

TAMPEREEN YLIOPISTO  
Oikeustieteiden laitos

---

Heikki Niemenmaa

**PALVELUSSUHDETURVAN MUUTOS SIIRRYTTÄESSÄ VIRASTOSTA  
LIIKELAITOKSEN KAUTTA OSAKEYHTIÖKSI**  
Esimerkkinä Valtionrautateiden muutos virastosta osakeyhtiöksi

---

Pro gradu –tutkielma  
Julkisoikeus  
Tampere 2005

## *ALKUSANAT*

*Pitkä matka on vihdoin päättynyt. Opiskelu ja itselle ”näyttäminen” on itänyt mielessäni pian kolmekymmentä vuotta. Vuoden 1999 syksyllä aika oli kypsä ryhtyä toteuttamaan unelmaa, johon pääseminen on vaatinut pitkäjänteisyyttä ja uhrauksia. Nyt tuntuu, että mikään niistä ei ole mennyt hukkaan.*

*Olen velkaa nöyrimmät kiitokseni suurelle joukolle ihmisiä, jotka eri tavoin ovat minua tukeneet. Haluan kiittää työnantajaani ymmärtäväisestä suhtautumisesta opiskeluuni ja varsinkin tämän tutkielman laatimiseen. Suuren kiitoksen haluan osoittaa henkilöstöpäällikkö Martti Puikkoselle kannustavasta tuesta opintojani kohtaan. Nöyrimmät kiitokset haluan lausua professori Arvo Myllymäelle, joka ohjaamalla ja opastamalla on auttanut minua löytämään oikean suunnan. Erityisen kiitoksen haluan antaa lapsilleni Hannalle ja Juhalle, jotka ovat kärsivällisesti jaksaneet minua kannustaa ja ymmärtää. Toivottavasti voitte käyttää opiskeluani esimerkkinä myöhemmissä elämänvaiheissa. Kaikkein suurimman ja rakkaimman kiitoksen annan Sinulle, Birgitta. Ilman Sinua tämä tutkielma ei olisi koskaan valmistunut. Olet jaksanut minua kannustaa ja opastaa lukemattomia kertoja kun omat ajatukseni ovat jo karanneet sivuraiteille. Toivottavasti voin tämän Sinulle jotenkin korvata.*

*Opiskeluvaihe alkaa vihdoin olla ohi, ja on aika siirtyä kohtia uusia haasteita vihreiden väylien parissa.*

*Loviisan Vallikadulla syksyllä 2005*

*Heikki Niemenmaa*

## Alkusanat

<b>Sisällysluettelo.....</b>	<b>I</b>
<b>Lähdeluettelo.....</b>	<b>IV</b>
<b>Oikeustapausluettelo.....</b>	<b>VI</b>
<b>1. JOHDANTO.....</b>	<b>1</b>
1.1. TUTKIMUSAIHEEN ESITTELY.....	1
1.2. OIKEUDENALAJAOTTELU SUOMESSA.....	5
1.3. TUTKIMUSTEHTÄVÄ.....	6
1.4. RAJAUKSET.....	7
<b>2. TEORIA-ANALYYSI.....</b>	<b>8</b>
2.1. TUTKIMUSMENETELMÄ.....	8
2.2. TUTKIMUSAINEISTO.....	9
<b>3. PALVELUSSUHDEJÄRJESTELMIEN OIKEUDELLINEN SÄÄNTELY.....</b>	<b>10</b>
3.1. TYÖOIKEUTTA KOSKEVAT KANSAINVÄLISET SOPIMUKSET.....	10
3.1.1. Euroopan Unionin työoikeutta koskeva sääntely.....	11
3.2. TYÖOIKEUTTA KOSKEVA KANSALLINEN LAINSÄÄDÄNTÖ.....	14
3.3. TYÖEHTOSOPIMUSJÄRJESTELMÄ.....	15
3.3.1. Sopimuksen sisältö.....	15
3.3.2. Sopimuksen osapuolet.....	16
3.3.3. Sopimuksen sitovuus.....	16
3.3.3.1. Normaalisitovat sopimukset.....	16
3.3.3.2. Yleissitovat sopimukset.....	17
3.4. VIRKAEHTOLAINSÄÄDÄNTÖ.....	19
3.4.1. Valtiotyönantajan edustaja.....	20
3.5. VIRKAEHTOSOPIMUSJÄRJESTELMÄ.....	21
3.5.1. Sopimusjärjestelmän muotoutuminen.....	21
3.5.2. Sopimuksen rajaukset.....	22
3.5.3. Virkaehtosopimuksen osapuolet.....	22
3.5.4. Virkasopimuksen osapuolet.....	23
3.5.5. Virkaehtosopimuksen sitovuus.....	24

<b>4. PALVELUSSUHTEIDEN MUODOT.....</b>	<b>24</b>
<b>4.1. VIRKASUHDE.....</b>	<b>24</b>
4.1.1. Virkasuhteeseen liittyviä käsitteitä.....	24
4.1.2. Virkasuhteen kääntelyn kehitys.....	25
4.1.3. Puolueettomuus.....	26
4.1.4. Virkasuhteen päättäminen.....	27
4.1.5. Virkamiehen irtisanominen.....	27
<b>4.2. TYÖSUHDE.....</b>	<b>29</b>
4.2.1. Työsuhdeturvan kehitys.....	29
4.2.2. Työsuhteen tunnusmerkit.....	30
4.2.3. Työsuhteen päättäminen.....	31
4.2.3.1. Päättämismuodot.....	31
4.2.3.2. Henkilökohtaiset syyt.....	32
4.2.3.3. Taloudelliset ja tuotannolliset syyt.....	34
<b>4.3. PALVELUSSUHTEIDEN VERTAILU.....</b>	<b>35</b>
4.3.1. Säädöspäätös.....	35
4.3.2. Palvelussuhteen muoto.....	36
4.3.3. Palvelussuhteen päättäminen.....	36
4.3.4. Valintaperusteet.....	37
4.3.5. Luottamuksellisuus.....	38
4.3.6. Vastuu.....	38
<b>5. VALTIONRAUTATEIDEN MUUTOS VIRASTOSTA OSAKEYHTIÖKSI.....</b>	<b>39</b>
<b>5.1. VALTIONRAUTATEIDEN TOIMINTAVIRASTONA.....</b>	<b>39</b>
5.1.1. Rataverkon kehitys Suomessa.....	39
5.1.2. Henkilöstömäärän kehitys.....	41
5.1.3. Henkilöliikenteen kehittyminen.....	43
5.1.4. Tavaraliikenteen kehittyminen.....	43
<b>5.2. VALTIONRAUTATEIDEN MUUTOS LIIKELAITOKSEKSI.....</b>	<b>44</b>
5.2.1. Viraston hoitaman liiketoiminnan ongelmat.....	44
5.2.2. Liikelaitosuudistuksen tausta.....	47
5.2.3. Liikelaitoksen organisaatiomuoto.....	49
5.2.4. Henkilöstön asema.....	49
5.2.5. Muutos Valtionrautateiden näkökulmasta.....	51
<b>5.3. LIIKELAITOKSEN MUUTOS OSAKEYHTIÖKSI.....</b>	<b>52</b>
5.3.1. Yhtiöittämisen tausta.....	52
5.3.2. Henkilöstön asema.....	53
<b>5.4. HENKILÖSTÖPOLITIikka OSAKEYHTIÖKAUDELLA.....</b>	<b>54</b>
5.4.1. Henkilöstömäärän muutokset.....	54
5.4.2. Henkilöstöpolitiikka osakeyhtiökaudella.....	56

### III

5.4.2.1. Henkilöstöpoliittinen ohjelma.....	56
5.4.2.2. Henkilöstöstrategia 2002-2006.....	57
5.4.3. Henkilöstötutkimukset.....	60
5.4.4. Oikeustapausten vertailu.....	62
5.4.4.1. Kurinpitomenettely.....	62
5.4.4.2. Sanktiokäytäntö osakeyhtiökaudella.....	63
<b>6. RAUTATEIDEN MUUTOS RUOTSISSA.....</b>	<b>65</b>
6.1. RUOTSIN RAUTATEIDEN KEHITYS.....	65
6.2. TOIMINTOJEN EROTTAMINEN.....	66
6.3. KILPAILUN AVAAMINEN RUOTSISSA.....	67
6.4. RAUTATEIDEN YHTIÖITTÄMINEN.....	69
6.5. RUOTSIN RAUTATEIDEN NYKYTILA.....	71
<b>7. EUROOPAN UNIONIN SÄÄNTELY JULKISISSA YRITYKSISSÄ.....</b>	<b>72</b>
7.1. TAUSTA.....	72
7.2. JULKISEN YRITYKSEN KÄSITE.....	73
7.3. ARTIKLAN 86 PÄÄSÄÄNTÖ.....	74
7.4. ARTIKLAAN 86 SISÄLTYYVÄT POIKKEUKSET.....	74
7.5. KOMISSION TOIMIVALTA ARTIKLAN 86 NOJALLA.....	75
7.6. KILPAILUOIKEUS.....	76
7.7. VALTION TUKITOIMET.....	77
<b>8. LOPUKSI.....</b>	<b>78</b>

## LÄHDELUETTELO

- Auvinen, R:* Oikeudellinen asema. Teoksessa Valtionrautatiet 1937-1962. Helsinki 1962.
- Bruun, Niklas – Mäenpää, Olli – Tuori, Kaarlo:* Virkamiesten oikeusasema. Keuruu 1995.
- Castrén, Reino:* Ratapolitiikka. Teoksessa Valtionrautatiet 1912-1937. Helsinki 1937. (Castrén 1937 a)
- Castrén, Reino:* Henkilökunta. Teoksessa Valtionrautatiet 1912-1937. Helsinki 1937. (Castrén 1937 b)
- Gullers, K W:* Statens Järvägar 125 år. Gullers international ab 1991.
- Helsingin Sanomat 9.6.2005.* Forssa 2005.
- Hirvisalo, I:* Rataverkko rakennuksineen ja laitteineen. Teoksessa Valtionrautatiet 1937-1962. Helsinki 1962.
- Husa, Jaakko:* Julkisoikeudellinen tutkimus. Acta Universitatis Lapponiensis n:o 4. Jyväskylä 1995.
- International Railway Journal.* Simmons-Boardman Publishing Corporation. Englanti 2000.
- Joutsamo, Kari-Aalto, Pekka-Kaila, Heidi-Maunu, Antti:* Eurooppaoikeus, 3. uudistettu painos. Jyväskylä 2000.
- Järvinen Kyösti:* Rautateiden kehitys. Teoksessa Valtionrautatiet 1912-1937. Helsinki 1937.
- Kairinen Matti:* Työoikeus perusteineen. Turku 2001.
- Kairinen, Matti – Koskinen, Seppo – Nieminen, Kimmo – Valkonen, Mika:* Työoikeus. Juva 2002.
- Korhonen, R:* Liikenne. Teoksessa Valtionrautatiet 1937-1962. Helsinki 1962.
- Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki:* Virkamiesoikeuden perusteet. Saarijärvi 2001.
- Kullander, Björn:* Sveriges järnvägs historia. Espanja 1994.
- Kuusinen, Erkki:* Vuoden 1960 jälkeen käyttöön otetut rataosat. Teoksessa Valtionrautatiet 1962-1987. Helsinki 1987.
- Laakso, Seppo:* Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Helsinki 1990.
- Lakikokoelma 16:1986.* Valtion virkamieslait perusteluineen. Helsinki 1986.

*Lapin Kansa* 6.11.2004. Rovaniemi 2004.

*Linnamo, Jussi*: Rautatiet ja maamme taloudellinen kehitys. Teoksessa Valtionrautatiet 1937-1962. Helsinki 1962.

*Meklin, Pentti*: Päämääräongelma valtion liikelaitoksessa. Tutkimus liiketaloudellisesta ja yhteiskunnallisesta kannattavuudesta operatiivisen ja poliittisen johdon päämääränä, muotoutumisesimerkinä Suomen Valtionrautatiet. Acta Universitatis Tamperensis ser A, vol 233. Tampere 1987.

*Myllymäki, Arvo – Uoti, Asko*: Eduskunnan budjettivalta, tulosohjaus ja parlamentaarinen valvonta. Tampere 1994.

*Myllymäki, Arvo* : Julkistalouden sääntely. Tampere 1994.

*Myllymäki, Arvo*: Finassihallinto-oikeus. Porvoo 2000.

*Myllymäki, Arvo*: Julkistyönantajat ja virkaehtolainsäädäntö. Tampere 1989.

*Rautatiehallitus*: Valtionrautatiet 1912-1937. Helsinki 1937.

*Rautatiehallitus/Tiedotuspalveluyksikkö*: Valtionrautatiet 1984. Espoo 1985.

*Saarinen, Mauri*: Työsuhdeasioiden käsikirja. Jyväskylä 2003.

*SJ Huvudkontor*: SJ koncernens års redovisning 1992. Tukholma 1993.

*SJ Huvudkontor*: SJ koncernen årsredovisning 2000. Tukholma 2001.

*Thoursie, Börje – Thylén, Sölve*: Sveriges järnvägars historia. Borlänge 1996.

*Vanhala, Jukka*: Henkilöstöpolitiikka ja henkilötön määrän kehitys. Teoksessa Valtionrautatiet 1962-1987. Helsinki 1987.

*VR Eläkesäätiö*: VR Eläkesäätiön eläkeopas. Helsinki 1996.

*VR Yhtymä Oy/Viestintä*: Vuosikertomus 2003. Helsinki 2003.

*VR Yhtymä Oy*: Osavuositiedotus 1.7.-31.12.1995. Helsinki 1996.

*VR Yhtymä Oy/Viestintä*: VR Nyt no. 9/2005. Tuusula 2005.

*VR Yhtymä Oy/Viestintä*: VR Nyt no. 11/2005. Tuusula 2005.

*VR/Viestintäyksikkö*: VR 1986. Espoo 1987.

*VR/Viestintäyksikkö*: VR 1989. Helsinki 1990.

*VR/Viestintäyksikkö*: Vuosi 1990 lyhyesti. Libris 1991.

*Ylva, Tägt:* Bolagisera SJ! Förslag för en enig styrelse. SJ NYTT 1999 nr 16. Svenska Tryckcentralen AB. Vällingby 1999. (*Tägt.* 1991 a).

*Ylva, Tägt:* Fackliga organisationerna och SJs paketlösning. SJ NYTT 1999 nr 16. Svenska Tryckcentralen AB. Vällingby 1999. (*Tägt.* 1999 b).

*Östlund, Bo:* The Swedish example. Kuukausikatsauksessa Rail International 1998 01/02. International Railway Congress Association. Bryssel 1998.

## KOMITTEAMIETINNÖT JA MUISTIOT

*Komiteanmietintö 1982:64.* Valtion liikelaitostyöryhmän mietintö. Helsinki 1983.

*Komiteanmietintö 1988:20.* VR-lakityöryhmän mietintö. Helsinki 1988.

*Liikenneministeriön julkaisuja 1994:10.* Valtionrautateiden yhtiöittäminen. Helsinki 1994.

*Valtiovarainministeriö:* Virkasuhteen ja työsuhteen käyttö valtionhallinnossa. Työryhmämuistio 1987: VM 23. Helsinki 1987.

## OIKEUSTAPPAUSLUETTELO

Korkein oikeus (KKO)

KKO:2000:77.

Työtuomioistuin (TT)

TT:1982-181.

TT:1998-13.

TT:1998-46.



## 1. JOHDANTO

### 1.1. Tutkimusaiheen esittely

Tässä tutkielmassa tarkastellaan valtion liiketoimintaa harjoittaneen viraston muutosta uusimuotoiseksi liikelaitokseksi ja sen jälkeen osakeyhtiöksi. Tutkielman kohteena on palvelussuhdeturvaan liittyvät muutokset, jotka koskevat henkilöstöä kehityksen yhteydessä. Esimerkkinä muutoksesta on Valtionrautatiet, joka perustettiin 1860-luvulla, kun rautateiden rakentaminen ja liikennöinti Suomessa alkoi. Valtionrautatiet oli toisen maailmansodan päättymiseen saakka merkittävin kuljetusalan toimija Suomessa. 1950-luvulta alkanut kuljetusalan kilpailu ja sen kiristyminen edelleen autoilun kehittyessä asetti virastomuotoisen kuljetustoimintaa harjoittavan viraston eriarvoiseen asemaan muiden samalla alalla toimivien yritysten kanssa. Kilpailun kiristyminen asetti vaatimuksia myös viraston muuttamiseksi yritysmuotoiseksi toimijaksi. Tällä tavoin kilpailuasetelmasta tulisi selkeämpi ja valtioyrittäjän rahoitus tulisi läpinäkyvämmäksi.

Valtiovarainministeriö asetti syyskuussa 1981 työryhmän (Valtion liikelaitostyöryhmä), jonka toimeksiantona oli selvittää valtion liiketoimintaa harjoittavien virastojen ja laitosten liiketoiminnan perusteet sekä tällaiselle toiminnalle asetettavat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Yhtenä syynä työryhmän perustamiselle oli virastojen toiminta kilpailluilla markkinoilla sekä valtion omistajuudesta aiheutuva epäily kilpailutilanteen vaarantumisesta. Valtion viraston toiminta viranomaisena sekä samanaikaisesti muiden toimijoiden kanssa kilpaillen ei antanut todelliselle kilpailulle mahdollisuuksia. Virastojen rahoitus hoidettiin valtion budjetin kautta, ja niiden hankkimat tulot tuloutettiin valtiolle. Näin tulojen ja menojen kohtaamista ei tapahtunut lainkaan virastotasolla. Suuret investoinnit päätettiin eduskunnassa, ainakin osittain poliittisin perustein. Tällöin oli mahdollista, että viraston tärkeänä pitämät hankinnat saattoivat muuttua, ainakin osittain esimerkiksi aluepoliittisista syistä. Työryhmän mietinnössä (Komiteanmietintö 1982:64) tarkasteltiin posti- ja telelaitoksen, valtionrautateiden, metsähallituksen metsien sekä eräiden muiden virastojen harjoittamaa liiketoimintaa.

Yhtiöittämisen seurauksena tapahtunut palvelussuhteen muutos virkasuhteesta työsuhteeksi, ja muutokseen kohdistuneet epäilyt aiheuttivat alusta alkaen epävarmuutta henkilöstön keskuudessa. Epätietoisuus työsopimuslain ja työehtosopimusten sisällöstä ja henkilöstöpolitiikan mahdollisesta ”koventumisesta” synnyttivät epävarmuutta henkilöstössä. Samankaltaiset julkisten palveluiden yhtiöittämistä koskevat epäluulot ovat ajankohtaisia vielä nykyäänkin. Esimerkkinä tästä voidaan mainita Helsingin kaupungin liikennelaitoksen ja Suomen Turistiauto Oy:n yhdistymistä koskevat neuvottelut, jotka johtivat syyskuussa 2004 laajaan mielenilmaukseen, jonka johdosta pääkaupungin joukkoliikenne edellä mainittujen yritysten osalta oli pysäytetty vuorokauden ajan.

Valtio voi harjoittaa yritystoimintaa virastona, liikelaitoksena tai julkisen yrityksen kautta. Kilpailua vaarantavaksi tekijäksi saattaa tällöin muodostua kilpailua vääristävän edun hankkiminen tai määräävän markkina-aseman väärinkäyttö. Euroopan Unionin perustamissopimuksen 86 artiklassa käsitellään valtion harjoittamaa liiketoimintaa julkisen yrityksen kautta. Yhteisön tuomioistuin ja komissio ovat kiinnittäneet enemmän huomiota kilpailuolosuhteisiin oikeudellisessa mielessä 1990-luvulta alkaen. Yritysten valtiolta saamat tuet saattavat osaltaan aiheuttaa kilpailuasetelman vääristymistä. Tämän vuoksi julkiset yritykset ovat erityisvalvonnassa perustamissopimuksen artiklan 86 perusteella.

Valtionhallinnon henkilöstöä on virkasuhteessa ja työsuhteessa. Muut kuin viranomaiset eivät voi tehdä kansalaisten oikeuksia, etuuksia ja velvollisuuksia koskevia päätöksiä ilman perustuslaissa mainittuja edellytyksiä. Virkamiehen ja työsuhteessa olevan henkilön välillä tärkeän eron muodostaa julkisen vallan käyttö erityisesti silloin, kun tehtävillä päätöksillä vaikutetaan kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Perustuslain 124 §:n mukaan julkisen vallan hallintotehtävä voidaan antaa muun kuin viranomaisen hoidettavaksi, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia, ja lisäksi antamisen pitää tapahtua lailla tai lain nojalla.

Tutkimustehtävää lähestytään tarkastelemalla Valtionrautateiden kehitystä 1800-luvun puolivälistä liikelaitoskauden alkuun vuonna 1990 sekä liikelaitoskauden

aikaista muutosta vuoden 1990 alusta alkaen päätyen VR-Yhtymä Oy:n perustamiseen 1.7.1995 että osakeyhtiökauden aikana tapahtunutta kehitystä. Erityistarkastelussa on henkilöstön määrä ja sen jakaantuminen virka- ja työsuhteisiin sekä virasto- ja liikelaitoskaudella että osakeyhtiökaudella. Virastona toimiessaan Valtionrautateilla oli käytössä kaksi palvelussuhdetta: virkasuhde ja työsuhtesuhde. Jako palvelussuhteisiin tehtiin lähinnä suoritettavan työn luonteen perusteella. Teollisuuslaitosten tapaan toimineet konepajat ja kunnossapitovarikot sekä ratojen rakentaminen että kunnossapito olivat työpaikkoja, joiden suorittava henkilöstö oli työsuhtesuhhteessa. Liikenteen ja hallinnollisten asioiden kanssa työskennelleet olivat virkasuhteessa. Henkilöstöpolitiikan tarkastelu antaa myös palvelussuhdeturvaan liittyviä viitteitä. Valtionrautateiden ensimmäinen henkilöstöpoliittinen ohjelma (HEPO) julkaistiin vuonna 1992. VR-Yhtymä Oy:n henkilöstöstrategia on viimeksi päivitetty vuoden 2002 aikana.

Virkamieskunnan kehitystä, asemaa ja oikeusaseman perusteita pääpiirteissään seurataan Ruotsin vallan ja autonomian ajan kautta nykypäivään saakka. Vuonna 1922 säädettiin Suomessa ensimmäinen työsuhdetta käsittelevä erityislaki, jolla säänneltiin lähinnä työsuhteen purkamista mutta ei irtisanomista. Suurempi työsuhtesuhdelain uudistus tehtiin vasta vuonna 1970, jolloin lakiin otettiin työsuhteen irtisanomista ja purkamista koskevia säännöksiä. Viimeinen työsuhtesuhdelain kokonaisuudistus tehtiin 1.6.2001, jolloin nykyinen laki tuli voimaan.

Palvelussuhteet voidaan jakaa kahteen eri lajiin nimittäin virkasuhteisiin ja työsuhteisiin. Näiden palvelussuhteiden merkittävimpana erona on julkisen vallan käyttö silloin, kun sillä on vaikutusta yksilön oikeuksiin, etuihin tai velvollisuuksiin. Julkisen vallan käyttö on mahdollista vain virkasuhteessa oleville. Palvelussuhteita koskevan oikeudellisen sääntelyn perustana Suomessa on virkasuhteita sääntelevä virkamieslaki (755/1994) ja työsuhteita sääntelevä työsuhtesuhdelaki (55/2001).

*Valtion virkamieslaissa* säädetään valtion virkasuhteesta. Virkasuhde on julkisoikeudellinen palvelussuhde, jossa valtio on työnantajana ja virkamies työn suorittajana (1 §).

*Työsopimuslakia* sovelletaan työsopimukseen, jolla työntekijä ja työnantaja sopivat työn tekemisestä työnantajan johdon ja valvonnan alaisena palkkaa tai muuta vastiketta vastaan (1 § 1 mom.).

Erityisesti keskitytään virkasuhteen ja työsuhteen välisiin eroihin silloin, kun palvelussuhteen päättäminen tapahtuu työnantajan aloitteesta. Tutkielma rajataan koskemaan palvelussuhteen irtisanomistilannetta, koska purkamistilanteessa perusteet toimenpiteelle ovat yleensä niin vahvat, että tulkintaerimielisyyksiä syntyy vähemmän kuin irtisanomistilanteessa. Lisäksi tarkastellaan yksittäisen valtion viraston muutosta uusimuotoisen liikelaitoksen kautta osakeyhtiöksi sekä siihen johtanutta prosessia. Tällä tavoin etsitään perusteluja muutokselle, ja ne keinot, joilla henkilöstön asemaa pyrittiin turvaamaan muutostilanteessa.

Valtionrautateilla on 1990-luvulta lähtien tehty laajoja henkilöstökartoituksia, joiden tulosten perusteella voidaan tarkastella henkilökunnan kokemuksia virasto- ja yhtiökausien eroista. Kyselyjä on tehty säännöllisesti kolmen vuoden välein, joten niiden tuloksia tarkastelemalla on mahdollista henkilöstön käsityksiä noudatetusta henkilöstöpolitiikasta varsin kattavasti vuoteen 2003 saakka, jolloin viimeksi tutkimus tehtiin. Henkilöstöpolitiikan linjauksia voidaan tarkastella myös palvelussuhteen päättämiseen liittyvien oikeustapausten kautta. On aiheellista tutkia, onko tuomioistuimien ratkaistaviksi saatettujen tapausten perusteissa tapahtunut muutoksia.

Palvelussuhteisiin liittyvä oikeudellinen sääntelyjärjestelmä perustuu sekä kotimaisiin lakeihin ja sopimukseen että kansainvälisiin sopimuksiin. Kansainvälisiä työoikeuteen liittyviä sopimuksia ovat esimerkiksi Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimukset ja suositukset, joita kumpiakkin on noin 200 kappaletta. YK:n ihmisoikeusasiakirjat (KP -ja TSS-sopimukset) sisältävät muun muassa tasa-arvoon ja yhdistymisvapauteen liittyviä periaatteita. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa on nähtävissä henkilöstöasioihin liittyviä oikeuksia. Kansallisilla laeilla on annettu molempia palvelussuhdetyyppejä koskevia säännöksiä. Yksityiskohtaista sääntelyä on lisäksi

valtakunnallisissa sopimuksissa kuten virkaehtosopimukset ja työehtosopimukset.<sup>1</sup>

Palvelussuhteen pysyvyydellä on tärkeä merkitys henkilöstölle. Henkilöstön kannalta palvelussuhteen jatkuvuuteen kohdistuvat epäilyt ovat vaikein asia, kun ajatellaan virasto-organisaation muuttumista osakeyhtiöksi. Henkilöstö tuntee olonsa epävarmaksi, kun luullaan, että yhtiöittämisen jälkeen palvelussuhdeturva olisi heikompaa kuin virkasuhteessa ollessa. Kun organisaatiomuutos vielä perustellaan tehokkuuden lisäämisellä ja kustannussäästöjen toteuttamisella, on helppoa ymmärtää henkilökunnan tuntemaa epävarmuutta.<sup>2</sup>

Ruotsissa rautateiden kehittyminen lähti liikkeelle suunnilleen samaan aikaan kuin Suomessa. 1930-luvulle saakka elettiin rakentamisen kautta, jolloin rataverkko oli laajimmillaan. Toiminnan kehitys ja kilpailun avaaminen on tapahtunut eturivissä muuta Eurooppaa ajatellen. Liikennöinnin ja ratojen hallinnon erottaminen toisistaan tapahtui ennen Euroopan Unionin tuomaa sääntelyä, joka Suomessa sai lopullisesti muutoksen liikkeelle. Kilpailun avaaminen Ruotsissa on koskenut henkilö- ja tavaraliikennettä, ja siitä saadut kokemukset ovat pääsääntöisesti olleet myönteisiä.

