edellytysten ei ole tarkoitus täytyä, jotta kunnallinen toiminta voidaan lukea osaksi kilpailtuja markkinoita. Kokonaisarvioinnissa ei kovin usein päädytä kilpailullisiin markkinoihin.⁶⁰ Kuntalaissa on lueteltu erikseen tiettyjä toimintoja, joita ei lain mukaan lasketa kilpailuille markkinoille. Nämä toiminnot kuuluvat kunnan palveluiden luokkaan, jotka kunta voi vapaaehtoisesti yhtiöittää.

2.1.3 Mahdollisuus yhtiöittää

Kuntalain 126 §:ssä on lueteltu palveluita, joita kunta *ei ainakaan hoida* kilpailullisilla markkinoilla. Näissä tehtävissä ei siis ole yhtiöittämisvelvoitetta. Rajauksista tärkeimmät koskevat kunnan lakisääteisiä tehtäviä sekä yhteistoimintaa⁶¹. Kuntalain 126 §:n mukaan näitä toimintoja ovat:

1. lain perusteella omana toimintanaan tuotetut palvelut kunnan asukkaille ja muille, joille kunnan on lain perusteella järjestettävä palveluja
2. yhteistoimintavelvoitteen perusteella hoidettu tehtävä ja palvelut, jotka tuotetaan omana toimintana alueen asukkaille ja muille, joille on lain perusteella järjestettävä palveluja
3. yhteistoiminnassa järjestetty tehtävä, jossa kyseessä on julkisista hankinnoista annetun lain 10 §:ssä tai vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain 19 §:ssä tarkoitetun sidosyksikön tai sidosyrityksen toiminta taikka jos yhteistoimintaan ei muutoin sovelleta kilpailuttamisvelvollisuutta
4. kunnan järjestämä laissa tarkoitettu opetuksen tai koulutuksen järjestämislupaa, toimilupaa tai oppilaitoksen ylläpitämislupaa edellyttävää koulutus, edellä mainitussa luvassa määrätyt muut tehtävät tai palvelujen tuotto tällaiseen opetukseen kiinteästi liittyvinä oppilas- ja opiskelijatöinä
5. toiminta, joka perustuu lakiin perustuvaan monopoliasemaan tai muodostaa luonnollisen monopolin tai tuottaa välittömästi näihin liittyviä palveluja

⁶⁰ Penttilä ym. 2015, s. 25.

⁶¹ HE 32/2013 vp, s. 20.

6. toiminta, jossa kunta ostaa, myy tai vuokraa kiinteistöjä ja toiminta liittyy kunnan maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettujen tehtävien hoitoon

Yllä esitelty pykälä poistaa yhtiöittämisvelvoitteen kokonaan monista tilanteista, joissa kyseessä on lopulta taloudellinen toiminta. Monella kertaa kyse voi olla kilpailulle avoista markkinoista, joilla toimii julkisen toimijan lisäksi yksityisiä toimijoita. Lisäksi pykälän viidennessä kohdassa luonnollisilta ja lakisääteisiltä monopoleilta, kuten myös monopoleihin välittömästi liittyviltä toimijoilta poistetaan yhtiöittämisvelvollisuus.⁶² Monopoliin on kilpailuneutraliteetin vastaisesti sallittua vääristää kilpailua.

Kuntalain 126 §:n toisen momentin kohdissa luetelluista rajoituksista huolimatta kolmannen momenttiin on lisätty säännös, jonka mukaan kunta toimii aina kilpailuilla markkinoilla, kun se osallistuu tarjouskilpailuun. Tarjouskilpailuun osallistuminen muuttaa kilpailullisten markkinoiden arviointia aina, paitsi silloin, kun tarjouskilpailu liittyy yllä luetellun listan kohtaan neljä. Säännöksen kolmannen momentin tavoitteena on selkeyttää kunnan mahdollisuutta osallistua järjestämislupaa vaativan työvoimakoulutuksen järjestämiseen liittyvään tarjouskilpailuun⁶³.

Kuntalain 127 §:ssä on ilmaistu yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat poikkeukset, jolloin kunta voi halutessaan itse järjestää yhtiöittämisvelvoitteen piiriin kuuluvia palveluita. Pykälän mukaan palveluita, joita kunta voi halutessaan järjestää kilpailuilla markkinoilla yhtiöittämisvelvoitteesta huolimatta ovat esimerkiksi toiminta, joka on hyvin vähäistä, toiselle taholle järjestetty toiminta, tukipalveluiden tuottaminen tytäryhteisölle tai silloin, kun kunnan toiminta liittyy välittömästi valmiuslakiin perustuvan valmiussuunnitelman mukaiseen poikkeusoloja koskevaan varautumisvelvollisuuteen. Poikkeukset koskevat toimintoja, jotka eivät vääristä kilpailua olennaisesti, liittyvät kokonaistaloudellisen tehokkuuden parantamiseen tai, jos toiminnan järjestämiselle on erityisen painava syy⁶⁴.

Poikkeuslistauksesta *vähäisen toiminnan* määrittely on hyvin tulkinnanvaraista. Laki ei tarkemmin sanele, mitä tarkoittaa vähäinen toiminta. Hallituksen esityksen kuntalain muuttamiseksi mukaan vähäinen toiminta tarkoittaa satunnaisluonteista toimintaa, jossa

⁶² Kuusniemi-Laine 2014, s. 673.

⁶³ HE 268/2014 vp, s. 229.

⁶⁴ HE 32/2013 vp, s. 35.

kunta ei voi suunnitella toimintaansa jatkuvaksi markkinoilla eikä toiminnalla tule olla markkinavaikutuksia. Esimerkkinä vähäisestä toiminnasta, joka ei kuulu yhtiöittämisvelvoitteen piiriin, on ylijäämän myynti markkinoilla, silloin kun se ei perustu jatkuvaan kysyntään, tarjonnan vaihteluun tai siitä johtuvaan tarpeeseen.⁶⁵

Vapaaehtoisen yhtiöittämisen taustalla voi olla useita syitä. Yksi peruste yhtiöittämiselle ovat taloudelliset ja toiminnalliset syyt. Taloudellisuus ei tarkoita ainoastaan mahdollisimman suurta voiton tuottoa, vaan taloudellisen hyödyn taustalla voi olla myös kustannusten madaltaminen sekä julkisten varojen käytön tehostaminen. Toiminnan siirtäminen kuntayhtiön hoidettavaksi voi perustua myös toiminnan kehittämiseen. Yhtiöittäminen kunnalta kuntayhtiöön joustavoittaa toimintaa ja madaltaa päätöksentekokynnystä. Toiminnan kehittämiseen liittyy vahvasti lisäksi maailman kehityksessä ja uusissa innovaatioissa mukana pysyminen.⁶⁶

Yhtiöittämisvelvollisuuteen kuuluvien tehtävien yhtiöittäminen on enimmäkseen selkeää kuntien osalta, mutta joidenkin tehtävien kohdalla saattaa olla haastavaa hahmottaa kuuluvatko ne velvollisuuden vai vapaavalintaisuuden piiriin. Lainsäädännön keinoin ei voida tyhjentävästi määritellä yhtiöittämisvelvollisuuden piiriin kuuluvia toimintoja, vaan kunnan koko, sijainti ja olosuhteet vaikuttavat kokonaisarviointiin⁶⁷. Myös vapaavalintaisten toimintojen kohdalla kuntien on syytä pohtia tarkkaan yhtiöittämisen tehokkuushyötyjä. Yhtiöittäminen kannattaa suunnata ensimmäisenä niihin toimintoihin, joissa on eniten mahdollisuutta tehokkuuden kasvattamiseen. Pelkästään yhtiöittäminen ei kuitenkaan ratkaise tehokkuushyötyä, vaan uuden kuntayhtiön johtoon tarvitaan myös tarpeellista asiantuntijuutta⁶⁸.

2.1.4 Kielto yhtiöittää

Perustuslain 119 §:ssä säädetään julkisen vallan käyttämisestä. Pykälän mukaan julkista valtaa voidaan käyttää vain lakiin perustuvassa virassa. Kuntalain 87 §:ssä säädetään täy-

⁶⁵ HE 32/2013 vp, s. 26.

⁶⁶ Hallipelto ym. 2013, s. 19–21.

⁶⁷ Työ- ja elinkeinoministeriö 2010, s. 61.

⁶⁸ Ruohonen ym. 2017, s. 34.

dentävästi, että vain virkasuhteessa oleva viranhaltija voi käyttää julkista valtaa. Näin ol-
len toimintoja, joiden hoitoon liittyy merkittävää julkisen vallan käyttöä, ei voida yhtiöit-
tää⁶⁹. Virassa oleva henkilö voi olla vain kunnan palveluksessa. Osakeyhtiössä toimivat
henkilöt ovat puolestaan työsuhteessa kuntayhtiöön. Julkista valtaa ei voi käyttää ilman
poikkeusta työsuhteessa oleva työntekijä, minkä vuoksi merkittävää julkista valtaa sisäl-
tävät kunnat tehtävät ovat kiellettyjä yhtiöittä.

2.2 Yhtiöittämisen keinot

2.2.1 Liiketoiminnan kauppa

Yhtiöittäminen voidaan toteuttaa kolmella eri tavalla, liiketoiminnan kauppana, apporti-
luovutuksena tai liiketoimintasiirtona. Myös OYL:n mukaisella jakautumismenettelyllä⁷⁰
voidaan suorittaa yhtiöittäminen. Liiketoimintakauppa ja liiketoimintasiirto ovat yleisim-
mät yhtiöittämistavat⁷¹. Kun kyseessä on liiketoiminnan kauppa tai apporti konserniyh-
tiölle, muodostuu työoikeudellisesti liikkeen luovutus.⁷² Liikkeen luovutukseen palataan
tutkielman neljännessä pääluvussa.

Liiketoiminnan kaupassa toimintaan liittyvät varat ja velat myydään toimintaa jatkavalle
osakeyhtiölle. Toteuttamistapa mahdollistaa myös muunlaisen kuin verotuksessa liiketoi-
mintana käsiteltävän toiminnan.⁷³ Yhtiöittämisen muotona liiketoiminnan kauppa on
joustava, sillä se ei määrittele kaupalle tiettyä liiketoiminnan kokonaisuutta, vaan kunta
ja kuntayhtiö voivat sopia kauppaan sisältyvistä varoista ja veloista. Esimerkiksi yhtiöi-

⁶⁹ ks. myös Ruohonen ym. 2017, s. 20.

⁷⁰ Osakeyhtiölain 17. luku käsittelee jakautumismenettelyä. OYL 17:1 §:n mukaan jakautuva yhtiö jakautuu siirtämällä jakautuvan yhtiön varat ja velat osittain tai kokonaan yhdelle tai useammalle vastaanottavalle yhtiölle, jolloin jakautuvan yhtiön osakkeenomistajat saavat vastineeksi vastaanottavien yhtiöiden osakkeita. Vastaanottavia yhtiöitä jakautumistilanteissa on yleensä kaksi tai enemmän, kun kyseessä on kokonaisjakautuminen. Osittaisjakautumisen yhteydessä vastaanottavia yhtiöitä on vain yksi, sillä osa varoista ja veloista jää jakautuvaan yhtiöön. OYL 17:1 §:n mukaan jakautumisessa vastikkeena käy osakkeiden lisäksi raha, muu omaisuus tai sitoumukset.

⁷¹ Vesterinen 2006, s. 37.

⁷² Tommila 2012.

⁷³ Penttilä ym. 2015 s. 103.

tettävän toiminnan kiinteää omaisuutta voidaan sopia jätettävän kunnan omaisuuteen. Liiketoiminnan kaupassa omistajatahon valintaan liittyy vapautta, sillä kunta voi toimia suoraan uuden yhtiön omistajana.⁷⁴

Liiketoimintakauppa on joustava myös uuden kuntayhtiön pääomarakenteen valinnanvapauden suhteen. Rahoitusta voidaan hankkia ulkopuoliselta taholta taikka jäämällä velalliseksi kunnalle.⁷⁵ Luovutushintana liiketoimintakaupassa voidaan käyttää rahaa, saamista, muuta omaisuutta taikka osakkeita. Eri kaupanmaksutapoja voidaan myös yhdistellä.⁷⁶ Liiketoimintakauppa soveltuu yhtiöittämismuotona etenkin sellaisiin tapauksiin, joissa toiminta tekee merkittävää verotettavaa tulosta. Kuntaomistajan ei tarvitse tällöin maksaa myyntivoiton veroa, sillä tulovero alenee liiketoimintasiirtoa korkeamman poistopohjan vuoksi.⁷⁷

Liiketoimintakaupassa kunta yhtiöittää liiketoiminnan tai sen osan, johon voi mahdollisesti kuulua myös omaisuus, joka liittyy vahvasti liiketoiminnan suorittamiseen. Yksinkertaistettuna tämä tarkoittaa, että kunta myy yhtiötettävän toiminnon liiketoiminnan kuntayhtiöön, joka voi olla jo aiemmin olemassa, tai joka perustetaan juuri yhtiöittämistä varten. Liiketoiminnan vastaanottava yhtiö tarjoaa liiketoiminnasta kunnalle vastikkeeksi kauppahinnan tai kauppahinnasta jäävän velan.

2.2.2 Apporttiluovutus

Apporttiluovutuksessa toiminnan varat ja velat luovutetaan luovutuksen saajan yhtiön osakkeita vastaan.⁷⁸ OYL 2:6 §:n mukaan apporttiomaisuus määritellään rahan sijaan konaan tai osittain muuksi omaisuudeksi, jolla on vähintään maksua vastaavaa taloudellista arvoa yhtiölle. Pykälän mukaan apporttiomaisuudeksi ei käy sitoumus työn tai palvelun suorittamisesta. Yhtiön perustamissopimuksessa tulee määrätä merkintähinnan maksamisesta apporttiomaisuudella. Lisäksi perustamissopimuksessa selvitetään ja yksilöidään apporttiomaisuus sekä maksu, joka sillä suoritetaan.

⁷⁴ Vesterinen 2006, s. 37.

⁷⁵ Penttilä ym. 2015, s. 107.

⁷⁶ Hallipelto ym. 2013, s. 40.

⁷⁷ Vesterinen 2006, s. 44.

⁷⁸ Penttilä ym. 2015 s. 103–104.

Yhtiöittäessä apporttiluovutuksella käytännössä kunta luovuttaa yhtiöittävän toiminnon apporttina vastaanottavalle yhtiölle. Vastaanottava yhtiö on joko olemassa oleva tai juuri yhtiöittämistä varten perustettu kuntayhtiö. Apporttiluovutuksen vastineena kunta saa yhtiöltä osakkeita.

2.2.3 Liiketoimintasiirto

Liiketoimintasiirrosta säädetään elinkeinoverolaissa (360/1068, myöh. EVL). EVL 52 d §:n mukaan liiketoimintasiirto tarkoittaa järjestelyä, jossa siirtävä yhtiö luovuttaa kaiken, yhden tai useamman liiketoimintakokonaisuuden varat ja velat vastaanottavalle yhtiölle. Pykälän mukaan vastikkeeksi siirtävä yhtiö saa vastaanottavan yhtiön osakkeita. Siirtävä yhtiö yhtiöittämistilanteessa tarkoittaa kuntaa ja sen toimintakokonaisuutta, joka on tarkoitus yhtiöittää. Liiketoimintasiirrosta luovutettavan toiminnan osan tulee olla *itsenäisen* eli toiminto muodostaa itsenäisesti toimeentulevan taloudellisen yksikön⁷⁹.

Yhtiöittäminen voidaan tehdä siirtämällä koko liiketoimintakokonaisuus nettoapporttina osakeyhtiölle, josta vastikkeena saadaan osakkeita. Liiketoimintasiirto on käytännössä kuin apporttiluovutus, mutta se on rajoitetumpi EVL:n tuomien edellytysten vuoksi. Toiminta katsotaan liiketoimintasiirroksi vain silloin, kun siirto täyttää sekä yhtiöoikeudelliset edellytykset että verolainsäädännön erityiset edellytykset. Liiketoimintasiirto on rajoitetumpi tapa yhtiöittää, sillä se koskee ainoastaan liiketoimintakokonaisuuden luovutuksia sekä kunnan elinkeinoverolainsäädännön mukaista toimintaa.⁸⁰ Luovuttajan tulee tällöin harjoittaa elinkeinotoimintaa sillä hetkellä, kun liiketoimintakokonaisuus siirretään uudelle omistajalle⁸¹.

Liiketoimintasiirtoja pyritään usein tekemään yhtiöittäessä verotuksellisista syistä. Tuloverotuksen mukaan liiketoimintasiirrosta noudatetaan jatkuvuusperiaatetta, minkä vuoksi veronalaista tuloa ei synny.⁸² Liiketoimintasiirto sopii hyvin sellaisiin yhtiöittämiin, joissa kunnan toiminnolla on suuri kiinteistö- ja osakeomistus tai järjestelyssä siirtyy

⁷⁹ Hallipelto ym. 2013, s. 38.

⁸⁰ Penttilä ym. 2015 s. 104.

⁸¹ Hallipelto ym. 2013, s. 37.

⁸² Penttilä ym. 2015, s. 109.

suuri omaisuusmassa⁸³. Liiketoimintasiirrossa siirtyviin omaisuuksiin ei kohdistu merkittävää verotusta. Järjestelyn verotuksellisuuden edullisuuden vuoksi se on yleinen keino yhtiöittää kunnan toiminta.

⁸³ Vesterinen 2006, s. 43–44.

3 PALVELUSUHTEET

3.1 Virkasuhde

3.1.1 Kunnallinen viranhaltija lainsäädännössä

Yhtiöittämisen vaikutus henkilöstön asemaan koskee vahvasti kunnissa työsuhteessa olevia henkilöitä. Joskus, kun virassa ei käytetä merkittävää julkista valtaa, voidaan virkasuhde muuttua työsuhteeksi yhtiöittämisen myötä. Virkasuhteisen henkilön asema muuttuu merkittävämmiin yhtiöittämisen seurauksena kuin työsuhteisen henkilön palvelusuhteen muuttumisen vuoksi. Virkasuhteen piirteiden selventäminen on tutkielmassa välttämätöntä, koska virkasuhteen ja työsuhteen eroavaisuudet auttavat hahmottamaan kokonaisuutta. Eroavaisuudet selventävät miksi enemmän työntekijöitä kuin virkamiehiä siirtyy yhtiöittämisissä uuteen kuntayhtiöön. Tämän vuoksi tutkielmassa käsitellään lyhyesti myös virkasuhteen erityispiirteitä verrattuna työsuhteen erityispiirteisiin.

Kunnallisista virkasuhteista säädetään kolmessa laissa: laissa kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003, myöh. KVhL), kuntalaissa (410/2015, myöh. KuntaL) sekä kunnallisessa virkaehtosopimuslaissa (669/1970, myöh. KVEhtoL). Laki kunnallisesta viranhaltijasta ja kuntalaki määrittelevät virkasuhteessa olevan henkilön oikeudellista asemaa, kun taas kunnallinen virkaehtosopimus sekä erilliset virkaehtosopimukset määrittelevät viranhaltijan palvelusuhteen ehtoja.

Kunnallisista viranhaltijoista säädetään erikseen omassa laissaan kunnan itsehallinnosta johtuen, sillä viranhaltijat toimivat merkittävässä asemassa itsehallinnon toteuttamisessa⁸⁴. Laki kunnallisesta viranhaltijasta korostaa viranhaltijan oikeussuojaa⁸⁵. Kunnallisessa virassa toimiva henkilö on erityisemmässä asemassa työsuhteessa olevaan nähden virkaa hoitaessaan, jolloin tämä myös tarvitsee ensisijaisesti oikeussuojaa lain turvaamana. Itsehallinnolla perustellaan myös kunnan valtaa päättää viranhaltijoiden palkkauksesta ja palvelusuhteen ehdoista, mistä säädetään kunnallisessa virkaehtosopimuslaissa⁸⁶.

⁸⁴ Hirvonen – Mäkinen 2006, s. 9.

⁸⁵ Hirvonen – Mäkinen 2006, s. 10.

⁸⁶ Hirvonen – Mäkinen 2006, s. 10.

Viranhaltijan palvelusuhteeseen ottamista varten perustetaan virka. Ainoastaan perustelusta syystä⁸⁷ voidaan viran perustaminen jättää tekemättä⁸⁸. Kunnissa virat perustetaan kunnan hallintotehtäviä varten, joita ovat esimerkiksi päätösten valmistelu ja täytäntöönpano, joihin liittyy taloudellista vastuuta sekä muut julkista valtaa käyttävät tehtävät. Julkinen valta viittaa tehtäviin, joissa viranomaisen tekee kuntalaisia sitovia ja velvoittavia päätöksiä.⁸⁹ Julkista valtaa käyttävä voi siis tehdä yksipuolisesti päätöksiä toisen henkilön etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen liittyen⁹⁰.

