



Anna-Kristina Lietzén

HENKILÖSTÖN ASEMA SOTE- JA MAA- KUNTAUUDISTUSHANKKEESSA

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Huhtikuu 2019

TIIVISTELMÄ

Anna-Kristina Lietzén: Henkilöstön asema sote- ja maakuntauudistushankkeessa
Pro gradu -tutkielma
Tampereen yliopisto
Julkisoikeus
Huhtikuu 2019

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos on ollut suunnitteilla yli kymmenen vuoden ajan ja sote-uudistuksena tunnetun palvelurakennemuutoksen toteutusmalli on vaihdellut vuosien mittaan. Tarkasteluni kohteeksi olen ottanut sote- ja maakuntauudistuksen, joka on viimeisin lainsäädäntöhanke sote-palvelujen toteuttamiseksi. Koko palvelurakennemuutoksen lähtökohtana oli tuottaa yhdenmukaiset sekä tasavertaiset sote-palvelut koko väestön saataville. Lisäksi uudistuksen päämääränä oli selkeyttää monimutkaista palvelujärjestämää sekä hillitä kustannusten kasvua.

Tutkielmassani tarkastelen sote- ja maakuntauudistuksen lainsäädäntöhanketta ajalta 2.3.2017-8.3.2019. Tarkastelussa näkökulmana on uudistushankkeen henkilöstön aseman tutkiminen ja henkilöstön aseman arviointi lainsäädännöllisen näkökulman kannalta. Lisäksi tuon työssäni esiin henkilöstön lainsäädännöllisesti turvatun aseman ilmenemistä nykyisen lainsäädäntömme pohjalta.

Keskeisinä tarkastelukohteina ovat etenkin mahdolliset henkilöstövaikutukset ja henkilöstöä koskevat muutokset, kuten liikkeenluovutusprosessi, palkkaharmonisaatio, eläkejärjestelyt, henkilöstön tasa-arvokysymykset sekä henkilöstön johtaminen läpi muutoksen.

Vaikka viimeisin muutosesitys sote- ja maakuntauudistuksesta jäi tällä erää toteuttamatta, on mahdollista, että sote-uudistusta lähdetään muokkaamaan olemassa olevan valmistelu- ja tutkimustyön pohjalta. Etenkin kun valmistelutyötä uudistuksen eteen on tehty maakunnissa mittavissa määrin. Siksi tutkielmani henkilöstöaseman tarkastelua on mahdollista hyödyntää myös tulevaisuudessa, sillä uudistusta tarvitaan ja se tullaan varmasti viemään läpi tavalla tai toisella.

Lainsäädäntöhankkeena sote- ja maakuntauudistuksen vaikutukset arvioitiin koskemaan noin 220 000 työntekijää, jotka uudistuksen voimaan tullessa olisivat siirtyneet kunnilta maakuntien palvelukseen. Syy siihen, miksi henkilöstön aseman tarkastelu osoittautui itselleni tärkeäksi on se, että tarkkaa kuvausta siitä, kuinka uudistus tulisi vaikuttamaan sote-työntekijöiden työntekoon tai vastuisiin ei ole saatavilla, vaan siitä on olemassa lähinnä vain arvailuja ja ennakkoselvityksiä. Kun mietitään, mitä vaikutuksia uudistuksella olisi työntekijöihin, tulee arvioinnissa ottaa huomioon myös uudistuksen vaikutukset siirtyviä työntekijöitä koskevaan henkilöstöpolitiikkaan, palkkaharmonisointiin, työtehtävien yhdenmukaistamiseen sekä tehtävänimikkeisiin.

Avainsanat: henkilöstö, sote- ja maakuntauudistus, muutosjohtaminen, organisaatiomuutos, oikeusturva

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -ohjelmalla.

Sisällysluettelo

1	JOHDANTO	1
1.1	Tutkimusongelma ja aiheen rajaus	4
1.2	Tutkimusmetodi ja lähdeaineisto.....	6
1.3	Aiempi tutkimus	8
2	SOTE- JA MAAKUNTAUUDISTUKSEN KOKONAISUUS	13
2.1	Sote- ja maakuntauudistus lainsäädäntöhankkeen toteutusmallina	14
2.2	Julkisen puolen toimintakentän tulevaisuuskuva	17
3	KOKONAISUUDISTUKSEN LAINSÄÄDÄNTÖTYÖ	21
3.1	Valinnanvapaus	25
4	HENKILÖSTÖN SÄÄNTELY TYÖ- JA VIRKASUHTEISSA	28
4.1	Palvelusuhdemuodot.....	29
4.2	Julkisen vallan käyttö	32
4.3	Työlainsäädäntö.....	33
4.4	Työsuhteen lähtökohtia.....	37
4.5	Virkamiesoikeudellinen sääntely	40
4.6	Liikkeenluovutusperiaate.....	44
4.6.1	Liikkeen luovutuksen vaikutukset virkasuhteisiin.....	46
4.6.2	Liikkeenluovutusperiaate sote- ja maakuntauudistuksessa	47
4.7	Yhteistoimintamenettely	49
4.7.1	Yhteistoimintaneuvottelut osana sote- ja maakuntauudistusta	50
4.7.2	Uudistuksessa tarvittavat yhteistoimintamenettelyt.....	53
4.8	Työturvallisuuslaki ja Työsuojelu	55
4.9	Eläkejärjestelyt ja työehtosopimukset uudistuksessa	57
5	HENKILÖSTÖN OIKEUSTURVA	60
5.1	Oikeusturva	60
5.2	Henkilöstön asema muutoksessa	62
5.3	Tasa-arvo kysymykset sote- ja maakuntauudistushankkeessa.....	66
6	HENKILÖSTÖN JOHTAMINEN UUDISTUKSESSA.....	69
6.1	Henkilöstöjohtaminen.....	69
6.1.1	Muutosjohtaminen	71
6.2	Palkitseminen ja palkkaharmonisointi.....	72
6.3	Työhyvinvointi ja kouluttaminen	75
6.3.1	Henkilöstön vaikutus uudistuksen onnistumiseen	77
7	TYÖSUHTEEN OIKEUKSIEN JA VELVOLLISUUKSIEN TAKEET JA NIIDEN RIKKOMISEN SEURAUKSET	80
7.1	Oikeuksien ja velvollisuuksien sääntely	80
7.1.1	Yleiset oikeudet ja velvollisuudet	80
7.1.2	Työsopimuslakisidonnaiset oikeudet ja velvollisuudet.....	81
7.1.3	Henkilöstön työskentelyyn liittyvät oikeudet ja velvollisuudet.....	81
7.1.4	Oikeussuojakeinot virkasuhteessa.....	83

8	LOPUKSI	84
	LÄHTEET	89

1 JOHDANTO

Julkisten palveluiden erityispiirteenä on yleisen hyvinvoinnin edistämisen asettaminen kaiken toiminnan päämääräksi. Viime aikoina on esiintynyt tavallisten kansalaisten, mutta myös monien eri yhteiskunnallisten vaikuttajaryhmien keskuudessa väittelyä julkisten terveystalvelujen asemasta, toteutustavasta ja palveluiden järjestämisen tulvaisuuskuvasta. Erityisesti keskustelussa jalansijaa ovat saaneet palveluiden tehokkuus ja vaikuttavuus, kansalaisten vaikutusmahdollisuus käyttämiinsä palveluihin sekä mahdollisuus valinnanvapauteen.

Lakisääteisen terveydenhuollon järjestämisvastuu kuuluu kunnille. Kuntalaisella on siten oikeus saada kunnallisia terveystalveluja kunnan järjestämisvelvollisuuden nojalla.¹ Kunnat voivat sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain (733/1992, myöh. STVOL) 4 §:n mukaisesti järjestää terveydenhuollon alueelle kuuluvat tehtävät hyvin monella eri vaihtoehdolla. Kunnat voivat järjestää ne joko itse, sopimuksella toisen kunnan tai kuntien kanssa, olemalla jäsenenä palvelutoimintaa hoitavassa kuntayhtymässä, hankkimalla palveluja toiselta palveluntuottajalta tai antamalla palvelunkäyttäjälle palvelusetelin. Kuntalain 9 § mahdollistaa myös kunnan järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen hankkimisen sopimukseen perustuen muulta palveluntuottajalta. Perustuslain 19 §:n mukaisten sosiaalisten oikeuksien toteuttaminen julkisen vallan toimesta ei siten tarkoita, että julkisen vallan tulisi itse tuottaa tarvittavat palvelut².

Kunnan on terveydenhuoltolain nojalla järjestettävä terveydenhuollon palvelut siten, että ne sisällöltään ja laadultaan täyttävät asukkaiden hyvinvoinnille, potilasturvallisuudelle, sosiaaliselle turvallisuudelle ja terveydentilalle asetetut edellytykset. Palveluiden järjestäminen ja saatavuus tulee olla yhdenvertaista kunnan alueella. Terveydenhuollon resursseista päättäminen on osin poliittista päätöksentekoa, jossa esimerkiksi kunnilla ei kuitenkaan ole täysin vapaata harkintavaltaa niitä koskien, vaan aihepiiriä koskeva päätöksenteko luo sääntelylle raamit³.

¹ Liljeström 2003, s. 88.

² Tuori & Kootkas 2016, s. 68.

³ Lohiniva-Kerkelä 2007, s. 96.

Nykyisellään on kunnan velvollisuutena varmistaa terveydenhuollolle riittävät edellytykset toimia sen alueella. Terveydenhuoltolain 4 §:ssä säädetään kunnan velvollisuudesta osoittaa riittävästi voimavaroja terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen sekä erilaisiin terveydenhuollon palveluihin. Kyseisen lain 4.1 § velvoittaa kuntia käyttämään riittävästi terveydenhuollon ammattihenkilöstöä tehtävien laadukkaan toteuttamisen takaamiseksi. Lisäksi kyseisen lain 4.3 §:ssä on sääntelyä terveydenhuollon asiantuntemuksen määrittelylle. Nykytilannetta tarkasteltaessa tämä voi osoittautua monilla alueilla taloudellisen näkökulman vuoksi hyvin ongelmallisena, ja riittävien terveydenhuollon palveluiden tarjoaminen ei välttämättä toteudu tästä syystä alueellisesti tarkasteltuna tasavertaisesti. Ongelma heijastuu usein pienten ja syrjäisten kuntien kohdalla, joilla taloudellinen ase ei ole niin vakaa. Tämä onkin juuri yksi niistä ongelmakohdista jo lainsäädännönkin näkökulmasta tarkasteltuna, mihin sote- ja maakuntaudistuksen palvelurakennemuutoksilla haetaan lähtökohtaisesti helpotusta.

Perustuslain 124 §:ssä säännellään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Sen täytyy tapahtua lailla tai lain nojalla, eikä hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muullakaan tavalla hyvän hallinnon vaatimuksia. Lisäksi erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, että merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei lainsäädäntömme mukaan voida antaa muille kuin viranomaiselle. Julkisen vallan käyttämistä koskevia terveydenhuollon tehtäviä voidaan siirtää yksityiselle palveluntuottajalle vain valtuutuksen antavan lain tasoisen säännöksen nojalla⁴.

Sote-palveluiden kokonaisvaltaisen muutoksen tarpeeseen on vaikuttanut moni eri tekijä. Yksi uudistusprosessiin ajanut tekijä on sotepalveluiden saatavuusongelmat eri puolella Suomea. Lisäksi palveluiden laadun suuret erot, väestön ikääntyminen, väestön ikääntymisestä johtuva palvelutarpeen määrän kasvu, sekä julkista taloutta vaivaavaa kestävyysvaje ovat tekijöitä, jotka ovat synnyttäneet tarvetta muutokselle ja muutosprosessin käynnistämiseksi.

⁴ Tuori & Kootkas 2016, s. 68.

Viimeisimmän valmistelumallin eli sote- ja maakuntauudistuksen mukaisesti vastuu palveluiden järjestämisestä siirtyisi maakunnille. Mallissa, maakunnan tehtävänä olisi kilpailuttaa palvelujen tuottajia. Juuri kilpailuttaminen olisikin mallissa yksi suurimmista haasteista niin palvelujen tilaajille kuin tuottajillekin.

On mielestäni selvää, että mikäli tulevaisuudessa uudistuskokonaisuuteen tuotaisiin sote- ja maakuntauudistuksen hankkeeseen sisällytetty valinnanvapausjärjestelmä, aiheuttaisi se oletettavasti yhä kasvavassa määrin henkilöstön siirtymistä julkiselta puolelta yksityisen sektorin työnantajalle. Tätä voidaan perustella esimerkiksi sillä, että valinnanvapausmalli lisää työn tarjontaa yksityisellä puolella. Lisäksi yksityisen puolen henkilöstöjen etujärjestelmät ovat hyvin kilpailukykyisellä tasolla. Ulkoistaminen on tehokas palveluiden järjestämistapa, ja tulee varmasti tulevaisuudessakin toimimaan enenevässä määrin toimintatapana julkisella puolella myös muillakin vastuualueilla kuin vain sosiaali- ja terveyspalveluiden kohdalla.

Mitä sote- ja maakuntauudistuksella sitten tavoitellaan? Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen kautta on tarkoitus parantaa väestön yhdenvertaista pääsyä nimenomaisesti oikea-aikaisiin palveluihin, vähentää päällekkäisyyttä sekä purkaa hallinnonalojen välisiä kuiluja⁵. Tavoitteena uudessa sotepalveluiden järjestämismallissa on kahdelle tasolle integroitu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen. Tässä on kyse sekä hallinnon että toiminnan integroinnista⁶. Suomessa on perinteisesti pyritty vastaamaan moniin sotealan haasteisiin pureutumalla rakenteellisiin kehityskohtiin. Tästä esimerkkinä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun ja palvelujen tuottamisvastuun siirtäminen suurempien yksiköiden hallittavaksi. Kuitenkin nyt suunnitteilla oleva uudistuskokonaisuus kehittää rakenteita entistä monipuolisemmin ja pyrkien löytämään myös uudenmallisia ja tehokkaampia ratkaisumalleja. Hyvänä esimerkkinä tästä on palveluiden järjestämisen tehostaminen ja sitä kautta resurssien uudelleen kohdistaminen sinne missä niitä todella tarvitaan. Lisäksi henkilöstön näkökulmasta ajatellen työntekijöiden tehtävien uudelleenjärjestely voi parhaimmillaan synnyttää aivan uudenlaista osaamista palvelutarjonnassa.

⁵ HE 15/2017 vp.

⁶ HE 15/2017 vp, s. 476.

Sote-uudistuksessa kunnat tulevat olemaan merkittävässä osassa ratkaisevan ja pysyvän muutoksen aikaansaamista ratkaisumallista riippumatta. Mahdollisessa maakuntamallissa sote-palveluiden järjestämistä vastuu siirtyisi kunnilta maakunnille, mikä taas varmasti tulisi vaatimaan kuntien valmistelu- ja toimeenpanoprosesseilta merkittävää panostamista ja muutokseen vaikuttavien keskeisten tekijöiden selvitystä. Vaikka viimeisin kaavailtu 18 maakunnan malli kaatui eduskunnassa keväällä 2019, eikä siten näillä näkyminen sellaisenaan tule toteutukseen, mitä todennäköisemmin pitkään ja pitkälle kehitetty maakuntamalli ja valinnanvapauden lisääminen tulevat säilymään palvelurakennemuutoksen eräinä ratkaisumalleina.

Maakuntamalli ei ole ainut mahdollinen ratkaisumalli palvelurakennemuutoksen toteuttamiseksi, vaan sen lisäksi muita mahdollisia toteutusmalleja ovat kuntayhtymämalli sekä valtion järjestämät sote-palvelut⁷. Jätän kuitenkin muiden mahdollisten ratkaisumallien käsittelemisen tähän, keskittyen vain sote- ja maakuntamuutoksen lainsäädäntöhankkeen tarkasteluun tutkien siihen sisältyneitä vaikutuksia henkilöstön aseman kannalta.

Yleisesti voidaan todeta, että tulevaisuudessa mahdollinen sote-uudistus on palvelurakennemuutoksena merkittävin uudistus sitten kansanterveyslain säätämisen. Uudistuksen lainsäädäntötyössä on jo nyt liikuttu hyvin pitkälti myös perusoikeustasoisen lainsäädännön puolella, joka myös osaltaan kertoo uudistuskokonaisuuden merkityksestä.

1.1 Tutkimusongelma ja aiheen rajaus

Tutkielmassani tarkastelen sosiaali- ja terveyspalveluissa työskentelevän henkilöstön asemaa sote- ja maakuntamuutoksen lainsäädäntöhankkeen kautta. Keskeisenä työssäni on henkilöstön aseman tarkastelu sote- ja maakuntamuutoksen kaltaisessa muutostilanteessa ja etenkin millaisia vaikutuksia jo menneellä hankkeella olisi ollut henkilöstön oikeudellisesti turvattuun asemaan. Tarkastelen myös niitä mahdollisia ongelmakohtia,

⁷ PeVL 67/2014.

joita uudistuskokonaisuudessa ilmeni. Tutkielmassani hyödynnän sote- ja maakuntauudistusta koskevaa selvitystyötä sekä viimeisintä sote-palveluiden rakenneuudistuksen hanketta, johon kuuluvat maakuntamalli ja valinnanvapaus. Tutkielmani tarkastelussa keskityn menneen uudistushankkeen lainsäädäntötyöhön, ja etenkin hallituksen esityksiin HE 15/2017 vp ja HE 16/2018 vp, joista ilmenee keskeinen sääntely ja vaikutusarviointi sote- ja maakuntauudistuksen toteuttamiseksi. Sote- ja maakuntauudistuksen hanke toteutettiin 2.3.2017-8.3.2019.

Tutkielmani käsittelee tilannetta, jossa sote- ja maakuntauudistuksen myötä tuhannet sotepalveluiden piirissä työskentelevät työntekijät olisivat kokeneet laajamittaisen muutoksen siirtyessään pois kunnan palveluksesta yksityiselle toimijalle. Pääkysymyksenä onkin, miten uudistuksessa suunnitellut muutokset olisivat vaikuttaneet työntekijöiden asemaan ja sitä myöten henkilöstön oikeusasemaan? Eli tiivistetysti, miten esitetyistä muutoksista johtuvat oikeudelliset vaikutukset ulottuisivat koskemaan myös henkilöstöä.

Henkilöstön näkökulma uudistukseen on jäänyt vähäiseksi erityisesti mediassa. Tutkimuksessani koitankin päästä pureutumaan myös palveluiden ulkoistamiseen liittyvään problematiikkaan, ja pyrin myös kertomaan siitä, millaisia mahdollisia haasteita yksityisen sektorin työnantajalle siirtyminen sosiaali- ja terveystalouden parissa työskentelevälle henkilöstölle aiheuttaa.

Tutkimusaiheeni on ajankohtainen ja tutkimusaiheen keskiössä sote- ja maakuntauudistus näyttäytyy yhtenä moniulotteisemmista ja kompleksisimmista uudistushankkeista koko Suomen historiassa. Muutokseen liittyy paljon hankkeen eteen tehtyä sääntelytyötä ja tulevaisuudessa sote-uudistus voisi voimaantullessaan vaikuttaa paljon myös nykyisen perustuslain tulkintaan, samalla muokaten omaa käsitystämme kunnallisesta itsehallinnosta. Uudistuksen tulkinta, hankkeen sisällä uudistuksen muokkaantunut sekä hankkeeseen liittynyt monialainen sääntely tulee ottaa huomioon tutkimukseni teossa. Oma motiivini tutkia kyseistä aihetta liittyy mielenkiintoon isoa ja kaikkia koskevaa rakenneuudistusta kohtaan. Lisäksi haluan tuoda selkeämmin esiin laintulkinnan muodostamia ongelmallisia näkökulmia uudistuksen kannalta. Lisäksi se mikä kiinnostaa itseäni tekemään tutkimusta juuri tästä aihealueesta, on aiheen uudistuksen merkittävyys ja se, että vaikka uudistusten vaikutusten ennakoarviointia löytyy jo jonkin verran, on aiheeseen liittyvää tutkimustyötä vielä löydettävissä varsin vähän.

1.2 Tutkimusmetodi ja lähdeaineisto

Oikeustieteellisen tutkimuksen perustana on valita tutkimuksen kannalta sopivin/soivimmat tutkimusmenetelmät. Valikoitua menetelmää on tarkoitus käyttää sekä taidokkaasti että joustavasti tutkimuksen aihepiiriä mukailleen. Menedit ovat välttämättömyys oikeustieteelliselle tutkimukselle, jotta tutkimus toteuttaisi sille asetetut vaatimukset oikeudellisesta tutkimuksesta.⁸ Metodien vastuullinen käyttö tehostaa myös tutkimuksen laatua sekä uskottavuutta.

Tutkimukseni tutkimusmenetelmänä käytän oikeusdogmaattista tutkimusmenetelmää eli lainoppia. Tarkoitukseni on siis selvittää, mikä on aiheeseeni liittyvän voimassa olevan oikeuden keskeinen sisältö ja mitkä ovat aiheeseen linkittyvät oikeudelliset perusteet. Tutkimukseni tavoitteena on samanaikaisesti lainopin menetelmin selvittää millaiset oikeudelliset perusteet vaikuttavat muutoksen kohteena olevaan henkilöstöön, etenkin heidän asemaansa ja siihen mitä oikeuksia ja velvollisuuksia työnantajalla ja henkilöstöllä on muutostilanteessa. Koska tarkastelen henkilöstön oikeusasemaa juuri nykyainsäädännöstä käsin, oikeusdogmaattinen tulkinta on sopivin metodi työni kannalta.

Oikeusdogmatiikka pohjautuu voimassa oleviin oikeuslähteisiin. Oikeusdogmatiikan avulla on mahdollisuus selvittää, mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö käsiteltävän oikeusongelman kohdalla. Tällä tarkoitetaan siis sitä, miten tarkasteltavana olevassa tilanteessa tulisi toimia voimassa olevan lain mukaan. Oikeusdogmatiikan lähtökohtana on myös tutkia oikeusjärjestykseen sisältyviä sääntöjä ja niiden tarkempaa sisältöä. Tästä käytetään nimitystä tulkitseminen. Oikeusdogmatiikalla on myös oikeutta systematisoiva, eli jäsentävä tehtävä. Systematisoinnilla taas hahmotetaan oikeudellisia järjestyksiä ja näiden järjestysten keskinäisten suhteiden muodostavaa kokonaisuutta.⁹

Oikeusdogmaattisen tutkimusmenetelmän lisäksi käytän tutkimuksessani myös oikeushistoriallista tutkimusmetodia tarkastellessani uudistuskokonaisuutta menneenä ilmiönä. Kun tutkimukselle valitaan oikeushistoriallinen tarkasteluote, tarkoitetaan sillä sitä että tutkimuksessa keskitytään tarkastelemaan oikeusnormien ja sääntöjen kehitystä käyttäen

⁸ Hirvonen 2011, s. 3-9.

⁹ Husa et al. 2010, s. 20-21.

apuna historiantutkimuksen menetelmiä. Oikeushistorian perimmäisenä tarkoituksena on tutkia insituutioiden historiaa, säännösten syntymistä ja kehittymistä sekä oikeuden roolia yhteisön kehittymisen osana.¹⁰ Oikeushistoria tutkii myös oikeusnormien ja oikeudellisen ajattelun kehitystä.¹¹ Tämän avulla tutkielmassani mahdollistuu ottaa käsittelyyn se, miten lainsäädäntö on uudistuskokonaisuudessa ottanut huomioon henkilöstön aseman, ja miten henkilöstön asema on ilmennyt osana uudistuksen kokonaisuutta.

Hallituksen esityksessä (16/2018) todetaan, että arviointia ja tutkimusta olisi uudistuksen luonteesta johtuen kohdistaa erityisesti muun muassa henkilöstökysymyksiin, joista mainitaan muun muassa henkilöstöjohtaminen, henkilöstön osaaminen ja henkilöstön voimavarat. Täten näen myös oman henkilöstövaikutusten tarkastelevan tutkimukseni sote- ja maakuntauudistuksen uudistusvalmistelun ilmiössä erittäin tärkeänä. Mielestäni käsittelemäni sote- ja maakuntauudistus on hankkeena ollut niin selvästi kytköksissä tulevaisuuden muutosarvioinnissa, että on keskeistä sisällyttää tutkimukseen myös hallintotieteellisen organisaatio- ja henkilöstöjohtamistutkimuksen hyödyntäminen. Koen, että täydentävänä osana hallintotieteellisen tutkimuksen avulla on mahdollista saada henkilöstön asemaa kokonaisvaltaisesti tarkasteleva tutkimus, jossa lainsäädäntö asettaa tarkastelun raamit ja hallintotieteellinen henkilöstötutkimus tukee kokonaisuutta.

Tarkasteluni tapahtuu pitkälti hallituksen esityksiin HE 15/2017 ja HE 16/2018 pohjautuvan tarkastelun perusteella. Tutkin miten uudistushankkeessa on otettu huomioon henkilöstön asemaa niin valmistelutasolla, pykälätasolla kuin kokonaisvaltaisen tarkastelunkin näkökulmasta. Etenkin perehdyn siihen mitä oikeudellisia näkökulmia henkilöstön asemaan ja henkilöstön muuttuvaan asemaan on otettu huomioon uudistushankkeen aikana. Tarkasteluni pohjautuu uudistushankkeen hallituksen esityksiin myös siitä syystä, että reaaliaikaisin tieto uudistusprosessin lainsäädännöllisestä tilasta ja aikataulullisesta toteutumisesta on selvitettävissä esitysten kautta. Erilaisilla virallislähteillä on myös tutkimukseni kannalta iso merkitys, eikä niitä voi tässä yhteydessä sivuuttaa.

¹⁰ Aarnio 2011, s. 2.

¹¹ Hirvonen 2011, s. 21-27.

Tutkielmassani tarkoitukseni on käyttää hyödykseni erilaisia oikeuslähteitä ja siten omien perusteltujen pohdintojeni avulla löytää vastauksia henkilöstön asemalle sote- ja maakuntauudistuksen hankkeessa ja hankevalmistelussa. Oikeuskirjallisuus muodostaa merkittävän osan tutkimukseni lähdeaineistosta. Tämä perustuu pitkälti siihen, että oikeuskirjallisuuden avulla on mahdollisuus paneutua syvemmin oikeusjärjestelmämme sisältöön ja periaatteisiin sekä arvoihin. Esimerkiksi henkilöstön oikeusturvaan vaikuttavia tekijöitä on kuvattu tutkimuksessani juuri oikeuskirjallisuutta apuna käyttäen.

1.3 Aiempi tutkimus

Paljolti nykyinen tutkimus pohjautuu sote-järjestämisuudistusten lakiluonnosten sisältöön, sillä niitä peilaamalla saadaan ajankohtaisin tieto uudistuksen etenemisestä ja mahdollisista muutoksista nykytilanteeseen. Lisäksi uudistuksia koskeva lainsäädäntötyö itessään antaa paljon tutkittavaa.

Tutkimusaiheen kannalta on tärkeä löytää tutkimustyötä siitä, miten uudistuksen lopputulosta ja sen vaikutuksia arvioidaan nykytietämyksestä käsin. Tässä erinäiset uudistuksen ennakoarvioinnit ovat keskeisessä osassa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisu Sote- ja maakuntauudistuksen henkilöstövaikutusten ennakoarviointi, tarjoaa tuoreinta selvitystietoa siihen, mitä vaikutuksia uudistus henkilöstöön kohdistaa¹². Selvityksessä apuna käytettyjen aineistojen, sekä selvitystyön tulosten perusteella voidaan todeta, että onnistuneen rakenneuudistuksen edellytyksenä on, että henkilöstöjohtamisessa sovelletaan sekä kovia (lainsäädäntö, sopimusjärjestelmä) että pehmeitä (muutosjohtaminen ja henkilöstöjohtamisen strategisuus) johtamiskäytäntöjä.

Sote- ja maakuntauudistushankeen tavoitteena oli, että henkilöstö siirtyisi toiselle työnantajalle liikkeenluovutuksella eli aiemman palvelussuhteen ehtojen mukaisesti. Mikäli myöhemmin sote-uudistus toteutettaisiin maakuntamallia hyväksikäyttäen ja sisällyttäen sote-uusitukseen myös valinnanvapausjärjestelmän, syntyisi kokonaisvaltainen muutos

¹² Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisu: Sote- ja maakuntauudistuksen henkilöstövaikutusten ennakoarviointi. 2017.

julkisen sektorin työmarkkinoihin, neuvottelu- ja sopimusjärjestelmään sekä konsernirakenteeseen ja useiden itsenäisten työnantajien toimintaan. Valtioneuvoston selvitystyöstä käy ilmi, kuinka kustannusten kontrolloinnin kannalta on tärkeää, että palkat harmonisoidaan oikeudellisesti kestäväällä pohjalla, mutta samanaikaisesti mahdollisimman palkkakustannusten kasvu pidetään mahdollisimman vähäisenä.¹³ Mielestäni tämä maakuntamalliin ja valinnanvapausjärjestelmään liittyvä selvitystyö on hyvin relevantti ja tärkeä tietolähde tarkasteltaessa henkilöstön aseman arviointia ja henkilöstöön kohdistuvia vaikutuksia, sillä selvitystyössä on otettu esiin myös uudistuskokonaisuuden laaja-alaiset vaikutukset.

Valtioneuvoston laatimassa selvityksessä on päästy lopputulokseen, jossa ratkaisuna nähdään maakuntakonsernia sekä sen itsenäisiä työnantajia varten tehty henkilöstöjohtamisen malli, jolla työnantajavaihdokset hoidetaan hyvin ja uudistuksen tavoitteet voitaisiin saavuttaa kokonaisuudessaan. Selvityksen mukaan aikaisemmista onnistuneista organisaatiomuutoksista voidaan ottaa myös oppia. Niissä on hallittu henkilöstön epävarmuutta monella eri tapaa, kuten osallistamalla, muutosviestinnällä ja esimiesten muutosvalmennuksella. Muutosvalmiutta, joustavuutta ja sopeutumiskykyä olisi tehokkainta kehittää organisaatiossa henkilöstöjohtamisen avulla Tätä varten on tullut laatia erillinen strategia, joka toimii konsernin henkilöstöjohtamisen ja toimivien henkilöstökäytäntöjen luomisen tukena. Uudistuksen aikana on varauduttava useisiin työnantajavaihdoksiin, jonka vuoksi selvityksen näkökannan mukaan on välttämätöntä, ettei irtisanomissuojaa säädetä tai siitä ei erikseen sovita.¹⁴

Ei voida kuitenkaan sivuuttaa sitä, että kuntien palvelutuotannon ongelmista, etenkin sosiaali- ja terveystalouden kohdalla, löytyy paljon tutkimustyötä, jo ennen kuin itse sote-uudistuksen malli on edes ehtinyt muodostua. Täten siis muutostarpeen tutkimusta löytyy jo ennen uudistusvaihetta. Muun muassa Airaksinen ja Jäntti ovat toteuttaneet pal-

¹³ Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisu: Sote- ja maakuntauudistuksen henkilöstövaikutusten ennakoarviointi. 2017.

¹⁴ Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisu: Sote- ja maakuntauudistuksen henkilöstövaikutusten ennakoarviointi. 2017.

jon kuntapalveluiden tutkimusta, sekä kuntajohtamisen järjestämisen ja murroksen tutkimusta. Etenkin heidän tutkimustyönsä seuraa myös uudistusten välivaihetta, ja antaa siten ajankohtaista vertailupohjaa omaan tutkimukseeni.