## 1.2. Oikeudenalajaottelu Suomessa

Suomessa oikeusjärjestyksen systematiikan muodostaa kaksi osaa: yksityisoikeus ja julkisoikeus. Yksityisoikeuden alalla säännellään yksityisten henkilöiden välisiä suhteita (perhe, perintö ja varallisuussuhteet) ja julkisoikeuden alalla julkisen vallan toimintaa ja organisaatioita. Yksityisoikeudessa on keskeistä henkilön tahto, yksilön suostumus on tärkeässä roolissa, vasten omaa tahtoa ei ketään voida pakottaa ryhtymään mihinkään oikeustoimeen. Julkisoikeudelle on ominaista julkisen vallan kyky yksipuolisella päätöksellä velvoittaa yksityinen henkilö johonkin tai sallia hänelle jotakin.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Saarinen s. 42–45.

<sup>2</sup> Komiteamietintö 1985:2 s. 105–107.

<sup>3</sup> Laakso s. 2.

Tilanteessa, jossa toisena osapuolena on yksityinen henkilö ja toisena osapuolena julkisyhteisö, on jossakin määrin hankalaa mietittäessä kysymystä yksityisoikeus vai julkisoikeus. Oikeussuhdetta pidetään julkisoikeudellisena, jos toisena osapuolena on julkisyhteisö julkisen vallan käyttäjän ominaisuudessa. Tarkastelua tehtäessä on keskeistä miettiä, ketkä ovat oikeussuhteen osapuolina ja millaisessa ominaisuudessa nämä esiintyvät. Rajanveto julkisoikeuden ja yksityisoikeuden välillä ei ole ehdotonta, vaan enemmänkin suhteellista, ja asian ratkaiseminen vaatii erityistä harkintaa. Useissa oikeussuhteissa on samanaikaisesti julkisia ja yksityisiä intressejä.<sup>4</sup>

Työoikeuden alalla voi esiintyä julkisia ja yksityisiä intressejä. Työsopimus on luonteeltaan yksityisoikeudellinen sopimus, tosin sen sisältöä on lainsäädännössä rajoitettu monilla tavoilla. Rajoitukset on säädetty julkisen intressin nimissä ja niiden tarkoituksena suojata heikompaa osapuolta. Tällä perusteella työoikeus on oikeudenalajaottelussa sijoitettu yksityis- ja julkisoikeuden väliselle alueelle.<sup>5</sup> Tutkielmassa käsitellään työoikeuden alaan liittyviä virkamiesoikeuden ja työsopimusoikeuden välisiä eroja eräissä tapauksissa.

### 1.3. Tutkimustehtävä

Tutkielmassa tarkastellaan henkilöstön palvelussuhdeturvan muuttumista silloin, kun valtion virasto muuttuu liikelaitokseksi ja sen jälkeen osakeyhtiöksi. Esimerkkinä seurataan Valtionrautateiden muutosta liikelaitosmuodon kautta osakeyhtiöksi. *Onko tapahtuneella muutoksella ollut vaikutusta henkilöstön palvelussuhdeturvaan?*

*Toisena keskeisenä asiana on virka- ja työsuhteiden päättämismuodot sekä ne perusteet, joilla palvelussuhteiden päättämiseen voidaan työnantajan puolesta ryhtyä. Esille nousevat myös käytettävissä olevat sanktiokeinot. Virkamieslain mukaan virkasuhde voidaan irtisanoa tai purkaa. Virkamiehelle voidaan antaa*

---

<sup>4</sup> Laakso s. 3.

<sup>5</sup> Laakso s. 3.

kirjallinen varoitus tai hänet voidaan määrätyn edellytyksin lomauttaa. Samoin voidaan virkamies joissakin tapauksissa pidättää virantoimituksesta. Työsopimuslain mahdollistamia seuraamuksia ovat kirjallinen varoitus, lomauttaminen, irtisanominen ja työsuhteen purkaminen. Lisäksi työnantajalla on oikeus pitää työsuhdetta purkautuneena kun määrätty edellytykset ovat täyttyneet.

Muutosta tarkastellaan lähemmin VR-Yhtymä Oy:n kautta, joka perustettiin jatkamaan Valtionrautateiden toimintaa. Tähän valintaan voidaan mainita kaksi syytä: ensinnäkin VR on koko kansan lempilapsi, kansallisomaisuutta. VR on herättänyt ja herättää yhä voimakkaitakin tunteita olipa sitten kyseessä liikenneturvallisuus, matkustajajunien aikataulut tai henkilöliikenteen kalusto. Tämän voi helposti todeta seuraamalla tiedotusvälineiden toimintaa esimerkkeinä yleisönosastokirjoitukset palvelutasosta tai sanomalehtiartikkelit koskien uusien kaksikerrosvaunujen tilausmenettelyä. Toisena seikkana nousee esille se, että yhtiöittämisestä on kulunut kymmenen vuotta, ja siksi kulunutta aikaa voitaneen tarkastella riittävällä perspektiivillä mahdollisten muutosten havaitsemiseksi henkilöstön asemaan sekä siihen, miten VR on onnistunut toiminnassaan kilpailla markkinoilla samoin kuin yhteiskunnallisen palvelutavoitteen täyttämässä

Merkittävänä tutkimuskohteena nousee esille oikeuspoliittinen näkökulma: *mitä Valtionrautateiden yhtiöittämisellä on saatu aikaan?* Onko VR-Yhtymä Oy täyttänyt yhteiskunnalliset palvelutavoitteensa, ja miten toiminta on muuttunut yhä lisääntyvässä kilpailutilanteessa?

#### **1.4. Rajaukset**

Virkamiesoikeus käsitteenä on hyvin laaja. Se käsittää niin valtion, kuntien kuin eri julkisoikeudellisten yhteisöjen virkamiehet ja viranomaiset. Virkamiesoikeutta sen eri aloilla säädellään erityislaeilla, kuten virkamieslaki, kuntalaki ja laki evankelisluterilaisen kirkon työntekijöistä. Työoikeus sitä vastoin on alaltaan suppeampi sisältäen oikeussuhteen, jossa osapuolina ovat yksityinen henkilö työntekijänä ja työnantajana ei-julkisoikeudellinen sopimusosapuoli. *Tässä*

*tutkielmassa rajoitutaan käsittelemään valtion virkamieslain sekä toisaalta työsopimuslain perusteella solmittujen palvelussuhteiden keskeisiä eroja koskien erityisesti palvelussuhteen päättämistilanteita. Virkasuhde eroaa työsuhteesta varsinkin silloin, kun kyseessä irtisanominen työnantajan puolelta. Palvelussuhteen purkamista sivutaan ainoastaan maininnalla tässä yhteydessä, koska tilanne on tällöin vähemmän tulkinnanvarainen. Purkamisen syyt riittävät lähes aina irtisanomiseen vaikka purkamiskynnys ei tapauksessa ylittyisikään.*

Henkilöstöasioiden sääntelyyn voidaan liittää muitakin kuin pelkästään palvelussuhteeseen liittyviä asioita. Esimerkkinä näistä tässä yhteydessä mainitaan työhyvinvointiin ja yhteistoimintamenettelyyn liittyvä sääntely. Erityislakien tarkastelu jätetään tämän tutkielman ulkopuolelle.

## **2. TEORIA-ANALYYSI**

### **2.1. Tutkimusmenetelmä**

Tutkielman teoreettinen ongelma muodostuu siitä, mitä palvelussuhteen päättämisestä on säädetty lainsäädännössä. Millä eri tavoin on huolehdittu työntekijän oikeusturvasta, mitä eri oikeusturvakeinoja yksilöllä on käytettävänä. Oikeudellista pohdintaa aiheuttaa mietintä siitä, onko palvelussuhteiden päättämien työ – tai virkamieslain mukaan säännelty yhdenvertaisesti yksilön kannalta ajatellen. Toinen ongelma on selvittää miten VR:n palvelutavoite on säilynyt, ja miten henkilöstön asemasta on huolehdittu osakeyhtiökaudella.

Pääasiallisena tutkimusmetodina on oikeusdogmaattinen metodi. Oikeustapauksia analysoimalla tutkitaan lainsäätäjän tahdon toteutumista. Eri komiteanmietinnöt, aiheeseen liittyvät tieteelliset julkaisut ja muu kirjallisuus antavat taustaa liikelaitoskauden kautta osakeyhtiöksi muuttuneen valtion viraston muutosprosessin ymmärtämiselle. Myös oikeushistoriallisella tutkimuksella on keskeinen sija, kun tarkastellaan virkamiesoikeuden ja työsopimusoikeuden kehittymistä Suomessa.



Vertailevan oikeustieteen keinoin tutkitaan kotimaisen ja ulkomaisen lainsäädännön kehitystä. Oikeusvertailevaa tutkimusta suoritetaan tutkimalla Ruotsin rautateiden kehitystä, kilpailun avaamista ja yhtiöittämistä. Oikeuspolitiikka tutkii lainsäädännön mukanaan tuoman kehityksen vaikutusta yhteiskuntaan. Tämän tutkielman oikeuspoliittinen osio koostuu henkilöstön aseman ja liiketoiminnan harjoittamisen muutoksen vaikuttavuuden tarkastelusta.<sup>6</sup>

## 2.2. Tutkimusaineisto

Tutkimuksen lähdeaineistossa keskeisen osan muodostaa oikeuskirjallisuus käsittäen erityisesti työsopimusoikeutta ja virkamiesoikeutta koskevia julkaisuja. Työsopimusoikeutta käsittelevää kirjallisuutta on ilmestynyt melko runsaasti. Uudempaa virkamiesoikeutta koskevia teoksia löytyy suhteellisen rajoitetusti. Valtion virastojen muutosta liikelaitokseksi on käsitelty monissa lähdeteoksissa. Lähdeaineistoon on sisällytetty myös komiteanmietintöjä, ministeriön julkaisuja ja työryhmämuistioita.

Valtionrautateiden kehittymiseen liittyvä lähdeaineisto koostuu lähinnä viraston julkaisemasta historiikista sekä vuosikertomuksista virasto- ja osakeyhtiöajalta. Näistä lähteistä etsitään varsinkin yrityksen johdon suhtautumista liikelaitosuudistukseen. VR:n ylimmän johdon suhtautumista muutokseen voi seurata esimerkiksi vuosikertomuksissa olevista pääjohtajan katsauksista<sup>7</sup>. Ruotsin rautateiden kehitystä seurataan paitsi vuosikertomuksista niin rautateiden historiaa käsittelevistä lähdeteoksista sekä alan lehdistössä julkaistuista artikkeleista. Tutkielmassa keskitytään sellaisiin oikeustapauksiin, joissa Valtionrautatiet tai VR osakeyhtiönä on ollut toisena osapuolena.

Virastokaudella alkanutta muutosta tutkitaan liikelaitostyöryhmän ja liikelaitoskomitean mietintöihin tutustumalla. Samoin aiheeseen liittyvä lainsäädäntö

---

<sup>6</sup> Husa s. 131–163.

<sup>7</sup> Esim. Rautatiehallitus/Tiedotuspalveluyksikkö 1985 s. 5.

niihin liittyvine hallituksen esityksineen ovat keskeisesti esillä etsittäessä sitä, mitä säädöksillä on tarkoitettu saavuttaa.

### **3. PALVELUSSUHDEJÄRJESTELMIEN OIKEUDELLINEN SÄÄNTELY**

#### **3.1. Työoikeutta koskevat kansainväliset sopimukset**

Kansainvälinen työoikeus voidaan jakaa kahteen osaan: julkiseen ja yksityiseen kansainväliseen työoikeuteen. Julkisella kansainvälisellä työoikeudella tarkoitetaan kansainvälisen tason lähteissä annettuja työelämän normeja. Yksityinen kansainvälinen työoikeus liittyy yhtenä osana kansainväliseen yksityisoikeuteen. Kansainvälisen työoikeuden piiriin voidaan lukea myös eri maiden sellaiset työoikeuden säännökset, jotka käsittelevät kansainvälistä soveltamisaluetta. Kansainvälisiä työoikeutta koskevia lähteitä ovat valtioiden väliset sopimukset tai pysyväisluonteisten kansainvälisten organisaatioiden päätökset kuten Yhdistyneet Kansakunnat, Kansainvälinen Työjärjestö, Euroopan Neuvosto ja Euroopan Unioni. Suomessa kansainvälisellä tasolla annetut säännökset on transformoitu osaksi kotimaista oikeutta sovittamalla kotimainen lainsäädäntö vastaamaan kansainvälisen työoikeuden normeja. Tämän vuoksi ne eivät ole sellaisenaan voimassa, vaan ne vaikuttavat välillisesti työoikeuden normien säätämiseen ja muuttamiseen.<sup>8</sup>

Suomen kannalta merkittävimpiä työoikeutta koskevia kansainvälisiä sopimuksia ovat Kansainvälisen Työjärjestön (ILO) sopimukset ja suositukset, Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva sopimus (KP-sopimus), Taloudellisia, sivistyksellisiä ja sosiaalisia oikeuksia koskeva sopimus (TSS-sopimus), Euroopan ihmissoikeussopimus (EIOS) ja Euroopan sosiaalinen peruskirja.

ILO:n sopimuksissa käsitellään etenkin lasten, nuorten ja naisten työoloja sekä tasa-arvoa. ILO hyväksyi vuonna 1998 julistuksen, joka koskee työelämän peruseriaatteita ja oikeuksia. KP-sopimuksessa on kirjattu yleiset tasa-

---

<sup>8</sup> Kairinen 2001 s. 101.

arvoperiaatteet (art. 3) ja syrjinnän kieltö (art. 26). TSS-sopimukseen on sisällytetty työelämään liittyviä asioita, kuten järjestäytymisvapaus ja lakko-oikeus (art. 8) sekä samapalkkaisuus ja palkallisia lomia koskevat periaatteet (art. 7). Euroopan ihmisoikeussopimuksessa on useita työelämään liittyviä oikeuksia: syrjinnän kieltö, oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon ja kokoontumis- ja yhdistymisvapaus. Euroopan sosiaalinen peruskirja tuli uudistettuna voimaan Suomessa 1.8.2002. Peruskirjan toisessa osassa on mainittu muiden muassa seuraavat työelämään liittyvät oikeudet:

- työhön
- oikeudenmukaisiin työsuhteen ehtoihin
- turvallisiin ja terveellisiin työolosuhteisiin
- kohtuulliseen palkkaan
- järjestäytymiseen
- kollektiiviseen neuvotteluoikeuteen
- lasten ja nuorten suojeluun.<sup>9</sup>

### 3.1.1. Euroopan Unionin työoikeutta koskeva sääntely

Suomen liittymisen Euroopan talousalueeseen (ETA) vuonna 1994 merkitsi myös sitä, maassamme tunnustettiin Euroopan yhteisön työ- ja sosiaalilainsäädännön vaikutus työsuhtenormistoomme. Lainsäädäntöä kehitettäessä on useita kertoja jouduttu ottamaan huomioon Euroopan Unionin antamat asetukset ja direktiivit, jotka koskevat työoikeuden alaa. Esimerkkinä näistä voidaan mainita nykyisen työsopimuslain säätämässä huomioon otetut seuraavia asioita koskevat direktiivit: työntekijöiden joukkovähentäminen, liikkeen luovutus, työsuhteen ehtojen todentaminen, raskaana olevien naisten suojelu, vanhempainloma, lähetetyt työntekijät, osa-aikatyöntekijät ja määräaikainen työ.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Saarinen 2003 s. s. 42–49. Ks. myös Kairinen 2001 s. 108–121.

<sup>10</sup> Saarinen 2003 s. 50.

Euroopan Unionin primaarioikeuteen kuuluvat työ- ja sosiaalioikeutta koskevat määräykset sisältyvät perustamissopimuksen XI osastoon sellaisena kuin ne on muutettu Amsterdamin sopimuksella. Unionin neljä tärkeintä tavoitetta koostuvat neljästä eri vapaudesta: työvoiman, pääoman, tavaroiden ja palveluiden vapaasta liikkumisesta. Perustamissopimuksen artiklan 39.3 mukaan kansalaisten vapaa liikkuminen sisältää neljä eri oikeutta:

- hakea työtä toisesta jäsenvaltiosta
- liikkua työn hakemisen tarkoituksessa vapaasti jäsenvaltioiden alueella
- oleskella jäsenvaltion alueella työn tekemiseksi jäsenvaltion omien työntekijöiden työsuhdetta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti
- työsuhteen päättyessä jäädä jäsenvaltion alueelle komission antamissa soveltamisasetuksissa säädetyin edellytyksin.

Työttömillä työnhakijoilla on samat oikeudet. Samoin EU:n siirtotyöntekijöiden perheenjäsenillä on oikeus oleskella työskentelymaassa.<sup>11</sup>

Työvoiman vapaa liikkumisoikeus koskee vain työsuhteita eikä siis julkishallinnon palvelussuhteita. Euroopan Yhteisön Tuomioistuimen (EYT) mukaan julkishallinnon palvelussuhteella tarkoitetaan sellaisia henkilöitä, joiden asema on erityisesti sidoksissa valtioon. EYT:n mukaan säännöksen ulkopuolelle jäävät sellaiset hallintoyksiköt, jotka harjoittavat kaupallista liiketoimintaa. Tällaisia ovat esimerkiksi julkiset liikennelaitokset, ilmailulaitokset, energialaitokset, postilaitokset sekä julkisen terveydenhuollon tehtävät.<sup>12</sup> Tässä yhteydessä on tärkeää huomata, että harjoitettaessa yhtiömuotoista liiketoimintaa tätä säännöstä ei sovelleta. Tosin työvoiman vapaata liikkumista voidaan tosiasiallisesti rajoittaa esimerkiksi säädöksellä liikennöinnissä käytettävästä kielestä. Näin on tehty Suomessa rautatieliikenteen hoidossa säätämällä, että liikenteenhoidossa käytetään suomen kieltä. Tällainen säännös saattaa herättää kysymyksen siitä, onko työvoiman vapaata liikkumista rajoitettu perustamissopimuksen vastaisesti. Säännös on kuitenkin

---

<sup>11</sup> Saarinen 2003 s. 50–51.

<sup>12</sup> Saarinen 2003 s. 51.

perusteltavissa liikenneturvallisuuskohdilla. Kun työntekijällä on rautatieliikenteen liikenneturvallisuuteen liittyviin työtehtäviin riittävä kielitaito, ei ole estettä sille, että toisen jäsenvaltion kansalainen voisi hakeutua kyseisiin tehtäviin.

Perustamissopimuksen artiklassa 136 mainitaan EU:n tavoitteena olevan muun muassa työllisyyden edistäminen, elin- ja työolojen kohentaminen, riittävä sosiaalinen suojeleminen, työmarkkinaosapuolten keskinäinen vuoropuhelu, korkea ja kestävä työllisyystaso sekä syrjäytymisen torjuminen. Näiden tavoitteiden toteutumiseksi EU tukee ja täydentää jäsenvaltioiden toimintaa muun muassa seuraavilla aloilla:

- erityisesti työympäristön parantaminen
- työehdot
- tiedottaminen työntekijöille ja näiden kuuleminen
- naisten ja miesten välinen tasa-arvo työmarkkinoilla ja työssä
- työntekijöiden sosiaaliturva ja sosiaalinen suojeleminen
- työntekijöiden suojelu sopimuksen päättyessä
- yhteisön alueella laillisesti olevien kolmansien maiden kansalaisten palvelussuhteen ehdot<sup>13</sup>

Työ- ja sosiaalioikeuden kannalta katsottuna merkitystä on myös perustamissopimuksen artiklalla 65, jonka mukaan Euroopan unionin neuvosto voi kehittää ja yksinkertaistaa seuraavia asioita:

- oikeudenkäynti- ja muiden asiakirjojen tiedoksiantoa valtiosta toiseen, todisteiden vastaanottamista koskeva yhteistyö, yksityis- ja kauppaoikeudellisissa asioissa annettujen tuomioiden ja muiden päätösten tunnustaminen ja täytäntöönpano
- lainvalintaa ja tuomioistuimen toimivallan määräytymistä koskevien jäsenvaltion sääntöjen yhteensopivuuden edistäminen

---

<sup>13</sup> Saarinen 2003 s. 51–52.

- riita-asian oikeudenkäyntien moitteettoman sujumisen esteiden poistaminen edistämällä tarvittaessa riita-asian oikeudenkäyntiä koskevien jäsenvaltioissa sovellettavien säännösten yhteensopivuutta.<sup>14</sup>

### 3.2. Työoikeutta koskeva kansallinen lainsäädäntö

Perustuslain toisessa luvussa on mainittu useita perusoikeuksia, joilla on vaikutusta myös palvelussuhteisiin, esimerkiksi yksityiselämän suoja (10 §), sananvapaus (12 §), oikeus työhön ja elinkeinovapaus (18 §), oikeus sosiaaliturvaan (19 §) ja oikeusturva (21 §). Perustuslain 18 § 3 momentti sisältää palvelussuhteiden päättämistilanteisiin vaikuttavan tärkeän normin, jonka mukaan ”*ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä*” (kurs. HN). Palvelussuhteiden päättämiseksi pitää olla laissa mainittu peruste, eikä esimerkiksi työehtosopimukseen voida sisällyttää mainintaa irtisanomisperusteista.<sup>15</sup>

Työlainsäädäntö voidaan jakaa velvoittavuuden kannalta kahteen ryhmään: pakottaviin säännöksiin ja sopimuksenvaraisiin säännöksiin. Pakottavista säännöksistä ei voida poiketa edes yhteisesti sopimalla. Sopimuksenvaraiset säännökset voidaan jakaa edelleen kahteen osaan siten, että *osittain tahdonvaltaisista* säännöksistä voidaan poiketa ainoastaan työehtosopimuksilla, mutta *täysin tahdonvaltaisista* säännöksistä voidaan poiketa työnantajan ja työntekijän välisillä sopimuksilla. Työsuojelun alaan kuuluvat säädökset (työturvallisuus, työterveys, työaika) ovat pakottavaa oikeutta. Palkkaukseen ja muihin työsuhteen ehtoihin kuuluvat asiat ovat sovittavissa työntekijöiden ja työnantajien kesken, kuitenkin huomioon ottaen alaa koskevien työehtosopimusten määräykset. Työsopimuslaissa on joukko säännöksiä, joista voidaan sopia myös työsopimuksella toisin sekä, joista voidaan valtakunnallisten työmarkkinajärjestöjen välisillä työehtosopimuksilla sopia laista poikkeavasti.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Saarinen 2003 s. 52.

<sup>15</sup> Saarinen 2003 s. 56–57.

<sup>16</sup> Saarinen 2003 s. 58–59.

Työsopimuslaki on työelämän sääntelyä koskeva erityislaki, jota virkamiesoikeudessa vastaa virkamieslaki. Muita keskeisiä työoikeutta säänteleviä lakeja ovat työehtosopimuslaki, työaikalaki, vuosilomalaki, työturvallisuuslaki, työterveyshuoltolaki, tapaturmavakuutuslaki, laki yhteistoiminnasta yrityksissä, laki työriitojen sovittelusta, laki työtuomioistuimesta, työntekijän eläkelaki, valtion eläkelaki ja työttömyysturvalaki.

### **3.3. Työehtosopimusjärjestelmä**

#### **3.3.1. Sopimuksen sisältö**

Työehtosopimusten sääntelyalasta on säädetty työehtosopimuslain (436/1946) ensimmäisessä pykälässä. Työehtosopimuksen osapuolet sopivat sellaisista ehdoista, joita työsopimuksissa ja työehdoissa muuten on noudatettava. Työehtosopimukset sisältävät koko työoikeuden alaa koskevia asioita. Pääsisältö on kuitenkin palkkaukseen ja työaikaan (esimerkiksi työvuorojärjestelmät) liittyvissä asioissa. Työehtosopimukset ovat työoikeuden alaan kuuluva sääntelykeino, joilla on vaikutuksia työntekijöiden oikeusasemaan. Työehtosopimuksilla sovitaan nykyään paljolti työsuhteiden vähimmäisehdot. Tässä voidaan nähdä myös ristiriita perustuslain kanssa. Perustuslain 80 pykälä edellyttää, että yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista säädetään lailla. Sanamuodon mukaisesti perustuslakia tulkiten työehtosopimukset pitäisi säätää lailla. Tähän asiaan liittyvä kannanotto voidaan lukea perustuslain esitöistä. Perustuslakivaliokunta on mietinnössään 41/2000 esittänyt näkökannan, jonka mukaan perustuslain 80 pykälä ei suoranaisesti koske työehtosopimuksia.<sup>17</sup>

Työehtosopimuksella on kaksi tärkeää tehtävää. Ensinnäkin sillä säädellään työehtojen vähimmäistaso, ja toiseksi siihen liittyy myös yhteiskunnan kannalta merkittävänä pidetty työrauhavelvoite. Työehtosopimuksen määräyksiä ei voida

---

<sup>17</sup> Saarinen 2003 s. 60–61.

siivuttaa työsopimuksella, jolla heikennettäisiin työntekijän työehtoja. Työrauhavelvoite on tärkeää töiden häiriöttömän jatkuvuuden kannalta. Työehtosopimuksen osapuolet eivät saa sopimuksen voimassaoloaikana ryhtyä sellaisiin työtaistelutoimiin (lakkoon, työsulkuun, saartoon tai ylityöstä kieltäytymiseen), joiden avulla pyrittäisiin muuttamaan työehtosopimuksen sisältöä tai painostamaan toista osapuolta sopimuksen muuttamiseen. Työehtosopimusta koskevat erimielisyydet tulee ensin yrittää ratkaista neuvottelemalla, ja jos ne eivät tuota tulosta, työtuomioistuimessa.<sup>18</sup>

### 3.3.2. Sopimuksen osapuolet

Työehtosopimuslain 1 pykälän mukaan sopimusosapuolet voivat sopia ehdoista, joita työsopimuksissa ja työsuhteissa muuten on noudatettava. Tärkeimmät työehtosopimuksilla sovittavat asiat sisältävät palkkaukseen ja työaikaan liittyviä kysymyksiä.

Työehtosopimuksen osapuolina voivat olla yksi tai useampi työnantaja tai työnantajain rekisteröity yhdistys sekä rekisteröity työntekijöiden yhdistys. Valtionhallinnossa valtiovarainministeriö tekee asianomaisen keskusjärjestön kanssa yleisen työehtosopimuksen, jonka jälkeen työehtosopimukset tekee työnantajaa edustava virasto tai laitos henkilöstöä edustavan järjestön kanssa.<sup>19</sup>

### 3.3.3. Sopimuksen sitovuus

#### 3.3.3.1. Normaalisitovat sopimukset

Työehtosopimuksissa voidaan sitovuuden perusteella erottaa kaksi tyyppiä: normaalisitova ja yleissitova sopimus. Tavallisesti sopimus on kahden

---

<sup>18</sup> Saarinen 2003 s. 60–61.

<sup>19</sup> Saarinen 2003 s. 69–71.



sopijaosapuolen välinen tahdonilmaisu, eikä sillä ole vaikutuksia kolmanteen osapuoleen. Työehtosopimuslain 4 pykälässä säädetään, että sopimus sitoo allekirjoittajien lisäksi myös alajärjestöjä, kuten ammattiosastoja sekä niitä työnantajia ja työntekijöitä, jotka ovat sopijajärjestön tai sen alajärjestön jäseniä.