Kunnallisen viranhaltijalain 2 §:n mukaan kunta on työnantaja ja viranhaltija työn suorittaja. KVhL 2 §:n mukaan viranhaltija on henkilö, joka on kuntalain 87 §:n mukaisesti otettu virkasuhteeseen kunnalle. KVhL 3 §:ssä säädetään virkasuhteen kestosta. Pykälän mukaan viranhaltija voidaan ottaa joko toistaiseksi voimassa olevaan tai määräaikaiseen virkasuhteeseen. Pääsääntöisesti virkasuhteet ovat toistaiseksi voimassaolevia⁹¹. Saman pykälän toisen momentin mukaan virkasuhteeseen voidaan ottaa henkilö määräaikaisesti vain perustellusta syystä, kun määräaikaista virkasuhdetta edellyttävä seikka on olemassa. Tällaiseen seikkaan vaikuttaa tehtävän luonne, sijaisuus taikka tehtävien hoidon järjestäminen. KVhL 3.3 §:n mukaan määräaikaisuuden perustetta rikottaessa tulee virkasuhteen päättyessä entiselle viranhaltijalle maksaa korvaus lainvastaisesta menettelystä. Jos virkaan suunniteltu henkilö ei täytä KVhL 6 §:n mukaisia kelpoisuusvaatimuksia, voi tätä käyttää erityisenä määräaikaisen viran perusteena.

Kunnalliseen viranhaltijaan sovellettava koeaikasäännös on uuden työsopimuslain 1:4 §:n kaltainen. Viranhaltijan koeaika on KVhL 8 §:n mukaan enintään kuusi kuukautta tai enintään puolet virkasuhteen kestosta, kun kyseessä on vuotta lyhyempi määräaikaisuus. Ennen viranhaltijan virantoimituksen alkamista tulee tälle toimittaa KVhL 9 §:ssä säädetty viranhoitomääräys, joka sisältää virkanimikkeen, virkasuhteen kestoajan, määräai-

⁸⁷ Perusteltu syy voi olla esimerkiksi viran tehtävien vaihtelu, määräaikaisuus tai tosiasia, ettei virkaa ole ehditty vielä perustaa. ks. Koskinen – Kulla 2013, s. 41.

⁸⁸ Koskinen – Kulla 2013, s. 41.

⁸⁹ HE 192/1994 vp, s. 39.

⁹⁰ Harjula – Prättälä 2015, s. 560.

⁹¹ Koskinen – Kulla 2013, s. 41.

kaisuuden perusteen, mahdollisen koeajan, virantoimituksen alkamisajankohdan, pääasiallisen tehtävät tai niiden määräytymisperusteen sekä palkkauksen perusteet. Viranhoitomääräys on vastaava kuin työsuhteessa työehtojen määrittely.

Virkasuhde voidaan päättää irtisanomalla tai purkamalla⁹². Koeajan jälkeen KVhL 35 §:n mukaan virkasuhde voidaan irtisanoa vain asiallisen ja painavan syyn perustella kokonaisarviointin perusteella. Virassa olleen tulee olla laiminlyönyt tai rikkonut velvollisuuksiaan olennaisesti, tai hänen työntekoaikajaksot ovat olennaisesti muuttuneet estäen työnteon. Virkasuhde voidaan KVhL 37 §:n mukaisesti irtisanoa myös taloudellisista ja tuotannollisista syistä silloin, kun viranhaltijan tehtävät ovat olennaisesti vähentyneet eikä häntä voida kohtuudella sijoittaa toiseen virkasuhteeseen. Sekä työnantajan että työntekijän irtisanomisajat määräytyvät KVhL 40 §:n mukaisesti työsuhteen kestosta riippuen. KVhL 41 §:n mukaan viranhaltijan palvelusuhde voidaan purkaa irtisanomisaikoja noudattamatta vain erittäin painavasta syystä.

3.1.2 Kunnallisen virkasuhteen erityispiirteet

Kuntalain 87 §:n mukaisesti kunnassa olevaa julkista valtaa käyttävää tehtävää varten luodaan virka, ja vain virkasuhteessa oleva viranhaltija voi käyttää julkista valtaa. Tähän liittyy virkamieshallintoperiaate: eli lainalaisuus, puolueettomuus ja hyvän hallinnon vaatimukset⁹³. Kunnan viranhaltijoita koskevat tärkeimmät säädökset ovat kuntalaissa sekä rikoslaisissa rikosoikeudellisen vastuun osalta. Viranhaltijoiden rikosoikeudellinen vastuu on suurempi kuin työsuhteessa olevilla henkilöillä.⁹⁴ Rikosoikeudellinen vastuu kuuluu kunnallisen virkahenkilön virkavastuuseen, jota käsitellään lisää myöhemmin tässä luvussa.

Julkisen vallan käytön vuoksi kunnalliseen viranhaltijaan liittyy useita erityispiirteitä. Virkasuhteeseen valittavan henkilön tulee täyttää perustuslain mukaiset erityiset kelpoisuusvaatimukset. Perustuslain (731/1999, myöh. PL) 125 §:n mukaan lailla voidaan säätää, että joihinkin määrättyihin virkoihin⁹⁵ voidaan nimittää vain Suomen kansalainen.

⁹² Koskinen – Kulla 2013, s. 294.

⁹³ Harjula – Prättälä 2015, s. 559.

⁹⁴ HE 192/1994 vp, s. 40.

⁹⁵ Määrätyillä julkisella viralla tai tehtävällä viitataan periaatteeseen, jonka mukaan kansalaisuusvaatimuksia voi asettaa vain rajoitetusta ja perustellusta syystä. ks. HE 1/1998 vp, s. 180.

Laki ei kuitenkaan velvoita, että Suomen kansalaisuus on pakollinen kelpoisuussääntö⁹⁶, ja kunnan virkaan voidaan näin ollen valita myös muun maan kansalainen. PL 125.2 §:n mukaisesti yleisiä nimitysperusteita julkisiin virkoihin ovat *taito, kyky sekä koeteltu kansalaiskunto*. Näillä viitataan henkilön koulutuksella ja työkokemuksella hankkimaan tietoon ja taitoon, tuloksellista työskentelyä edistäviin henkilön ominaisuuksiin⁹⁷ sekä kansalaistoiminnassa saatuihin ansioihin ja nuhteettomaan käytökseen⁹⁸.

Tämän lisäksi KVhL 6 §:ssä säädetään virkasuhteeseen otettavan henkilön erikseen säädetystä tai kunnan päättämästä kelpoisuudesta sekä vähimmäisehdosta, 18 vuoden iästä. Kunnallishallinto pääsääntöisesti voi itse määrittää itsehallintonsa nojalla erityisistä kelpoisuusperusteita⁹⁹. Itse määritellyt kelpoisuusvaatimuksia voi olla esimerkiksi koulutuksen ja kielitaidon osalta.

Julkisen vallan käytön merkitys näkyy myös KVhL 17 §:ssä, jossa säädetään viranhaltijan yleisistä velvollisuuksista. Viranhaltijan tulee pykälän mukaisesti toimia tehtävässään tasapuolisesti käyttäytyen asemansa sekä tehtävänsä edellyttämällä tavalla. Pykälän kolmannen momentin mukaan viranhaltija ei myöskään saa ottaa vastaan taloudelliseksi eduksi luokiteltavaa etua.

Viranhaltijat toimivat tehtävässään virkavastuulla. Virkavastuulla on kolme osa-aluetta: kurinpitovastuu, rikosoikeudellinen vastuu sekä vahingonkorvausvastuu. Kurinpitovastuu perustuu kunnan virkasäännön määräyksiin. Rikosoikeudellisesta vastuusta säädetään rikoslaissa (39/1889) virkarikoksena. Kansalainen voi vaatia viranhaltijaa rikosvastuuseen esimerkiksi lahjonnan vastaanottamisesta tai virka-aseman väärinkäytöstä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vastaavasti vahingonkorvauslaissa (412/1974). Vahingonkorvauksien osalta viranhaltijalla ja työntekijällä ovat yhtäläiset vastuut.¹⁰⁰

⁹⁶ Harjula – Prättälä 2015, s. 570.

⁹⁷ Tuloksellisen työskentelyn ominaisuuksilla viitataan erityisesti luonnolliseen lahjakkuuteen, järjestelykykyyn, aloitteellisuuteen sekä muihin vastaaviin tehtävän kannalta olennaisiin kykyihin. ks. HE 1/1998 vp, s. 180.

⁹⁸ HE 1/1998 vp, s. 180.

⁹⁹ Koskinen – Kulla 2013, s. 63.

¹⁰⁰ HE 192/1994 vp, s. 40.

Viranhaltijan tehtäviin kuuluu siis useita erityispiirteitä, minkä vuoksi kunnallisista tehtävistä on syytä säätää erikseen omassa laissaan. Kunnan tehtävien luonteen vuoksi on omalla lailla tarpeen suojata riittävä tehtävien suorittamisrauha, kuntalaisten oikeusturva sekä hallinnon lainalaisuus¹⁰¹. Kunnan viranhaltijat ovat erityisessä vastuussa toimistaan ja päätöksistään, mutta tarvitsevat samalla myös vahvempaa laillista suojaa näkyvämmän asemansa vuoksi.

3.2 Työsuhde

3.2.1 Työsuhteesta lainsäädännössä

Työsuhteesta säädetään virkasuhteen tapaan useassa eri laissa. Työsopimuslaissa (55/2001) säädetään työsuhteen yleisistä ehdoista, oikeuksista ja velvollisuuksista. Työehtosopimuslaissa (436/1979) säädetään eri alojen työehtosopimuksista, jotka vaikuttavat myös työsuhteen ehtoihin. Kuntalain 87 §:n mukaan kunnan palveluksessa oleva henkilö voi olla joko virka- tai työsuhteessa kuntaan. Näin ollen työsuhdemuotoisia työntekijöitä on yksityisen sektorin lisäksi myös kunnallisella sektorilla. Kunnallisissa työsuhteissa merkitystä on myös kunnallisista työehtosopimuksista annetun lain (670/1970) määräyksillä.

Työsopimuslain 1:1 §:stä on löydettävissä työsuhteen perusmääritelmä, joka sisältää työsuhteelle keskeiset viisi tunnusmerkkiä. Nämä viisi tunnusmerkkiä kuvaavat hyvin lain tuomia piirteitä, jotka pätevät jokaisessa työsuhteessa sekä täytyessään yhtä aikaa tekevät tavallisesta oikeussuhteesta juuri työsuhteen¹⁰². Tunnusmerkit on hyvä ymmärtää työsuhteen keskeisimpinä piirteinä etenkin pohdittaessa henkilöstön asemaa yhtiöittämisen kontekstissa myöhemmin tutkielmassa.

TSL 1:1 §: Tätä lakia sovelletaan sopimukseen (työsopimus), jolla työntekijä tai työntekijät yhdessä työkuntana sitoutuvat henkilökohtaisesti tekemään työtä työnantajan lukuun tämän johdon ja valvonnan alaisena palkkaa tai muuta vastiketta vastaan.

¹⁰¹ HE 192/1994 vp, s. 42.

¹⁰² Tiitinen – Kröger 2012, s. 9.

Työsopimuslain keskeiset viisi työsuhteen tunnusmerkkiä ovat *työnteosta sopiminen, työn tekeminen, työn henkilökohtaisuus, työnteko työnantajan lukuun tämän valvonnan alla ja työnteon vastikkeellisuus*.¹⁰³

Työsopimuksen vähimmäisehdot määritellään työsopimuslaissa (55/2001), minkä lisäksi alalla vallitseva työehtosopimus voi tuoda lisäeikkoja ja tarkennuksia työntekijän vähimmäisehtoihin, velvollisuuksiin ja oikeuksiin. Työsopimuksella voidaan kuitenkin sopia näitä työntekijää suojelevia vähimmäisehtoja paremmista työsuhteen ehdoista. Työsopimus voidaan tehdä kirjallisena, suullisena tai konkludenttisena¹⁰⁴, ja se luetaan kaikissa muodoissa päteväksi sopimukseksi¹⁰⁵. Kirjallinen työsopimus on yleisin sopimusmuoto sen luotettavimman todistustaakan vuoksi. Suullinen ja konkludenttinen sopimus voivat aiheuttaa tulkinnanvaraisia päätelmiä ristiriitojen sattuessa.

Työsopimuksella sovitaan työn tekemisestä, joka voi olla sekä henkistä että ruumiillista työtä. Tarkemmin työtehtävät määritellään työsopimuksella tai työnantajan tarjoamassa työnteonehtojen kirjallisessa tai suullisessa selvityksessä. Työsopimus ja sitä kautta työntekeminen on henkilökohtaista. TSL 1:7 §:ssä tarkennetaan henkilökohtaisuutta kieltämällä työsopimuksesta johtuvien oikeuksien tai velvollisuuksien siirtämisen kolmannelle osapuolelle ilman toisen suostumusta. Työsopimuksen perusteella tehtyä työtä ei siis voi suorittaa kukaan muu kuin sopimuksen allekirjoittanut työntekijä.

Työsopimuslaissa määritellään myös työn tekemisestä työnantajan lukuun tämän johdon ja valvonnan alaisena. Työntekijän tekemä työ tuottaa tällöin hyötyä työnantajalle samalla kun työnantajalla on oikeus määrätä työtehtävistä, työn teon paikasta ja työajoista. Työnantajan direktio-oikeuden¹⁰⁶ vuoksi työntekijä on alisteinen työnantajaansa nähden.¹⁰⁷

¹⁰³ Bruun – von Koskull 2012, s. 27, vrt. Tiitinen – Kröger 2012, s. 9, jossa työn henkilökohtaisuus on yhdistetty työn tekemisen kanssa yhdeksi tunnusmerkiksi.

¹⁰⁴ Konkludenttinen sopimus tarkoittaa hiljaisesti syntynyttä, olosuhteista pääteltävissä olevaa sopimusta. Konkludenttisessa sopimuksessa osapuolten välillä ei ole nimenomaisia tahdonilmaisuja. ks. Bruun – von Koskull 2012, s. 27.

¹⁰⁵ Bruun – von Koskull 2012, s. 27.

¹⁰⁶ Direktio-oikeus on yksi merkittävä tekijä, mikä erottaa työsopimuksen muista tehtävistä sopimuksista kokonaisarviointia tehtäessä. ks. Bruun – von Koskull 2012, s. 28.

¹⁰⁷ Bruun – von Koskull 2012, s. 27–28.

Työntekijän tuottamasta hyödystä työnantajalle muodostuu työsuhteen viimeinen tunnusmerkki eli työn vastikkeellisuus. Työ on sopimuksen perusteella taloudellista arvoa tuottavaa, mikä näkyy myös myöhemmin työn vastikkeellisuutena.¹⁰⁸ Koska työntekijä tekee jotakin työtä työnantajan eduksi, tulee työnantajan korvata tämä vaiva vastikkeella, joka useimmiten on rahallinen korvaus eli palkka. Vastike voi olla myös mitä tahansa muuta, millä on taloudellista arvoa¹⁰⁹.

Työsopimuslain 1:3.2 §:n mukaan työsuhde voidaan sopia toistaiseksi voimassa olevaksi tai määräaikaiseksi. Määräaikainen työsuhde vaatii aina perustellun syyn. Työsopimus on aina toistaiseksi voimassa oleva, jollei määräaikaista ole erikseen määritelty. Määräaikaisuuden syyksi sopii esimerkiksi työn projektiluontoisuus, sijaisuus tai kausiluontoisuus¹¹⁰. Kausiluontoisia määräaikaistuksia ovat esimerkiksi kesätyöt tai harjoittelut. Määräaikaisuus voi päättyä ennalta määritellyn päivämäärän lisäksi tiettyjen olosuhteiden vallitessa tai tietyn tehtävän valmistuessa¹¹¹. Yleensä työsuhteet sovitaan toistaiseksi voimassa oleviksi eli *vakinaisiksi*. Neljä viidesosaa kaikista palvelusuhteista ovat vakinaisia. Määräaikaisuus on yleisempää julkishallinnollisissa tehtävissä kuin yksityisissä yrityksissä.¹¹²

Pääsääntöisesti kaikkiin uusiin työsuhteisiin sovelletaan koeaikasäännöstä molempien osapuolien turvaamiseksi. TSL 1:4 §:n mukaisesti uuden työsuhteen koeaika voi olla enintään kuusi kuukautta työsuhteen alkamispäivästä. Jos työsuhde on määräaikainen ja yhtä vuotta lyhyempi, voi koeaika olla TSL 1:4.2 §:ssä määritelty puolet työsuhteen kestosta. Työnantaja voi seurata palkatun henkilön menestymistä työtehtävissään samalla, kun työntekijän on mahdollista tutustua työhön ja työympäristöön sekä päättää viihtyykö hän työssään. Molemmilla osapuolilla on aikaa harkita, onko uusi työsuhde heidän odotusten vastainen.¹¹³ Koeaika on tällöin molempia osapuolia hyödyttävä työsuhteen ehto.

¹⁰⁸ Bruun – von Koskull 2012, s. 27.

¹⁰⁹ Bruun – von Koskull 2012, s. 27.

¹¹⁰ Nieminen 2015, s. 35.

¹¹¹ Saarinen 2015, 2 Työpaikan haku ja työsuhteen tekeminen > 2.2 Työsuhteen tekeminen > 2.2.5 Kommentteja työsuhteen eräisiin ehtoihin Työsuhteen kesto-aika

¹¹² Hietala – Kahri – Kairinen – Kaivanto 2016, s. 58–59.

¹¹³ Saarinen 2015, 2 Työpaikan haku ja työsuhteen tekeminen > 2.2 Työsuhteen tekeminen > Koeaika

Koeaikana kummallakin osapuolella on mahdollisuus purkaa työsuhde välittömästi asiallisin perustein.

Toistaiseksi voimassa oleva työsuhde voi päättyä irtisanoutumiseen, työsuhteen irtisanomiseen tai purkamiseen. Irtisanottaessa työsuhde päättyy lain mukaisen tai sovitun irtisanomisajan kuluttua. TSL 6:3 §:ssä säädetään yleiset irtisanomisajat, kun työnantaja irtisanoo työsuhteen ja kun työntekijä irtisanoutuu. Lain irtisanomisaikoja pidemmästä irtisanomisajasta voidaan TSL 6:2.2 §:n mukaan sopia, mutta se voi enintään olla kuusi kuukautta.

Työntekijä voi irtisanoutua ilman erityistä syytä. Työnantajan irtisanoessa työntekijän työsuhde henkilökohtaisista syistä tulee irtisanomisen syyn olla TSL 7:2.1 §:ssä mainittu asiallinen ja painava syy. Työsuhteen voi irtisanoa myös taloudellisista ja tuotannollisista syistä johtuen TSL 7:3 §:n mukaisesti. Jos työntekijä rikkoo olennaisesti työvelvoitteitaan niin vakavasti, ettei hänen työsuhdettaan voida katsoa enää kohtuullisesti jatkettavan, voi työnantaja purkaa työsopimuksen välittömästi TSL 8:1.1 §:n erittäin painavan syyn perusteella.

3.2.2 Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä

Perustuslain 119 §:n perusteella julkista valtaa voi käyttää vain lain perusteella perustetussa virassa. Julkista valtaa käytetään pääosin ainoastaan virkasuhteissa. PL 124 §:n mukaan julkisen vallan käyttö on kuitenkin mahdollista siirtää muulle kuin viranomaiselle lain nojalla, jos se on tarpeellista tehtävän riittävään hoitamiseen eikä se vaaranna kenenkään perusoikeuksia, oikeusturvaa taikka muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Pykälässä mainitaan, ettei *merkittävää julkisen vallan käyttöä* ole mahdollista missään olosuhteissa siirtää pois viranomaiselta. Merkittävää julkisen vallan käyttöä ovat esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuva voimakeinojen käyttäminen sekä muu merkittävä yksilön perusoikeuksiin puuttuminen¹¹⁴.

Julkisen vallan siirtäminen yksityiselle toimijalle on poikkeuksellista, mikä voidaan päätellä myös PL 124 §:n sisältöä tulkitsemalla. Pykälän tarkoituksena on samalla sallia julkisen vallan siirto, mutta myös rajoittaa sen käyttöä viranomaistehtävien ulkopuolella

¹¹⁴ Keravuori-Rusanen 2008, s. 14.

sekä painottaa julkisen vallan käyttöä ainoastaan *poikkeuksellisesti* yksityisen toimijan johdosta.¹¹⁵ PL 124 § korostaa lisäksi *yksittäistä* julkista hallintotehtävää, joka voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle¹¹⁶. Näin ollen laajoja julkisen vallan kokonaisuuksia ei voida milloinkaan siirtää kokonaan viranomaistehtävän ulkopuolelle.

