

Kohti yhteensopivaa tulkintaa

Elämme oman sukupolveni kokemusmaailmaan nähden poikkeuksellisia aikoja. Moni voi ajatella, että näinä aikoina meidän tulisi keskittää kaikki ajatuksemme ja voimavaramme Euroopassa ja muualla maailmassa tapahtuvien vääryyksien ratkaisemiseen. Tällainen ajatus on täysin ymmärrettävä ja hyväksyttävä.

Elämme sivistys- ja oikeusvaltiossa. Se, että osaltamme voimme rakentaa sivistys- ja oikeusvaltiotamme tekemällä tutkimustyötä vapaasti ja kokoontumalla yhteen, on kuitenkin tällä hetkellä myös kunnia-asia. Siitä meidän on pidettävä kiinni, ja siitä me voimme tuntea iloa ja kiitollisuutta. Tässä hengessä voimme pitää tätä päivää ja tätä hetkeä merkittävänä.

Kymmenen vuotta sitten olin vastaavanlaisessa auditoriossa kuin tämä, henkilökunnan edessä. Takana oli kuntaliitos, jossa henkilöstö oli siirtynyt uuden työnantajan palvelukseen liikkeenluovutuksella. Sain olla mukana valmistelussa ja toteuttamassa tätä kuntaliitosta.

Tuossa tilaisuudessa minut laitettiin seinää vasten. Eräessä puheenvuorossa todettiin, että ”nyt meiltä on viety kaikki”. Lopulta kyse oli pienestä palvelussuhteen ehtoihin liittyvästä käytännön järjestelystä, mutta yhtäältä peruskysymys oli sama kuin liikkeenluovutuksessa yleensäkin. Jouduttiin pohtimaan, mitä liikkeenluovutus tarkoittaa. Mietittiin, mitä tarkoitetaan sillä, että henkilöstö siirtyy uuden työnantajan palvelukseen niin sanotusti vanhoina työntekijöinä. Tarkasteltiin sitä, missä määrin työnantaja saa muuttaa palvelussuhteen ehtoja. Pohdittiin, miten palvelussuhteen ehdot tulisi harmonisoida. Jouduttiin vastaamaan kysymyksiin siitä, saavatko työntekijät, esimiehet ja johtajat pitää nykyiset tehtävänsä muutoksessa. Nämä samat kysymykset koskettavat koko ajan, ja erityisesti tulevassa hyvinvointialueuudistuksessa, kovin monia suomalaisia.

Itseäni on näiden käytännön työelämää lähellä olevien kysymysten lisäksi kiinnostanut liikkeenluovutuskysymysten merkittävä kytkeytyminen EU-oikeuteen. Oikeuskirjallisuudessa on usein todettu, että EU-oikeuden tulkintavaikutuksella on suuri rooli liikkeenluovutuksessa. Tämä ajatus ei kuitenkaan yleensä ole saanut kovin syvällistä selitystä tai perustelua.

Ensi vuoden alussa toteutetaan Suomen historian suurin liikkeenluovutus. Yli 170 000 sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen työntekijää ja viranhaltijaa siirtyy yhteensä noin 360:lla eri liikkeenluovutuksella uusien hyvinvointialueiden palvelukseen.

* *Mari Lyyra*, OTT, HTM, KM. *Lectio praecursoria* Itä-Suomen yliopiston yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunnassa 18.3.2022 pidetyssä väitöstilaisuudessa, jossa kirjoittaja puolusti väitöskirjaansa Kohti yhteensopivaa tulkintaa. Liikkeenluovutuksen tunnistaminen, oikeusvaikutukset ja EU-oikeuden tulkintavaikutus.

Hyvinvointialueuudistuksen henkilöstön siirtymisen toteuttaminen liikkeenluovutuksella on jatkumoa 2000-luvulla alkaneelle trendille säätää lailla julkisen sektorin muutostilanteet liikkeenluovutukseksi. Hyvinvointialueiden valmistelutyössä ja toteuttamisessa tullaan tarvitsemaan tutkittua tietoa liikkeenluovutuksesta. Samaan aikaan yrityselämässä fuusiot, omistajanvaihdokset ja muut järjestelyt ovat jatkuvasti arkipäivää. Myös näissä tilanteissa tarvitaan tietoa liikkeenluovutuksesta ja sen oikeusvaikutuksista.