Normaalisitoviin työehtosopimukseen liittyy tärkeänä osana työrauhavelvoite, joka voidaan jakaa aktiiviseen ja passiiviseen työrauhavelvoitteeseen. *Passiivisella* työrauhavelvoitteella tarkoitetaan, että työehtosopimukseen osallistuvat liitot ja niiden alayhdistykset eivät saa ryhtyä työtaistelutoimenpiteisiin, jotka kohdistuvat työehtosopimukseen kokonaisuudessaan tai johonkin sen määräykseen. *Aktiivinen* työrauhavelvoite tarkoittaa sitä, että työehtosopimuksen osapuolet valvovat, että työnantajat tai työntekijät eivät ryhdy kiellettyyn työtaistelutoimenpiteeseen tai riko työehtosopimuksen määräyksiä. Aktiivisen työrauhavelvoitteen rikkomiseen syyllistynyt osapuoli voidaan tuomita hyvityssakkoon, jonka enimmäismäärä vuoden 2001 alussa oli 25 300 euroa. Sallittuja työtaistelutoimenpiteitä ovat sellaiset, jotka eivät kohdistu työehtosopimukseen tai johonkin sen määräykseen. Tällaisia voivat olla esimerkiksi myötätuntotyötaistelutoimenpiteet tai poliittiset työtaistelutoimenpiteet.<sup>20</sup>

### 3.3.3.2. Yleissitovat sopimukset

Työehtosopimusten yleissitovuuden tarkoituksena on turvata työntekijöille samat työehdot, palkkaehdot, työsuhdeturva ja työsuojelun vähimmäistaso huolimatta siitä, onko työnantaja järjestäytynyt vai järjestäytymätön. Työehtosopimuksen noudattamisella työnantajat asetetaan samaan asemaan keskenään, ja kenellekään ei näin ollen saa olla edullisempaa kilpailuasemaa kuin muilla. Työsopimuslain toisen luvun 7 pykälän mukaan yleissitovuudelle on neljä ehtoa. Näiden ehtojen pitää olla voimassa samaan aikaan:

1. työehtosopimuksen on oltava valtakunnallinen

---

<sup>20</sup> Saarinen 2003 s. 69–71.

2. kyseessä on asianomaisen alan työehtosopimus
3. työehtosopimusta on pidettävä riittävän kattavana
4. työntekijän tekemä työ on kyseessä olevassa työehtosopimuksessa tarkoitettua tai siihen lähinnä rinnastettavaa työtä.

Valtakunnallisuudella tarkoitetaan sitä, että työehtosopimuksen soveltamisalueena on koko maa. Asianomaisen alan yleisperiaatteena on, että osapuolilla on oikeus päättää siitä, millä alalla työehtosopimusta noudatetaan. Työehtosopimuksen edustavuutta arvioitaessa lähtökohtana on tilastotiedoilla laskettava edustavuus. Selkeänä rajana riittävälle edustavuudelle on, että noin puolet alan työntekijöistä kuuluu työehtosopimuksen piiriin. Työehtosopimuksissa on usein maininta siitä, millaisia työtehtäviä sopimuksen piiriin kuuluvien työntekijöiden tulee tehdä, jotta heihin voitaisiin soveltaa kyseessä olevan työehtosopimuksen määräyksiä.<sup>21</sup>

Yleissitovuus koskee kaikkia työehtosopimuksen määräyksiä, ei pelkästään palkkaukseen liittyviä ehtoja, vaikka niitä koskevalla sääntelyllä voidaan aikaansaada työntekijöille maksettava vähimmäispalkkataso. Muita yleissitovuuden alaan katsottavia työehtosopimusten määräyksiä ovat seuraavat: palkkojen yleiskorotukset, työaikaehdot, oikeus palkkaan kun alle 10-vuotias lapsi sairastuu, oikeus sairausajan palkkaan, oikeus työpuvun huollosta maksettavaan korvaukseen, vuosilomaehdot, työsopimuksen irtisanomista ja lomauttamista koskevat ehdot, luottamusmieskorvaus, oikeus luottamusmiehen valintaan ja ryhmähenkivakuutus. Huomattavaa on, että yleissitovuus koskee ainoastaan työnantajia. Työntekijöillä ei ole velvollisuus noudattaa työehtosopimuksen määräyksiä työsopimuslain 2:7 §:n perusteella. Tämä tarkoittaa sitä, että työsopimuksella voidaan antaa työntekijälle paremmat ehdot kuin työehtosopimuksella, mutta työntekijälle kuitenkin on annettava vähintään työehtosopimuksessa määrätyt asiat. Mikäli työsopimus on ristiriidassa työehtosopimuksen kanssa, ja siitä on työntekijälle haittaa, on työsopimus tältä osin mitätön, ja sen asemasta tulevat noudatettaviksi sovellettavan työehtosopimuksen vastaavat määräykset.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Saarinen 2003 s. 72.

<sup>22</sup> Saarinen 2003 s. 78–81.

Yleissitova työehtosopimus vahvistetaan yleissitovuuden vahvistamislautakunnassa, jossa on kolme jäsentä. Lautakunnan tehtävänä on tutkia, onko työehtosopimuksen soveltamisala niin kattava, että sitä on pidettävä yleissitovana. Päätöstä tehtäessä on tarkasteltava myös työehtosopimuksen valtakunnallisuutta ja soveltamisalaa. Vahvistamispäätös koskee kunkin alan työehtosopimuksen yleissitovuutta, ja lautakunta julkistaa päätöksensä viipymättä Virallisessa Lehdessä.<sup>23</sup>

### 3.4. Virkaehtolainsäädäntö

Valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) toisessa pykälässä säädetään, että virkamiesten palvelussuhteen ehdoista on voimassa mitä niistä on virkaehtosopimuksilla määrätty. Palvelussuhteen ehdot on lain tasolla määrätty sopimaan yleisillä sopimuksilla. Sopimusoikeutta on rajoitettu toisen pykälän toisen momentin kohdassa kolme. Kyseisen kohdan mukaan sopia ei saa sellaisista asioista, joita ei työehtosopimuksilla voitaisi sopia työntekijöiden osalta.

Virkaehtosopimuksilla voi nähdä olevan vaikutuksia valtion budjettipolitiikkaan ja varsinkin sen täydellisyysperiaatteeseen. On kuitenkin mahdollista, että välttämättömistä muutoksista annetaan eduskunnalle lisäbudjettiesitys. Tällainen saattaa tulla esille silloin, kun virkaehtosopimuksista päättäminen siirtyy yli vuodenvaihteen ja talousarviossa on ennakoitu pienempi palkankorotusprosentti kuin sopimuksella on sovittu. Palkkausmenot on otettu huomioon arviomäärärahana, kun budjettia on rakennettu, mutta budjetin myöhempi ylitys on mahdollista.<sup>24</sup>

Virkaehtolainsäädännön tärkeimmät budjettioikeudelliset velvoitteet liittyvät arviomäärärahojen hyväksymiskäytäntöön ja siinä mahdollisesti esiintyviin ongelmiin. Henkilöstömenot ovat luonteensa mukaisesti ryhmiteltynä kulutusmenojen piirissä. Arviomäärärahojen ylittämisen hyväksyminen tapahtuu täytäntöönpanoviranomaisen päätöksenteolla. Virkamieskunnan palkkausmenojen lukeminen arviomäärärahoiksi voidaan perustella sillä, että palkkausmenojen ehdoton

---

<sup>23</sup> Saarinen 2003 s. 80.

<sup>24</sup> Myllymäki 1989 s. 51–52.

velvoittavuus tiedetään, mutta niiden täsmällinen suuruus on mahdotonta ilmaista tarkasti.<sup>25</sup>

#### 3.4.1. Valtiotyönantajan edustaja

Työnantajan puolesta virkaehtosopimusneuvotteluissa sopijaosapuolena on valtiovarainministeriö. Tämä sopii luontevasti valtiovarainministeriölle, jonka tehtäväalueeseen kuuluu muun muassa taloussuunnittelua, budjettia, palkkausta ja muiden henkilöstöasioiden yleistä hoitoa. Asetuksessa valtiovarainministeriöstä (1141/1987) määrättiin työnantajaedustus ministeriön palkkaosaston hoidettavaksi. Tähän liittyen palkkaosaston keskeisimmät tehtävät ovat seuraavat:

- osallistuminen valtiotyönantajan edustajana tulo- ja työmarkkinapoliittiseen toimintaan
- valtion työnantajapolitiikan yleinen suunnittelu ja toteuttaminen
- valtion virkaehtosopimustoiminta ja
- kunnallisen henkilöstön palkkauksen sekä muiden palvelussuhteen ehtojen käsittely niihin liittyvine valtionapuperusteineen.<sup>26</sup>

Virkaehtosopimusjärjestelmän toimivuuden turvaamiseksi on nimettävä johtavat virkamiehet valtiotyönantajan edustajiksi työyksikköönsä tai ministeriön avustajiksi neuvottelujen valmisteluvaiheessa. Näiltä virkamiehiltä on suljettu pois työtaistelutoimenpiteeseen osallistuminen. Valtioneuvosto hyväksyy virkaehtosopimuksen, minkä jälkeen se tulee voimaan. Ilman hyväksyntää sopimus ei sido valtiovaltaa. Vaatimus valtioneuvoston hyväksynnästä tuo virkaehtosopimuksen samalla myös parlamentaarisen vastuun piiriin.<sup>27</sup>

Valtioneuvoston asema virkaehtosopimuksen hyväksyjänä on kiinnostava työmarkkinapoliittisesti. Käytännössä virkaehtosopimukset ovat osa tulopoliittista

---

<sup>25</sup> Myllymäki 1989 s. 53.

<sup>26</sup> Myllymäki 1989 s. 54–55.

<sup>27</sup> Myllymäki 1989 s. 55.

kokonaisratkaisua, jollaisia Suomessa on tehty jo yli kahdenkymmenen vuoden ajan. Työehtosopimukset solmitaan juridisesti liittojen välillä, mutta virkaehtosopimukset tehdään valtioneuvoston ja työmarkkinakeskusjärjestöjen kesken. Valtion työmarkkinalaitoksen asema on tässä yhteydessä sangen kiinnostava, kun ajatellaan sen roolia sopimusneuvotteluissa. Valtioneuvosto on perinteisesti ollut yhtenä osapuolena tulopoliittisessa kokonaisratkaisussa, joten sille alisteinen työmarkkinalaitos ei voine solmia tästä poikkeavaa ratkaisua. Näyttääkin siltä, että työmarkkinalaitoksen kädet ovat melko tavalla sidoksissa jo ennen neuvottelujen aloittamista edellyttäen tietenkin, että on saavutettu tulopoliittinen kokonaisratkaisu.<sup>28</sup>

### **3.5. Virkaehtosopimusjärjestelmä**

#### **3.5.1. Sopimusjärjestelmän muotoutuminen**

Aikaisemmin virkasuhteen ehdoista määräsi valtiovalta yksipuolisesti. Virkasuhteeseen vaikuttavista asioista säädettiin vasta vuonna 1943 (NeuvotteluoikeusL), jonka perusteella virkamiesyhdistykset saattoivat neuvotella virkoihin liittyvistä asioista esimerkiksi palkkauksesta. Työtaisteluoikeutta ei virkamiehille tämänkään lain perusteella myönnetty. Vuonna 1964 säädettiin Menettelytapalaki (427/1964), jonka mukaan valtion piti noudattaa yksityisillä työmarkkinoilla olevaa neuvottelu-, sovittelu- ja sopimusmenettelyä mahdollisimman laajasti kuitenkin ottamalla huomioon virkasuhteeseen liittyvät julkisoikeudelliset ominaisuudet. Tämänkään lain nojalla virkamiehet eivät saaneet oikeutta työtaisteluun.<sup>29</sup>

Virkaehtosopimusjärjestelmiä voidaan erottaa useita sopimusosapuolten mukaan, nimittäin valtion, kuntien ja kirkon sopimusjärjestelmät. Virkaehtosopimuslaki

---

<sup>28</sup> Myllymäki 1989 s. 56.

<sup>29</sup> Koskinen-Kulla 2001 s. 130.

säädettiin vuonna 1970, ja lain suurimpana muutoksena aikaisempaan sääntelyyn nähden oli virkamiehille vahvistettu työtaisteluoikeus.<sup>30</sup>

### 3.5.2. Sopimuksen rajaukset

Virkaehtosopimuksen osapuolina ovat julkisyritys työnantajana ja virkamiesjärjestöt. Virkaehtosopimuksella on pakottava ja automaattinen vaikutus. *Pakottava* vaikutus tarkoittaa sitä, että sopimuksesta ei voida poiketa kuin laissa erikseen säädetyissä tilanteissa. *Automaattisella* vaikutuksella tarkoitetaan sitä, että virkaehtosopimus syrjäyttää sen kanssa ristiriidassa olevat muut määräykset. Virkasuhteen ehtoihin vaikuttavat myös lainsäädäntö ja viranomaisten määräykset. Virkaehtosopimuksen pohjana on virkaehtosopimuslaki, jossa perustana on sopimusvapaus. Laissa on kuitenkin mainittu asiat, jotka eivät ole sopimuksenvaraisia ja joista ei siis voida sopia osana virkaehtosopimusta. Lain mukaan seuraavista asioista ei saa sopia:

1. viran kelpoisuusehdot, ylennysperusteet, virkamiehen velvollisuudet, kurinpito, ja ulkomaan edustuksen maksettavista erikoisolosuhteista johtuvista lisistä ja korvauksista
2. eläkkeet tai niihin verrattavat muut edut ja virkasuhdeasuntojen vuokrat
3. ne asiat, joista ei työehtosopimuksilla voida työntekijöiden osalta sopia.<sup>31</sup>

### 3.5.3. Virkaehtosopimuksen osapuolet

Virkaehtosopimusjärjestelmän piiriin kuuluvat kaikki virkamieslain tarkoittamat valtion virkamiehet. Rajauksena on työnantaja-asemassa olevat virkamiehet, jotka ovat sopimusjärjestelmän ulkopuolella. Tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden

---

<sup>30</sup> Koskinen-Kulla 2001 s. 130.

<sup>31</sup> Koskinen-Kulla 2001 s. 131–132.

turvaamiseksi myös korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden tuomarit ovat sopimusjärjestelmän ulkopuolella.

Neuvotteluosapuolena ovat työnantajapuolta edustava Valtion Työmarkkinalaitos ja virkamiehiä edustavat virkamiesyhdistykset, joiden tulee olla rekisteröityjä ja joiden toiminnan tarkoituksena on oltava virkamiesten etujen ajaminen virkasuhteissa (auktorisointi). Valtion liikelaitoksia koskevissa sopimuksissa osapuolina ovat Liikelaitosten työnantajayhdistys sekä työntekijöitä edustava virkamiesyhdistys.<sup>32</sup>

#### 3.5.4. Virkasopimuksen osapuolet

Virkamieslain 44 pykälän mukaan virkamiehen kanssa voidaan tehdä kirjallinen sopimus noudatettavista palvelussuhteen ehtoista. Näin virkasuhdetta voidaan tuoda lähemmäs työsuhdetta. Sopiminen voidaan ulottaa kaikkiin virkamiehiin. Tarkoituksena on saada virkamiehiksi kyvykkäitä ja asiantuntevia henkilöitä, jotka pystytään pitämään valtion palveluksessa. Sopimisella pyritään lisäämään kilpailua yksityisten alojen kanssa pätevien henkilöiden palkkaamisessa. Asioista, jotka eivät ole sopimuksenvaraisia, ei saa sopia. Sopimukseen ei saa sisällyttää heikompia ehtoja kuin virkaehtosopimuksella on säädetty. Palkkaukseen, työaikaan, vuosilomaan, korvauksiin ja irtisanomisaikoihin koskeviin kysymyksiin voidaan sopimuksella etsiä ratkaisu.<sup>33</sup>

Mikäli virkamiehen kanssa solmitaan erillinen sopimus, ei virkaehtosopimuksen määräyksiä saa rikkoa. Virkaehtosopimuksen noudattaminen on turvattu hyvityssakkojärjestelmällä ja valvontavelvollisuudella. Työtuomioistuin voi määrätä hyvityssakon maksettavaksi sille, joka tietensä rikkoon tai jonka olisi perustellusti pitänyt tietää rikkovansa sopimusta. Valvontavelvollisuudella tarkoitetaan sitä, että virkamiesyhdistyksen on valvottava, että sen alaiset virkamiehet tai yhdistykset eivät riko sopimuksen määräyksiä.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Koskinen-Kulla 2001 s. 135–139.

<sup>33</sup> Koskinen-Kulla 2001 s. 132–133.

<sup>34</sup> Koskinen-Kulla 2001 s. 137–139.

### 3.5.5. Virkaehtosopimuksen sitovuus

Virkaehtosopimus on kollektiivinen sopimus, joka sitoo sopimusosapuolten lisäksi myös kolmansia osapuolia. Virkaehtosopimukseen sidotut jaetaan osallisena sidottuihin ja muuten sidottuihin.

Osallisena sidottuja ovat:

1. valtio
2. liikelaitos
3. virkamiesyhdistykset, jotka ovat tehneet virkaehtosopimuksen tai siihen myöhemmin liittyneet yhdistykset.

Muuten sidottuja ovat:

1. niiden yhdistysten alayhdistykset, jotka ovat sitoneet sopimuksen
2. virkamiehet tai liikelaitokset, jotka ovat sopimusta solmittaessa olleet sopimukseen sidotun työnantaja- tai virkamiesyhdistyksen jäseniä.<sup>35</sup>

## 4. PALVELUSSUHTEIDEN MUODOT

### 4.1. Virkasuhde

#### 4.1.1. Virkasuhteeseen liittyviä käsitteitä

Virkasuhteessa keskeisiä käsitteitä ovat virka, viranomainen ja virkamies. Virka on jossakin viranomaisessa oleva tehtävä, jota hoitaa virkamies. Valtion virkojen perustamisesta ja lakkauttamisesta päätetään yleensä valtion tulo- ja menoarvion yhteydessä. Viranomainen on se virasto tai laitos, jonne virka on sijoitettu, ja jossa sitä hoidetaan. Virkasuhteessa toisena osapuolena on viranomainen tai julkisoikeudellinen yhteisö. Sillä ei ole eroa, onko kyseessä valtion tai kunnan

---

<sup>35</sup> Koskinen-Kulla 2001 s. 136–139.



viranomainen. Viranhoidolle on tyypillistä julkisen vallan käyttö, jolla vaikutetaan yksilön tai oikeushenkilön etuihin, oikeuksiin tai velvollisuuksiin.<sup>36</sup>

#### 4.1.2. Virkasuhteen sääntelyn kehitys

Suomessa on ollut valtion virkamiehiä jo Ruotsin vallan aikana. Siltä ajalta ovat peräisin ensimmäiset virkamiehiä koskevat säännökset. Suomen Hallitusmuodossa vuodelta 1919 oli oma luku, jossa säädettiin julkisista viroista. Kuitenkin vasta vuonna 1986 säädettiin ensimmäinen valtion virkamieslaki (755/1986).<sup>37</sup> Tätä ennen lainsäädäntö oli kehittynyt laki kerrallaan 1920-30 –luvulta lähtien. Lainsäädäntö pysyi voimassa 1980-luvulle saakka. Virkamiesten taloudelliset oikeudet määriteltiin aluksi laissa valtion viroista ja toimista suoritettavan palkkauksen perusteista (299/23), laissa viran ja toimen haltijan oikeuksista ja velvollisuuksista, kun virka tai toimi lakkautetaan (182/31) sekä vuonna 1924 säädettyyn lakiin valtion virran ja toimen haltija oikeudesta eläkkeeseen (323/24).<sup>38</sup>

Valtion virkamieslainsäädäntö oli hajallaan, ja tuli ajankohtaiseksi koota määräykset yhteen sekä saattaa ne ajan tasalle. Uusi laki korvasi noin 20 eri säädöstä, jotka käsittelivät virkamiesoikeutta. Suurimpana merkityksenä pidettiin eri virkasuhdelajien yhtenäistämistä. Aikaisemman kymmenen virkasuhteen tilalle tuli kaksi muotoa: vakinainen ja tilapäinen virkasuhde. Myös virkasuhteen päättämiseen tuli muutoksia. Viranomaisen irtisanoessa virkamiehen, tuli siitä lakiin erityiset perusteet. Virkamies voi tehdä siitä oikaisuvaatimuksen virkamieslautakuntaan, joka oli uusi virastokohtainen toimielin.<sup>39</sup>

Viimeinen virkamieslain uudistus tehtiin vuonna 1994, jolloin säädettiin nyt voimassa oleva laki (750/1994). Asiaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 291/1993) lain uudistamisen tavoitteena oli luoda sellainen palvelussuhde, joka parhaalla mahdollisella tavalla turvaisi valtion tehtävien hoitamisen tuloksellisesti,

<sup>36</sup> Koskinen-Kulla 2001 s.1.

<sup>37</sup> Koskinen-Kulla 2001 s. 2. Ks. myös Bruun-Mäenpää-Tuori 1995 s. 21–27.

<sup>38</sup> HE 291/1993 k. 2.1.1. Virkamieslainsäädäntö Virkamieslainsäädännön kehitys.

tarkoituksenmukaisesti ja sekä kansalaisten että valtion henkilöstön oikeusturvaodotukset täyttäen.

Hallituksen esityksen mukaan virkoihin liittyi ennen lain muutosta seuraavia epäkohtia:

- henkilöstön määrän sääntely viroilla
- virkoihin liittyvä palkkaluokittelu
- viransijaisuusketjut sekä
- virkojen perustaminen pääasiassa asetuksella.

15.4.1992 voimaan tulleella virkamieslain muutoksella virastoilta poistettiin velvollisuus budjetin perusteluissa ilmoittaa sellaisten uusien päätoimisten virkojen määrä ja tehtäväalue, jota ei tarvitse eritellä talousarviossa. Tästä johtuen virkajärjestelmällä ei enää säädellä henkilöstön määrää.

Virkakäsitteen poistaminen lähentäisi hallituksen esityksen mukaan virkasuhdetta edelleen työsuhteeseen. Virkasuhteeseen ottaminen pitäisi kuitenkin tällöinkin säilyttää erillisenä toimenpiteenä eikä virkasuhdetta pitäisi muuttaa sopimussuhteeksi palvelussuhteen syntymisen osalta.

#### 4.1.3. Puolueettomuus

Virkamiehen toiminta virassa vaatii erityisesti puolueettomuutta, laillisuusperiaatteen noudattamista ja luotettavuutta. Lainalaisuusperiaatteen noudattamisessa virkamiehen tulee toimia hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti sekä noudattaa toiminnassaan tarkasti lakia. Lainalaisuusperiaatteelle on annetaan erittäin suuri merkitys, jopa siten, että se on sisällytetty perustuslakiin omana kohtanaan (2 § 3 mom.).

---

<sup>39</sup> Valtion virkamieslait perusteluineen 1986 s. 41–42. Ks. laajemmin Bruun-Mäenpää-Tuori 1995 s. 234–276.

Virkasuhteen keskeisenä tunnusmerkkinä on virkamiehen toiminta virkavastuulla. Virkavastuun toteutumisen kannalta on keskeistä mahdollisen virkavirheen luonne. Virkavirhe tapahtuu silloin, kun virkamies toimii vastoin virkavelvollisuuttaan tai lakia taikka laiminlyö virkatehtäviään. Virkavastuu voi käytännössä toteutua kahdella tavalla: vahingonkorvausvastuuna tai rangaistusseuraamuksena. Virkarikosasioista on säädetty Rikoslain 40. luvussa. Vahingonkorvausvastuu toteutuu siten, että virkamies todetaan korvausvelvolliseksi aiheuttamaansa vahinkoon. Vahingonkorvausta määrättäessä otetaan huomioon virkamiehen syyllisyyden aste.<sup>40</sup>

#### 4.1.4. Virkasuhteen päättäminen

Virkamiehen virkasuhde päättyy ilman asianomaisen suostumusta mikäli viranhaltija kuolee tai hän saavuttaa laissa säädetyn eroamisiän. Määräaikainen virka päättyy silloin, kun viran hoitamiseksi asetettu määräaika loppuu. Virkamies voidaan myös Rikoslain 40 luvun perusteella tuomita viralta pantavaksi. Tämä edellyttää hänen syyllistymistään virkarikokseen. Myös virkasuhteen purkaminen on mahdollista, mikäli virkamies on törkeästi rikkonut tai laiminlyönyt virkavelvollisuuksiaan.<sup>41</sup>

#### 4.1.5. Virkamiehen irtisanominen

Tavallisin tapa virkasuhteen päättämiseen on irtisanominen, joka voi tapahtua joko virkamiehen tai työnantajana toimivan viranomaisen toimesta. Virkamiesten irtisanomismahdollisuus otettiin mukaan vuoden 1986 virkamieslakiin. Tällä menettelyllä virkamiesten ja työsuhteessa olevien palvelussuhdeturvaa pyrittiin yhtenäistämään.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Bruun-Mäenpää-Tuori 1995 s. 234–235.

<sup>42</sup> HE 238/1984 k. 1.4. Virkasuhteen päättäminen.

Virkamieslain seitsemännessä luvussa käsitellään virkamiehen irtisanomista. Virkasuhteen irtisanomiselle pitää olla laissa säädettyt perusteet. Virkamieslain 46 pykälässä on lueteltu edellytykset, joiden pitää täytyä, jotta virkamiehen irtisanominen olisi mahdollista. Irtisanomisperusteet voidaan jakaa kahteen osaan:

- henkilökohtaiset irtisanomisperusteet
- tuotannolliset ja taloudelliset irtisanomisperusteet.

Irtisanomisoikeuden rajoitukset koskevat ainoastaan viranomaista. Virkamiehelle ei laissa ole säädetty rajoituksia irtisanoutua virastaan. Molemmissa irtisanomisperusteissa on kuitenkin yhteistä se, että niitä käytettäessä on noudatettava irtisanomisaikaa. Toisin sanoen myös toiselle osapuolelle on varattava aikaa sopeutua sellaiseen tilanteeseen, että virkasuhde päättyy. Jos virkamies irtisanoutuu virastaan, voidaan irtisanomisajasta poiketa, mikäli asianomainen viranomaisen antaa siihen suostumuksensa (VirkamL 25.1 §).

Virkamieheltä edellytetään nuhteettomuutta myös virka-ajan ulkopuolella. Vapaa-aikanakin on käyttäydyttävä virkamiehelle sopivalla tavalla. Eräiden virkamiesten vapaa-ajalla tapahtunut liiallinen alkoholin käyttö voi antaa aiheen henkilökohtaisten syiden käyttöön viran irtisanomismenettelyssä (esimerkiksi poliisit, korkeassa asemassa olevat virkamiehet). Koska virkamies voidaan irtisanoa vain erityisen painavasta syystä on Virkamieslaissa mainittu sellaisia syitä, jotka eivät ainakaan oikeuta irtisanomiseen (VirkamL 25.2 §).

Virkamieslain 27 pykälässä mainitaan ne yleiset syyt, joiden perusteella virkamies voidaan irtisanoa. Nämä syyt ovat:

- jos virasto tai se yksikkö, jossa virkamies työskentelee, lakkaa
- virkamiehen tehtävät tai viraston mahdollisuudet tarjota virkamiehelle tehtäviä suoritettavaksi olennaisesti ja muutoin kuin tilapäisesti vähenevät.