Välitilan tutkiminen on sote- ja maakuntauudistuksen kaltaisen kokonaisvaltaisen palvelurakennemuutoshankkeen kannalta keskeistä, etenkin mikäli uudistuskokonaisuus haakee vielä toiminnan raamejaan. Erityisesti ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarjat (5/2017 ja 11/2017) tuovat esiin sen, miten vaiheittaisesta uudistuskokonaisuudesta oli kysymys. Lisäksi mainitut julkaisusarjat antavat mielestäni hyvän yleiskuvan uudistuksen moniulotteisuudesta. Tutkimuksessa muun muassa perehdytään juuri henkilöstön sisällä kumpuaviin epävarmuustekijöihin. Tutkimuksessa tuodaan esiin, kuinka epävarmassa tilassa oleminen ja muutosten varsin nopea valmistelu kuormittaa henkilöstöä ja johtoa varsinkin silloin, kun he kokevat olevansa muutoksen objekteja kuten esimerkiksi tuki- palveluhenkilöstö ja lähiesimiehet saattavat muutoksen kohdalla olla.¹⁵

Uudistusta prosessoitaessa on välttämätön paha, että uudistuksen kohteena olevat yhteisöt joutuvat toimimaan niin sanotussa välitilassa. Välitila haastaa johtajia toimimaan aiemmasta poikkeavalla tavalla. Tätä toisaalta avaa tietä esimerkiksi johtamisen ja läsnä olevan johtajuuden rakentumiselle. Näihin seikkoihin voi hyvin pohjata aiempaa johtajuustutkimusta, mutta aihe antaa myös tilaa johtajuustutkimuksen lisäämiselle uudistuksen kaltaisissa muutostilanteissa.¹⁶ ARTTU 2-tutkimustyöt tuovat esiin sen, kuinka muutoksen välitilassa toimimista ei pidä ajatella pelkkänä taakkana, rasitteena tai riskialttiina aikana, vaan siitä on otettavissa paljon hyötyjä talteen. Prosessivaiheessa voidaan kerätä tarvittavaa tietoa mm. sopimushallinnosta, henkilöstö- resursseista ja henkilöstön työn kohdentumisesta eri tehtäviin¹⁷.

Myös toinen tutkimustyö muutosvaiheen monimuotoisuuden löytyy Harisalon (2011) tuottamana. Kunnallinen itsehallinto: epätodellinen haave vai todellinen mahdollisuus?

¹⁵ ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisu nro 5/2017, Välitilan johtaminen kunnissa ja ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisu nro 11/2017, Henkilöstöjohtamisen tila ja tulevaisuus kunnissa.

¹⁶ ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisu nro 5/2017, Välitilan johtaminen kunnissa ja ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisu nro 11/2017, Henkilöstöjohtamisen tila ja tulevaisuus kunnissa.

¹⁷ ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisu nro 5/2017, Välitilan johtaminen kunnissa ja ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisu nro 11/2017, Henkilöstöjohtamisen tila ja tulevaisuus kunnissa.

on hyvä katsaus siihen, miten tutkimuksen avulla tuodaan kuntien toiminnan kehityskoh-
tia esiin. Lisäksi sen avaintemana on kriittisen tarkastelun, sekä punnitsevan tarkastelun
esiintuominen, mitä haluan myös todennäköisesti omassa tutkimuksessani painottaa.¹⁸

On myös tärkeä selvittää sitä, miten aikaisemmat muutokset vaikuttavat aina uusiin muu-
toksiin, sillä ne luovat pohjan siihen, miten uudistusta rakennetaan, ja auttavat tietysti
oppimaan virheistä ja rakentamaan tehokkaampaa kokonaisuutta. Aikaisemmista kunta-
alan muutoksista tutkimustyötä on tehnyt muun muassa Haveri (2011), kun hän on tutki-
nut kunnan muutosvaiheita 80- luvulta 2010- luvun taitteeseen.¹⁹

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta on tuottanut hyvin mielenkiintoisen ja
ajankohtaisen tutkimusmateriaalin: Vallan ja vastuun uusjako. Maakuntauudistuksen vai-
kutukset ELY-keskusten ja TE-toimistojen tehtäviin sekä aluekehittämisjärjestelmään.
Tutkimus on sen verran tuore, että se luo tutkimuksena hyvän tarkastelualustan uudistuk-
selle. Tutkimuksen tavoite on ollut tuottaa tutkimuksen kautta sovellettavaa tietoa maa-
kuntauudistuksen mahdollisista ennakkovaikutuksista, jotka kohdistuisivat erityisesti
aluekehittämisjärjestelmään ja ELY-keskusten ja TE-toimistojen tehtävien ja palvelujen
asiakaslähtöisyyteen, kustannustehokkuuteen ja yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen.
Hanke tukee sitä, että sen avulla tunnistetaan ja tarjotaan välineitä maakuntauudistuksen
valmisteluun ja lisätään tiedollista lisäarvoa päätöksentekoon.²⁰

Nykyisten keskitettyjen tehtävien näkökulmasta sote- ja maakuntauudistuksen päättynyt
hanke voidaan nähdä haasteena, kun huomioidaan tehtävien henkilöresursointi ja vaadit-
tava osaaminen. Lisäksi sote- ja maakuntauudistuksessa kokonaisnäkemys on herkkä ka-
ventumaan siihen, että koko maan edun tavoittelusta tuleekin maakuntakohtaisen edun
tavoittelua, eli siten ajattelu siirtyisikin osaoptimoivaan ajattelutapaan.²¹ Ylialueelliset
ratkaisut maakuntien välillä ja kannustimet niiden synnyttämiseksi tulisi ottaa tämän tut-
kimuksen mukaan myös myöhempään jatkotarkasteluun.

¹⁸ Harisalo 2011.

¹⁹ Haveri 2011.

²⁰ Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 10/2017. Vallan ja vastuun uusjako.

²¹ Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 10/2017. Vallan ja vastuun uusjako.

Henkilöstön asemaan vaikuttavaa tutkimustyötä on tehty myös kaupunkien sisäisten strategioiden mietinnöissä. Tästä yhtenä esimerkkinä on Tampereen kaupungin sisäinen sote- ja maakuntaudistusprojekti, ja kuinka siinä on keskitytty henkilöstön johtamisen tarpeisiin henkilöstön siirtyessä työsuhteessaan maakunnan alle. Projekti keskittyy myös siihen, mitä taloudellisia vaikutuksia on itse kaupungille siitä, että henkilöstö siirtyy, ja miten se taas vaikuttaa esimerkiksi budjettityöskentelyyn. Projektista on johdettavissa muun muassa se, että henkilöstökysymykset ovat keskeinen osa palvelutoiminnan onnistunutta siirtoa sekä toimintakyky varmuutta.²²

²² Tampereen kaupunki - Johtamisjärjestelmän kuvaus.

2 SOTE- JA MAAKUNTAUUDISTUKSEN KOKONAISUUS

Vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä on nykyhetkellä kunnilla. Erikoissairaanhoidon ja sosiaalipalveluiden erityishuolto järjestetään kuntien sairaanhoitopiireissä ja erityishuoltopiirien kuntayhtymissä. Väestön ikääntymisen ja palvelutarpeiden kasvun myötä kuntien kantokyvystä on tullut heikompi ja kuntapohjaisen järjestelmän kyky vastata palvelutarpeisiin on nykyisellään riittämätön.²³ Muun muassa nämä ovat syitä sille, miksi kokonaisvaltainen ja laaja-alainen sote- uudistus olisi paikallaan.

Perustuslakimme asettaa julkiselle vallalle velvollisuuden sosiaali- ja terveystalouden saatavuus. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on velvollisuus turvata niin perusoikeuksien kuin ihmisoikeuksien toteutuminen, joita koskee erityinen turvaamisvelvollisuus. Turvaamisvelvollisuudella tarkoitetaan yleistä velvollisuutta edistää positiivisin toimenpitein perusoikeuksien mahdollisimman hyvää toteutumista. Velvollisuuden voidaan katsoa ulottuvan kaikkiin organisaation tasoihin eduskunnasta tosiasiallista hallintotoimintaa sosiaali- ja terveystaloudissa suorittavaan henkilöstöön.²⁴

Päämääränä sote- ja maakuntauudistuksen hankkeessa oli etenkin kansalaisten terveyden suojeleminen ja hyvinvointivalttiollisen mallin säilyttäminen. Lisäksi sote- ja maakuntauudistuksen tavoitteena oli palvelujen toteuttaminen yhdenvertaisesti ja tasa-arvoisesti, mikä on haastavaa, kun tarkoituksena on kattaa tasavertaisesti koko Suomen maantieteellinen alue. Kokonaisuudistuksen keskeisimmiksi tavoitteiksi oli asetettu ihmisille nykyistä yhdenvertaisempien palvelujen tarjoaminen, hyvinvointi- ja terveyserojen vähentäminen sekä kustannusten kasvun hillintä. Peruspalvelujen vahvistamisen tarve sekä digitaalisten palvelujen parempi käyttöönotto olivat keskeisiä uudistushankkeen tavoitteita.²⁵

²³ Sosiaali- ja terveysministeriö 2014, s. 5-6.

²⁴ Jyränki 2000, s. 286-287.

²⁵ HE 16/2018 vp, s.165.

Uudistushankkeelle asetettiin tavoitteeksi luoda palvelurakenne, joka palvelisi tarkoitustaan myös tulevaisuudessa, ja tämä kunnianhimoisen tavoitteen voidaankin katsoa olevan yksi syy uusituskokonaisuuden myöhästymiselle, sillä kaikkia tyydyttävää lopputulosta olisi ollut uudistuksen laajuuden vuoksi erityisen hankala toteuttaa.

Jotta uudistukselle saataisiin haluttua kestävyyttä, jota yhdenvertainen palvelurakenne edellyttää, sosiaali- ja terveydenhuollon resurssit tulee maassamme ottaa mahdollisimman laaja-alaisesti käyttöön, ja tärkeimpänä kriteerinä tulee pitää niiden jakautumisesta tasa-arvoisesti koko maahan. Uudistuksen tavoitteena oli, että vaikka palveluita ja siten osaamista keskitetään, palvelut suunnitellaan ja toteutetaan niin, että erilaiset palvelutarpeet tulevat huomioiduksi sekä kasvukeskuksissa että taajama-alueiden ulkopuolella. Samanaikaisesti on tärkeää vähentää väestön ikääntymisestä ja muuttoliikkeestä johtuvia kokonaisvaikutuksia palveluihin.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden toimialalla toiminnan markkinaehtoistuminen tulee suurella todennäköisyydellä aiheuttamaan epävarmuutta niin palvelussuhteiden ehtojen kuin henkilöstöresurssien turvaamisen osalta, vaikka markkinaehtoistuminen olisikin sote-uudistuksen myötä vain osittaista. Tämän seurauksena on selvää, että sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöllä on keskeinen rooli uudistuksen onnistumisen kannalta. Kunnissa ja kuntayhtymissä on jo tehty paljon arvokasta ja sinnikästä työtä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden yhteensovittamiseksi, ja tätä osaamista on keskeistä vaalia myös jatkossa.

Mediassa ja tiedotusvälineissä käsitellään usein, kuinka tälläkin hetkellä monissa sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijatehtävissä on henkilöstövajetta. Onkin tärkeää, ettei tämän anneta johtaa kelpoisuusvaatimuksista tinkimiseen palvelujen laadun ja vaikuttavuuden kustannuksella. Lisäksi on tärkeää, että eri ammattiryhmien moniammatillista yhteistyötä ei tule jättää sivuun palveluiden pilkkoutuessa useiden eri toimijoiden toiminnaksi. Aika näyttää miten tämä yhteistyömalli onnistutaan säilyttämään ja pitämään kiinni tietojen jouhevasta liikkumisesta organisaation yksikköjen välillä.

2.1 Sote- ja maakuntauudistus lainsäädäntöhankkeen toteutusmallina

Mahdollisista sote-uudistuksen toteutusmalleista on olemassa perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 67/2014, jossa otettiin selkeästi kantaa siihen mitkä järjestämismallit voisivat tulevaisuudessa olla mahdollisia sote-uudistuksen kohdalla. Lausunnossa todettiin,

että sote-palveluiden järjestäminen voitaisiin toteuttaa kuntaa suurempien itsehallintoalueiden toimesta, ja kansanvaltaisuuden toteuttamiseksi edustus tähän uuteen organisaatioon valittaisiin kansanvaltaisuuden toteuttamiseksi vaaleilla ja organisaatiolla olisi veto-oikeus²⁶. Tällaisella kuntaa suuremmalla itsehallintoalueella tarkoitetaan esimerkiksi maakuntaa. Valiokunnan mielestä toinen mahdollinen ratkaisutapa on yksitasoinen kuntayhtymämalli. Kolmantena vaihtoehtona perustuslakivaliokunta esitti mallin, jossa sote-palveluiden järjestämistä vastuu siirrettäisiin valtiolle.²⁷

Tarkasteluni kohdistuu sote- ja maakuntauudistushankkeessa esitettyyn maakuntamalliin, jonka tausta-ajatuksena on se, että uudistuksessa perustettaisiin uudet maakunnat, uudistettaisiin koko sosiaali- ja terveydenhuollon rakenne, palvelut sekä rahoitus ja samanaikaisesti siirrettäisiin maakunnille uusia tehtäviä kunnilta²⁸. Mahdollisen uudistusmallin suurin muutos koskisi hallinnon rakennetta, jossa maakuntamallin myötä hallintoa toteutettaisiin kolmen eri hallinnon tason kautta. Tällä siis tarkoitetaan tilannetta, jossa sote- ja maakuntauudistuksen toteutuessa Suomen julkinen hallinto järjestettäisiin valtio, maakunta ja kunta jaottelulla²⁹.

Itsehallinnolliset maakunnat tarkoittavat samalla kuntien itsehallinnon kapenemista, kun sote-palveluiden kokonaisuus siirtyy maakunnille. Tässä mallissa maakunnat järjestäisivät koko alueensa kattavat sosiaali- ja terveyspalvelut. Maakuntamallin toteutuessa maakuntien vastattavaksi siirtyisi mahdollisesti muita tehtäviä ELY-keskuksilta, TE-toimistoilta, aluehallintovirastoilta, maakuntien liitoilta ja muilta kuntayhtymiltä sekä kunnilta³⁰. Tämä yhä useamman palvelun järjestämistä vastuu siirtyminen maakunnille on kehityskulku, joka tulisi vähentämään merkittävästi erilaisten sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä vastaavien ja kuntien yhteisten lakisääteisten organisaatioiden määrää, kun tehtävät siirtyisivät lähes 190:ltä eri vastuviranomaiselta maakunnille³¹.

²⁶ PeVL 67/2014.

²⁷ PeVL 67/2014.

²⁸ Alueuudistus: Uudistuskokonaisuuden yleisesittely.

²⁹ Alueuudistus: Uudistuskokonaisuuden yleisesittely.

³⁰ Alueuudistus: Uudistuskokonaisuuden yleisesittely.

³¹ Alueuudistus: Uudistuskokonaisuuden yleisesittely.

Esityksen mukaan maakuntien on erotettava hallinnollisesti sosiaali- ja terveystalvelujen järjestäminen ja tuottaminen omassa toiminnassaan. Sen mukaisesti palvelujen tuottamisen vastuu olisi hankkeen toteutuessa maakunnan liikelaitoksella, joka voisi toteuttaa palvelut omana tuotantonaan. Sen lisäksi maakunnan liikelaitoksella olisi mahdollisuus täydentää omaa palvelutuotantoaan yksityisiltä palvelujen tuottajilta hankittavilla palveluilla.

Hallituksen esityksessä HE 15/2017 vp ehdotetaan säädettäväksi maakuntalaki, laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseksi ja niiden voimaantulolaki. Lisäksi esityksessä on maakuntien rahoitusta, maakuntajakoa, kuntien peruspalvelujen valtionosuutta, verotusta, henkilöstön asemaa ja vaaleja koskevia lakeja sekä eräiden yleishallintolakien muutoksia. Esityspakettiin kuuluu kokonaisuudessaan 34 lakia.³²

Sote- ja maakuntauudistushanke olisi tarkoittanut yli 200 000 kuntasektorilla työskentelevälle työnantajan vaihtumista kunnasta maakuntaan ja yhtiöihin. Nekin, joiden työnantaja ei uudistuksen myötä vaihtuisi, kokisivat työyhteisössään muutoksia, kun osa työtovereista lähtee muualle, omat työtehtävät muuttuvat ja koko työyhteisö on odottavassa tilassa. Sote- ja maakuntauudistuksessa keskeisiä tekijöitä henkilöstön kannalta ovat myös käytännön työsuhteasioiden järjestäminen. Uudistusvalmistelun mukaan, maakuntien omistajaohjauksessa on tarkoituksena säilyttää maakunnan liikelaitoksen yhtiöt Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n sopimusten piirissä sekä henkilöstön eläkevakuuttaminen Kevassa³³.

Hankkeessa esitetyssä uudenaikaisessa työmarkkinarakenteessa työnantajatoimintaa oli tarkoitus hajauttaa moneen maakuntakonsernien alaiseen ja konsernien väliseen työnantajayksikköön, samaan aikaan kun jokainen osakeyhtiö olisi oma itsenäinen työnantajansa. Uudistushankkeen esityksissä samanaikaisesti yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden määrään arvioitiin kasvavan. Lisäksi työehtosopimusten ja sopijaosapuolten määrään

³² HE 15/2017 vp.

³³ Alueuudistus: Henkilöstöinfo.

olisi uudistusmallin mukaisen uudistusprosessin myötä odotettavissa kasvua, kun toimintojen omistus pohja ja sitä kautta työnantajatoiminta pirstaloituisi.³⁴ Kyseiset tekijät ovat omiaan aiheuttamaan epävarmuutta työmarkkinoille työntekijänäkökuilmasta.

2.2 Julkisen puolen toimintakentän tulevaisuuskuva

Viime vuosina sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmään on kohdistunut paljon muutostarpeita, etenkin rakenteellisista lähtökohdista tarkastellen. Täten on siis selvää, että muospaineita kohdistuu kaikkiin organisaation toimintoihin- ja tällöin myös henkilöstöön.

Sote- ja maakuntauudistushankkeen kaltaisen uudistusprosessin laajuus ja vaikutukset olisivat väistämättäkin suuria. Etenkin sen vaikutukset suomalaisen hyvinvointivaltiomalliin tulisivat arvatenkin olemaan syvällisiä ja vaikutusten tarkastelua olisi hyvä tutkia jatkossa, jotta sote-uudistuksen kaltaisia niin sanottuja jättiuidistuksia ei enää tarvittaisi, vaan palvelujen kehittäminen voitaisiin siirtää paljon enemmän ruohonjuuritasolle. Täten mielestäni alueelliset kehityskohdat tulisivat selkeämmin esiin ja kehitystyön piiriin ja resursseja voitaisiin kohdistaa järkevästi ja nopeammalla aikataululla sinne missä niitä aina milläkin hetkellä tarvitaan.

Sote- ja maakuntauudistuskokonaisuuden osalta olisi seurauksena kaksi isoa muutuskokonaisuutta. Maakuntamalli merkitsisi kuntien olennaista muuttumista, ja vaikuttaisi etenkin sen rooliin palvelujen järjestäjänä ja tuottajana, kun keskeisten palvelujen järjestämisvastuu siirtyisi pois kunnan vaikutuspiiristä. Valinnanvapaus on toinen isoista kokonaisuuksista, ja se taas toisi markkina-ajattelun yhä tiiviimmin osaksi suomalaista sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja samanaikaisesti liikuttaisi nykyistä hyvinvointimallia liberaalimpaan suuntaan³⁵.

³⁴ Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisu: Sote- ja maakuntauudistuksen henkilöstövaikutusten ennakoarviointi 2017, s. 89.

³⁵ Hakanen 2017, s. 15.

Terveyskeskuksissa ongelmia on havaittu niin suurissa kaupungeissa kuin maaseudulla-kin. Kun lääketiede on viime vuosikymmenen aikana kehittynyt kovaa vauhtia eteenpäin, ja uusia tutkimus- ja hoitomenetelmiä on kehitetty, niiden hyödyntämiseksi työntekijöiden määrä ei ole riittävä³⁶. Etenkin kun samanaikaisesti terveyskeskusten tehtävät ovat lisääntyneet. Lisäksi osaamisen ylläpito ja lisääminen vaatii panostusta jatkuvaan täydennyskoulutukseen, johon käytettävä aika on pois päivittäisestä työstä³⁷. Lisäksi terveyskeskuksien ongelmana on alueesta riippuen henkilökunnan pitkäaikainen sitoutuminen. Etenkin syrjäisimmille alueille on ollut vaikeuksia saada riittävästi koulutettua henkilökuntaa.³⁸ Tähän keinoina voidaan nähdä juuri resurssien lisäys tai tehtävien uudelleenjärjestely, jota viimeisintä juuri uudistuskokonaisuudella haettiin.

Palvelujärjestelmän sisällöllisiksi ongelmiksi on tunnistettu osin sen monimutkaisuus, sekä eri toimintojen päällekkäisyys ja järjestelmälähtöisyys. Ongelmallista palvelukokonaisuudessa on myös se, että sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset syntyvät pääosin henkilöstön palkkakustannuksista³⁹. Samaan aikaan sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöstä on pulaa, ja pätevän henkilöstön saatavuuteen liittyvät ongelmat ovat kasvussa⁴⁰.

Tulevaisuudessa kilpailu tulee lisääntymään myös työntekijämarkkinoilla, ja yrityksille työvoima voi muodostua yhä keskeisemmäksi kilpailutekijäksi tulevaisuudessa. Kilpailun kasvun seurauksena voi toisaalta olla, että työntekijät tulevat vaihtamaan työnantajaa yhä tiuhemmin. Tosin en näe itse tätä vain sote-palveluiden kokonaisuudistuksen aikaansaamana vaihteluna, vaan yleisesti yhteiskunnassa havaittavana ilmiönä. Jatkossa kehityssuunta varmasti jatkuu myös siten, että osa-aikaisen ja määräaikaisen työn osuus tulee nousemaan⁴¹. Tietyillä aloilla työnantajilla on painetta siitä, että he joutuvat valitsemaan halvimman työehtosopimuksen tehdäkseen toiminnastaan mahdollisimman kannattavaa⁴². On oletettavaa, että tämä tulee lisäämään työssä oloa häiritsevien tekijöiden riskiä,

³⁶ Hakanen 2017, s. 70.

³⁷ Hakanen 2017, s. 70.

³⁸ Hakanen 2017, s. 70.

³⁹ Rissanen & Lammintakanen 2015, 31.

⁴⁰ Rissanen & Lammintakanen 2015, 31.

⁴¹ Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisu: Sote- ja maakuntauudistuksen henkilöstövaikutusten ennakoarviointi 2017, s. 89.

⁴² Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisu: Sote- ja maakuntauudistuksen henkilöstövaikutusten ennakoarviointi 2017, s. 89.

kuten työtaisteluita. Nykyisen mallin kannalta olisi tärkeää, että markkinat avattaisiin tasapuolisesti ja samanaikaisesti kaikille toimijoille. Kaikki toimijat olisivat lähtökohtaisesti samassa asemassa⁴³.

On myös tärkeää uudistushankkeen onnistumista ja henkilöstön asemaa määrittelevänä kokonaisuutena ottaa huomioon nyky-yhteiskunnan muutokset työsuhteita koskeviin toimintaperiaatteisiin. Uudistushanketta, sekä siihen johtaneita aiempia uudistusprojekteja tarkasteltaessa, voidaan huomata, että nyky-yhteiskunnassamme on tietyllä tavalla pyrkimys purkaa ja muuttaa aiemmin työoikeuden säädöksiä. Tämän kaltainen yhteiskunnallinen kehitys siirtää sopimuskulttuuria enemmän paikallisen sopimisen tasolle, mutta samanaikaisesti, sen tarkoituksena ei ole vähentää työntekijän suojelun periaatetta⁴⁴. Toinen kehitys suunta yhteiskunnassamme on ollut se, että työmarkkinajärjestöjen vahva rooli on lisääntymässä ja siten se on osaltaan siirtänyt valtion taka-alalle ja työvoima on siten nykyisen tarkastelun valossa paljon järjestöjen suojeluksessa⁴⁵.

Henkilöstön siirrot ja henkilöstövähennykset tulevat olemaan osa uudistuvien kuntien henkilöstöjohtamisen käytäntöjä. Mielestäni on tärkeää muistaa, että talouden tasapainottaminen ei onnistu kunta-alalla puuttumatta henkilöstömenoihin. Tästä syystä Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan selvityksessäkin tuodaan esiin, että henkilöstöä voidaan tulevaisuudessa irtisanoa tai siirtää tehtävästä ja toimipisteestä toiseen⁴⁶. Henkilöstövahvuus elää aina organisaation painopistealueiden ja itsenäisten työntekijien toiminnan mukaisesti, minkä vuoksi on todennäköistä että tulevissa maakunnissa konsernin henkilöstöhallinnon kehittäminen painottuu talouden rinnalla⁴⁷.

Oman näkemykseni mukaan syy siihen, miksi sote- ja maakuntauudistus nykymuotoiseena hylättiin keväällä 2019 eduskunnassa, johtaen samalla pääministeri Sipilän hallituk-

⁴³ Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisu: Sote- ja maakuntauudistuksen henkilöstövaikutusten ennakoarviointi 2017, s. 89.

⁴⁴ Tiitinen 2005, s. 2.

⁴⁵ Kairinen 2009, s. 39.

⁴⁶ Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisu: Sote- ja maakuntauudistuksen henkilöstövaikutusten ennakoarviointi 2017, s. 89.

⁴⁷ Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisu: Sote- ja maakuntauudistuksen henkilöstövaikutusten ennakoarviointi 2017, s. 89.

sen eroon, oli erityisesti liian tiukalle laadittu aikataulu. Liian tiukka aikataulutus toi haasteita etenkin uudistusten aikataulussa pysymiseen uudistuksen valmisteluosastolla, mikä taas lisäsi osaltaan painetta henkilöstöosastolla. Voidaan ennakoida, että sote-uudistuksen kokonaisuus tullaan viemään läpi vielä lähitulevaisuudessa, vaikkakin on kyse valtavasta muutoksesta etenkin asiakkaiden, mutta myös sote-tehtävissä toimivan henkilöstönkin näkökulmasta. Uudistuksen aikataulu on elänyt nyt viimeisen viiden vuoden aikana, pääsääntöisesti siirtyen aina eteenpäin. Kuitenkin on mielestäni hyvä miettiä, milloin emme voi enää perääntyä pitkälle valmistellusta kokonaisuudistuksesta, vaan on mentävä viimeisimmällä mallilla eteenpäin, jotta edes jollakin keinolla onnistutaan palveluiden tehostamisessa, ja siten kustannusten hillitsemisessä? Vaikkakin se vaatisi uhrauksia myös henkilöstön osalta.

3 KOKONAISUUDISTUKSEN LAINSÄÄDÄNTÖTYÖ

Tarkastelen seuraavaksi sote- ja maakuntauudistusta varten tehtyä valmista lainsäädäntötyötä ja niitä lainsäädännöllisiä raameja, jossa uudistuskokonaisuus on liikkunut, sekä mitä henkilöstön oikeusasemaan vaikuttavia tekijöitä siitä on havaittavissa.

Juha Sipilän johtama hallitus julkaisi maaliskuussa 2017 esityksensä maakuntien perustamisesta ja sosiaali- ja terveystalouden järjestämisen uudistamisesta. Hallituksen esityksessä HE 15/2017 vp uudistuksen perusteluiksi mainittiin väestön ikärakenteen heikentyminen, palveluiden tarpeen kasvu sekä yhdenvertaisten palveluiden saatavuuden vaarantuminen kuntien kantokyvyn haasteiden vuoksi⁴⁸. Nämä perustelut ovat lähes samat kuin aiemmissa 2000- luvulla toteutetuissa alueuudistuksissa. Uudistushankkeessa maakuntakohtaista aluejakoa perustellaan sillä, että kuntaperusteista alueuudistusta ei olisi mahdollista toteuttaa kuntarakenteen heterogeenisyyden sekä kuntien kantokyvyn erojen vuoksi. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi maakuntalaki, laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä niiden yhteinen voimaannolaki.

Hallituksen esityksessä HE 15/2017 vp maakunnille ehdotetaan perustettavaksi kolme valtakunnallista palvelukeskusta. Ehdotuksen mukaan palvelukeskuksien vastuulle katsottaisiin maakuntien toimitilapalveluista, henkilöstö- ja taloushallinnosta sekä tietohallinto- ja tietojärjestelmäpalveluista vastaaminen.⁴⁹

Uudistushankkeessa yksi keskeisistä rakenteellisista muutoksista olisi sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuun siirtäminen kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnille ja maakuntakonserniin kuuluville tai maakuntien määräysvallassa oleville yhteisöille. Kun nämä tehtävät siirtyisivät hankkeessa ehdotetusti pois kuntien ja kuntayhtymien vastuulta, tarkoittaisi tämä samalla, että maakuntien ja maakuntakonserniin kuuluvien tai maakuntien määräysvallassa olevien yhteisöjen palvelukseen siirtyisi kokonaisuudessaan kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioiden palveluksessa työskentelevä henkilöstö. Siirtymiseen ei vaikuttaisi se, missä tehtävässä henkilö siirtymähetkellä

⁴⁸ HE 15/2017 vp, s.12.

⁴⁹ HE 15/2017 vp, s. 2.

työskentelisi. HE 15/2017 vp mukaisesti henkilöstö kuitenkin siirtyisi sen maakunnan tai maakuntakonserniin kuuluvan tai maakuntien määräysvallassa olevan yhteisön palvelukseen jolla on tuottamisvastuu niistä tehtävistä, joissa asianomainen henkilö on ollut ennen siirtymistä⁵⁰.

Lisäksi hallituksen esityksessä HE 15/2017 vp ehdotettiin säädettäväksi, että kuntien palveluksessa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuotantoon liittyvissä tukipalvelutehtävissä työskentelevät henkilöt siirtyvät maakuntien ja maakuntakonserniin kuuluvien tai maakuntien määräysvallassa olevien yhteisöiden palvelukseen, mikäli henkilön tosiasiallisista työtehtävistä vähintään 50 % on sosiaali- tai terveydenhuollon tukitehtäviä⁵¹. Esityksessä tarkoitetuiksi tukipalveluiksi katsotaan kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa tukevat tehtävät kuten esimerkiksi ICT-palvelut, tekniset palvelut sekä laboratoriot ja röntgenpalvelut.

Kunnallisen palvelussuhdelainsäädännön soveltamisalaa ehdotetaan hallituksen esityksessä HE 15/2017 vp laajennettavan siten, että se koskisi myös maakunnan henkilöstöä. Näin ollen kunnallisen viranhaltijalain soveltamisalaa esitettiin laajennettavaksi koskemaan kunnan viranhaltijoiden lisäksi myös maakunnan viranhaltijoita. Esityksessä kunnallisten virka- ja työehtosopimuslakien soveltamisalaa esitettiin laajennettavaksi koskemaan kuntien lisäksi myös maakuntia. Lakia työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa ehdotettiin esityksessä muutettavaksi siten, että lain soveltamisalaa laajennetaan koskemaan työnantajan ja henkilöstön välistä yhteistoimintaa kuntien ja kuntayhtymien lisäksi myös maakunnissa.⁵²

Ehdotetut maakunnat olisivat toimiessaan suuria toiminnallisia organisaatioita. Hallituksen esityksiin HE 15/2017 vp ja HE 16/2018 vp sisällytetyt henkilöstöön liittyvät järjestelyt ovat osaltaan merkittävä mahdollisuus myös toiminnan tehostamiselle ja tehokas keino vaikuttaa myös tulevaisuudessa kustannuskehitykseen. Erinäisillä hallituksen esityksissäkin mainituilla toimintaprosessin yhtenäistämisillä ja uudelleenjärjestelyillä on

⁵⁰ HE 15/2017 vp, s. 203.