Eurooppalaisen liikkeenluovutussäätelyn taustalla ovat Euroopan unionin sisämarkkinoiden laajenemiseen tähtäävä tavoite, työntekijöiden suojaamisen periaate ja pyrkimys harmonisoida jäsenvaltioiden työoikeudellista sääntelyä liikkeenluovutustilanteissa. Tutkimukseni keskeisin normi on liikkeenluovutusdirektiivi, joka on implementoitu esimerkiksi työsopimuslakiin ja virkamiehiä koskevaan kansalliseen lainsäädäntöön.

Liittytyämme ETA-sopimukseen ja EU:iin olemme tulleet osaksi Euroopan unionin oikeuden kanssa yhteen kietoutunutta, sisäkkäistä oikeusjärjestystä. Yksinomaan se, että direktiivin sisältö on implementoitu kansalliseen sääntelyyn, ei kuitenkaan ole riittävää. Oikeusjärjestystemme sisäkkäisyyden yksi ilmentymä on, että suomalaisten lainkäyttäjien on otettava laintulkinnoissaan huomioon Euroopan unionin tuomioistuimen direktiivin soveltamisesta antamat tulkintakannanotot. Euroopan unionin tuomioistuin on antanut liikkeenluovutusdirektiivin soveltamisesta yli 60 ennakkoratkaisua. Jäsenvaltioiden velvollisuutta ottaa nämä tulkintakannanotot huomioon omassa ratkaisukäytännössään voidaan pitää yksinkertaisimmillaan tulkintavaikutuksen ydinsisältönä.

Oikeuskirjallisuudessa tulkintavaikutus näyttyy melko passiivisena ja mekanistisena unionioikeuden valtiosisäisenä vaikutustapana. Oma käsitykseni on, että kysymys on kuitenkin enemmästä: unionin oikeuden tasolla jäsenvaltioille asetetusta vakavasti otettavasta velvollisuudesta.

Oma kiinnostukseni on kohdistunut siihen, mitä tulkintavaikutuksella tai siis yhteensopivan tulkinnan vaatimuksella tarkoitetaan liikkeenluovutus kontekstissa ja mikä sen merkitys kokonaisuudessaan on valitsemassani aineellisoikeudellisessa kysymyksenasettelussa.

Tutkimusmenetelmäni on lainopillinen, mutta tutkimustani voidaan pitää oikeuskäytännön systemaattisen tarkastelun vuoksi myös oikeusarkeologisena. Olen tutkimuksessani analysoinut unionin tuomioistuimen koko liikkeenluovutuksesta antaman ennakkoratkaisukäytännön sekä Suomen korkeimman oikeuden, korkeimman hallinto-oikeuden ja työtuomioistuimen liikkeenluovutuksesta antaman keskeisen oikeuskäytännön.

Keskeisin liikkeenluovutussäätelyyn liittyvä tulkintakysymys koskee liikkeenluovutuksen tunnistamista – julkisen sektorin liikkeenluovutukset nimitäin muodostavat poikkeuksen siinä, että niissä muutostilanne katsotaan usein liikkeenluovutukseksi lain nojalla. Liikkeenluovutuksen tunnusmerkistö on kehittynyt vuosikymmenten aikana unioni- ja kansallisen oikeuden vuorovai-

kutuksessa. Tämä kehitys on alkanut jo ennen Suomen liittymistä Euroopan unioniin ja sitoo sellaisenaan kokonaisuudessaan myös Suomea.

Ilman Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisukäytännön tuntemista ei Suomessakaan voida tehdä päätelmiä siitä, onko jossain yksittäisessä tilanteessa kysymyksessä liikkeenluovutus vai ei. Koska unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö on kehittynyt ja kehittyy edelleen vaihteittain, käsitystä liikkeenluovutuksen tunnusmerkistöstä on ylläpidettävä jatkuvasti. Työelämän tosiasialliset tilanteet ovat hyvin monimuotoisia, eikä liikkeenluovutuksen tunnusmerkistöä olekaan voitu kirjoittaa sen enempää direktiivin kuin kansallisenkaan lain säännöksiksi. Liikkeenluovutuksen tunnistamisessa vahvasti velvoittavana oikeuslähteenä toimiikin unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisukäytäntö. Tällainen ajatus unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisujen asemasta on esitetty suomalaisessa oikeuslähteopillisessa keskustelussa vasta aivan hiljattain.

Liikkeenluovutussääntelyn oikeusvaikutusten ytimessä on työntekijöiden oikeus siirtyä uuden työnantajan palvelukseen niin sanotusti vanhoina työntekijöinä. Tämä, kuten muutkaan liikkeenluovutuksen oikeusvaikutukset, eivät ole yksiselitteisesti määriteltävissä. Irtisanomiskielto, työehtosopimussidonnaisuus ja palvelussuhteen ehtojen muuttaminen liikkeenluovutuksen jälkeen ovat esimerkkejä niistä asioista, joita liikkeenluovutustilanteiden jälkeen on jouduttu ratkaisemaan tuomioistuimissa. Euroopan unionin tuomioistuin on antanut myös liikkeenluovutuksen oikeusvaikutusten osalta merkittäviä avainratkaisuja, jotka myös kotimaassamme on tunnettava ja otettava huomioon vastaavia kysymyksiä koskevia asioita ratkaistaessa.

Liikkeenluovutukseen liittyviä kysymyksiä kuvataan usein haastaviksi. Taustalla on ilmiö, jota nimitän tutkimuksessani liikkeenluovutuksen huojuvaksi kehäksi. Kysymys on siitä, että mainittu direktiivi on muotoilultaan hyvin avoin. Direktiivin avoin muotoilu johtaa usein tulkintavaikeuksiin työelämän tosiasiallisissa tilanteissa, minkä johdosta syntyy työoikeudellisia riitoja. Koska riitojen ratkaisusta muodostunut oikeuskäytäntö ei yleensä ole yksiselitteistä, tämä on puolestaan aiheuttanut ja aiheuttaa edelleen vaikeuksia lainsäädännön kehittämisessä. Tämä eräällä tavalla kumuloituva epävarmuus näkyy siinä, että liikkeenluovutustilanteiden tunnistaminen koetaan vaikeaksi ja oikeusvaikutuksista syntyy usein epäselvyyttä.

Liikkeenluovutussääntelyn avoimuuden lisäksi tutkimustyöni kiinnostavuutta on lisännyt se, että tutkimusasetelmaani sisältyy useita keskenään jännitteisissä suhteissa olevia vastinpareja. Unionioikeus ja kansallinen oikeus muodostavat yhden vastinparin. Liikkeenluovutusdirektiivistä on erotettavissa kaksi suurta kokonaisuutta: liikkeenluovutuksen tunnistaminen ja oikeusvaikutukset. Suomessa liikkeenluovutustilanteet voivat olla ainakin kahdentyyppisiä: liikkeenluovutus tunnistetaan tunnusmerkistön perusteella tai liikkeenluovutuksesta säädetään lailla. Myös julkinen ja yksityinen sektori muodostavat yhden vastinparin, samoin kuin rinnakkaiset palvelussuhdejärjestelmämme: virkasuhteet ja työsuh-

teet. Lisäksi tuomioistuinjärjestelmämme jakaantuu kahteen päälinjaan: yleisiin tuomioistuimiin ja hallintotuomioistuimiin. Nämä monet jännitteiset vastinparit yhdessä ovat tehneet tutkimusasetelmastani sekä haastavan, että kiinnostavan. Jos jokin asia on vaikuttanut selvältä ja yksinkertaiselta, vaikeuskerrointa on liisännyt se, että vertailevan elementin kohdalla asia onkin näyttänyt toisenlaiselta.

Käytän tutkimuksessani tulkintavaikutuksesta mieluiten käsitettä yhteensopivan tulkinnan vaatimus tai yhteensopiva tulkinta. Kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa yhteensopivan tulkinnan vaatimusta on käsitelty verraten vähän. Tarkastelen väitöstutkimuksessani yhteensopivan tulkinnan vaatimuksen sisältöä ja sen ilmenemistä liikkeenluovutusta koskevassa kotimaisessa tuomioistuinten ratkaisukäytännössä. Olen pyrkinyt luomaan sellaista yhteensopivan tulkinnan ideaalia, jota voitaisiin soveltaa myös liikkeenluovutus kontekstia laajemmin. Olennaista tässä ei ole vain mekanistinen relevanttiin oikeuskäytäntöön viittaaminen, vaan myös tulkintavaikutuksen rajat huomioon ottava tulkinta, jossa otetaan huomioon myös se, miten ja millaisen tulkintaprosessin tuloksena unionin tuomioistuimen tulkintakannanotot ovat syntyneet.

Suomessa korkein oikeus, korkein hallinto-oikeus ja työtuomioistuin käyttävät ylintä tuomiovaltaa työoikeudellisissa riidoissa. Saadakseni selville, millainen merkitys tulkintavaikutuksella tosiasiallisesti on, olen tutkimuksessani tarkastellut sitä, miten nämä ylimmät tuomioistuimet ovat omassa ratkaisukäytännössään ottaneet huomioon tulkintavaikutuksen. Niiden, jos joidenkin, tulisi käsitykseni mukaan olla edelläkävijöitä, mitä tulee oikeudelliseen ratkaisutoimintaan ja yhteensopivaan tulkintaan.

Kiinnostukseni ylimpien tuomioistuinten ratkaisuihin oli tutkimuksessani ainakin kahtalainen: ensinnäkin halusin selvittää, miten ne ilmentävät oikeudellisissa ratkaisuisaan EU-oikeuden tulkintavaikutusta ja toiseksi, miten tämä näkyy liikkeenluovutuskysymysten yhteensopivan tulkinnan sisällöllisinä lopputuloksina.

Käsitykseni on, että ylimmät tuomioistuimet ovat EU-jäsenyyden alusta pitäen suhtautuneet vakavasti uuteen rooliinsa. Ne eivät kuitenkaan ole ottaneet yhteensopivan tulkinnan vaatimusta huomioon siinä määrin, kuin oikeuskirjallisuuden perusteella olisi ollut odotettavissa. Havaitsin tutkimuksessani myös sen, että ylinten tuomioistuinten välillä on eroja siinä, miten ne ovat ottaneet yhteensopivan tulkinnan huomioon.

Liikkeenluovutus konteksti on sääntelyn avoimuuden ja jatkuvan ajankoh-taisuutensa vuoksi tarjonnut hyvän mahdollisuuden tarkastella yhteensopivaa tulkintaa.

On kuitenkin huomattava, että unionijäsenyytemme aikana on tapahtunut myös monenlaista muuta tuomioistuinten ratkaisutoimintaan vaikuttavaa kehitystä. Tuomioistuinten ratkaisutoimintaan kohdistuneet vaatimukset ovat lisääntyneet valtavasti. Oikeuden eurooppalaistumiskehitys on edennyt ja esimerkiksi perus- ja ihmisoikeusmyönteinen ajattelu on lisääntynyt. Käsitys yhteensopivasta

tulkinnasta oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa ei ole tapahtunut eristyksissä muusta kehityksestä. Myös oikeudellisen informaation saavutettavuus on samana ajanjaksona edennyt valtavasti harppauksin, millä on voinut olla välillistä vaikutusta kehitykseen.

Vaikka tänä päivänä kuka tahansa voi päästä internet-yhteyden avulla lukemaan, millaisia tulkintakannanottoja Euroopan unionin tuomioistuin tai kansalliset tuomioistuimemme ovat antaneet yksittäisen työntekijän ja hänen työnantajansa välisessä riidassa, tarvitaan edelleen jäseneltyä tutkimusta, jolla voidaan tukea työelämän muutostilanteita ja esimerkiksi tulevan hyvinvointialueen valmistelutyötä.

Tutkimukseni osoitti, että liikkeenluovutuksen tunnusmerkistö ja käsitys liikkeenluovutuksen oikeusvaikutuksista ovat kehittyneet viimeisten vuosikymmenien aikana valtavasti unioni- ja kansallisen oikeuden vuorovaikutuksessa. Siihen nähden, että Suomen EU-jäsenyys on kestänyt vasta alle kolmekymmentä vuotta – ja siihen nähden, kuinka vaativa tehtävä unioni- ja kansallisen oikeuden sisäkkäisyyden omaksuminen lopulta on ollut, voidaan sanoa, että tuomioistuimemme ovat myös liikkeenluovutuskysymyksissä edenneet jatkuvasti kohti yhteensopivaa tulkintaa.