Tulkintamahdollisuuksia antaa myös maininta töiden vähentymisestä (VirkamL 27.1 § k. 2). Kysymys on lähinnä siitä, milloin töiden vähentyminen on riittävää. Miten

riittävyttä pitäisi tulkita? Harkinnassa pitää ottaa huomioon sekin, että vähenemisen täytyy olla pidempiaikaista kuin tilapäinen. Laissa ei määritellä työn vähenemistä ja tilapäisyyttä. Olennaisuus ja tilapäisyys kuitenkin sinällään nostavat irtisanomiskynnystä. Aivan pienestä ja hyvin lyhytaikaisesta työn vähenemisestä ei voine löytyä laissa tarkoitettua irtisanomisperustetta.

Mikäli virasto kokonaan lakkautetaan niin periaatteessa tilanne on selkeä. Viraston lakkauttaminen on sellainen tilanne, joka voidaan yksiselitteisesti todeta. Ongelmalliseksi virkamiehen kannalta tilanne voisi muodostua silloin, kun valtion virastosta muodostetaan osakeyhtiö. Valtionrautateiden yhtiöittämisen yhteydessä asia hoidettiin siten, että lailla lopetettiin kaikki valtionrautateiden virat ja työntekijöiden kanssa solmittiin työsuhde. Työsuhteen solmiminen koski kaikkia liikelaitoksen virkamiehiä, ja siihen työsuhteessa olleita.

## **4.2. Työsuhde**

### 4.2.1. Työsuhteturvan kehitys

Työsuhteturvan sääntely laintasolla alkoi Suomessa vuonna 1922, jolloin tuli voimaan ensimmäinen maassamme säädetty työsopimuslaki. Tällä lailla säänneltiin työsuhteen purkamista, mutta ei irtisanomista. SAK:n ja STK:n välillä vuonna 1946 solmitussa sopimuksessa oli kysymys myös työnantajan oikeudesta erottaa työntekijä. Mikäli työnantaja oli erottanut työntekijän ammattiyhdistyksessä toimimisen vuoksi, voitiin asia alistaa keskusjärjestöjen tutkittavaksi.

Vuonna 1970 työsopimuslain uudistuksessa otettiin lakiin irtisanomista ja purkamista koskevia säännöksiä. Irtisanomissuojaa koskevia säännöksiä ei vanhassa vuoden 1922 työsopimuslaissa ollut. Ehdoksi irtisanomiselle määrättiin nyt erityisen painava syy. Lisäksi lakiin tuli luettelo niistä asioista, joita ei voida pitää erityisen painavana ja, jotka eivät näin ollen voi olla irtisanomisen perusteena.

Viimeisin työsopimuslain uudistus tehtiin 1.6.2001, jolloin nykyinen laki (TSL 55/2001) tuli voimaan. Uudella lailla ei ollut tarkoitus muuttaa vuoden 1970 työsopimuslain nojalla syntynyttä oikeuskäytäntöä. Henkilökohtaisilla syillä tapahtuvia irtisanomisia käsiteltäessä uutena asiana lakiin tuli lievempänä seuraamuksena työntekijälle annettava varoitus. Lisäksi säädettiin, että tällaisessa tapauksessa pitää myös selvittää voidaanko henkilö sijoittaa johonkin muuhun tehtävään saman työnantajan palveluksessa ja näin voitaisiin välttää työsuhteen irtisanominen. Työsopimuksen purkamisesta säädetään uudessa laissa vain yleislausekkeella.<sup>43</sup>

#### 4.2.2. Työsuhteen tunnusmerkit

Työsuhde solmitaan työnantajan ja työntekijän välille. Työnantajana voi olla yritys, yhteisö tai yksityinen henkilö. Myös viranomainen tai muu julkisoikeudellinen yhteisö voi olla työsopimuksessa työnantajan asemassa. Sopimuksen toisena osapuolena, työntekijänä, on aina yksityinen henkilö. Työsuhteen sääntelystä on säädetty työsopimuslaissa (TSL 55/2001).

Työsopimuslain 1. luvun 1. pykälässä on mainittu työsuhteen tunnusmerkit, joita ovat:

1. sopimus, kirjallinen tai suullinen
2. työn tekeminen ansiotarkoituksessa
3. työn tekeminen työnantajalle
4. työn tekeminen palkkaa tai muuta vastiketta vastaan
5. työskentely työnantajan valvonnan alla.

Työsuhde perustuu työntekijän ja työnantajan välillä tehtävään sopimukseen. Sopimus ei ole määrämuotoinen, ja se voidaan tehdä joko kirjallisesti tai suullisesti. Myös sähköinen sopimus on mahdollinen. Ansiotyölle on tyypillistä työn tekeminen

---

<sup>43</sup>ks. laajemmin Kairinen-Koskinen-Nieminen-Valkonen 2002 s. 585–588

ansaintatarkoituksessa. Kysymyksessä on työntekijän suorittama ansiotyö työnantajalle. Työllä pitää olla joka tapauksessa taloudellista arvoa, joka ainakin useimmiten tulee työnantajan hyväksi. Työn tekeminen työnantajan lukuun tarkoittaa sitä, että tehty työsuoritus viime kädessä menee työnantajan eduksi. Toisin sanoen työn tulos kuuluu työnantajalle. Työn tekemisen pitää tapahtua henkilökohtaisesti työntekijän toimesta. Ei siis voida tehdä työtä jonkun toisen puolesta. Kyseessä on oman työpanoksen myynti työnantajalle.<sup>44</sup>

Työ tehdään vastiketta, tavallisimmin palkkaa, vastaan. Palkka ei välttämättä ole rahamääräistä, mutta sillä on kuitenkin oltava jotakin taloudellista arvoa. Työtä voidaan tehdä toiselle, joka suorittaa vastikkeen takaisin omalla työllään. Esimerkiksi muurari voi muurata takan kirvesmiehelle, joka vastavuoroisesti tekee omakotitalon rungon muurarille.

Työntekijä tekee työtä työnantajan johdon ja valvonnan alaisena. Työnantajalla on oikeus johtaa työtä ja valvoa sen suorittamista. Sillä, miten tätä oikeutta käytetään, ei ole merkitystä tässä yhteydessä. Oikeus työnjohtoon ja valvontaan on ratkaisevaa.<sup>45</sup>

#### 4.2.3. Työsuhteen päättäminen

##### 4.2.3.1. Päättämismuodot

Työsopimuslain mukaan työsuhde voidaan päättää kahdella tavalla:

1. työsuhteen irtisanominen
2. työsuhteen purku

Työsuhteen *irtisanominen* tarkoittaa sitä, että työsuhde tulee päättymään säädetyn irtisanomisajan jälkeen. Kun työsuhde puretaan, päättyy se välittömästi, ilman irtisanomisaikaa. Työnantajan aloitteesta tapahtuvat irtisanomiset voivat olla joko

---

<sup>44</sup> Kairinen 2001 s. 66–72.

<sup>45</sup> Kairinen 2001 s. 66–72.

työntekijästä johtuvia henkilökohtaisia syitä tai tuotannollisista ja taloudellisista syistä aiheutuvia.

Työsuhteen *purkaminen* on irtisanomista voimakkaampi toimenpide. Silloin työn tekeminen ja palkanmaksu loppuvat välittömästi, eikä vasta irtisanomisajan jälkeen. Tällaisessa tilanteessa ei työntekijälle jää yhtään aikaa varautua tulevan tilanteeseen. Tämä vuoksi pitää purkamiselle olla voimakkaammat perustelut kuin irtisanomiselle.

Irtisanomissuojan merkitys on siinä, että sillä halutaan suojella työntekijää epäoikeudenmukaisesti tapahtuvaa irtisanomista tai purkamista vastaan. Työsuhteen päättämiseksi pitää olla laissa mainitut perusteet. Se ei kuitenkaan tarkoita sitä että, jos työsuhde on laittomin perustein lopetettu, työsuhde voisi edelleen jatkua. Tällaisessa tapauksessa tulee työntekijälle mahdollisesti oikeus vahingonkorvaukseen. Työsuhdetta ei siis yleensä palauteta, mikäli osapuolet eivät niin erikseen sovi. Irtisanomiselle pitää olla asiallinen ja painava syy (TSL 7:1 §). Tämän syyn pitää olla olemassa tapahtuipa irtisanominen sitten henkilökohtaisista tai tuotannollisista ja taloudellisista syistä.

#### 4.2.3.2. Henkilökohtaiset syyt

Työsopimuslain 7:2 pykälän momentissa yksi on mainittu ne työntekijästä johtuvat tai hänen henkilöönsä liittyvät asialliset ja painavat irtisanomisperusteet. Näitä perusteita ovat työsopimuksesta tai laista johtuvat, työsuhteeseen olennaisesti vaikuttavien velvoitteiden vakava rikkominen tai laiminlyönti sekä sellaisten työntekijän henkilöön liittyvien työntekoedellytysten olennainen muuttuminen, joiden vuoksi työntekijä ei enää kykene selviytymään työtehtävistään. Syyn asiallisuutta ja painavuutta arvioitaessa on otettava huomioon työnantajan ja työntekijän olosuhteet kokonaisuudessaan. Esille nousee kaksi syytä, jolloin irtisanomiskynnys voi ylittyä: *velvoitteiden vakava rikkomus* tai *työntekoedellytysten muutos olennaisesti*. Lisäksi on käytettävä kokonaisarviointia, siihen viittaa lausuma, että on otettava huomioon työnantajan ja työntekijän olosuhteet *kokonaisuudessaan*.



Työsopimuslain 7:2 pykälän toisessa momentissa on mainittu syyt, jotka eivät ainakaan ole asiallisia ja painavia irtisanomisperusteita:

1. työntekijän sairaus, vamma tai tapaturma
2. työntekijän osallistuminen työehtosopimuslain mukaiseen lakkoon tai ammattijärjestön toimeenpanemaan työtaisteluun
3. työntekijän poliittiset, uskonnolliset tai muut mielipiteet taikka hänen osallistumisensa yhteiskunnalliseen tai yhdistystoimintaan
4. oikeusturvakeinojen käyttö.<sup>46</sup>

Raskaana tai perhevapaalla olevan henkilön irtisanomissuojasta on säädetty työsopimuslain 7:9. pykälässä. Raskaana tai perhevapaalla olevaa työntekijää ei saa tämän vuoksi irtisanoa. Mikäli työnantaja kuitenkin irtisanoo tällaisessa tapauksessa työntekijän on hänen osoitettava, että irtisanominen tapahtuu muusta syystä. Syy voi olla tuotannollinen ja taloudellinen tai henkilökohtainen.<sup>47</sup>

Ennen kuin työntekijä irtisanoaan työsuhteen velvollisuuksien laiminlyönnistä tai rikkomisesta on hänelle annettava mahdollisuus korjata virheellinen menettelynsä. Tämän vuoksi työntekijälle pitää ensin antaa kirjallinen varoitus, jolloin työntekijä voi korjata virheellisen menettelynsä. Mikäli rikkomus on niin vakava, ettei työnantajalta voida kohtuudella edellyttää työsuhteen jatkamista, ei varoitusta tarvitse antaa. Varoituksen antamisella työnantaja luopuu mahdollisuudesta irtisanoa työntekijä käyttämällä varoitukseen johtanutta syytä irtisanomisperusteena. Irtisanomisperuste sinänsä voi olla jo olemassa, mutta sen painavuutta tai asiallisuutta arvioitaessa ei irtisanomiskynnys vielä ylity. Varoituksen merkitys tulee esiin siinä, että mikäli vastaava käyttäytyminen jatkuu, voi irtisanominen tapahtua ilman uutta varoitusta. Ennen ryhtymistä irtisanomismenettelyyn työnantajan tulee selvittää, voidaanko työntekijä sijoittaa johonkin muuhun tehtävään.<sup>48</sup>

Jos työnantaja aikoo irtisanoa työsopimuksen työntekijästä johtuvasta syystä, on irtisanominen toimitettava kohtuullisen ajan kuluessa siitä, kun tällainen

<sup>46</sup> Henkilökohtaisista syistä ks. lisää Kairinen 2001 s. 290–295.

<sup>47</sup> Kairinen 2001 s. 295.

<sup>48</sup> Kairinen-Koskinen-Nieminen-Valkonen 2002 s. 594.

irtisanomisperuste on tullut työnantajan tietoon (TSL 9:1 §). Irtisanominen ei siis voi tapahtua milloin tahansa sen jälkeen kun irtisanomisperuste on tullut tietoon. Kohtuullinen aika ei voine kuitenkaan olla useita kuukausia. Kyseessä lienee muutamien viikkojen mittainen aika. Työnantajan on varattava työntekijälle mahdollisuus tulla kuulluksi irtisanomiseen johtavista syistä tuon harkinta-ajan aikana, mikäli kyseessä on henkilökohtaisin syin tapahtuva irtisanominen.<sup>49</sup>

#### *4.2.3.3. Taloudelliset ja tuotannolliset syyt*

Työsuhde voidaan irtisanoa paitsi henkilökohtaisilla syillä myös taloudellisilla ja tuotannollisilla perusteilla. Työsopimuslain 7:3 pykälän ensimmäisen momentin mukaan työnantaja saa irtisanoa työsopimuksen, jos tarjolla oleva työ on vähentynyt:

- taloudellisista, tuotannollisista tai työnantajan toiminnan uudelleenjärjestelyistä johtuvista syistä
- olennaisesti (”vähäistä suuremmassa määrin”)
- pysyvästi (”muutoin kuin tilapäisesti”)
- eikä työntekijä ole sijoitettavissa tai koulutettavissa toisiin tehtäviin siten kuin Työsopimuslain 7:4 pykälässä säädetään.<sup>50</sup>

Työn vähentyminen tarkoittaa työnantajan mahdollisuutta tarjota mitä työtä tahansa, ei vain sitä työtä, mitä työntekijä on normaalisti tehnyt. Jotta irtisanominen olisi mahdollista, pitää työn olla vähentynyt samaan aikaan sekä oleellisesti että pysyvästi. Vähentymisen syynä voi olla työnantajan omat toimet esimerkiksi organisaatiomuutokset tai töiden uudelleenjärjestelyt. Vähentyminen voi johtua myös tilauskannan pienentymisestä sekä jostakin muusta työnantajasta tai työntekijästä riippumattomasta syystä.

Työn vähentymisen pitää olla määrältään olennaista. Olennaisen määrittely ei ole yksiselitteistä, mutta sen on oltava ainakin ”vähäistä suurempaa”. Olennaisuutta

---

<sup>49</sup> Kairinen 2001 s. 300.

<sup>50</sup> Kairinen 2001 s. 305.

helpompi määrittely on sen sijaan vähentymiseltä vaadittava pysyvyys. Vähentyminen ei siis voi olla tilapäistä. Vaikka työ vähenisi tilapäisesti, voidaan sen aikana tehdä muita järjestelyjä kuten koulutusta, vuosilomien siirtoja tai lomautuksia.

Taloudellinen irtisanomisperuste tulee kyseeseen silloin, kun työnantajan taloudellisessa tilanteessa tapahtuu sellaisia muutoksia, jotka eivät mahdollista työntekijöiden palkkaamisen jatkumista. Taloudellinen muutos voi johtaa kaikkien työntekijöiden tai osan heistä irtisanomiseen. Säästämällä osan henkilöstökuluista, voidaan mahdollistaa yritystoiminnan jatkuminen, ja jäljelle jäävien työsuhteiden säilyminen. Jos työnantajalla on tarve säästää kuluissa, on hänen harkinnassaan säästöjen toteuttamistapa. Voidaan siis valita säästöt henkilöstömenojen tai muiden menojenvälillä. Työsopimuslaista ei voida johtaa sitä, että henkilöstömenoissa olisi säästettävä viimeiseksi. Työnantajan pitää pystyä osoittamaan yhtäältä säästämistarve ja toisaalta se, että irtisanomisilla saavutetaan todellista säästöä.<sup>51</sup>

### 4.3. Palvelussuhteiden vertailu

#### 4.3.1. Säädösperusta

Valtion ja muiden julkisyhteisöjen virkamiehet ovat virkasuhteessa työnantajaansa. Valtion virkamiesten palvelussuhdetta koskevat säännökset on määritelty Valtion virkamieslaissa 750/1994. Lain ensimmäisen pykälän mukaan ”Virkasuhde on julkisoikeudellinen palvelussuhde, jossa valtio on työnantajana ja virkamies työn suorittajana”. Virkasuhteiden lisäksi valtion virastot ja laitokset työnantajan ominaisuudessa tekevät työsopimuslaissa säänneltyjä työsopimuksia. Kuntien viranhaltijoiden palvelussuhteita säännellään Kuntalaissa säädetyllä tavalla.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Kairinen- Koskinen-Nieminen-Valkonen 2002 s. 680–683.

<sup>52</sup> Palvelussuhteiden eroista ks. myös Valtiovarainministeriö 1987 s. 10–16.

#### 4.3.2. Palvelussuhteen muoto

Työsuhde on joko toistaiseksi voimassa oleva tai määräaikainen. Määräaikaisuuden syynä pitää olla hyväksyttävä peruste. Määräaikainen työsopimus päättyy kun määräaika on kulunut tai tietty tehtävä on suoritettu.<sup>53</sup> Virkasuhde voidaan myös tehdä määräaikaisena (VirkamL 9 §). Määräaikaisen virkasuhteen edellytykset ovat samansisältöiset määräaikaisen työsuhteen edellytysten kanssa<sup>54</sup>.

Virat perustetaan siihen myönnettyjen määrärahojen rajoissa. Virkojen perustaminen riippuu siis siitä, onko kyseiseen virkaan myönnetty määräraha vai ei. Valtion kyseessä ollessa määrärahojen myöntäminen voidaan johtaa valtion tulo- ja menoarvioon, jossa osoitetaan valtion virastoille ja laitoksille niiden tarvitsemat vuosittaiset varat. Työsuhteen syntyminen on riippuvainen työnantajan tarpeesta ja taloudellisesta mahdollisuudesta palkanmaksuun. Tässä mielessä ei ole kovin suurta eroa virkasuhteen ja työsuhteen perustamisella. Molemmissa pitää olla varmuus tarvittavan rahoituksen löytymisestä. Kummassakin muodossa on etukäteen määritelty palvelussuhteessa suoritettavan työn sisältö.

#### 4.3.3. Palvelussuhteen päättäminen

Virkasuhde ja työsuhde eroavat toisistaan jonkin verran myös palvelussuhteen päättämisen osalta. Työsopimuslain 7. luvun mukaan työnantaja voi irtisanoa työntekijän henkilökohtaisilla tai taloudellisilla ja tuotannollisilla syillä. Lain mukaan työnantaja voi irtisanoa työntekijän vain painavasta ja asiallisesta syystä (TSL 7:1 §). Tämä säännös on syytä muistaa, kun mietitään sekä henkilökohtaisia että taloudellisia ja tuotannollisia syitä irtisanomisperusteena. Virkasuhteen päättämistä käsitellään Virkamieslain 7. luvussa. Pykälässä 25 on asetettu rajoituksia viranomaisen toimittamalle irtisanomiselle. Toisessa momentissa irtisanomisen edellytykseksi on asetettu vaatimus erityisen painavan syyn olemassaolosta. Lakiin

---

<sup>53</sup> ks. lisää Kairinen-Koskinen-Nieminen-Valkonen s. 167–176.

<sup>54</sup> HE 291/1993

on sisällytetty luettelo tapauksista, jotka eivät täytä erityisen painavan syyn tunnusmerkkejä. Luettelo vastaa työsopimuslaissa olevia irtisanomisrajoituksia. Virkamieslain 26. pykälässä on mainittu ne virkamiehet, jotka voidaan irtisanoa kuun siihen on syytä. Työsopimuslakiin ei vastaavaa säännöstä ole kirjoitettu.

Irtisanotuksi joutunut virkamies voi hakea oikaisuvaatimuksella muutosta päätökseen. Oikaisuvaatimus käsitellään virkamieslautakunnassa (VirkamL 14:53 §). Virkamieslautakunnan päätökseen saadaan hakea edelleen muutosta valittamalla Korkeimpaan Hallinto-oikeuteen (VirkamL 14:54 §). Mikäli irtisanominen on tapahtunut ilman laissa säädettyä perustetta, ja tämä todetaan lainvoiman saaneella päätöksellä, jatkuu virkasuhde katkeamatta. Työsuhteessa laittoman irtisanomisen kohteeksi joutuneelle työntekijälle voidaan tuomita vahingonkorvaus mutta työsuhdetta ei palauteta. Virkasuhteessa voi siis todeta olevan työsuhteen palauttamisen kannalta paremman oikeuden palvelussuhteen jatkumiselle, jos todetaan, että irtisanominen on tapahtunut ilman laissa säädettyä perustetta.

#### 4.3.4. Valintaperusteet

Virkasuhteeseen nimittämisen yleiset edellytykset ovat kyky, taito ja koeteltu kansalaiskunto (PeL 125.2 §).<sup>55</sup> Viran hoitaminen kuitenkin useimmiten asettaa virkamiehelle erityisiä vaatimuksia, esimerkiksi korkeakoulututkinto viranhoitoon läheisesti liittyvältä alalta. Näitä erityisiä edellytyksiä virkaan nimittämiseksi asetetaan aivan yleisesti. Niistä saa tietoja avoimien virkojen aukipanoilmoituksista. Samankaltaisia yleisiä edellytyksiä työsuhteelle ei työsopimuslaissa ole säädetty. Työsuhteeseen vaadittavat edellytykset ovat työnantajan vapaassa harkinnassa. Esimerkiksi kielitaidon kohdalla voi yksityinen työnantaja mielensä mukaan päättää minkälaista kielellistä osaamista hän työntekijöiltään edellyttää.

---

<sup>55</sup> ks. kelpoisuusvaatimuksista laajemmin Bruun-Mäkipää-Tuori s. 81–101.

#### 4.3.5. Luottamuksellisuus

Virkamies ei saa toimia siten, että yleinen luottamus viranomaisen tai virkamiehen puolueettomuuteen heikentyy. Virkamieheltä edellytetään toimimista siten, että luottamus viranhoidossa ei vaarannu. Virkamies ei saa vaatia, hyväksyä tai vastaanottaa taloudellista tai muuta etua, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen tai viranomaiseen (VirkamL 15 §). Luottamuksen heikentyminen ratkaistaan tapauskohtaisesti, eikä mitään yleispätevää ohjetta siitä, milloin luottamus on heikentynyt, ole olemassa<sup>56</sup>.

Työsopimuslaissa ei vastaavaa sääntelyä ole olemassa. Työsuhteessa on oikeutettua odottaa lojaaliutta työnantajaa kohtaan. Mikäli työntekijä vastaanottaa esimerkiksi tavarantoimittajilta taloudellista etua, voidaan perustellusti kysyä, voiko tällainen toiminta vaarantaa työnantajan luottamuksen ja aiheuttaa mahdollisesti taloudellista vahinkoa. Tätä kautta voi työntekijän nauttima luottamus vaarantua, ja aiheuttaa jopa perusteen työsuhteen päättämiseksi.

#### 4.3.6. Vastuu

Virkavastuu liittyy virkamiehen tehtäväsisältöön ja hänen virka-asemaansa. Virkamiehen on toimiessaan noudatettava lakia ja toiminnan tulee perustua lakiin (lainalaisuusperiaate). Julkisen tehtävän hoidossa virkamieheltä vaaditaan erityisesti puolueettomuutta ja luotettavuutta. Tämän vuoksi virkamieheltä voidaan edellyttää tavallista ankarampaa oikeudellista vastuuta. Virkavastuun kynnyksessä voi ylittyä melko pienelläkin teolla riippuen tuottamuksen asteesta.<sup>57</sup>

Työsuhteessa ei vastaavassa mielessä esiinny vastuun käsitettä. Jokainen on kuitenkin vastuussa omasta työstään työnantajalle, joka viime kädessä voi arvioida työntekijän kykyä kantaa hänelle annettua vastuuta. Kyky vastuun kantamiseen

<sup>56</sup> HE 238/1984 k. Yksityiskohtaiset perustelut.

<sup>57</sup> Bruun-Mäenpää-Tuori 1995 s. 211–212.

kasvaneen kokemuksen ja koulutuksen avulla. Tämän voitaneen katsoa olevan yhteistä kaikissa palvelussuhteissa oleville.

## **5. VALTIONRAUTATEIDEN MUUTOS VIRASTOSTA OSAKEYHTIÖKSI**

### **5.1. Valtionrautateiden toiminta virastokaudella**

#### **5.1.1. Rataverkon kehitys Suomessa**

Suomessa keskustelu rautateiden rakentamisesta alkoi 1840-luvulla. Keskustelun tärkeimpänä sisältönä oli ratojen rakentaminen kannattavasti. Helsingfors Tidningar julkaisi 28.1.1846 artikkelin, jossa ainoana kannattavana ratana nähtiin ratayhteys Turusta Pietariin. Ensimmäisen laajemman rataverkkoehdotuksen laati J.V. Snellman toukokuussa 1856. Siinä ehdotettiin rataverkkoa, jossa olisi radat maan ajatellusta keskipisteestä Helsinkiin, Turkuun, Poriin, Vaasaan sekä Päijänteen eteläpäähän. Täältä rataa voisi jatkaa Pietariin sekä Päijänteen itäpuolta pohjoiseen, Kuopion kautta Ouluun saakka. Snellmanin ajatuksen mukaan rautateiden tehtävänä oli kannattavuuden lisäksi toimia valtakunnan yhdistäjänä poliittisiin ja sivistyksellisiin keskuksiin. Vuoden 1872 valtiopäivillä käsiteltiin ensimmäinen virallinen rataehdotus. Siinä korostui Pietarin asema, johtuen paitsi maamme poliittisesta asemasta myös merkityksestä ulkomaankaupalle.<sup>58</sup>

Rautatieliikenne aloitettiin Suomessa vuonna 1862, jolloin aloitettiin liikennöinti Helsingistä Hämeenlinnaan. Tämän jälkeen alkoi voimakas rautateiden rakentaminen. Vuosina 1890-1910 kasvoi rautateiden pituus 91,2 %, ja vuosina 1912-1932 kasvu oli 47,1 %. Samaan aikaan laajentumisvauhti oli hidastunut Euroopassa, jossa vuosina 1890-1910 rautateiden lisäys 49,5 % ja vuosina 1912-1932 kasvu oli pienentynyt 21,7 %:n. Euroopan rautateiden laajentumisen hitaampi vauhti johtui siitä, että siellä oli rautateiden rakentaminen alkanut jo 1800-luvun alkupuolella esimerkiksi Englannissa 1825 ja Saksassa 1835.<sup>59</sup> Vuonna 1910

---

<sup>58</sup> Castrén (a) 1937 s. 99–262.

<sup>59</sup> Järvinen 1937 s. 41.

