

HE 15/2017 Heikki Kulla

Perustuslakivaliokunnalle

Valiokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä 15/2015 maakuntien perustamisesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskeväksi lainsäädännöksi siltä osin kuin kyse on työ- ja virkaehtosopimussäätelyyn liittyvistä asioista (s. 687-688). Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

1. Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kunnallista virkaehtosopimuslakia (669/1970) ja kunnallisista työehtosopimuksista annettua lakia (670/1970) ehdotetaan muutettavaksi siten, että lakien soveltamisalaa laajennettaisiin myös maakuntia koskeviksi. Uutena lakina ehdotetaan säädettäväksi laki kuntien ja maakuntien työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä, joka korvaisi voimassa olevan kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annetun lain. Uuden työnantajaorganisaation Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n jäsenyhteisöjä olisivat suoraan lain perusteella kunnat, kuntayhtymät ja maakunnat. Jäsenenä voisi olla myös kuntien ja maakuntien yhtiöt. Kunnallisista työehtosopimuksista annetun lain soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan myös niitä yhtiöitä, jotka ovat liittyneet kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n jäsenyhteisöksi.

Uusi työnantajaorganisaatio toimisi neuvottelu- ja sopimusosapuolena kuntien, maakuntien ja niiden yhtiöiden puolesta työ- ja virkaehtosopimusneuvotteluissa vastavasti kuin nykyinen kunnallinen työmarkkinalaitos (KT kuntatyönantajat) toimii kuntien puolesta. Uuden työnantajaorganisaation toimielimiä olisivat hallituksen lisäksi kolme jaostoa: maakuntajaosto, kuntajaosto ja yritysjaosto. Kukin jaosto hyväksyisi työnantajaorganisaation sen puolesta neuvotteleman alansa työ- ja virkaehtosopimuksen. Lisäksi hallituksen päättäessä keskusjärjestötason sopimuksista ja suosituksista noudatettaisiin erityistä päätöksentekojärjestystä, joissa hallituksen kanta voisi muodostua kahdella vaihtoehdoisella tavalla. Päätös voitaisiin tehdä, jos päätöksen kannalla on enemmistö hallituksen jäsenistä ja vähintään puolet sen sektorin edustajista hallituksessa, jota päätös koskisi. Päätös voitaisiin tehdä myös, jos sen kannalla on 2/3 hallituksen jäsenistä ja vähintään 2/3 sitä jaostoa edustavista jäsenistä, joita päätös koskisi.

2. Maakunnan itsehallinnon suojasta

Esityksen mukaan maahan muodostetaan 18 maakuntaa. Maakunnat olisivat julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla on alueellaan itsehallinto. Säätely perustuu osaltaan perustuslain 121 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla

hallintoalueilla säädetään lailla. Säännöksen perustelujen mukaan maakuntien itsehallinto tarkoittaisi ”itsehallinnon periaatteiden mukaisesti” järjestettyä hallintoa (HE 1/1998, s. 176). On ilmeistä, että itsehallinnon periaatteilla ei ole tarkoitettu kunnallisen itsehallinnon periaatteita sellaisenaan vaan lailla säädettyä itsehallintoa yleisesti. Perustuslaissa mainittuja itsehallinnon muotoja ovat kunnallinen itsehallinto, alueellinen itsehallinto, Ahvenanmaan itsehallinto, kirkon itsehallinto, saamelaiden kulttuuri-itsehallinto ja yliopistojen itsehallinto.

Maakunnan itsehallintoon kuuluisi asukkaiden oikeus valita vaaleilla maakunnan ylin päätösvaltaa käyttävä elin. Tätä voitaneen pitää itsehallinnon käsitteen keskeisimpänä elementtinä. Muuten itsehallinnon käsitteelle on pidetty oikeustieteessä tyyppillisenä itsehallintoyhdyskunnan oikeutta lainsäädännön rajoissa hoitaa omien toimielimiensä avulla sille kuuluvia tehtäviä.¹ Nämä itsehallinnon perustunnusmerkit maakunnan itsehallinto täyttäisi.