Kuntien osalta kunnan erityiseen toimialaan kuuluvia tehtäviä ei voida siirtää viranomaiselta yksityiselle toimijalle ilman lain sallimaa valtuutusta. Erinäiset täytäntöönpanotehtävät voidaan hoitaa viranomaisten ulkopuolella. Tällainen täytäntöönpanotehtävä on esimerkiksi koulun ruokailun järjestäminen.¹¹⁷ Julkisen vallan siirtäminen yksityiselle toimijalle yhtiöittäessä ei eroa yksityistämisen- tai ulkoistamistilanteista. Kaikissa kunnan toiminto muuttuu julkisoikeudellisesta yksityisoikeudelliseksi riippumatta siitä omistaako kunta osakeyhtiön kokonaisuudessaan vai ei. Joitakin julkisia hallintotehtäviä voidaan siirtää viranomaiskoneiston ulkopuolelle, jos tehtävien tarkoituksenmukainen suorittaminen sitä vaatii. Julkisen vallan siirto yksityiselle toimijalle ei saa vaarantaa kuntalaisten oikeusturvaa tai perusoikeuksia.¹¹⁸ Yksityisoikeudellisessa toiminnassa merkittävä julkisen vallan käyttö ei ole mahdollista. Merkittävän julkisen vallan käyttönä pidetään virkamiehen itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai mahdollisuutta puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin¹¹⁹.

3.3 Virka- ja työsuhteen keskeisimmät eroavaisuudet

Virka- ja työsuhteen väliltä on runsaasti samankaltaisuuksia palvelusuhteessa olevien oikeuksien sekä velvollisuuksien osalta. Suurimpana eroavaisuutena on virkasuhteen julkisoikeudellisuus ja työsuhteen yksityisoikeudellisuus. Tämä näkyy erityisesti siinä, että virkasuhteesta johtuvat erimielisyydet ratkaistaan julkisoikeudessa eli hallinnollisissa tuomioistuimissa, kun taas työsuhteesta johtuvat ristiriidat kuuluvat yksityisoikeuteen eli tapauksesta riippuen työtuomioistuimeen tai yleiseen tuomioistuimeen.¹²⁰

¹¹⁵ Keravuori-Rusanen 2008, s. 262–263.

¹¹⁶ Keravuori-Rusanen 2008, s. 263.

¹¹⁷ Keravuori-Rusanen 2008, s. 292.

¹¹⁸ HE 1/1998 vp, s. 179.

¹¹⁹ HE 1/1998 vp, s. 179.

¹²⁰ HE 192/1994 vp, s. 40.

Virkasuhdetta perustettaessa tarvitaan yksipuolinen hallintotoimi kunnan puolelta ja suostumus henkilöltä. Työsuhteen perustaminen puolestaan vaatii osapuolten välisen yhteisen tahdonilmaisun eli sopimuksen.¹²¹ Vaikka viran perustaminen on yksipuolinen hallintotoimi, ei se ole aina yhtä nopea ja joustava toimi kuin työsopimuksen tekeminen. Viran perustamisesta on säädetty tarkkaan laissa, ja perustamiseen sekä henkilön palkkaamiseen liittyy tiettyjä vaatimuksia. Myös työsuhteisen position perustaminen sekä henkilön palkkaaminen voi olla aikaa vievä prosessi. Prosessin nopeus riippuu yrityksen käytännöistä, hierarkkisuudesta sekä sopivan kandidaatin löytymisestä.

Yritykseen henkilön palkkaaminen on silti usein nopeampi prosessina kuin uuden viran perustaminen, sillä siihen ei liity yhtä paljon lain säätämiä vaatimuksia. Yksityiseen sektoriin kohdistuva tulosohjaus vaikuttaa käytännössä tehokkaampaan henkilöstön mitoitukseen ja tehtäviin ohjautumiseen¹²². Lisäksi työntekijällä on enemmän neuvotteluvaraa työehtojen, esimerkiksi palkkauksen ja työtehtävien, osalta. Virkasuhteessa henkilölle tarjotaan virkaa kunnan tavanomaisten käytäntöjen ja lakien perusteella, jossa määrätään tulevat työtehtävät sekä palkkaus. Henkilöllä on tällöin mahdollisuus suostua virkaan tai olla ottamatta sitä vastaan.

Hyvin olennainen ero virka- ja työsuhteen välillä on työnantajan tai kunnan päättäessä henkilön työsuhde lainvastaisesti. Virasta erotettaessa väärin perustein voi tuomioistuimien palauttaa virkasuhteen. Päinvastoin työsuhteen laitton päättäminen ei oikeuta työntekijää palaamaan työtehtäväänsä.¹²³ Työntekijä voi työsuhteen perusteettomasta päättämisestä vaatia TSL 12:2 §:n mukaista korvausta. Näin ollen viranhaltijan lainvastainen erottaminen on korjattavissa tuomioistuimen päätöksellä, ja työtehtäviä voidaan jatkaa niin tavalliseen tapaan kuin mahdollista. Työntekijän lainvastainen työsuhteen päättäminen puolestaan on lopullinen teko, jota voidaan jälkikäteen vain korvata taloudellisin keinoin.

Eroavaisuuksien sekä omien lakien lisäksi virka- ja työsuhteeseen sovelletaan myös joitakin yhteisiä lakeja. Erityislainsäädäntö, kuten työttömyysturvalaki (1290/2002), vuorotteluvapaalaki (1305/2002), opintovapaalaki (273/1979), laki aikuiskoulutustuesta

¹²¹ HE 192/1994 vp, s. 40.

¹²² Suomen kuntaliitto 1996, s. 23.

¹²³ HE 192/1994 vp, s. 40.

(1276/2000), sairausvakuutuslaki (1224/2004), tasa-arvolaki (609/1986), työturvallisuuslaki (738/2002), tapaturmavakuutuslaki (608/1948) sekä ylläkin mainittu vahingonkorvauslaki (412/1974) koskevat sekä yksityisoikeudellisia että julkisoikeudellisia palvelusuhteita.

3.4 Palvelusuhteen muuttuminen

Yhtiöittämistä koskevan toiminnon henkilöstö siirtyy uuden kuntayhtiön palvelukseen muutoksen seurauksena. Kuntayhtiössä oleva henkilöstö on työsuhteessa työnantajaan. Näin ollen tutkielman kannalta oleellista on selvittää eri keinoja muuttaa mahdollinen kunnallisen viranhaltijan virkasuhde työsuhteeksi. Yhtiöittäessä virkasuhde on pakko muuttaa työsuhteeksi viran työtehtävien loppuessa kunnan toiminnosta. Kunnassa jo valmiiksi työsuhteessa olevat henkilöt säilyttävät palvelusuhdelajinsa yhtiöittämisestä huolimatta.

Kuntalain 89 §:n mukaisesti työnantaja voi yksipuolisesti päättää muuttaa henkilön virkasuhteen työsuhteeksi, kun tehtävään ei kuulu julkisen vallan käyttöä toimittamalla henkilölle työsopimuslain mukainen selvitys työsuhteen ehdoista. Lain pykälän mukaan palvelusuhteen muuttaminen virkasuhteesta työsuhteeksi työnantajan päätöksellä on mahdollista, kun uutta työtä tarjotaan vähintään entisen palvelusuhteen ehdoilla.

Virkasuhteen muuttaminen työsuhteeksi voi tulla ajankohtaiseksi kunnassa, kun yhtiöittämisselvityksestä ilmenee yhtiöittämisen olevan ajankohtainen. Jos yhtiöitettävässä kunnan toiminnossa on virassa henkilö, joka ei käytä julkista valtaa, on järkevää muuttaa hänen virkasuhteensa työsopimussuhteeksi ennen yhtiöittämistä, jolloin yhtiöittämisen aikana kuntayhtiöön siirtyminen on yksinkertaista. On myös virkamiehen edun mukaista siirtää palvelusuhde uuteen yhtiöön kuin jättää henkilö kunnan palvelukseen ilman sopivia tehtäviä.

Virkasuhde voidaan muuttaa työsopimussuhteeksi myös liikkeen luovutuksen aikana. KVhL 25 §:ssä mainitaan viranhaltijan palvelusuhteen muuttuvan työsopimussuhteeksi liikkeen luovutuksen yhteydessä. Pykälän toisessa momentissa tarkennetaan myös oikeuksien ja velvollisuuksien siirtymisestä uudelle työsuhteelle, pois lukien ne virkasuhteen erityispiirteet, jotka eivät ole ominaisia työsopimussuhteelle. Virkasuhteen muuttu-

essa työsuhteeksi, muuttuu henkilön palvelusuhdelaji sekä sovellettava työehtosopimus¹²⁴. Lisäksi yhtiöittämisen kohteena olleen toiminnan virat tavallisesti lakkauteaan¹²⁵.

¹²⁴ Hallipelto ym. 2013, s. 55.

¹²⁵ Hallipelto ym. 2013, s. 57.

4 HENKILÖSTÖN ASEMAN MUUTOKSEN SÄÄNTELY

4.1 Liikkeen luovutus

4.1.1 Liikkeen luovutuksen käsite

Yhtiöittäessä kunnan toimintoja henkilöstön siirtyminen käsitellään mahdollisesti liikkeen luovutuksen periaattein, sillä liikkeen luovutukselle on valmiiksi säännelty sekä työnantajaosapuolta että työntekijäosapuolta koskevia oikeuksia ja velvollisuuksia. Liikkeen luovutuksen säännösten noudattaminen selkeyttää yhtiöittämisprosessia kaikkien osapuolten näkökulmasta antaen puitekehyyksen toiminnalle. Ilman liikkeen luovutuksen sääntelyä kaikista pienistäkin seikoista tulisi sopia erikseen kunnan, uuden kuntayhtiön ja siirtyvän henkilöstön välillä.

Liikkeen luovutus on työoikeudellinen termi, joka viittaa yritysjärjestelyissä tapahtuviin muutoksiin. Liikkeen luovutusta käytetään erityisesti terminä, kun puhutaan työoikeudellisista ongelmista, mitkä liittyvät uuteen tai vanhaan työnantajatahoon sekä henkilöstöön. Työehtojen määräytymisen kannalta liikkeen luovutus on keskeinen työsuhteen muutos¹²⁶.

Liikkeenluovutusdirektiivi 2001/23/EY sääntelee liikkeen luovutusta harmonisoiden Euroopan yhteisön jäsenvaltioiden liikkeen luovutuksia. Direktiivistä käy ilmi sen perimmäisen tarkoituksen olevan liikkeen luovutuksessa luovutuksensaajan palvelukseen siirtyvän *henkilöstön oikeuksien suojele*¹²⁷. Henkilöstön oikeuksien suojelesta puhutaan tutkielmassa työsuhteturvana. Liikkeenluovutusdirektiivi on implementoitu Suomessa lainsäädäntöön siten, että direktiivin vähimmäistaso toteutuu¹²⁸. TSL 1:10 §:ssä määritellään liikkeen luovutus.

TSL 1:10 §: Työnantajan liikkeen luovutuksella tarkoitetaan yrityksen, liikkeen, yhteisön tai säätiön tai näiden toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava, pää- tai sivutoimisena harjoitettu liike tai sen osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena.

¹²⁶ Engblom 2013, s. 147.

¹²⁷ EYVL L 082, 22.03.2001, s. 16.

¹²⁸ HE 109/1992 vp, s. 1.

Lisäksi TSL 1:10 §:n seuraavassa momentissa määritellään, että luovutushetkellä voimassa olevista työsuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät liikkeen luovutuksen myötä muuttumattomina uudelle työnantajataholla. Luovutuksensaaja ei voi tällöin liikkeen luovutuksen jälkeen yksipuolisesti muuttaa työsuhteen ehtoja¹²⁹. Liikkeen luovutuksessa työnantajatahon tulee tosiasiallisesti vaihtua uuteen¹³⁰.

Luovuttaja on entinen työnantaja, tutkielman kannalta erityisesti kunta, ja luovutuksensaaja on uusi yhtiö, jolle liiketoiminnan toiminnallinen osa on luovutettu. Luovutuksensaajalla tutkielmassa viitataan yhtiöittämisen kautta erityisesti kuntayhtiöihin. Luovutushetki määrittyy siihen ajankohtaan, kun luovutuksensaaja alkaa tosiasiallisesti käyttämään määräysvaltaa ja harjoittamaan liiketoimintaa¹³¹.

Liikkeenluovutusdirektiivin mukaisesti sitä sovelletaan sekä yksityisiin, että julkisiin toimintoihin¹³². Näin ollen liikkeen luovutus määritellään myös KVhL 25 §:ssä vastaavalla tavalla, kuin työsopimuslaissakin.

KVhL 25 §: Työnantajan liikkeen luovutuksella tarkoitetaan kunnan tai kuntayhtymän toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena.

KVhL 25 §:n toisessa momentissa määritellään kunnallisten viranhaltijoiden virkasuhteen muuttumisesta työsopimussuhteeksi luovutuksensaajan palvelukseen liikkeen luovutuksen tapahtuessa yksityisoikeudelliselle yhteisölle. Kunnan toiminnan yhtiöittäminen on henkilöstön näkökulmasta usein liikkeen luovutus kuntayhtiölle.

Liikkeen luovutuksessa luovutushetkellä voimassa olevien työsuhteiden oikeudet ja velvollisuudet sekä näiden työsuhteiden työsuhde-etuudet siirtyvät luovutuksensaajalle. Henkilöstön palkat sekä muut työsuhteeseen liittyvät saatavat siirtyvät myös luovutuksensaajan vastuulle. Ennen luovutushetkeä erääntyvät palkkasaatavat kuuluvat yhteisvastuullisesti luovuttajan ja luovutuksensaajan hoidettaviksi. Vastuu saatavista voidaan sopia luovuttajan ja luovutuksensaajan kesken. Erääntymättömät palkkasaatavat, kuten maksamattomat lomapalkat, jaksotetaan ja maksetaan luovutuksen myötä tehdyn sopimuksen

¹²⁹ Nieminen 2015, s. 52.

¹³⁰ Koskinen – Nieminen – Valkonen 2012, s. 406.

¹³¹ HE 196/2002 vp, s. 44.

¹³² EYVL L 082, 22.03.2001, s. 17.

mukaisesti. Tyypillisesti ennen luovutushetkeä muodostuneet saatavat jäävät luovuttajan vastuulle, ja luovutushetken jälkeen syntyneet saatavat ovat luovutuksensaajan vastuulla.¹³³

4.1.2 Liikkeen luovutuksen toteutuminen yhtiöittämisissä

Yhtiöittämisen tullessa ajankohtaiseksi kunnan toimintojen osalta, tulee kunnan määrittellä, onko yhtiöittämisessä kyseessä TSL 1:10 §:n ja KVhL 25 §:n mukaisesta liikkeen luovutuksesta. Lain mukaan liikkeen luovutus tarkoittaa kunnan tai kuntayhtymän toiminnan tai sen osan luovuttamista toiselle taholle. Luovutettavan toiminnan tai sen osan tulee säilyä luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena, jotta liikkeen luovutuksen kriteerit täyttyvät.¹³⁴

Hallituksen esityksen kuntalain muuttamiseksi mukaan sellaiset kuntien tekemät yhtiöittämiset, jotka ovat lain velvoittamia voidaan lain perusteella katsoa aina liikkeen luovutukseksi. Niiden toimintojen osalta, jotka kunnilla on mahdollisuus vapaaehtoisesti yhtiöittää, ei tapahtumaa lueta automaattisesti liikkeen luovutukseksi.¹³⁵ Vapaaehtoisten tehokkuushyötyjä tavoittelevien yhtiöittämisien kohdalla tulee arvioida tapauskohtaisesti, täytyvätkö liikkeen luovutuksen kriteerit. Kaikkia yhtiöittämisistä ei voida suoraan luokitella liikkeen luovutukseksi, sillä se tarkoittaisi liikkeen luovutuksen tunnusmerkistön kaatoamista kokonaan kuntasektorilla¹³⁶.

Liikkeen luovutuksen toteutumisen arviointi on haastavaa. Kokonaisarviointilla ja lain tuomien tunnusmerkkien avulla voidaan tunnistaa liikkeen luovutus. Liikkeen luovutuksen tunnistaminen on hyvin merkittävä seikka siirtyvän henkilöstön työsuhdeturvan ja työsuhteen ehtojen säilymisen kannalta¹³⁷. Luovutettavaan toimintaan kuuluvien henkilöiden asema on parempi, jos liikkeen luovutuksen tunnusmerkit täyttyvät kuin, jos luovutus katsottaisiin luovutettavan toiminnan lopettamiseksi¹³⁸.

¹³³ Hallipelto ym. 2013, s. 56–57.

¹³⁴ HE 32/2013 vp, s. 27.

¹³⁵ HE 32/2013 vp, s. 27.

¹³⁶ Valtiovarainministeriö 2010, s. 36.

¹³⁷ Engblom 2013, s. 147.

¹³⁸ Saloheimo 1998, s. 251.

Liikkeen luovutuksen tulee täyttää tietyt edellytykset, jotta se voidaan oikeudellisesti katsoa liikkeen luovutukseksi. Yhtiötettävän toiminnallisen osan tulee säilyttää *identiteettinsä* liikkeen luovutuksessa. Liikkeen luovutuksen toteutumisen arvioinnissa käytetään kokonaisarviointia. Merkittäviä tekijöitä kokonaisarvioinnin kannalta ovat yhtiötettävän liikkeen laji, luonne, siirrettävä omaisuus, aineettomien oikeuksien arvo, työntekijöiden sekä asiakkaiden siirtyminen luovutuksensaajalle sekä toiminnan samankaltaisuus luovutuksen jälkeen.¹³⁹

Euroopan unionin tuomioistuimessa (EUT) on liikkeen luovutukseen liittyvää oikeuskäytäntöä. Oikeuskäytännöstä voidaan päätellä kolme liikkeen luovutukselle tunnusomaista käytännön mukana syntynyttä tunnusmerkkiä. Jotta toiminnallisen kokonaisuuden siirtäminen luovutuksensaajalle lasketaan liikkeen luovutukseksi, tulee järjestelyn olla *pysyvä*¹⁴⁰. Pysyvyys on ensimmäinen liikkeen luovutukselle tärkeä tunnusmerkki. Liikkeen luovutukseksi ei lasketa määräaikaista toimintojen siirtoa. Esimerkiksi tietyn hankkeen toteuttamiseksi järjestelty toimintakokonaisuuden siirto, kuten urakkatyö, on vain määräaikainen ratkaisu.

Toisena tunnusmerkkinä on taloudellisen liikekokonaisuuden toteutuminen. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan liikkeen luovutukseksi lasketaan toiminnallisen osan luovutus, kun se käsittää taloudellisen *liiketoiminnan kokonaisuuden*, riippumatta onko luovuttaja tai luovutuksensaaja yksityisoikeudellinen tai julkisoikeudellinen toimija. Liikkeen luovutuksen kannalta ei myöskään ole merkitystä luovuttajan tai luovutuksensaajan oikeudellisella asemalla tai rahoitusmenetelmillä. Liikkeen luovutuksessa voi olla osapuolena myös voittoa tavoittelematon yhtiö tai kunta.¹⁴¹ Liiketoimintakokonaisuuden käsitettä määrittelee henkilöiden tai muiden tekijöiden kokonaisuus, minkä avulla voidaan harjoittaa itsenäistä omiin tavoitteisiin tähtäävää toimintaa.

Kokonaisuuden arviointi on hyvin tapauskohtaista. Liiketoimintakokonaisuutta voidaan arvioida kiinteän omaisuuden, aineettoman omaisuuden, henkilöstön ja asiakaskunnan

¹³⁹ Rasinmäki 1997, s. 461.

¹⁴⁰ C-234/98 Allen and others (1999) ECR I-08643, kohta 24 ja kohta 37.

¹⁴¹ C-175/99 Mayeur (2000) ECR I-07755, kohdat 32–37.

arvon perusteella. Eri tekijöiden arviointiin vaikuttaa kuitenkin kyseinen tilanne. Esimerkiksi liiketoiminta voi olla hyvin paljon kiinni henkilöstön tekemästä työstä, jolloin kiinteää omaisuutta ei oikeastaan ole.

KKO 2008:88: Kunnan päiväkotipalvelujen tuottaja oli tarjouskilpailun jälkeen vaihtunut. Toimintansa lopettava palveluntuottaja A oli irtisanonut työntekijänsä työsopimuksen päättymään oman toimintansa lopettamispäivänä. Kysymys siitä, oliko palveluntuottajan vaihtuminen merkinnyt liikkeen luovutusta ja oliko A siinä tapauksessa vastuussa työsopimuksen perusteettomasta päättämisestä.