Suomen rataverkon pituus oli kaikkiaan 3628 kilometriä, joista yksityisraiteita oli 307 kilometriä. Vuoteen 1935 mennessä rataverkon pituus oli kasvanut 5757 kilometriin, mutta yksityisraiteiden pituus oli pienentynyt 256 kilometriin. Yksityisraiteiden pituuden vähentyminen johtui lähinnä niiden siirtymisestä Valtionrautateiden hallintaan.<sup>60</sup>

Eduskunta hyväksyi vuonna 1934 viimeisen rautatierakennusohjelman erillisellä lailla rautatierakennuksista vuosille 1934-1938 sekä lailla rautatierakennuksista vuosille 1939-1946. Toisen maailmansodan syttyminen keskeytti kuitenkin rakennusohjelmat. Sodan päättymisen jälkeen ei enää tehty yhtenäisiä rakennusohjelmia, vaan rakentaminen tapahtui lähinnä työllisyysnäkökohtien perusteella, eikä tärkeänä pidetyille rataosille aina riittänyt kunnossapitoon tarvittavia voimavaroja. Sotien jälkeen aloitettiin useita rautatierakennustöitä, joista huomattavimpana voidaan pitää Simpeleen-Parikkalan rataa, joka valmistui vuonna 1947 sekä Lapin rautateiden uudelleenrakentamista.<sup>61</sup>

Sotavuosien 1939-1944 aikana tapahtui rautateiden pituudessa ja kuljetuskaluston määrässä merkittäviä muutoksia. Talvisodan päättymisen 13.3.1940 jälkeen alueluovutusten seurauksena ratakilometrien määrä väheni noin 20 prosenttia. Kun luovutetut alueet liitettiin uudelleen Suomen alueeseen vuonna 1941 rautateiden pituus oli jopa suurempi kuin vuonna 1939. Tämä johtui siitä, että myös miehitettyjen alueiden radat liitettiin Suomen rataverkkoon. Itä-Karjalan liikennöityjen ratojen pituus oli vuosina 1942-1944 428 kilometriä. Väli rauhan seurauksena tapahtuneet alueluovutukset, ja Lapin sodan seurauksena tapahtunut ratojen tuhoaminen, laskivat liikennöitävien ratojen pituuden alle vuoden 1926 tason, jolloin ratojen kokonaispituus oli 4929 kilometriä. Talvisodan seurauksena kalustosta menetettiin yli 10 prosenttia. Kalustoa pystyttiin kuitenkin rakentamaan lisää jatkuvasti myös sodan aikana. Tästä johtuen jatkosodan aikana kalustomäärässä ei tapahtunut yhtä suurta laskua kuin ratojen pituudessa.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> Rautatiehallitus 1937 s. 573.

<sup>61</sup> Hirvisalo 1962 s. 81-125.

<sup>62</sup> Linnamo 1962 s. 10.



Sotien jälkeen vähitellen alkanut kilpailu kuljetusmarkkinoilla aiheutti muutoksia radanrakentamispolitiikassa. Kokonaan uusien, merkittävien rataosien rakentaminen väheni, kun siirryttiin täydentämään olemassa olevaa rataverkkoa muun muassa oikoratojen rakentamisella. Esimerkiksi oikorataa Tampereelta Parkanon kautta Seinäjoelle ryhdyttiin rakentamaan 1960- luvulla samoin rataosaa Jämsänkoskelta Jyväskylään. Parkanon oikorata valmistui vuonna 1971, ja oikorata Jyväskylään saatiin valmiiksi vuonna 1978.<sup>63</sup> 1980- luvun jälkeen aloitetut ratarakennukset ovat keskittyneet lähinnä pääkaupunkiseudun paikallisliikenteen lisääntymisen aiheuttaman junatarjonnan mahdollistamiseen. Viimeisimpinä uudishakkeina ovat käynnistyneet Kerava-Lahti oikorata, jonka liikennöinti aloitetaan vuoden 2006 syyskuussa sekä Vuosaaren rakennettavaan uuteen satamaan Saviolta johtava, pelkästään tavaraliikenteelle tarkoitettu, satamarata, jonka käyttöönotto on vuonna 2008.

#### 5.1.2. Henkilöstömäärän kehitys

Vuonna 1910 oli Valtionrautateiden palveluksessa yhteensä 15 719 henkilöä. Tähän lukuun sisältyvät sekä vakinaiset ja ylimääräiset viran- ja toimenhaltijat että työläiset. Henkilökunnan määrä kasvoi vuoteen 1935 mennessä 28 845 henkilöön. Kasvu ei ollut vuosittain tasaista vaan tähän 25 vuoden ajanjaksoon sisältyy voimakkaitakin muutoksia henkilökunnan määrässä johtuen muun muassa ensimmäisen maailmansodan aiheuttamista muutoksista, ja kansalaissodan mukanaan tuomista ongelmista, jotka johtivat kuljetettavan tavaran vähenemiseen ja rakentamistöiden keskeytymiseen. Kansalaissodan seurauksena erotettiin punaisten puolella sotaan osallistuneet henkilöt, joiden määrä oli yhteensä noin 2000.<sup>64</sup>

Henkilöstön määrän lisääntymisen suurimpana syynä oli rataverkon laajentuminen ja sen mukanaan tuoma liikenteen volyymin kasvaminen. Henkilökunta jaettiin erilaisiin työsuhderyhmiin: vakinaisiin ja ylimääräisiin viran- ja toimenhaltijoihin sekä työläisiin. Ylimääräisten ja työläisten määrä vaihteli vakinaisen henkilökunnan

---

<sup>63</sup> Kuusinen 1987 s. 73–88.

<sup>64</sup> Castren (b) 1937 s. 429.

määrää enemmän. Henkilöstöpolitiikan suuntana olikin pyrkiä vakinaisen henkilöstön määrän vähentämiseen. Mahdollinen lisätyövoiman tarve oli joustavampaa hoitaa ylimääräisellä henkilökunnalla. Vakinaisen henkilöstön määrä suhteessa ylimääräisten määrään väheni siten, että vakinaisia oli henkilöstön kokonaismäärästä vuonna 1910 58,1 prosenttia ja vuonna 1935 enää 45,4 prosenttia.<sup>65</sup>

Henkilöstön määrä oli vuonna 1936 kaikkiaan 30 279, joista virkasuhteessa oli 52,7 prosenttia ja työsopimussuhteessa 47,3 prosenttia. Vuoteen 1950 mennessä henkilökunta oli kasvanut 38 423 henkilöön, joista virkasuhteessa oli 60,4 prosenttia ja työsopimussuhteessa 39,6 prosenttia. Kymmenen vuotta myöhemmin vastaavat luvut olivat 34 211, 60,4 prosenttia ja 39,6 prosenttia.

Suurimman ryhmän työsopimussuhteessa olevista muodostivat rataosaston ja konepajojen sekä varastojen työntekijät. Virkasuhteessa olevat jaettiin kahteen ryhmään vakinaiset sekä ylimääräiset ja tilapäiset viranhaltijat. Vakinaisiin viranhaltijoihin luettiin valtakirjalla nimetyt viranhaltijat ja toimikirjalla nimetyt toimenhaltijat sekä sopimuspalkkaiset viran- tai toimenhaltijat. Ylimääräiset ja tilapäiset viranhaltijat koostuivat ylimääräisistä toimenhaltijoista, tilapäisistä toimihenkilöistä sekä niin sanotuista satunnaisista apulaisista.<sup>66</sup>

Henkilöstönmäärässä 1950- luvulla alkanut laskeva kehitys jatkui myös sen jälkeisinä vuosikymmeninä. Henkilökunnan määrä oli vuonna 1970 yli 26 000 henkilöä, joista virkasuhteessa oli 18 400 ja työsopimussuhteessa 8 000 henkilöä. Määrän pienentyminen tasaantui 1970- luvulla. Vuonna 1980 henkilöstöä oli lähes sama määrä kuin kymmenen vuotta aikaisemmin.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Castren (b) 1937 s. 429.

<sup>66</sup> Auvinen 1962 s. 721.

<sup>67</sup> Vanhala 1987 s. 699.

### 5.1.3. Henkilöliikenteen kehittyminen

Henkilöliikenteessä tehtyjen matkojen määrä oli vuonna 1910 runsas 14,4 miljoonaa matkaa. Vuoteen 1935 mennessä määrä oli kasvanut yli 20 miljoonaan matkaan. Matkustajien kulkema keskimatka oli vuonna 1910 38,4 kilometriä, ja vuonna 1935 se oli noussut 47,2 kilometriin.

Välittömästi toisen maailmansodan päättymisen jälkeen Suomessa henkilöliikenteessä vuonna 1945 tehtiin 61,3 miljoonaa matkaa, joka oli rautatien historiassa ylivoimaisesti suurin vuotuinen määrä siihen mennessä. Runsaan matkustusmäärän aiheuttajana voidaan pitää ainakin siirtoväestön liikkumista uudelleensijoittelun takia sekä maantieliikenteen käynnistysvaikeuksia heti sodan jälkeen. Keskimatka kuitenkin lyheni edeltävistä vuosista. Vuosina 1942-1944 keskimatka oli yli 80 kilometriä, kun se vuonna 1945 oli laskenut 52,2 kilometriin. Vuoden 1945 matkojen määrässä alkoi pitkään jatkunut laskusuunta. Vuoden 1960 matkojen määrä oli pudonnut 36,6 miljoonaan matkaan keskimatkan ollessa 64,0 kilometriä. Kilpailevien kuljetusmuotojen vaikutus oli suurempi lyhyillä matkoilla, mutta kuljetusosuus säilyi rautateillä yli pitkällä, yli 75 kilometrin, matkoilla.

Henkilöliikenteessä alkoi 1960- luvulla näkyä voimakkaana paikallisliikenteen matkustajamäärien voimakas lasku, mutta kaukoliikenteen ja pääkaupunkiseudun lähiliikenteen määrissä sen sijaan tapahtui kasvua. Vuonna 1970 henkilöliikenteessä tehtiin runsas 23,3 miljoonaa matkaa ja kymmenen vuotta myöhemmin matkojen määrä oli jo 39,3 miljoonaa matkaa.

### 5.1.4. Tavaraliikenteen kehittyminen

Tavaraliikenteessä kuljetusmäärä kasvoi vuoden 1910 3,8 miljoonasta tonnista 12,3 miljoonaan tonniin vuonna 1935. Keskikuljetusmatka kohosi vastaavana aikana

120,3 kilometristä 160,5 kilometriin<sup>68</sup>. Suurimmat kuljetettavat tavaralajit olivat maanviljelystuotteisiin luettavat tavarat kuten viljat, heinät, lannoitusaineet ja turve. Näiden kuljetusmäärä oli 609 000 tonnia vuonna 1910 ja vuonna 1935 määrä oli 1,3 miljoonaa tonnia. Myös erilaiset puutavaroihin luettavat tuotteet (lankut, laudat ja hirret) muodostivat suuren kuljetusmäärän. Vuonna 1910 puutavaroita kuljetettiin 1,8 miljoonaa tonnia, ja vuonna 1935 kuljetusmäärä oli jo 5,8 miljoonaa tonnia.<sup>69</sup>

Toinen maailmansota vaikutti tavaraliikenteen kuljetusmääriin vähentävästi. Esimerkiksi vuonna 1937 kuljetusmäärä oli kaikkiaan 15,7 miljoonaa tonnia, kun se sotavuosina painui runsaaseen 9 miljoonaan tonniin vuonna 1939, vuonna 1944 määrä oli kohonnut jo 12 miljoonaan tonniin. Vuoteen 1960 mennessä kuljetusmäärä oli kasvanut jo 18,7 miljoonaan tonniin. Suurimmat tavaralajit olivat puu, paperi, ravinto- ja nautintoaineet sekä kivi- ja maa-ainekset.<sup>70</sup>

Kuljetetun tavarän määrä ylitti 20 miljoonaa tonnia vuonna 1966. Kuljetusmäärä jatkoi sen jälkeenkin hidasta kasvua. 30 miljoonan kuljetetun tonnin raja ylitettiin vuonna 1985. Kuljetuslajeissa tapahtui muutos 1960-luvulta lähtien. Elintarviketuotteiden osuus kuljetusmäärässä putosi 3,4 prosentista alle yhteen prosenttiin 1980-luvun alkupuolelle tultaessa. Malmien ja metallituotteiden osuus sen sijaan lähes kaksinkertaistui tarkastelukautena.<sup>71</sup>

## **5.2. Valtionrautateiden muutos liikelaitokseksi**

### **5.2.1. Viraston hoitaman liiketoiminnan ongelmat**

Valtio on harjoittanut liiketoimintaa eri muodoissa ainakin 1800-luvulta alkaen useilla eri toimialoilla kuten kuljetus, tiedonvälitys, puolustusteollisuus ja metsänhoito sekä puunjalostusteollisuus. Toimintaa tarkasteltaessa voi huomata, että liiketaloudellisella perusteilla tapahtuva liiketoiminta ja yhteiskunnan etu ovat

<sup>68</sup> Rautatiehallitus 1937 s. 583.

<sup>69</sup> Rautatiehallitus 1937 s. 590–591.

<sup>70</sup> Korhonen 1962 s. 448–459.

hankalia sovittaa yhteen. Toiminta virastomaisesti johdetussa yksikössä budjettitalouden ehdoilla ei luo hyviä mahdollisuuksia toimia kilpailluilla markkinoilla.<sup>72</sup>

Vielä 1980-luvulle tultaessa valtion harjoittama liiketoiminta oli hallinnollisesti järjestetty usealla eri tavalla:

- virasto
- liikelaitos- tai yritys
- budjettitalouden ulkopuolinen eduskunnan johtovallan alinen organisaatio
- muu julkisoikeudellinen yhteisö
- valtioenemmistöinen osakeyhtiö.

Liiketoiminnan hajanaisuuden syynä voidaan pitää sitä, että liiketoiminta kehittyi pitkän ajan kuluessa, eikä nähty tarpeelliseksi laatia yhtenäistä ohjeistusta siitä, millaista toimintamuotoa missäkin tapauksessa olisi käytettävä.<sup>73</sup>

Liikelaitosmuodossa harjoitettua liiketoimintaa ohjaamaan ja säätelemään oli säädetty virastokohtaisia lakeja esimerkiksi Laki Valtionrautateiden talouden hoidon yleisistä perusteista (242/1950) sekä Posti- ja lennätinlaitosta koskeva laki (565/1950). Kummassakin laissa oli säädetty miten ja millä perusteilla taloutta piti hoitaa sekä ohjeet maksujen määräämiselle. Tällainen laintasolla tapahtuva liiketoimintaan ulottuva sääntely ei kovinkaan hyvin sovellu sellaiseen tilanteeseen, jossa toimitaan kilpailluilla markkinoilla. Tämä korostuu erityisesti silloin, kun maksuja määrättäessä pitää vielä ottaa huomioon, että ”*niistä kertyvät tulot, mikäli mahdollista riittävät peittämään laitoksen kustannukset*” (kurs. HN) (L Valtionrautateiden talouden hoidon yleisistä perusteista 2 §). Tällä säädöksellä annettiin mahdollisuus siihen, että asiakkailta kerättävien maksujen ei tarvinnut peittää aiheutuneita kuluja.<sup>74</sup>

<sup>71</sup> Korhonen 1962 s. 463–466. Kuljetusmarkkinoiden kehityksestä ks. myös Meklin 1987 s. 201–206.

<sup>72</sup> Komiteanmietintö 1985:2 s. 12–14. Virastomuotoisesta liikelaitoksesta ks. myös Meklin 1987 s. 33–36.

<sup>73</sup> Komiteanmietintö 1982:64 s. 4–5. Valtion liiketoiminnasta ks. myös Myllymäki 2000 s. 109–113.

Valtionrautateiden kannalta ajatellen toiminta valtion virastona aiheutti useita haittoja. Talouden hoidosta annetulla lailla oli voimakkaasti säädelty ehdot maksujen asettamiselle. Tilannetta kuvaa hyvin se, että eduskunta päätti maksujen korotuksista eikä itse virasto, joka kuitenkin vastasi toiminnan harjoittamisesta. Samoin budjettisidonnaisuus oli omiaan vaikeuttamaan toiminnan suunnittelua. Esimerkiksi kalustohankintojen ajoitus oli sidottu tulo- ja menoarvioiden määrärahoihin, eikä välttämättä toiminnan kannalta tarpeellisiin ajankohtiin.

Valtion liikelaitostyöryhmä esittikin, että Valtionrautateiden kehittämiseksi keskeisinä seikkoina nousivat esille:

- liikeperiaatteiden soveltamismahdollisuuksien lisääminen
- yleisen edun huomioon ottaminen toiminnassa sekä
- yleisen edun huomioon ottamisesta aiheutuvien lisärasitteiden korvaaminen.<sup>75</sup>

Liikelaitosten henkilöstön palvelussuhde oli järjestetty kahdella tavalla. Suurimmalla osalla henkilökunnasta oli liikelaitoksen kanssa työsuhde. Työsuhteen ehdot määräytyivät työsopimuslain ja erillisten työehtosopimusten perusteella, esimerkiksi ”Valtionrautateiden ja Rautatieläisten Liiton välinen työehtosopimus koskien rakentamista ja kunnossapitotoimintaa”. Toinen palvelussuhteen muoto oli virkasuhde. Sen perusteella solmittujen palvelussuhteiden sisältö määräytyi virkamieslain ja virkaehtosopimuksen perusteella. Virkasuhteessa olevien lukumäärä oli työsuhteessa olevien määrää pienempi.<sup>76</sup>

Virastossa olevat virat olivat yhteydessä valtion budjettiin siten, että ne perustettiin ja vuotuiset määrärahat niitä varten myönnettiin tulo- ja menoarvion puitteissa. Koska budjetti hyväksytään vuodeksi eteenpäin, niin virkojen perustaminen olisi pitänyt tietää jopa yli vuosi etukäteen johtuen budjetin laatimisen aikataulusta. Tämä taas edellytti virastolta hyvää suunnittelua ja ajoitusta. Vaikka esitykset viran

---

<sup>74</sup> Komiteanmietintö 1982:64 s. 52–53.

<sup>75</sup> Komiteanmietintö 1982:64 s. 70.

<sup>76</sup> Myllymäki 1994 s. 58.

perustamisesta olisi tehty riittävän ajoissa, lopullinen päätäntävalta säilyi eduskunnalla tulo- ja menoarvion käsittelyn yhteydessä.

### 5.2.2. Liikelaitosuudistuksen tausta

Valtiovarainministeriö perusti 4.9.1981 työryhmän (valtion liikelaitostyöryhmä), jonka tuli selvittää ”*valtion liikelaitosten sekä liiketoimintaa harjoittavien virastojen ja laitosten liiketoiminnan perusteet sekä tällaiselle toiminnalle asetettavat toiminnalliset ja taloudelliset vaatimukset*”<sup>77</sup> (kurs. HN). Työryhmä tarkasteli mietinnössään (Komiteanmietintö 1982:64) posti- ja telelaitoksen, valtionrautateiden, metsähallituksen metsien, puolustusministeriön teollisuus- ja liiketoiminnan, valtion polttoainekeskuksen ja valtion teknillisen tutkimuskeskuksen harjoittamaa liiketoimintaa.

Liikelaitostyöryhmän mielestä tärkeimpiä rajoitteita Valtionrautateiden toiminnassa olivat:

- VR:n toimiminen työvirastona, jolloin sen edellytettiin ottavan osaa työllisyyden hoitoon. Lisäksi toiminnassa piti ottaa huomioon työllisyysnäkökohta.
- Eduskunta päätti rautatietariffien korotuksista. VR:n esitykset muuttuivat jo valtioneuvostossa varsinkin suhdanne- ja hintapoliittisten seikkojen vuoksi.
- Budjettisidonnaisuus aiheutti hankaluutta esimerkiksi hankinnoissa ja töiden ajoituksessa.<sup>78</sup>

Valtion liikelaitoksia koskeva laki (627/1987) tuli voimaan 1.1.1988. Lain 1 § mukaan liikelaitoslakia sovellettiin sellaiseen liiketoimintaa harjoittavaan valtion laitokseen, johon sitä erikseen annettavassa laitoskohtaisessa laissa säädettiin sovellettavaksi.

<sup>77</sup> Komiteanmietintö 1982:64 s.1.

<sup>78</sup> Komiteanmietintö 1982:64 s. 69.

Lailla oli tarkoitus parantaa muun muassa uusimuotoisten liikelaitosten kilpailukykyä, mahdollistaa kilpailukykyisen henkilöstöpolitiikan harjoittamisen, keventää hallintoa sekä yksinkertaistaa että nopeuttaa päätöksentekoa. Kaikkea päätöksentekoa ei kuitenkaan siirretty liikelaitoksille. Eduskunnalle ja valtioneuvostolle jätettiin toiminnan kannalta keskeisiä tehtäviä. Näitä olivat eduskunnan hyväksymä palvelutavoite, tärkeimmät investointikohteet ja investointien vuotuinen enimmäismäärä. Valtioneuvoston päätettäväksi jäi liikelaitoksen tulostavoite eikä sitä voinut toiminnanharjoittaja itse määrittellä. Henkilöstön asemaa koskien säädettiin oikeus liikelaitoksen päätöksellä perustaa uusia virkoja. Tältä osin irtaannuttiin eduskunnan budjettivallasta, ja henkilöstöpolitiikan vastuuta siirrettiin liikelaitokselle. Lisäksi liikelaitokselle annettiin oikeus sopia virkaehtosopimuksesta ja työehtosopimuksesta. Nämä kuitenkin sillä edellytyksellä, että laitoskohtaisessa erityislaissa ja asetuksessa siitä oli erikseen säädetty.<sup>79</sup>

Valtioneuvosto nimesi 17.3.1985 komitean (Valtion liikelaitoskomitea), jonka tehtäväksi annettiin ”selvittää valtion muussa kuin osakeyhtiömuodossa harjoittaman liiketoiminnan ohjauksen, organisoinnin ja toimintaedellytysten kehittämisperiaatteita”<sup>80</sup> (kurs. HN). Valtion liikelaitoskomitean ehdotuksen mukaisesti Valtionrautateista muodostettiin ensin uusimuotoinen liikelaitos 1.1.1990 alkaen. Liikelaitoskausi päättyi 30.6.1995 kun liikelaitoksen jälkeen perustettiin 1.7.1995 lähtien toimintaa jatkamaan konsernimuotoinen VR-Yhtymä Oy. Uudella osakeyhtiöllä oli lukuisia tytäryhtiöitä jatkamassa toimintaa kuljetusmarkkinoilla sekä ratojen kunnossapitoa ja rakentamista (L Valtionrautateiden muuttamisesta osakeyhtiöksi 20/1995). Suurimmat tytäryhtiöt olivat VR Osakeyhtiö, jonka päätoimialana oli henkilö- ja tavaraliikenteen harjoittaminen sekä Oy VR-Rata Ab, jonka tehtävänä oli keskittyä ratojen kunnossapitoon ja rakentamiseen.

Valtiovarainministeriö asetti 8.4.1987 työryhmän (Palvelussuhdelajityöryhmä), jonka tehtävänä oli ”valmistella ja laatia ehdotus virkasuhteen työsuhteen

<sup>79</sup> HE 137/1986 k. Yleisperustelut. Liikelaitosuudistuksesta ks. myös Myllymäki 1994 s. 53–60.

<sup>80</sup> Komiteanmietintö 1985:2 s. 3.



*käytöstä valtion virastoissa ja laitoksissa*<sup>81</sup> (kurs. HN). Esimerkiksi lokakuussa 1985 valtion palveluksessa olleesta henkilöstöstä yli 61 prosenttia oli virkasuhteessa. Työsuhteessa oli samaan aikaan runsas 38 prosenttia. Valtion palveluksessa perinteisesti oli virkasuhteisten määrä suurempi verrattuna työsuhteisten määrään. Esimerkiksi hallitusmuodossa ei ollut säännöksiä työsuhteisten osalta vaan määräykset koskivat ainoastaan virkoja ja virkasuhdetta.<sup>82</sup>

### 5.2.3. Liikelaitoksen organisaatiomuoto

Organisaatiomuotona uusimuotoinen liikelaitos sijoittui valtioneemmistöisen osakeyhtiön ja hallintoviraston välille. Liikelaitoslaki oli yleislaki, jolla säädettiin toiminnan, talouden ja hallinnon perusteista (1 § 2 mom.). Eduskunnan ja valtioneuvoston toimesta tapahtunut liikelaitoksen ohjaus piti sen lähempänä hallintovirastoa kuin valtioneemmistöistä osakeyhtiötä, jonka toiminnan ohjausta varten käytettiin yhtiökokousta ja hallintoneuvostoa. Liikelaitoksen investoinnit jäivät lopullisesti eduskunnan päätettäväksi huolimatta siitä, miten ne oli suunniteltu rahoitettaviksi.<sup>83</sup>

### 5.2.4. Henkilöstön asema

Valtion liikelaitosuudistusta koskevan lain voimaatulon myötä nähtiin tarpeelliseksi tarkistaa palvelussuhteen lajin valinnan edellytyksiä. Uusimuotoisilla liikelaitoksilla oli mahdollista solmia sekä virka- että työsopimussuhteita. Liikelaitoslaki teki mahdolliseksi henkilöstöhallinnon yksinkertaistamisen ja joustavoittamisen. Keskeisimpiä muutoksia olivat:

<sup>81</sup> Valtiovarainministeriö 1987 s.1.

<sup>82</sup> Valtiovarainministeriö 1987 s. 4.

<sup>83</sup> HE 137/1986 k. 1.2.1. Uusi organisaatiotyppi. Uusimuotoisesta valtion liikelaitoksesta ks. tarkemmin Meklin 1987 s. 36–37.

- Liikelaitoksesta annetussa erillisessä laissa oli mahdollista säätää, että laitos voi itse perustaa ja lakkauttaa virat. Tärkeimmät virat kuten toimitusjohtajan ja hänen välittömien alaistensa kohdalta toimivalta oli valtioneuvostolla. Virkojen perustaminen irrotettiin tässä yhteydessä valtion tulo- ja menoarviosta.
- Liikelaitosten virkamiesten palkkauksen ehdot oli mahdollista määritellä liikelaitoskohtaisesti virkaehtosopimuksessa. Muut palvelussuhteen ehdot määriteltäisiin valtion virkaehtosopimuslain mukaisesti.

Liikelaitosten työsuhteisia henkilöitä koskevissa asioissa sovellettaisiin työsopimuslakia ja työehtosopimuksia. Liikelaitoskohtaisesti olisi mahdollista laatia työehtosopimuksia.<sup>84</sup>

Liikelaitokselle tuli mahdolliseksi käyttää myös työsuhdetta virkasuhteen rinnalla. Asiaa koskevassa hallituksen esityksessä henkilöstön asemaan liittyen ei nähty oleellista muutosta. Henkilöstö säilyttäisi sekä entiset oikeutensa ja etunsa että siirtyisi lain nojalla uusimuotoisen liikelaitoksen palvelukseen. Kuitenkin liikelaitoslailla säädettiin mahdolliseksi, että liikelaitos itsenäisesti voisi perustaa, lakkauttaa tai uudelleen nimetä virkoja. Korkeimpien virkojen kuten toimitusjohtajan ja hänen lähimpien alaistensa virkojen perustamiseen vaadittaisiin eduskunnan antama valtuutus budjettikäsittelyn yhteydessä. Henkilöstön vaikutusmahdollisuuksia lisättiin myös siten, että liikelaitoksen ylimmässä toimielimessä oli henkilöstön edustus.<sup>85</sup>

Valtion liikelaitoskomitean mietintöön (1985:2) jätetyissä henkilöstöjärjestöjen eriävissä mielipiteissä kiinnitettiin nimenomaan huomiota henkilöstön asemaan koskien lähinnä palvelussuhteen pysyvyyttä. Tätä koskeva neuvottelujärjestelmä jätettiin järjestöjen mielestä liian vähälle huomiolle. Toisessa eriävässä mielipiteessä katsottiin, että henkilöstön asema ei tule riittävällä tavalla turvatuksi. Erityisesti tilanteessa, jossa automaatio-, rationalisointi- ja organisaatiomuutokset saattavat vaikuttaa palvelussuhteen jatkuvuuteen. Lisäksi eriävässä mielipiteessä korostettiin

<sup>84</sup> Valtiovarainministeriö 1987 s. 9–10.