⁵¹ HE 15/2017 vp, s. 203.

⁵² HE 15/2017 vp, s. 203.

mahdollisuus vähentää eritoten kustannusten kasvua ja uusien työntekijöiden rekryointitarvetta. Hankkeen kannalta merkittävää vaikutusta henkilöstön asemaan on nähtävissä myös valinnanvapausjärjestelmän lisäyksellä ja nykyistä laajemman palvelutuotannon kilpailun lisääntymisellä. Hallittua kustannuskehitystä on mahdollista HE 15/2017 vp mukaan aikaansaada myös hyödyntämällä muutosjohtamisen avulla teknologista kehitystä kuten terveysteknologiaa, palvelujen tuottamisprosessien uudenlaisia malleja sekä työtapoja⁵³.

Sote- ja maakuntauudistuksen lainsäädäntöhankkeeseen keskeisesti sisällytettiin myös esitykset valinnanvapausjärjestelmästä. HE 16/2018 vp mukaisesti valinnanvapauden piiriin uudistusprosessin myötä katsotut maakunnan julkiset palvelut oli esityksen mukaan tarkoitus yhtiöittää maakuntien palveluyhtiöiksi aina, kun maakunta hoitaisi sote-tehtäviä markkinoilla tai tilanteessa, jossa kyseinen palvelu olisi asiakkaan valinnanvapauden piirissä⁵⁴. Valinnanvapaus sai jo esitysvaiheessa kritiikkiä osakseen, muun muassa siitä syystä, että valinnanvapausjärjestelmän lisäyksen katsottiin johtavan palveluiden merkittävään yhtiöittämiseen ja siten, maakuntien palveluiden yhtiöittäminen veisi julkista palvelutoimintaa kauemmas poliittisen kontrollin piiristä.

Yhtiöihin ei päde julkista sektoria koskeva lainsäädäntö, vaikka näiden kyseisten yhtiöiden rahoitus toteutettaisiin verovaroin ja niiden palvelutuotanto koskisi julkisia palveluita. Kritiikkiä on osakseen saanut myös yksityisten suuryritysten valjastaminen julkisten palveluiden tuottajiksi, sillä sen pelätään lisäävän niin korruptiota kuin markkinoiden vääristymistäkin.⁵⁵

Palveluiden tuottaminen ja sen lähtökohdat rakentavat myös pohjaa henkilöstön asemaa sääteleville lähtökohdille uudistushankkeen osalta. Hallituksen esityksiin sisältyy myös esitys säädettävästä maakuntalaista. Sen mukaisesti, maakunnan on omassa toiminnassaan erotettava sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja palvelujen tuottaminen⁵⁶.

⁵³ HE 15/2017 vp, s. 204.

⁵⁴ HE 16/2018 vp, s. 89.

⁵⁵ Hakanen 2017, s. 19.

⁵⁶ HE 15/2017 vp, s. 178.

Esitetyssä maakuntalaissa säädetään yleisesti maakunnan palvelujen tuottamisesta. Maakunta voisi tuottaa palvelut itse tai yhteistoiminnassa muiden maakuntien kanssa tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palveluntuottajalta⁵⁷. Palveluntuottajana voi toimia maakunnan liikelaitos, osakeyhtiö, yhteisö, yhdistys, osuuskunta, säätiö ja itsenäinen ammatinharjoittaja⁵⁸. Järjestämislaissa säädetään sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisen periaatteista⁵⁹. Tässä kyseisessä laissa on tarkoitus säätää oikeudesta tuottaa maakunnan järjestämisvastuulla olevia sosiaali- ja terveystalveluja sekä yksityisiä sosiaali- ja terveystalveluja. Lain tavoitteeksi on esityksessä asetettu hyvin talvelujen turvaaminen sekä yrittäjyyden edistäminen vähentämällä yrittäjille kohdistuvaa hallinnollista takkaa.

Uudistushankkeeseen sisältyvä esitys laista työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa laajennettaisiin koskemaan myös maakuntaa. Voimaannpanolaki ehdotuksen mukaan kaikki lain tarkoittamat uudelleenjärjestelyt, jotka johtavat henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, katsotaan liikkeenluovutukseksi. Hankkeessa esityksiin olin huomioitu oleellisesti myös siirtymäaika, jonka myötä henkilöstön jatkosiirto maakunnan yhtiöön olisi tullut luettavaksi niin ikään liikkeenluovutukseksi.⁶⁰

Sote- ja maakuntauudistuksen hankkeen hallituksen esityksiä tarkasteltaessa voidaan todeta, että esitysten sisällöllisten uudistusten myötä sote-palveluiden järjestäjänä maakuntien olisi ollut mahdollista muodostua suuriksi ja vahvoiksi organisaatioiksi, joissa henkilöstön työpaikkojen pysyvyyden olisi voitu katsoa siten olevan melko vakaa. Toisaalta uudistuksen kannalta esityksistä oli jätetty pois keskeinen irtisanomissuoja maakuntiin siirtyville henkilöille, joka on aiemmin säädetty kuntarakennelaisissa liitoskuntien viranhaltijoille ja työntekijöille. Tämä voisi luoda epävarmuutta palvelusuhteiden pysyvyyteen lyhyemmällä aikavälillä tarkasteltuna.

Maakuntien valtakunnalliset palvelukeskukset ovat osakeyhtiötä, jotka perustetaan valtion toimesta. Käytännössä uudistushankkeessa näiden toimijoiden rooli on käyttää väli-

⁵⁷ HE 16/2018 vp, s. 71.

⁵⁸ HE 16/2018 vp, s. 71.

⁵⁹ HE 16/2018 vp, s. 71.

⁶⁰ HE 15/2017 vp, s. 18.

aikaisesti omia resurssejaan perustamistehtävien toteutukseen. Lisäksi yhtiöille palkattaisiin uudistamisen käynnistämisvaiheen aikainen minimihenkilöstö tehtävistä suoriutumisiksi. Väliaikaisesti palvelukeskuksiin sovellettaisiin osakeyhtiölakia sekä valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annettua lakia sekä valtion omistajapolitiikkaa koskevaa valtioneuvoston periaatepäätöstä.⁶¹ Palvelukeskukset olisivat tehtävänsä puolesta luokiteltavissa erityistehtävää toteuttaviksi yhtiöiksi.⁶²

3.1 Valinnanvapaus

Henkilöstövaikutusten kannalta maakuntauudistuksen ja siihen liitettävän valinnanvapausjärjestelmän on arvioitu aiheuttavan muutosta julkisen sektorin puolella niin työmarkkinoihin, neuvottelu- ja sopimusjärjestelmään kuin konsernirakenteeseen ja useiden itsenäisten työnantajien toimintaan.⁶³

Sote- ja maakuntauudistus hankkeen tarkoituksena oli lisätä myös kansalaisten valinnanvapauden mahdollisuutta. Kuitenkin valinnanvapautta voidaan pitää uudistuksen kipupisteinä, sillä se on osa syy siihen, miksi viimeisin uudistuskokonaisuus kaatui keväällä 2019 eduskunnassa. Yksi suurimmista syistä uudistuskokonaisuuden kaatumisesta ja siirtymisestä tulevan eduskunnan ratkaistavaksi oli, etteivät kaikki puolueet olleet valmiita lisäämään valinnanvapautta palveluissa. Uudistusmallin keskiössä oli valinnanvapauden toteutumisen perustuslainmukaisuus. Valinnanvapauden myötä yleistyvät erinäiset maksu- ja asiakassetelillä hankittavat palvelut⁶⁴.

Hankkeen esityksissä on otettu kantaa siihen, ettei maakunta ei kuitenkaan saisi ottaa asiakasseteliä käyttöön palveluissa, joissa sen käyttöönotto voisi vaarantaa maakunnan liikelaitoksen mahdollisuuden huolehtia sen vastuulla olevien lakisääteisten tehtävien suoriutumisesta. Asiakassetelin käytön rajoituksesta päätettäessä on mahdollista ottaa

⁶¹ Valtiovarainministeriö: Muistio 2.5.2017. Maakuntien rekrytointipolitiikka väliaikaishallinnon aikana sekä rekrytointi maakuntien valtakunnallisiin palvelukeskuksiin.

⁶² Valtiovarainministeriö: Muistio 2.5.2017. Maakuntien rekrytointipolitiikka väliaikaishallinnon aikana sekä rekrytointi maakuntien valtakunnallisiin palvelukeskuksiin.

⁶³ Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisu: Sote- ja maakuntauudistuksen henkilöstövaikutusten ennakoarviointi 2017, s. 2.

⁶⁴ HE 16/2018 vp, s. 98.

myös huomioon asiakasetelin mahdollinen vaikutus henkilöstön hakeutumiseen asiakasetelin perusteella palveluja tuottavien yritysten palvelukseen tai ammatinharjoittajiksi. Tästä johtuen, mikäli maakunnan alueella on esimerkiksi vaikeuksia tietyn ammattiryhmän rekrytoinnissa, tämän ammattiryhmän antamissa palveluissa ei siten olisi perusteltua ottaa käyttöön asiakaseteliä. Tällaisella asiakasetelin käyttöönoton rajoituksella maakunta pystyisi paremmin varmistamaan, että esimerkiksi maakunnan liikelaitoksen joihinkin erikoissairaanhoidon palveluihin saadaan turvattua riittävä henkilöstö.⁶⁵ Asiakasetelin käyttöönoton rajoituksissa tulisi ottaa huomioon myös maakunnalle järjestämislain 23 §:n perusteella sisältyvä vastuu koulutuspaikkana toimimisesta. Esimerkiksi, mikäli asiakasetelin käyttö voisi olla omiaan johtamaan päivystyksen tai kiireettömän toiminnan kannalta merkittäviin ongelmiin maakunta voisi päättää, ettei asiakaseteliä oteta käyttöön tai, että asiakaseteliä käytetään vain määrällisesti tai sisällöllisesti rajoitetusti⁶⁶.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa keskeisimmät henkilöstöön liittyvät vaikutukset syntyvät tuottajaverkoston monipuolisuuden kasvun myötä. Vaikka maakunnille kuuluisi omaa julkista tuotantoa, tuotettaisiin jatkossa nykyistä suurempi osa julkisesti rahoitetuista sosiaali- ja terveyspalveluista myös yksityisten ja kolmannen sektorin tuottajien toimesta. Tällöin myös henkilöstön osalta tapahtuisi siirtymää sosiaali- ja terveydenhuollon toimialan sisällä maakunnan palveluksesta yksityisen työnantajan palvelukseen.

Hankekokonaisuuteen on myös sisällytetty määräyksiä palveluntuottajille henkilöstön aseman turvaamiseksi. Tämä on mielestäni keskeinen lisä hanketta koskevan henkilöstön lainsäädännöllisen aseman turvaamiseksi. HE 16/2018 vp mukaisesti kaikkien palveluntuottajien olisi täytettävä lakisääteiset ja maakunnan asettamat ehdot henkilöstön määrään, pätevyysvaatimuksiin ja kokemuksiin ja kielitaitoon liittyen. Henkilöstön saatavuushaasteista johtuen henkilöstöstä kilpailun voidaan arvioida olevan kovaa. Esityksen mukaan kilpailun voitaisiin arvioida jakautuvan siten, että kilpailu olisi suurta erityisesti isoissa kaupungeissa, joissa mahdollisia työnantajia olisi paljon sekä syrjäseuduilla, joissa kriteerit

⁶⁵ HE 16/2018 vp, s. 245.

⁶⁶ HE 16/2018 vp, s. 245.

täyttäviä työntekijöitä olisi selkeästi vähemmän⁶⁷. Nämä saatavuushaasteet voisivat kuitenkin tietyissä tilanteissa muodostua potentiaalisille työnantajille pahimmillaan markkinoille tulon esteeksi. Yksityiset yritykset olisivat kuitenkin esityksen mukaan uudistustilanteessa paremmassa asemassa kuin julkiset palveluntuottajat henkilöstön rekrytoinnin kannalta.⁶⁸ Tähän mahdollisuuden luo se, että yksityisten yritysten ei tarvitsisi noudattaa julkisen sektorin työehtosopimuksia, jolloin yksityisille yrityksille mahdollistuisi paremmin määrittää itse esimerkiksi palkat, työsuhte-edut sekä työajat, jolloin tästä olisi oikeudellisessa mielessä etua henkilöstön asemalle. Tässä yhteydessä on mainittava, että maakunnan liikelaitoksillakin olisi henkilöstön aseman kannalta havaittavia etuja suhteessa yksityisiin palveluntarjoajiin. Maakunnat voisivat luoda henkilöstölle monipuoliset ja muokkautuvat urapolut perus- ja erityistason palvelujen välillä, tarjota erityistason työtä esimerkiksi yliopistollisissa sairaaloissa, luoda mahdollisuuksia osallistua täydentävään koulutustoimintaan ja mahdollisuuksia osallistua tutkimustoimintaan.

Valinnanvapauteen liittyvät välilliset henkilöstövaikutukset voisivat hankkeessa esitettyjen näkökulmien puolesta liittyä henkilöstön palkkaukseen ja muihin palvelussuhteen ehtoihin, sillä etenkin työnantajan vaihtumisella voitaisiin katsoa olevan välillistä vaikutusta näihin. Yksilötasolla vaikutus palkkaan ja muihin etuuksiin riippuu vahvasti esimerkiksi työuran pituudesta⁶⁹.

⁶⁷ HE 16/2018 vp, s. 183.

⁶⁸ HE 16/2018 vp, s. 183.

⁶⁹ HE 16/2018 vp, s. 191.

4 HENKILÖSTÖN SÄÄNTELY TYÖ- JA VIRKASUHTEISSA

Suomen perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua aina lakiin. Täten myöskään viranomaisella ei voi olla laajempaa toimivaltaa, kuin mitä lailla säädetään. Oikeus käyttää yksipuolisesti julkista valtaa ei perustu tiettyyn viranomaistehävään tai virkamiesasemaan, vaan julkisen vallan käyttö tulee aina perustua nimenomaiseen, laintasoisella säädöksellä oikeutettuun toimivaltaan.⁷⁰ Julkisen vallan käsitteellä tarkoitetaan tässä yhteydessä nimenomaisesti tietynlaista toimintaa, jota viranomainen käyttää suhteessa yksityisiin toimijoihin. Suomen perustuslain 2 §:n voidaan katsoa sisältävän perustan niin julkisen vallan käytölle, virkamieshallintoperiaatteelle kuin lainalaisuusperiaatteellekin.

Riippumatta siitä, mistä julkisen vallan käytön tasosta on kyse, tulee toiminnan perustua eduskuntalakiin ja oltava jälkikäteen kontrolloitavissa.⁷¹ Perustuslakimme antaa kuitenkin tietyiltä osin joustavuutta hallintotehtävien hoitamista koskien. Tämä on ositettavissa siten, että perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa lailla tai lain nojalla myös yksityiselle. Rajoituksena tähän on se, että merkittävää julkista valtaa sisältävät tehtävät voidaan antaa lain mukaan ainoastaan viranomaiselle.⁷² On siis erotettava toisistaan julkisen vallan käyttö, joka voidaan lain nojalla antaa myös yksityiselle, sekä merkittävän julkisen vallan käyttö, joka voidaan antaa vain viranomaiselle. Nykylainsäädännössämme rajoituksia liittyy myös kunnan palveluksessa oleviin henkilöihin. Mikäli kunnan palveluksessa oleva henkilö käyttää julkista valtaa, tulee tämän olla virkasuhteessa kuntalain 44.2 §:n mukaan, vaikkei julkisen vallan käytön katsottaisi olevan merkittävää. Tästä seurauksena on se, että samaa tai samankaltaista tehtävää voidaan hoitaa joko työsuhteessa tai virkasuhteessa, riippuen siitä onko työnantaja julkisyhteisö vai yksityinen yhteisö. Sote- ja maakuntauudistushankkeessa oli tarkoitus määritellä henkilös-

⁷⁰ Mäenpää 2013, s. 96.

⁷¹ Mäenpää 2013, s. 96.

⁷² Mäenpää 2013, s. 140.

tön palvelussuhteita siten, että uudistuksen alaiseen henkilöstöön olisi sovelletaan uudistuksen voimaan tulon myötä kunnallista viranhaltija- sekä työ- ja virkaehtosopimuslain-säädäntöä, mutta soveltamisalaa olisi laajennettu siten, että se olisi koskenut myös maakuntien henkilöstöä.⁷³

4.1 Palvelusuhdemuodot

Palvelusuhdemuotoja on katsottu olevan kaksi tai kolme erilaista tulkintatavasta riippuen. Tavallisin palvelusuhdemuoto on työsuhde, joka on myös ainut palvelusuhdemuoto yksityisellä sektorilla. Sen lisäksi palvelusuhdemuotoja ovat kunnallinen virkasuhde ja valtion virkasuhde. Julkishallinnossa viranomaiset hoitavat julkista hallintotehtävää. Viranomaisen tehtävät voidaan jakaa eriteltyihin kokonaisuuksiin, joista käytetään nimitystä virka. Virka on siis erilaisten tehtävien muodostama kokonaisuus, jonka hoidosta virkamies on vastuullinen. Virkamiehen ja viranomaisen välisestä palvelussuhteesta käytetään nimitystä virkasuhde.⁷⁴ Virkasuhde on muodoltaan julkisoikeudellinen oikeussuhde, ja työsuhde taas on yksityisoikeudellinen oikeussuhde.⁷⁵ Kuten jo mainittua kuntasektorilla ja valtiolla käytetään sekä virka- että työsuhteita. Eri palvelussuhteiden keskeiset erot muodostuvat esimerkiksi niiden normiperustassa sekä siinä miten ne syntyvät. Nykykehityksessä suuntana on ollut, että työ- ja virkasuhteet ovat yhä lähempänä toisiaan, eivätkä niiden väliset erot ole enää yhtä helposti havaittavia⁷⁶. Palvelusuhdelajien eroja on kaventanut myös mahdollisuus solmia kollektiivisia virkaehtosopimuksia⁷⁷.

Nykyisellään virkasuhteiden käytön kehityssuunta on ollut siinä, että niitä on ollut tarkoitus vähentää kattamaan vain ne tehtävät, joissa tosiasiallisesti käytetään julkista valtaa. Erityisesti kuntalain uudistuksessa luotiin toimintaedellytyksiä lainsäädännöstä käsin, julkisen vallan käyttöä sisältämättömät virkasuhteet voitiin muuttaa työsuhteiksi ja samalla lakkauttaa avoimet virat, joiden sisältöön ei katsottu kuuluvaksi julkisen vallan

⁷³ HE15/2017, s. 687.

⁷⁴ Husa & Pohjolainen 2008, s. 285.

⁷⁵ Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 16.

⁷⁶ Husa & Pohjolainen 2008, s. 286.

⁷⁷ Bruun et al.1995, s. 52.

käyttöä.⁷⁸ Edelleen tiettyjä tehtäviä varten virkasuhteiden käyttö on perusteltua, nimenomaisesti julkisen tehtävän sitä edellyttäessä. Tästä esimerkkinä ovat sote- ja terveystalveluiden näkökulmasta lääkärit ja sosiaalityöntekijät, jotka ovat sellaisia henkilöryhmiä, joiden työtehtävät saattavat sisältää yksilön oikeuksista määräämistä, jonka vuoksi on katsottu välttämättömäksi, että niiden hoitamiseen kuuluvat tehtävät tulevat suoritetuksi virkasuhteessa. Kuitenkin yksityisellä puolella voi esiintyä myös sitä, että lääkäri hoitaa samoja työtehtäviä työsuhteessa. Kun tarkastellaan virkasuhteen edellytyksiä, keskeiseksi muodostuu merkitykseltään se, mikä on palvelussuhteessa tosiasiallisesti hoidettavien tehtävien laatu ja sisältö.⁷⁹

Sosiaali- ja terveydenhuolto on sisällöllisesti julkisen tehtävän suorittamista, mutta tavanomaisessa potilaan hoidossa tai asiakkaan kohtaamisessa kyseeseen ei tule nimenomaisesti julkisen vallan käyttö. Tästä hyvänä esimerkkinä toimii juuri edellä mainitut lääkärin tehtävät, jotka eivät pääsääntöisesti ole julkisen vallan käyttöä, mutta on mahdollista, että tehtäviin sisältyy myös julkisen vallan käyttöä. Syy siihen miksi on perusteltua, että sote-palveluita hoitavat myös yksityisen puolen toimijat, jotka toimivat virkasuhteen sijasta työsuhteessa, on se, että terveydenhuollon voidaan katsoa ennemmin parantavan yksilön asemaa, kuin että se rajoittaisi yksilön oikeusasemaa.⁸⁰

Tutkielmani pyrkii tuomaan vastausta esitettyjen huomioiden ja havaintojen avulla siihen, miten mahdollisen sote- ja maakuntaudistuksen kohdalla voitaisiin jälkikäteen arvioituna nykyisen oikeuden valossa turvata sote-henkilöstön asemaa. Työoikeus ja sen sääntelyn korostaminen siten, ettei hankkeen tavoitteiden saavuttamiseksi voida sivuuttaa henkilöstön keskeistä työoikeudella turvattua asemaa, on erityisen tärkeä seikka nostaa mahdollisessa lainsäädäntöhankkeen myöhemmässä valmistelussa esiin. Työntekijän asema voidaan nähdä heikompana suhteessa työnantajan asemaan, ja työnantajan asemasta voidaan puhua tässä yhteydessä valta-asemana. Tämän vuoksi työlainsäädäntöön on otettu keskeiseksi periaatteeksi heikomman osapuolen, eli tässä yhteydessä työntekijän suojeluperiaate. Etenkin työsuhdetta sääntelevä lainsäädäntö rakentuu juuri tämän

⁷⁸ Harjula & Prättälä 2012, s. 398.

⁷⁹ Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 21.

⁸⁰ Mäenpää 2013, s. 139.

suojeluperiaatteen pohjalta. Täten suojelua koskevat lainsäädännökset ovatkin lähes poikkeuksetta vähimmäispakottavaa oikeutta, josta syntyy se suojelullinen toimi, ettei työnantaja voi työntekijän vahingoksi sopia toisin. Työehtosopimusmekanismi on toinen ilmenemismuoto, jolla työntekijän suojeluperiaate nousee esiin. Työehtosopimusten henkilöstön oikeusasemaa turvaava vaikutus on muun muassa se, että ne syrjäyttävät työntekijän kannalta tätä huonommat työsopimuksen ehdot. Lisäksi eräät valtakunnalliset työehtosopimukset ovat vaikutukseltaan yleissitovia työehtosopimuksia, ellei valtakunnallisen työntekijäyhdistyksen tekemää normaalisitovaa työehtosopimusta ole.⁸¹ Yhtenä suojeluperiaatteen sovelluksena voidaan nähdä myös edullisemmuusperiaate. Edullisemmuusperiaatteen ajatuksena on, että samassa tilanteessa soveltuvista normeista sovellettavaksi tulee se, joka on työntekijän kannalta edullisin. Myös minimipakottavasta lainsäädännöksestä ja työehtosopimusnormeista voidaan sopia lähtökohtaisesti työntekijän eduksi toisin.⁸² Kuten edelläkin esitetty, lainsäädäntömme on jo itsessään upea kokonaisuus henkilöstön asemaa turvaavaa sääntelyä ja siten henkilöstön oikeudellisen aseman mahdollistaja, suhteessa julkiseen valtaan ja myös suhteessa työnantajaan. Eli siten myös sote- ja maakuntauudistuksen lainsäädäntöhankkeen tarkastelussa on mielestäni keskeistä, että huomataan kuinka hyvin lainsäädännössämme on lähtökohtaisestikin valmiuksia ja mahdollisuuksia turvata henkilöstön asemaa.

Julkisen vallan käytön oikeutus on syynä sille, että virkamiehet nauttivat tietyllä tapaa erityisasemasta verrattaessa työsuhteessa oleviin. Virkamiesten julkisten tehtävien hoitamisen luonne sekä tehtävien hoitamiseen liittyvä vastuullisuus ovat edellyttäneet sitä, että lainsäädännön tasolla on korostettu virkamiesten aseman pysyvyyttä ja itsenäisyyttä. Koska virkamiehille on asetettu velvollisuudeksi turvata kansalaisille kuuluvia oikeuksia ja velvollisuuksia, on ensiarvoisen tärkeää, että voidaan luottaa tehtävää hoitavan koulutettu, ammattitaitoinen ja luotettava henkilö. Nämä seikat ovat myös peruste sille, miksi virkamiesten palvelussuhdeturva on ollut vahvempi kuin työsuhteisilla.⁸³

⁸¹ Kairinen 2009, s. 43-44.

⁸² Kairinen 2009, s. 44.

⁸³ HaVM 11/2018 vp, s. 2-3.

4.2 Julkisen vallan käyttö

Kuten jo aiemmin on käynyt ilmi, viranhaltijat ja virkamiehet hoitavat tehtävänsä virkasuhteessa. Virkasuhteen erottaa yksityisoikeudellisesta työsuhteesta juuri sen julkisoikeudellinen luonne. Virkasuhteelle on tunnusomaista sille asetetut erityispiirteiset velvollisuudet, virkavastuu sekä myös erityinen suoja virantoimituksessa⁸⁴. Julkisen vallan keskeisimpiä subjekteja ovat valtio, kunnat ja kuntayhtymät virkamiehineen ja päätöksentekolimineen. Tämän myötä julkisen vallan käytön voidaan katsoa olevan olennaista virkasuhteille. Julkisen vallan käytön käsitteen merkitys voi vaihdella oikeudenalojen välillä ti käyttöyhteyksistä riippuen. Oikeustieteessä julkisen vallan käsitys on vakiintunut siten, että julkista valtaa käytetään silloin, kun annetaan yksipuolisesti lain nojalla toista velvoittava määräys tai kun tehdään päätös yksipuolisesti toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta.⁸⁵

Yhteiskunnallisista muutoksista johtuen käsitys julkis- ja virkamieshallinnosta on muuttunut merkittävästi kun vertaillaan esimerkiksi tilannetta kymmenen vuoden takaa. Julkisen vallan tehtäväpiiriin on tehty laajennuksia ja julkisen sektorin rakenteisiin on kohdistunut muutoshalukkuutta. Tästä johtuen julkisten tehtävien hoitoa on laajennettu niin, että tehtävien hoitoon osallistuu myös valtion ja kuntien viranomaiskoneiston ulkopuolisia tahoja. Tästä tehtävien hoidon laajennuksesta voidaan puhua yksityistämisenä. Yksityistämiskehitystä on perusteltu muun muassa hallintotoiminnan tehostamisella sekä palvelujen saatavuuden ja laadukkuuden tarjonnan kehittymisellä⁸⁶. Toiminnan monipuolistumisesta johtuen on keskeistä, että sote- ja maakuntauudistuksen kaltaisten uudistushankkeiden, mihin myös yksityistämisen mahdollisuus keskeisesti liittyy, otettaisiin erilaisten palvelusuhteiden oikeudellisen aseman tarkastelu esiin ja että henkilöstölle, jotka toimisivat tämän kaltaisen uudistuksen jaloissa, otettaisiin yhdenvertaisesti palvelusuhteen aseman kannalta huomioon (mikäli he hoitaisivat toisiaan vastaavia julkisia tehtäviä).

Sote- ja maakuntauudistusta voisi kuvailla uudistushankkeena hyvin monisyiseksi, ja etenkin henkilöstön oikeudellisen aseman kannalta vaikeaselkoiseksi kokonaisuudeksi.

⁸⁴ Koskinen & Kulla 2013, s. 14.

⁸⁵ Keravuori-Rusanen 2008, s. 107.

⁸⁶ Keravuori-Rusanen 2008, s. 12.

Sote- ja maakuntauudistuksessa uudistuksen kokonaisvaltaisuuden kannalta oman lusikansa soppaa hämmentämään toi välillisen julkisen hallinnon käsite. Välillinen julkinen hallinto hoitaa julkisia hallintotehtäviä sinänsä varsinaisen valtionhallinnon ulkopuolella, mutta laajassa mielessä tarkasteltuna se voidaan ymmärtää julkishallinnon osaksi.⁸⁷ Esimerkkinä välillisen julkishallinnon toimijoiden jaosta, voidaan käyttää Mäenpään laatimaa jaottelua, joka on seuraava: itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, julkisoikeudelliset yhdistykset, julkisomisteiset osakeyhtiöt, markkinaehtoisia julkisia tehtäviä hoitavat yksiköt ja hallintotehtäviä hoitavat yksityiset tahot. Käsitteen tasolla välillisellä viitataan välittömien johto-, ja alaisuussuhteiden puuttumiseen suhteessa julkishallintoon sekä näiden toimielinten itsenäiseen toimintaan.⁸⁸ Nämä yksiköt hoitavat julkisia tehtäviä omavastuisesti ja niiden toimintaan kohdistuu valvontaa ja ohjausta joko valtion keskushallinnon tai eduskunnan kautta.⁸⁹

4.3 Työlainsäädäntö

Lainsäädännöllisesti korkeimmalla tasolla on perustuslaki. Työsuhteen oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta merkitystä on etenkin perustuslain toisessa luvussa säädetyillä perusoikeuksilla. Voidaan todeta, ettei perustuslaki useinkaan suoraan vaikuta työsuhteen osapuolten välillä, mutta se sääntelee yleisellä tasolla samoja kysymyksiä kuin työlainsäädäntö. Perustuslaki asettaa myös oman tulkintani mukaan tietyt raamit ja perustan työlainsäädännön sisällölle.

Perustuslain 6 §:n mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Samaisen säännöksen mukaan, sukupuolten tasa-arvoa tulee edistää työelämässä, erityisesti mitä tulee

⁸⁷ Kulla 2012, s. 24-26.

⁸⁸ Mäenpää 2013, s. 88-91.

⁸⁹ Kulla 2012, s. 25.

palkkaukseen tai muuhun palvelusuhteen ehtoihin, sen mukaan mitä lailla tarkemmin säädetään⁹⁰.

Perustuslain 18 §:ssä säädetään elinkeinovapaudesta ja oikeudesta työhön. Sen mukaisesti jokaisella on lain mukaan oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Kyseisessä pykälässä myös säädetään, että julkisella vallalla on huolehtia työvoiman suojelusta. Julkisen vallan on myös edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Säännöksen mukaan ketään ei myöskään saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstään.

Perustuslain jälkeen yksityiskohtaisempi työlainsäädännöllinen sääntely astuu kuvaan. Työsopimuslaki sääntelee työsuhdetta konkreettisesti. Työsuojelun näkökulmasta työsuhteen oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevät yhdessä ainakin työturvallisuuslaki, työaikalaki ja vuosilomalaki. Työnantajan ja työntekijän oikeuksiin työsuhteen päättämislanteissa vaikuttavat lisäksi erityisesti lait, jotka koskevat työttömyysturvaa ja eläkkeitä.