Yllämainitussa KKO 2008:88 tapauksessa korkein oikeus katsoi, että kyseessä oli liikkeen luovutus. Tapaus katsottiin liikkeen luovutukseksi, sillä päiväkotitoiminta täyttää itsenäisen toimintakokonaisuuden kriteerit. Itsenäinen toimintakokonaisuus on yksi liikkeen luovutuksen tunnusmerkeistä, vaikka sen mukana ei liikkuisi huomattavaa aineellista tai aineetonta omaisuutta. Työntekijöiden irtisanominen oli päiväkodin tapauksessa lainvastaista liikkeen luovutuksen toteutumisen vuoksi. Tapauksessa katsottiin liiketoiminnan pohjautuvan pääosin työvoiman varaan, eikä edes johdon siirtymättä jääminen vaikuttanut negatiivisesti liikkeen luovutuksen toteutumisen arviointiin.

Varsinkin palvelualalla henkilöstön tekemällä työllä on suuri painoarvo. Tällöin kiinteän omaisuuden arviointi on turhaa. Merkittävämpää on pohtia, kuinka suuri osa liiketoimintaan liittyvästä henkilöstöstä siirtyy liikkeen luovutuksen yhteydessä luovutuksensaajalle.¹⁴² Mukana siirtyvän henkilöstön määrä ja pätevyys¹⁴³ määrittelevät, pysyykö liiketoiminta kokonaisuutena ja onko siirtyvä henkilöstö olennainen osa liiketoimintaa. Kun toimintaa jatkavassa yrityksessä henkilöstön määrä on huomattavasti pienempi kuin toiminnan lopettavassa yrityksessä, ei henkilöstö todennäköisesti ole merkittävässä asemassa liiketoimintakokonaisuuden säilymisen arvioinnin kannalta¹⁴⁴. Luovutuksessa voi siirtyä omaisuus, henkilöstö taikka molemmat, jotta toimintakokonaisuus säilyy¹⁴⁵.

¹⁴² HE 196/2002 vp, s. 43–44.

¹⁴³ Pätevyys tässä kohtaa viittaa ennemminkin henkilön avainasemaan kuin henkilön asianmukaiseen koulustaustaan. Ks. Saloheimo 1998, s. 257.

¹⁴⁴ KKO 2001:48. X Oy:n henkilöstöruokalaa yhtiön tiloissa ja kalustolla pitänyt osuuskunta A oli irtisanonut työntekijänsä ja lopettanut toimintansa. Tarjouskilpailun jälkeen ruokalaa oli alkanut X Oy:n kanssa tekemänsä sopimuksen nojalla hoitaa B Oy. Kolme osuuskunnan yhdeksästä työntekijästä oli otettu B Oy:n palvelukseen. Korkeimman oikeuden ratkaisusta ilmenevillä perusteilla kysymys ei ollut liikkeen luovutuksesta.

¹⁴⁵ Saloheimo 1998, s. 255.

Liiketoimintakokonaisuuden säilymisen arvioinnin kannalta on merkittävää toiminnan luonne. Seuraavassa korkeimman oikeuden päätöksessä liikkeen luovutuksen arvioinnissa kriittistä oli toiminnan luonteen ja identiteetin säilyminen.

KKO 2002:54: Palvelutaloa ylläpitänyt yhdistys oli valmistanut aterioita muun muassa palvelutalon asukkaille. Ruoanvalmistustoiminnan tappiollisuuden vuoksi yhdistys irtisanoi palveluksessaan olleet emännän ja keittiöapulaisen ja alkoi hankkia ateriat ostopalveluna A:lta, jolle yhdistys vuokrasi palvelutalon keittiötilat koneineen ja muine varusteineen ja joka lisäksi ryhtyi harjoittamaan tiloissa lounasruokala- ja pitopalvelutoimintaa. Yhdistyksen irtisanomat emäntä ja keittiöapulainen eivät olleet siirtyneet A:n palvelukseen. Korkeimman oikeuden ratkaisusta ilmenevillä perusteilla kysymys ei ollut liikkeen luovutuksesta.

Tapausselosteesta käy ilmi, kuinka yhdistyksen tavoitteena ei ollut voittoa tuottava toiminta. Ostopalveluna hankitun pitopalveluyhtiön tarkoituksena on päinvastoin aina ollut voiton tuottaminen omistajilleen. Yhdistys tuotti ateriapalveluita ainoastaan ennalta sovituille sopimusasiakkaille, kun taas pitopalvelun asiakaskunta on ollut avoin yleisölle. Vaikka liikkeen luovutus sisältää käsitteenä myös ne tilanteet, joissa mukana on voittoa tavoittelematon yhdistys toisena osapuolena, oli tässä kyseisessä tapauksessa identiteetin säilyminen keskeinen tekijä kokonaisarvioinnissa.

Esimerkki vastaavanlaisesta identiteetin säilymisestä on myös KKO 2001:48 tapaus, jossa osuuskunnan järjestämä voittoa tavoittelematon toiminta on siirtynyt voittoon tähtäävälle liikeyritykselle. Tapauksessa ei ollut kyse liikkeen luovutuksesta, sillä toiminnan identiteetti ei säilynyt samanlaisena tapahtuman jälkeen. Voiton tavoittelemisen vaikuttaa liiketoimintakokonaisuuden identiteetin kokonaisarviointiin.

Kolmantena keskeisenä tunnusmerkkinä liikkeen luovutukselle on oikeuskäytännön valossa toiminnon luovutuksen perustuminen joko *osapuolten väliseen sopimukseen* taikka *julkisyhteisön yksipuoliseen päätökseen*¹⁴⁶. Liikkeen luovutuksen toteamisen kannalta ei

¹⁴⁶ C-29/91 Redmond Stichting (1992) ECR I-03189, kohta 17, C-343/98 Collino and Chiappero (2000) ECR I-06659, kohta 34.

ole merkitystä, vaikka kunnan ja uuden yhtiön välillä ei olisi sopimusta toiminnan siirtämisestä¹⁴⁷. Vaikka kaksi eri yritystä suorittavat samaa toimintaa peräkkäin, ei ole välttämätöntä, että osapuolten välillä olisi sopimus, jotta tapahtuma voitaisiin laskea liikkeen luovutukseksi¹⁴⁸.

Liikkeenluovutuksen kokonaisarviointiin vaikuttaa lisäksi toiminnan jatkuminen suunnitteen samantyyppisenä sekä toiminnan jatkuminen viivytyksettä luovutuksesta huolimatta¹⁴⁹. Liikkeen luovutukseksi ei lasketa tilannetta, jossa julkisyhteisö järjestää rakennettaan tai siirtää hallinnollisia tehtäviään toiselle julkisyhteisölle¹⁵⁰. Esimerkiksi lain nojalla tehty hätäkeskuksen toiminnon siirto kunnalta valtion ylläpitämän hätäkeskuksen hoidettavaksi tapauksessa KKO 2009:37 katsottiin täyttävän hallinnollisten tehtävien uudelleenjärjestelyn kriteerit, eikä liikkeen luovutuksen tunnusmerkistöä.

4.1.3 Yhtiöittäminen ilman liikkeen luovutusta

Liikkeen luovutuksen tunnistaminen yhtiöittämistilanteissa on hyvin tärkeää. Yhtiöittäminen ilman liikkeen luovutuksen kriteerien täyttymistä katsotaan luovutettavan toiminnan lopettamiseksi. Ne yhtiöittämiset, jotka ovat vapaaehtoisia, joutuvat liikkeen luovutuksen tapauskohtaisen arvioinnin alle. Yhtiöittäminen ilman liikkeen luovutuksen toteutumista on riskialttiimpi henkilöstön aseman kannalta.

Jos yhtiöittämistä ei lasketa liikkeen luovutukseksi, on kuntayhtiö täysin uusi yritys. Uudessa yrityksessä sovellettavat työehdot voivat olla entistä alempitaisoiset tai päinvastoin myös parempitasoiset. Uuden yhtiön perustamisen myötä vanha kunnan toiminto lopettaa toimintansa, eikä vanha henkilöstö ei siirry automaattisesti perustettuun yhtiöön, kuten liikkeen luovutuksessa. Uuden yrityksen johto voi päättää palkkaavansa ne vanhat henkilöstön jäsenet, jotka he kokevat taloudellisesti tarpeellisiksi. Tämä on usein aiheuttanut suuriakin henkilöstövähennyksiä yhtiöittämisen yhteydessä. Uudelleen palkattujen hen-

¹⁴⁷ KKO 1997:105. Rakennushallitus oli ennen lakkauttamistaan siivoustoiminnan lopettamisen vuoksi irtisanonut palveluksessaan olleen siivoojan työsuhteen. Ennen työsuhteen päättymistä valtio oli perustanut osakeyhtiön kyseisiä kiinteistötehtäviä varten. Kysymyksessä oli liikkeen luovutus, minkä vuoksi rakennushallituksen suorittama työsopimuksen irtisanominen oli ollut laiton.

¹⁴⁸ KKO 2001:48, KKO 2008:88.

¹⁴⁹ Parnila 2012, 7 Yhteistoimintamenettely liikkeen luovutuksen yhteydessä > 7.1 Liikkeen luovutus.

¹⁵⁰ C-298/94 Henke (1996) ECR I-04989, kohta 14 ja kohta 17.

kilöiden palvelusuhteen ehdot voivat poiketa paljon ennen yhtiöittämistä voimassaolevista ehdoista.¹⁵¹ Avainhenkilöiden kohdalla tämä voi tarkoittaa parempia neuvottelumahdollisuuksia sekä sitä kautta mahdollisesti parempia työsuhteen ehtoja.

4.2 Liikkeen luovutus työnantajan näkökulmasta

4.2.1 Työsuhteen ehtojen säilyttäminen

Liikkeen luovutuksen myötä luovuttajan erilaiset oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät luovutuksen saajalle. Ainoastaan virkasuhteisiin liittyvät erityiset piirteet loppuvat virkasuhteen muututtua työsuhteeksi. Myös työnantajan velvollisuus noudattaa työehtosopimusta siirtyy liikkeen luovutuksessa luovutuksensaajalle. Yhtiöittämisessä kunnan toiminto muuttuu yksityisoikeudelliseksi osakeyhtiöksi. Tällöin kunnassa sovellettu kunta-alan työehtosopimus ei voi sellaisenaan siirtyä luovutuksensaajan yhtiölle, vaan luovutuksensaajan tulee noudattaa yksityisen sektorin vastaavaa työnantajajärjestön kautta sovellettavaksi tulevaa työehtosopimusta.¹⁵²

Yleensä kuntasektorilla työehdot ovat parempia kuin vastaavat ehdot työehtosopimuksissa¹⁵³. Erot yksityisen ja julkisen sektorin työehdoissa aiheuttaa haasteita muutosprosessiin. Kuntasektorin ehtojen yhdistäminen yksityisen sektorin etuihin maksimoidakseen henkilöstön edut vaativat runsaasti työtä. Vaikeuksia voi myös ilmaantua, jos esimerkiksi uutta kuntayhtiöitä perustettaessa ei ole tarpeeksi huomioitu yhtiöittämisen aiheuttamia henkilöstön järjestäytymismuutoksia.¹⁵⁴

Palvelusuhteen *konkreettisten* ehtojen tulee säilyä muuttumattomina liikkeen luovutuksen seurauksena. Kun luovuttajaan ja luovutuksensaajaan sovelletaan eri lainsäädäntöä, muodostuu liikkeen luovutuksen myötä välttämättä vähäisiä muutoksia palvelusuhteen ehtoihin.¹⁵⁵ Käytännössä palvelusuhteen ehtojen vähäinen muutos on sallittua ja välttämätöntä

¹⁵¹ Heikkinen – Tapio – Haikko – Paloposki 1996, s. 73–74.

¹⁵² Hallipelto ym. 2013, s. 58.

¹⁵³ Vesterinen 2006, s. 16.

¹⁵⁴ Tupakka 1992, s. 80.

¹⁵⁵ HE 157/2000 vp, s. 105–106.

henkilöstön siirtyessä uudelle työnantajalle. Merkittävien ja työsuhteen olennaisten ehtojen muuttaminen vaatii puolestaan irtisanomisperusteiden vahvuuden syyn.

Vanhan työ sopimuslain (320/1970, myöh. VTSL) 40.2 §:n mukaan ennen työsuhteen irtisanominen oli mahdollista perustella liikkeen luovutuksella. Nykyinen työ sopimuslaki, jossa vastaava irtisanominen on kumottu, tuli voimaan 2001 (55/2001). Luovutuksensaaja pystyi vanhan pykälän mukaisesti irtisanomaan siirretyn työntekijän työsuhteen kuukauden kuluttua luovutushetkestä, jos luovutuksensaaja ei tahtonut henkilön jatkavan työtehtävissä. Uudessa työ sopimuslaissa siirtyvän henkilöstön turvaa on parannettu. TSL 7:5.1 §:ssä ja KVhL 39.1 §:ssä säädetään liikkeen luovutuksen perusteella tehdyn irtisanomisen kiellosta. Pykälien mukaan luovutuksensaaja ei voi irtisanoa henkilöstöä pelkästään liikkeen luovutuksen perusteella. Luovutuksensaaja voi irtisanoa henkilöstöä ainoastaan normaalin TSL 7:1 §:n sekä KVhL 35.1 §:n mukaisen asiallisen ja painavan syyn perusteella normaalia irtisanomisaikaa noudattaen.

Luovuttaja voi irtisanoa ennen liikkeen luovutusta henkilöstöä laillisin perustein. Laittomasti ilman irtisanomisperusteita tehtyä irtisanomista ei voida käytännössä enää peruuttaa. Näissä tilanteissa työnantaja voi kuitenkin joutua korvausvastuuseen. Ennen luovutusta päättyneet palvelusuhteet eivät siirry luovutuksensaajalle¹⁵⁶, mutta takaisinottovelvollisuus puolestaan siirtyy. Luovutuksensaajalla on TSL 6:6.2 §:n mukainen takaisinottovelvollisuus myös ennen luovutushetkeä luovuttajan irtisanomien työntekijöiden tai vi-ran haltijoiden osalta. Jos luovuttajan suorittama irtisanominen on sattunut ajallisesti hyvin lähellä luovutushetkeä, tulee tapauskohtaisesti arvioida, oliko irtisanomisen perimmäinen syy kuitenkin liikkeen luovutus. Työsuhteturvan kiertotarkoituksessa tehty henkilöstön vähentäminen on pätemätön. Tällöin voi olla mahdollista, että jo ennen luovutushetkeä irtisanotut henkilöt siirtyvät luovutuksensaajalle.¹⁵⁷

4.2.2 Tasapuolinen kohtelu

Huomattavaa liikkeen luovutuksen yhteydessä on työnantajan velvollisuus kohdella kaikkia työntekijöitä tasapuolisesti TSL 2:2 §:n mukaisesti työntekijöiden eri asemista ja tehtävistä huolimatta. Tasapuolisesta kohtelusta voidaan poiketa TSL 2:2.1 §:ssä määritellyn

¹⁵⁶ Koskinen ym. 2012, s. 407.

¹⁵⁷ Koskinen ym. 2012, s. 407.

perustellun syyn avulla. Vaikka työntekijällä ja työnantajalla on sopimusvapaus työsuhteen ehtojen osalta, on työ sopimustilain tasapuolisen kohtelun periaate pakottavaa oikeutta, eikä osapuolilla näin ollen ole mahdollisuutta sopia keskenään työ sopimuksen ehdoista, jotka rikkovat syrjäntäkieltoa tai tasapuolisuusvelvoitetta¹⁵⁸.

Luovutuksensaajan kannalta tasapuolinen kohtelu voi joskus osoittautua hankalaksi. Liikkeen luovutuksen yhteydessä siirtyvän henkilöstön työsuhteen ehdot sekä työehtosopimus tulee säilyttää entisellään. Samaan aikaan luovutuksensaajalla ennestään olemassa olevien työntekijöiden työsuhteen ehdot ja työehtosopimus voivat olla hyvinkin erilaisia, erityisesti, jos henkilön palvelusuhde muuttuu virkasuhteesta työsuhteeksi.¹⁵⁹ Ehtojen muuttaminen liikkeen luovutuksen seurauksena vaatii samankaltaista perusteltua syytä kuin tavallisessakin työsuhteessa¹⁶⁰.

Luovutuksensaajan tulisi samalla säilyttää sekä uusien että vanhojen työntekijöiden työsuhteiden ehdot ja että kohdella heitä tasapuolisesti. Ratkaisu tasapuolisen kohtelun dilemman voisi olla työsuhteen ehtojen harmonisointi tietyn siirtymäajan kuluessa. Eri työehtosopimuksia tulisi noudattaa niiden voimassaoloajan loppuun saakka¹⁶¹.

Tasapuolisen kohtelun periaatteen mukaisesti luovutuksensaajan tulisi pyrkiä korjaamaan liikkeen luovutuksessa muodostuneet henkilöstön työehtojen ja etujen eroavaisuudet. Eri laisten työehtojen soveltaminen ei saa olla pysyvää. Useiden vuosien mittainen epätasaarvo esimerkiksi henkilöstön palkoissa ei vastaa pyrkimystä erojen tasoittamiseen, jollei tälle ole perusteltua syytä. Perustelluksi syyksi voi riittää luovutuksensaajan vähäiset mahdollisuudet työsuhteen ehtojen yhtenäistämiseen.¹⁶² Työnantajalla on näyttötaakka osoittaakseen, että eroja on pyritty ainakin hiljalleen tasoittamaan, jos perusteltua syytä

¹⁵⁸ KKO 2004:103. Yhtiö oli soveltanut A:han, joka oli tehnyt samaa työtä kuin yhtiön palvelukseen vuonna 1985 liikkeen luovutuksen yhteydessä siirtyneet työntekijät, erilaista palkanmääräytymisperustetta. Tästä johtuen A:n palkka oli jäänyt alhaisemmaksi kuin niin sanottujen vanhojen työntekijöiden. Yhtiöllä oli ollut hyväksyttävä syy sopia A:n kanssa poikkeavista ehdoista, sillä A oli vuonna 1999 työ sopimusta solmiessa ollut tietoinen palkkausperusteiden erilaisuudesta sekä maksettu palkka oli ylittänyt sovelletun työehtosopimuksen vähimmäispalkan.

¹⁵⁹ Engblom 2013, s. 153.

¹⁶⁰ Mattinen 2013, 5 Henkilökuntaedut työoikeudellisesta näkökulmasta > 5.1 Tasapuolinen kohtelu > 5.1.3 Liikkeenluovutus

¹⁶¹ Engblom 2013, s. 153–154.

¹⁶² KKO 2004:103.

ei ole löydettävissä¹⁶³. Tasapuolisen kohtelun perimmäinen tarkoitus on mahdollistaa sekä uusille että vanhoille työntekijöille samankaltaiset etuudet. Joissakin tilanteissa siirtyvän henkilöstön etuudet voivat jopa parantua, jos uudessa yhtiössä sovelletaan korkeampaa palkkatasoa kuin edeltävässä kunnassa.

Toisena ratkaisuna on työsuhde-etuuden korvaaminen samanarvoisella taloudellisella edulla, kun täysin saman ehtoinen etu ei ole mahdollinen¹⁶⁴. Tasapuolisesta kohtelusta ja erilaisista työsuhteen ehdoista huolimatta luovutuksensaaja ei voi pelkästään liikkeen luovutuksen perusteella muuttaa työsuhteen ehtoja. Ehdot tulee muuttaa samoin säännöksin kuin tavallisesti.¹⁶⁵ Työsuhteen ehtoja voidaan muuttaa yhteisesti sopimalla tai työnantajan yksipuolisella toimella irtisanomisperustetta ja irtisanomisaikaa noudattaen¹⁶⁶.

Usein yhtiöittämissitilanteissa uusi toiminto siirretään liikkeen luovutuksella sitä varten perustettuun kuntayhtiöön. Tällöin luovutuksensaajalle ei muodostu dilemmaa sekä uusien että vanhojen työntekijöiden samankaltaisesta kohtelusta, sillä kaikki henkilöstön jäsenet ovat uusia liikkeen luovutuksen mukana siirtyneitä työntekijöitä.

4.2.3 Yhteistoiminta

Yhtiöitettäessä kunnan toimintoja syntyy kuntalaisille sekä henkilöstölle usein epäilyjä tulevaisuudesta, minkä vuoksi on tärkeää suorittaa yhtiöittäminen huolellisesti sekä tarpeeksi avoimesti¹⁶⁷. Avoimen muutosprosessin saavuttamiseksi ovat yhteistoimintaneu-

¹⁶³ KKO 2010:5. Työnantaja oli suorittanut palkanlisää niille palveluksessaan 17.10.1996 olleille työntekijöille, jotka olivat menettäneet työehtosopimuksen työajan tasausjärjestelmään liittyneet edut, kun työpaikalla oli sovittu siirtymisestä aikaisempaa lyhyempään työviikkoon. 17.10.1996 jälkeen tulleita työntekijöitä ei oltu kohdeltu tasapuolisesti vanhojen työntekijöiden palkanlisän muodostuessa pysyväksi eroksi työntekijöiden palkanmääräytymisperusteissa. Erolle ei ollut osoitettavissa työntekijöiden tehtävistä tai asemasta johtuvaa perustetta.