<sup>85</sup> HE 137/1986 k. 1.2.4. Liikelaitoksen hallinto ja henkilöstö.

vaikutusmahdollisuuksien puuttumista henkilöstömäärän säätelyyn liittyvissä kysymyksissä.<sup>86</sup>

#### 5.2.5. Muutos Valtionrautateiden näkökulmasta

Laki Valtionrautateista (747/1989) tuli voimaan 1.1.1990. Valtionrautateiden asemaksi määriteltiin liikenneministeriön hallinnonalalla toimiva valtion liikelaitos (1 §). Valtionrautateita koskeva laki oli erityislaki, jolla täsmennettiin valtion liikelaitoksista annetun yleislain (627/1987) määräyksiä Valtionrautateiden suhteen<sup>87</sup>. Lain tavoitteena oli selkeyttää Valtionrautateiden asemaa yhteiskunnallisena toimijana kilpailluilla markkinoilla. Edelleen tarkoitus oli parantaa mahdollisuuksia harjoittaa kilpailukykyistä henkilöstöpolitiikkaa.<sup>88</sup>

Rataverkon laajuudesta päättäminen muuttui eduskunnan käsittelyssä siitä, mitä hallituksen esityksessä (HE 60/1989) oli esitetty. Esityksen mukaan valtioneuvosto olisi päättänyt rataverkon laajuudesta ja radanpitoon osoitettujen määrärahojen käytöstä. Eduskunta päätti esityksen käsittelyn yhteydessä ottaa nämä asiat itsensä päätettäväksi.

Valtionrautateista säädetyssä laissa henkilöstön asemasta säädettiin varsinkin virkamiesten osalta virkojen perustamisen ja lakkauttamisen osalta (10 §) sekä virkamiehen asemasta viran lakkauttamistilanteessa (11 §). Työsuhteessa olevien henkilöiden asemasta ei laissa ollut erityistä mainintaa. Lain 14. pykälän mukaan Valtionrautateiden henkilöstö uusimuotoisen liikelaitoksen palvelukseen niin sanottuina vanhoina työntekijöinä. Asetuksella Valtionrautateista (A 936/1989) säädettiin muun muassa liikelaitoksen hallituksen kokoonpanosta ja tehtävistä. Virkojen täyttämisestä säädettiin 6. pykälässä siten, että virat täytetään niitä auki julistamatta.

---

<sup>86</sup> Komiteanmietintö 1985:2 s. 105–108.

<sup>87</sup> Liikelaitosten valvonnasta ks. lisää Myllymäki-Uoti 1994 s. 108–116.

<sup>88</sup> HE 60/1989 k. Esityksen pääasiallinen sisältö.

Valtionrautateiden johdon myönteiset odotukset liikelaitosuudistuksesta on luettavissa esimerkiksi vuoden 1986 Valtionrautateiden vuosikertomuksesta, jossa korostettiin kuljetustoiminnan liiketoiminnallista luonnetta. Positiivisena seikkana pidettiin myös tasavertaisen kilpailuasetelman luomista muiden kuljetustoimintaa harjoittavien yritysten kanssa.<sup>89</sup> Vuoden 1990 vuosikertomuksessa todetaan päätöksenteon itsenäistyminen suhteessa valtion budjettiin, sekä toiminnan oman tulorahoituksen varassa edellyttävän tarkkuutta taloudellisessa toiminnassa<sup>90</sup>.

### 5.3. Liikelaitoksen muutos osakeyhtiöksi

#### 5.3.1. Yhtiöittämisen tausta

Liikelaitosmuotoinen Valtionrautatiet muutettiin osakeyhtiöksi 1.7.1995 alkaen. Muutoksen lähtökohtana oli muutostarve, joka tuli ilmi muun muassa hallituksen esityksessä HE 224/1994. Sen mukaan kuljetusalan kiristynyt kilpailu sekä Suomen mahdollinen jäsenyys Euroopan Unionissa edellyttivät kilpailutilanteen arvioimista ja valtion tukien avoimuutta. Hallituksen esityksessä katsottiin, että osakeyhtiömuoto antaa yritysjohdolle tarvittavan toimintavapauden. Perustettavan osakeyhtiön osakeomistus oli tarkoitus säilyttää valtion omistuksessa, ja omistajaohjauksesta vastaisi liikenneministeriö. Tällä tavalla uudelleenjärjestettynäkin rautatieliikenne säilyisi yhteiskunnan ohjauksessa, yritysmuodon vaihtumisesta huolimatta. Rataverkko ja siihen liittyvät laitteet, kuten turvalaitteet, jäisivät kuitenkin valtion suoraan omistukseen, joka toteutettaisiin perustettavan uuden viraston, Ratahallintokeskuksen, kautta.<sup>91</sup>

Liikelaitosmallin varjopuolina nähtiin investointien ja lainanoton rajoittaminen, kiinteän omaisuuden myynnin rajoitukset ja yhteys valtion- tulo ja menoarvioon.

---

<sup>89</sup> VR/Viestintäyksikkö 1987 s. 3.

<sup>90</sup> VR/Viestintäyksikkö 1991 s. 2.

<sup>91</sup> HE 224/1994 k. Yleiset perustelut

Hallinto-oikeudellisten säännösten soveltaminen nähtiin myös kustannuksia lisäävinä tekijöinä verrattaessa tilannetta kilpailijoihin.<sup>92</sup>

### 5.3.2. Henkilöstön asema

Valtionrautateilla käytössä olleet kaksi palvelussuhteen muotoa olivat omiaan aiheuttamaan epätasa-arvoa virkasuhteessa ja työsuhteessa olevien kesken. Yhtiöittämisen myötä tapahtuvalla yhteen palvelussuhteeseen siirtymisellä nähtiin mahdolliseksi saavuttaa kustannussäästöjä, kun henkilöstön edut olisivat samanlaisia. Esimerkiksi palkkahallinnossa tuli mahdolliseksi yhtenäistää palkanlaskentajärjestelmiä, sekä pyrkiä yhtenäistämään virka- ja työehtosopimusten sisältöä.

Yhtiöittämishetkellä Valtionrautateiden henkilöstön määrä oli noin 16 000 henkilöä, joista virkasuhteessa oli 10 700 henkilöä ja työsuhteessa 5 300 henkilöä. Henkilöstö siirtyi perustettavan yhtiön palvelukseen suoraan lain nojalla. Palvelussuhteessa olevien siirtäminen uuden osakeyhtiön palvelukseen hoidettiin yhtiöittämislain 5. pykälän nojalla. Virkasuhteiden päättämisellä ilman yksittäisiä lakkautuspäätöksiä haluttiin helpottaa virkamiesten siirtymistä uuden osakeyhtiön palvelukseen, sekä samalla vähentää siirroista aiheutuvaa ylimääräistä työtä.<sup>93</sup>

Henkilöstöjärjestöt ilmaisivat vastustavan kantansa yhtiöittämishakkeeseen. Kannanotto kirjattiin Valtionrautateiden yhtiöittämistä koskevan työryhmän mietintöön. Vastustusta herätti varsinkin se, että yhtiöittämisen vaihtoehtona ei järjestöjen mielestä riittävästi selvitetty liikelaitosmuodossa jatkamisen ja kehittämisen mahdollisuutta. Henkilöstöön liittyen järjestöjen mielestä henkilöstön eläke-etujen säilyttämisessä ei otettu kantaa siihen, miten tulevat eläkevastuut pystytään tulevaisuudessa kattamaan. Liikelaitosmuodossa eduskunta oli taannut eläke-edut, mutta osakeyhtiön osalta ei vastaavaa takuuta ollut.<sup>94</sup> Eläkevastuiden

---

<sup>92</sup> HE 224/1994 k. 2.3. Nykytilan arviointi.

<sup>93</sup> HE 224/1994 k. Yksityiskohtaiset perustelut.

<sup>94</sup> Liikenneministeriön julkaisuja 1994 liite 4.

järjestämiseksi perustettiin erillinen säätiö, VR Eläkesäätiö, joka vastaa henkilökunnan lakisääteisestä työeläketurvasta sekä lisäeläkkeistä, kun virasto- ja liikelaitoskausilta muodostuneista eläkkeistä vastaa Valtiokonttori<sup>95</sup>.

#### **5.4. Henkilöstöpolitiikka osakeyhtiökaudella**

##### 5.4.1. Henkilöstömäärän muutokset

Valtionrautateiden sekä myöhemmin VR-Yhtymä Oy:n henkilöstömäärä on ollut laskeva 1980-luvulta lähtien. Tähän kehitykseen ovat vaikuttaneet ainakin henkilöstökustannusten kasvu, automaation lisääntyminen ja toimintojen keskittäminen harvemmille paikkakunnille. Henkilöstökustannusten osuus kaikista kustannuksista onkin saatu laskettua 48,7 prosenttiin<sup>96</sup> vuonna 2003, kun se vuonna 1987 oli 88,0 prosenttia<sup>97</sup>. Automaation lisääntyminen on näkynyt ennen kaikkea liikenteenohjauksen keskittymisenä yhä harvemmille liikennepaikoille. Esimerkiksi vuonna 1998 käyttöön otettu kauko-ohjausjärjestelmä Tampere-Pori/Rauma rataosalla vähensi miltei 30 työpaikkaa, kun vastaavia toimintoja hoitamaan Tampereen liikenteenohjauskeskukseen riitti kuusi henkilöä. Samoin ratapihatoimintojen keskittyminen on vähentänyt henkilöstön määrää. Siirtyminen kahden keskusratapihan (Tampere ja Kouvola) käyttöön on vähentänyt muilla ratapihoilla suoritettavien junien kokoonpanojen muutostarvetta.

Kaaviosta 1 nähdään, että 17 vuoden aikana henkilöstömäärä on vähentynyt yli puolella siitä mitä se oli vuonna 1987. Vähentyminen on kyetty kuitenkin hoitamaan siten, että suurilta joukkoirtisanomisilta on vältytty. Tämä johtuu siitä, että vähentyminen on toteutettu maltillisesti sitä mukaa, kun toiminnot ovat muuttuneet, eikä nopealla aikavälillä ole ollut tarvetta karsia voimakkaasti henkilöstökustannuksia. Tämä toimintatapa on saanut myös henkilöstöjärjestöjen tuen, jonka voi päätellä ainakin siitä, että asiaan liittyviä työmarkkinahäiriöitä ei ole

---

<sup>95</sup> VR Eläkesäätiö 1996 s. 2.

<sup>96</sup> VR-Yhtymä Oy 2004 s. 38.

<sup>97</sup> VR/Viestintäyksikkö 1990 s. 8.

esiintynyt. Viimeinen suuri työtaistelutoimenpide oli vuonna 1986 järjestetty virkamiesten lakko, joka kahden kuukauden ajaksi keskeytti junaliikenteen.

Henkilöryhmittäin tarkasteltuna havaitaan, että suurimmalta osalta vähentyminen on jakautunut melko tasaisesti eri ryhmiin. Isoimmat poikkeukset ovat tapahtuneet kaluston kunnossapidossa ja rakentamisessa, tavarankäsittelyssä, asemapalveluissa, autonkuljettajissa ja muussa henkilöstössä.

Kaluston kunnossapidon ja rakentamisen keskiarvoa suurempi henkilöstömäärän vähennys johtuu 2000- luvun alussa suoritetusta kunnossapitotoimintojen uudelleenjärjestelystä. Tämän seurauksena konepajatoiminnot lopetettiin Turussa ja Kuopiossa, joista vapautunut henkilöstö siirtyi muille konepajoille tai muihin tehtäviin VR Osakeyhtiössä kuten henkilöliikenteen konduktööreiksi. VR:n ulkopuolelle, yrittäjäksi siirtyville tarjottiin erillistä starttirahaa käynnistettävän toiminnan helpottamiseksi.

Tavarankäsittelyhenkilöstön ja autonkuljettajien määrän voimakas pienentyminen johtuu lähes kokonaan Valtionrautateiden yhtiöittämisen seurauksena tapahtuneista yhtiöjärjestelyistä. Tämä henkilöstö siirrettiin 1.7.1995 alkaen perustetun Transpoint Oy:n palvelukseen, joka ei kuulu enää niin sanottuun ”ydinkonserniin”, vaikka on edelleen VR Osakeyhtiön tytäryhtiö.

Asemapalveluhenkilöstössä vähentyminen on johtunut paljolti siirtymisestä matkatavarapalveluissa itsepalveluun, joista viimeisimpänä toteutettiin kirjatun matkatavaran kuljettamisen lopettaminen kokonaan 5.6.2005 alkaen. Henkilöstö siirrettiin muihin tehtäviin tai käytettiin hyväksi työttömyyseläkeratkaisua. Muuan henkilöstön vähentyminen liittyy lähes kokonaan 1.1.2005 alkaen toteutettuun siivoustoiminnan ulkoistamiseen. Tällöin VR Osakeyhtiö teki sopimuksen kiinteistö- ja vaunusiivouksen toimintojen siirtämisestä ISS Palvelut Oy:lle. Sopimuksen mukaisesti kaikki siivoustoimen henkilöt siirtyivät uuden toiminnanharjoittajan palvelukseen vanhoina työntekijöinä.

## Kaavio1. Henkilöryhmittäiset muutokset 1987-2004

Henkilöryhmät	1987	2004	Muutos-%
Kaluston kunnossapito ja rakentaminen	4 094	1 245	- 69,6
Toimihenkilöstö	3 422	1 842	- 46,2
Radan kunnossapito ja rakentaminen	3 483	1 788	- 48,7
Vaihtotyöhenkilöstö	3 276	1 743	- 46,8
Veturimiehet	3 098	1 891	- 39,0
Liikenteenohjaus- ja hoito	1 294	546	- 57,8
Tavarankäsittely	949	26	- 97,3
Junahenkilöstö	922	792	- 14,1
Asemapalvelu	684	113	- 83,5
Autonkuljettajat	505	0	- 100,0
Tekninen suunnittelu	467	216	- 53,7
Muu henkilöstö	1 470	539	- 63,3
<b>Yhteensä</b>	<b>23 664</b>	<b>10 741</b>	<b>- 54,6</b>

Tulevaisuutta ajatellen lienee tärkeää säilyttää VR:n maine pysyvän työpaikan tarjoajana myös jatkossa. Tämä on empiirisen kokemuksen mukaan eräs tärkeimmistä syistä, minkä vuoksi löytyy halukkaita henkilöitä vapautuviin työpaikkoihin. Huolimatta henkilöstön vähentymisestä on jatkossa VR:n varauduttava merkittäviin rekrytointeihin. Yleinen suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtyminen muodostaa haasteen sille, miten voidaan palkata paras mahdollinen henkilöstö vapautuviin tehtäviin. VR-yhtiöiden henkilöstön keski-ikä on runsas 47 vuotta, joka käytännössä merkitsee sitä, että eläkkeelle siirtyy lähivuosina satoja henkilöitä joka vuosi. Vaikka kaikkien poistuvien henkilöiden tilalle ei palkattaisikaan ketään, vaan poistuma pyrittäisiin hoitamaan toimintoja muuttamalla, tarkoittaa se satojen uusien henkilöiden palkkaamista. Tässä tilanteessa rekrytointeja auttaa, jos pystytään säilyttämään VR:n hyvä maine työnantajana.

## 5.4.2. Henkilöstöpolitiikka osakeyhtiökaudella

## 5.4.2.1. Henkilöstöpoliittinen ohjelma

Henkilöstöpoliittinen ohjelma (HEPO) julkaistiin vuonna 1992. Ohjelmassa painotettiin uutta ajattelutapaa ja suhtautumista henkilöstöön liittyviin seikkoihin.



Tärkeänä osana oli henkilöstön sitouttaminen, minkä avulla voidaan vaikuttaa *liikeyrityksen* kokonaistulokseen ja sitä kautta henkilöstön menestymiseen. HEPO:ssa yhdistettiin liikeyritysmäinen ajattelutapa, vaikka toimittiin virastomuodossa, ja henkilöstön hyvinvointi toisiinsa. Periaatteena, että kun yritys menestyy niin henkilökuntakin voi paremmin.<sup>98</sup>

Henkilöstöpoliittisessa ohjelmassa todettiin, että Valtionrautatiet toimii liikeyrityksenä markkinavoimien alaisena ja saa tarvitsemansa tulot kuljetusmarkkinoilta. Ohjelmassa korostettiin henkilöstön ominaisuuksia ja sitoutumista yhteisesti sovittuihin tavoitteisiin. Sitoutumisen vastapainoksi VR tarjoaa kilpailukykyisen ja haasteellisen työpaikan, jossa on mielenkiintoisia ja kehittäviä töitä. Lisäksi todetaan vielä, että ”palvelussuhde VR:llä on pysyvä”.<sup>99</sup> Tällä lausumalla annettiin lupaus henkilöstölle, että mikäli henkilö suorittaa tehtävänsä ja käyttäytyy viranhoitoon sopivalla tavalla työpaikkaa voi pitää pysyvänä huolimatta muualla yhteiskunnassa tai VR:n liiketoiminnassa tapahtuvista muutoksista.

#### 5.4.2.2. Henkilöstöstrategia 2002-2006

VR-konsernin henkilöstöstrategia vuosille 2002-2006 hyväksyttiin vuoden 2002 tammikuussa. Osakeyhtiömuotoisen liiketoiminnan vaatimukset muuttivat siihen asti voimassa ollutta henkilöstöpoliittista ohjelmaa. Henkilöstöstrategian lähtökohdaksi asetettiin VR:n konsernistrategia, joka määrittelee keskeisimmiksi haasteiksi henkilöstöjohtamisen kehittämisen ja henkilöstörakenteen muutoksen hallinnan. Muutostarve aiheutuu varsinkin henkilöstön ikääntymisestä ja eläkkeelle siirtyvien kasvavasta määrästä.<sup>100</sup>

Henkilöstöstrategia jaetaan useisiin osa-alueisiin, joista tämän tutkielman kannalta merkittävin on *sopeuttaminen*, joka on keskeisellä sijalla, kun tarkastellaan yhtäältä

<sup>98</sup> Henkilöstöpoliittinen ohjelma 1982 s. 2.

<sup>99</sup> Henkilöstöpoliittinen ohjelma 1982 s. 5–6.

<sup>100</sup> VR-Yhtymä Oy 2002 s. 2.

henkilöstön määrää ja rakennetta sekä toisaalta liiketoiminnan tarpeita. Liiketoiminta antaa suunnan muutostarpeille, jotka pitää tunnistaa ajoissa, ja joihin on varauduttava joskus hyvinkin lyhyellä varoitusajalla. Työyhteisöjen muutostarpeita helpotetaan ottamalla suunnittelussa huomioon VR:n arvot, henkilöstön asemasta huolehtiminen, hyvä yhteistyö henkilöstön kanssa ja voimassa oleva lainsäädäntö. Sopeuttamisen korostaminen ja toisaalta sen sitominen liiketoiminnan tarpeisiin, on selvä muutos aikaisempaan henkilöstöpolitiikkaan. Henkilöstöstrategia antaa pohjan pienemmille tai suuremmille sopeuttamistoimille, joihin ei ainakaan vielä ole ollut tarvetta. Pienemmässä määrin sopeuttamista tehdään kuitenkin koko ajan käyttämällä apuna eläkeratkaisuja ja pidättäytymällä rekrytoinneista, mikäli se on vältettävissä esimerkiksi töiden siirtämisellä toiselle paikkakunnalle.

Kymmenen toimintavuotensa aikana VR-Yhtymä Oy on pystynyt saavuttamaan sille asetetut tavoitteet sekä henkilö- että tavaraliikenteessä. Tämä on antanut hyvän perustan noudatetulle henkilöstöpolitiikalle, jota voitaneen luonnehtia pitkäjänteiseksi ja maltilliseksi. Henkilöstön määrä on ollut laskusuunnassa koko yhtiökauden ajan laskien jo alle 13 000, kun kymmenen vuotta sitten palveluksessa olleiden määrä oli yli noin 26 000. Henkilöstökustannusten vähentäminen on ollut yksi keskeinen keino pyrittäessä vähentämään kokonaiskustannuksia. Määrän pienentymisessä apuna on käytetty niin sanottuja pehmeitä keinoja, kuten siirtoja ja uudelleen koulutusta myös eläkejärjestelyt ovat olleet käytössä.<sup>101</sup>

Henkilöstön vähentämiseen liittyvistä syistä ei yhtiölle ole tullut kovinkaan paljon julkisuutta. Tosin varsinkin järjestöjen taholta on jo pitkäänkin arvosteltu vähentämissä politiikkaa, ja vaadittu rekrytointien käynnistämistä. Paikoitellen korkeat ylityö- ja sairauslomaprosentit tukevat järjestöjen näkemystä henkilöstön lisäämistarpeesta.<sup>102</sup>

Suurten ikäluokkien siirtyessä lähivuosina kiihtyvällä vauhdilla eläkkeelle on itsestään selvää, että korvaavia rekrytointeja on tehtävä. Tämä ei jatkossakaan muuta sitä tosiseikkaa, että kustannusten nousun hillitseminen jatkuu, eikä kaikkiin

---

<sup>101</sup> VR Nyt 9/2005 s. 4.

<sup>102</sup> VR Nyt 9/2005 s. 4.

vapautuviin työpaikkoihin tehdä rekrytointeja. Henkilöstön uudistuminen on suorassa yhteydessä yhtiön tulokseen. Mikäli tuloskehitys jatkuu myönteisenä on perusteet rekrytoinneille perusteltavissa, mutta päinvastaisessa tilanteessa ongelmat korostuvat henkilöstöpolitiikassa. Kevään ja alkukesän työmarkkinahäiriöt paperi- ja metsäteollisuudessa aiheuttivat huomattavia rahtitulojen menetyksiä VR:lle, ja tällä voi olla vaikutuksia myös henkilöstöpolitiikkaan, ainakin lyhyellä aikavälillä.<sup>103</sup>

Kaikissa henkilöstöasioissa onnistuminen ei ehkä kuitenkaan ole ollut hyvällä tasolla kuten voisi odottaa. Vuoden 2004 marraskuussa Oy VR-Rata Ab jätti *myöhässä* Ratahallintokeskukselle tarjouksensa Pohjois-Suomen ratojen kunnossapidosta vuosille 2005-2010. Myöhästymisestä aiheutui noin 200 työpaikan menettämisen uhka, jolloin työntekijöiden mieliin nousi väistämättä ja ymmärrettävästi irtisanomiseen liittyvät asiat.<sup>104</sup>

Tarjouskilpailun ratkettua Pohjois-Suomen ratojen kunnossapitotyöt jaettiin kolmen VR:n ulkopuolisen urakoitsijan toimesta hoidettavaksi. Hoitosopimukset tehtiin urakoitsijoiden ja Ratahallintokeskuksen välillä, joka hoiti myös urakkatarjousten kilpailuttamisen. Uudet urakoitsijat ovat tehneet aliurakkasopimuksia Oy VR-Rata Ab:n kanssa, joten henkilöstövaikutukset eivät olleet lopulta merkittäviä.<sup>105</sup> Se, että vaikutukset jäivät lopulta vähäisiksi johtui siitä, että myös muualla Suomessa on ollut tarvetta ammattitaitoisille radanrakentajille. Tällainen toiminta ei kuitenkaan anna erityisen hyvää kuvaa yhtiön asianomaisten henkilöiden asenteesta ja ammattitaidosta.

Aluepolitiikan ja VR:n omistajaohjauksen ristiriidasta voinee esimerkkinä käyttää hallituksen talouspoliittisen ministerivaliokunnan kesäkuussa 2005 tehtyä päätöstä, jonka mukaan valiokunta päätti puoltaa sitä, että VR Osakeyhtiö arvioi edellytykset 20 intercity-päivävaunun hankkimiseksi. Rahoitusmenettelyn varmistamiseksi sovittiin myös, että Finnvera varautuu osallistumaan tilauksen rahoitukseen.<sup>106</sup>

---

<sup>103</sup> VR Nyt 9/2005 s. 4.

<sup>104</sup> Lapin Kansa 6.11.2004 s. 1. ja 6.

<sup>105</sup> VR Nyt 8/2005 s. 11.

<sup>106</sup> Helsingin Sanomat 9.6.2005

Kysymyksen taustalla on Otanmäessä toimivan Talgo Oy:n toiminnan varmistaminen. VR:n käsityksen mukaan hankintamenettelyn käynnistäminen tapahtuu omistajan toivomalla tavalla vaikka vaunujen hankinta ei tärkeimpien investointien listalla olekaan. Koska investointiohjelma on tehty vuosiksi eteenpäin tulisi harkittavaksi vaunujen vuokraus. Tällaista ei ole Suomessa ennen tapahtunut. Talgolle ja erityisesti koko Kainuun työllisyystilanteelle, tilauksen saaminen Otanmäelle olisi merkittävää.<sup>107</sup> Ministerivaliokunnan päätöksen uutisoinnin yhteydessä ei kovin paljon kiinnitetty huomiota siihen, että näin merkittävä hankinta pitää tehdä julkisen hankintamenettelyn kautta. Tämä tarkoittaa sitä, että tarjousmenettely julkaistaan koko Euroopan unionin alueella, jolloin tarjouksia voi tulla muiltakin toimittajilta. Tätä tutkielmaa kirjoitettaessa asia oli annettu tiedossa EU:n virallisessa lehdessä, joten lopullinen ratkaisu vaunujen toimittajasta tehtäen vasta vuoden 2005 lopulla.

#### 5.4.3. Henkilöstötutkimukset

VR-Yhtymä Oy:ssä sekä aikaisemmin Valtionrautateilla on tehty säännöllisesti laajoja henkilöstötutkimuksia jo 1980-luvulta alkaen. Tutkielman kannalta kiinnostavimmat kyselyt ovat vuosilta 1991, jolloin virasto oli jo muuttanut liikelaitokseksi ja yhtiöittämisestä oli jo aloitettu keskustelu. Vuoden 1995 henkilöstötutkimuksessa havaitaan suhtautuminen mahdollisiin yhtiöittämisen aiheuttamiin muutoksiin. Kolmas tarkastelussa oleva tutkimus on vuodelta 2000, jolloin yhtiöajalta oli saatavissa kokemuksia, ja tilanne useassakin mielessä oli vakiintunut.