Työlainsäädännön säännökset ovat joko pakottavia tai tahdonvaltaisia. Pakottavalla tarkoitetaan sitä, ettei normista voida toisin sopia/poiketa. Etenkin nuorien työntekijöiden suojaksi tarkoitetut säädökset ovat luonteeltaan usein pakottavia.⁹¹

Työoikeudessa normaali tahdonvaltaisuus tarkoittaa, että minkälainen sopimus vain, esimerkiksi työsopimus, syrjäyttää lain säännöksen⁹². Esimerkkinä voidaan tuoda esiin työsopimuslain useat säännökset palkanmaksamisesta. Eräät työoikeuden normit ovat kuitenkin puolittain tahdonvaltaisia, siten että vain työehtosopimuksella tai työehtosopimuksella (yleisesti valtakunnallisten järjestöjen tekemällä) voidaan sopia toisin⁹³.

Työlainsäädännössä sopimusmahdollisuutta on myös rajoitettu erinäisillä pakottavilla raameilla. Tämänkaltaisesta sääntelystä esimerkkinä toimii irtisanomisajan pituutta koskevan sopimisen rajoittaminen enintään kuuteen kuukauteen.⁹⁴ Lisäksi työsuhteen alussa

⁹⁰ Koskinen & Ullakonoja 2016, s. 54.

⁹¹ Koskinen & Ullakonoja 2016, s. 55.

⁹² Koskinen & Ullakonoja 2016, s. 55.

⁹³ Koskinen & Ullakonoja 2016, s. 55.

⁹⁴ TSL 55/2001.

mahdollisesti olevaan koeaikaan sisältyy rajoitus, joka määrittää koeajan maksimipituisuuden normaalisti neljäksi kuukaudeksi.⁹⁵

Työehtosopimuslain 1 §:ssä määritellään työehtosopimus (eli TES). Sen mukaisesti työehtosopimuksella tarkoitetaan sopimusta, jonka yksi tai useampi työnantaja taikka rekisteröity työnantajainyhdistys tekee yhden tai useamman rekisteröidyn työntekijäin yhdistyksen kanssa ehdoista, joita työsopimuksissa tai työsuhteissa muuten on noudatettava.

Työehtosopimus on tärkein työsuhdetta sisällöllisesti sääntelevä normilähde muun muassa siitä syystä, että se sisältää työsuhteen taloudellisia etuuksia ja työaikoja koskevat normit⁹⁶. Lisäksi työehtosopimuksissa säännellään paljon samoja asioita kuin lakitasolla. Työehtosopimuksella pyritään siihen, että eri työsuhteissa noudatettavat sopimukset voitaisiin yhtenäistää, työpaikalle taata työrauha sopimuskaudeksi ja että toimintasääntöjen luomista erimielisyyksien selvittämiseksi riitatilanteissa⁹⁷. Huomionarvoista on, että vastaanottavalla yrityksellä on oikeus noudattaa omaa työehtosopimustaan.⁹⁸

On työoikeuden lähtökohta, että lainsäädännön puitteissa tehty työsopimus sitoo sopimuksen tehneitä osapuolia. Oikeustoimen tekijältä vaaditaan oikeudellista toimintakelpoisuutta, jotta hänen tekemänsä sopimuksen voidaan katsoa olevan pätevä. Yleensä 18 vuotta täyttäneet henkilöt ovat oikeustoimikelpoisia. Työntekijänä voi kuitenkin työsopimuksen tehdä jo 15 vuotta täyttänyt henkilö.⁹⁹ Alle 18-vuotiaan oikeudesta sitoutua työntekijänä tekemään työtä säädetään nuorista työntekijöistä annetussa laissa (998/1993). Kuitenkin aiheen kannalta alle 18-vuotiaiden työsopimukselliset oikeudet voidaan sivuuttaa tässä opinnäytetyössä sillä periaatteella, että sote-palveluiden piirissä olevien työntekijöiden voidaan katsoa olevan yli 18 vuotiaita. Työnantaja määrittellään yksinkertaisimmillaan työsopimuksen toiseksi osapuoleksi¹⁰⁰.

⁹⁵ TSL 55/2001.

⁹⁶ Koskinen & Ullakonoja 2016, s. 55.

⁹⁷ Koskinen & Ullakonoja 2016, s. 55.

⁹⁸ Koskinen & Ullakonoja 2016, s. 55.

⁹⁹ TSL 55/2001.

¹⁰⁰ TSL 55/2001.

Työsopimuksen tekeminen ei työsopimuslain mukaan edellytä määrätyn muodon noudattamista¹⁰¹. Siten työsopimus voidaan työsopimuslain mukaan solmia suullisesti, kirjallisesti tai sähköisesti. Työsopimuksen lähtökohtana sisällöllisesti tarkasteltuna on sopimusvapaus, jonka myötä sopimuksen osapuolet voivat itse sopia sopimukseen sovellettavista ehdoista¹⁰². Keskeisinä sisällöllisinä asioina ovat työtehtävien määrittely eli toimenkuva, työsuhteen voimassaoloaika (toistaiseksi voimassaoleva vai määräaikainen), mahdollinen koeaika ja sen kesto, työaika, vuosilomaetuedet, palkkaryhmä, mahdollisesti sovellettavaksi tuleva TES sekä esimiehuhteet¹⁰³.

Tapa ja sopimuksen veroinen käytäntö voi tulla työsuhteessa kyseeseen, ja siten työsuhteen ehdoksi, vain asioissa joissa sopiminen on sallittua. Yleisesti sitovan tavan tunnuspiirteitä on esimerkiksi se, että tavan on tullut kestää pitkähkön ajan (eli voidaan puhua vakiintuneesta tavasta)¹⁰⁴. Lisäksi sen noudattamisen on perustuttava oikeudelliseen velvollisuuden tunteeseen (hyväksyminen). Esimerkiksi henkilöstölle myönnetyt lisäedut ja palkkaliukumät voivat perustua tällaiseen sopimuksen veroiseen käytäntöön, jolloin sitä ei voi yksipuolisesti muuttaa.¹⁰⁵

Työnantajan käskyjen tiettyä perustana on työntekijän päävelvoite, joka on työn tekeminen. Lisäksi työntekijän kuuliaisuusvelvoitteeseen kuuluu, että työntekijä on velvollinen tekemään työnsä huolellisesti ja noudattaen määräyksiä, jotka työnantaja toimivaltansa mukaisesti on antanut työntekijälle työn suorittamista koskien¹⁰⁶. Lisäksi uskollisuusvelvoitteen mukaisesti työntekijän on vältettävä kaikkea, mikä on ristiriidassa työntekijän asemassa olevalta henkilöltä kohtuuden mukaan vaadittavan menettelyn kanssa.¹⁰⁷

Työnantajan työoikeudelliseen määräysvallan piiriin kuuluu oikeus järjestellä työntekijän töitä ja työteon menettelyjä. Työnantajalla on siten oikeus antaa ohjeita ja määräyksiä työn suorittamista koskien. Lyhyesti voisi tiivistää, että on työnantajan oikeus määrätä

¹⁰¹ TSL 55/2001.

¹⁰² TSL 55/2001.

¹⁰³ Koskinen & Ullakonoja 2016, s. 59.

¹⁰⁴ Koskinen & Ullakonoja 2016, s. 60.

¹⁰⁵ Koskinen & Ullakonoja 2016, s. 60.

¹⁰⁶ TSL 55/2001.

¹⁰⁷ TSL 55/2001.

mitä työtä tehdään, miten työ tehdään ja missä työtä tehdään. Työn antajan määräysvaltaan kuitenkin liittyy rajoitus siitä, että työntekijä on velvollinen pysyvästi tekemään vain sellaista työtä, joka välittömästi liittyy hänen työsopimuksensa mukaiseen varinaiseen työhön, ja joka ei olennaisesti muuta hänen työnsä laatua tai laajuutta.¹⁰⁸

Paikallinen sopiminen on myös yksi työsuhdetta säätelevistä mahdollisista oikeudellisesti velvoittavista sopimuksista. Paikallisella sopimuksella tarkoitetaan työehtojen asettamista jotakin sopimusmenettelyä käyttäen yritys-, toimipaikka- tai työpaikkatasolla¹⁰⁹. Kysymys on siten työnantaja- ja yrityskohtaisesta sopimuksesta, joka voi tapahtua niin edustuksellisella menettelyllä kuin yksilökohtaisellakin tasolla.¹¹⁰

4.4 Työsuhteen lähtökohtia

Sekä valtiolla että kunnissa työskentelee paljon työsuhteisia henkilöitä. Työoikeudellinen sääntely koskee luonnollisesti työntekijä asemassa toimivaa henkilöstöä. Työoikeuden voidaan oikeudenalana nähdä kattavan myös tietyiltä osin virkasuhteet, vaikka suoraan sellaisenaan työsopimuslaki tai muu keskeinen työlainsäädäntö ei virkasuhteessa toimiviin sovellu.¹¹¹ Kairinen on määritellyt työoikeutta niin, että sen voidaan katsoa tarkoittavan sitä oikeusnormien kokonaisuutta, jonka identiteetti kytkeytyy työsuhteen käsitteeseen.¹¹² Tämän mukaisesti voidaan päätellä, että työoikeudella tarkoitetaan kokonaisuutta joka muodostuu erinäisistä työsuhdetta koskevista ja työsuhteeseen linkittyvistä oikeusnormeista.

Terveysturvallisuuden ammattien harjoittaminen on jo aiemmin ollut tietyllä tapaa säädeltyä ja kontrolloitua. Potilasturvallisuuteen liittyvät tekijät ovat ammatinharjoittamisen valvonnan lähtökohtana. Lääkitseminen ja muunlainen ihmisen ruumiilliseen koskemattomuuteen puuttuva parannustoiminta on katsottu sellaiseksi toiminnaksi, että se on ollut

¹⁰⁸ TSL 55/2001.

¹⁰⁹ Kairinen et al. 1996, s. 15.

¹¹⁰ Kairinen et al. 1996, s. 15.

¹¹¹ Bruun & von Koskull 2004, s. 14.

¹¹² Kairinen 2009, s. 7-8.

tärkeää asettaa viranomaiskontrollin alaiseksi¹¹³. Tässä taas tausta-ajatuksena on muun muassa se, että välttyttäisiin puoskaroinnilta ja vaaratilanteilta. Täten ammatissa toimimista on pyritty rajoittamaan siten, että vain tietyn sovitun pätevyyden omaavat henkilöt ovat oikeutettuja harjoittamaan lääkintätoimia¹¹⁴.

Terveystieteiden ammattihenkilöiden asemaa yhtenäistettiin vuonna 1994, kun aikaisemmat ammatinharjoittamista säännelleet lait korvattiin terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetulla lailla (ammattihenkilölaki). Samanaikaisesti terveydenhuollon ammattihenkilön käsite lanseerattiin lainsäädäntöön myös ensimmäistä kertaa.

Lain säätämisen ärsykeinä toimivat hyvin samanlaiset ongelmat kuin useassa muussa aiemmassa lainuudistamismenettelyssä. Näitä olivat muun muassa aikaisemman ammatinharjoittamista koskevan lainsäädännön hajanaisuus ja vanhentuneisuus, terveydenhuollon palvelujärjestelmän kehittäminen, terveydenhuollon laadunvarmistus ja terveydenhuollon ammattihenkilöstön valvonnan tehostaminen¹¹⁵. Kyseisen lain keskeisimpiä kohtina ovat uudistuksen jälkeen, että sen avulla varmistetaan, että terveydenhuollon ammattihenkilöillä on ammattitoimintansa edellyttämä koulutus, riittävä ammatillinen pätevyys tehtävän hoitoon sekä mahdolliset muut ammattitoiminnan edellyttämät valmiudet. Lisäksi sen avulla järjestetään terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvonta terveyden- ja sairaanhoidossa ja sen avulla helpotetaan ammatillisesti perusteltua terveydenhuollon ammattihenkilöiden yhtistyötä ja työvoiman tarkoituksenmukista käyttöä.¹¹⁶ Ammattihenkilölain ohella toinen keskeinen sote-palveluiden henkilöstön toimintaa sääntelevä kokonaisuus on työlainsäädäntö ja etenkin työsuhde.

Työsuhdetta voidaan pitää kaikkien työlainsäädännöllisten oikeuksien ja velvollisuuksien edellytyksenä. Seuraavaksi avaan hiukan työlainsäädännön kokonaisuutta tiivistetyssä muodossa, käyden läpi sen monimuotoista sääntelykokonaisuutta, ja samalla työsuhteen oikeuksien ja velvollisuuksien tosiasiallisia lähteitä.

¹¹³ Lohiniva-Kerkelä 2007, s. 49-50.

¹¹⁴ Lohiniva-Kerkelä 2007, s. 49-50.

¹¹⁵ Lohiniva-Kerkelä 2007, s. 55.

¹¹⁶ Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä 559/1994.

Työnantajan ja työntekijän intressien tasapuolinen huomioon ottaminen vaikeuttaa osin työläinsäädännön perusoikeuspunnintaa. Tietyn työlain suhdetta perusoikeuksiin ja kansainvälisiin sitoumuksiin ei voida ratkaista vain työntekijöiden suojelun näkökulmasta. Myös työnantaja-asemaan ja yritystoimintaan liittyy monia perusoikeudellisia kytköksiä, kuten esimerkiksi työnantajaomistajan määräämisvalta sekä mahdollisuus työllistää¹¹⁷.

Jotta työsuhdetta voitaisiin työsopimuslain mukaisesti pitää työsuhteena, tulee viiden erinäisen määrityksen toteutua. Nämä tarvittavat seikat ovat: työn tekeminen henkilökohtaisesti, työnteosta sopiminen, työn tekeminen, vastikkeen maksaminen työstä sekä työnantajan työnjohto- ja valvontaoikeus.¹¹⁸

Työsopimuksen tekemisen myötä työnantajalle ja työntekijälle syntyy sekä oikeuksia että velvollisuuksia. Esimerkkinä voidaan tuoda esiin työntekijän velvoite tehdä palkkaa vastaan työtä työnantajan lukuun sekä toisaalta työnantajan työllistämisen- ja palkanmaksuvelvoite perustuvat myös työsopimukseen¹¹⁹. Työntekijän sitoutuessa tekemään työnantajalle työtä tämän johdon ja valvonnan alaisena, luovuttaa työntekijä samalla työvoimansa käyttöoikeuden työnantajalle. Tähän kuuluu työnantajan oikeus työn johtoon ja sen valvontaan (tästä käytetään nimitystä direktio-oikeus).¹²⁰

Työsopimuksen perusteella työnantaja voi määrätä työntekijän työntekovelvoitteen täyttämistä, eli esimerkiksi ajasta, paikasta ja työn laajuudesta. Työntekijälle puolestaan työsopimus perustaa oikeuden saada palkkaa tai muuta vastiketta, siitä että hän tekee työnsopimuksen edellyttämää työtänsä.¹²¹

Työnantajan ja työntekijän yleinen tahto on usein se, että sopimusvapaus on työelämässä laaja. Perinteisesti työsuhte on kuitenkin ollut ja on edelleenkin monin eri tavoin säänneltyä. Täten siis voidaan todeta, että työsuhteen oikeudet ja velvollisuudet määräytyvät monin osin asianomaisen omasta tahdosta riippumatta.

¹¹⁷ Koskinen & Ullakonoja 2016, s. 15.

¹¹⁸ Rautiainen & Äimälä 2004, s. 18.

¹¹⁹ Koskinen & Ullakonoja 2016, s. 17.

¹²⁰ Koskinen & Ullakonoja 2016, s. 17.

¹²¹ Koskinen & Ullakonoja 2016, s. 17.

Suomen työoikeudessa on kuusi eritasoista kansallista sääntelykeinoja, jotka ovat seuraavat:

1. lait ja asetukset
2. työehtosopimukset
3. työsäännöt ja muut yhteistoimintasopimukset
4. työsopimus
5. tapa- ja sopimuksen veroiset käytännöt sekä
6. työnantajan käskyt¹²²

Sääntelykeinojen etusijajärjestys määräytyy pääsääntöisesti yllä esitetyn järjestyksen mukaisesti¹²³. Eli siten, ylempänä oleva määrää ja oman tulkintani mukaan myös osaltaan määrittää monin tavoin alempana olevan keinon käyttämistä.

Maakuntauudistuksessa lähtökohtana on, että hallituksen esityksen 15/2017 mukaan perustettavien maakuntien henkilöstöön ehdotetaan sovellettavaksi kuntasektorin työ- ja virkasuhdelainsäädäntöä, joka muuttuu koskemaan myös maakuntia. Muun muassa yhteistoiminnan ja viranhaltijan palvelussuhteen ehtojen osalta sääntelyn aste pysyy siis samana.

4.5 Virkamiesoikeudellinen sääntely

Virkamiesoikeus muodostuu säännöskokonaisuudesta, joiden avulla on järjestetty valtion sekä muidenkin julkisoikeudellisten yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista. Virkamiesoikeudessa esitetään myös sääntelyä julkisyhteisöjen asemasta suhteessa työnantajansa. Virkamiesoikeuden kokonaisuuteen voidaan katsoa kuuluvaksi virkamiesoikeus,

¹²² Koskinen & Ullakonoja 2016, s. 53.

¹²³ Koskinen & Ullakonoja 2016, s. 53.

kunnallinen virkamiesoikeus, kirkon virkamiesoikeus ja välillisen julkishallinnon virkamiesoikeus.¹²⁴

Virassa toimivia koskien on erikseen määritetty virkoihin liittyvistä kelpoisuusvaatimuksesta ja nimittämisperusteista. Perustuslain 125.2 §:n mukaisesti yleisinä viran nimitysperusteina määritellään taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Virkamiesten oikeusasemaan soveltuu myös perustuslain 80.1 §, jossa velvoitetaan säädettävän lailla niistä asioista, jotka kohdistuvat yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteisiin.

Suomessa on käytössä erikseen nimitykset viranhaltija ja virkamies. Syinä tähän erotteiluun voidaan nähdä jako erikseen kunnallishallintoon ja valtionhallintoon, sekä erityisesti se, että kunnille on erikseen perustuslaissamme säädetty itsehallinnosta. Virkamies nimitystä käytetään valtion virkamiehistä, kun taas kunnallishallinnossa virkamiesoikeudellisen sääntelyn piirissä työskentelevistä henkilöistä käytetty nimitys on viranhaltija. Käsitteillä ei sinänsä ole merkittäviä eroja, sillä molemmilla tarkoitetaan julkisoikeudellisesta palvelussuhdetta.¹²⁵

Valtion virkamiehiä koskeva keskeinen laki on valtion virkamieslaki. Varsinaista määritelmää virkamiehen käsitteelle ei kyseisessä laissa ole esitetty. Lain 1 §:n mukaan virkasuhteeksi määritellään julkisoikeudellinen palvelussuhde, jossa valtio on työnantaja ja virkamies työn suorittaja. Kunnallisen viranhaltijan oikeusaseman kannalta tärkeimmäksi laiksi muodostuu laki kunnallisesta viranhaltijasta, jossa viranhaltijan määrittäminen on esitetty. Viranhaltijan määritelmä on niinkin yksinkertainen, sillä viranhaltijalla tarkoitetaan KvhL 2 §:n mukaisesti henkilöä, joka on virkasuhteessa kuntaan. 2 §:ssä määritellään lisäksi, että virkasuhde on julkisoikeudellinen palvelussuhde, jossa kunta toimii työnantajana ja viranhaltija työn suorittajana. Lisäksi kuntalain 44.2 §:ssä säädetään, että tehtävä, jossa katsotaan käytettäväksi julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Valtion virkamiehestä ja kunnallisesta viranhaltijasta säännellään tietyiltä osin eri säännöksin. Valtion virkamiesoikeuden perussäännökset on esitetty perustuslain 11 luvussa. Näihin säännöksiin lukeutuvat muun muassa 125 § virkojen kelpoisuusvaatimukset ja 126 § nimittä-

¹²⁴ Koskinen & Kulla 2009, s. 7-8.

¹²⁵ Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 47.

minen valtion virkaan. Kunnassa toimivan viranhaltijan oikeusasemasta on säädetty tarkemmin kuntalaissa sekä laissa kunnallisesta viranhaltijasta.¹²⁶ Tältä osin voidaan todeta, että virkasuhdelainsäädäntö on lainsäädännön tasolla jakautunut kahteen erilliseen kokonaisuuteen.

Viran perustamisen osalta perustamispäätöksessä tulee esittää virkanimike sekä virkatehtävät. Virkasuhteen osalta päätösvalta virkasuhteen tehtävistä on yksinomaan työnantajalla.¹²⁷ KVhL 3 §:ssä säädetään tarkemmin, että viranhaltija otetaan tehtävänsä virkasuhteessa toistaiseksi tai määräajaksi.

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 9 §:n mukaan viranhaltijalle on annettava viipymättä, ja mahdollisuuksien mukaan jo ennen virantoimituksen alkamista virkasuhteeseen ottamisesta pöytäkirjanote tai muu kirjallinen viranhoitomääräys. Tässä mainitussa viranhoitomääräyksessä on käytävä ilmi ainakin virkanimike, virkasuhteen kestoaika, määräaikaaisuuden peruste, mahdollinen koeaika, virantoimituksen alkamisajankohta, pääasialliset tehtävät tai niiden määräytymisperuste sekä palkkauksen perusteet.

Virkasuhteisiin on usein säädetty myös erillinen kelpoisuusehto, jonka virkaan valittavan viranhaltijan tulee täyttää ollakseen oikeutettu toimimaan virassa. Oikeuskirjallisuudessa kelpoisuusvaatimuksista on tehty jako sekä yleisiin että erityisiin kelpoisuusvaatimuksiin. Yleisillä kelpoisuusvaatimuksilla tarkoitetaan hakijan vertaamista esimerkiksi lainsäädännössä ennakolta annettuihin kriteereihin, jota virkamieheltä vaaditaan. Tällaisia kriteerejä voivat olla esimerkiksi kielitaito ja tietyn korkeakoulututkinnon suorittaminen. Kyseeseen saattaa tulla esimerkiksi tietyn tasoisen tutkinnon suorittaminen tai tietyn korkeakoulututkinnon suorittaminen, kielitaito tai muu vastaava. Erityisillä kelpoisuusvaatimuksilla taas tarkoitetaan henkilökohtaisia ominaisuuksia, joita virkaan valittavalta vaaditaan. Esimerkkinä erityisestä kelpoisuusvaatimuksesta on työkokemuksen kautta hankittu tarvittava osaaminen.¹²⁸

¹²⁶ Koskinen & Kulla 2009, s. 21.

¹²⁷ Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 16.

¹²⁸ Koskinen & Kulla 2013, s. 61-62.

Virkamiesasemassa toimiviin kohdistuu myös erilaisia vaatimuksia. Kun virkamies käyttää julkista valtaa päättäessään yksityisten eduista, oikeuksista ja velvollisuuksista, edellytetään häneltä puolueettomuutta ja asemansa mukaista nuhteetonta käytöstä. Julkisen vallan käyttöön liittyy myös virkavastuu, joka on osin laajempaa kuin oikeudellinen vastuu työsuhteessa toimittaessa. Virkavastuuta kuitenkin tasapainottaa virkamiehen erityinen oikeudellinen suoja hoitaessaan virkatehtäväänsä.¹²⁹ Laillisuusperiaatteen mukaisesti virkamies on itse vastuullinen tekemästään päätöksestä. Samanaikaisesti tämä tarkoittaa itsenäisempää asemaa virkamiehelle suhteessa työnantajaansa. Ja vaikka virkasuhteessa oleva työntekijä on työnantajan käskyvallan alainen, hänellä on korostettu velvollisuus noudattaa työskentelyssään lakia. Tätä kuvastaa muun muassa se, että jos virkamies toiminnassaan rikkoisi lakia, ei hän vapaudu vastustaan vetoamalla esimiehelleen saamaan käskyyn ja sen mukaiseen toimintaan.¹³⁰ Virkavastuun voidaan katsoa jakautuvan kolmeen eri osaan, joita ovat: rikosoikeudellinen vastuu, vahingonkorvausvastuu sekä kurinpidollinen virkavastuu.

Vaikka yksi keskeisimmistä eroista työsuhteen ja virkasuhteen välillä on työsuhteen nimenomainen sopimuksellisuus ja virkasuhteen yksipuolisuus, näiden välistä eroa tasoittamaan on säädetty mahdollisuus solmia virkasopimus. Virkamieslain 44 §:n mukaan virkamiehen kanssa voidaan sopia kirjallisesti palvelussuhteen ehdoista. Virkasopimuksella virkasuhdetta on lähennetty työsuhteen kanssa, tarkoituksena lisätä joustavuutta myös virkasuhteisiin, joka puolestaan auttaa kilpailussa työntekijöistä yksityisen sektorin kanssa, eli siten tällä konkreettisesti voidaan kehittää myös virkasuhteisen henkilöstön oikeudellista asemaa.¹³¹ Virkamieslain 44.1 §:n mukaan virkasopimuksella ei voida sopia niistä asioista, joista myöskään virkaehtosopimuksella ei voida sopia virkaehtosopimuslain 2§:n mukaan. Kuitenkin Sen sijaan erityisesti virkasopimuksella sovittavia asioita ovat erityisesti palkkaus, työaika ja vuosiloma.¹³² Sopimus on voimassa virkamieslain mukaisesti, kun virkasuhde on voimassa.

¹²⁹ Koskinen & Kulla 2013, s. 255.

¹³⁰ Koskinen & Kulla 2013, s. 255.

¹³¹ Koskinen & Kulla 2013, s. 234.

¹³² Koskinen & Kulla 2013, s. 235.

4.6 Liikkeenluovutusperiaate

Liikkeen luovutus voidaan työsopimuslain 1 luvun 10 §:n mukaan määritellä yksinkertaistettuna niin, että se tarkoittaa yrityksen, liikkeen, yhteisön tai säätiön tai näiden toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava, pää- tai sivutoimisenä harjoitettu liike tai sen osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena. Sote- ja maakuntauudistushankkeeseen sisältyi myös valtionhallinnon tehtävien siirtymistä. Siirrettäessä valtionhallinnon tehtäviä valtionhallinnon ulkopuolelle, liikkeenluovutusperiaatteen soveltamisesta säädetään valtion virkamieslain 5 §:ssä. Työsopimuslain mukaan liikkeen luovutuksia koskevat työnantajan osalta normaalit henkilökohtaiset sekä taloudelliset ja tuotannolliset työsopimuksen päättämisperusteet. Luovutuksensaaja ei siten saa irtisanoa työntekijän työsopimusta pelkästään työsopimuslain 1 luvun 10§:ssä tarkoitetun liikkeen luovutuksen perusteella. Säännös vastaa Euroopan yhteisöjen liikkeenluovutusdirektiiviä 2001/23/EY, jonka mukaan luovutus ei sellaisenaan muodosta laillista irtisanomisperustetta. Liikkeen luovutusta koskeva kotimainen lainsäädäntö pohjautuu pitkälti juuri edellä mainittuun direktiiviin. Liikkeenluovutusdirektiivi on luonteeltaan harmonisointidirektiivi, jonka tavoite voidaan kiteyttää niin, että sen tarkoituksena on suojella työntekijän etuja ja oikeuksia tilanteissa, joissa työnantaja vaihtuu, mutta samanaikaisesti taloudellis-toiminnallinen kokonaisuus ei muutu.¹³³ Työsopimuslain esitöissä liikkeen luovutuksen kriteerien täyttymiseksi on katsottu luovuttajan ja luovutuksensaajan välinen oikeudellinen yhteys. Tämä viittaisi liikkeenluovutusdirektiivin tavoin sopimusperusteisuuden vaateeseen.

Yritysjärjestelyissä työsopimuksen irtisanomisperuste voi liittyä muun muassa alihankintaketjun syntymiseen sekä siirtymiseen niin kutsuttuun joustavaan tuotantotapaan (ulkoistaminen, tulosyksiköihin jakaminen, yhtiöittäminen, sulautuminen, alihankinta, partneriyhteistyö, organisaation hajauttaminen ja niin edelleen.). Työsopimuslain vastaukset yritysjärjestelyihin ovat liikkeen luovutuksen ja sen oikeusvaikutuksen määrittelyt sekä säännös luovutuksensaajan vastuusta. Liikkeen luovutuksen määrittely korostaa toiminnallisen kokonaisuuden siirtymistä, mutta samanaikaisesti sen identiteetin säilymistä.¹³⁴

¹³³ Kairinen 2009, s. 282.

¹³⁴ Koskinen & Ullakonoja 2016, s. 280.

Liikkeen luovutuksen kohdalla voidaan siis todeta, että työnantajan erityinen tila toimii perusteena mahdolliselle irtisanomiselle. Siten se säänteleeikin merkittävän osan yritysjärjestelyistä.

Mikäli työsopimus päätetään siitä syystä, että työntekijän työehdot olennaisesti heikenevät liikkeen luovutuksen johdosta, työnantajan (eli tässä kohtaa luovutuksensaajan) voidaan katsoa olevan vastuussa työsuhteen päättymisestä.¹³⁵ Käytännössä näissä tilanteissa työntekijä toimii työsuhteen päättäjänä.

Liikkeen luovutuksessa henkilöstö säilyttää siirtymähetkellä voimassa olevat palvelusuhteeseensa (työ- tai virkasuhde) liittyvät oikeudet ja velvollisuudet. Uusi työnantaja on velvoitettu noudattamaan luovutushetkellä aikaisempaa työnantajaa sitoneen voimassa olevan työ- tai virkaehtosopimuksen määräyksiä aina sopimuskauden loppuun. Sopimuskauden päättymisestä siirrytään soveltamaan uutta työnantajaa sitovaa työ- tai virkaehtosopimusta.¹³⁶

Kuten jo aiemmin henkilöstön siirtymisessä katsotaan uudistuksen osalta noudatettavaksi liikkeen luovutuksen periaatteita. Liikkeen luovutuksessa kunnan tai kuntayhtymän toiminnallinen osa luovutetaan toiselle työnantajalle siten, että luovutettava osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena. Työsuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet sekä niihin liittyvät työsuhde-etuudet siirtyvät liikkeen luovutuksessa uudelle omistajalle. Tämä tarkoittaa mm. sitä, että työntekijät siirtyvät liikkeen luovutuksen yhteydessä ns. vanhoina työntekijöinä uuden työnantajan palvelukseen.¹³⁷

Liikkeen luovutuksessa yksi keskeinen henkilöstön asemaa turvaavaa seikka on, että uusi työnantaja ei saa liikkeen luovutuksen perusteella yksipuolisesti muuttaa työntekijöihin työaikaa tai alentaa palkkaa. Työsuhteen ehtojen yksipuolinen muuttaminen on mahdollista ainoastaan irtisanomisperusteella (tällainen voi tulla kyseeseen esimerkiksi taloudellisesti tuotannollisen perusteen osalta) ja noudattamalla irtisanomisaikaa. Lisäksi henkilös-

¹³⁵ TSL 55/2001.

¹³⁶ Koskinen & Ullakonoja 2016, s. 280.

¹³⁷ Koskinen & Ullakonoja 2016, s. 280.

tön asemaa turvaa se, että uudella työnantajalla on velvollisuus noudattaa liikkeen luovuttajaa sitonutta työehtosopimusta työehtosopimuksen voimassaolokauden loppuun asti.¹³⁸

4.6.1 Liikkeen luovutuksen vaikutukset virkasuhteisiin

Virkamieslain 5 §:ssä säädetään, että liikkeen luovutusta sovellettaessa luovutushetkellä voimassa olevista virkasuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät luovutuksensaajalle, pois lukien ne oikeudet ja velvollisuudet, jotka ovat tyypillisiä nimenomaan virkasuhteelle, silloin kun virkamies siirtyy luovutuksensaajan palvelukseen työsuhteeseen. Lisäksi sääntely ulottuu luovutuksensaajan velvollisuuteen noudattaa luovutushetkellä voimassa olevan virkaehtosopimuksen määräyksiä työehtosopimuslain 5 §:än mukaisesti.