¹⁶⁴ Mattinen 2013, 5 Henkilökuntaedut työoikeudellisesta näkökulmasta > 5.1 Tasapuolinen kohtelu > 5.1.3 Liikkeenluovutus

¹⁶⁵ Parnila 2017, 7 Erityiset päättämistilanteet > 7.4 Irtisanominen liikkeen luovutuksen yhteydessä > 7.4.2 Liikkeen luovutuksen vaikutukset työsuhteisiin.

¹⁶⁶ TSL 7:11 §:n mukaan työnantaja voi yksipuolisesti muuttaa työntekijän työaikaa asiallisen ja painavan syyn perusteella sekä irtisanomisaikaa noudattaen.

¹⁶⁷ Ruohonen ym. 2017, s. 37.

vottelut oiva keino. Yhtiöittämisen aiheuttamat uudistukset tulee valmistella yhteistoiminnassa kuntien henkilöstön kanssa.¹⁶⁸ Yhteistoiminnassa valmistellut muutokset suojaavat henkilöstön asemaa, mutta samalla hankaloittavat työnantajan toimintaa. Kokemus on osoittanut, että pienienkin kuntien kehittämistoimien läpisaattaminen on usein haastavaa työnantajajärjestöjen vastustuksen vuoksi¹⁶⁹.

Liikkeen luovutuksen yhteydessä henkilöstö siirtyy uuteen luovutuksensaajan organisaatioon vanhoina työntekijöinä. Jotta henkilöstö voidaan siirtää luovutuksensaajalle, tulee henkilöstön edustajien kanssa suorittaa yhteistoimintaneuvottelut.¹⁷⁰ Yhteistoimintaneuvottelut on käytävä silloin, kun liikkeen luovutuksen myötä aiheutuu merkittäviä muutoksia henkilöstön palvelusuhteisiin tai kun liikkeen luovutus johtaa henkilöiden irtisanomiseen¹⁷¹. Itse liikkeen luovutuksesta ei tarvitse neuvotella¹⁷², vaan toiminnan aiheuttamista muutoksista ja niiden vaikutuksista henkilöstöön.

Laissa työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa (449/2007, myöh. KuntaYTL) ja yhteistoiminnasta yrityksissä annetussa laissa (334/2007, myöh. YTL) määritellään liikkeen luovutustilanteissa yhteistoiminnan osapuoliksi työnantajan edustajana luovuttaja tai luovutuksensaaja sekä toisena osapuolena henkilöstö tai sen edustaja.

Yhtiöittäminen ja sen myötä tapahtuva liikkeen luovutus aiheuttaa töiden uudelleenorganisointia sekä palveluiden uudelleen järjestämistä. KuntaYTL 4.1 §:n toisen kohdan mukaan palveluiden uudelleen järjestämisen periaatteista tulee sopia yhteistoiminnan keinoin. Esimerkiksi kuntayhtiön perustamispäätöksen jälkeen, kun tiedetään sen vaikutukset töiden organisointiin, tulee yhtiötettävän toiminnan periaatteet käsitellä yhteistoiminnassa¹⁷³.

¹⁶⁸ HE 32/2013 vp, s. 27.

¹⁶⁹ Vesterinen 2006, s. 16.

¹⁷⁰ Hallipelto ym. 2013, s. 57–58.

¹⁷¹ Nieminen 2015, s. 52.

¹⁷² Hietala – Kaivanto 2012, s. 113.

¹⁷³ HE 267/2006 vp, s. 16.

4.2.4 Tiedottamisvelvollisuus

Yritysten yhteistoimintalain 41 §:ssä ja kuntien yhteistoimintalain 11 §:ssä säädetään työnantajatahon tiedottamisvelvollisuudesta henkilöstöä kohtaan. Työnantajatahon tulee luovuttaa *hallussaan olevat* tiedot henkilöstön edustajille¹⁷⁴. Pykälien mukaisesti luovuttajan ja luovutuksensaajan tulee selvittää henkilöstön edustajille liikkeen luovutuksen ajankohta, luovutuksen syyt, luovutuksesta aiheutuvat seuraukset sekä työntekijöitä koskevat toimenpiteet. Luovuttajan tulee antaa kyseiset tiedot henkilöstön edustajalle hyvissä ajoin ennen luovutusta. Luovutuksensaajan tulee antaa myös kyseiset tiedot viimeistään viikon kuluttua luovutuksen toteutumishetkestä.¹⁷⁵

Yhtiöittämisprosessissa tehtävissä selvityksissä otetaan huomioon erilaisia asiakokonaisuuksia. Muutoksen hallintaan liittyy henkilökunta, heidän tiedottamisen sekä muutoksen johtaminen. Henkilöstöön asiakokonaisuutena taas liittyvät koulutus, osaaminen, palkkaus ja palkitseminen, muut työehdot, eläkkeet, yhteistoiminta sekä työsopimukset.¹⁷⁶

Tiedottamisvelvollisuutta on täydennetty YTL 42 §:ssä luovutuksensaajan velvollisuudesta vuoropuheluun. Tietojen luovutuksen jälkeen luovutuksensaajan on mahdollistettava henkilöstön edustajille tilaisuus esittää liikkeen luovutukseen liittyviä tarkempia kysymyksiä sekä löytää näihin kysymyksiin vastaukset selvityksen avulla¹⁷⁷.

4.3 Liikkeen luovutus henkilöstön näkökulmasta

4.3.1 Irtisanoutuminen

Virkasuhteesta työsuhteeseen siirtyvä henkilö ei voi yksipuolisesti kieltäytyä siirtymästä luovutuksensaajan palvelukseen. Jos virassa oleva henkilö ei halua siirtyä luovutuksen-

¹⁷⁴ Hietala – Kaivanto 2012, s. 114.

¹⁷⁵ YTL 41.2 §, YTL 41.3 §, KuntaYTL 11.2 §.

¹⁷⁶ Hallipelto ym. 2013, s. 28.

¹⁷⁷ HE 254/2006 vp, s. 59.

saajalle työsuhteeseen, hänen mahdollisuutensa vastustaa siirtymistä on irtisanoa virka-suhteensa KVhL 39 §:n mukaisella lyhyemmällä irtisanomisajalla.¹⁷⁸ Myöskään työsuhteessa oleva henkilö ei voi jäädä omasta tahdostaan luovuttajan palvelukseen¹⁷⁹. TSL 7:5.2 §:ssä määritellään lyhyempi irtisanomisaika, jolla työntekijä voi omasta tahdostaan irtisanoa työsuhteensa liikkeen luovutuksen toteutuessa.

KVhL 39 §:ssä ja TSL 7:5.2 §:ssä säädetty lyhyempi irtisanomisaika viittaa luovutushetkeen. Työntekijä tai viranhaltija voi irtisanoa palvelusuhteensa päättymään luovutuspäivänä, jos he ovat saaneet tiedon liikkeen luovutuksesta viimeistään kuukautta ennen. Jos ilmoitus on tapahtunut myöhemmin, voi palvelusuhteen päättää silti luovutuspäivänä taikka enintään kuukauden luovutuspäivän jälkeen.

Jos uusi työnantaja ei ole henkilöstölle mieleinen, on vaihtoehtona irtisanoutua ja aloittaa työnhaku. Liikkeen luovutuksen myötä siirtyvä henkilö saattaa jättää myös saapumatta uuden työnantajan palvelukseen. Henkilön ollessa poissa työpaikalta seitsemän päivän ajan, voidaan työsuhte katsoa purkautuneen TSL 8:3.3 §:n nojalla. Laki on velvoittava suojellakseen molempia osapuolia. Tämän vuoksi lakia paremmista ehdoista on aina mahdollisuus sopia. Siirtyvä henkilö sekä luovuttaja voivat keskenään sopia henkilön jäävän palvelusuhteeseen luovuttajalle liikkeen luovutuksesta huolimatta¹⁸⁰.

4.3.2 Työsuhdeturva

Liikkeenluovutusdirektiivin myötä implementoitu säännös suojelee henkilöstöä ja heidän palvelusuhdettaan. Kuitenkaan henkilöt eivät voi täysin itse valita palvelusuhteensa kohdetta. Todennäköisesti suurimmassa osassa liikkeen luovutuksia ja yhtiöittämissä työsuhteen tehtävät luovutuksensaajan palveluksessa vastaavat luovuttajan palveluksessa tehtyjä tehtäviä.

Liikkeen luovutus ei itsenäisenä ole työnantajan käytettävissä oleva irtisanomisperuste¹⁸¹. Liikkeen luovutuksen myötä syntyvä siirtymisen työsuuhdeturva turvaa henkilöstölle sa-

¹⁷⁸ HE 196/2002 vp, s. 44.

¹⁷⁹ HE 157/2000 vp, s. 66.

¹⁸⁰ Koskinen ym. 2012, s. 411.

¹⁸¹ Parnila 2017, 7 Erityiset päättämistilanteet > 7.4 Irtisanominen liikkeen luovutuksen yhteydessä.

mat työehdot sekä irtisanomissuojan uudella luovutuksensaajalla *luovutushetkellä*. Luovutuksensaaja voi direktio-oikeutensa nojalla muuttaa työsuhteen ehtoja ja asiallisesta ja painavasta syystä aloittaa työvoiman vähentämiseen tähtäävät neuvottelut ajallisesti hyvinkin pian luovutushetken jälkeen. Liikkeen luovutuksen avulla syntynyt turva ei anna henkilöstölle *jälkisuojaa*.¹⁸²

Nykyinen sääntely saattaa johtaa haitallisiin seuraamuksiin henkilöstön kannalta liikkeen luovutuksessa. Luovutuksensaajan on mahdollista töiden uudelleenorganisoinnin¹⁸³ vuoksi irtisanoa liikkeen luovutuksessa siirtynyttä henkilöstöä jo hyvin pian tapahtuneen luovutushetken jälkeen lain mukaisin normaalein irtisanomisperustein. Samalla tavalla myös kunta voi ennen luovutushetkeä vähentää henkilöstöä taloudellisin ja tuotannollisin irtisanomisperustein. Voi olla kunnan hyvän maineen säilymisen vuoksi parempi siirtää toiminta ensin kuntayhtiölle ja aloittaa sen jälkeen neuvottelut taloudellisin ja tuotannollisin syin tehtävistä irtisanomisista. Nykyinen luovutuksenjälkeinen turva on kuitenkin vahvempi kuin vanhan työsopimuslain tuoma suoja. Vanhan työsopimuslain mukaan pelkästään liikkeen luovutus oli riittävä peruste irtisanomiselle.

Engblomin mukaan oikeudentilaa voitaisiin parantaa esimerkiksi lisäämällä näyttötaakka pian liikkeen luovutuksen jälkeen tehdyn irtisanomisen johdosta¹⁸⁴. Näyttötaakka voisi vastata esimerkiksi TSL 7:9 §:n mukaista raskaana ja perhevapaalla olevien irtisanomisperusteiden näyttötaakkaa. Henkilöstön työsuhdeturva liikkeen luovutuksen jälkeen olisi tällaisella järjestelyllä huomattavampi kuin nykyisellä järjestelyllä. Luovutuksensaajalla olisi edelleen mahdollisuus irtisanoa henkilöstöä asiallisesta ja painavasta syystä, mutta työnantajan tulisi todistaa perusteellisemmin, ettei irtisanominen johdu liikkeen luovutuksesta. Näyttötaakka liikkeen luovutuksen jälkeen voisi kestää jonkin aikaa, esimerkiksi puoli vuotta.

¹⁸² Engblom 2013, s. 149.

¹⁸³ Taloudellisista ja tuotannollisista syistä tehty irtisanominen voi johtua toiminnan heikentymisestä ja taloudellisista vaikeuksista. Henkilöstöä voidaan vähentää myös, kun toimintaa järjestellään uudelleen. Esimerkiksi tehokkuushyödyn saavuttaminen jonkin toiminnon keskittämällä voi olla tarpeeksi asiallinen ja painava syy aloittaa yhteistoimintaneuvottelut henkilöstön vähentämisen vuoksi. ks. TSL 7:3 §.

¹⁸⁴ Engblom 2013, s. 152.

4.3.3 Työsuhteen ehtojen säilyminen

Liikkeen luovutuksen yhteydessä siirtyvällä henkilöllä on oikeus kieltäytyä ottamasta uutta huonompiehtoista työtä vastaan ja irtisanoa työsuhde. Työntekijällä on oikeus olla hyväksymättä uusia ehtoja, vaikka kieltäytyminen voisi aiheuttaa vahinkoa työnantajataholle. Kieltäytymiselle tulee olla pätevä syy. Esimerkiksi KKO 1997:105 tapauksessa työntekijällä oli oikeus kieltäytyä ottamasta uuden työnantajan palveluksen työtä vastaan selvästi työehtosopimusta alemman palkan vuoksi.¹⁸⁵

Jos henkilö irtisanoo palvelusuhteensa sen vuoksi, että uuden työnantajan palveluksessa työsuhteen ehdot ovat *merkittävästi heikentyneet*, katsotaan TSL 7:6 §:n mukaan luovutuksensaajan olevan vastuussa palvelusuhteen päättymisestä. Työsuhteen ehtojen merkittäviksi heikentymisiksi voidaan katsoa oikeuskäytännön valossa esimerkiksi palkan oleellinen pieneneminen sekä siirtymisvelvollisuus työnsuorituspaikan suhteen¹⁸⁶. Työntekijä voi työehtojensa heikentymisen vuoksi vaatia korvausta työsuhteen päättymisestä luovutuksensaajalta TSL 12:2 §:n perusteella. Korvaukseksi työsuhteen päättymisestä katsotaan irtisanomisajan palkka ja lomakorvaus mahdollisine viivästyskorkeineen¹⁸⁷.

Työsuhteen kesto ja sen määrittäminen säilyvät ennallaan liikkeen luovutuksesta huolimatta. Työsuhteen aloituspäiväksi ei lasketa luovutuspäivää, vaan se pysyy ennallaan alkuperäisenä päivänä, jolloin henkilö aloitti palveluksen luovuttajalla.¹⁸⁸ Työsuhteen keston oikea määrittäminen vaikuttaa henkilöstön asemaan esimerkiksi vuosilomaa, irtisanomisaikaa sekä mahdollista palvelusvuosipalkkiota laskettaessa.

Samalla tavalla kuin työsuhteen ehdot ja edut siirtyvät luovutuksensaajalle, siirtyvät liikkeen luovutuksen myötä myös henkilöstön negatiiviset edut. Esimerkiksi, jos henkilö on

¹⁸⁵ KKO 1997:105.

¹⁸⁶ KKO 2009:28. Kysymys liikkeen luovutuksen yhteydessä irtisanotun työntekijän oikeudesta saada luovutuksensaajalta korvausta liikkeenluovutusdirektiivin asettaman irtisanomissuojan laiminlyönnistä. Työntekijän asema on liikkeen luovutuksessa muodostunut samaksi, kuin tilanteessa, jossa työnantaja olisi irtisanonut työnsopimuksen asiallisesta ja painavasta syystä.

¹⁸⁷ KKO 2009:28.

¹⁸⁸ Parnila 2012, 7 Yhteistoimintamenettely liikkeen luovutuksen yhteydessä > 7.1 Liikkeen luovutus > 7.1.2 Työehtosopimusta noudatetaan voimassaolon loppuun.

saanut varoituksen luovuttajan palveluksessa, on varoitus voimassa myös luovutuksensaajalla¹⁸⁹. Luovutuksensaajalla varoitus vanhenee normaalin oikeuskäytännön mukaisen kohtuullisen ajan kuluessa.

4.3.4 Henkilökuntaetuksien säilyminen

Liikkeen luovutuksessa henkilöstön työsuhteen merkittävät ehdot ja etuudet säilyvät myös luovutuksensaajan palveluksessa. Luontoisedut, kuten työsuhdeauto, palkkaetuusunto tai ateriaetu siirtyvät luovutuksensaajan vastuulle. Luovutuksensaajalla on oikeus kuitenkin järjestää esimerkiksi ateriaetu haluamallaan tavalla.¹⁹⁰ Edun olemassaolo ja taloudellinen arvo säilyvät suunnilleen entisellään, mutta käytännön järjestelyt edun suhteen voivat muuttua luovutuksensaajan palvelukseen siirtymisen myötä.

Monissa työsuhteissa voi olla merkitykseltään vähäisiä työsuhteen ehtoja ja etuuksia, joiden siirtyminen liikkeen luovutuksen yhteydessä ei ole välttämätöntä.¹⁹¹ Nämä etuudet eivät ole työnantajaa sitovia ehtoja, eivätkä näin ollen luo perustetta korvaukselle, jos työsuhde on päättynyt liikkeen luovutuksen tuoman muutoksen vuoksi¹⁹². Liikkeen luovutuksessa siirtymättömät henkilökuntaedut ovat niin sanottuja *tavanomaisia etuja*¹⁹³.

Tällaisia tavanomaisia henkilökuntaetuja ovat esimerkiksi työpaikkaruokailun tuki, henkilöstön ostoedut tai erilaiset joululahjat¹⁹⁴. Rajanveto vähäisten etujen ja merkittävien etujen ja työehtojen välillä voi olla haastavaa.

TT 2012:58: Lausuntoasiassa oli kysymys kunnallista sairaanhoitoa palvelevien atk-toimintojen ulkoistamisesta tehtävää varten perustetulle osakeyhtiölle. Käräjäoikeudessa oli riitaa yhtiöön siirtyneen työntekijän oikeudesta säilyttää entisen pituinen ruokailutauko, joka oli luettu työaikaan. Yhtiö oli luovutuksen jälkeisen siirtymäajan kuluttua alkanut soveltaa kantajaan yhtiötä sitovan työehtosopimuksen mukaisia lepoaikoja.

¹⁸⁹ Saarinen 2015, 2 Työpaikan haku ja työsopimuksen tekeminen > 2.2 Työsopimuksen tekeminen > 2.2.6 Työsopimuksen syntyminen liikkeen luovutuksen seurauksena.

¹⁹⁰ Saarinen 2015, 2 Työpaikan haku ja työsopimuksen tekeminen > 2.2 Työsopimuksen tekeminen > 2.2.6 Työsopimuksen syntyminen liikkeen luovutuksen seurauksena.

¹⁹¹ Engblom 2013, s. 150.

¹⁹² Koskinen ym. 2012, s. 422.

¹⁹³ Saarinen 2015, 2 Työpaikan haku ja työsopimuksen tekeminen > 2.2 Työsopimuksen tekeminen > 2.2.6 Työsopimuksen syntyminen liikkeen luovutuksen seurauksena.

¹⁹⁴ Saarinen 2015, 2 Työpaikan haku ja työsopimuksen tekeminen > 2.2 Työsopimuksen tekeminen > 2.2.6 Työsopimuksen syntyminen liikkeen luovutuksen seurauksena.

Lausunnossa katsottiin, että työsuhteessa kaupunkiin olleen työntekijän lepoajat eivät olleet perustuneet virkaehtosopimusvaikutuksien noudatettavaan kunta- ja kuntayhtymäkoh- taiseen erityislaatuiseen järjestelmään, joka koski vain viranhaltijoita. Työaikajärjestelyssä ei ollut kysymys myöskään paikallisen työehtosopimuksen oikeusvaikutukset omaavasta ehdosta. Työaikajärjestelyn muutosta ei näin ollen voitu perustaa siihen, että kantajaan so- vellettava virka- tai työehtosopimus vaihtui. Se, oliko työaikajärjestelyssä ollut kysymys jollakin muulla, kuten työsopimuksen perusteella noudatettavasta ehdosta, ja oliko tällaista ehtoa voitu muuttaa, jäi lausunntoimenettelyn ulkopuolelle.

Työtuomioistuimen tapauksessa TT 2012:58 liikkeen luovutuksessa oleva henkilö oli työsuhteessa kuntaan ennen siirtymistä yhtiön palvelukseen. Erityinen työaikajärjestely koski ainoastaan viranhaltijoita, eikä ruokailutauko ollut myöskään työehtosopimuksen mukainen. Näistä syistä etu ei voinut suoraan siirtyä luovutuksensaajan velvollisuudeksi. Ratkaisu ei anna vastausta, kuuluiko ruokailutauko merkittäviin liikkeen luovutuksessa siirtyviin työehtoihin vai tavanomaisiin siirtymättömiin henkilökuntaetuihin.

TT 2009:18: Energiahuoltotoiminta oli siirtynyt kaupungin liikelaitokselta osakeyhtiölle liikkeen luovutuksella, ja siirtymäajan jälkeen noudatettavaksi tuli alalle solmittu uusi työehtosopimus. Jutussa oli kysymys siitä, kuuluiko aikaisemman ruokailutaukokäytännön noudattaminen uuden työehtosopimuksen siirtymäsäännöksen piiriin. Ylemmillä toimihenkilöillä oli ollut 20 minuutin pituinen ruokailutauko, joka sisältyi työaikaan.