Vuoden 1991 henkilöstötutkimuksessa voidaan havaita useita myönteisiä muutoksia edelliseen, vuoden 1985, tutkimukseen verrattuna. Positiivinen kehitys näkyy varsinkin mahdollisuuksissa vaikuttaa omaan työhön. Parannettavaa löytyy muun muassa muutosvastarinnan voittamisessa. Kyselyn suorittamisajankohtana VR oli juuri astunut uuteen liikelaitoskauteen, joka oletettavasti vaikutti muutosvastarinnan

---

<sup>107</sup> Helsingin Sanomat 9.6.2005

merkityksen korostumiseen. Tärkeitä asioita henkilökunnan mielestä olivat eläke- ja henkilökuntaedut, mahdollisuus uralla etenemiseen, vaikutusmahdollisuus omaan työhön sekä työpaikan varmuus ja pysyvyys. Palkan määrä tai palkkauksen muodostuminen työsuorituksen perusteella sekä ammattitaidon kehittämisen mahdollisuus eivät olleet yhtä tärkeällä sijalla. Valtionrautateitä pidettiin edelleen hyvänä työnantajana vaikka samalla nähtiin, että toiminta polkee paikallaan, ja VR on huono palkanmaksaja. Muutokset vuoden 1985 samansisältöisiin kysymyksiin eivät olleet merkittävästi muuttuneet.<sup>108</sup>

Seuraava laaja henkilöstötutkimus tehtiin vuoden 1995 keväällä juuri ennen yhtiömuotoisen liiketoiminnan alkua. Tutkimuksen perusteella suurin osa henkilöstöstä (noin 75 prosenttia) katsoi, että toiminta kehittyi eikä polje paikallaan. Yli 80 prosenttia piti VR:tä hyvänä työnantajana, vaikka oltiin sitä mieltä, että työpaikat eivät olleet enää yhtä lailla turvattuja kuin aikaisemmin. Henkilöstöpolitiikan onnistumisen suhteen oltiin melko tavalla epäluuloisia.<sup>109</sup>

Yhtiöittämistä koskevien kysymysten perusteella voidaan todeta, että suurin osan henkilöstöstä piti liikelaitosmallia parhaana vaihtoehtona (49 prosenttia). Kuitenkin osakeyhtiömuotoa kannatti viidennes (22 prosenttia), ja vain kahdeksan prosenttia olisi halunnut palata vanhaan virasto aikaan takaisin. Yhtiöittämisen parhaina puolina nähtiin tehokkuuden kasvaminen ja asiakkaiden huomioon ottamisen paraneminen. Suurimmat pelot liittyivät palvelussuhdeturvan heikkenemiseen. VR:n perinteenä ovat olleet pitkät palvelussuhteet, jonka vaarantuminen aiheutti eniten ahdistusta vastanneiden keskuudessa. Palvelussuhdeturvan heikkenemiseen uskoikin yli 80 prosenttia vastaajista.<sup>110</sup>

Vuoden 2000 henkilöstötutkimuksen tulosten perusteella voidaan myös arvioida yhtiökauden aikana tapahtuneita muutoksia koskien henkilökunnan käsityksiin työnantajasta. Yleinen tyytyväisyys VR:ään työnantajana sai aikaisempaa kriittisempiä arvioita. Kuitenkin 56 prosenttia vastaajista piti edelleen VR:ää turvallisena työnantajana. Vaikka tutkimusten vertaaminen suoraan keskenään on

---

<sup>108</sup> Salo 1991.

<sup>109</sup> Salo 1995 s. 2.

<sup>110</sup> Salo 1995 s. 18–20.

hankalaa johtuen erilaisista kysymysten asetteluista eri tutkimuksissa, voidaan edelleen nähdä melko vahvana käsitys omasta työnantajasta huolimatta tehdyistä muutoksista. Liikelaitosuudistukseen ja yhtiöittämiseen liittyen on ollut runsaastikin epäilyjä mutta tutkimuksista on kuitenkin havaittavissa luottamuksen työnantajaan ja toiminnan jatkumiseen säilyneen suhteellisen ennallaan.<sup>111</sup>

#### 5.4.4. Oikeustapausten vertailu

##### 5.4.4.1 Kurinpitomenettely

Kurinpitorangeistus voidaan tuomita virkamiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä. Vuoden 1986 virkamieslaissa kurinpitorangeistuksen määrääjäksi oli säädetty laitoskohtainen virkamieslautakunta. Aloitteen kurinpitomenettelyyn ryhtymisestä teki nimittävä viranomainen, jollei laissa tai asetuksessa toisin säädetty. Kurinpitomenettelyyn ryhtyminen saattoi viivyttää irtisanomistoimenpiteitä silloinkin, kun se olisi ollut perusteltua.<sup>112</sup>

Vuosina 1988-1992 kaikissa kurinpitolautakunnissa kurinpitomenettelyyn ryhtymisen suurimpina syinä olivat virkavelvollisuuksien laiminlyönti ja luvaton poissaolo. Valtionrautateitä koskien kurinpitomenettely kohdistui eri henkilöryhmiin seuraavasti:

-	asemapalveluhenkilöstö	255
-	veturihenkilöstö	144
-	junahenkilöstö	108
-	junasuoritus ja muu liikenteenhoito	67
-	ratapihahenkilöstö	65
-	toimihenkilöstö	52
-	varikoiden kunnossapitohenkilöstö	48

<sup>111</sup> Human Insight 2000 s. 3–9.

<sup>112</sup> HE 291/1993 k. 3.2.4. Kurinpitomenettely.

- radanpidon henkilöstö 35.<sup>113</sup>

Osa tapauksista ratkaistiin lopullisesti vasta työtuomioistuimen käsittelyssä. Esimerkiksi tapauksessa TT:1982-181 oli kyseessä sairausloma-oikeuksien väärinkäyttö, jossa lääkärin vaitiolovelvollisuus huomioon ottaen, ei lääkärintodistuksen sisältämien seikkojen oikeellisuuden selvittämistä työntajalta voitu edellyttää.

**TT 1982-181.** Työntekijän työpaikkalääkärille ilmoittamaa sairautta ei oltu voitu todeta löydösten tai havaintojen perusteella. Niiden puuttumisesta ei voitu tehdä päätelmää, ettei työntekijä olisi saattanut potea lääkärille ilmoittamaansa sairautta. Tämän vuoksi on katsottu jääneen näyttämättä, että työntekijän menettelyä hänen valittaessaan erilaisia vaivoja työterveyshoitajalle ja lääkärille olisi pidettävä työehtosopimuksessa irtisanomisperusteena mainittuna sairausloma-oikeuksien väärinkäyttämisenä.

Kun työsuhteen päättäminen oli perustunut lääkärin antamaan todistukseen, jonka sisältämien seikkojen oikeellisuuden selvittämistä ei työntajalta voida edellyttää lääkärin vaitiolovelvollisuutta koskevat määräykset huomioon ottaen, on vaatimus hyvityssakkoon tuomitsemisesta työehtosopimuksen tahallisen rikkomisen johdosta hylätty.

#### 5.4.4.2. Sanktiokäytäntö osakeyhtiökaudella

Työsopimuslain uudistus 1.6.2001 paitsi, että uudisti lain sisältöä, niin pysytti voimassa vanhan työsopimuslain mukaisen vakiintuneen oikeuskäytännön koskien työsopimuksen päättämiseksi asetettuja vähimmäisvaatimuksia<sup>114</sup>. Osakeyhtiöaikana VR-Yhtymä Oy on hakenut linjaa työsuhteiden päättämiseksi silloin, kun tapaus on sellainen, että irtisanominen on perusteltua sekä, että tarvittaessa päätös pitää myös ylemmissä tuomioistuimissa. Alkoholin käytön ja liikenneturvallisuustehtävissä toimimisen osalta linjaus on tarkentunut viimeisten vuosien aikana. Nykykäytännön mukaan alkoholin, huumausaineiden tai lääkeaineiden väärinkäyttö ja

<sup>113</sup> HE 291/1993 k. 3.2.4. Kurinpitomenettely.

<sup>114</sup> Hallituksen esitys 157/2000 k. 3.2. keskeiset ehdotukset.

liikenneturvallisuustehtävät eivät sovi VR:n henkilöstöpolitiikkaan. Linjauksia on haettu sekä Korkeimman Oikeuden että Työtuomioistuimen päätöksistä. Tapauksissa TT:1998-13 ja KKO:2000:77 on löydettävissä tuomioiden ääripäät, joiden perusteella linjaveto ei aina ole yksinkertaista.

**TT:1998-13.** Työntekijän alkoholin väärinkäyttämisestä johtunut luvaton poissaolo työstä oli sinänsä kestänyt varsin pitkään. Asiaan vaikuttavia seikkoja tässä yksittäistapauksessa kokonaisuudessaan arvioitaessa oli kuitenkin katsottu, että yhtiö olisi voinut kohtuudella jatkaa ensimmäisen kerran pitkän työuransa aikana työvelvoitteidensa vastaisesti menetelleen työntekijän työsuhdetta. Yhtiö oli siten työntekijän työ sopimuksen irtisanoessaan menetellyt irtisanomissuojasopimuksen vastaisesti. Yhtiö velvoitettu suorittamaan työntekijälle korvausta sopimuksen vastaisen irtisanomisen johdosta.

Työsuhteen palauttamista koskeva vaatimus oli liian myöhään esitettyinä hylätty. (Ään.)

**KKO:2000:77.** VR Osakeyhtiön palveluksessa ollut ratapihakonduktööri oli syyllistynyt vapaa-aikanaan kahteen törkeään rattijuopumukseen, minkä vuoksi hänet oli yhtiössä noudatettavien junaturvallisuuksia ja huumaavia aineita koskevien ohjeiden nojalla poistettu junaturvallisuuksien olennaisesti vaikuttavasta työtehtävästään. Yhtiöllä katsottiin olevan tämän vuoksi työ sopimuslain 37 §:n 2 momentissa tarkoitettu työntekijästä johtuva erityisen painava syy irtisanoa ratapihakonduktöörin työ sopimus, mutta ei huomioon ottaen vapaa-aikana tapahtuneissa liikennejuopumuksissa aikaisemmin noudatettu käytäntö lain 43 §:n 1 momentissa tarkoitettua tärkeää syytä purkaa työ sopimus. (Ään.)

Tapauksessa TT:1998-46 oli myös kyseessä alkoholin väärinkäyttö mutta olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen irtisanomiselle ei ollut erityisen painavaa syytä.

**TT:1998-46.** Ottaen huomioon työntekijän alkoholin väärinkäyttämisestä johtuneen työnantajan luvattomana pitämisen poissaolon suhteellisen lyhyen keston ja vallinneet olosuhteet kokonaisuudessaan katsottu jääneen näyttämättä, että yhtiöllä olisi ollut irtisanomissuojasopimuksessa edellytetty erityisen painava syy irtisanoa työntekijän työ sopimus.

Yhtiö oli siten työntekijän työ sopimuksen irtisanoessaan menetellyt irtisanomissuojasopimuksen vastaisesti. Yhtiö velvoitettiin suorittamaan korvausta sopimuksen vastaisen irtisanomisen johdosta.



Nykyään on VR-Yhtymä Oy:ssä kaikki päihdyttävien aineiden väärinkäyttöä koskevat asiat keskitetty hallinto-osastolle. Työpaikkojen esimiehet ilmoittavat tapaukset ja niitä koskevat yksityiskohdat jatkoseuraamusten selvitystä varten nimetyille henkilöille, jotka harkitsevat toimenpiteitä, ja ilmoittavat ne esimiehille, jotka tekevät varsinaiset toimenpiteet. Näin pyritään yhtenäiseen toimintatapaan koko maassa, ja samalla turvaamaan henkilöstön kohtelu tasapuolisesti ja yhdenvertaisesti. Tämä toimintamalli on saanut hyväksynnän myös henkilöstöjärjestöjen piirissä.

## **6. RAUTATEIDEN MUUTOS RUOTSISSA**

### **6.1. Ruotsin rautateiden kehitys**

Ruotsissa rautateiden kehittäminen lähti liikkeelle 1800-luvun alkupuolella, jolloin opittiin teräksisten ratakiskojen valmistaminen. Tätä ennen oli jo toteutettu eräänlaista ”raideliikennettä”, tosin hevosten vetämillä vaunuilla puisia alustoja pitkin. Rautatieverkon kehittyminen lähti liikkeelle paikallisista kuljetustarpeista rautakaivosten ja satamien välillä. Yhtenäistä rautatieverkostoa ei ollut, vaan kuljetusten tarvitsijat rakensivat omat yhteytensä omien tarpeidensa ja kykyjensä mukaisesti.<sup>115</sup>

Yhtenäisen rataverkon ensimmäiset hahmotelmat laati kreivi A.E. von Rosen 1800-luvun puolivälissä. Hän oli käynyt tutustumassa rautateiden rakentamiseen Englannissa, jossa jo tuolloin oli noin 3 000 kilometriä raiteita. Kreivi von Rosen suunnitteli rautateiden päälinjat Tukholmasta Göteborgiin, Ystadiin ja Gävleen. Vuonna 1852 sai kenraalimajuri Karl Akrell Ruotsin hallitukselta tehtäväksi suunnitella maahan kattava päärataverkko. Hänen ehdotuksensa mukaisesti Tukholmasta lähtisi kolme päärataa: pohjoinen, läntinen ja eteläinen. Valtiopäivät päätti rakentaa pääradat, mutta vähäisempien ratojen rakentaminen annettiin yksityisten rakentajien tehtäväksi. Ruotsissa tehtiin siis jo hyvin varhaisessa

---

<sup>115</sup> Thursie-Thylén 1996 s. 3–4. Ks. lisää Gullers 1991 s.15.

vaiheessa ratkaisu rautateiden rakentamisen jakamisesta valtion ja yksityisten rakentajien välillä. Suurimmillaan rataverkon pituus oli 17 000 kilometriä, joista yksityisraiteiden osuus oli noin 6 000 kilometriä.<sup>116</sup>

Rautateiden laajentamista jatkettiin ripeästi. Vuonna 1890 rautateitä oli jo 8 000 kilometriä, ja 1930-luvulla rataverkon laajuus oli pisimmillään 17 000 kilometriä. Rautateiden rakentaminen jaettiin kolmeen rakentamisalueeseen: Tukholma, Göteborg ja Malmö. Suurimmillaan rautatierakennuksilla työskenteli yli 55 000 henkilöä, joista noin 8 000 oli armeijan henkilökuntaa. Radan rakentaminen oli pääosin käsityötä 1930-luvulle saakka. Vasta silloin alkoi työmaiden koneellistuminen lukuun ottamatta höyrykoneita, joiden avulla kuormattiin soraa jo 1900-luvun alkuvuosista lähtien.<sup>117</sup>

Rautateiden rakennuttaminen tapahtui erillisen viraston, jonka nimi oli Valtion Rautatierakennukset (suom. HN), toimesta. Tämän viraston toiminta päättyi vuonna 1937. Valtion Rautatierakennukset toimi yhtenäisenä virastona vuoteen 1862 saakka, jonka jälkeen se vuonna 1863 jaettiin kahdeksi osastoksi, joista toinen hoiti rakentamista ja toinen liikennöintiä. Tämän jälkeen rautateiden rakentamisvastuu siirrettiin 1.10.1888 perustetulle Kuninkaalliselle Rautatiehallitukselle (suom. HN). Ruotsin nykyinen Ratahallinto (Banverket) on vanhan organisaation perillinen ja työn jatkaja.<sup>118</sup> Seuraava suuri organisaatiomuutos tehtiin vasta vuonna 1988, jolloin Ruotsissa eriytettiin radanpito ja liikennöinti kahdeksi erilliseksi yksiköksi.

## 6.2. Toimintojen erottaminen

Vanha Sveriges Järnvägar jaettiin kahdeksi erilliseksi yksiköksi, joista viranomaistoimintaa jatkamaan muodostettiin Banverket niminen virasto ja liikennöintiä harjoittavaksi yritykseksi perustettiin uudistettu Sveriges Järnvägar (SJ), jonka tehtäväksi tuli hoitaa liikennöintiä liiketaloudellisten periaatteiden

<sup>116</sup> Thoursie-Thylén 1996 s. 4–5. Ks. lisää erityisesti Englannin rautateiden kehityksestä Gullers 1991 s.16–17.

<sup>117</sup> Thoursie-Thylén 1996 s. 7.

<sup>118</sup> Thoursie-Thylén 1996 s. 7.

mukaan. Valtio hallinnoi Banverketin avulla rataverkkoa sekä vastaa sen kustannuksista. SJ maksaa käyttömaksua rataverkon käytöstä. Käyttömaksu koostuu kiinteästä ja muuttuvasta osasta, joista kiinteä osa vastaa eräällä tavalla ajoneuvoveroa tieliikenteessä ja muuttuva osa muodostuu kuljetusmäärästä tonneina ja kuljetetusta matkasta. Banverket voi antaa myös muille yrityksille luvan harjoittaa liikennöintiä esimerkiksi kunnallisille yhtiöille, jotka harjoittavat paikallisliikennettä henkilöliikenteessä tai yrityksille, joiden tehtävänä on harjoittaa tavaraliikenteen syöttöliikennettä pieniltä asemilta isommille asemille, joilla vaunut kootaan suuremmiksi juniksi.<sup>119</sup> Tällainen toimintojen jakaminen oli uutta koko Euroopassa, ja voidaankin todeta Ruotsin toimineen tässä tilanteessa päänavaajana, esimerkiksi Suomessa tehtiin vastaava jako vuonna 1995<sup>120</sup>.

Toimialojen erottamisen syynä oli halu vastuiden jakamiseen rautatieliikenteessä. SJ:n tehtävänä on toimia liiketaloudellisten periaatteiden mukaan kilpailuilla kuljetusmarkkinoilla. Mikäli valtio edellyttää, että SJ hoitaa liiketaloudellisesti kannattamatonta liikennettä, on sen suoritettava tästä aiheutuvasta tappiosta korvaus liikenteenharjoittajalle.<sup>121</sup>

### 6.3. Kilpailun avaaminen Ruotsissa

Tavaraliikenteessä on ollut vapaa kilpailu Ruotsissa mahdollista 1.7.1996 alkaen. Henkilöliikennettä koskien kaukojunaliikenteessä ei ole kilpailua, vaan sitä harjoittaa yksinomaan SJ. Henkilöliikenteen paikallisjunilla tapahtuva liikennöinti hoidetaan läänien toimesta oman läänin alueella tai yhdessä naapuriläänien kanssa muodostettavalla liikennöntialueella. Läänit voivat kilpailuttaa hoitamansa henkilöliikenteen eri toiminnanharjoittajien välillä. Heinäkuussa 1997 yli 15 operaattoria oli käynnistänyt liikennöinnin paikallisessa henkilöliikenteessä. Eri liikennöitsijöiden tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi Banverketin yhteydessä

---

<sup>119</sup> Kullander 1991 s. 178.

<sup>120</sup> Östlund 1998 s. 122.

<sup>121</sup> Kullander 1991 s. 178.

toimii yksikkö, joka vastaa ratakapasiteetin jakamisesta, liikenteen ohjauksesta ja aikataulujen yhteensovittamisesta.<sup>122</sup>

Vuonna 2000 SJ:n osuus henkilöliikenteen matkoista oli 40 prosenttia mutta henkilökilometreistä laskettuna osuus oli jopa 75 prosenttia. Muut operaattorit olivat neljän vuoden aikana menestyneet vaihtelevasti, osa oli haettu konkurssiin ja osa toimi voitollisesti. Uusien operaattoreiden toimintaa tarkastellaan tässä neljän esimerkkitapauksen avulla.

*Citypendeln* voitti tarjouskilpailun koskien Tukholman lähiliikenteen harjoittamista. Liikennöinti aloitettiin tammikuussa 2000, mutta toiminta ei sujunut toivotulla tavalla vaan alussa esiintyi melkoisesti ongelmia, joista suurimpina olivat tarvittavan henkilöstöresurssin rekrytointi, erityisesti veturinkuljettajia oli vaikea palkata. Vielä toukokuussa vuonna 2000 liikennöintiä ei oltu voitu aloittaa aikataulunmukaisella tavalla. Yhtiön vastuualueeseen kuuluivat myös asemapalvelut, mutta puutteet palvelutarjonnassa aiheuttivat taloudellisia sanktioita. *Citypendeln*-yhtiön omistajina oli useita eri yhtiöitä, joista suurin oli Ranskan valtiollinen rautatieyhtiö SNCF 51 prosentin omistusosuudella. Esiintyneet ongelmat aiheuttivat laajoja keskusteluja siitä, miten ruotsalainen liikennöintimalli toimii. Erään tarkkailijan mukaan: ”Ammattitaidoton toiminta aiheuttaa kaikille osapuolille suuria kustannuksia lyhyellä aikavälillä. On myös pidemmän aikavälin vaikutuksia, jolloin pääoma siirtyy muualle, tästä on todisteena yhden omistajista (go-Ahead Group) vetäytyminen Ruotisin kuljetusmarkkinoilta.”<sup>123</sup>

*Tågkompaniet* ryhtyi tarjouskilpailun jälkeen hoitamaan Pohjois-Ruotsiin suuntautuvaa yöjunaliikennettä. Yhtiön perustivat kolme SJ:n entistä johtajaa, joista kullakin on 20 prosentin omistusosuus, ja rahoittajapankit omistavat loput osakkeet. Epävirallisten arvioiden mukaan liikennöintisopimuksen arvo oli 90 miljoonaa kruunua, kun valtion maksama korvaus liikenteestä oli 200 miljoonaa kruunua vuonna 1990. Yhtiöllä on 150 työntekijää, 15 sähköveturia ja 93 makuuvaunua, jotka

<sup>122</sup> Östlund 1998 s. 122.

<sup>123</sup> International Railway Journal 2000 s. 21.

se on vuokrannut SJ:ltä. Tågkompaniet on pystynyt laajentamaan liikennettä myös uusille reiteille.<sup>124</sup>

*Inlandgods*-yhtiön perustivat yksityinen sijoittaja ja veturinkuljettaja tarkoituksenaan harjoittaa tavaraliikennettä. Yhtiö perustettiin jo vuonna 1993. Liikenne aloitettiin kuljettamalla polttoturvetta, vuonna 1998 kuljetusmäärä oli 300 000 tonnia, jonka johdosta yhtiö oli suurin Ruotsissa toimiva yksityinen tavaraliikenteen operaattori. Vuonna 2000 kuljetusmäärän ennakoitiin olevan jo 350 000 tonnia. Tavaraliikenteen laskutus oli 5 miljoonaa kruunua vuonna 1997 mutta se oli kasvanut jo 11 miljoonaan kruunuun vuonna 1997. Ennuste vuodelle 2000 oli kohonnut jo 25 miljoonaan kruunuun. Turpeen lisäksi yhtiö kuljettaa myös sahatavaraa sekä kouluttaa juna- ja päiväystysliikenteen tarvitsemia veturinkuljettajia.<sup>125</sup>

*Sydvästen* niminen yhtiö voitti tarjouksellaan vuoden mittaisen liikennöintisopimuksen Göteborgin ja Malmön välillä. Yhtiö ajautui kuitenkin konkurssiin, ja liikennöinti palautui SJ:n hoitamaksi. Suurimpana syynä konkurssiin oli lyhyt, vain vuoden mittainen, sopimus. ”Jatkossa tulee laatia vähintään viiden vuoden mittaisia sopimuksia”: sanoo Björn Sundelin Rikstrafik-nimisestä uudesta virastosta, jonka tehtävänä on vastata kannattamattoman henkilöliikenteen hoitamisesta rautateillä, lentoliikenteessä ja laivaliikenteessä. Viisi vuottakin saattaa olla tulevaisuudessa liian lyhyt sopimusaika. Englannista saadun kokemuksen perusteella seitsemän vuoden aika ei tunnu liian pitkältä. Siellä liikennöintisopimuksia on jatkettu kestävästi 15-20 vuotta, mutta myös 30 vuoden mittaisista sopimuksista on keskusteltu.<sup>126</sup>

#### **6.4. Rautateiden yhtiöittäminen**

Ruotsin valtion tarkastusvirasto esitti raportissaan vuonna 1994 useita seikkoja, joiden perusteella yhtiömuoto olisi parempi kuin liikelaitos silloin kun valtio

<sup>124</sup> International Railway Journal 2000 s. 21.

<sup>125</sup> International Railway Journal 2000 s. 22.

<sup>126</sup> International Railway Journal s. 22.

harjoittaa liiketoimintaa. Tärkeimpinä yhtiöittämisen puolesta puhuvina syinä pidettiin:

- osakeyhtiötä koskeva säännöstö sopii erityisen hyvin liiketoimintaan
- suurempi itsenäisyys päätöksenteossa. Yritysjohto ja yhtiön hallitus voivat paremmin tehdä pitkäntähtäyksen suunnitelmia, ja päätöksenteko on nopeampaa kuin liikelaitoksessa
- toiminnan vastuu on selkeää yrityksen johdon ja valtion välillä
- puolueettomuus kilpailutilanteessa näyttää paremmalta, kun valtio omistajana käyttäytyy kuten muidenkin yhtiöiden omistajat, ja yhtiöille asetettavat vaatimukset ovat samankaltaisia
- osakeyhtiöllä on mahdollisuus tehostaa toimintaa toisten yhtiöiden kanssa sekä suorittaa yritysostoja -tai myyntejä tarpeidensa mukaisesti.

Kielteisinä puolina tuotiin raportissa esille:

- suuremmat rahoitus –ja hallinnointikustannukset, kalliimmat vakuutukset sekä henkilöstöetujen suuruus siirtymävaiheessa
- liikevoitosta maksettava veron määrä.<sup>127</sup>

SJ:n hallitus päätti 8.12.1999 ehdottaa Ruotsin valtiopäiville ja hallitukselle rautateiden yhtiöittämistä. Tavoitteena oli muodostaa yksiköitä, joilla olisi samat mahdollisuudet toimia markkinoilla kuin kilpailijoilla ja, jotka helpottaisivat kasvua ja kehittämistä. Rautateillä oli aikaisempina vuosina ollut vaikeuksia toimiessaan miltei yhtiönä, mutta kuitenkin liikelaitoksena. Yhtiöittäminen ehdotettiin tulevaksi voimaan tammikuun alussa vuonna 2001. Esityksen mukaan tarkoituksena oli muodostaa kuusi yhtiötä, jotka olivat: SJ Resor, Cargo Group, SJ Fastighet, SJ Teknik, SJ Data ja SJ Terminalproduktion. Uutta muodostuvaa konsernia hallinnoivaksi emoyhtiöksi perustettaisiin SJ AB. Henkilöstön aseman nähtiin yhtiöittämisilanteessa paranevan, koska kilpailukyky paransi, ja näin olisi mahdollista turvata työpaikat paremmin kuin liikelaitosmallissa.<sup>128</sup>

<sup>127</sup> Tägt (a) 1991 s. 8.

<sup>128</sup> Tägt (a) 1991 s. 8.

Sveriges Järnvägar ja henkilöstöjärjestöt sopivat eräistä siirtymäkautta koskevista ehdoista neuvotellessaan joustavammista työaikasopimuksista. Tavoitteena oli varmentaa palvelussuhteiden pysyvyys seuraavilla ehdoilla:

- määrittelemällä siirtymäkauden säännökset työeläkkeille
- sopimalla siirtymäkauden säännöksistä vuosilomille
- kehittämällä joustava työaikamalli

SJ ilmoitti, että tarkoituksena ei ole heikentää käytössä olevia sopimusehtoja, ja osapuolet olivat yksimielisiä siitä, että ratkaisemalla edellä mainitut kysymykset, yhtiöt säilyttäisivät kilpailukykynsä.<sup>129</sup>

SJ:n johto ilmoitti jo vuonna 1992, että se suhtautuu myönteisesti yhtiöittämiseen, jonka se katsoi voivan tapahtua aikaisintaan vuonna 1994. Pääjohtaja Stig Larsson ilmoitti kantanaan, että SJ toimii jo nyt kilpailluilla kuljetusmarkkinoilla toisten yritysmuotojen kanssa. Junaliikenne kilpailee henkilöautojen, lentoliikenteen ja raskaan kuorma-autoliikenteen kanssa. Läänikohtainen kilpailu rautateiden henkilöliikenteessä oli avattu jo vuonna 1988.<sup>130</sup>

## 6.5. Ruotsin rautateiden nykytila

Ruotsin rautatieliikenteen ytimen muodostaa SJ-konserni, jota tytäryhtiöt tukevat omalla liiketoiminnallaan. Yhtiö kuljetti vuonna 1992 76,6 miljoonaa matkustajaa, joka vastaa 5 234 miljoonaa henkilökilometriä. Henkilöliikenneosaston liikevaihto oli 6 525 miljoonaa kruunua, ja sillä oli palveluksessaan yli 8 400 henkilöä. Samana vuonna tavaraliikenteen määrä oli 52 miljoonaa tonnia vastaten 19,1 miljardia tonnikilometriä, ja laskutus oli yli 3 800 miljoonaa kruunua. Tavaraliikenteen parissa

---

<sup>129</sup> Tägt (b) 1999 s. 9.