Kuntasektorilla toimittaessa liikkeen luovutus tulee yleensä aiheelliseksi silloin, kun kunnan virasto muutetaan yhtiöksi tai muulla tavoin ulkoistetaan, ja tämän mukaan liikkeen luovutus olisi tullut myös perustellusti kyseeseen sote- ja maakuntauudistuksen kohdalla. Säännöksen tarkoittama liikkeen luovutus voisi tulla kyseeseen myös silloin kun aiemmin kunnan järjestämiä toimintoja siirrettäisiin esimerkiksi kuntayhtymän yhteisesti omistettun osakeyhtiön toiminnan alle.¹³⁹

Liikkeenluovutuksessa virkasuhteen muuttaminen voi tulla kyseeseen, ja virkasuhteen muuttaminen voi tapahtua yksipuolisesti esimerkiksi liikkeen luovutuksen tai kuntalain 46 §:n perusteella. Näissä tilanteissa työsuhde ei synny sopimuksella vaan työntekijän yksipuoleisesta aloitteesta, eikä sopimalla kuten työsuhdeiden kohdalla pääsääntönä on. Kuitenkin oikeudellisenkin tulkinnan kannalta liikkeenluovutussääntelyn soveltaminen organisaatiomuutoksissa, kuten sote- ja maakuntauudistushanke olisi toteutuessaan ollut, luotittavalla tavalla turvaa työntekijälle, kun sen avulla vakautetaan virkasuhteen jatkumista työsuhteena.

¹³⁸ Koskinen & Ullakonoja 2016, s. 280.

¹³⁹ Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 211.

4.6.2 Liikkeenluovutusperiaate sote- ja maakuntaudistuksessa

Työsopimuslaissa on säädetty työnantajan toiminnan kannalta erityisiä merkittäviä päätämistilanteita. Näitä ovat liikkeen luovutus, yrityssaneeraus, työnantajan konkurssi ja kuolema.¹⁴⁰ Näistä liikkeenluovutus tulee juuri kyseeseen sote- ja maakuntaudistuksen hankkeen kohdalla.

Liikkeen luovutus on järjestely, jota käytetään paljon ulkoistuksissa. Siinä luovutettavan liiketoiminnan henkilöstö siirtyy täysin uuden työnantajan palvelukseen siten, että siirtohetkestä alkaen uudella työnantajalla on täysin vastuullaan huolehtia siirtyneiden työntekijöiden oikeuksista ja työsuhteeseen kohdistuvista velvoitteista. Tällöin myöskään uusien työsopimusten tekemistä ei edellytetä. Liikkeen luovutustilanteessa työntekijä ei ole oikeutettu jäämään luovuttajan palvelukseen, vaikka näin haluaisikin.¹⁴¹

Laki maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaannpanosta, kuvaa tarkemmin sote- ja maakuntaudistushankkeen osalta sitä, mitä liikkeenluovutuksesta on katsottu uudistuksessa säädettäväksi. Voimaannanolakiehdotuksen 14 § mukaan kaikki lain tarkoittamat uudelleenjärjestelyt, jotka johtavat henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, katsotaan liikkeenluovutukseksi. Näin ollen työsopimuslain ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain liikkeenluovutussäännöksiä olisi uudistuskokonaisuudessa sovellettu kaikkiin uudistuksen yhteydessä toteutettuihin työnantajan vaihtumista merkitseviin muutoksiin riippumatta siitä, täytyvätkö niissä työsopimuslaissa ja kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa liikkeenluovutukselle säädetyt tunnusmerkit.¹⁴²

Liikkeenluovutusperiaatteen mukaisesti työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista työ- ja virkasuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät uudelle omistajalle tai haltijalle. Luovutuksensaaja on siten velvollinen noudattamaan luovutushetkellä voimassa olleen työ- tai virkaehtosopimuksen määräyksiä.¹⁴³ Tehtäväjärjestelyjen johdosta henkilöt siirtyvät pääsääntöisesti voimassaolevin tehtävänkuvien uuteen organisaatioon.

¹⁴⁰ TSL 55/2001.

¹⁴¹ Järvinen et al. 2011, s. 16, 18.

¹⁴² HE 15/2017 vp, s. 203.

¹⁴³ Koskinen & Ullakonoja 2016, s. 280.

Mikäli henkilön tehtävät ovat jakautuneet koskemaan eri toimialoja, henkilö siirtyy siihen organisaatioon, jonka tehtävät muodostavat vähintään 50 % hänen kokonaistehtävistään.¹⁴⁴

Liikkeen luovutusperiaatetta siis noudatetaan, siirtyipä henkilöstö maakuntaan tai sen perustamiin yhtiöihin¹⁴⁵. Liikkeen luovutuksen periaatteen noudattaminen on toteutustavaltaan siirtohetkeä huomattavasti selkeyttävä ratkaisu. Periaatteen noudattamisen ilman selvitystä ehtojen täyttymisestä tulisi ulottua koskemaan kaikkia tilanteita, jotka johtuvat tosiasiallisesti kyseessä olevasta uudistuksesta¹⁴⁶.

Mahdollisen uudistuksen johdosta ei tavoitella henkilöstövähennyksiä, mutta töiden tehostamisen kautta henkilöstövähennykset ovat mahdollisia. Lisäksi mitä sote-uudistuksen toteuttamiseen maakuntamallin kautta tulee, uudistuksen yhteydessä ei olisi tarkoitus säätää erityisestä irtisanomissuojasta tietyksi määräajaksi.¹⁴⁷

Uudistushankkeen kannalta liikkeenluovutuksen mallia voidaan pitää toimivimpana ratkaisun myös siitä syystä, että sen avulla on mahdollista turvata työpaikkojen säilymistä. Uudistuksen myötä on kuitenkin tärkeää käydä läpi resurssitarpeita myös henkilöstönäkökulmasta, eikä uudistuksen myötä ole käytännössä mahdollista, että jokaisen nykyisen työpaikan säilyminen voitaisiin turvata. Eikä mielestäni tämä ole edes kokonaisvaltaisesti tarkasteltuna tarkoituksenmukaista. Muutos liittyy myös työelämän murrokseen ja sen vaikutuksiin koskien työpaikkoja ja niissä tarvittavaa osaamista. Mikäli lähitulevaisuudessa sote-uudistuksen lainsäädäntötyötä saadaan vietyä eteenpäin, mahdollistaa se myös ennakoinnin eri organisaatioiden henkilöstösuunnittelussa. Lakien voimaan tulon jälkeen olisi myös esimerkiksi mahdollista ja perusteltua, että osa täytettävissä olevista tehtävistä täytetäänkin vain määräaikaaisesti, mikäli resurssitarve näin arvioidaan.

¹⁴⁴ HE 15/2017 vp. ja Alueuudistuksen verkkosivusto, luettavissa. <https://alueuudistus.fi/uudistuksen-yleis-esittely>.

¹⁴⁵ HE 15/2017 vp, s. 510.

¹⁴⁶ HE 15/2017 vp, s. 291.

¹⁴⁷ HE 15/2017 vp. ja Alueuudistuksen verkkosivusto, luettavissa. <https://alueuudistus.fi/uudistuksen-yleis-esittely>.

Tiedottaminen liikkeen luovutuksessa tarkoittaa sitä, että yrityskaupassa ja muussa liikkeen luovutuksessa pienen yrityksen tai sen osan luovutuksen yhteydessäkin sekä luovuttajan että luovutuksensaajan on selvitettävä omalle henkilöstölleen tietyt luovutukseen liittyvät seikat. Tiedotusvelvollisuus koskee luovutuksen, sulautumisen ja jakautumisen ajankohtaa, syitä, seurauksia ja työntekijöitä koskevia toimenpiteitä. Luovutuksensaajan henkilöstölle on lisäksi varattava tilaisuus esittää tarkentavia kysymyksiä. Jos liikkeen luovutus johtaa henkilöstön vähentämiseen, on myös käytävä erilliset sitä koskevat yhteistoimintaneuvottelut. Sakkorangaistus toimii tehostena tämän tiedotusvelvollisuuden laiminlyönnistä.¹⁴⁸

4.7 Yhteistoimintamenettely

Aina ennen palvelutoimintaan tehtäviä muutoksia, olisi hyvä miettiä kokonaisvaltaisesti siihen kohdistuvat henkilöstövaikutukset. Kuntatyönantajan ja henkilöstön välistä yhteistoimintaa sääntelee yleissopimus yhteistoimintamenettelystä, joka on luonteeltaan virka- ja työehtosopimus¹⁴⁹.

Yhteistoimintamenettelyn konkreettiset osapuolet määräytyvät neuvoteltavan asian sisällön mukaisesti. Lisäksi on huomioitava se, että laki edellyttää neuvottelujen käymistä niiden kanssa, joita asia koskee. Tämän asia on kuitenkin ratkaistava todellisen tilanteen mukaisesti eikä työnantaja voi esimerkiksi rajoittaa asian koskemien tahojen piiriä supistamalla neuvottelut yleisiksi ja käsittelemään asia vain henkilöstön edustajien kanssa¹⁵⁰. Oikeus käydä yhteistoimintaneuvotteluja on sekä kollektiivinen että yksilöllinen oikeus¹⁵¹.

Sote-uudistuksessa kyseeseen tulee palveluntuotannon kaikkien osa-alueiden tehostaminen, ja kustannussäästöjen aikaansaaminen tätä kautta. Tämä kuitenkin tarkoittaa mitä suuremmalla todennäköisyydellä myös henkilöstömäärän vähennyksiä, minkä vuoksi

¹⁴⁸ Koskinen & Ullakonoja 2016, s. 75-76.

¹⁴⁹ Sutela 2003, s. 105.

¹⁵⁰ Koskinen & Ullakonoja 2016, s. 71.

¹⁵¹ Koskinen & Ullakonoja 2016, s. 71.

mielestäni on relevanttia käsitellä tässä yhteydessä yhteistoimintaneuvottelumenettelyä henkilöstön vähentämistilanteessa.

Yhteistoimintaa koskevassa sääntelyssä on myös määritelty neuvottelujen keston vähimmäisajat, joihin työntekijöiden määrällä on keskeinen vaikutus. Työntekijöiden irtisanomista, lomauttamista ja osa-aikaistamista koskevien neuvottelujen vähimmäisaika on 14 päivää, jos irtisanomiset koskevat alle kymmentä (10) työntekijää¹⁵². Jos ne koskevat vähintään kymmentä työntekijää, neuvottelu-aika on kuusi viikkoa.¹⁵³

Lisäksi työnantaja veloitetaan antamaan neuvottelu-aloite ja asiaa koskevat tiedot riittävän ajoissa, jotta työntekijät tai henkilöstöryhmien edustajat voivat valmistautua neuvotteluun riittävän hyvin ja käsitellä tietoja myös keskenään sekä edustamiensa työntekijöiden kanssa. Mikäli on kyse työvoiman vähentämisestä, aloite on annettava viisi päivää ennen neuvottelujen alkamista. Mikäli lain säädöksiä ei noudateta, ja työntekijä on irtisannottu, lomautettu tai osa-aikaistettu, on tästä koituva hyvitys enintään 31 570 euroa.¹⁵⁴

4.7.1 Yhteistoimintaneuvottelut osana sote- ja maakuntauudistusta

HE 15/2017 vp antaa keskeisen kuvan myös lainsäädäntöehdotuksista yhteistoimintaneuvottelujen järjestämisen osalta. Voimaannpanolain 16 §:ään sisältyy ehdotus maakuntien valmisteluorganisaation ja henkilöstön edustajien välisestä yhteistoiminnasta. Lakiehdotuksen mukaan maakuntien, palvelulaitosten ja maakuntien ja palvelulaitosten yhtiöiden perustamista koskevat päätökset käsitellään yhteistoiminnassa henkilöstön edustajien kanssa siten, kuin kuntien yhteistoimintalaissa säädetään. Keskeistä yhteistoimintaa koskevaa sääntelyä on uudistuksen kannalta sisällytetty myös esityksessä lakiin työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa. Lain nimike esitetään muutettavaksi samalla kun lain soveltamisalaa esitetään laajennettavaksi koskemaan työnantajan ja henkilöstön välistä yhteistoimintaa kuntien ja kuntayhtymien lisäksi myös maakunnissa. Li-

¹⁵² Laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa 449/2007.

¹⁵³ Laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa 449/2007.

¹⁵⁴ Laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa 449/2007.

säksi lain soveltamisalaa käsittelevän pykälän 2 mukaan esitetään, että lakia sovellettaisiin jatkossa koskemaan myös yhteistoimintaa maakunnissa ja että työntekijällä tarkoitetaan myös maakuntaan virka tai työsuhteessa olevaa.¹⁵⁵

Yhteistoimintamenettelyt perustuvat siihen, että henkilöstölle annetaan oikea-aikaisesti riittävät tiedot yrityksen tilasta ja yrityksen mahdollisista suunnitelmista. On tavoiteltavaa, että tässä tilanteessa työntekijöillä on mahdollisuus osallistua heitä koskevien suunnitelmien kehittämiseen. Esimerkiksi ulkoistamisessa, joka on koko henkilöstöä koskeva muutos, on ehdotonta, että työnantaja neuvottelee henkilöstön edustajien kanssa mahdollisen toimenpiteen perusteista, sekä toimenpide vaihtoehtoista ja ryhdyttävien toimenpiteiden vaikutuksista.¹⁵⁶ Henkilöstön kanssa yksimielisyyden saavuttaminen ei kuitenkaan ole neuvotteluissa ehdotonta. Esimerkiksi sote-uudistuksen ei voida olettaa, että henkilöstön kanssa saavutettaisiin täysi yksimielisyys uudistusta koskevassa liikkeen luovutuksessa, mutta onnistuneen muutoksen suurimpana tekijänä on, että henkilöstön siirtyminen pystytään toteuttamaan onnistuneesti.

Uudistushankkeen sisältöön liittyy paljon erinäisiä järjestelyitä, joita HE 15/2017 mukaisesti on suunniteltu valmisteltavan juuri yhteistoiminnassa. Jotta palveluiden siirto tapahtuisi mahdollisimman sujuvasti tässä moniulotteisessa uudistushankkeessa, olisi tulevaisuudessa hyvä että yhteistoimintamenettelyjen toteuttamisessa kiinnitettäisiin huomiota yhteistoimintaneuvottelujen oikea-aikaiseen käynnistämiseen sekä valmistelun avoimuuteen.

Maakuntauudistuksen kannalta olisi maakunnan väliaikaishallinnolla ollut keskeinen rooli päätöksentekoaikana, sillä maakunnan väliaikasihallinnolla olisi ollut mahdollisuus tehdä henkilöstöä koskevia päätöksiä ja sopimuksia. Tästä syystä hallituksen esityksessä HE 15/2017 vp on katsottu tarpeelliseksi ottaa sääntelyyn mukaan väliaikaishallinnon velvollisuus noudattaa yhteistoimintalain periaatteita¹⁵⁷.

¹⁵⁵ HE 15/2017 vp.

¹⁵⁶ Järvinen et al. 2011, s. 33-35.

¹⁵⁷ HE 15/2017 vp, 291.

Sote- ja maakuntauudistuksen kohdalla hallituksen esityksiin HE 15/2017 ja HE 16/2018 ei sisällytetty varsinaisia määräyksiä irtisanomissuojasta. Ottaen huomioon työnantaja-toimintaan kohdistuvat epävarmuustekijät, on välttämätöntä, ettei eduskunta säädä tähän uudistukseen irtisanomissuojaa. Mikäli uudistuksen toteutustavaksi valittaisiin maakuntamalli, irtisanomissuojaa ei ole myöskään tarkoituksenmukaista sopia siirtymäsopimuksin kunta- ja maakuntasektorin välillä käytävissä henkilöstösiirtoa koskevissa neuvotte- luissa (uudistuksen valmistelussa voimaanpanolakiin sisältyvä henkilöstöä koskeva siir- tosopimus)¹⁵⁸. Lisäksi HE 15/2017 vp mukaisesti irtisanomissuoja on katsottu uudistuk- sen kohdalla tarpeettomaksi, muun muassa sen perusteella, että sote-palveluiden toi- mialalla ammattihenkilöistä on monissa eri paikoissa pulaa. Lisäksi sote- ja maakuntuu- distuksen kokonaisuutta ajatellen, irtisanomissuojan määrittäminen asettaisi maakuntiin siirtyvän henkilöstön parempaan asemaan kuin yksittäisissä kunnissa hallintotehtävissä työskentelevän henkilöstön, jonka työpaikan resurssitarpeeseen uudistus voisi toteutues- saan myös vaikuttaa.¹⁵⁹

Siinä missä kunta ei voi mennä konkurssiin, yhtiölle se on mahdollista. Tämä asettaa sote- tuottajat keskinäiseen kilpailuasetelmaan. Henkilöstömenojen osalta tämä voi merkitä sitä, että kustannusten kannalta joudutaan sekä palkkaamaan että irtisanomaan työnteki- jöitä aiempaa nopeammin. Mikäli otetaan uudistumalleista esimerkiksi maakunta, työ- elämäsuhteiden osalta maakuntaa sitoisivat myös väliaikaishallinnon aikana yhteistoi- mintalain velvoitteet, jota kautta henkilöstön edustus tulee järjestettäväksi¹⁶⁰. Maakunta olisi myös työnantaja, joten sitä kautta sitä sitovat lakisääteisten velvoitteiden toteuttami- nen myös työsuojelun, työturvallisuuden ja työterveyshuollon järjestämisen osalta. Näi- den kautta varmistetaan yhteistoiminta ja työsuojelun yhteistoiminta. Maakunnan on tär- keää ottaa huomioon tässä asemassa myös hyvän yhteistoiminnan ja tiedottamisen mer- kitys ovat muutosvaiheessa.¹⁶¹

¹⁵⁸ Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisu: Sote- ja maakuntauudistuksen henkilöstövai- kutusten ennakoarviointi 2017, s. 88.

¹⁵⁹ HE 15/2017 vp, s. 292.

¹⁶⁰ Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisu: Sote- ja maakuntauudistuksen henkilöstö-vai- kutusten ennakoarviointi 2017, s. 88.

¹⁶¹ Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisu: Sote- ja maakuntauudistuksen henkilöstövai- kutusten ennakoarviointi 2017, s. 88.

Sote-uudistuksen tavoitteena on muokata toimintakulttuuria kohti älykästä organisaatiota. Kun muutoksen alkutaipaleella on oletettavissa työnantajavaihdosten jatkuminen, on tärkeää, että uusissa organisaatioissa varauduttaisiin jatkuvan toiminnallisen valmius-tilan avulla muutoksista selviytymiseen.¹⁶² Selviytymiskeinona voidaan esimerkiksi nähdä hyvän muutosjohtamisen avulla saatu työntekijöiden työmotivaation kehittäminen ja onnistunut työhön sitouttaminen.

4.7.2 Uudistuksessa tarvittavat yhteistoimintamenettelyt

Kuten jo aiemminkin on käynyt ilmi, suuret henkilöstöön vaikuttavat organisaatiomuutokset edellyttävät yhteistoimintamenettelyjen (yt) järjestämistä. Edellytyksenä henkilöstön siirtoihin uudistuspaketissa on, että luovuttaja, väliaikaishallinto ja luovutuksensaaja käyvät yt-lain 4 ja 11 §:ien mukaiset yhteistoimintamenettelyt. Jokaisen kunnan velvollisuutena on käydä itsenäisesti luovutettavaa henkilöstöä koskevat yhteistoimintamenettelyt. Kun yhteistoimintamenettelyt koskevat liikkeen luovutusta, yt-lain mukaan työntekijöiden edustajille on selvitettävä luovutuksen ajankohta, luovutuksen syyt sekä luovutuksesta työntekijöille aiheutuvat mahdolliset seuraukset ja työntekijöitä koskevat toimenpiteet.

Uudistuskokonaisuuden toteutuessa maakuntamallin mukaisesti, yhteistoimintamenettelyt on käytävä ennen kuin henkilöstösiirrot toteutetaan kunnasta tai kuntayhtymästä maakuntaan. Mahdollisesti kunnissa on käytävä myös kuntaan jäävää henkilöstöä koskevat yt-lain 4 §:n mukaiset yhteistoimintamenettelyt, jos henkilöstön siirto maakunnille aiheuttaa selkeitä muutoksia esimerkiksi palveluiden tuottamiseen kyseisen kunnan osalta.

Voi tulla todennäköiseksi, että yt-menettelyjä on käytävä läpi useassa eri vaiheessa, mikäli henkilöstö siirtyy aluksi maakuntaa ja vasta myöhemmässä vaiheessa maakuntakonsernin osakeyhtiölle. Kun liikkeen luovutuksesta on neuvoteltu ja tiedot annettu yhteis-

¹⁶² Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisu: Sote- ja maakuntauudistuksen henkilöstövai-
kutusten ennakoarviointi 2017, s. 88.

toimintalain edellyttämällä tavalla yhteistoimintavelvoite voidaan katsoa täytetyksi. Virallisen yhteistoiminnan lisäksi on hyvän tavan mukaista, ja avoimen keskustelun lisäämistä tiedottaa muutoksesta vielä neuvottelujen jälkeen henkilöstölle.

Toiminta maakuntien liikkeen luovutusprosessissa etenee niin, että maakuntien väliaikaishallinto valmistelee maakuntahallituksen päätettäväksi henkilöstöä koskevia päätöksiä ja sopimuksia kuten tukipalveluhenkilöstöä koskevia siirtosopimuksia. Siksi myös väliaikaishallinnolla on velvollisuus noudattaa yhteistoimintalain periaatteita.¹⁶³

Kuntien toimintaan vaikuttaa laki yhteistoiminnasta kunnissa. Lain tarkoitus on edistää yhteistoiminnan toteutumista työnantajan ja henkilöstön kesken, henkilöstön vaikutusmahdollisuuksien takaamista ja työpaikan henkilöstön laatua. Henkilöstöryhmällä tarkoitetaan tässä eri asiaa, kuin yksityisille yrityksille tarkoitettussa laissa. Henkilöstöryhmän määrittely tapahtuu tehtävän sisällön ja ammattialan mukaan, esimerkkinä hoitoala. erikoispiirteenä kunnassa on vielä se, että kunnassa tulee olla yhteistyöelin, jonka kanssa käydään yhteistoimintamenettelyt.¹⁶⁴

Uudistusprosessissa yhteistoimintaneuvottelujen läpikäyntiin on varattava riittävästi aikaa. Juuri aika on osoittautunut sote- ja maakuntaproessin tarkastelussa moneen otteeseen jälkeinpäin haasteelliseksi prosessin monivaiheisuuden vuoksi. Hallituksen esityksessä HE 16/2018 vp tuotiin esiin näkökulma siitä, kuinka maakunnan mahdollisuus sopeuttaa toimintaansa olisi verrattain hidasta juuri yhteistoimintaprosessiin kuluva ajan vuoksi¹⁶⁵. Myös tämä hidastaisi henkilöstön siirtymistä maakunnista yksityisten yritysten ja yhteisöjen palvelukseen. Prosessin hitaudesta huolimatta, siihen keskeisesti kuuluva valinnanvapaus voisi lisätä epävarmuutta henkilöstöresursoinnissa. nykytilaan verrattavana vaikutuksena voisi olla myös se, että riski yli- ja aliresursoinnista voisi kasvaa nykytilaan verrattuna¹⁶⁶.

¹⁶³ Kuntatyönantaja-lehti 3/2017: Muutostukiopas.

¹⁶⁴ Järvinen et al. 2011, s. 38-39.

¹⁶⁵ HE 16/2018 vp.

¹⁶⁶ HE 16/2018 vp, s. 190.

4.8 Työturvallisuuslaki ja Työsuojelu

Työsuojeluvalvontalain (44/2006) 26 §:ssä sekä valtion ja kunta-alan työsuojeluyhteistoimintasopimuksissa edellytetään, että yhteistoiminnan käsittelyssä otetaan huomioon myös työntekijän terveyteen, turvallisuuteen ja työkykyyn vaikuttavat työn järjestelyyn ja mitoitukseen sekä niiden olennaisiin muutoksiin liittyvät seikat.

Työsuojelulla yleisesti tarkoitetaan erinäisten vaarojen ja haittojen torjumiseksi, jotka voivat työsuhteessa uhata työntekijän henkeä, terveyttä ja työkykyä. Työturvallisuus jaetaan kahteen eri osioon, joista ensimmäisen on työturvallisuussuojelu, jolla tarkoitetaan tapaturmien ehkäisyä. Toisena on työterveysuojelu, joka pyrkii terveyshaittojen ja ammattitautien ehkäisemiseen. Työturvallisuuslaki sisältää työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelua koskevat perussäännökset ja työterveyshuoltolaki pyrkii työterveyshuoltojärjestelmän avulla keittämään työn ja työympäristön sekä työyhteisön terveellisyyttä ja turvallisuutta, ja samalla ylläpitämään sekä edistämään työntekijöiden terveyttä ja työkykyä. Työsuojelun osaksi kuuluu myös valvonta, josta säädetään tarkemmin työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa.¹⁶⁷

Euroopan unioni vaikuttaa vahvasti myös työsuojeluun Suomessa, etenkin perussopimuksessa annettujen direktiivien kautta. EY:n työturvallisuutta koskevissa direktiiveissä annetaan työsuojelun vähimmäistavoitteet. Työsuojeluun vaikuttavat osaltaan myös direktiivit, joiden tarkoitus on taata vapaa liikkuvuus ja poistaa kaupan esteet¹⁶⁸. Tärkeimpänä direktiivinä toimii työsuojelun puitedirektiivi 89/391/ETY. Se asettaa yleiset työpaikalla noudatettavat työsuojelun tavoitteet sekä velvoitteet.

Työturvallisuuslakia sovelletaan työhön, jota työntekijä tekee työsopimuksen perusteella vastikkeesta työsuhteessa työnantajalle tämän johdon ja valvonnan alaisena tai virkasuhteessa taikka virkasuhteeseen rinnastettavassa julkisoikeudellisessa palvelusuhteessa. Työturvallisuuslaki asettaa työnantajalle yleisen velvoitteen huolehtia tarpeellisin toiminpitein työntekijöiden turvallisuudesta sekä henkisestä ja fyysisestä terveydestä työssä. Tällöin tulee ottaa huomioon työolosuhteisiin ja muuhun työympäristöön, samoin kuin

¹⁶⁷ Koskinen & Ullakonoja 2012, s. 149.

¹⁶⁸ Koskinen & Ullakonoja 2012, s. 149.

työntekijän henkilökohtaisiin toimintaedellytyksiin liittyvät asiat.¹⁶⁹ Tällaisia ovat muun muassa työntekijän sukupuoli ja kokemus. Työnantajan yleinen huolehtimisvelvollisuus on myös rajattavissa, ja rajoittavina tekijöinä toimivat epätavalliset ja ennalta arvaamatomat olosuhteet, joihin työnantaja ei voi vaikuttaa¹⁷⁰. Rajoittavana tekijänä toimivat myös poikkeukselliset tapahtumat, joiden seurauksia ei olisi voitu välttää huolimatta kaikista aiheellisista varotoimista¹⁷¹.

On työnantajan velvollisuus tarkkailla jatkuvasti työympäristöä, työyhteisön tilaa ja työtapojen turvallisuutta.¹⁷² Erityisesti nykyisesti muuttuvien työolosuhteiden aikakaudella on tärkeää varmistua turvallisuudesta tekemällä havaintoja vaara- ja kuormitustekijöitä säännöllisesti ja järjestelmällisesti. Perinteisesti tämä on toteutettu seuraamalla poissaolojen ja tapaturmien määriä. Keskitetyn ja jatkuvan seurannan lisäksi työnantajan tulee tarkkailla toteutuneiden turvallisuuden eteen ja turvallisuusolosuhteiden korjaamiseksi tehtyjen toimenpiteiden toteutumista ja niiden konkreettisia vaikutuksia työn turvallisuuteen ja terveellisyteen¹⁷³.

Mielestäni työsuojelullisena asiana pintaan nousee etenkin työn kuormittavuus ja erinäiset mahdolliset kuormittavuustekijät mitä uudistuskokonaisuuteen tulee. Työturvallisuuslaissa on useita säännöksiä, joilla pyritään ehkäisemään työstä johtuvaa työntekijälle haitallista tai vaarallista kuormittumista. Säännökset koskevat niin ergonomista, fyysistä, henkistä ja sosiaalista kuormittavuutta. Kuormittuminen voi olla luonteeltaan yli- tai alikuormittumista ja johtua esimerkiksi yhtäjaksoisesta kuormittavasta työstä, puutteellisesta työn hallinnasta tai työjärjestelyistä¹⁷⁴. Kun terveyttä vaarantava kuormittuminen on havaittu, työnantajan on selvitettävä sen syyt ja ryhdyttävä välittömästi toimenpiteisiin näiden kuormittavuustekijöiden välttämiseksi ja vähentämiseksi¹⁷⁵.

Sote- ja maakuntauudistuksen hanketta arvioitaessa, siinä tunnistettavia kuormittavuustekijöitä voisivat mahdollisesti olla työmäärän liian suuri kuormittavuus, liian vähäinen

¹⁶⁹ Koskinen & Ullakonoja 2012, s. 149, 151.

¹⁷⁰ Koskinen & Ullakonoja 2012, s. 149, 151.

¹⁷¹ Koskinen & Ullakonoja 2012, s. 149, 151.

¹⁷² Koskinen & Ullakonoja 2012, s. 153.

¹⁷³ Koskinen & Ullakonoja 2012, s. 153.

¹⁷⁴ Koskinen & Ullakonoja 2012, s. 156.

¹⁷⁵ Koskinen & Ullakonoja 2012, s. 156.

perehdyttäminen työhön, josta seurauksena tarpeetonta stressiä. Henkinen kuormittavuus kuormittavuustekijänä on mielestäni tärkeä tiedostaa ja pyrkiä ennaltaehkäisemään erinäisin toimin sen vaikutuksia jo etukäteen uudistuksen muutosprosessin valmistelussa. Lisäksi työsuojelulliselta näkökulmalta on tärkeää miettiä, miten työsuojelun valvonta toteutetaan toimivalla tavalla, jos noin 300 kunnan sijasta toiminta reilulla kädellä tiivistettäisiin sote- ja maakuntauudistuksen hankkeen tavoin 18 maakunnan alle. Täten on mielestäni selkeää, että työsuojelun turvaamiseksi myös resurssitarve kasvaa, ja silloin työsuojelun turvaamiseksi tarvittavia resursseja tulee kasvattaa samassa suhteessa.

4.9 Eläkejärjestelyt ja työehtosopimukset uudistuksessa

Eläkkeisiin liittyvät kustannukset, erot sekä edut, vaikuttavat suuresti siihen, kuinka yksilöiden välinen dynamiikka toimii ja kuinka muutosvalmiita yksilöt tosiasiallisesti ovat. Mahdollisten tulevien ulkoistuksien suunnittelussa tulisi huomioida myös eläkkeet ja niiden merkitys omana kokonaisuutenaan osana henkilöstön aseman tutkimista. Ongelmatilanteeseen ei jouduta silloin, jos henkilöstö siirtyy yksityiseltä yksityiselle tai kunnalta toiselle kunnalle. Kuitenkin tilanteessa, jossa kunta siirtää toimintojaan yritykselle, eläkelaki muuttuu.

Eläkelakeja on nyttemmin ryhdytty harmonisoimaan, johtuen muun muassa siitä, että työntekijöiden yhdenvertaisuuteen on pyritty kiinnittämään huomiota ja tasavertaistamaan eläkkeiden kertymistä. Kunnallinen eläkejärjestelmä on rahoituksellisesti perusteltu yhteisvastuuseen, joka näkyy siinä, että järjestelmän kustannukset on jaettu vuositasolla kaikkien kuntatyönantajien kesken¹⁷⁶. Jokainen eläkejärjestelmä on vastuussa yksinomaan omista eläkkeistään, eikä siten vastuuta työntekijän eläkkeistä voi siirtää työntekijän mukana toisen järjestelmän piiriin¹⁷⁷.

Mahdollisiin tulevaisuuden sote-uudistuksiin liittyen, on myös hyvä olla tietoinen yksityisen sektorin ja kuntatyönantajan eläkemaksueroista. Yksityisen sektorin työnantaja pääsee eläkemaksuissa kuntatyönantajaa edullisemmin, sillä kuntatyönantaja maksaa

¹⁷⁶ Järvinen et al. 2011, s. 41-45.

¹⁷⁷ Järvinen et al. 2011, s. 41-45.

noin 7 % kalliimpaa työeläkemaksua. Tämä luo selkeää kilpailuetua yksityiselle työnantajalle.¹⁷⁸ Tähän problematiikkaan tulisikin kiinnittää sote-palveluiden rakenneuudistuksessa erityisesti huomiota ja mahdollisuuksien mukaan yhdenvertaistaa tätä eroavaisuutta.

Hallituksen esityksessä HE 15/2017 vp tuodaan mielestäni keskeisesti esiin se, mitä konkreettisia eläkejärjestelmän muutoksia sote- ja maakuntauudistuksen hankkeella olisi henkilöstön kannalta ollut uudistuksen toteutuessa. Lisäeläketurvaa koskeva sääntelyehdotus on sisällytetty hankepaketissa voimaanpanolain 15 §:än¹⁷⁹. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi maakuntakonserniin kuuluvan tai maakuntien määräysvallassa olevien yhteisöiden velvollisuudesta turvata julkisen sektorin lakisääteisten lisäeläkkeiden tasoiset etuudet sellaiselle henkilöstölle, jotka siirtyvät maakuntauudistuksen järjestelyn johdosta perustettavaan yhtiöön Kevan jäsenyhteisön palveluksesta¹⁸⁰.

Lisäksi samaisessa esityksessä Kevasta annettua lakia (66/2016) ehdotetaan muutettavaksi siten, että maakunnat olisivat lain perusteella Kevan jäsenyhteisöjä (laki Kevasta annetun lain muuttamisesta). Ehdotetun muutoksen perusteella maakuntien palvelukseen Kevan jäsenyhteisöjen palveluksesta siirtyvä henkilöstö säilyisi julkisten alojen eläkelain mukaisen eläketurvan piirissä ja siten säilyttäisi näin myös mahdollisen lisäeläketurvan. Kyseiseen lakiin ehdotettujen muutosten myötä omistamat tai määräysvallassa olevat yhtiöt voisivat liittyä Kevan jäsenyhteisöksi vastaavasti kuin kuntien ja kuntayhtymien omistamat tai määräysvallassa olevat yhtiöt. Täten myös maakunnan omistama yhtiö voisi samoin perustein hakea Kevan jäsenyhteisöksi tai vaihtoehtoisesti vakuuttaa henkilöstönsä työntekijän eläkelain mukaan. Mikäli yhtiö liittyisi osaksi Kevan jäsenyhteisöä, pysyisi henkilöstö julkisen sektorin eläketurvan piirissä, mutta mikäli kyseinen yhtiö päättäisi ottaa eläkevakuutuksen työeläkeyhtiöstä, henkilöstö ei olisi oikeutettu lakisääteiseen eläketurvaan ja alempaan eläkeikään.¹⁸¹

¹⁷⁸ Järvinen et al. 2011, s. 41-45.

¹⁷⁹ HE 15/2017 vp, s. 511.

¹⁸⁰ HE 15/2017 vp, s. 511.

¹⁸¹ HE 15/2017 vp, s. 204.

Hallituksen esitystä HE 16/2018 vp tarkasteltaessa, ei soi sivuuttaa että maakuntiin jäävällä, ennen vuotta 1972 syntyneellä henkilöstöllä voi olla tavanomaista eläketurvaa kattavampi lisäeläketurva muihin verrattuna. Ongelmallista nykytilanteesta käsin arvioitaessa on, että lisäeläke-etuuksien säilyminen on sidottu siihen, että henkilön palvelussuhde julkisella puolella jatkuu hänen eläkeikäänsä tai työkyvyttömäksi tuloon saakka. Ilman erillisiä toimenpiteitä henkilöstö, joka sote- ja maakuntauudistuksessa ehdotetun valinnanvapauden myötä siirtyy maakuntien palveluksesta yksityisten palveluntuottajien palvelukseen, menettäisi tämän kyseisen lisäeläketurvan.¹⁸²

Mikäli kuntien tai maakuntien toimintojen yksityistäminen ja ulkoistaminen ja sen myötä henkilöstön siirtyminen kunnallisen eläkejärjestelmän piiristä yksityisen työeläkejärjestelmän piiriin voitaisiin hankkeen mukaisen uudistuksen myötä nähdä lisääntyvän voimakkaasti, tarkoittaisi tämä sitä, että kunnallisen eläkejärjestelmän piirissä olevien työntekijöiden palkkasumma pienenesi nopeasti. Tämänkaltainen voimakas palkkasumman pieneneminen aiheuttaisi paineen nostaa kunnallisen eläkejärjestelmän eläkemaksua.¹⁸³ Tämä voisi taas heikentää maakunnan asemaa verrattuna yksityiseen työnantajaan. Arvioitaessa aikaväliä, jolloin tämänkaltainen ilmiö voisi tulla kyseeseen on kuitenkin melko pitkä. Kuitenkin ilman erillisiä toimenpiteitä kuvattu kehityssuunta aiheuttaisi riskin työeläkkeiden rahoitukselle erityisesti kuntien ja maakuntien työeläkejärjestelmässä¹⁸⁴.

Voidaan siis todeta, että uudistushanke kokonaisuudessaan aiheuttaa paljon avoimia kysymyksiä siitä, miten eläkejärjestelmän yhdenvertaisuus ja yhdenmukainen toteutuminen varmistettaisiin. Tässä mielessä mahdollisissa tulevissa sote-uudistusta eteenpäin vievissä hankkeissa tämä lainsäädännöllinen aspekti tulee nostaa vahvasti esiin.

¹⁸² HE 16/2018 vp, s. 191.

¹⁸³ HE 15/2017 vp, s. 205.

¹⁸⁴ HE 16/2018 vp, s. 191.

5 HENKILÖSTÖN OIKEUSTURVA

5.1 Oikeusturva

Oikeusjärjestys on luotu antamaan suojaa yksilölle ja tämän oikeuksille. Perustuslain 21 §:ssä säädetään, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Samoin käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet tulee perustuslain 21 §:n mukaan turvattava lailla. Yksilöä siis suojataan ennen kaikkea valtiovaltaa ja sen mielivaltaisuutta vastaan, ja siten voidaan huomata, että oikeusturva antaa suojaa yksilölle, joka tässä yhteydessä on heikompi osapuoli. Oikeusturvan keskeisintä sisältöä on myös jokaisen oikeus saada asiansa käsiteltyksi riippumattomassa tuomioistuimessa. Oikeusturvan tavoitteena on aina lainmukainen ratkaisu.

Hyvän hallinnon periaatteille sekä käytännöille säädetyt vähimmäiskriteerit ovat kansallisessa lainsäädännössämme löydettävissä perustuslain 21 §:stä. Nämä periaatteet sekä käytännöt velvoittavat viranomaisten, hallinto-organien sekä niiden henkilöstön toimimaan niiden mukaisesti hallintoasiaa käsitellessään. Hallinnollista menettelyä koskevista hyvän hallinnon takeista säädetään sitä vastoin hallintolaissa (434/2003).¹⁸⁵

Hallintomenettelylle asetetut vaatimukset ovat myös keskeinen osa oikeusturvaa, ja näistä säädetään tarkemmin hallintolaissa. Hallintoasian käsittelystä on esimerkiksi säädetty hallintolain 45 §:ssä, että hallinnon asiakkaalla on oikeus saada päätös, joka on perusteltu.

¹⁸⁵ Laakso 2013, s. 36-37.

Oikeusturvalle ominaista on myös sen jakaantuminen ennaltaehkäisevään ja jälkikäteiseen oikeusturvaan, jolloin esimerkiksi hallinnon menettelyperiaatteet kuuluvat tässä jaottelussa ennaltaehkäisevään oikeusturvaan ja jälkikäteisen oikeusturvan ytimessä ovat hallintotuomioistuimet.¹⁸⁶

Oikeusturvan voidaan katsoa koostuvan perustuslain mukaisesti tarkasteltuna kolmesta eri elementistä. Ensinnäkin oikeusturvassa on pohjimmiltaan kyse oikeusturvan saatavuudesta ja mahdollisuudesta päästä tuomioistuimeen. Seuraavana oikeusturvan elementtinä voidaan pitää oikeutta asianmukaiseen ja viivytyksettömään tuomioistuinkäsittelyyn. Kolmantena oikeusturvan elementtinä toimii oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet.¹⁸⁷

Oikeusturvan toteutuessa varmistetaan myös oikeusvarmuuden olemassaolo. Oikeusvarmuus itsessään muodostuu julkisen päätöksenteon ennakoitavuudesta, lainmukaisuudesta ja valvottavuudesta¹⁸⁸. Oikeusturvan määritelmä on kiinteästi yhteydessä myös lainvoimaisten päätösten pysyvyyteen¹⁸⁹.

Oikeusturva voidaan jakaa subjektiiviseen oikeusturvaan sekä objektiiviseen oikeusturvaan. Subjektiivisen oikeusturvan avustuksella yksilö voi suojata ja toteuttaa oikeuksiaan. Hyvinä esimerkkeinä subjektiivisen oikeusturvan mahdollistajista toimivat oikaisumenettely ja muutoksenhakuoikeus. Objektiivinen oikeusturva voidaan nähdä toteutettavan lainmukaisuuden valvonnalla kautta. Lainvastaisia päätöksiä voidaan pyrkiä kumoamaan sekä korjaamaan hallintolainkäytössä.¹⁹⁰

Oikeusturvaa tarkasteltaessa, ja perustuslain 21 §:ä sovellettaessa on aina otettava huomioon perustuslain asema Suomen oikeusjärjestelmässä. Oikeusturvan perustuslaintasoisuudella on vaikutusta myös siihen, että välittömät oikeusvaikutukset voivat tulla kysy-

¹⁸⁶ Mäenpää 2007, s. 57-58.

¹⁸⁷ Mäenpää 2007, s. 68.

¹⁸⁸ Mäenpää 2007, s. 5-6.

¹⁸⁹ Mäenpää 2007, s. 5-6.

¹⁹⁰ Mäenpää 2007, s. 5-6.

mykseen. Välittömät oikeusvaikutukset voivat tulla käytännössä esiin siten, että käsittelyn yhteydessä käsittelyn asianmukaisuutta voidaan edellyttää automaattisesti¹⁹¹. Perustuslain 6 §:n 1 momentissa säädetään ihmisten yhdenvertaisuudesta lain edessä. Tämän myötä yhdenvertaisuuden periaate on sekä oikeusturvan että oikeudenmukaisuuden tae¹⁹²

5.2 Henkilöstön asema muutoksessa

Henkilöstövaikutuksia arvioitaessa mahdollisen sote- ja maakuntauudistuksen vaikutukset kohdistuvat erityisesti sosiaali- ja terveysaloilla työskenteleviin. Vuonna 2013 kuntien sote-palveluissa on työskennellyt kaiken kaikkiaan 264 830 henkilöä¹⁹³. Työntekijöiden määrä jakautuu siten, että terveyspalveluissa työskenteleviä oli 133 100 henkilöä ja sosiaalipalveluissa työskenteleviä 124 400 henkilöä ja hallinnon palveluissa työskenteleviä loput 7360 henkilöä¹⁹⁴. Sote- ja maakuntahankkeessa esitettiin, että hankkeen toteutumisen myötä henkilöstöön olisi sovellettu jatkossakin kunnallista viranhaltija- sekä työ- ja virkaehtosopimuslainsäädäntöä, jonka soveltamisalaa olisi laajennettu siten, että se koski myös maakuntien henkilöstöä.

Lakiehdotuksella olisi toteutuessaan ollut keskeisiä vaikutuksia myös henkilöstöön. Keskeisimmät henkilöstöön liittyvät vaikutukset johtuvat tuottajaverkon monipuolistumisesta. Vaikka maakunnilla on aina myös omaa julkista tuotantoa, henkilöstön osalta tulee tapahtumaan siirtymistä sosiaali- ja terveysalan sisällä, eri organisaatioiden välillä. Mikäli maakunta päättää yhtiöittää osan omasta toiminnastaan, henkilöstön siirtyminen työnantajalta toiselle voi toteutua myös tätä kautta. Uudistuksen toteutuessa tulevaisuudessa seurauksia voisivat olla muun muassa se, että henkilöstön työnantaja saattaisi muuttua, työtehtävät voisivat vaihtua tai työpaikan sijainti muuttua. Nämä seikat voisivat luoda sosiaali- ja terveysalan työmarkkinoille uudenlaista epävarmuutta, mutta myös kilpailua osaavasta työvoimasta ja työntekijöille uusia mahdollisuuksia laajentaa osaamistaan.

¹⁹¹ Mäenpää 2007, s. 70.

¹⁹² Hallberg et al. 2011, s. 785.

¹⁹³ Alismaa 2014, s. 1.

¹⁹⁴ Alismaa 2014, s. 1.

Muutoksista huolimatta on varsin todennäköistä, että sosiaali- ja terveystalouden toimialalla hyvä työtilanne jatkuu myös tulevaisuudessa.¹⁹⁵

Valtioneuvosto järjesti tiedotustilaisuuden maakunta- ja soteuudistuksesta 8.3.2018. Tiedotustilaisuuden materiaaleissa on mielestäni käyty hyvin tiivistetysti läpi keskeisimmät mahdolliset muutokset henkilöstön työkuvaan. Ensinnäkin, uudistuskokonaisuus voisi johtaa tehtävämuutoksiin.¹⁹⁶ Tällä tarkoitetaan sitä, että henkilöstölle saattaisi siirtyä kokonaan uusia tehtäviä ja valtakunnallisia tehtäväkokonaisuuksia. Näiden muutosten yhteydessä on huomioitava myös mahdollinen muutos palkkoihin.¹⁹⁷

Kuten jo aiemminkin tutkielmassani on tullut esiin, uudistuksen eräinä tavoitteena ovat toiminnan tehostaminen ja tuloksellisuus. Tästä johtuen mahdollisena vaikutuksena henkilöstöön on, että henkilöstön määrä vähenee. Operatiivisesta toiminnasta vastaavien henkilöiden aseman voi katsoa olevan tässä tilassa turvatumpi, sillä todennäköisesti henkilöstömäärien vähennykset näkyvät ylimmän johdon ja hallintotehtävien määrän vähentämisen kautta¹⁹⁸. Ja kuten henkilöstövähennyksissä yleensä, työnantaja pyrkii yleensä hyödyntämään luonnollista poistumaa eli useimmiten henkilöstön eläköitymistä.

Kun voidaan todeta, että uudistuksen lähtökohdat perustuvat paljolti kustannusten hillintään ja kustannusten karsimiseen, on todennäköisiä että osansa tästä saavat myös sosiaali- ja terveystalouden kustannukset, joista suurin osa on palkkakuluja, ja siten uudistuksen tavoitteiden täyttäminen edellyttäisi säästöjä henkilöstökustannuksissa.¹⁹⁹ Tästä syystä henkilöstön osaamista tulisi työntantajasta riippumatta todennäköisesti kohdistamaan entistä tarkemmin muun muassa päällekkäisyyksien välttämiseksi. Myös työtehtävien uudelleenarviointi ja tehtävänsiirrot olisivat hankkeen tavoiteasetannan kannalta mahdollisia ja henkilöstöön kohdistuvia suoria vaikutuksia. Lisäksi erilaisten digitaalisten ja teknisten ratkaisujen käyttöönoton lisäämisen myötä henkilöstön työpanosta pyrittäisiin todennäköisesti tehostamaan ja kohdentamaan työn resursseja paremmin²⁰⁰. Työtehtävien

¹⁹⁵ HE 16/2018 vp, s. 19.

¹⁹⁶ Valtioneuvoston tiedotustilaisuus sote- ja maakuntauudistuksesta 8.3.2018

¹⁹⁷ Valtioneuvoston tiedotustilaisuus sote- ja maakuntauudistuksesta 8.3.2018.

¹⁹⁸ Valtioneuvoston tiedotustilaisuus sote- ja maakuntauudistuksesta 8.3.2018.

¹⁹⁹ HE 16/2018, s. 192

²⁰⁰ HE 16/2018, s. 192.

paremmalla kohdentamisella ja osaamisen hyödyntämisellä olisi mahdollista saavuttaa kustannusvaikutuksia²⁰¹. Toisaalta nämä muutokset voisivat saada aikaan myös positiivisia vaikutuksia henkilöstön aseman vakauttamiseksi ja heidän lainsäädännöllisesti turvattun asemansa takaamiseksi, kun toiminnan muokkaus voisi edesauttaa henkilöstön työhyvinvointia, työtyytyväisyyttä, sekä motivaation kasvun myötä sitouttaa henkilöstöä paremmin organisaatioonsa.

Mikäli uudistushankkeessa povattu yksityisten sosiaali- ja terveyskeskusten osuus tulisi tulevaisuudessa kasvamaan huomattavasti, voisi tällä olla vaikutuksia valtakunnallisiin työmarkkinoihin sote-palveluiden osalta. Etenkin valinnanvapausjärjestelmän myötä asiakkaille mahdollistuisi entistä suurempi valinnanvapaus palveluntarjoajasta, ja siten mahdollisuus vaihtaa määrärajojen palvelujen tuottajaa, mikä voisi heijastua henkilöstöön siten, että tavanomaisten työsuhteiden tilalle tulisi yhä enemmän epätyypillisiä työsuhteita. Lisäksi yksityisten palveluntarjoajien lisääntyminen sote-markkinoilla, voisi vaikuttaa erityisesti tasa-arvokysymyksenä naisten asemaan työmarkkinoilla. Konkreettisia muutoksia voisi tapahtua myös työsuhteiden ehdoissa ja määrässä, niiden pysyvyydessä ja työoloissa.

Edellä kuvatusta johtuen, vaikutukset henkilöstöön voisivat olla luonteeltaan joko myönteisiä tai kielteisiä. Uudistus voisi tuottaa sote-palveluiden työmarkkinoille uudenlaista epävarmuutta, mutta myös kilpailua osaavasta työvoimasta ja työntekijöille uudenlaisia tilaisuuksia kehittää osaamistaan. Kilpailun vaikutuksia olen kuvannut tarkemmin tutkielmani osiossa 3.1.

Työntekijöiden aseman kannalta uudistuksessa hankalaa on se, että irtisanomisten jarruttamiseksi ei sote-uudistuksen kohdalla ole tämän hetkessä muutosprosessin suunnittelussa katsottu tarpeelliseksi käyttää viiden (5) vuoden irtisanomissuojaa. Tällainen irtisanomissuoja on kuitenkin ollut käytössä kuntaliitoksissa, joissa työntekijöitä on siirtynyt toisen työnantajan palvelukseen. Irtisanomissuojan jättäminen pois liikkeenluovutustilanteessa tulee todennäköisesti lisäämään työntekijöiden epävarmuutta ja kilpailutuksen suurempi käyttöönotto tuo julkiselle sektorille samanaikaisesti markkinaehtoisuudenkaltaista

²⁰¹ HE 16/2018, s. 192.

kehityssuuntaa.²⁰² Epävarmuus työntekijöissä kumpuaa etenkin pelosta palkka- ja työehtojen heikkenemistä kohtaan²⁰³. Lisäksi mielestäni on hiukan ristiriitaista, ettei irtisanoimissuojalla turvata työntekijöiden asemaa, vaan heidät asetetaan tietyllä tapaa alttiimiksi työnantajan oikeudelle hallita työvoiman käyttökapasiteettia.

Kansantaloudelliselta kannalta kuntatalous ja sen välittömät ja välilliset työllisyysvaikutukset ovat varin merkityksellisiä. Sosiaali- ja terveystalouden alalla toimivien työntekijöiden palkkatulot edustavat huomattavaa osaa kansallisesta ostovoimasta, joka taas pyörittää kotimarkkinoilla toimivan yksityisen sektorin pyöriä²⁰⁴. Tässä mielessä siis kuntatalouden vaikutukset ulottuvat laajasti oman toiminta-alueen ulkopuolelle. Myös merkittävä osa sekä valtion että kuntien verotuloista on lähtöisin kuntatalouden työllistämiltä työntekijöiltä²⁰⁵. Täten voidaan todeta, että kuntasektori rahoittaa melkoisen osan työpaikoistaan itse saatujen verotulojen avulla.

Tulevaan uudistuskokonaisuuteen liittyy tämän hetkisen uudistamisprosessin myötä myös sosiaali- ja terveystalouksia käyttävien asiakkaiden valinnanvapauden lisääminen. Tämä asettaa myös sotepalveluissa työskentelevän henkilöstön työnkuvaan erinäisiä toiminnallisia lisäyksiä. Siten onkin tärkeää tuoda tässä yhteydessä esiin, että on terveydenhuollon eri organisaatioiden tehtävä huolehtia siitä, että heidän työntekijöillään on tarvittavat taidot, tuki ja resurssit työn tekemiseksi²⁰⁶. Henkilökunnan puutteelliset tiedot valinnanvapauden käytännöistä ja yksityiskohdista voivat osaltaan johtua juuri heidän organisaatioidensa toiminnasta. Eli esimerkiksi, ettei organisaatiossa ole asetettu suurta painoarvoa valinnanvapaudelle tai ei ole käyty riittävää keskustelua valinnanvapauden merkityksestä ja ammattilaisten roolista osana sitä.²⁰⁷

²⁰² Hakanen 2017, s. 126-127.

²⁰³ Hakanen 2017, s. 126-127.

²⁰⁴ Hakanen 2017, s. 122.

²⁰⁵ Hakanen 2017, s. 122-123.

²⁰⁶ Junnila et al. 2016, s. 158.

²⁰⁷ Junnila et al. 2016, s. 158.

5.3 Tasa-arvo kysymykset sote- ja maakuntauudistushankkeessa

Lakiehdotuksen valmistelussa ei ole tehty kattavaa henkilöstövaikutusten arviointia. Näin suurta henkilöstömäärää koskevassa uudistuksessa se olisi mielestäni pitänyt ehdottomasti tehdä. Paine sosiaali- ja terveystalouden kokonaisrakenteellisiin säästöihin on kova, ja oletettavaa on, että säästöjä pyritään saamaan aikaa henkilöstömenoista säästämällä. Tämä taas tarkoittaisi valitettavasti henkilöstömäärään vähennyksiä ja sitä kautta haettua osittaista toiminnan tehostumista.

Kuntien järjestämällä palveluilla on luonnollisesti suuri yhteiskunnallinen merkitys. Kuntasektori heijastaa etenkin työn yhteiskunnallisen luonteen kehittymistä. Kokonaisuudessaan sillä on myös suuri välitön ja välillinen rooli työllisyyden ja tuotannon ylläpitäjänä. Kuntien merkitys korostuu myös siinä, että ne tuottavat koulutusjärjestelmän kautta osaa-avaa työvoimaa palvelualoille. Julkisten terveydenhuoltopalveluiden tuottaminen pitää osaltaan myös yllä työkykyä²⁰⁸. Naisten työllistäjänä kunta luo välittömiä edellytyksiä sukupuolten väliselle tasa-arvolle ja sen kehittymiselle työllistymisen näkökulmasta. Tähän on edellytykset jo siitä syystä, että kuntien ja kuntalittojen työntekijöistä neljä viidesosa on naisia²⁰⁹.

Sote- ja maakuntauudistuksen kaltaisen hankkeen kohdalla on tärkeää huomioida, että maakuntia koskisivat samat tasa-arvolain velvoitteet kuin muutakin julkista hallintoa. Tästä syystä lakiehdotukseen otettu lisäys tasa-arvolain muutoksesta, jossa maakunnan toimielimissä lukuun ottamatta maakuntavaltuustoa tulisi olla sekä naisia että miehiä kumpiakin vähintään 40 prosenttia, jollei erityisistä syistä muuta johdu on erittäin kiitettävä lisäys²¹⁰. Tasa-arvolain toteutumisen kannalta on hyvä, että lakiesityksessä on otettu huomioon myös tasa-arvolain kohta 4 a § julkisen hallinnon ja julkista valtaa käyttävien toimielimien kokoonpanosta, sovelletaan myös maakunnan väliaikaishallintoon, jonka vastuulla on maakunnan toiminnan ja palveluiden järjestämisen käynnistäminen siihen asti, kunnes maakuntavaltuusto on saatu valittua²¹¹.

²⁰⁸ Hakanen 2017, s. 121-122.

²⁰⁹ Hakanen 2017, s. 121-122.

²¹⁰ HE 15/2017 vp, s. 284.

²¹¹ HE 15/2017 vp, s. 174.

Tasa-arvolain kielto soveltaa palkka- ja muita palvelussuhteen ehtoja siten, että työntekijä tai työntekijät joutuvat sukupuolen perusteella epäedullisempaan asemaan kuin yksi tai useampi työnantajan samassa tai samanarvoisessa työssä oleva työntekijä, on ehto jonka sote- ja maakuntauudistuksen kokonaisuudessa voidaan katsota koskevan myös maakuntia ja muita mahdollisia sote-palveluiden työnantajia. Tästä syystä tasa-arvolain 6 §:n mukaisella palkkakartoituksella tulee selvittää, ettei saman työnantajan palveluksessa olevien samaa tai samanarvoista työtä tekevien naisten ja miesten välillä ole perusteettomia palkkaeroja.²¹² Tämän huomioiminen on erittäin tärkeää jo henkilöstön oikeusturvan takaamiseksi.

Oikeus- ja valvontakäytännössä on katsottu, että erilaiset muutostilanteet, kuten liikkeenluovutus voi olla hyväksyttävä peruste palkkaerolle tietyn siirtymävaiheen ajan.²¹³ Kuitenkin sote- ja maakuntauudistuksen kohdalla on ehdottoman tärkeää, että siirtymävaiheen jälkeen palkat olisi tarkasteltu niin, että ne ovat tasa-arvolain mukaisia.

Laki miesten ja naisten tasa-arvosta pyrkii estämään sukupuoleen perustuvaa syrjintää ja edistämään naisten ja miesten välistä tasa-arvoa sekä parantamaan erityisesti naisten asemaa työelämässä. Naisten aseman parantamista tukee etenkin raskauteen ja äitiyteen liittyvät tekijät, jotka rajoittavat tietyltä osin naisten mahdollisuuksia toimia tasavertaisesti työelämässä. Lisäksi työnantajalla on velvollisuus edistää sekä tavoitteellisesti että suunnitelmallisesti tasa-arvoa työelämässä.²¹⁴

Mahdollisista muutoksista päätettäessä on huomioitava, että päätökset koskettavat sote-palveluiden työntekijöiden osalta valtaosin naisia. Mikäli edellä mainitut uhkakuvat toteutuvat, uudistuksen negatiiviset seuraukset saattavat entisestään naisten ja miesten välistä epätasa-arvoa suomalaisessa työelämässä. Esityksellä voisi myös olla merkittäviä vaikutuksia pieniin sosiaali- ja terveysalan palveluja tarjoaviin yrityksiin, joista suurin osa on alle 10 hengen yrityksiä²¹⁵. Näistä valtaosa on naisten omistamia, ja usein kysymys on

²¹² HE 15/2017 vp, s. 292

²¹³ HE 15/2017 vp, s. 292.

²¹⁴ Koskinen & Ullakonoja 2012, s. 78.

²¹⁵ HE 16/2018 vp, s. 167.

yksinyrittäjyydestä²¹⁶. Näiden yrittäjien aseman turvaaminen palveluntuottajina olisi sukupuolinäkökulmastakin ensiarvioisen tärkeää ja tosiasiallista tasa-arvoa edistävää.

Lisäksi tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden kannalta ongelmalliseksi saattaa muodostua se, että vielä on liian vähän ohjeita ja koulutusta siitä, miten työntekijöiden pitäisi tarjota asiakkaille valinnanvapautta. Tullaanko esimerkiksi terveydenhuollon resursseja jatkossa ohjaamaan valintojen mukaisiin suuntiin organisaation sisällä (esimerkiksi hoitavan henkilön valinnan suhteen) tai mahdollisesti eri organisaatioiden välillä (esimerkiksi siirtämällä henkilöstö- tai muita resursseja niille terveysasemille, joihin hakeutuu muita enemmän potilaita).²¹⁷ Tämä saattaa asettaa suositut hoitajat ja lääkärit ja vähemmän suositut hoitajat ja lääkärit keskenään hyvin ristiriitaiseen asemaan. Tällaisessa tilanteessa suosituimmalla hoitohenkilökunnalla riittää töitä ja heillä on hyvät kehittymismahdollisuudet työssään, mutta samanaikaisesti kasaantuva työmäärä voi aiheuttaa liiallista työn kuormittavuutta ja asettaa myös työsuojelullisia kysymyksiä. Vähemmän suosituilla hoitohenkilökunnalla saattaa tulla eteen tilanne, jossa heillä on ongelmia työn riittävydestä, joka taas voi aiheuttaa ymmärrettävästi myös esteitä työssä kehittymiselle ja etenemiselle, ja tilanne voi olla emotionaalisesti hyvin ahdistavaa²¹⁸.

Hankekokonaisuuden tarkastelussa nousi esiin se, että perustettaviksi katsotut maakunnat olisivat olleet lähtökohtaisesti sekä kooltaan että olosuhteiltaan hyvin erilaisia, on hyvin todennäköistä että vaikutukset voisivat kohdistua myös alueittain. Tämän vuoksi tosiasiallisen tasa-arvon toteutumisen arviointi voisi osoittautua hankalaksi. Lisäksi haastetta tasa-arvon toteutumiselle maakuntien välillä voi kokonaisuuden tulkinnan kautta aiheuttaa arvioni mukaan se, kuinka paljon maakunta voi todellisuudessa vaikuttaa tasa-arvoon, sillä sen toimivaltuuksia on vaikea ulottaa yksityisten yritysten toimiin. Tätä ongelmakohtaa olisikin hyvä mahdollisessa tulevassa uudistuspaketissa tarkastella.

²¹⁶ HE 16/2018 vp, s. 167.

²¹⁷ Junnila et al. 2016, s. 179.

²¹⁸ Junnila et al. 2016, s. 179.

6 HENKILÖSTÖN JOHTAMINEN UUDISTUKSESSA

Miten varmistetaan, että työntekijöillä on muutosvalmiutta näinkin laajassa kokonaisuudistuksessa? Muutoskokemukset ovat keskeinen tekijä siihen, millaiseksi henkilöstö oman asemansa muutoksessa ja muutoksen jälkeisessä tilassa kokee, ja miten kokemus omasta oikeudellisesta asemasta heijastuu työn tekemiseen ja siitä edelleen esimerkiksi työn tehokkuuteen. Tämän vuoksi koen keskeiseksi tarkastella tutkielmassani henkilöstöjohtamista sekä muutosjohtamista osana henkilöstön asemaa.