Tuomiossa katsottiin, että sanamuodoltaan tulkinnanvaraisen, työaikajärjestelmiä koskevan siirtymäsäännöksen sisältö määräytyi sen mukaan, mitä itse työehtosopimuksessa oli työaika-asioista sovittu. Kun työehtosopimuksessa ei ollut määräyksiä päivittäisistä lepoajoista, myöskään siirtymäsäännös ei niitä koskenut, ja lepoaikojen järjestäminen oli jäänyt työaikalain varaan. Työnantajayhtiö ei ollut menetellyt asiassa työehtosopimuksen vastaisesti päättäessään yksipuolisesti aikaisemman ruokailutaukokäytännön muuttamisesta työaikalain mukaiseksi.

Työtuomioistuimen toisessa vastaavassa tapauksessa TT 2009:18 on otettu kantaa siihen, ettei ruokailutauosta säädetä työehtosopimuksessa, minkä vuoksi lepotauko ei siirry luovutuksensaajan vastuulle liikkeen luovutuksen yhteydessä. Vaikka työtuomioistuimen tapauksessa on pääasiallisesti kyse työehtosopimuksessa saneltujen siirtymäaikojen tulkin- nasta, voidaan tapauksen perusteella päätellä, ettei ruokailutauko kuuluisi työntekijän merkittäviin työehtoihin, vaan tavanomaisiin etuihin. TT 2009:18 tuomion mukaan luovutuksensaajalla on ollut oikeus yksipuolisesti muuttaa ruokailutaukokäytäntöjä työntekijän haitaksi.

4.4 Yhtiöittämisen vaikutus henkilöstön eläketurvaan

Jokaiseen yhtiöittämisilanteeseen liittyy kysymys eläkkeistä. Kunnan eläkelain piiriin kuuluvan henkilön eläke-etuudet ovat olleet paremmat kuin työeläkelain piiriin kuuluvan

henkilön. Ennen kunnan henkilöstön eläkkeet karttuivat suuresti, minkä lisäksi heillä oli alhainen eläkeikä.¹⁹⁵ Entinen kunnallinen eläkelaki (549/2003, myöh. KuEL) on kumottu ja nykyään voimassa on julkisten alojen eläkelaki (81/2016, myöh. JuEL). JuEL 3 §:n mukaisesti sitä sovelletaan kaikkiin kunnan palvelusuhteisiin, sekä viranhaltijoihin että työsuhteessa oleviin henkilöihin. Lakimuutoksen seurauksena viranhaltijoiden eläke-etuudet eivät enää eroa merkittävästi työeläkkeistä, eikä eläketurva muutu kovin suuresti uusien yhtiöittämisten seurauksena.

Yhtiöittäminen voi kuitenkin vaikuttaa negatiivisesti joidenkin henkilöiden eläketurvaan. Etenkin kunnan henkilöstö, joka on työskennellyt yhtäjaksoisesti kunnalle vuoden 1992 lopusta lähtien altistuvat eläketurvan heikkenemiselle, sillä heille on myönnetty lisäeläke.¹⁹⁶

KKO 1996:142: Työntekijä oli ollut valtion liikelaitoksen palveluksessa. Koska työsuhde oli kuulunut valtion eläkelain soveltamispiiriin, hänen eläketurvansa oli määräytynyt tuon lain mukaan. Laitos muutettiin lailla osakeyhtiöksi, jolloin hänen työsuhteensa oli 1.1.1993 alkaen tullut työntekijäin eläkelain soveltamispiiriin. Ään.

Osakeyhtiön ei katsottu olevan vastuussa valtion eläkelain tasoisen eläketurvan järjestämisestä 31.12.1992 jälkeen. Ään.

Aiemman kunnallisen eläkelain mukaan henkilön siirtyessä julkisoikeudelliselta puolelta yksityisoikeudelliseksi työntekijäksi, ei uuden työnantajan tarvinnut noudattaa ehdoiltaan parempaa eläketurvaa. KKO 1996:142 tapauksessa valtion liikelaitos muutettiin lain nojalla osakeyhtiöksi. Tutkielmassa ei käsitellä valtion yhtiöittämistä eikä toiminnan muuttamista osakeyhtiöksi ainoastaan lain nojalla, mutta eläketurvan velvollisuuksien siirtymistä voidaan silti soveltaa tutkielmaan.

Monissa yrityksissä henkilöstölle on tarjottu vapaaehtoista lisäeläketurvaa. Lisäeläkkeistä sopiminen on yleistynyt 2000-luvulla¹⁹⁷. Lisäeläke on henkilöstölle etu, sillä se eroaa lakisääteisestä ja pakollisesta eläkkeestä olemalla ryhmäkohtainen sekä lakisääteisistä eläketurvaa parempi¹⁹⁸. Myös oikeuskäytännön mukaan lisäeläke-etuus on katsottu

¹⁹⁵ Heikkinen ym. 1996, s. 73.

¹⁹⁶ Valtiovarainministeriö 2010, s. 36.

¹⁹⁷ Koskinen – Nieminen – Valkonen 2008, s. 510.

¹⁹⁸ Murto 2011, s. 395.

kollektiiviseksi järjestelmäksi¹⁹⁹, jolloin tällainen järjestelmä ei ole voinut kuulua yksittäisen henkilön työsuhteen ehtoihin²⁰⁰. Yhtiöittämisen tapahtuessa liikkeen luovutuksella, siirtyvät luovutuksensaajan velvollisuudeksi henkilöstön työsuhteen ehtojen säilyttäminen. Koska lisäeläketurva ei ole kuulunut henkilön työsuhteen ehtoihin, ollaan voitu ajatella, ettei se ole ollut myöskään luovutuksensaajan vastuulla luovutushetken jälkeen.

Liikkeen luovutus on katsottu merkittäväksi tekijäksi lisäeläketurvan säilymisen kannalta. Liikkeenluovutusdirektiivin mukaan luovutuksensaajan velvollisuudet ”–ei koske työntekijöiden oikeuksia jäsenvaltion lakisääteiseen sosiaaliturvajärjestelmään kuulumatomiin, yhtiön tai saman toimialan yhtiöiden yhteisen lisäeläkejärjestelmän mukaisiin vanhuus-, työkyvyttömyys- tai perhe-etuuksiin.²⁰¹ Myös oikeuskäytännössä on sovellettu lisäeläketurvan siirtymättömyyttä.

KKO 2001:72: Liikkeen luovutuksensaaja ei ollut työsopimuslain 7 §:n 2 momentin (235/1993) nojalla vastuussa liikkeen luovuttajan työntekijälleen järjestämästä vapaaehtoisesta lisäeläketurvasta.

KKO 2001:72 tapauksessa on tunnistettu tapahtuneen työsopimuslain mukainen liikkeen luovutus. Siirtyneelle henkilölle kuului lisäeläketurva luovuttajalla, mutta sekä hovioikeuden tuomion, että korkeimman oikeuden tuomion mukaisesti lisäeläketurva ei siirry luovutuksensaajan velvollisuudeksi. Suomessa liikkeenluovutusdirektiivi on toteutettu niin, että vähimmäistason säädökset toteutuvat²⁰². Direktiivin mukaan ei ole tarpeellista luoda luovutuksensaajalle velvollisuutta toteuttaa lisäeläketurvaa liikkeen luovutuksen jälkeen. Näin ollen korkein oikeus on todennut, ettei ole tarpeen poiketa direktiivin tarkoittamasta tasosta Suomessa ja lisätä luovutuksensaajan vastuuta.

Lisäeläke-etuuksien siirtyminen liikkeen luovutuksen yhteydessä ei kuitenkaan ole näin yksinkertaista. Työsopimuslakia on KKO 2001:72 tuomion jälkeen muutettu. TSL 1:10.2 §:n mukaan liikkeen luovutuksessa luovutuksensaajan velvollisuudeksi siirtyvät ”työsuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet sekä niihin liittyvät *työsuhde-etuudet*”. Aiemmin tarkennettu liikkeenluovutusdirektiivi säätelee vähimmäisehdot, mutta jäsenvaltioilla

¹⁹⁹ KKO 2006:68. Kysymys eläkkeen määräytymisperusteesta työsuhteen ehtona ja eläkekassan sääntöjen muuttamisen vaikutuksesta eläkkeen määrään.

²⁰⁰ Murto 2011, s. 396–397.

²⁰¹ EYVL L 082, 22.03.2001, s. 17.

²⁰² HE 109/1992 vp, s. 1.

on mahdollisuus sopia työntekijälle edullisemmista ehdoista. Hallituksen esityksen mukaan lisäeläkkeet kuuluvat työsuhteen ehtoina liikkeen luovutuksissa samaan asemaan kuin muutkin työsuhteen ehdot. Lisäeläkkeiden siirtymättömyys heikentäisi siirtyvät työntekijän oikeudentilaa. Tämän vuoksi työsopimuslakia on tarkennettu ja lisäeläke-etuuksien siirtymisestä on säädetty.²⁰³

Uudistetusta työsopimuslain pykälästä on olemassa myös KKO 2001:72 päätöstä vastaava, mutta sen ratkaisusta poikkeava korkeimman oikeuden päätös.

KKO 2009:83: Liikkeen luovutuksensaaja oli työsopimuslain 1 luvun 10 §:n 2 momentin (55/2001) nojalla vastuussa liikkeen luovuttajan työntekijälleen järjestämästä vapaaehtoisesta lisäeläketurvasta. Vrt. KKO 2001:72

KKO 2009:83 tapauksessa todetaan lisäeläke-etuuden olevan *merkittävä* työsuhde-etuus työntekijän kannalta, minkä vuoksi sen tulee siirtyä luovutuksensaajan vastuulle. Tapauksessa todetaan lisäksi, ettei lisäeläkkeestä tarvitse sopia nimenomaisesti työntekijän työsopimuksessa, vaan on riittävää, että lisäeläke on yrityksen sisällä muodostunut vakiintuneeksi käytännöksi. Vakiintuneen käytännön perusteella lisäeläke on tullut myös siirtyvän henkilön työsuhteen ehdoksi.

²⁰³ HE 97/2002 vp, s. 2–3.

5 HENKILÖSTÖN ASEMAN MUUTOS KÄYTÄNNÖSSÄ

5.1 Henkilöstön huomiointi yhtiöittämissä päätöksissä

5.1.1 Yhtiöittämissä päätökset

Yhtiöittämisen ja palvelusuhteiden käsitteiden selventämisen sekä henkilöstön aseman muutoksen läpikäymisen jälkeen tutkielmassa on tarpeellista tutkia tarkemmin yhtiöittämissä päätöksiä. Yhtiöittämissä päätöksistä pyritään löytämään mahdollisia henkilöstön asemaan vaikuttavia tekijöitä. Kuntien yhtiöittämissä päätökset ovat julkisia ja löydettävissä kuntien pöytäkirja-arkistoista. Henkilöstön aseman muutoksen syvällisempää tutkimista varten tutkielmaan on valittu kuuden suurimman Suomen kaupungin tekemiä yhtiöittämissä 2010-luvulla. Kunnat ovat valittu tutkielmaan väkilukunsa perusteella. Kuusi Suomen suurinta kaupunkia tunnetaan myös yleisesti nimellä Kuusikkokunnat²⁰⁴. Suurissa kunnissa on tehty merkittäviä yhtiöittämissä ja nämä yhtiöittämissä ovat koskeneet merkittävää määrää henkilöstöä. Osa yhtiöittämissä on tehty ennen lain muutosta ja yhtiöittämissä velvoitteen voimaan tuloa ja osa juuri yhtiöittämissä velvoitteen vuoksi.

Tutkielmaan on kerätty yhdestä kolmeen yhtiöittämissä päätöstä yhtä kaupunkia kohden riippuen kaupungin yhtiöittämissä tilanteesta. Yhden kaupungin sisällä usein pyritään noudattamaan samoja periaatteita yhtiöittämissä, minkä vuoksi suurempaa määrää päätöksiä yhden kaupungin sisältä ei ole tarpeen tutkia. Joissakin kaupungeissa suuri osa tytäryhtiöistä on perustettu jo 2000-luvun alussa tai sitä ennen, minkä vuoksi niistä kaupungeista ei ole löydettävissä montaa tutkielman kannalta relevanttia tapausta. Tutkielman laajuuden rajallisuuden vuoksi tarkasteluun on valittu 2010-luvun puolella tehtyjä yhtiöittämissä sekä vain kuusi suurinta kaupunkia.

Taulukossa 2 on löydettävissä tutkielmassa käsiteltävät yhtiöitetty osakeyhtiöt. Taulukkoon on lisäksi kerätty tietoa yhtiöittämissä velvoitteen toteutumisesta, yhtiöittämissä tavasta sekä liikkeen luovutuksen tunnusmerkkien toteutumisesta. Näin aiemmin tutkielmassa käsitellyt asiat voidaan konkreettisesti sitoa jo tehtyihin päätöksiin.

²⁰⁴ Kuusikko-työryhmä 2018.

Taulukko 2: Kuuden suurimman kaupungin tutkielmassa käsitellyt yhtiöittämiset.

Kaupunki	Yhtiö	Perustettu	Yhtiöittämis- velvollisuus	Yhtiöittämis- tapa	Henkilöstön siirtyminen
Helsinki	Helsingin Energia Oy	1.1.2015	Velvollisuus yhtiöittää	Apportti / Liiketoiminta- kauppa	Liikkeen luovutus
	Helsingin Satama Oy	1.1.2015	Velvollisuus yhtiöittää	Apporttiluo- vutus	Liikkeen luovutus
Espoo	Espoo Catering Oy	1.1.2016	Mahdollisuus yhtiöittää	Apporttiluo- vutus	Liikkeen luovutus
	Omnia Koulutus Oy	1.1.2018	Velvollisuus / Mahdollisuus yhtiöittää	Apporttiluo- vutus	Liikkeen luovutus
Tampere	Tampereen Tilapalvelut Oy	1.1.2018	Mahdollisuus yhtiöittää	Liiketoiminta- kauppa	Liikkeen luovutus
	Tuomi Logistiikka Oy	1.1.2016	Mahdollisuus yhtiöittää	Liiketoiminta- kauppa	Liikkeen luovutus
Vantaa	Vantaan Tilapalvelut Oy	1.1.2012	Mahdollisuus yhtiöittää	Liiketoiminta- siirto	Liikkeen luovutus
Oulu	Oulun Jätehuolto Oy	1.1.2015	Velvollisuus / Mahdollisuus yhtiöittää	Apporttiluo- vutus	Liikkeen luovutus
	Yli-Iin Sähkö Oy	1.1.2015	Velvollisuus yhtiöittää	Apportti / Liiketoiminta- kauppa	Liikkeen luovutus
	Oulun Kaupungin Elintarvike- ja Ympäristölaboratorio Oy	1.3.2015	Velvollisuus / Mahdollisuus yhtiöittää	Apporttiluo- vutus	Liikkeen luovutus
Turku	Turun Seudun Rakennustekniikka Oy	1.1.2012	Mahdollisuus yhtiöittää	Liiketoiminta- kauppa	Liikkeen luovutus
	Turun Seudun Kiinteistöpalvelut Oy	1.1.2012	Velvollisuus / Mahdollisuus yhtiöittää	Liiketoiminta- kauppa	Liikkeen luovutus
	Turun Satama Oy	1.1.2013	Velvollisuus / Mahdollisuus yhtiöittää	Liiketoiminta- kauppa	Liikkeen luovutus

Taulukossa ennen vuoden 2013 yhtiöittämisvelvoitetta koskevia lakimuutoksia tehdyt yhtiöittämiset ovat merkitty joko vapaaehtoisiksi tai lain velvoittamiksi yhtiöittämisiksi sen perusteella, kuuluisivatko ne uuden lain yhtiöittämisvelvoitteen piiriin, jos yhtiöittämisestä päätettäisiin uudelleen uuden lain perusteella. Joissakin tapauksissa taulukkoon on merkitty sekä velvollisuus että mahdollisuus yhtiöittää, jos kunnan toiminnasta osa toimii kilpailuilla markkinoilla kuuluen yhtiöittämisvelvoitteen piiriin ja osa ei. Tällöin kunnalla on mahdollisuus valita lopettaa kilpaileva toiminta ja jatkaa tehtävän hoitamista kuntana tai yhtiöittää koko toiminta yhtiöittämisvelvoitteen vuoksi. Vuonna 2012 kaupunkien omistamat yhtiöt ovat aloittaneet toimintansa jo ennen yhtiöittämisvelvoitteen syntymistä taloudellisen ja strategisen tehokkuuden saavuttamiseksi. Vaikka yhtiöittämiset on tehty ennen yhtiöittämisvelvoitteen syntymistä, ovat ne tarpeeksi uusia ja tutkielman pääteeman, henkilöstön aseman, näkökulmasta yhtä relevantteja tutkimusta varten.

Eri kaupungit ovat käsitelleet yhtiöittämispäätökset eri tavoin. Joissakin henkilöstö on otettu lyhyesti huomioon itse pöytäkirjassa. Samalla toisista päätöksistä on löydettävissä erillinen henkilöstöä koskeva liite. Esimerkiksi Oulun kaupungin yhtiöittämispäätöksien liitteistä on löydettävissä tutkielman kannalta olennaiset henkilöstön siirtosopimukset. Joidenkin muiden kaupunkien osalta yhtiöittämispäätöksessä on otettu lyhyesti kantaa henkilöstön asemaan muutostilanteessa ja todettu, että tarkemman henkilöstösopimuksen tekee tulevan yhtiön hallitus.

Kuntia koskee julkisuuslaki, mutta yhtiöitettyjä kuntayhtiöitä osakeyhtiölaki, jolloin osakeyhtiön tietojen julkistaminen ei ole pakollista. Joistakin kuntayhtiöistä ei siis ole saatavilla yhtä kattavaa sopimusta henkilöstön osalta kuin toisista yhtiöistä. Toisaalta tämän luvun tutkimuksen tarkoituksena onkin tarkastella henkilöstön huomiointia juuri yhtiöittämispäätösten osalta. Yhtiöittämisen jälkeinen kuntayhtiöissä tehty päätöksenteko eli yhtiöittämisen jälkivaikutukset eivät koske tämän luvun tutkimusta.

5.1.2 Yhtiöittämispäätöksiä Helsingistä

Kuntalain uudistamisen vuoksi Helsingin kaupungille muodostui velvoite yhtiöittää Helsingin Energia -liikelaitoksen ja Helsingin Satama -liikelaitoksen toiminnat siirtymäajan puitteissa. Liikelaitokset toimivat kilpailutilanteessa markkinoilla eikä niihin sovellettu

mitään laissa tarkoitettua poikkeusperustetta.²⁰⁵ Helsingin kaupunginhallituksen päätöksissä 19.5.2014 § 20 Helsingin Energian ja Helsingin Sataman yhtiöittämisissä on otettu huomioon henkilöstön asema yhtiöittämisen seurauksena. Molemmissa päätöksissä on kuvailtu lyhyesti henkilöstön asemaa sekä liitetty päätöksen liitteeksi henkilöstön siirtosopimus sekä henkilöjärjestöjen kanssa käytyjen neuvotteluiden pöytäkirja. Nämä liitteet eivät kuitenkaan ole julkisia. Helsingin yhtiöittämisten osalta tutkielmassa voidaan tarkastella ainoastaan yhtiöittämisspätöksestä löytyvää henkilöstöön liittyvää tiivistelmää sekä henkilöstösiirtosopimuksen luonnosta, joka on päätöksen liitteistä julkisena.

Helsingin kaupungilla on ollut selkeästi tavoitteena kohdella kaupungin tytäryhtiöihin siirtyvää henkilöstöä yhdenvertaisesti, mikä ilmenee erityisesti päätöksessä mainitusta seikasta: ”Yhtiö noudattaa kaupunkikonsernin tytäryhteisöjä koskevia henkilöstöpoliittisia periaatteita”. Molempien liikelaitosten yhtiöittämisissä on otettu henkilöstö huomioon hyvin samankaltaisesti, minkä vuoksi yhtiöittämisspätösten yhteiset piirteet käsitellään ensin. Koska molemmat yhtiöittämiset suoritettiin yhtiöittämisvelvoitteesta, voidaan molemmissa henkilöstön siirto tunnistaa liikkeen luovutukseksi. Liikkeen luovutus muodostaa henkilöstölle tietyt aiemminkin tutkielmassa käsitellyt perusoikeudet, eikä näistä ole poikettu Helsingin yhtiöittämisissä.

Liikkeen luovutuksessa Helsingin kaupunki halusi taata siirtyvälle henkilöstölle kunnallisen eläkelain tasoiset eläke-etuudet. Henkilöstön siirtymäsopimusten allekirjoittamattomista luonnoksista voidaan päätellä²⁰⁶, että tarkoituksena oli myös monien muiden etuuksien säilyttäminen entisellä tasolla. Jos allekirjoitettu henkilöstön siirtymäsopimus vastaa luonnosta, säilytettiin siirtyvän henkilöstön työterveyshuolto sekä henkilöstöruokailun etuudet saman tasoisina. Molemmissa yhtiöittämisissä huolehdittiin henkilöstön koulutamisesta muutostilanteessa.

