

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 15/2017 vp eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaiksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Lausuntopyynnössä on pyydetty arvioimaan hallituksen esitykseen sisältyvää työ- ja virkaehtosopimussäätelyä. Valiokunta kiinnittää lausuntopyynnössään lisäksi huomiota siihen, että hallituksen esityksen säätämisenjärjestysperustelut (s. 687-688) ovat osin puutteelliset ja valtiosääntöoikeuden kannalta merkityksellisiä asioita on käsitelty voimaanpanolain henkilöstöä koskevan luvun perusteluissa.

Keskityn lausunnossani arvioimaan esitykseen sisältyvää työ- ja virkaehtosopimussäätelyä ensinnäkin sen kannalta, merkitsevätkö ehdotukset perustuslain kannalta ongelmallista puuttumista perustuslain 121 §:ssä säädettyyn itsehallintoon kuntia suuremmilla alueilla. Toiseksi arvioin kysymystä siitä, millaisia rajoituksia perustuslain 121 §:n kunnallista itsehallintoa koskeva säätely asettaa sille, että lailla säädetään kunnallisten viranhaltijoiden siirtämisestä pois kunnilta. En sitä vastoin tarkastele perusoikeuksiin liittyviä kunnan ja maakunnan henkilöstön oikeudellista asemaa koskevia valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä, kuten en sitäkään, vastaako ehdotettu säätely virkamiesoikeudelliselle säätelylle yleensä asetettavia virkamiesoikeudellisia vaatimuksia. Käsitellesseni mukaan nämä teemat sijoittuvat lausuntopyynnössä määritellyn teeman ulkopuolelle ja tullevat siis toisessa yhteydessä erikseen arvioitua.

Kunnallisen virka- ja työehtosopimuslainsäädännön suhde maakuntien itsehallintoon

Kunnallista virkaehtosopimuslakia (669/1970) ja kunnallisista työehtosopimuksista annettua lakia (670/1970) muutettaisiin hallituksen esityksellä siten, että lakien soveltamisalaa laajennettaisiin myös maakuntia koskeviksi. Kysymys on siten nyt siitä, millaisia vaatimuksia ja rajoituksia perustuslaki ja sen 121 §:n 4 momentin säännös itsehallinnosta kuntia suuremmilla alueilla asettaa maakuntien henkilöstöä koskevalle työ- ja virkaehtosopimuksia koskevalle säätelylle.

Kysymyksen kannalta on merkitystä ensinnäkin sillä, että kuten hallituksen esityksen säätämisenjärjestysperusteluissa todetaan, kunnallista työ- ja virkaehtosopimussäätelyä koskevat lait on aikanaan säädetty silloisen valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä poikkeuslakeina. Perustuslakivaliokunta katsoi tuolloin, että perustuslainsuojatun kunnan itsehallinnon perusteella kunnalla on itsellään oikeus päättää niin virkamiestensä palkkauksesta kuin heidän palvelussuhdettaan koskevista muistakin ehdoista. Ratkaisuvallan siirtäminen näiden kysymysten osalta kunnalliselle sopimusvaltuuskunnalle merkitsi valiokunnan mukaan niin olennaista puuttumista kuntien omaan

tehtäväpiiriin, että sitä tarkoittavat säännökset tuli valiokunnan mukaan käsitellä perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Nähdäkseni tästä perustuslakivaliokunnan aiemmasta kannasta taikka asian taustalla olevasta poikkeuslaista ei kuitenkaan seuraa, että nyt esillä oleva ehdotus muodostuisi valtiosääntöoikeudelliselta merkitykseltään ongelmalliseksi.

Poikkeuslakeihin liittyvän aukkoteorian mukaan tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä voidaan sinänsä muuttaa poikkeuslakina säädettyä lakia, jollei muuttavalla lailla laajenneta sitä poikkeusta, joka muuttavalla lailla on tehty perustuslakiin. Vaikka nyt katsottaisiinkin, että perustuslain 121 §:ssä tarkoitettua kunnallista itsehallintoa tulisi tulkita edelleen tässä suhteessa samoin kuin tehtiin yli 45 vuotta sitten vanhan hallitusmuodon voimassaollessa, nyt ei nähdäkseni ole kysymys järjestelystä, jolla laajennettaisiin kunnalliseen itsehallintoon tuolloin tehtyä poikkeusta.

Kysymys ei nimittäin ole kuntiin kohdistuvan poikkeuksen laajentamisesta vaan kokonaan uuden tyyppisestä sääntelystä, jossa poikkeuslakiin sinänsä perustuvaan työ- ja virkaehtosopimussääntelyn *soveltamisalaa* laajennetaan siten, että se ulotetaan koskemaan kuntien ohella myös maakuntia. Tämä ratkaisu liittyy taas olennaisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä pelastustoimen järjestämistä vastaavien kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnille, kun kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen organisaatioiden palveluksessa oleva henkilöstö siirretään tehtävien mukana maakuntien ja niiden määräysvallassa olevien yhteisöjen palvelukseen. Hallituksen esityksen lähtökohtana tältä osin on, että kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluksessa oleva henkilöstö siirtyy ehdotuksen mukaan maakuntien palvelukseen liikkeenluovutuksen periaatteiden mukaisesti.

