

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntarakennelain muuttamisesta sekä kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen 5 momentin kumoamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntarakennelain muuttamisesta sekä kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen 5 momentin kumoamisesta (HE 25/2015 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Auli Valli-Lintu, valtiovarainministeriö
- apulaisprofessori Juha Lavapuro
- professori Jaana Paanetoja
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntarakennelakia. Kuntarakennelaista kumottaisiin säännökset kuntauudistuksen toteuttamisesta, jotka koskevat muun muassa kuntien velvollisuutta selvittää yhdistymistä, selvitysvelvollisuuden edellytyksiä sekä selvitysten määräaikoja.

Lisäksi ehdotetaan kumottavaksi säännös kuntajaon muutoksissa sovellettavasta henkilöstön viiden vuoden irtisanomissuojasta. Irtisanomissuojasäännöstä sovellettaisiin kuitenkin ennen vuotta 2016 voimaan tulleissa kuntien yhdistymisissä. Vuonna 2016 ja sen jälkeen voimaan tulevilla kuntien yhdistymisissä henkilöstöllä ei olisi lakisääteistä viiden vuoden irtisanomissuojaa.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuonna 2015 mahdollisimman pian.

Valiokunnan lausunto PeVL 4/2015 vp

Hallituksen esityksessä ei ole säätämisperusteluja.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Selvitysvelvollisuutta koskevien säännösten kumoaminen

Esityksessä ehdotetaan kumottaviksi kuntarakennelain 1 a luvun säännökset kuntarakenneuudistuksen toteuttamisesta. Kumottavat säännökset koskevat muun ohella kuntien velvollisuutta selvittää yhdistymistä sekä selvitysvelvollisuuden edellytyksiä ja selvitysten määräaikoja.

Kumottavaksi ehdotettavat säännökset on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 20/2013 vp). Valiokunta arvioi tuolloin säännöksiä erityisesti perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta. Ehdotettu kuntarakennelain 1 a luvun säännösten kumoaminen merkitsee sitä, että kuntien velvollisuus selvittää kuntien yhdistymistä poistuu. Tämä on perustuslain 121 §:n näkökulmasta ongelmattonta.

Henkilöstön irtisanomissuojaa koskevien säännösten kumoaminen

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi kuntarakennelain 29 §:n 2 momentti, jossa on säännökset kuntajaon muutoksissa sovellettavasta henkilöstön viiden vuoden irtisanomissuojasta. Kuntarakennelain muuttamista koskevan lakiehdotuksen voimaantulo- ja siirtymäsäännösten mukaan ennen vuotta 2016 voimaan tulevissa kuntien yhdistymisissä kuitenkin sovelletaan 29 §:n 2 momenttia henkilöstön irtisanomissuojasta sellaisena kuin se oli lain voimaan tullessa. Sen sijaan vuosina 2016 ja 2017 voimaan tulevissa kuntien yhdistymisissä ei sovelleta henkilöstön viiden vuoden irtisanomissuojaa eikä niitä yhdistymissopimuksen ehtoja, jotka kunnat ovat päättäneet mainitun 29 §:n 2 momentin perusteella ennen nyt ehdotetun lain voimaan tuloa.

Ehdotettua sääntelyä on tarpeen arvioida perustuslain 18 §:n 3 momentin ja 121 §:n kannalta. Perustuslain 18 §:n 3 momentin mukaan ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä. Perustuslain 121 §:ssä on puolestaan säännökset kunnallisesta itsehallinnosta.

Ehdotetut vuonna 2016 ja 2017 voimaan tulevia kuntaliitoksia koskevat siirtymäsäännökset ovat perustuslain 18 §:n 3 momentin kannalta ongelmattomia, koska erityinen irtisanomissuoja poistetaan suoraan lain nojalla ja henkilöstön irtisanomisen perusteet perustuvat muutoksen jälkeenkin lain säännöksiin. Asiassa ei ole merkitystä sillä, että yhdistyvät kunnat voivat esityksen perustelujen mukaan sopia, että yhdistyvien kuntien henkilöstöön sovelletaan erityistä irtisanomissuojaa, koska kyse olisi lakisääteistä irtisanomissuojaa paremmasta sopimusmääräyksestä, jolla ei heikennettäisi perustuslain 18 §:n 3 momentissa tarkoitettua suojaa.

Kysymys ei myöskään ole taannehtivasta puuttumisesta, koska irtisanomissuojan heikennys ei koske jo toteutuneita kuntien yhdistymisiä. Sääntely ei tältäkin osin ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista. Valiokunta kuitenkin huomauttaa, että laki on syytä säätää tulemaan voimaan hyvissä ajoin vuoden 2015 aikana, koska sääntelyllä on tarkoitus puuttua vuoden 2016 alussa voimaan tuleviin kuntaliitoksiin.

Valiokunnan lausunto PeVL 4/2015 vp

Vuonna 2016 voimaan tulevat kuntien yhdistymispäätökset on päätetty irtisanomissuojaa koskevan kuntarakennelain 29 §:n 2 momentin voimassa ollessa. Lakiehdotus merkitsee siten sitä, että lailla puututaan tältä osin kuntien jo neuvottelemiin ja päätettyihin kuntaliitoksiin. Perustuslain 121 §:ssä turvatus kunnallisen itsehallinnon kannalta on kuitenkin merkityksellistä, että esityksen perustelujen mukaan kaikki vuoden 2016 alussa yhdistyvät kunnat ovat kannattaneet erityisen irtisanomissuojan kumoamista. Lisäksi näillä kunnilla on lain muutoksesta huolimatta niin halutessaan mahdollisuus muuttaa yhdistymissopimustaan irtisanomissuojan osalta ennen yhdistymisten voimaantuloa. Tämänkin vuoksi laki on syytä säätää tulemaan voimaan hyvissä ajoin vuoden 2015 aikana, jotta vuonna 2016 yhdistyville kunnille jää riittävästi aikaa tehdä mahdolliset haluamansa päätökset yhdistymissopimuksen tarkentamisesta ennen yhdistymisen voimaantuloa.

Lopuksi

Esityksessä ei ole lainkaan säätämisyjärjestysperusteluja. Perustuslakivaliokunta toistaa vastikään esittämänsä näkemyksen (ks. PeVL 1/2015 vp, s. 3) siitä, että hallituksen esitykseen on aina syytä ottaa jakso "Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys", jos lakiehdotukset sisältävät säännöksiä, joiden perustuslainmukaisuutta on syytä arvioida. Näin on syytä tehdä kootusti, vaikka esityksen perusteluissa olisi — nyt käsiteltävän esityksen tavoin — muualla käsitelty valtiosääntöön liittyviä seikkoja.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 16.10.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Simon Elo ps
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd

Valiokunnan lausunto PeVL 4/2015 vp

varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander