

Olli Mäenpää
2.5.2017

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp)

Työ- ja virkaehtosopimussäätely

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minua arvioimaan hallituksen esitykseen sisältyvää työ- ja virkaehtosopimussäätelyä perustuslain kannalta. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperustelut (s. 687-688) ovat osin puutteelliset ja valtiosääntöoikeuden kannalta merkityksellisiä asioita on käsitelty voimaanpanolain henkilöstöä koskevan luvun perusteluissa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kunnallista virkaehtosopimuslakia (669/1970) ja kunnallisista työehtosopimuksista annettua lakia (670/1970) niin, että lakien soveltamisala laajennettaisiin myös maakuntia koskevaksi. Hallituksen esitykseen sisältyy myös ehdotus laiksi kuntien ja maakuntien työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä (17. lakiehdotus). Uusi laki korvaisi voimassa olevan lain Kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta. Uuden työnantajaorganisaation, Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n, jäsenyhteisöjä olisivat suoraan lain perusteella kunnat, kuntayhtymät ja maakunnat.

Kunnallinen itsehallinto

Esitykset kunnalliseksi virkaehtosopimuslaiksi ja laiksi kunnallisista työehtosopimuksista säädettiin aikanaan perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Perusteluna poikkeuslaille oli lähinnä se, että palvelussuhteen ehtoja koskevan päätösvallan siirtäminen yksittäisiltä kunnilta esityksen mukaiselle kunnalliselle sopimusvaltuuskunnalle (nykyinen Kunnallinen työmarkkinalaitos) merkitsi niin olennaista puuttumista kuntien omaan tehtäväpiiriin, että sitä tarkoittavat säännökset voitiin käsitellä vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 2/1970 vp).

Uusi työantajaorganisaatio, Kunta- ja maakuntatyönantajat KT, toimisi neuvottelu- ja sopimusosapuolena kuntien puolesta työ- ja virkaehtosopimusneuvotteluissa vastaavassa laajuudessa ja samankaltaisin toimivaltuuksin kuin voimassa olevan lain mukaan Kunnallinen työmarkkinalaitos. Ehdotettu päätösvallan siirtäminen tältä osin uudelle työnantajaorganisaatiolle ei laajentaisi kuntien päätösvaltaan voimassa olevan lain mukaan kohdistuvaa rajoitusta. Lisäksi uuden työnantajaorganisaation erikseen yksityiskohtaisesti määritellyssä päätöksentekojärjestyksessä

on otettu riittävästi huomioon kuntien henkilöstöä koskevan työnantajapäätösvalan käyttäminen. Ehdotus ei siten muodostu ongelmalliseksi kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Maakunnan itsehallinto

Maakunnat toimisivat lain mukaan uuden työnantajaorganisaation jäseninä. Ehdotuksen mukainen velvoitejäsenyys rajoittaisi maakunnan itsehallintoon kuuluvaa itsenäistä päätösvaltaa, jonka kohteena on maakunnan palveluksessa olevan henkilöstön työnantajatehtävien hoitaminen. Lakisääteiselle jäsenyydelle on esitettävissä hyväksyttäviä perusteita. Maakuntia yhteisesti edustavan työnantajaorganisaation voidaan katsoa mahdollistavan paremmat edellytykset maakuntien työnantajaintressien edunvalvontaan ja yhteensovittamiseen kuin yksittäisten maakuntien tätä koskevat toisistaan eroavat edustautumISRatkaisut ja -menettelyt. Myös kustannustehokkuuteen ja synergiaetuihin liittyvät näkökohdat voidaan ottaa huomioon.

Kunta- ja maakuntatyönantajat olisi julkisoikeudellinen yhteisö, jolla olisi lain nojalla toimivalta edustaa myös maakuntia työnantajaedunvalvontaan liittyvissä asioissa. Ehdotettu työnantajaorganisaation toimivalta rajoittaisi siten myös päätösvaltaa, joka maakunnalla on päättää työnantajaedunvalvonnasta työntekijöiden ja virkamiesten palvelussuhteen ehtoihin liittyvissä asioissa.

Tätä maakunnan päätösvalan rajoitusta ei voida pitää täysin vähämerkityksellisenä maakunnan itsehallinnon kannalta. Toisaalta se ei toisi myöskään täysin uudenlaista elementtiä maakuntien tehtäviä hoitavan henkilöstön työnantajaedunvalvontaan, joka on kuntien hoitaessa näitä tehtäviä perustunut Kunnallisen työmarkkinalaitoksen toimintaan. Samojen tehtävien ja henkilöstön siirtyessä maakuntiin, ei työnantajanedunvalvonnan järjestämistä samojen perusteiden mukaisesti kuin kunnissa voitane pitää myöskään suhteettomana tai poikkeuksellisenä maakuntien päätösvalan rajoituksena. Ehdotetun sääntelyn voidaan tältä osin katsoa mukautuvan niihin vaatimuksiin, jotka perustuslain 121 §:n 4 momentissa asetetaan kuntia suurempien hallintoalueiden itsehallinnolle, josta säädetään säännöksen mukaan lailla.

Kunta- ja maakuntatyönantajat -julkisyhteisön maakuntia koskevan päätösvalan käyttöä koskevassa sääntelyssä on lakiehdotuksen 8 §:n mukaan lähtökohtana, että maakuntajaostoa edustavista hallituksen jäsenistä vähintään puolet kannattaa päätöstä. Sääntelyä voidaan pitää asianmukaisena ja riittävänä maakuntien vaikutusvallan turvaamiseksi.