Edellä mainittuun nähden johdonmukaisesti hallituksen esityksen työ- ja virkaehtosopimuksia koskevan sääntelyn tarkoituksena on edelleen varmistaa, että siirtyvään henkilöstöön sovellettaisiin samaa työ- ja virkaehtosopimukseen perustuvaa sääntelyä, jota kyseiseen henkilöstöön sovelletaan tälläkin hetkellä. Kysymys ei myöskään olisi puuttumisesta maakunnilla jo olevaan oikeuteen päättää niin virkamiestensä palkkauksesta kuin heidän palvelussuhdettaan koskevista muistakin ehdoista, koska kyse on vasta perustettavista maakunnista. Käsitelmän mukaan ehdotettua sääntelyä voidaankin pitää kokonaisuuden kannalta epäolennaisena lisäyksenä ja muutoksena poikkeuslailla säädettyyn järjestelyyn. Tässä suhteessa ehdotus merkitsee lähinnä perustuslakipoikkeuksen vähäistä laajentamista – jos sitäkään. Se ei muuta perustuslakipoikkeuksena aikanaan säädetyn kokonaisjärjestelyn luonnetta ja asiallista merkitystä toisenlaiseksi. (PeVL 30/1998 vp, s. 2/I, PeVL 31/1998 vp, s. 5). Jo tällä perusteella työ- ja virkaehtosopimuksia koskeva sääntely ei vaikuta ehdotuksen käsittelyjärjestykseen ainakaan PL 121.4 §:n kannalta.

Pidän sinänsä kuitenkin perusteltuna katsoa, ettei aukkoteoriaa tarvitsisi tässä kohtaa soveltaa oikeastaan lainkaan. Näin on sen vuoksi, että lainsäätäjällä on perustuslakivaliokunnan viimeaikaisen lausuntopäätöksen valossa varsin laaja harkintamarginaali kuntien taloudelliseen itsehallintoon liittyvissä asioissa. Kiinnitän valiokunnan huomiota myös siihen, että niin kunnilla kuin maakunnilla päätösvaltaa oman sektorinsa työ- ja virkaehtosopimuksesta siten kuin kunnallisia työ- ja virkaehtosopimuksia koskevissa lakiehdotuksissa ehdotetaan säädettäväksi (14 ja 15 lakiehdotukset).

Kunnallinen itsehallinto ja kuntien työntekijöiden siirtyminen maakuntien ja niiden määräysvallassa olevien yhteisöjen palvelukseen

Hallituksen esitykseen sisältyvän 3 lakiehdotuksen (voimaanpanolaki) 3 luvun 14 §:n 1 momentin mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien ja tehtäviä hoitavan henkilöstön siirto kunnista ja kuntayhtymistä maakuntaan sekä maakuntien valtakunnalliseen palvelukeskukseen katsotaan liikkeenluovutukseksi. 14 §:n 2 momentin mukaan liikkeenluovutukseksi katsotaan myös kunnan 1 momentissa tarkoitettujen tehtävien tukitehtävien ja tehtäviä hoitavan henkilöstön siirrot, jos tehtävää hoitavan henkilön tosiasiallisista tehtävistä vähintään puolet on 1 momentissa tarkoitettujen tehtävien tukitehtäviä.

Merkittävä osa kunnan henkilöstöstä siirtyisi näin ollen suoraan lain nojalla liikkeenluovutuksen periaatteiden mukaisesti kunnilta maakunnille. Virkasuhteisen henkilöstön siirtyminen liikkeen luovutuksen periaatteiden mukaisesti maakuntien ja näiden hallitsmien yhteisöjen palvelukseen ei sinänsä ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista (PeVL 19/2011 vp).

Siirtyvä henkilöstö liittyy myös 14 §:n sääntelyn perusteella välittömästi sellaisiin tehtäviin, jotka hallituksen esityksellä on tarkoitus siirtää kunnilta maakunnille. Nämä tehtävät liittyvät puolestaan keskeisiltä osiltaan perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen oikeuksien toteuttamiseen. Tältä kannalta katsoen henkilöstön siirtymistä koskevan sääntelyn voi katsoa turvaavan perusoikeuksien kannalta välttämättömän palvelutuotannon toteutumista tässä siirtymätilanteessa.

Vaikka kunnan itsehallinnon voidaankin katsoa sisältävän kunnan oikeuden päättää henkilöstöstään, mukaan lukien päättäminen heidän palkkauksesta samoin kuin heidän palvelussuhteestaan koskevista muistakin ehdoista, ei sen voi katsoa rajoittavan lainsäätäjän harkintaa siten, ettei lainsäätäjä saisi lainkaan säätää kunnilta siirrettäviin tehtäviin liittyvien henkilöiden siirroista.

Siirrettävät tehtävät on säädetty kuntien hoidettavaksi lailla, joten ne voidaan myös ottaa pois kunnilta lailla ilman että asia muodostuisi ongelmalliseksi PL 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon periaatteen kannalta (Ks. PeVL 67/2014 vp). Valiokunta on vakiintuneesti myös katsonut, ettei perustuslailla suoranaisesti suojata virka- tai muun palvelussuhteen säilymistä laadultaan muuttumattomana (ks. PeVL 47/2016 vp, PeVL 64/2002 vp, s. 4/II). Perustuslain 18 §:n 3 momentissa kylläkin suojataan palvelussuhteen pysyvyyttä (PeVL 64/2002 vp). Nähdäkseni kuntien henkilöstön siirtymistä koskeva sääntely ei tällä perusteella muodostu perustuslain 121 §:ssä tarkoitetun kunnallisen itsehallinnon periaatteen kannalta ongelmalliseksi.

Turussa 1.5.2017

Juha Lavapuro
professori