<sup>130</sup> SJ koncernens års redovisning 1992 s. 7.

työskenteli yli 3 800 henkilöä. Koneosasto tuottaa sisäisiä palveluja henkilö- ja tavaraliikenneosastoille. Sen henkilökunnan määrä oli noin 2 700 henkilöä.<sup>131</sup>

Vuoden 2000 alustavien tietojen mukaan henkilökilometriä oli 6 006 miljoonaa henkilökilometriä. Henkilöliikenteen matkoja myytiin yhteensä 49,9 miljoonaa. Tavaraliikenteessä kuljetettiin yhteensä 56,5 miljoonaa tonnia ja tonnikilometriä oli yhteensä 19 829 miljoonaa.<sup>132</sup> Konsernin palveluksessa oli vuonna 2000 yhteensä 11 700 henkilöä.<sup>133</sup>

## 7. EUROOPAN UNIONIN SÄÄNTELY JULKISISSA YRITYKSISSÄ

### 7.1. Tausta

Valtio voi harjoittaa liiketoimintaa julkisten liikeyritysten kautta ja toisaalta pyrkiä hankkimaan kohtuuttomia etuja ja markkinaosuuksia puheena oleville yrityksille esimerkiksi määräävän markkina-aseman kautta. Tällä tavoin on mahdollista vääristää kilpailua sisämarkkinoilla. Valtion yritysten toimintaa tästä näkökulmasta käsitellään Euroopan Unionin perustamissopimuksen 86 artiklassa. Lähtökohtaisesti julkisiin yrityksiin suhtaudutaan perustamissopimuksessa neutraalisti. Sopimus ei säätele sitä, millainen omistus jäsenvaltiolla on yritysmaailmassa joko suoran tai välillisen omistuksen kautta. Ne voivat halutessaan myöntää yksityisille yrityksille eriasteisia tukia tai jopa täydellisiä monopoleja joillekin tietyille tuotannonaloille.<sup>134</sup>

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin ja komissio ovat 1990-luvulla huomattavasti kehittäneet 86 artiklaa varsinkin kilpailuoikeuden osalta. 1980-luvulla oli valmisteltu yhteisön oikeutta kartellien, määräävän markkina-aseman ja yrityskeskittymien osalta, mutta julkisten yritysten kohdalla kilpailuoikeuden kehittymistä ei ollut vielä tapahtunut.<sup>135</sup>

---

<sup>131</sup> SJ koncernens års redovisning 1992 s. 10.

<sup>132</sup> SJ koncernen årsredovisning 2000 s. 60.

<sup>133</sup> SJ koncernen årsredovisning 2000 s. 53.

<sup>134</sup> Joutsamo-Aalto-Kaila-Maunu 2000 s. 588–589.

<sup>135</sup> Joutsamo-Aalto-Kaila-Maunu 2000 s. 589.



## 7.2. Julkisen yrityksen käsite

Artiklassa 86 julkisella yrityksellä tarkoitetaan seuraavan tyyppisiä yksiköitä:

1. yhtiöt, joissa valtio, alueellinen tai paikallinen julkisyhteisö omistaa kontrolloivan enemmistön/liikkeenjohdollisen kontrollin
2. julkiset laitokset, jotka harjoittavat taloudellista toimintaa
3. yksityiset yritykset, joille julkinen valta on antanut monopolin tai taloudellisia erioikeuksia.<sup>136</sup>

Julkinen yritys käsittää siis tuotantotoimintaa harjoittavat valtion yritykset, sekä esimerkiksi valtion ja kuntien ylläpitämät, julkisia palveluja tuottavat laitokset kuten sähkö-, vesi- ja liikennelaitokset. Kategoriaan kaksi kuuluvat yksiköt ovat lähinnä julkisoikeudellisia laitoksia, ja ne toimivat jäsenvaltioiden hallinto-oikeudellisten normistojen mukaisesti. Hallinnollinen yksikkö ei voi mennä konkurssiin eikä taloudellista toimintaa ole riittävästi erotettu hallinnollisesta toiminnasta. Ongelmaksi nousee kysymys siitä, koska julkinen viranomaisena on julkisen vallan haltija ja viranomaisen ominaisuudessa, ja milloin julkisten palvelujen tuottajana liiketaloudellisen yksikön roolissa.<sup>137</sup>

Yhteisöjen tuomioistuin on todennut jo vuonna 1987, että oleellista ei ole se, onko toiminta erotettu omaksi liiketoimintayksiköksi vaan oleellista on se, että hallinnollinen yksikkö harjoittaa taloudellista tai kaupallista toimintaa tarjoamalla tavaroita ja palveluja yhteismarkkinoilla. Tällöin on kyseessä artiklassa 86 tarkoitettu julkinen yritys.<sup>138</sup>

---

<sup>136</sup> Joutsamo-Aalto-Kaila-Maunu 2000 s. 589.

<sup>137</sup> Joutsamo-Aalto-Kaila-Maunu 2000 s. 589–590

<sup>138</sup> Joutsamo-Aalto-Kaila-Maunu 2000 s. 590.

### 7.3. Artiklan 86 pääsääntö

Artiklan 86 pääsääntö on, että julkisia yrityksiä koskevat kaikki yhteisön oikeuden velvoitteet kuten syrjäntäkielto, kilpailuoikeus ja valtion tukitoimien kieltö. Tärkeää on havaita, että artiklan 86 velvoitteet ovat kaksikulotteisia. Ne koskevat sekä jäsenvaltioita että julkisia yrityksiä. Jäsenvaltion vastuu julkisista yrityksistä on olemassa varsinaisten valtioelinten tahallisuudesta/tuottamuksesta riippumatta. Vastuu muodostuu valtioelinten *aktiivisesta* toiminnasta jäsenvaltioiden välisen kaupan vinoutumisen estämiseksi ja *passiivisesta* julkisten yritysten vinouttavan toiminnan estämättä jättämisestä.<sup>139</sup>

Tämä luo myös välittömiä oikeusvaikutuksia yritysten välisessä kilpailutilanteessa. Vahinkoa kärsinyt osapuoli voi vedota kansallisessa tuomioistuimessa artiklan 86 ensimmäiseen kohtaan ja asianomaisen viitatun määräyksen rikkomiseen. Tuomioistuimen velvollisuutena on ylläpitää kilpailuoikeuden normisto silloin, kun kyseessä on julkinen yritys ja antaa rikkomistapauksissa tarpeelliset tuomiot kuten toiminnankielto tai vahingonkorvaus.<sup>140</sup>

### 7.4. Artiklaan 86 sisältyvät poikkeukset

Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan poikkeukset ovat mahdollisia vain, jos velvollisuudet estävät juridisesti tai tosiasiallisesti yritysten tehtävien suorittamisen. Tähän tilanteeseen tuomioistuin on kehittänyt *välttämättömyys-* ja *yhteensoveltumattomuus-* testiä. Sen mukaan julkisten yritysten on tehtäviensä täyttämiseksi välttämättä voitava toimia vastoin yhteisön oikeuden velvoitteita. Jotta poikkeukset olisivat mahdollisia artiklan 86 kohdan kaksi nojalla, pitää yritysten erityistehtävien siis olla yhteensoveltumattomia yhteisön oikeuden kanssa.<sup>141</sup>

---

<sup>139</sup> Joutsamo-Aalto-Kaila-Maunu 2000 s. 591.

<sup>140</sup> Joutsamo-Aalto-Kaila-Maunu 2000 s. 592.

<sup>141</sup> Joutsamo-Aalto-Kaila-Maunu 2000 s. 592.

Artiklan 86 toisen kohdan sanamuodon ”yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen” tulkinta on hyvin keskeisessä asemassa koko artiklan soveltamisessa. Kyseessä on oltava yritys, jolle valtiolta on mahdollistanut sen aseman, erioikeudet tai monopolin. Palvelu- käsite merkitsee sitä, että kyseisen toiminnan tulee olla tarjolla kaikille sitä haluaville kuluttajille samanlaisin ehdoin sekä usein myös valtion budjetissa osoitetuin julkisin varoin niin sanottua kaupallista tarjontatasoa edullisimmilla hinnoilla. Komissio on näkemyksensä esittänyt, että yksinoikeuksien myöntäminen ja ylläpitäminen eivät ole Euroopan Unionin kilpailuoikeuden vastaisia. Ne voivat olla perusteltuja esimerkiksi toimitusvarmuuden, ympäristönsuojelun, aluepolitiikan tai kuluttajansuojan nojalla, mutta niiden käyttö toisten jäsenvaltioiden yritysten syrjintään on ehdottomasti kiellettyä.<sup>142</sup>

### **7.5. Komission toimivalta artiklan 86 nojalla**

Perustamissopimuksen artiklan 86 nojalla komissio voi säätää direktiivejä, ja tehdä tarvittaessa päätöksiä artiklan soveltamisesta. Kyseisen toimivallan osalta on esiintynyt erimielisyyttä komission ja jäsenvaltioiden välillä. Eräät jäsenvaltiot yrittivät kiistää komission toimivallan säätää direktiivejä artiklan 86 perusteella, mutta tuomioistuin on vahvistanut tämän oikeuden, ja todennut tällä perusteella säädetyt direktiivit ”oikeiksi” direktiiveiksi.<sup>143</sup>

Kannattanee huomata, että näiden komission ”omien” direktiivien asettamismenettelystä ei ole säännöksiä, mutta menettely on muotoutunut omaksutun käytännön mukaisesti. Komissio kuulee Euroopan parlamenttia ja jäsenvaltioita, mutta epävirallisesti, eikä se ole sidottu esitettyihin kannanottoihin. Komissiolla on siis perustamissopimuksen artiklan 86 perusteella suuri valta tarttua suoraan lainsäädännön avulla julkisoikeudellisten monopolien toimintaan. Muuten

<sup>142</sup> Joutsamo-Aalto-Kaila-Maunu 2000 s. 593.

<sup>143</sup> Joutsamo-Aalto-Kaila-Maunu 2000 s. 594–595.

komissiolla on käytössään vain artiklassa 82 määrätty kilpailuoikeudellinen menettely.<sup>144</sup>

## 7.6. Kilpailuoikeus

Tärkeä asia yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä koskien artiklaa 86 on ollut sen kytkeä artiklaan 82, joka käsittelee määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä. Julkisten yritysten erikoisasema saattaa monta kertaa perustua monopoliin tai määräävän asemaan kyseessä olevan tavaran tai palvelun markkinoilla.<sup>145</sup>

Tuomioistuimen ratkaisukäytännössä voidaan määräävän markkina-aseman väärinkäyttötilanteet jakaa seuraavasti:

1. julkinen yksin- tai erioikeusyritys, joka ei kykene riittävään tarjontaan kattaakseen markkinoilla vallitsevan kysynnän
2. julkinen yksinoikeusyritys, joka syrjii ulkopuolisia hyödykkeiden tarjoajia oman yritysryhmänsä tarjonnan hyväksi
3. julkinen yksinoikeusyritys käyttää kohtuutonta hinnoittelua yksinoikeusasemansa turvin
4. julkisen yrityksen yksinoikeuksien laajentaminen läheisille hyödykemarkkinoille, jotka eivät ole tarpeen sen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelusten tarjoamiseksi
5. julkinen yritys sitoo asiakkaansa yksinomaisiin hankintoihin yksinoikeutensa tarjoaman vaikutusvallan turvin
6. kieltäytyminen tarjoamasta yrityksen toimintaedellytysten kannalta olennaista palvelua<sup>146</sup>.

---

<sup>144</sup> Joutsamo-Aalto-Kaila-Maunu 2000 s. 594–595.

<sup>145</sup> Joutsamo-Aalto-Kaila-Maunu 2000 s. 598.

<sup>146</sup> Joutsamo-Aalto-Kaila-Maunu 2000 s. 599–600.

## 7.7. Valtion tukitoimet

Määräävän markkina-aseman väärinkäytön lisäksi toinen tärkeä ala suhteessa artiklan 86 ensimmäiseen kohtaan on valtion tukitoimia koskeva säännöstö artikloissa 87-89. Julkisten yritysten erityisvalvonta perustuu artiklan 86 nojalla seuraavista viidestä seikasta:

1. avoimuus
2. normaalin markkinatalouden mukaiset investoinnit
3. sosiaaliset poikkeukset
4. ristiinsubventioiden erityisongelmat
5. yksityistämispolitiikka.<sup>147</sup>

Julkisten yritysten ja julkisen vallan taloudellisten suhteiden valvonta perustuu avoimuusdirektiiviin (80/723/ETY), jonka perusteella yritetään varmistaa tiedonkulku erilaisten liike-elämään kuuluvien järjestelyjen osalta esimerkiksi rahoitukseen liittyvät järjestelyt saattavat tapahtua julkisen vallan ja julkisten yritysten välillä niin keskushallinto-, alue- kuin paikallistasollakin. Mikäli tällaisten järjestelyjen osalta tiedotus ei ole avointa, saattaa syntyä ainakin epäilyjä kilpailun vääristämisestä yksityisen sektorin tai toisten jäsenvaltioiden vahingoksi.<sup>148</sup>

Avoimuusdirektiivin osalta on tärkeää huomata kaksi keskeistä seikkaa, jotka ovat: tietojen saatavuus ja erityinen raportointivelvollisuus. Jäsenvaltioiden on säilytettävä viiden vuoden ajan kunkin tilikauden päättymisestä tiedot julkisesta suorasta ja epäsuorasta rahoituksesta julkisille yrityksille, sekä tällaisen rahoituksen todellisesta käytöstä. Komission *erikseen pyytävässä* on jäsenvaltioiden toimitettava tietoja tarkastettavaksi kaikkien tarpeelliseksi katsottujen tausta- ja lisätietojen kera. Artiklan 86 kohdan kolme perusteella on annettu komission direktiivi (93/84/EY), jonka perusteella teollisen tuotannon julkisten yritysten, joiden liikevaihto ylittää 250 miljoonaa eua, on annettava automaattisesti vuosittainen raportti.<sup>149</sup>

<sup>147</sup> Joutsamo-Aalto-Kaila-Maunu 2000 s. 600–601.

<sup>148</sup> Joutsamo-Aalto-Kaila-Maunu 2000 s. 600.

<sup>149</sup> Joutsamo-Aalto-Kaila-Maunu 2000 s. 601.

Normaalin markkinatalouden investointiperiaatteen mukaan jäsenvaltioiden ei tule tehdä julkisiin yrityksiin sellaisia pääomasijoituksia, joita yksityinenkään pääoma tekisi vastaavassa tilanteessa. Tuomioistuimen käytännön mukaisesti on tärkeää katsoa asioita pidemmällä aikavälillä, eikä pelkästään lyhyen aikavälin voitontavoittelun näkökulmasta. Sosiaaliset poikkeukset saattavat tulla harkittavaksi. Punnintaa tehdään yleishyödyllisten palvelujen tarjontaan muuten sovellettavien valtion tukitoimia koskevien säännösten kanssa. Ristiinsubventoinnit voivat olla mahdollisia siinä tapauksessa, että vastaavissa konserneissa yksityisellä sektorilla toteutettuina ne olisivat sallittuja. Yksityistämisiin liittyen komissio valvoo sitä, että valtionyhtiöitä saatettaessa myyntikuntoon ei käytetä julkisia varoja sellaisella tavalla, jota yksityisellä sektorilla ei pidettäisi järkevänä.<sup>150</sup>

## 8. PÄÄTELMIÄ

Valtionrautatiet toimi keskusvirastona yhteensä 128 vuotta, sekä sen jälkeen uusimuotoisena liikelaitoksena 4,5 vuotta. Liiketoiminta osakeyhtiömuotoisena alkoi 1.7.1996, ja jatkuu edelleen valtion ollessa ainoa osakkeenomistaja. Valtion virastojen yhtiöittämiskehitys alkoi 1990-luvun alussa jatkuen edelleen. Viimeisimpinä muutoksina voidaan mainita 1.1.2001 tapahtunut tielaitoksen muutos tiehallinnoksi (L Tiehallinnosta 568/2000) ja tieliikelaitokseksi (L Tieliikelaitoksesta 569/2000) sekä Merenkululaitoksen jakaminen merenkululaitokseksi (L Merenkululaitoksesta 939/2003), varustamoliikelaitokseksi (L Varustamoliikelaitoksesta 937/2003) ja luotsausliikelaitokseksi (L Luotsausliikelaitoksesta 938/2003), joka tapahtui 1.1.2004 alkaen.

Valtionrautateiden virastokautta leimasi henkilöstömäärän suhteellisen voimakas vaihtelu. Toisen maailmansodan päättymisen jälkeen alkanut kilpailevien kuljetusmuotojen kasvaminen yhdessä automaation lisääntymisen ja kuljetustoiminnan kehittymisen kanssa aiheutti henkilömäärässä jatkuvaa laskua,

<sup>150</sup> Joutsamo-Aalto-Kaila-Maunu 2000 s. 602.

joka vasta 2000-luvulla on alkanut vähitellen tasaantua. Tasaantuminen kertonee myös siitä, että toimintojen sopeuttamisessa ollaan lähellä tavoitetilaa, ja sopeuttamisesta siirrytään toimintojen kehittämisen aikaan. Kuljetettavan tavarantoiminnan määrä on jatkanut kasvuaan, ja vuonna 2003 ylitettiin tavaraliikenteessä 43 miljoonan tonnin raja. Henkilöliikenteessä tehtiin samana vuonna lähes 60 miljoonaa matkaa, joka lähestyy sodan päättymisen jälkeistä ennätystä.

Valtion viraston muuttaminen uusimuotoiseksi liikelaitokseksi, sekä sen jälkeen tapahtunut muutos osakeyhtiöksi aiheutti useita muutoksia toimintatapoihin. Viraston alisteinen asema valtion budjetin kautta tapahtuvaan omistajaohjaukseen poistui. Osakeyhtiö ei ole virastoon verrattuna samalla tavalla eduskunnan ohjauksen alaisena. Omistajan tahto tulee esille yhtiökokouksissa, kuten tapahtuu muissakin yhtiöissä. Omistajan taholta tulevaa ohjausta saattaa kuitenkin tapahtua hyvinkin yllättäviltä tahoilta annettuna sekä sovellettuna vaikkapa aluepoliittisiin seikkoihin kuten vuoden 2005 kesällä nähtiin henkilövaunujen tilaamiseen liittyvistä uutisista.

Ruotsissa rautateiden kehitys on ollut samansuuntaista Suomessa tapahtuneen muutoksen kanssa. Toiminnot erotettiin hallinnon ja liikennöinnin osalta Suomea aikaisemmin. Kilpailutilanteen osalta Ruotsin kehitys on edennyt Suomea pidemmälle. Henkilöliikenteen paikallisliikenteessä ja tavaraliikenteessä kilpailu on ollut mahdollista jo pitkään. Kilpailusta saadut kokemukset kaikilta osin eivät ole rohkaisevia. Liian pienet liikennöntialueet sekä hyvin lyhyet sopimuskaudet ovat vaikuttaneet siihen, että useita liikenteenharjoittajia on joutunut lopettamaan toimintansa ja liikenne on palautettu SJ:n hoitamaksi. Suomessa kilpailun avaamisessa on päätetty edetä EU:n asettamissa määräajoissa. Tällä hetkellä kilpailulle on avattu kansainvälinen tavaraliikenne mutta vielä ei ole ilmaantunut muita operaattoreita. Suomessa rautateiden kansallinen tavaraliikenne avataan kilpailulle 1.1.2007. Henkilöliikenteen kilpailussa edetään EU:n päätösten mukaisessa aikataulussa. Kilpailun avaamisesta ei ole vielä tehty lopullista päätöstä.

Julkisen yrityksen harjoittama liiketoiminta on kilpailijoiden taholta erityisen tarkastelun kohteena. Yrityksen mahdollisesti saama kohtuuton etu tai markkinaosuus ei ole EU:n perustamissopimuksen 86 artiklan mukaista. VR Yhtymä Oy:tä on pidettävä kyseisen artiklan tarkoittamana julkisena yrityksenä. Kyseisen

yhtiön kaikki osakkeet omistaa valtio, ja niiden hallinnointi on osoitettu Liikenne –ja viestintäministeriölle. Valtion osoittamat tukitoimet vähäliikenteisten ratojen henkilöliikenteen tukemiseksi ovat ajoittain herättäneet keskustelua. Samoilla periaatteilla tuetaan myös linja-autoliikennöitsijöitä, joten tässä mielessä rautatie –ja maantieliikenteen tukeminen tapahtuu samojen periaatteiden mukaisesti.

Kilpailun kasvun myötä valtion virastomuodossa harjoittama liiketoiminta tuli matkansa päähän 1980-luvun lopulla. Toiminta kilpailluilla markkinoilla samalla, kun rahoitus tuli budjetin kautta aiheutti oikeutettujakin epäilyjä toiminnan kannattavuuden suhteen. Osakeyhtiömuodossa tapahtuva liiketoiminta takaa ainakin toiminnan hinnoittelun paremman läpinäkyvyyden. Toimiakseen kannattavasti osakeyhtiön on pystyttävä kattamaan menonsa hankkimillaan tuloilla. Suoraa valtion tukea voi saada muun muassa haja-asutusalueiden kannattamattomien liikennöintitarpeiden aiheuttaman alijämän kattamiseen. Tuki tällaiseen toimintaan annetaan kaikille toimijoille samojen periaatteiden mukaisesti. Esimerkiksi VR Osakeyhtiön harjoittamalle henkilöliikenteelle annetaan tukea vähäliikenteisten ratojen liikennöimisen aiheuttamien kustannusten kattamiseksi samoilla periaatteilla kuin linja-autoliikennöitsijöitä tuetaan haja-asutusalueiden linja-autovuorojen ajamisesta.

Uhkana hiljaisimpien rata-osien liikennöinnin jatkumiselle on valtiovallan suorittamien tukien vähentyminen. Kannattamattoman liikenteen tukemiseen osoitetut varat ovat vähentyneet viime vuosien aikana. Vielä kun ajatellaan, että Kerava – Lahti oikoradan valmistuminen vuonna 2006 syksyllä lisää liikenteen määrää, on tuen jakaminen haja-asutusalueiden junavuoroille aikaisempaa ongelmallisempaa. Etelä-Suomen alueella on paljon junan käyttäjiä, jolloin tuen suuntaaminen sinne lienee perusteltua. Samalla se kuitenkin merkitsee tuen vähentymistä muualta, joka johtanee vähiten kannattamattomien junavuorojen lakkauttamiseen. Tällä voi nähdä olevan merkitystä syrjäisimpien seutujen palvelujen säilymiseen sekä niiden pysymiseen elinkelpoisina. Henkilöstöä ajatellen on kysymys myös työpaikkojen säilymisestä. Vaarana ei ole niinkään työn jatkuvuus mutta työpaikan vaihtuminen toiselle paikkakunnalle saattaa tosiasiasa monet perheet uuden tilanteen eteen. Valinta tulee tehtäväksi työpaikan ja asumispaikan välillä. Tämä punninta koskee paljon laajempaa joukkoa kuin pelkästään työntekijää,



kyseessä on esimerkiksi perheenjäsenten työnsaanti, lasten koulunkäynti, uuden asunnon hankinta ja sosiaalisen verkoston muutos.

Yhtiöittämisvaiheessa palvelussuhteiden muuttamisesta virkasuhteesta työsuhteeksi huolehdittiin erityisen tarkasti. Henkilöstöjärjestöjen kanssa neuvoteltiin asioista jo aikaisemmin, ja sovittiin, miten muutosvaiheessa asiat hoidetaan. Valtionrautateiden tapauksessa lähtökohtana oli, että kaikki virkasuhteessa olleet jatkavat uuden osakeyhtiön palveluksessa. Siirtyminen työsuhteeseen ei aiheuttanut muutoksia henkilöstön lomaeduissa eikä sairausloma-ajan palkanmaksun määrittelyissä. Vasta 1.1.1998 jälkeen solmitut työsuhteet vastaavat näiltä kohdilta yksityisillä aloilla käytössä olevia ehtoja. Samoin uusien työsuhteiden eläke-edut koskien erityisesti eläkkeelle siirtymistä, on muutettu samalle tasolle yksityisen sektorin kanssa. Eräiden ammattiryhmien erityiset eläkeiät ovat myös poistuneen uusien palvelussuhteen ehtojen myötä. Esimerkiksi uusien veturinkuljettajien (1.1.1998 jälkeen palvelukseen otetut) eläkeikä on joustava 63-68 vuoden välillä. Vanhoissa palvelussuhteissa eläkeikä on 55 vuotta. Sama muutos koskee myös konduktöörejä ja eräitä muita henkilöstöryhmiä

Palvelussuhteen jatkuvuuteen tai irtisanomiskynnyksen madaltumiseen ei yhtiöittämisellä voida sanoa olevan vaikutusta. Virkamieslain ja työ sopimuslain määräykset palvelussuhteen päättämisen osalta ovat lähellä toisiaan. VR-Yhtymä Oy:ssä noudatetun henkilöstöpolitiikan voinee todeta olleen maltillista ja inhimillistä. Henkilökunnan määrän vähentäminen on hoidettu niin sanotulla luonnollisella poistumalla, jonka vuoksi laajoihin irtisanomisiin tai lomautuksiin ei ole ollut tarvetta. Ylimmissä oikeusasteissa olleet irtisanomistapaukset ovat koskeneet henkilökohtaisilla syillä tapahtuneita työsuhteiden päättämisiä. Oikeuskäsittelyyn päätyvien tapausten lukumäärässä ei ole havaittavissa lisääntymistä. Tavoitteena onkin ollut ristiriitatilanteissa asioista sopiminen neuvottelemalla. Tällaisen ”matalan profiilin” toimintatavan tarkoituksena on, että työnantajan julkisuuskuva ei rasi tettaisi haitallisella julkisuudella. Toimintatavan valinnalla pyritään osaltaan varmistamaan sopivan työvoiman rekrytointi tulevaisuudessa.

Tutkielman havaintojen perusteella ei voida sanoa, että Valtionrautateiden muuttamisella liikelaitokseksi ja edelleen osakeyhtiöksi olisi heikennetty henkilöstön palvelusuhdeturvaa. Tätä päätelmää tukee myös virka –ja työsuhteiden päättämismenettelyn yhtenäisyys. Tämä tutkielman esimerkkinä on kuitenkin ollut vain yhden valtion viraston kokema muutos. Saattaisi olla aiheellista laajentaa tutkimusaihetta koskemaan useampia saman muutoksen kokeneita virastoja. Luonnollisena jatkona muutoskehityksen tarkastelulle olisi pohdittava myös sitä, että olisiko voitu valita joku toinen keino, ja miten siinä tapauksessa olisi kehitys edennyt.