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että maakuntien perustuslaillinen asema jäisi heikoksi, koska niiden asemasta voidaan säätää laajasti tavallisella lailla.² Lailla säätäminen ilmaisee sääntelyn perustuslaillisen lain tason vaatimuksen. Maakunnista säädettäisiin maakuntalailla ja erällä muilla siihen liittyvillä laeilla ja lainmuutoksilla. Erikseen säädettäisiin laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja siihen liittyvä muu lainsäädäntö.

Maakunnan itsehallinto poikkeaisi PL 121 §:n mukaisesta kunnan itsehallinnosta erityisesti verotusoikeuden ja yleisen toimialan puuttumisen osalta. Maakunnan taloudellista ja muuta itsenäisyyttä olisi muutenkin rajoitettu kuntiin verrattuna. Erityisesti näissä suhteissa maakunnan itsehallinto poikkeaisi myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan edellyttämästä itsehallinnosta (peruskirjaan tehtävistä varauksista HE s. 692-694).³

3. Työ- ja virkaehtosopimussääntelyn perustuslainmukaisuus

Hallituksen esityksessä (s. 687-688) on kuvattu voimassa olevan lainsäädännön säädöshistoria seuraavasti: ”Voimassa oleva kunnallinen virkaehtosopimuslaki ja kunnallisista työehtosopimuksista annettu laki sekä voimassa olevaa kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annettua lakia edeltänyt esitys laiksi kunnallisesta sopimusvaltuuskunnasta sisältyvät hallituksen esitykseen HE 13/1970 lainsäädännöksi kunnallisten viranhaltijoiden ja työntekijöiden palkkausta ja muita palvelussuhteen ehtoja koskevasta neuvottelu- sopimus- ja sovittelujärjestelmästä. Esitykset kunnalliseksi virkaehtosopimuslaiksi ja laiksi kunnallisista työehtosopimuksista käsiteltiin tuolloin voimassa olleen valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä mukaisessa perustuslain säätämisyjärjestyksessä (poikkeuslaki). Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan (PeVL 2/1970 vp.) esitystä tuolloin voimassa olleen hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin mukaisen kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Valiokunnan mukaan kunnan itsehallintoon on katsottava kuuluvan, että kunnalla on itsellään oikeus päättää niin virkamiestensä palkkauksesta kuin heidän palvelussuhteestaan koskevista muistakin ehdoista. Ratkaisuvallan siirtäminen näiden kysymysten osalta kunnalliselle sopimus-

¹ *Matti Niemivuo*: Itsehallinto. Tieteen termipankki, oikeustiede. Viittaus 19.4.2017.

² *Ilkka Saraviita*: Perustuslaki, toinen uudistettu painos, Talentum 2012, s. 978-979.

³ Asiasta myös Euroopan neuvoston paikallis- ja aluetoimielinten kongressin valvontakomitean Suomea koskeva raporttiluonnos (Pereira, van Overmeire) 15.9.2016, s. 33-34

valtuuskunnalle (laki kunnallisesta sopimusvaltuuskunnasta 671/1970) merkitsi niin olennaista puuttumista kuntien omaan tehtäväpiiriin, että sitä tarkoittavat säännökset tuli käsitellä perustuslain säätämisyjärjestyksessä.”

Hallituksen esityksessä on yksityiskohtaiset tiedot kuntien henkilöstöstä, palvelussuhteiden ehdoista, työ- ja virkaehtosopimusjärjestelmästä ja kaavailtujen maakuntien henkilöstöstä (HE 93-99, 203-206, 508-511).

Hallituksen esityksessä (s. 688) on nähdäkseni perustellusti todettu, että tarkasteltaessa uudistusehdotusta perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta, muutokset eivät laajentaisi eivätkä muutoinkaan muuttaisi uuden työnantajaorganisaation sopimusvaltuutta kuntien puolesta verrattuna nykyisin voimassa olevaan järjestelmään, koska uuden työnantajaorganisaation erityinen päätöksentekojärjestys sisältää riittävän suojan kunnille. Tässä yhteydessä en katso aiheelliseksi käsitellä sitä, onko sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien laajamittainen siirto kunnista maakunnille kaikilta osin sopusoinnussa kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan kanssa.