6.1 Henkilöstöjohtaminen

Sote- ja maakuntauudistuksen hankkeen kannalta keskeistä on, että jo HE 15/2017 vp nostetaan esiin hyvän johtamisen ja sitoutuneen henkilöstön vaikutus uudistusprosessin onnistuneeseen läpivientiin. Se, kuinka henkilöstö on mukana muutoksessa, vaikuttaa työhyvinvointiin, tuottavuuteen ja tuloksellisuuteen sekä palvelujen laatuun.²¹⁹ Myös hallituksen esityksessä HE 16/2018 vp nostetaan esiin sote- ja maakuntauudistuksen kannalta keskeiseksi henkilöstöjohtamisen rooli uuden organisaation muodostumisen mahdollistajana. Keskeisiksi onnistumisen realiteeteiksi esityksessä on katsottu henkilöstön osallistaminen, muutosviestinnän toteutus ja esimiesten ja työyhteisön muutosvalmennus. Lisäksi esityksessä nostettiin esiin uudistumisen onnistumisen kannalta keskeisiä riskitekijöitä, joita olivat henkilöstön epävarmuus, sitoutumattomuus, alhainen motivaatio ja työhyvinvoinnin ja työssä suoriutumisen heikkeneminen.²²⁰ Riskien tarkastelu ja huomiointi katsottiin keskeiseksi myös siitä syystä, että Valtioneuvoston laatimassa henkilöstövaikutusten ennakoarvioinnissa oli nostettu riskitekijöiden suora vaikutus organisaation tuottavuuteen²²¹. Kun tarkastellaan sote- ja maakuntauudistuksen hankekokonaisuutta,

²¹⁹ HE 15/2017 vp.

²²⁰ HE 16/2018 vp.

²²¹ Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisu: Sote- ja maakuntauudistuksen henkilöstövaikutusten ennakoarviointi. 2017.

voidaan selkeästi huomata että tulevaisuudessa henkilöstönäkökulmat tulisi nostaa paremmin esiin, ja käyttää niiden tarkastelussa apuna jo aiempaa henkilöstöjohtamisen ja henkilöstöhallinnon tutkimusta muutosprosesseista.

Kuten jo aiemmin työssäni on käynyt ilmi, sosiaali- ja terveysala on yksi suurimmista työllistäjistä sekä yksityisellä että julkisella puolella. Lisäksi se on kansalaisten hyvinvointia edistävä toimiala, jossa muutos ja kehitys ovat jatkuvasti läsnä. Lisäksi se on toimiala, jonka on myös panostettava jatkuvaan kehitykseen ja sitä kautta muutokseen. Uudistuskokonaisuuden taustalla tehtävä työ perustuu hyvinvointipalvelujen uudelleen rakentumiseen, jossa muutospaineet kohdistuvat niin ohjaukseen, osaamiseen kuin organisaatioihinkin. Toimintaympäristön muutokset ovat omiaan lisäämään henkilöstön ja johtajien osaamistarpeita. Onkin mielestäni johtamisen tehtävä suunnata toimintaa ja kohdistaa resursseja siten, että ihmiset, organisaatio ja erinäiset verkostot saavuttaisivat niille asetetut tavoitteet. Uudet verkostojen ympärille rakennetut palveluprosessit sekä moniulotteiset organisaatiot ovat keskeinen osa sosiaali- ja terveyspalveluiden tulevaisuuden johtamisessa.

Uudistuksen kannalta on tärkeää tunnistaa henkilöstöjohtamisen jakaantuminen henkilöstövoimavarojen johtamiseen, työelämäsuhteiden hoitamiseen ja johtajuuteen.²²² Henkilöstövoimavarojen johtamisen tavoitteena on edesauttaa sitä, että kunnalla olisi toiminnan tukena ja edistäjänä osaavaa, motivoitunutta, sitoutunutta ja muutoskykyistä henkilöstä.²²³

Henkilöstövoimavarojen johtamista toteutetaan henkilöstöhallinnon käytäntöjä hyväksikäyttäen. Henkilöstövoimavarojen johtamisella taas tarkoitetaan kaikkia niitä toimenpiteitä, jotka vaikuttavat henkilöstöön yhdistymisprosessin yhteydessä²²⁴. Sen tehtävänä on henkilöstön työhyvinvoinnista, osaamisesta ja muutoskyvystä huolehtiminen. Henkilöstövoimavarojen johtamisen tehtävänä on erityisesti tukea muita toimintoja²²⁵ niin, että

²²² Viitala 2007, s. 38.

²²³ Viitala 2007, s. 12-14.

²²⁴ Viitala 2007, s. 12-14.

²²⁵ Viitala 2007, s. 12-14.

tarvittavaa osaamista voidaan hankkia, säilyttää, uudistaa sekä myös siirtää sinne, missä sitä tarvitaan.

On mielestäni tärkeää huomioida, että tulevaisuudessa esimiesten on kyettävä siirtämään työnsä painotusta henkilöiden ja yksittäisten asioiden johtamisesta osaamisen johtamiseen. Osaamisen johtaminen vaatii johtajalta aiempaa syvempää systemaattista tietoisuutta organisaation sisällä olevasta osaamisesta sekä kykyä ennakoida tulevaisuudessa tarvittavaan osaamiseen (tähän johtajan apuna on tulevaisuuden työntekijäkysynnän seuraaminen). Vain näin voidaan vastata muuttuvaan palvelutarpeen kasvuun. Organisaatioiden onkin siis tietoisesti rekrytoitava toisistaan eroavia osaamisprofiileja pelkkien titeleiden sijasta.

6.1.1 Muutosjohtaminen

Ihmisten suhtautuminen muutokseen vaihtelee ja etenkin muutokseen sopeutumisen tapa voi vaihdella. Toiset suhtautuvat muutokseen varsin positiivisesti, kun taas toiset vastustavat muutosta enne kuin se on edes ehtinyt kunnolla alkaa. Liian negatiivinen suhtautuminen saattaa johtaa muutoksen ylläanalysointiin, jolloin muutos voi verottaa kohtuuttomasti voimavaroja ja muutokseen kohdistuvaa negatiivisten ajatusten kierrettä voi olla vaikea katkaista²²⁶. On myös helpompi ilmasta suhtautuvansa muutoksiin myönteisesti, mutta muutosta edistävään toimintaan ryhtyminen ei enää olekaan niin itsestään selvää. Muutoksen perusteettomuus, ja muutoksen yllä olevat erilaiset uhkakuvat voivat vaikeuttaa muutoksessa positiivisena pysymistä²²⁷. Usein muutosta voidaankin pitää tunteen ja järjen taisteluna.

Organisaatiomuutoksessa haetaan usein toimintojen tehostumisen ja rationalisoitumisen kautta taloudellista etua ja hyötyä. Taloudellinen hyöty voi myös ilmetä organisaatiomuutoksen myötä parantuneen markkina-aseman kautta. Taloudellisen hyödyn lisäksi organi-

²²⁶ Juuti & Virtanen 2009, s. 123-124.

²²⁷ Juuti & Virtanen 2009, s. 123-124.

saatiomuutoksen kautta voidaan keskittyä myös palvelun tai tuotteen laadun parantamiseen. Erityisesti taloudellisen hyödyn tavoittelu heijastuu sote- ja maakuntauudistuksen hankkeesta. On selvää, että oli organisaatiomuutos muodoltaan pieni tai iso, vaikutukset kohdistuvat väkisinkin henkilöstöön. Muutosten kokonaisuus voi aikaansaada organisaation sisällä muutosvastarintaa. Muutoksen jälkeisen organisaation kehitykselle on ensiarvoisen tärkeää, että organisaatio ja sen jäsenet ovat sitoutuneet uuteen organisaation. Sopeutumisen apuna toimii juuri muutosjohtaminen sekä erinäiset organisaation muutoksen aikaiset prosessit (muun muassa esimiesten toteuttamina).

Mielestäni jatkon kannalta on tärkeää (jo uudistuksien menestymisen kannalta) viedä uudistuksia eteenpäin tavalla, joka on yhtäläinen työntekijän moraalien, arvojen ja periaatteiden kanssa. Jos uudistukset ovat ristiriidassa näiden kanssa, voi johtamisesta tulla hankalaa. Tämä taas saattaa näkyä uudistuksen vastustamisena, henkilöstön turhautumisena ja työpaikan vaihdoksina²²⁸.

Sote- ja maakuntauudistuksen kaltaisessa muutostilanteessa on muutosjohtamisen kannalta tärkeä tarkastella keskeisiä tekijöitä, joilla on vaikutusta muutosjohtamisen onnistumiseen ja henkilöstön aseman turvaamiseen. Tällaisia ovat tehtäväjärjestelyt ennen siirtoja, yhteistoimintamenettelyt ja muutoskeskustelut, työhyvinvoinnin turvaaminen, mahdolliset siirrot maakuntiin, maakuntien palvelulaitoksiin ja yhtiöihin, siirtyvien työntekijöiden tehtävien määrittäminen, miten osaamisen kehittäminen toteutetaan ja kuinka avoimuus, vuorovaikutus ja viestintä toteutuvat työpaikalla.

6.2 Palkitseminen ja palkkaharmonisointi

Kuten jo aiemmin on tullut ilmi, koko sote-uudistuksen perusta on kustannusten hillitseminen. Koska sosiaali- ja terveydenhuollossa on rajalliset resurssit, niitä on pyrittävä käyttämään mahdollisimman tehokkaasti. Kuitenkin ammattitaitoisen ja osaavan työntekijän työhyvinvoinnista ja sitouttamisesta ei samanaikaisesti voida mielestäni tinkiä.

²²⁸ Virtanen & Stenvall 2010, s. 118.

Palkitseminen toimii keskeisenä henkilöstövoimavarojen johtamisen alueena. Lähtökoh-
taisesti sen tarkoitus on tukea yrityksen strategista menestymistä motivoimalla työnteki-
jät tehokkaampaan ja parempaa suoriutumiseen, ja siten sitouttaa heitä organisaatioon.
Lisäksi palkitsemiskäytännöillä pyritään houkuttelemaan yritykseen uusia asiantuntevia
ja osaavia työntekijöitä, pitämään nykyiset hyvät työntekijät organisaatiossa, aikaansaa-
maan kilpailuetua ja tukemaan organisaation vahvuuksia ja strategisia päämääriä tuotta-
vuus- ja tehokkuustavoitteiden lisäksi²²⁹.

Organisaatioiden palkitsemiskulttuurin tulisi olla helposti tukittavaa ja läpinäkyvää.
Tämä taas edellyttää organisaation ja työntekijöiden välillistä rehellistä keskustelua siitä,
mitkä ovat odotukset työntekijää kohtaan ja miten ja mistä häntä palkitaan²³⁰.

Palkitsemiskeinot voidaan määritellä esimerkiksi niin, että niihin kuuluvat palkka ja palk-
kiot, kiitoksen ja arvostuksen saaminen, itsensä kehittämisen mahdollisuus sekä ansaitut
haasteet ja vastuut²³¹. Palkitseminen taas voidaan määrittää siten, että sen sisältä on mah-
dollista erottaa kaksi eri palkitsemistapaa, jotka ovat aineeton ja aineellinen palkitsemi-
nen. Aineellisiin palkitsemistapoihin kuuluvat työntekijän peruspalkka ja siihen lisättävät
erinäiset henkilöstöedut ja työpaikkakohtaisten palkkiojärjestelmien tuottamat lisät (esi-
merkkinä tulospalkkio). Aineettomiin palkitsemistapoihin kuuluvat esimerkiksi työn si-
sältö, koulutus- ja kehitysmahdollisuudet, huomioimiset, työajan järjestelyt ja työsuhteen
vakinaistaminen.²³²

Näillä eri palkitsemistavoillaluonnollisesti tavoitellaan erilaisia asioita, ja jopa kaikki pal-
kitsemistavat voivat olla työntekijän näkökulmasta merkityksellisiä. Suomessa palkitse-
miseen liittyy vahvasti myös työehtosopimuksen tai työlainsäädännön mukaisia palkitse-
mistapoja ja etuuksia. Lisäksi näissä tai muussa lainsäädännössä voidaan asettaa yhtä
lailla rajoituksia palkitsemiseen (kuten esimerkiksi Tuloverolain 69 §:n 1 momentissa
säädetään työnantajan kollektiivisesti antamien henkilökuntaetujen verovapaudesta). Eli

²²⁹ Kauhanen 2012, s. 108, 116.

²³⁰ Rissanen & Lammintakanen 2015, s. 253.

²³¹ Hulkko et al. 2006, s. 6-9.

²³² Hulkko et al. 2006, s. 5.

sikäli palkitseminenkaan ei ole täysin työntekijän ja työnantajan keskenään rajoituksettomasti sovittavissa.

Palkkaharmonisaatiolla eli toisin sanoen palkkojen yhteensovittamisella tarkoitetaan mahdollisuutta sovittaa yhteen samassa tehtävässä tai saman vaativuustason tehtävässä työskentelevien niin sanottujen tehtäväkohtaisten palkkojen eroavaisuuksia. Palkkojen yhteensovittamisen tarve perustuu syrjintää koskevaan lainsäädäntöön.²³³

Kuten uudistukissa yleensä, myös sote- ja maakuntauudistuksen tavoitteena on kustannusten hillitseminen. Sote-uudistuksen tavoitteena on kolmen miljardin euron säästöt tulevaisuuden sosiaali- ja terveystenonjen leikkaamiseksi²³⁴. Varteenotettava tapa ratkaista palkkojen yhteensovittamista koskeva kysymys olisi, että harmonisaation tasosta ja toteuttamistavasta otettaisiin selkeä määräys voimaanpanolakiin. Yleisessä keskustelussa on ollut ehdotus, että palkat harmonisoitaisiin niin sanottujen tehtäväkohtaisten palkkojen mediaanitasoon. Tätä suurempi osa palkkaa olisi asianosaisen henkilön siirtymälisää, joka maksettaisiin henkilölle niin kauan kuin hänen tehtävänsä pysyisi samana.²³⁵ Ehdotus on kuitenkin saanut melko kahtiajakautuneen vastaanoton.

Mikäli lakiehdotusta ei myöhemmässäkään vaiheessa anneta, yhteensovittamista koskeva kysymys pyritään ratkaisemaan osana valtakunnallista neuvotteluprosessia, sote-uudistuksen järjestämisvastuullisen organisaation työ- ja virkaehtosopimuksia neuvoteltaessa. Tämä tulee kuitenkin olemaan haasteellista. On kuitenkin selvää, että palkkojen suunnitelmallinen harmonisaatio on keino, jolla voidaan hillitä kustannuksia siten, ettei palvelun laatu kärsi tai jouduta henkilöstövähennyksiin liian korkeiden työvoimakustannusten takia.²³⁶

Mikäli tulevan sote-uudistuksen myötä tilanne johtaa siihen, että työntekijät siirtyvät enenevässä määrin yksityiselle puolelle, voi tästä seurata palkkatason aleneminen, ja siten

²³³ Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisu: Sote- ja maakuntauudistuksen henkilöstövaikutusten ennakoarviointi 2017, s. 9.

²³⁴ Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisu: Sote- ja maakuntauudistuksen henkilöstövaikutusten ennakoarviointi 2017, s. 87

²³⁵ Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisu: Sote- ja maakuntauudistuksen henkilöstövaikutusten ennakoarviointi 2017, s. 87.

²³⁶ Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisu: Sote- ja maakuntauudistuksen henkilöstövaikutusten ennakoarviointi 2017, s. 88.

palkkatason alentumisen heijastuminen koko alan palkkakehitykseen pitkällä aikavälillä tarkasteltuna. Toisaalta tarkastelu tulee kuitenkin kohdistaa vielä tämän hetkiseen tilanteeseen, jossa sote-palveluiden alaisilla työpaikoilla työskentelee työntekijöitä erilaisilla työehdoilla, ja siten tämän tilanteen nopeana edistäjänä voi toimia palkkojen harmonisatio, jolla yhdenvertaisuutta on mahdollista saada nopeallakin aikavälillä, mikäli palkkaharmonisatio onnistutaan toteuttamaan riittävän tehokkaasti. Useiden työelämään vaikuttavien säädösten mukaan, työntekijöitä tulee kohdella keskenään yhdenvertaisesti, joten tämä antaa perusteen sille, että samasta ja samanarvoisesta työstä tulisi maksaa saman suuruista palkkaa, ellei hyväksyttävää syytä palkkaerolle ole esittää. Palkat olisi hyvä tarkastella ulkoistuksessakin huolella ja harmonisoida palkkojen vastaavuus keskenään, mutta näin laajan henkilöstömäärän palkkojen harmonisointi voi viedä vuosia. Palkkaharmonisaation etuna on se, että se ehkäisee alan yleisen palkkatason alenemista, kunhan palkkojen harmonisaation toteutus on valvottua ja määrätietoisesti toteutettua.

Mitä palkkaan ja palkitsemiseen tulee, mielestäni sitä tulisi tarkastella aina kokonaisuutena. Palkkaa ei voida nähdä ainoana keino motivoida työntekijää, vaan työntekijöiden motivaatioon vaikuttaa myös paljon yksilöllisemmät tekijät. Johtamisen näkökulmasta on keskeistä tunnistaa nämä yksilölliset motivaatiotekijät, jotta palkitseminen onnistutaan tekemään heille merkityksellisellä tavalla. Niin kuin jo aiemmin tässä luvussa mainittu, palkitsemistavoista joillekin kaikki voivat olla merkityksellisiä ja toisille vain valikoidut palkitsemistavat. Eli aina kun palkitsemista käytetään motivaatiokeinona, korostuu siinä selvästi yksilöllisyys ja erilaisuutemme.

6.3 Työhyvinvointi ja kouluttaminen

Palvelutuotannon osittainen yhtiöittäminen sekä mahdollinen yksityisen palvelutuotannon kasvu sosiaali- ja terveydenhuollossa, voivat jatkossa olla tekijöitä, jotka vaikuttavat sote-henkilöstön asemaan sekä palvelusuhteen ehtoihin. Tällöin henkilöstön työehtosopimukset voivat vaihtua ja se taas näkyy vaikutuksina palvelusuhteen ehtoihin ja naisten

palkkatasoon²³⁷. Uudistus voi lisäksi aikaansaada muutosta myös työpaikkojen sijainnissa. Tämä taas voi vaikeuttaa työn ja perhe-elämän yhteensovittamiseen.²³⁸ Lisäksi, koska valtaosa sote-palveluiden parissa työskentelevästä henkilöstöstä on naisia, myös vaikutukset kohdistuvat suurimmaksi osaksi naisiin ja siten vaikutusten haasteet lisäävät sukupuolten välistä eriarvoisuutta.²³⁹

On tärkeää huomioida, että työntekijöille osaamisen keittäminen ei ole tärkeää vain ammattitaidon kehittämisen kannalta, vaan sen myös sitouttaa, luo turvallisuutta, jatkuvuuden tunnetta ja luottamusta²⁴⁰. Etenkin luottamuksen saavuttaminen on tärkeää, sillä luottamus sitouttamisen lisäksi heijastelee myös työntekijän oikeudenmukaisuuskokemusta. Luottamuksen ja oikeudenmukaisuuden suhde on näet mielestäni monitahoinen. Tämä näkyy siis siinä, että koettu oikeudenmukaisuus synnyttää luottamusta, ja samanaikaisesti luottamuksen edellytyksenä toimi juuri oikeudenmukaisuuden kokeminen.

Lisäksi Terveystieteiden tutkimuslaitoksen 37 §:n mukaan terveyskeskuksen on huolehdittava asianmukaisella tavalla moniammatillisen tutkimus-, koulutus- ja kehittämistoiminnan järjestämisestä. Laissa on asetettu myös kunnille vastuuta siitä, että niiden on esitettävä näyttöä siitä, että näihin järjestämisvelvoitteisiin panostettu riittävästi.

Terveystieteiden tutkimuslaitoksen ammattihenkilöistä annetun lain 18 §:n mukaisesti terveydenhuollon ammattihenkilöllä on velvollisuus ylläpitää ja kehittää ammattitoiminnan edellyttämiä tietoja ja taitoja sekä perehtymään ammattitoimintaansa koskeviin säännöksiin ja määräyksiin. Vastaavasti terveydenhuollon ammattihenkilön työnantaja on velvoitettu seuraamaan terveydenhuollon ammattihenkilöiden ammatillista kehittymistä sekä luomaan edellytykset sille, että terveydenhuollon ammattihenkilö voi osallistumalla tarvittavaan ammatilliseen täydennyskoulutukseen. Lisäksi työnantaja on velvollinen luomaan edel-

²³⁷ Alueuudistus: Sote- ja maakuntauudistuksen lainsäädäntö: Tiivistelmä hallituksen esityksen keskeisistä asioista.

²³⁸ Alueuudistus: Sote- ja maakuntauudistuksen lainsäädäntö: Tiivistelmä hallituksen esityksen keskeisistä asioista.

²³⁹ Alueuudistus: Sote- ja maakuntauudistuksen lainsäädäntö: Tiivistelmä hallituksen esityksen keskeisistä asioista.

²⁴⁰ Rissanen & Lammintakanen 2015, s. 252.

lytykset sille, että terveydenhuollon ammattihenkilö voi myös muillakin ammatillisen kehittymisen menetelmillä ylläpitää ja kehittää asiantuntijuuttaan sekä tehdä työtään turvalisten ja asianmukaisten toimintatapojen edellyttämällä tavalla.

Olipa alkusysäys kehittämiselle mikä tahansa, vastuun siitä tulisi koskettaa kaikkia organisaation jäseniä. Esimiehen tehtäviin kuuluu luonnollisesti huolehtia alaistensa kehittämisestä, mutta pääasiallinen vastuu omasta kehittämisestä on jokaisella yksilöllä itsellään²⁴¹. Perinteinen ja yleisesti käytetty tapa kehittää henkilöstön osaamista on erilaiset koulutukset. Tämä on kuitenkin vain yksi vaihtoehto monien muiden menetelmien joukossa, ja osaamisen vanhetessa koko ajan nopeammin tulee työn ohessa oppiminen yhä tärkeämmäksi tavaksi kehittää omaa osaamista²⁴².

Henkilöstön koulutusta suunniteltaessa on hyvä aluksi kartoittaa, miten osaamista voidaan kehittää esimerkiksi organisaatiossa olevaa hiljaista tietoa jakamalla ja mahdollisesti myös työssäoppimisen keinoin. Tämän kaltaiset vaihtoehtoiset oppimisen tavat olisi mielestäni hyvä kirjata myös kehityssuunnitelmiin. Uudistushankkeen tarkastelussa on mielestäni hyvä oikeudelliselta näkökannalta huomioida myös se, ettei sote-palveluiden kohdalla voida joustaa ammattihenkilölakien koulutusvaatimuksista, sillä ne ovat tae asiakas- ja potilasturvallisuudelle.

6.3.1 Henkilöstön vaikutus uudistuksen onnistumiseen

Työntekijöille johtamisen oikeudenmukaisuus näyttäytyy muun muassa rehellisenä palkitsemisena, kuulluksi tulemisena, vaikuttamisen ja osallistumisen mahdollisuutena, kunnioittavana ja rehellisenä kohteluna sekä tiedon saantina²⁴³. Nämä seikat toimivat mielestäni myös oikeudenmukaisuuden kokemisen edellytyksenä.

²⁴¹ Kamensky 2015, s. 185.

²⁴² Hätönen 2011, s. 55.

²⁴³ Rissanen & Lammintakanen 2015, s. 163.

Julkinen sosiaali- ja terveydenhuolto toimintaympäristöineen asettaa rajoitteita muutosten oikeudenmukaisuuden kokemiselle, jotka eroavat yksityisten organisaatioiden asettamista rajoitteista. Kunnallisessa poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä organisaatioiden rakenteen muutokset ja muut perustavat muutokset, kuten organisaatioiden yhdistämiset, tulevat päätöksentekijöiltä käsin eli siten täysin organisaation ulkopuolelta. Yrityksissä vastaavasti omistajien ja hallituksen merkitys on päätöksenteossa keskeinen, etenkin mitä muutoksiin tulee.²⁴⁴ Täten muutokset ovat suurelta osin henkilöstön näkökulmasta tarkasteltuina enemmän tai vähemmän pakotettuja. Siten muutoksiin vaikuttaminen ja päätöksentekoon osallistumisen mahdollisuus on henkilöstölle melko vähäinen. Oikeudenmukaisuuden toteutumisen näkökulmasta sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioiden suuri koko, hierarkkinen rakenne ja ammattiryhmien kilpailevat intressit asettavat omalla tavallaan erityisiä muutosjohtamiseen liittyviä vaatimuksia²⁴⁵.

Näin mittavassa muutoksessa, yksi onnistumisen tekijä on se, että henkilöstön epävarmuutta vähennetään tietoisin keinoin ja samanaikaisesti edistetään heidän työsään suoriutumistaan. Uuden organisaation muodostamisessa keskeinen rooli on henkilöstöjohtamisella. Yksinkertaistettuna inhimilliseltä kannalta onnistunut muutos voidaan saada aikaan, kun onnistutaan hallitsemaan henkilöstön epävarmuutta. Tässä voidaan käyttää apuna esimerkiksi osallistamista, viestintää ja jopa ulkopuolisen tuen avustuksella johtavassa asemassa olevien henkilöiden muutosvalmennusta²⁴⁶. On myös tärkeää tarkastella työyhteisössä esiintyviä signaaleja henkilöstön kokemasta epävarmuudesta, motivaation tasosta ja työhyvinvoinnin tilasta, ja puuttua ajoissa mahdollisiin reaktioihin.²⁴⁷

Muutoksen onnistumisen kannalta keskeisessä roolissa ovat panostus oikeudenmukaiseksi koettuun päätöksentekoon, vuorovaikutukseen ja resurssien jakoon. Oikeudenmukaisuuden kokemuksella on tutkimusten mukaan selkeä yhteys työssä suoriutumiseen²⁴⁸. Oikeudenmukaisuuden tunteen vahvistamisen lisäksi, on tärkeää, että samaistumista uuteen organisaatioon edistetään. Samaistumista voidaan edistää nimenomaisesti

²⁴⁴ Rissanen & Lammintakanen 2015, s. 163.

²⁴⁵ Rissanen & Lammintakanen 2015, s. 163.

²⁴⁶ Rissanen & Lammintakanen 2015, s. 163.

²⁴⁷ Rissanen & Lammintakanen 2015, s. 163.

²⁴⁸ Rissanen & Lammintakanen 2015, s. 163.

oikeudenmukaisuudella ja avoimella viestinnällä, eli siten nämä tukemistoimet edistävät toisiaan.²⁴⁹

Henkilöstön osallistaminen ja vaikutusmahdollisuuksien rakentaminen ovat keinoja parantaa organisaation mahdollisuuksia onnistua mittavassa muutoksessa. Jotta organisatiouudistuksen kanssa voitaisiin saavuttaa sille asetetut kokonaistavoitteet mahdollisimman hyvin, täytyy henkilöstöjohtamisessa soveltaa sekä pehmeää että kovaa johtamista.²⁵⁰ Uudistushankkeen kannalta kovaan johtamiseen voidaan katos luettavaksi lainsäädäntö ja sopimusjärjestelmä, kun taas pehmeään johtamiseen kuuluvat muutosjohtaminen ja henkilöstöjohtamisen strategisuus. Näiden yhdistelmän myötä organisaatiolla onkin uutena haasteena löytää monipuolisia johtajia, jotka hallitsisivat tämän monipuolisen kokonaisuuden eteenpäin viemisen.

Huomio palaa avoimuuteen ja avoimen hallinnon periaatteiden toteuttamiseen. Voikin olla, että valmisteluorganisaatio, joka korostaa joustavuutta, osallisuutta ja avoimuutta, tekee uudistuksen jälkeiselle organisaatiolle ja tämän hallinnolle suuren palveluksen – valtavan harppauksen perinteisestä johtamisajattelusta monitoimijaiseen ja ihmisläheiseen johtajuuteen. Uudistusta tuleekin katsoa myös mainiona tilaisuutena toimivamman ja joustavamman hallinnon ja paremman johtamisen kehittämiseen, mikä vaatii vahvaa strategisuutta ja arvopohjaa²⁵¹.

²⁴⁹ Rissanen & Lammintakanen 2015, s. 163-170.

²⁵⁰ Rissanen & Lammintakanen 2015, s. 163-170.

²⁵¹ Työn Tuuli 2/2016, s. 46.

7 TYÖSUHTEEN OIKEUKSIEN JA VELVOLLISUUKSIEN TAKEET JA NIIDEN RIKKOMISEN SEURAUKSET

Koska tarkasteluni sote- ja maakuntauudistushankkeen kohdalla keskittyy henkilöstön aseman tarkasteluun, on mielestäni tärkeää sisällyttää henkilöstön kokonaisvaltaisen aseman määrittelyyn myös työsuhteen oikeuksien ja velvollisuuksien takeet, joita esittelen seuraavaksi. Kun tarkastelen sote- ja maakuntauudistusta oikeushistoriallisesta näkökulmasta, mielestäni hankeprosessissa on jätetty juuri nämä työsuhteen oikeusturvan toteutumisen takeiden tarkastelu hyvin vaillinaiseksi, joten koen tärkeäksi että mikäli sote-uudistusta lähdetään tulevaisuudessa viemään eteenpäin, otettaisiin henkilöstön aseman määrittelyssä ja vaikutusten tarkastelussa myös henkilöstön oikeusturvaa takaavaa lainsäädäntöä huomioon.

7.1 Oikeuksien ja velvollisuuksien sääntely

7.1.1 Yleiset oikeudet ja velvollisuudet

Yhdenvertaisuuslaissa keskeisin seuraamussäännös koskee hyvitystä. Lisäksi kyseisessä laissa on säännöksiä sopimusehtoihin puuttumisesta ja lain rikkomisesta seuraavista rangaistuksista. Yhdenvertaisuuslaissa tarkoitetun työn, irtaimen tai kiinteän omaisuuden tai palvelujen, koulutuksen tai etuuksien tarjoaja, joka on iän, sukupuolen, uskonnon, kansallisuuden, vakaumuksen, etnisen alkuperän, mielipiteen, terveydentilan tai vammaisuuden perusteella rikkonut syrjintäkieltoa tai vastatoimien kieltoa koskevia säännöksiä, on velvollinen maksamaan loukkauksestaan hyvitystä syrjinnän tai vastatoimen kohteeksi joutuneelle. Hyvityksen suuruutta määrättäessä huomioon otetaan muun muassa syrjinnän laatu ja kesto sekä laajuus. Työsyrjinnän rangaistuksesta säädetään rikoslaissa siten, että työnantaja tai tämän edustaja, joka työpaikasta ilmoittaessaan, työntekijää valitessaan tai palvelusuhteen aikana ilman painavaa ja hyväksyttävää syytä asettaa työnhakijan tai työntekijän epäedulliseen asemaan jonkin henkilön ominaisuuden perusteella, jonka voidaan katsoa johtaneen syrjivään kohteluun (tarkemmin eriteltynä Rikoslain 47 luvun 3 §:ssä), on tuomittava työsyrjinnästä sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi (6) kuukaudeksi.

7.1.2 Työsopimuslakisidonnaiset oikeudet ja velvollisuudet

Työsopimuslaki on etupäässä luonteeltaan yksityisoikeudellinen, ja se sisältää kattavan korvaussäännösten lain rikkomisesta. Työsopimuslaissa on myös rangaistussäännöksiä. Työnantaja, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö työsuhteesta tai tästä laista johtuvia velvollisuuksia, on korvattava työntekijälle siten aiheuttamansa vahinko. Korvausvelvollisuus laittomasta työaikapurusta tai irtisanomis- ja purkamisperusteiden vastaisesta työsopimuksen päättämisestä määräytyy oman säännöksensä mukaan. Vastaavasti työntekijä, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö työsopimuksesta tai tästä laista johtuvia velvollisuuksia tai aiheuttaa työssään työnantajalle vahinkoa, on korvausvelvollinen työnantajallensa aiheutuneesta vahingosta vahingonkorvauslaissa säädettyjen perusteiden mukaan.²⁵²

Työnantaja, joka on työsopimuslaissa säädettyjen perusteiden vastaisesti päättänyt työntekijän työsopimuksen, on määrättävä maksamaan korvausta työsopimuksen perusteettomasta päättämisestä. Mikäli työntekijä on päätenyt purkamaan työsopimuksen työnantajan tahallisesta tai huolimattomasta menettelystä johtuneen perusteen vuoksi, työnantaja on tässä tapauksessa määrättävä maksamaan korvausta.²⁵³

7.1.3 Henkilöstön työskentelyyn liittyvät oikeudet ja velvollisuudet

Työaikalakiin ja vuosilomalakiin perustuvat oikeudet ja velvollisuudet on rajattu pois työlaainsäädäntöön perustuvista oikeuksista ja velvollisuuksista. Työaikalain 42 §:n mukaan työnantaja tai tämän edustaja, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo työaikalain tai sen nojalla annettuja muita kuin maksuvelvollisuutta, sopimista, oikeustoimen muotoa, työaikakirjanpitoa tai nähtävänäpitoa koskevia säännöksiä tai määräyksiä, on tuomittava työaika rikkomuksesta sakkoon. Rikoslain 47 §:ssä avatun työaikasuojelurikoksen mukaan työnantaja tai tämän edustaja, joka tahallaan tai törkeästi huolimattomu-

²⁵² Koskinen & Ullakonoja 2013, s. 216.

²⁵³ Koskinen & Ullakonoja 2013, s. 216.

desta työntekijän vahingoksi laiminlyö työaika- ja vuosilomakirjanpidon, pitää sitä väärin, muuttaa, kätkee tai hävittää sen tai tekee mahdottomaksi lukea sitä tai menettelee työaika- tai vuosilomalainsäädännössä rangaistavaksi säädetyllä tavalla työsuojeluviranomaiselta saadusta kehotuksesta, määräyksestä tai kiellosta huolimatta, on tuomittava työaikasuojelurikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi (6) kuukaudeksi.

Oikeudelliselta kannalta sote- ja maakuntahanketta tarkasteltaessa, tulee ottaa huomioon myös mahdollinen rikosoikeudellinen virka- ja vahingonkorvausvastuu, joista säädetään tarkemmin rikoslaisissa (39/1889) ja vahingonkorvauslaissa (412/1974). Tämä käy myös ilmi hallituksen esityksestä HE 16/2018, jossa laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa yksityiskohtaisissa perusteluissa (75 §) käsitellään virka- ja vahingonkorvausvastuuta. Siinä suoran valinnan palveluja tuottavien sosiaali- ja terveyskeskusten sekä suunhoidon yksiköiden palveluksessa olevaan henkilöstöön sovellettaisiin pykälän mukaan rikoslain 40 luvun mukaista rikosoikeudellista virkavastuuta, sillä suoran valinnan palveluntuottajien tehtäviin kuuluu julkisia hallintotehtäviä ja toiminnan rahoittaminen tapahtuu julkisrahoitteisesti.

Edellä mainittu vastuu voi tulla sovellettavaksi esimerkiksi silloin, kun henkilöstö suorittaa valinnanvapauden piiriin kuuluvia tehtäviä. Tässä yhteydessä virkavastuulla tarkoitettaisiin virkamiehiä koskevia rikoslain virkavastuusäännöksiä, joita sovellettaisiin kaikkiin sosiaali- ja terveyskeskusten ja suun hoidon yksiköiden palvelussuhteessa oleviin henkilöihin. Mikäli palveluja päädyttäisiin hankkimaan muilta palveluntuottajilta, säännökset tulisivat sovellettavaksi myös alihankkijoiden henkilöstöä koskien, mikäli he suorittaisivat tämän ehdotetun lain mukaisia tehtäviä. Rikosoikeudellinen virkavastuu koskisi myös valinnanvapauden piiriin kuuluvan asiakassetelin tai henkilökohtaisen budjetin perusteella palveluja antavan, palveluntuottajalain 10 §:n mukaisessa rekisterissä olevan palveluntuottajan palveluksessa olevia henkilöitä. Säännös ei koskisi siten asiakassetelin tai henkilökohtaisen budjetin perusteella palveluja antavaa palveluntuottajaa siinä tapauksessa, jos hänellä ei ole rekisteröitymisvelvollisuutta palveluntuottajalain 10 §:n mukaiseen rekisteriin.²⁵⁴

²⁵⁴ HE 16/2018 vp, s. 301.

7.1.4 Oikeussuojakeinot virkasuhteessa

Virkamiehen oikeussuojan kannalta keskeisiä ovat ne säännökset, joiden perusteella työntantajaviranomainen voi puuttua virkamiehen etuihin, oikeuksiin sekä velvollisuuksiin. Käsite on laaja, ja kattaa erinäisiä monia yksittäisiä seikkoja aina palvelussuhdeturvasta syrjintäkieltoihin. Oikeussuojasäännökset voivat olla luonteeltaan joko preventiivisiä eli ennakollisia tai vastaavasti repressiivisiä eli jälkikäteen korjaavia.²⁵⁵ Oikeussuojakeinoilla tarkoitetaan jäljempänä mainittua, eli repressiivistä oikeussuojaa, jonka avulla virkasuhteinen työntekijä voi vaatia korjaavia toimenpiteitä koettuaan oikeuttansa loukatun. Oikeussuoja on erittäin keskeinen henkilöstön asemaa turvaava kokonaisuus, jonka lailla suojattu olemassaolo voi tulla kyseeseen juuri henkilöstön epävarmassa tilanteessa sote- ja maakuntauudistuksen kaltaisen kokonaisvaltaisen palvelurakenneuudistuksen kohdalla.

Kunnallisen viranhaltijan muutoksenhakekeinoista säädetään viranhaltijalain 50 §:ssä. Sen mukaisesti oikeusvarmuutta henkilöstön asemalle tuovat kuntalain säännökset oikaisuvaatimuksesta sekä kunnallisvalituksesta, joista säädetään kuntalain 11 luvussa. Viranhaltijan kannalta keskeisin säädös on kuntalain 89 §:n oikaisuvaatimus. Muutoksenhaku tie vastaa valtion virkamieslain säännöksiä, eli oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen ja siitä edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen.²⁵⁶

²⁵⁵ Koskinen & Kulla 2013, s. 397.

²⁵⁶ Koskinen & Kulla 2013, s. 396.

8 LOPUKSI

Elämme historiallisesti merkittävää ajanjaksoa. Sote- ja maakuntauudistusta koskeva muutosprosessi on valmistelussa ja käytäntöön vieminen edessä. On jo nykyisen tiedon valossa selvää, että uudistus tulee vaikuttamaan merkittäväällä tavalla koulutetun henkilöstön asemaan, työtehtäviin ja työolosuhteisiin. Lisäksi selvää on, että tämän muutoksen vie käytäntöön ja toteuttaa sote-alan koulutettu henkilöstö ja heidän ammatilliset johtajansa.

Sote- ja maakuntauudistuksen kokonaisuus on laadittu niin, että siinä on nähtävissä niin poliittisia, taloudellisia, toiminnallisia kuin hallinnollisia vaikutuksia kuntien toimintaan. Tästä syystä kuntastrategialla on yhä korostuneempi rooli kuntien toiminnassa, sillä strategian avulla kunnat pystyvät paremmin suunnittelemaan omaa toimintaansa uudistusten läpiviennin jälkeen.

Olen mielestäni saanut luotua melko kattavan, sekä tutkintorajatkin ylittävän kuvauksen kaikista niistä kokonaisuuksista, jotka sote- ja maakuntauudistushankkeen osalta olisivat uudistuksen voimaantullessa koskettaneet merkittävästi henkilöstön asemaa, ja joihin esitetyillä toimenpiteillä olisi ollut vaikutusta myös henkilöstön oikeudellisen aseman kannalta (näitä muun muassa henkilöstön tasa-arvoiseen asemaan kohdistuvat uhat oikeusnäkökulmasta, liikkeen luovutuksen kautta syntyvä problematiikka, eläkejärjestelyihin kohdistuvat muutokset, valinnanvapauden mahdolliset muutokset työmarkkinoihin ja sen aikaansaamat haasteet ja epävarmuus henkilöstön työskentelyyn sekä palkkaharmonisointion tarve), vaikkakaan näin monimuotoisessa ja kompleksisessä kokonaisuudessa sitä ei voi kovin helpoksi kuvailla, ja edelleen kokonaisuus näyttäytyy melko hajanaisena, sillä vaikutusten arviointi on hyvin vaikeaa ennen varsinaisen muutoksen konkreettista voimaantuloa.

Sote- ja maakuntauudistuksessa eri henkilöstön asemaan vaikuttavat uudistusalueet ovat osa laajempaa julkisen hallinnon kokonaisuudistusta, joissa tavoitteina ovat muun muassa toiminnan tehostaminen ja kustannusten hillintä. Kuitenkaan näihin tavoitteisiin pyrkimistä ei saisi asettaa vastakkain henkilöstön oikeudellisen aseman kanssa, siten että henkilöstö joutuisi jatkuvasti turvautumaan oikeuttaan suojaaviin oikeussuojakeinoihin, tai huolehtimaan työturvallisuudestaan sekä tasa-arvoisuuden toteutumisedellytyksistä. Henkilöstön oikeudellisen aseman turvaavat perusoikeudelliset säännökset tulisi myös

nostaa hankkeen lainsäädäntötarkastelussa tulevaisuudessakin niin korkealle tasolle, että perustuslainmukaisuus lainsäädännöllisessä päätöksenteossa on turvattuna ja takaa oikeusvarmuuden toteutumisen.

Henkilöstön aseman kannalta monet uhkakuvat liittyvät juuri lainsäädäntöhankkeen tavoitteisiin ja tavoitepyrkimyksistä johtuviin seurauksiin. Siksi henkilöstön aseman määrittely hankkeen osalta on hyvin vaikeaa, sillä pitkälti henkilöstön oikeudellisen aseman arviointi perustuu siihen mitkä oikeudelliset vaikutukset kohdistuvat henkilöstöön ja miten. Lisäksi kun vaikutuksista on vasta arvioita, on hyvin haasteellista arvioida myös sitä, miten henkilöstön asemaa olisi oikeudellisesti mahdollista vakauttaa ja turvata, sillä oikeussuojavaikutuksia on usein vaikea kohdistaa ennakkoon, vaikkakin ennaltaehkäisevästi niitä voidaan hyödyntää.

Sote- ja maakuntauudistuksen kokonaishankkeeseen sisältyy paljon tarvittavia lisäyksiä, jotka olisivat välttämättömiä henkilöstön oikeudellisen aseman esiintuonnin kannalta. Sote- ja maakuntauudistuksen kaltaisen muutoksen kohdalla palvelusuhdelajin muutos olisi esimerkiksi niin keskeinen henkilöstövaikutus, että se tulisi ehdottomasti sisällyttää osaksi suunnittelua sekä lakiesityksen valmistelua.

Sote- ja maakuntauudistuksessa liikkeenluovutuksesta sekä henkilöstön asemasta on löydettävissä tietynlaista problematiikkaa ja ristiriitaisuutta. Koskien juuri liikkeen luovutusta, oikeudentilaa on muutettu siten että liikkeen luovutuksessa suojattaisiin henkilöstön asemaa muun muassa mahdollisilta liikkeen luovutuksesta johtuvilta irtisanomisilta. Lainopillisessa tarkastelussa lainsäätäjällä on päällimmäisenä tarkoituksenaan henkilöstön aseman suojeleminen ja siten henkilöstön aseman säilyttäminen mahdollisimman samankaltaisena liikkeen luovutuksen aiheuttaman muutoksen seurauksena. Kuitenkin luovutuksen jälkeisessä tilassa mahdollisten yhtiön sisäisten organisaation uudelleenjärjestelyjen vuoksi siirtyneen henkilöstön asema voi heikentyä mahdollisen epävarmuuden tilan myötä. Ja työvoiman vähentyminen voikin tulla ajankohtaiseksi liikkeen luovutuksellisten toimenpiteiden jälkeen.

Onnistuneen muutoksen kaksi päälähtökohtaa ovat, että henkilöstöllä on tosiasiallinen mahdollisuus osallistua mukaan muutosprosessin valmisteluun ja kehittämiseen sekä heitä koskettavaan päätöksentekoon. Toisena pääkohtana on, että henkilöstön johtamisen tulee olla tehokasta, laadukasta ja siihen on tärkeä varata uudistuneessa organisaatiossa

riittävät resurssit. Erityisesti osaamisen johtamiselle on tärkeää asettaa riittävästi painoarvoa. Sote-palveluissa henkilöstö antaa osaamisensa ympäri vuorokauden yhteiskunnan eli meidän kaikkien käyttöön. Jos haluamme uudistaa palveluita, asiakasnäkökulma tulee nostaa keskiöön. Se toteutuu ainoastaan kuuntelemalla asiakkaita ja henkilöstöä. Tärkeää on tunnustaa se tosiasia, että henkilöstö työnsä kautta on muutoksen keskeinen mahdollistaja.

Henkilöstö tulee myös nähdä voimavarana, ja osaavasta ja kouluttautuneesta henkilöstä on muodostumassa organisaation voimavara, josta tulevaisuudessa tullaan vielä kilpailemaan. Luonteenomaista terveydenhuollolle toimialana on erittäin vahva työvoima ja osaamisintensiivisyys. Kuitenkin kymmenen vuoden aikaiset eri tehostamistoimet, johtamisongelmat ja heikosti hoidettu henkilöstöpolitiikka ovat ajaneet toiminnan siihen tilanteeseen, jossa vielä hyvin motivoitunut henkilöstö on ikääntymässä sekä usein ylikuormittunut tai uupumassa²⁵⁷. On samanaikaisesti todettava, että julkisen sektorin vetovoima työnantajana on tällä hetkellä koetuksella.

Jotta tulevaisuudessa pystyttäisiin vastaamaan kaikkiin sote-palvelujen haasteisiin ja palvelujen kysynnän kasvuun, ja jotta pohjimmiltaan onnistuttaisiin turvaamaan hyvinvointivaltion mallia, uudistus väistämättä tulee muuttamaan myös johtamisrakenteita, johtamisen käytäntöjä ja organisaatiokulttuureja, sillä sote-uudistuksen tavoitteet eivät toteudu vain organisaatorakenteita muuttamalla.

Tutkiessani sote- ja maakuntauudistuksen hanketta, olen tullut siihen lopputulemaan, että näin massiivista ja hallinnollista hanketta ei voida toteuttaa ylhäältä alaspäin ilmenevällä käskytyksellä. Sitä vastoin nyky-yhteiskunnassamme sote- ja maakuntauudistuksen kaltainen hallintouudistus rakentuu monen eri toimijajoukon verkostonomaisena toimintana ja avoimen viestintäkulttuurin tuloksena. Mitä useampi toimija yhteistyössä rakentaa hanketta, sitä enemmän osallistamista, osaamista siihen saadaan sidottua, ja myös sitä vähemmän muutosvastarintaa uudistusta kohtaan ilmenee. Lisäksi sote- ja maakuntauudistuksen kanssa johtajuus ei voi tapahtua yksin, vaan johtamisen tueksi tarvitaan monenlaista eri asiantuntijuutta, että hankkeen keskeiset eri osa-alueet osataan ottaa huomioon,

²⁵⁷ Ollila et al. 2003, s. 45.

ja että muutoksen johtaminen olisi tehokasta. Ilman näitä myös hankkeen eteen tehty lainsäädäntö- ja valmistelutyö ei toteudu niin kuin se lainsäätäjän toimesta on tarkoitettu.

Sote- ja maakuntauudistuksen kokonaishanketta arvioitaessa voi todeta, että hallituksen esitykset HE 15/2017 ja HE 16/2018 antavat melko kapeakatseisen kuvan uudistuksen kokonaisvaikutuksista henkilöstöön. Esimerkiksi valinnanvapauden tarkastelussa HE 16/2018 vp painopiste keskittyy niin vahvasti asiakkaiden aseman tarkasteluun, että henkilöstövaikutusten arviointi jää väkisinkin esityskokonaisuudessa taka-alalle. Lisäksi oman tulkintani mukaan konkreettinen vaikutusarviointi jää hiukan etäiseksi. Siksi tueksi on hyvä ottaa ennakkovaikutusten arviointia, sekä muuta selvitys- ja valmistelutyötä. Lisäksi on hyvä ottaa myös tarkasteluun yleisiä työsuhteen asemaan vaikuttavia tekijöitä ja heijastella uudistusta myös näiden kautta. Etenkin nykylainsäädäntömme kautta sote- ja maakuntavaikutusten arviointi henkilöstön asemaan on keskeistä. Ja etenkin kun uusituskokonaisuuden kanssa ei päästy maaliin vaikeutuu henkilöstökokonaisuuksien arviointi entisestään. Vaikkakin sote-uudistuksen läpivientiin tulevaisuudessa voidaan nähdä hyvin toteutuskelpoiset olosuhteet ja siihen nämä tämän sote- ja maakuntauudistuksen henkilöstön asemaan vaikuttavat arvioinnit ovat varmasti tarpeen, jotta tulevan uudistuksen kehittäminen olisi mahdollisimman sujuvaa, ennakoitavaa ja pitkän aikavälin ratkaisuna toimivaa. Hankkeen tulevaisuuskehityksen kannalta olisi mielestäni keskeistä, että tarkasteltaisiin muutoksen onnistumisessa kustannusseurannan lisäksi myös arviointia henkilöstövaikutuksista, ja niistä tulisi laatia kustannusseurannan tavoin oma arviointinsa, jotta voitaisiin ennakoivasti vaikuttaa esiin nouseviin ilmiöihin.

Ongelmallista lainsäädännöllisesti uudistuskokonaisuudessa on mielestäni ollut se, että siinä on nähtävissä kokonaisuuden keskeneräisyys, joka näkyy osaltaan vaikutusten arvioinnin konkreettisuuden puutteellisuutena sekä siinä että osa lakipykälästä on vielä hyvin valmisteluvaiheessa, tai osa keskeisestä sääntelystä lakipykälien osalta puuttuu kokonaan. HE 15/2017 vp ja HE 16/2018 vp tarkastelussa ilmeni myös se, että sote- ja maakuntauudistuksen lainsäädäntötyössä on otettu varsin niukasti kantaa konkreettisesti henkilöstön asemaan vaikuttaviin (arvioitavissa oleviin) tekijöihin. Lähinnä painopiste on keskittynyt siirtymisen prosessin esittelyyn ja eläkejärjestelmän lähtökohtiin. Tämän vuoksi etenkin tasa-arvokysymykset ja työsuojelulliset aspektit tulisi ottaa sote-uudistuksen kohdalla huomioon, mikäli uudistuspaketti aiotaan myöhemmin viedä läpi. Myöskään esityksissä ilmi käyneisiin virallisiin lakiesityksiin, ei henkilöstön aseman turvaamiseen liittyvää sääntelyä oltu lisätty. Tämä on sääli, sillä henkilöstön aseman vahvistaminen ja

valvonta olisivat olleet lakiesityksissä juuri se konkretia, mitä uudistuskokonaisuus tarvitsisi ja mitä siltä voisi monipuolisuutensa vuoksi ehkä odottaakin. Lisäksi valmistelussa mainitut henkilöstövaikutukset olisivat saaneet myös konkreettisen ilmentymän lakiesitysten hiomisen myötä.

Lopuksi on mielestäni hyvä todeta, ettei mikään yhteiskunnallinen instituutiomme voi taata täysin turvaa ihmisten elämässä. Sen sijaan turvallisuuden tunnetta on mahdollisuus lisätä sosiaalivakuutuksella, jonka johdosta taloudellista epävarmuutta voidaan erinäisin toimin lieventää. Siksi on tärkeää uudistuskokonaisuuden valmistelua seuratessa, että olipa uudistuskokonaisuuden järjestämistavan lopputulos minkäläinen vain, tulee järjestelmässä aina olemaan subjektiivisesti tarkasteltavana kehitettävää.

LÄHTEET

Virallislähteet

Hallintolaki 434/2003.

Kansanterveyslaki 66/1972.

Kuntalaki 410/2015.

Laki kunnallisesta viranhaltijasta 304/2003.

Laki miesten ja naisten tasa-arvosta 609/1986.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta 733/1992.

Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä 559/1994.

Laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa 449/2007.

Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta 44/2006.

Laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta 1368/2007.

Rikoslaki 39/1889.

Suomen perustuslaki 731/1999.

Terveydenhuoltolaki 1326/2010.

Tuloverolaki 1535/1992.

Työehtosopimuslaki 436/1946.

Työsopimuslaki 55/2001.

Työsuojeluvalvontalaki 44/2006.

Työturvallisuuslaki 738/2002.

Vahingonkorvauslaki 412/1974.

Valtion virkamieslaki 750/1994.

Yhdenvertaisuuslaki 1325/2014.

PeVL 67/2014.

HE 15/2017 vp.

HE 16/2018 vp.

HaVM 11/2018 vp.

2001/23/EY (Liikkeenluovutusdirektiivi).

89/391/ETY (Työsuojelun puitedirektiivi).

Lähdekirjallisuus

Aarnio, A. 2011. Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta, Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Helsinki.

Airaksinen, J., Nyholm, I. & Jäntti, A. 2011. Kuntahallinnon uudelleenorganisoinnin vaikutukset kuntajohtamiseen. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2011.

Alismaa R. 2014. Kuntien terveys- ja sosiaalipalvelujen henkilöstö 2013. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Julkaisusarja 22/2014.

ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisu nro 5/2017, Välitilan johtaminen kunnissa.

ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisu nro 11/2017, Henkilöstöjohtamisen tila ja tulevaisuus kunnissa.

Bruun, N., Mäenpää, O. & Tuori, K. 1995. Virkamiesten oikeusasema. Helsinki: Otava.

Bruun, N. & von Koskull, A. 2004. Työoikeuden perusteet. Helsinki. Talentum.

Hakanen, Y. 2017. Asukkaiden vai yhtiöiden valta?: Sote- ja maakuntauudistus puntarissa. Helsinki. Kustannusyhtiö TA-Tieto Oy.

Hallberg, P., Karapuu, H., Ojanen, T., Scheinin, M., Tuori, K. & Viljanen, V. 2011. Perusoikeudet. Helsinki.

Harisalo, R. 2011. Kunnallinen itsehallinto: epätodellinen haave vai todellinen mahdollisuus? Teoksessa Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Helsinki. Kunnallistieteen yhdistys ja Suomen Kuntaliitto.

Harjula, H. & Prättälä, K. 2012. Kuntalaki - tausta ja tulkinnat. Helsinki.

Haveri, A. 2011. Kunnallishallinnon uudistamisen suuret linjat 1980-luvun lopulta nykypäivään: linjakkaasta lähdöstä moniin kehityssuuntiin. Teoksessa Hyyryläinen, E. & Viinamäki, O. (toim.) (2011). Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen. Vaasa. Vaasan yliopisto.

Heuru, K., Mennola, E. & Ryyänen, A. 2001. Kunnallinen itsehallinto. Jyväskylä.

Hirvonen, A. 2011. Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki.

Hirvonen, K. & Mäkinen, E. 2006. Kunnallinen viranhaltija – oikeudellisen aseman sääntely. Helsinki. Edita Prima Oy

Hulkko K., Sweins C. & Hakonen A. 2006. Palkitsemisesta vetoa vanhustyöhön: opas palkitsemiseen. Helsinki. Vanhustyön keskusliitto.

Husa, J. & Pohjolainen, T. 2008. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: Johdatus julkisoikeuteen. Helsinki. Talentum.

Husa, J., Mutanen, A. & Pohjolainen, T. 2010. Kirjoitetaan juridiikkaa. 3. painos. Helsinki. Talentum.

Hätönen, H. 2011. Osaamiskartoituksesta kehittämiseen II. Helsinki. Educa-Instituutti.

Junnila, M., Hietapakka, L. & Whellams, A. 2016. Hallintoalamaisesta aktiiviseksi valitsijaksi: Valinnanvapauden muotoutuminen sote-palveluissa. Helsinki. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

Juuti, P. & Virtanen, P. 2009. Organisaatiomuutos. Helsinki. Otava.

Jyränki, A. 2000. Uusi perustuslakimme. Turku.

- Jääntti, A. 2016. Kunta, muutos ja kuntamuutos. Tampere. Tampere University Press.
- Järvinen, T., Kyytsönen, M. & Olkkola, Juhana. 2011. Ulkoistaminen ja yhteistoiminta.
- Kairinen, M. 2009. Työoikeus perusteineen. Raisio.
- Kairinen M., Hietala H., Nyberg J. & Ojanen P. 1996. Paikallinen sopiminen. Porvoo.
- Kamensky, M. 2015. Menestyksen timantti. Strategia, johtaminen, osaaminen, vuorovaikutus. Helsinki. Talentum Media
- Kauhanen, J. 2012. Henkilöstövoimavarojen johtaminen. (10.-11. p. painos) Helsinki. Sanoma Pro.
- Keravuori-Rusanen, M. 2008. Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki.
- Koskinen, S. 2004. Uusi kunnallista viranhaltijaa koskeva lainsäädäntö ja muutosturva virkasuhteessa. Edilex.
- Koskinen, S. & Kulla, H. 2013. Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki.
- Koskinen, S. & Ullakonoja, V. 2012. Oikeudet ja velvollisuudet työsuhteessa. Helsinki. Edita.
- Koskinen, S. & Ullakonoja, V. 2013. Oikeudet ja velvollisuudet työsuhteessa. Helsinki. Edita.
- Koskinen, S. & Ullakonoja, V. 2016. Oikeudet ja velvollisuudet työsuhteessa. Helsinki. Edita.
- Kulla, H. 2012. Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki. Talentum.
- Kuntatyönantaja-lehti 3/2017: Muutostukiopas.
- Laakso, S. 2013. Julkisen hallinnon oikeudellinen sääntely. Teoksessa I. Karppi (toim.): Governance – hallintaa uusin muotoiluin. Tampereen yliopisto.

Liljeström, M. 2003. Terveyspalvelujen järjestämistä koskevat kiistat hallintotuomioistuimissa. Defensor Legis N:o 1/2003.

Lohiniva-Kerkelä, M. 2007. Terveystuonon juridiikka. 4. uud. p. Helsinki. Talentum.

Mäenpää, O. 2007. Hallintoprosessioikeus. Helsinki.

Mäenpää, O. 2013. Hallinto-oikeus. Helsinki.

Ollila, E., Ilva M. & Koivusalo M. 2003. Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveystuonon näkökulmasta. STAKES, Raportteja 276. Helsinki.

Rautiainen, H. & Äimälä, M. 2004. Työsopimuslaki. Helsinki. WSOY.

Rissanen, S. & Lammintakanen, J. 2015. Sosiaali- ja terveystuonon. 2. uud. p. Helsinki. Sanoma Pro.

Sosiaali- ja terveystuononministeriö. 2014. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveystuonon järjestämisestä sekä erilaisiksi siihen liittyviksi laeiksi, 4.12.2014.

Stenvall, J. & Virtanen, P. 2007. Muutosta johtamassa. Helsinki. Edita.

Sutela, M. 2003. Sosiaali- ja terveystuonon ulkoistaminen - Oikeudelliset reunaehdot. Helsinki. Edita Prima Oy.

Tiitinen, K-P. 2005. Työoikeuden pääasiat. Helsinki.

Tuori, K. & Kootkas, T. 2016. Sosiaalioikeus. Helsinki. Talentum Pro.

Työn Tuuli 2/2016. Julkisen sektorin johtamisen haasteet. Henkilöstöjohton ryhmä – HENRY ry.

Viitala, R. 2007. Henkilöstöjohtaminen: strateginen kilpailutekijä. Helsinki. Edita.

Virtanen, P. & Stenvall, J. 2010. Julkinen johtaminen. Helsinki. Tietosanoma.

Verkkolähteet

Alueuudistus: Henkilöstöinfo. <https://alueuudistus.fi/henkilosto> (Luettu 12.4.2018).

Alueuudistus: Sote- ja maakuntauudistuksen lainsäädäntö: Tiivistelmä hallituksen esityksen keskeisistä asioista. <https://alueuudistus.fi/documents/1477425/3223876/tiivistelma-sote-ja-maakuntauudistuksen-lainsaadannosta-2.3.2017.pdf/ea7f35db-c837-4baf-b267-363c0b17d1e2> (Luettu 25.05.2018).

Alueuudistus: Uudistuskokonaisuuden yleisesittely. <https://alueuudistus.fi/uudistuksen-yleisesittely> (Luettu 12.2.2018).

Tampereen kaupunki - Johtamisjärjestelmän kuvaus: https://www.tampere.fi/tiedostot/j/v1pygBEOp/Johtamisjarjestelman_kuvaus_PP_josta_tehdaan_ulkoisten_netisivujen_pdf.pdf (Luettu 3.12.2017).

Valtiovarainministeriön muistio: Muutoksen johtamisen ja henkilöstöpolitiikan periaatteet.VM037:03/2016. <https://alueuudistus.fi/documents/1477425/2926593/Muutoksen+johtamisen+periaatteet/af5f62f6-4231-496d-8724-df93972312e9> (Luettu 9.5.2018).

Valtiovarainministeriön muistio 2.5.2017. Maakuntien rekrytointipolitiikka väliaikais-hallinnon aikana sekä rekrytointi maakuntien valtakunnallisiin palvelukeskuksiin. <https://vm.fi/documents/10623/3779937/Maakuntien+rekrytointipolitiikka/b352aab9-ebba-49af-a672-a99a99ae6e8d/Maakuntien+rekrytointipolitiikka.pdf>. (Luettu 10.11.2018).

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisu: Sote- ja maakuntauudistuksen henkilöstövaikutusten ennakoarviointi: http://tietokayttoon.fi/documents/10616/3866814/49_Sote-+ja+maakuntauudituksen+henkil%C3%B6st%C3%B6vaikutusten+ennakkoarviointi+%C2%A0.pdf/2cef0e74-f812-4b37-ae3e-b9a492b60927?version=1.0 (Luettu 28.11.2017).

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 10/2017. Vallan ja vastuun uusjako: http://tietokayttoon.fi/documents/10616/3866814/10_2017_Vallan+ja+vas-tuun+uusjako/b42b5146-4ffb-48ca-99b5-69c4eab019d7?version=1.0 (Luettu 28.11.2017).

Valtioneuvoston tiedotustilaisuus sote- ja maakuntauudistuksesta 8.3.2018. <https://vnk.fi/documents/10623/6304750/Tiedotustilaisuus+maakunta-+ja+sote-uudis->

tuksesta+8.3.2018+taustamateriaali/61fe1ba0-76f6-4193-a32f-f8d8066da471/Tiedotus-
tilaisuus+maakunta-+ja+sote-uudistuksesta+8.3.2018+taustamateriaali.pdf (Luettu
18.8.2018).