Molemmissa päätöksissä on otettu myös kantaa tulevaan työehtosopimukseen. Helsingin Energian kohdalla tuleva työehtosopimus on valittu olevan energiateollisuuden työehtosopimus, kun taas Helsingin Sataman osalta päätöksessä on mainittu perustettavan yhtiön

²⁰⁵ Helsingin kaupunginvaltuusto 27.11.2013 § 19.

²⁰⁶ Siirtymäsopimuksen luonnos on julkaistu Helsingin kaupunginhallituksen päätöksen 19.5.2014 § 19 liitteenä molempien yhtiöittämisten yhteydessä. Jos allekirjoitettu salainen siirtymäsopimus eroaisi olennaisin osin julkistetuista versioista, luonnosta olisi tuskin liitetty julkiseksi ylipäätään.

hallituksen päättävän tulevan työehtosopimuksen. Päätöksessä esitetään tavoitteeksi palvelulaitosten työnantajajhdistyksen työehtosopimusta (PTYTES), mikä myös on löydetävissä henkilöstön siirtymäsopimuksen luonnoksesta.

Helsingin Satama Oy:n henkilöstön palkkaus muuttui mahdollisen uuden työehtosopimuksen perusteella koostuen henkilökohtaisesta peruspalkasta ja kokemuslisistä. Uuden työehtosopimuksen myötä aiemmin kaupungin liikelaitoksessa sovellettu satamalisä poistui muuttuen henkilökohtaisiksi lisiksi.

Vaikka henkilöjärjestöjen kanssa käytyjen neuvotteluiden pöytäkirjat eivät ole julkisia, on Helsingin kaupunginhallituksen päätöksen 19.5.2014 § 19 liitteestä 16 nähtävissä henkilöjärjestöjen lausunto perustettavan Helsingin Energian johtokunnalle. Helsingin Energiaa on perinteisesti pidetty vastuullisena ja hyvänä työnantajana, minkä henkilöjärjestöt toivovat jatkuvan lain velvoittamasta yhtiöittämisestä huolimatta. Henkilöjärjestöt haluavat taata siirtyvälle henkilöstölle liikkuvuutta ja uramahdollisuuksia konsernin sisällä, jatkuvan yhteistoimintaprosessin uuteen työehtosopimukseen siirryttäessä sekä luoda tulospalkkiojärjestelmän. Lisäksi lausunnossa esitetään entisten kunnallisten palvelussuhteen etujen säilyvän vähintään entisellään sekä asetetaan henkilöstön hyvinvoinnille painoarvoa hyvän henkilöstöjohtamisen myötä. Vaikka työnantajaosapuolella on liikkeen luovuksen mukana tuoma henkilöstön tiedottamisvelvoite, ovat henkilöjärjestöt lausunnossaan painottaneet viestinnän tärkeyttä sekä henkilöstön osallistamista muutos- ja toteutusvaiheisiin. Helsingin Sataman yhtiöittämisspätöksen yhteydestä vastaavanlaista lausuntoa henkilöjärjestöiltä ei ole saatavilla.

5.1.3 Yhtiöittämisspätöksiä Espoosta

Espoon kaupunginhallitus päätti 14.12.2015 § 374 yhtiöittävänsä Espoo Catering -liikelaitoksen perustettavalle Espoo Catering Oy:lle. Ruokapalveluiden tuottamisen yhtiöittäminen oli vapaaehtoista Espoon kaupungille ja yhtiöittämisestä päätettiin konsernihallinnon johtosäännöksen muutosehdotuksen perusteella²⁰⁷. Kaupunginhallituksen yhtiöittämisspätöksen liitteenä on sopimus apporttiluovutuksesta. Apporttiluovutuksen sopimuksessa on siirtomuistio henkilöstöasioihin, joka on oleellinen tutkielman kannalta.

²⁰⁷ Espoon kaupunginhallitus 30.11.2015 § 354.

Omnia Koulutus Oy yhtiöitettiin Espoon kaupunginhallituksen päätöksellä 29.8.2016 § 238. Omnia Koulutuksen yhtiöittäminen kuului osittain yhtiöttämisvelvollisuuden piiriin ja osittain se tehtiin vapaaehtoisesti. Yhtiöttämisvelvollisuus koski työvoimapolitiittista koulutusta. Koko muun toiminnan yhtiöttämisen syynä oli kaupunginhallituksen päätöksen mukaisesti: ”Omnia Koulutuksen toiminnan tehostaminen, kilpailukyvyn varmistaminen sekä mahdollinen osakaspuhjan laajentaminen”. Omnia Koulutuksen yhtiöttämispäätös sisältää henkilöstön siirtoon ja sen vaikutuksiin liittyvää materiaalia.

Molemmissa yhtiöttämisissä noudatettiin liikkeen luovutuksen periaatteita, jolloin henkilöstön asemaa turvaa selvästi työoikeudellinen lainsäädäntö. Liikkeen luovutuksen periaatteiden lisäksi hyvällä henkilöstöpolitiikalla oli tarkoitus varmistaa henkilöstön aseman turvaamista muutosprosessissa. Sekä Omnia Koulutuksen osalta että Espoo Cateringin osalta kuntayhtiön henkilöstö päätettiin säilyttää julkisten alojen työeläkeosaajan Keven jäsenenä ja eläketurva kunnallisella tasolla.

Omnia Koulutuksen henkilöstö siirtyi Avaintyönantajat ry:n työehtosopimuksen (AVAINTES) ja Sivistystyönantajat ry:n (SIVISTA) alle. Myös Espoo Cateringin yhtiöttämispäätöksen lisäysehdoituksesta on nähtävissä uuden työehtosopimuksen toivottavan olevan vähintään AVAINTES:n ehtojen kaltainen. AVAINTES on ehdoiltaan lähimpänä kunnallisia työehtosopimuksia, jolloin henkilöstön asemaan kohdistuisi mahdollisimman vähän muutosvaikutuksia.

Espoo Catering -liikelaitoksen yhtiöttämispäätöksen liitteestä löytyvästä henkilöstöasioiden siirtomuistiossa on yksityiskohtaisemmin henkilöstön asemaan vaikuttavia seikkoja. Yksityiskohtainen selvitys henkilöstön palvelusuhteen ehdoista muutostilanteessa ei kuitenkaan poikkea olennaisesti liikkeen luovutuksen asettamista puitteista. Työntekijöitä on informoitu asiallisesti yhtiöttämisestä ja sen seurauksista, sekä heille tullaan antamaan selvitys uuden työsuhteen ehdoista.

5.1.4 Yhtiöttämispäätöksiä Tampereelta

Tampereen kaupungin konsernijaoston päätöksessä 22.8.2017 § 17 on päätetty Tampereen Tilapalveluiden yhtiöttämisestä toiminnan tehostamiseksi ja taloudellisen hyödyn saamiseksi. Päätöksessä on puolustettu osakeyhtiön perustamista: ”Osakeyhtiömallissa tunnistetut hyödyt ovat johtamisjärjestelmän selkeys, päätöksenteon suoraviivaisuus ja

nopeus, hallinnon keventyminen, talouden ohjauksen selkeys ja tehostuminen, tuotteistus ja sopimusohjaus sekä oman toimialan erityispiirteet huomioiva henkilöstöpolitiikka”. Tampereen Tilapalveluiden yhtiöittämisspätöksessä on otettu jonkin verran kantaa henkilöstön asemaan.

Tuomi Logistiikka Oy:n perustamisesta ja Tampereen kaupungin logistiikkapalveluiden yhtiöittämisestä päätettiin Tampereen kaupunginvaltuustossa 19.10.2015 § 210. Tuomi Logistiikan yhtiöittäminen on tehty vapaaehtoisesti kaupungin omistajapolitiikan periaatteiden mukaisesti: ”Ratkaisuja tehdään ennakoiden ja kaupungin etu turvaten, ei ulkopuolisten syiden johdosta. Toimintojen mahdollisten yhtiöittämisten tulee siis ensisijaisesti perustua niiden kautta saavutettaviin positiivisiin kokonaisvaikutuksiin”.

Tampereen logistiikkapalveluiden yhtiöittämisspätöksessä on otettu kantaa henkilöstön siirtoon hyvin lyhyesti. Yhtiöittämisspätöksessä mainitaan henkilöstön siirtyvän uuden osakeyhtiön palvelukseen säilyttäen entiset palvelusuhteen ehtonsa. Edes liikkeen luovutuksen toteutumisesta ei ole mainintaa. Jos Tampereen kaupunki noudattaa yhtäläisesti periaatteita siirrettäessä toimintoja yhtiöihin, voidaan olettaa siirron tapahtuneen liikkeen luovutuksella. Myöhemmin 1.1.2018 lähtien Tuomi Logistiikalle siirrettiin liikkeen luovutuksella sairaala- ja kuntoutuspalvelujen kuljetuspalvelut ja lähettitoiminta²⁰⁸. Lisäksi, kuten aiemmin tutkielmassa mainittiin, liikkeen luovutus muodostuu usein, kun kyseessä on liiketoiminnan kauppa tai apportti konserniyhtiölle.

Tampereen Tilapalveluiden yhtiöittämisspätöksessä oli henkilöstön asemaa tarkasteltu hieman laajemmin, mutta samalla myös hyvin suppeasti ilman poikkeuksia liikkeen luovutuksen asettamista reunaehdoista. Henkilöstöön sovellettiin AVAINTES:ä, jotta palvelusuhde säilyisi mahdollisimman paljon ennallaan ehtojen osalta. Tuomi Logistiikan yhtiöittämisspätöksessä noudatettavasta työehtosopimuksesta ei ollut mainintaa.

Tampereen kaupungin konsernijaosto on lisäksi päätöksessään 12.12.2017 § 70 linjannut tytäryhtiöiden palkitsemisperiaatteista, joita sovelletaan molemmissa tutkituissa yhtiöittämisissä. Palkitsemisperiaatteiden mukaan henkilöstölle tulee taata kehittymismahdollisuuksia ja motivoivaa palkkaamista kannusteiden ja palkkioiden säilyessä kohtuullisina

²⁰⁸ Tampereen kaupunginhallitus 25.9.2017 § 549.

ja tavanomaisina. Tulospalkkioita voidaan soveltaa, muttei yrityselämästä tuttuja sitouttamispalkkioita sovelleta ilman poikkeuksellista perustetta. Tampereen tytäryhtiöissä noudatetaan työeläkelakia, eikä uusista lisäeläke-etuuksista sovita. Henkilöstön etuuksista päättävät yhtiöiden hallitukset.

5.1.5 Yhtiöittämisspäätöksiä Vantaalta

Vantaan kaupungilla on useita tytäryhtiöitä, mutta suurin osa näistä on perustettu jo monia vuosia sitten. Tästä syystä Vantaan osalta tutkielmalle oleellisia yhtiöittämissä on vain Vantaan Tilapalveluiden tapaus, joka yhtiöitettiin vuonna 2012. Vantaan kaupunginhallitus päätti 28.11.2011 § 12 yhtiöittää kaupungin tilakeskuksen ateria- ja siivous- sekä kiinteistöpalvelutoiminnot Vantaan Tilapalvelut Oy:lle. Vantaan tilapalvelut eivät kuulu yhtiöittämissvelvoitteen piiriin, mutta Vantaan kaupunki on vuonna 2006 hyväksynyt toimitilastrategian, minkä pohjalta yhtiöittäminen tapahtui. Kaupungin tavoitteena yhtiöittämissä oli toimitilahallinnon päätöksenteon ja organisaatorakenteen selkeyttäminen.

Myös Vantaan tilapalveluiden yhtiöittämisspäätöksessä henkilöstön siirtymistä on käsitelty hyvin lyhyesti. Tilapalveluiden henkilöstö siirtyi uuteen yhtiöön liikkeen luovutuksen periaattein, ja Vantaan kaupunki on vastuussa kaikista henkilöstölle kuuluvista maksuista ja muista velvoitteista. Muista henkilöstöä koskevista periaatteista sovittiin yhteistoimintaneuvotteluissa.

5.1.6 Yhtiöittämisspäätöksiä Oulusta

Oulun kaupunginvaltuusto päätti 6.10.2014 § 74 yhtiöittää Oulun Jätehuolto liikelaitoksen perustettavalle Oulun Jätehuolto Oy:lle. Jätehuollon liikelaitos ei toiminut kilpailuilla markkinoilla, minkä vuoksi yhtiöittäminen oli vapaaehtoista. Liikelaitosmuodossa jatkaminen olisi johtanut joidenkin toimintojen rajaamiseen, mikä olisi hankaloittanut jätehuollon kannattavaa toimintaa. Tämän vuoksi Oulun jätehuolto päätettiin yhtiöittää liikelaitoksesta kokonaan kaupungin omistamaksi yhtiöksi.²⁰⁹

Oulun Energia liikelaitos päätettiin yhtiöittää Oulun kaupunginvaltuuston toimesta 16.6.2014 § 54. Energia-liikelaitoksen yhtiöittäminen kuului yhtiöittämissvelvollisuuden

²⁰⁹ Oulun kaupunginhallitus 22.9.2014 § 383.

piiriin, kuten muidenkin kaupunkien energialaitokset. Oulun Energian liiketoiminta siirrettiin Yli-Iin Sähkö Oy:lle.

Oulun seudun ympäristötoimeen kuuluvan Oulun seudun elintarvike- ja ympäristölaboratorion liikelaitoksen toiminnan tuloista noin 60 % muodostui markkinoille tarjotuista palveluista. Yhtiöittämisvelvoitteen välttämiseksi toimintaa olisi tullut rajata reilusti, mistä johtuen toiminta päätettiin yhtiöittää Oulun kaupunginvaltuuston päätöksellä 15.12.2014 § 107 uudelle perustettavalle Oulun kaupungin elintarvike- ja ympäristölaboratorio Oy:lle.

Kaikki Oulun kaupungin yhtiöittämiset tehtiin alkamaan vuonna 2015, ja niihin sovellettiin hyvin samankaltaisia henkilöstöä koskevia periaatteita. Jokaisessa yhtiöittämisessä noudatettiin liikkeen luovutuksen muodostamia reunaehtoja. Normaalia poiketen Oulun kaupunki tarjosi erityistä suojaa irtisanomista varten liikkeen luovutuksen myötä siirtyvälle henkilöstölle. Henkilöstölle luvattiin tarjota sama irtisanomissuoja kuin Haukiputaan, Kiimingin, Oulunsalon, Yli-Iin kuntien ja Oulun kaupungin yhdistymissopimuksessa on määritelty. Yhdistymissopimuksessa luvattiin turvata kuntien henkilöstö taloudellisin ja tuotannollisin syin irtisanomiselta heidän siirryttyä liikkeen luovutuksella kunnan tytäryhtiölle töihin. Uusi Oulun kaupunki tarjoutui ottamaan mahdolliset tytäryhtiöstä irtisanotut henkilöt palvelukseensa vuoden 2017 loppuun asti.²¹⁰

Kaikissa Oulun kaupungin yhtiöittämisissä sovellettiin kunnallista eläkejärjestelmää, jolloin eläke-etuudet eivät muuttuneet siirron yhteydessä. Lisäksi Yli-Iin Energia Oy:n henkilöstölle turvattiin vähintään kunnallisen lisäeläkejärjestelmän mukainen taso. Oulun kaupungin elintarvike- ja ympäristölaboratorion sekä Oulun jätehuollon henkilöstöön sovelletaan AVAINTES:ä ja Yli-Iin Energian henkilöstöön energiateollisuuden työehtosopimusta. Muista yhtiöittämisspäätöksistä poiketen Oulun jätehuollossa on sovittu paikallisten sopimusten jatkuvan välittömästi yhtiöittämisen seurauksena. Yhtiöittämisspäätöksiä tutkiessa usein yhtiöittämisen seurauksena paikalliset sopimuksen päättyvät ja uudelle yhtiölle on annettu vapaus solmia uusia paikallisia sopimuksia.

²¹⁰ Oulun seudun kuuden kunnan kuntajakoselvitys 2010, s. 13.

5.1.7 Yhtiöittämispäätöksiä Turusta

Turun kaupunki teki useita yhtiöittämisistä vuosina 2012 ja 2013. Vuoden 2012 alusta yhtiöitettiin Turun seudun rakennustekniikka sekä Turun seudun kiinteistöpalvelut Turun kaupunginhallituksen päätöksillä 12.12.2011 § 615 ja § 616. Tuottajalaitosten yhtiöittämisiin päädyttiin Turun omistajapolitiikan 2009–2013 mukaisesti. Liikelaitosten yhtiöittämisellä tavoiteltiin parempaa kilpailukykyä ja joustavia tuote- ja palvelukokonaisuuksia sekä tehokkaampaa johtamis- ja tuotantorakennetta. Kiinteistöpalveluissa yhtiöittäminen oli myös ennakkointia vuoden 2013 kuntalain muutosta varten. Niin sanotun vähäisen liiketoiminnan raja ylittyy Kiinteistöpalveluiden liikelaitoksen tuottaessa palveluita säännöllisesti Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirille kilpailuilla markkinoilla.²¹¹

Turun satamaliiketoiminta päätettiin yhtiöittää Turun kaupunginhallituksen päätöksellä 26.11.2012 § 561. Uuden kuntalain mukaan satamatoiminnot kuuluvat yhtiöittämisvelvollisuuden piiriin. Turussa yhtiöittämis päätös on tehty ennen uuden lain voimaantuloa. Satamaliiketoiminta on päätetty yhtiöittää Turun omistajapolitiikan 2009-2013 mukaisesti.²¹²

Jokaiseen Turun kaupungin yhtiöittämis päätökseen liitettiin henkilöstösopimus koskemaan henkilöstön asemaa yhtiöittämisessä. Henkilöstösopimuksissa henkilöstön asemaa ja etuuksia käsiteltiin hyvin yksityiskohtaisesti. Tässä alaluvussa pyritään nostamaan esille erityisiä seikkoja, joista sovittiin, ja jotka eroavat muiden kaupunkien toimista. Kaikissa yhtiöittämisissä noudatettiin liikkeen luovutuksen oikeusohjeita. Uusien yhtiöiden perustamisvaiheessa henkilöstölle ei taattu lakisääteistä tasoa parempia etuuksia. Oulun yhtiöittämis käytännöstä poiketen Turku korosti, ettei kaupunki aio taata siirtyvälle henkilöstölle oikeutta palata takaisin kaupungin palvelukseen. Henkilöstösopimuksessa kuitenkin velvoitettiin tytäryhtiö hakemaan omistajan eli Turun kaupungin ennakkonäkemyksien tuotannollisin ja taloudellisin syin tehtäviin irtisanomisiin. Näin Turun kaupunki pyrki luomaan luovutuksen jälkeistä suojaa siirtyvälle henkilöstölle.

²¹¹ Turun kaupunginvaltuusto 24.1.2011 § 17.

²¹² Turun kaupunginvaltuusto 29.10.2012 § 215.

Turun yhtiöittämisissä siirtyvän henkilöstön eläke-etuudet säilyvät kunnallisen eläkelain mukaisina. Henkilöstölle luvattiin lakisääteisen työterveyshuollon lisäksi vähintään yleislääkäritasoiset sairaanhoitopalvelut. Turun seudun rakennustekniikassa, Turun seudun kiinteistöpalveluissa sekä Turun satamassa alettiin noudattaa palvelulaitosten työnantajyhdistyksen työehtosopimusta (PTYTES). Liikelaitosten palveluksessa henkilöstölle kuului erilaisia työolosuhteellisia. Nämä kaikki järjesteltiin uudelleen uudessa yhtiössä erillisiksi henkilökohtaisiksi lisäksi työehtosopimuksen mukaisesti.

Ennen yhtiöittämistä liikelaitosten henkilöstölle kuului palkallinen vapaa, kun 25 vuotta kaupungin palveluksessa täyttyi. Uusissa tytäryhtiöissä oikeutta palkalliseen vapaaseen ei enää sovelleta, ellei 25 vuoden palvelusvuodet ole täyttyneet ennen luovutushetkeä. Myös kaupungin tarjoamat luontoisedut päättyvät luovutushetkeen, ja yhtiölle annetaan vapaus järjestää uudenlaisia etuja.

5.2 Vertailua eri kaupunkien yhtiöittämispäätöksistä

Eri kaupungeissa on otettu eri tavoin huomioon henkilöstö yhtiöittämispäätöksissä. Tämä ilmeni siitä, kuinka eri laajuisesti eri yhtiöittämispäätöksissä on nostettu esiin henkilöstön asema. Yhden kaupungin sisällä on henkilöstöpolitiikassa seurattu tämän aineiston perusteella samaa linjaa. Vaikka ainoastaan yhtiöittämisvelvoitteen alaiset kuntien toimintojen yhtiöittämiset voidaan katsoa automaattisesti liikkeen luovutukseksi²¹³, toteutui myös vapaaehtoisissa yhtiöittämisissä lopulta liikkeen luovutus. Liikkeen luovutuksen vähimmäisehtojen ja periaatteiden noudattamisen johdosta kaupungit toimivat henkilöstön siirrossa hyvin samankaltaisesti. Vaikuttaa siltä, että liikkeen luovutuksen luomia reunaehdoja merkittävästi paremmista ehdoista ei ole kyseisissä kuudessa kaupungissa sovittu.

Tutkituista yhtiöittämispäätöksistä mielenkiintoisin sovittu lisäetu oli Oulun kaupungin lupaama erityinen irtisanomissuoja yhtiöittämisen jälkeen taloudellisin ja tuotannollisin syin irtisanotuille henkilöille. Kyseisissä yhtiöittämisissä irtisanomissuoja turvasi henkilöstön työllisyyden pariaksi vuodeksi. Poikkeuksellinen irtisanomissuoja liittyi vahvasti Oulun seudun kuuden suuren kunnan yhdistymiseen, minkä vuoksi voidaan olettaa, ettei

²¹³ HE 32/2013 vp, s. 27.

vastaavanlaista irtisanomissuojaa sovittaisi enää jatkossa tehtäviin yhtiöittämisspäätöksiin.

Melkein kaikissa tutkielmassa mukana olleissa kaupungeissa pidettiin eläke-etuudet vähintään kunnallisella tasolla. Tampereen kaupunki puolestaan tarjoaa työeläkelain mukaan eläkkeen ilman lisäetuuksia. Pääosin kaupunkien perimmäinen tavoite oli säilyttää siirtyvän henkilöstön työsuhteiden ehdot mahdollisimman lähellä entisiä muutosvaikutusten minimoimiseksi.

Jokaisesta yhtiöittämisestä aiheutuu välttämättä muutosvaikutuksia, joiden ylitsepääsemiseksi ja yhtiömuotoisen toiminnan sujuvuuden takaamiseksi Helsingin ja Tampereen kaupungeissa tarjottiin henkilöstölle lisäkoulutusta muutokseen sekä mahdollisuutta osallistua muutosprosessin toteutukseen.

5.3 Vertailua eri kaupunkien työehtosopimuksien soveltamisesta

Tutkielmassa käsitellyjä yhtiöittämisspäätöksiä oli 13 kappaletta. Näistä yhtiöittämisistä kahdeksassa haluttiin kuntayhtiössä soveltaa AVAINTEs:ä palvelusuhteen ehtojen mahdollisimman vähäisen muutoksen vuoksi. Avaintyönantajat Avainta ry:n AVAINTEs on yleisin työehtosopimus, jota sovelletaan kunnallisen virka- ja työehtosopimuksen jälkeen²¹⁴, mikä on myös todettavissa tutkielmassa käytettyjen yhtiöittämisten osalta.

Avaintyönantajat Avainta ry toimii kuntien ja kuntayhtymien määräysvallassa olevien osakeyhtiöiden ja säätiöiden sekä kuntien palveluita tuottavien yksityisten yhtiöiden, yhdistysten, osuuskuntien ja säätiöiden työnantajaedunvalvontajärjestönä²¹⁵. AVAINTEs:n ja kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen (KVTEs) välillä ei ole suuria eroavaisuuksia, vaan AVAINTEs:n palkkojen vähimmäistaso, kokemuslisäjärjestelmät sekä työaikajärjestelmät vastaavat hyvin pitkälle KVTEs:n järjestelmiä. Eroavaisuudet näkyvät enimmäkseen palkkauksen muodostumisessa.²¹⁶ Työehtosopimusten yhtäläisyyksien vuoksi AVAINTEs on yleinen valinta yhtiötetyille kuntien toiminnoille.

²¹⁴ Tampereen kaupungin konsernijaosto 10.10.2017 § 32.

²¹⁵ Avaintyönantajat Avainta ry.

²¹⁶ Tampereen kaupungin konsernijaosto 10.10.2017 § 32.

Neljässä yhtiöittämisspätöksessä mainittiin AVAINTEs. Neljässä muussa ennen vuotta 2014 tehdyssä yhtiöittämisessä sovittiin sovellettavaksi PTYTES eli palvelulaitosten työnantajayhdistyksen työehtosopimus. Vuonna 2014 palvelulaitosten työnantajayhdistys muutti nimeään Avaintyönantajat Avainta ry:ksi²¹⁷, joten näissä tytäryhtiöissä todellisuudessa noudatetaan nykyään samaa yllä kuvattua työehtosopimusta. Nämä kaikki kahdeksan yhtiöitettyä liikelaitosta toimivat palveluntuottajina kunnallisille toiminnoille.

Energialiikelaitoksissa yhtiöittämisen jälkeen sovellettiin energiateollisuuden työehtosopimuksia, mikä on loogisin vaihtoehto palvelukseen työntekijöitä alan ominaispiirteiden vuoksi. Jäljelle jäävissä kolmessa yhtiöittämisessä ei otettu suoraan kantaa tulevaan työehtosopimukseen, vaan se jätettiin uuden yhtiön hallituksen päätettäväksi. Näissä kuntayhtiöissä on kuitenkin lopulta todennäköisesti päädytty AVAINTEs:iin.

Espoo Cateringin yhtiöittämisspätökseen on tehty lisäysehdotus työehtosopimuksen olevan vähintään AVAINTEs:n tasolla²¹⁸. Vantaan Tilapalveluiden kilpailukyky selvityksen lisäselvityksestä käy ilmi yhtiössä noudatettavan Avainta ry:n työehtosopimusta²¹⁹. Tuomi Logistiikkaan yhdistettäessä sairaala- ja kuntoutuspalveluita Tampereen kaupunginhallitus mainitsee tiedottaneensa siirtyvää henkilöstöä uudesta työehtosopimuksesta (AVAINTEs)²²⁰, mistä voidaan päätellä myös Tuomi Logistiikassa sovellettavan samaa yleisimmin kuntayhtiöissä noudatettavaa työehtosopimusta. Lopulta 11 tutkielmassa käsiteltävistä 13:sta kuntayhtiöstä todellisuudessa sovelsi AVAINTEs:ä. Ainoastaan energiateollisuuden yhtiöt poikkeavat linjasta.

²¹⁷ Avaintyönantajat Avainta ry 2014.

²¹⁸ Espoon kaupunginhallitus 14.12.2015 § 374.

²¹⁹ Vantaan kaupunginhallitus 22.1.2018 § 17.

²²⁰ Tampereen kaupunginhallitus 25.9.2017 § 549.

6 LOPUKSI

6.1 Johtopäätökset

Osa kuntien toiminnoista koskee yhtiöittämisvelvollisuus niiden toimiessa kilpailluilla markkinoilla. Toiset kunnat taas haluavat yhtiöittää toimintojaan parantaakseen tehokkuutta, palvelujen laatua sekä tuodakseen henkilöstöpolitiikkansa lähemmäs toimialan tarpeita. Kunnan toiminnon yhtiöittäminen tuo etuja ja mahdollisuuksia yhtiölle päätöksenteon nopeutumisen, tulosvastuun tehostumisen ja henkilöstöhallinnon joustavoittamisen myötä. Yhtiöittäminen aiheuttaa hyötyjen lisäksi haittoja pelkästään yhtiöittämisprosessin ollessa pitkä ja resursseja vievä. Sidosryhmille, erityisesti kuntalaisille, yhtiöittäminen tuo mitä todennäköisemmin ennen pitkää hyötyä palveluiden parantumisen seurauksena, mutta aiheuttaa myös negatiivisia vaikutuksia julkisuusperiaatteen poistuessa. Kuntalaisilla ei ole yhtiöittämisen jälkeen enää samankaltaista näkyvyyttä ja vaikutusmahdollisuuksia kunnan toimintaan yhtiöitetyn palvelun osalta.

Liikkeen luovutus on yleinen tapa suorittaa yhtiöittäminen käytännössä. Lain mukaan ainoastaan yhtiöittämisvelvollisuuden alle kuuluvat yhtiöittämiset voidaan automaattisesti lukea liikkeen luovutuksiksi. Muissa tapauksissa liikkeen luovutuksen tunnusmerkkien täyttymistä tulee arvioida kokonaisuutena. Tutkielmassa tarkastelluissa yhtiöittämissä päätöksissä oli kaikissa kyse liikkeen luovutuksesta, vaikka vain puolessa niissä tapaus kuului yhtiöittämisvelvoitteen piiriin.

Monissa tutkituissa yhtiöittämissä päätöksissä viitattiin liikkeen luovutuksen periaatteisiin ja todettiin niitä noudatettavan. Liikkeen luovutuksen periaatteiden noudattamisen lisäksi osassa päätöksissä kerrottiin yksityiskohtaisesti näistä periaatteista. Päätöksissä oli siis erikseen huomioitu lain tuomat reunaehdot ja korostettiin niiden noudattamista. Useimmissa päätöksissä sovittujen reunaehtojen toistuvuus kiinnitti huomiota. Liikkeen luovutuksen reunaehdot suojaavat henkilöstöä heikompana osapuolena sekä helpottavat muutosprosessia.

Kunnat pyrkivät tarkoituksenmukaisesti suorittamaan yhtiöittämisen täyttäen liikkeen luovutuksen tunnusmerkit yksinkertaistaakseen henkilöstön siirtoa uuteen kuntayhtiöön. Ilman liikkeen luovutuksen toteutumista, tulisi kaikesta sopia erikseen, mikä aiheuttaisi kuluja sekä loisi epävarmuutta. Ilman liikkeen luovutuksen sääntelyä tehty yhtiöittäminen

ja henkilöstön siirto kuntayhtiöön loisi merkittäviä sopimusriskejä molemmille osapuolille, mutta erityisesti kunnalle tai kuntayhtiölle. Liikkeen luovutus luo reunaehdot henkilöstön siirrolle yhtiöittämisissä.

Kun liikkeen luovutus toteutuu, ovat henkilöstön oikeudet ja työnantajan velvollisuudet hyvin samankaltaisia tapauksesta riippumatta. Henkilöstöä ja heidän oikeuksia pyritään suojaamaan heikompana osapuolena työnantajan yksimieliseltä päätöksenteolta. Liikkeen luovutus asettaa henkilöstön jo lähtökohtaisesti parempaan asemaan luovutusta varten kuin jos yhtiöittäminen katsottaisiin lopetettavan toiminnan luovuttamiseksi.

Toisena toistuvana piirteenä henkilöstön huomioimisessa voidaan pitää tavoitetta säilyttää yleisesti työsuhteen ehdot mahdollisimman lähellä entisiä. Tätä havainnollistaa eläkeetuksien säilyttäminen vähintään kunnallisella tasolla sekä AVAINTE:n valinta työehtosopimukseksi. Tutkielmassa käsitellyt yhtiöittämisspäätökset ovat tehty ennen eläkeuudistusta. Tällöin siirtyvälle henkilöstölle haluttiin erikseen taata kunnallisen eläketason mukaiset etuudet. Mielenkiintoista olisi nähdä, kuinka eläkeuudistuksen jälkeen eläkeetuksiin otetaan kantaa tulevissa yhtiöittämisspäätöksissä.

Lisäksi monet kunnat tekivät sopimuksen yleisestä käytännöstä, jota tulisi soveltaa kaikkiin kunnan tytäryhtiöihin. Tytäryhtiöitä koskevat sopimukset ohjaavat kaikkien kyseisen kunnan omistamia osakeyhtiöitä, minkä vuoksi sopimuksissa otetaan kantaa henkilöstön asemaan yhtiöittämisen jälkeisenä aikana, ei niinkään itse henkilöstön siirtoon. Kaikki tytäryhtiöt eivät välttämättä ole muodostuneet yhtiöittämisen keinoin.

Merkittävä tekijä henkilöstön asemassa yhtiöittämisissä on mahdollinen palvelusuhteen muuttuminen virkasuhteesta työsuhteeksi. Muutos poistaa virkasuhteen erityispiirteet. Palvelusuhteen muututtua henkilön ei enää pääsäännön mukaan ole mahdollista käyttää ainakaan merkittävää julkista valtaa. Tehtävässä oleva henkilö ei ole enää virassa ja hänen sovelletaan työsopimuslakia. Henkilön palvelusuhteen muuttuessa virkasuhteisesta työsuhteiseksi helpottuu asema virkamieshallintoperiaatteen osalta. Virkamieheen sovellettavat lainalaisuus, puolueettomuus, hyvän hallinnon vaatimus, rikosoikeudellinen vastuu sekä näkyvämpi positio väistyvät työsuhteen tieltä. Myös työsuhteessa voi joutua vastuuseen tekemistään virheistä sekä toimimaan syrjimättömästi, mutta työsuhteessa olevan henkilön toimia ei tarkkailla yhtä julkisesti kuin virkamiehen toimia.

Yhtiöittämisen jälkeen työsuhteessa voi tapahtua muutoksia, vaikka henkilö olisi ollut jo ennestään työsuhteessa. Liikkeen luovutuksen periaatteiden mukaisesti henkilölle tulee tarjota vähintään entisin ehdoin työtä. Työnantajan muuttuessa ei kuitenkaan voida täydellä varmuudella todeta, etteikö siirtyvän henkilön työsuhteen ehdot tai esimerkiksi työtehtävät muuttuisi vähääkään. Vähäiset muutokset työsuhteen ehtoihin ja työtehtäviin ovat mahdollisia yksipuolisesti tehtyinä.

Vaihtoehtoisen lainopin mukaisesti tutkituista aiheista etsitään ristiriitoja ja pyritään löytämään ratkaisuja niiden poistamiseksi tulevaisuudessa. Yhtiöittämisestä ja henkilöstön asemasta on löydettävissä jonkinlainen ristiriita. Oikeudentilaa on muutettu suojaamaan henkilöstöä liikkeen luovutuksen johdosta tehdyltä irtisanomiselta. Yhtiöittämisen jälkeen mahdollisesti tehtävien yhtiön uudelleenorganisointien vuoksi työsuhteessa olevan siirtyvän henkilöstön asema voi kuitenkin heikentyä suhteellisen pian yhtiöittämisen jälkeen syntyvän epävarmuuden vuoksi. Uudelleenorganisoinnit voivat johtaa työvoiman vähennykseen yhtiöittämisen jälkeen. Työvoiman vähentymistä voi tapahtua myös kunnan toimesta ennen yhtiöittämistä samoilla lain mukaisilla irtisanomisperusteilla.

Aiemmin tutkielmassa esitetystä näkökulmasta, liikkeen luovutuksen jälkeen tehtyjen irtisanomisten näyttötaakasta työnantajalle, voisi olla tulevaisuudessa hyötyä. Irtisanomisen jälkeinen näyttötaakka todistaisi, ettei työvoiman vähennys olisi tosiasiasa johtunut liikkeen luovutuksesta, vaan aidosta yhtiöittämisen jälkeen syntyneestä uudelleenorganisoinnin tarpeesta. Näyttötaakka ei rajoittaisi työnantajaosapuolen mahdollisuutta irtisanoa henkilöstöä tarvittaessa tai aiheuttaisi liian suurta riskiä henkilöstöön sitoutuessa. Mahdollinen uudistus kuitenkin suojaisi heikompaa osapuolta eli työntekijää myös yhtiöittämisen jälkeen.

Yhtiöittäminen ei itsessään prosessina vaikuta negatiivisesti henkilöstön asemaan, vaikka yleinen ennakkoluulo yhtiöittämisestä ei ole kovin positiivinen. Lainopillisesta näkökulmasta tarkasteltuna lainsäätäjän perimmäinen tarkoitus on ollut henkilöstön aseman suojeleminen ja mahdollisimman samankaltaisena säilyttäminen yhtiöittämisen aiheuttaman muutoksen ja liikkeen luovutuksen seurauksena. Yhtiöittämiseen kohdistetut ongelmat kohdat liittyvät enemmän yhtiöittämisen jälkeiseen aikaan, jolloin siirtynyt henkilöstö toimii uuden kuntayhtiön alaisuudessa.

6.2 Yhteenveto

Tutkimuksen avulla haluttiin tutkia yhtiöittämisen vaikutuksia henkilöstön asemaan. Tutkimuksen tarkoitusta ja sen neljää alatutkimuskysymystä, milloin yhtiöittämisessä tapahtuu liikkeen luovutus; mitä oikeuksia ja velvollisuuksia molemmille tahoille, työnantajalle sekä työntekijälle syntyy yhtiöittämisen johdosta, miten mahdollinen palvelusuhteen muuttuminen virkasuhteesta työsuhteeksi vaikuttaa henkilöstöön sekä miten henkilöstö on otettu huomioon jo tehdyissä yhtiöittämisissä, lähestyttiin neutraalista näkökulmasta.

Tutkielmassa käsiteltiin ensin peruskäsitteitä, kuten yhtiöittämisen taustoja sekä aiheeseen kietoutuvien eri palvelusuhteiden määritelmiä. Alussa selvitettiin yhtiöittämisen taustaa, perusteita sekä eri keinoja yhtiöittämisen toteuttamiselle. Tutkielmassa haluttiin tuoda esiin myös virkasuhteen ja työsuhteen erityispiirteet sekä niiden eroavaisuudet. Perusasioiden selventämisen jälkeen keskityttiin henkilöstön aseman muutokseen yhtiöittämisissä lainsäädännölliseltä kannalta. Lainsäädännön näkökulmasta tarkasteltiin myös palvelusuhteen muuttumisen aiheuttamia vaikutuksia sekä liikkeen luovutuksen muodostamia laillisia oikeuksia ja velvollisuuksia.

Jo tapahtuneet yhtiöittämiset ja niiden läpikäyminen toivat käytännön näkökulmaa siitä, kuinka henkilöstöä oikeasti huomioitiin yhtiöittämissä päätöksissä sekä kuinka muutos vaikutti heidän asemaansa. Näin sääntelyn tulkintaa täydennettiin käytäntöä tutkimalla. Tutkimuksessa tarkasteltiin Suomen kuuden suurimman kaupungin yhtiöittämissä päätöksiä. Nämä kaupungit valittiin, koska ne kuuluvat Suomen kuuden väkiluvultaan suurimman kunnan joukkoon ja näin ollen myös näiden kaupunkien tekemät yhtiöittämiset koskevat suurta määrää henkilöstöä.

Aihealueen ja henkilöstön aseman tulkinnan syventämiseksi olisi jatkossa kiinnostavaa tutkia yhtiöittämissä päätöksiä, jossa ei ole toteutunut liikkeen luovutuksen tunnusmerkit. Yhtiöittämisessä, joka olisi tulkittu lopetettavan toiminnan luovutukseksi, kaikista henkilöstön siirtymiseen liittyvistä seikoista on täytynyt sopia erikseen. Tällainen yhtiöittämissä päätös ja henkilöstön siirtosopimus olisi varmasti tutkielmassa tutkittuja tapauksia pidempi sekä yksityiskohtaisempi. Vaikka joissakin päätöksissä oli kerrattu myös liikkeen luovutuksen antamia puitteita, nojasivat ne kuitenkin liikkeen luovutuksen säännöksiin olemalla hyvin lyhyitä ja yksinkertaisia toteamuksia asioiden tilasta.

Tutkielman näkökulma henkilöstön asemaa kohtaan oli lainopillinen ja perustui olemassa oleviin säännöksiin sekä käytäntöön. Asemaa tarkasteltiin objektiivisesti sekä työnantajaosapuolen että työntekijäosapuolen näkökulmista. Yhtiöittämisen mukana siirtyneen henkilöstön asemaa olisi mielenkiintoista jatkossa tutkia ottamalla huomioon luovutuksen läpikäyneiden työntekijöiden kokemuksia johtamisen näkökulmasta. Lainopilliseen tutkimukseen tai tutkielman laajuuteen ei olisi voinut sisällyttää henkilöhaastatteluja, mutta tutkimuksen syventämiseksi nämä olisivat relevantteja näkökulmia jatkotutkimukselle.

Lainsäädännön tavoitteena on kohdella kaikkia henkilöitä tasapuolisesti. Henkilöiden omat luonteenpiirteet, toivomukset tehtävänsä suhteen sekä muu elämäntilanne voi kuitenkin vaikuttaa heidän kokemukseensa asemastaan yhtiöittämisessä. Tutkielmassa löydettyjä henkilöstön asemaan vaikuttavien tekijöiden vertaaminen siirtyneen henkilöstön kokemuksiin toisi kiinnostavaa syvyyttä tutkielman tuloksiin. Mielenkiintoista olisi selvittää, kuinka yhtiöittämisspäätöksissä sovittuja asioita on käytännön tasolla otettu huomioon, kuinka paljon henkilöstön asema on lopulta muuttunut yhtiöittämisen jälkeisenä aikana sekä miten henkilöt ovat itse kokeneet muutostilanteen.