Maakuntien itsehallinnon kannalta ehdotetussa työ- ja virkaehtosopimusjärjestelmässä kyse olisi lähinnä taloudellisen toiminnan itsenäisyyden rajoittamisesta ja oman tehtäväpiiriin kaventamisesta. Kummassakin suhteessa kaavailtu itsehallinto olisi lähikohdiltaan kunnallista itsehallintoa selvästi kapeampi. Maakunnilla ei olisi verotusoikeutta eikä yleistä toimialaa. Tähän nähden ehdotettu uudistus ei nähdäkseni olisi ristiriidassa PL 121 §:n 4 momentin tarkoittaman alueellisen itsehallinnon kanssa, kun otetaan huomioon 121 §:n rakenne ja sisältö. Jos taas perustuslain mukainen alueellinen itsehallinto ymmärrettäisiin pääperiaatteiltaan kunnallisen itsehallinnon kaltaiseksi hallinnoksi, ristiriita olisi ilmeinen.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa ei ainakaan suoraan edellytä, että paikallisviranomaisen voi päättää henkilöstönsä palvelussuhteen ehdoista, koska peruskirjan hallinnon rakenteita ja voimavaroja koskevan 6 artiklan 2 kohta sääntelee ensisijaisesti henkilöstön ottamis-, koulutus-, palkkaus- ja uralla etenemismahdollisuuksia.⁴ Peruskirjan 9 artiklan 1 kohdan mukaan ”paikallisviranomaiset ovat kansallisen talouspolitiikan rajoissa oikeutettuja riittäviin omiin taloudellisiin voimavaroihin, joiden käytöstä ne voivat vapaasti määrätä toimivaltuksiensa rajoissa”. Kun otetaan huomioon henkilöstön palkkausmenojen keskeinen osuus kaavailtujen maakuntien taloudessa, olisi ajateltavissa, että ehdotettu sääntely olisi ristiriidassa tuon artiklan kohdan kanssa.⁵ Kuitenkaan Suomi ei tehnyt kunnallisen työ- ja virkaehtosopimusjärjestelmän osalta varautua liittyessään peruskirjaan v. 1991. Vastaavasti päätellen ristiriitaa ei olisi nyt ehdotetun maakuntien työ- ja virkaehtosopimusjärjestelmän osaltakaan (HE s. 694), eikä tältä osin olla ilmoittamassa varautua (HE s. 692-694).

4. Voimaanpanolain säännökset henkilöstöstä

HE:n mukaan kuntiin ja maakuntiin sovelletaan liikkeenluovutusta koskevia työsopimuslain ja kunnan viranhaltijasta annetussa laissa olevia sääntelyitä kyseisiin lakeihin ehdotettujen muutosten mukaisesti.

⁴ C.M.G. *Himsworth*: The European Charter of Local Self-Government, Edinburgh University Press 2015, s. 52-52.

⁵ Kohdan tulkinnasta peruskirjan valvontakäytännössä *Himsworth*, s. 58-62.

Voimaanpanolain henkilöstön asemaa koskevan 14 §:n 1, 2 ja 4 momentti sääntelevät liikkeenluovutusta. Säännökset on kirjoitettu liian tiiviisti seuraamatta työsopimuslain 1 luvun 10: §:n ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 25 §:n määrittelytapaa. Työnantajan liikkeenluovutus on tietyin edellytyksin toiminnallisen osan luovuttaminen toiselle työnantajalle. Henkilöstön siirtyminen ei siten ole liikkeenluovutuksen käsitteen osa vaan liikkeenluovutuksen oikeudellinen seuraus. Voimaanpanolaissa olisi aihetta noudattaa vakiintunutta kirjoitustapaa.

Voimaanpanolain 14 §:n 1 momentin sääntely laajentaa liikkeenluovutuksen alaa verrattuna työsopimuslain ja kunnan viranhaltijasta annetun lain yleissäännöksiin. Tämä erityissäännöksen luonne olisi nähdäkseni aiheellista tuoda esiin säännöksen sanamuodossa.

Turussa 28. huhtikuuta 2017

Heikki Kulla
hallinto-oikeuden professori emeritus