

Toisen lakivaliokunnan mietintö n:o 3 hallituksen esityksestä valtion ja kunnallisen virkaehtosopimusjärjestelmän muuttamisen edellyttämistä lainsäädännön muutoksista

Eduskunta on 12 päivänä helmikuuta 1985 lähettänyt valiokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 239/1984 vp.

Valiokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti hankkinut esityksestä perustuslakivaliokunnan, valtiovarainvaliokunnan sekä laki- ja talousvaliokunnan lausunnot, jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina valtioneuvoston oikeuskansleri Kai Korte, vanhempi hallitussihteeri Tuomo Vainio ja hallitusneuvos Heikki Aaltonen valtiovarainministeriöstä, eduskunnan palkkavaltuuskunnan sihteeri, apulaisosastopäällikkö Sakari Kajander eduskunnan palkkavaltuuskunnasta, presidentti Jorma Pelkonen työtuomioistuimesta, presidentti Heikki Mälkki Helsingin hovioikeudesta, hallintoylijohtaja Lauri Kuusisto posti- ja telehallituksesta, osastopäällikkö Raimo Salmi tie- ja vesirakennushallituksesta, johtaja Paavo J. Paavola kunnallisesta sopimusvaltuuskunnasta, vt. professori Kari-Pekka Tiitinen, lakitieteen tohtori Olavi Rytkölä, apulaisprofessori Kaarlo Tuori, oikeustieteen tohtori Niklas Bruun, osastopäällikkö Eliina Degener Suomen Kunnallisliitosta, apulaisosastopäällikkö Voitto Ala-Kurhila Suomen Kaupunkiliitosta, johtaja K. J. Brunström Finlands svenska kommunförbundista, lakimies Heikki Sipiläinen Virkamiesten ja Työntekijäin Yhteistyöjärjestö VTY ry:stä, osastonjohtaja Hannu Salo Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen Keskusliitto TVK ry:stä, varatuomari Eija Lehto-Kannisto Kunnallisten Työntekijäin ja Viranhaltijain Liitto KTV ry:stä, pääsihteeri Esa Swanlung Julkisten Alojen Ammattijärjestö STTK-J ry:stä, varatuomari Sakari Muilu Kunnallisvirkamiesliitto KVL ry:stä, lakimies Päivi von Plato Terveystalokalan Ammattijärjestö TEHY ry:stä ja osastopäällikkö Helge Lundell Sairaalaaliitto ry:stä.

Hallituksen esitys

Hallituksen esitys sisältää ehdotukset laeiksi Suomen Hallitusmuodon 65 §:n, valtiopäiväjärjestyksen, valtion virkaehtosopimuslain, kunnallisen virkaehtosopimuslain, kunnallisesta sopimusvaltuuskunnasta annetun lain, kuntien ja kuntainliittojen valtionosuuksista ja -avustuksista annetun lain ja työtuomioistuimesta annetun lain muuttamisesta.

Esityksellä pyritään muuttamaan valtion virkaehtosopimuslakia ja kunnallista virkaehtosopimuslakia siten, että ne nykyistä enemmän vastaisivat toisiaan ja toisaalta työehtosopimuslakia. Lakien nojalla sovittavien asioiden piiriä ehdotetaan laajennettavaksi. Henkilöpiiri ehdotetaan ulotettavaksi muihinkin kuin päätoimisiin virkamiehiin. Esityksessä ehdotetaan myös, että valtion virkamiesasioiden hoitamisessa noudatettavista menettelytavoista voidaan sopia yleissopimuksella.

Esityksessä ehdotetaan valtioneuvostolle ja kunnalliselle sopimusvaltuuskunnalle oikeutta määrätä virkamiesten palvelussuhteen ehtoista virkaehtosopimuksesta poikkeavasti, mikäli henkilöstön pysyttäminen tai saaminen palvelukseen taikka muut painavat syyt sitä vaativat.

Hallituksen esitys liittyy samanaikaisesti eduskunnalle annettuun hallituksen esitykseen n:o 238/1984 vp. valtion virkamieslainsäädännön uudistamisesta.

Valiokunnan kannanotot

Yleisperustelut

Valiokunta pitää ehdotettua lainsäädäntöä tarpeellisenä. Lainsäädännön tavoitteet ja lähtökohdat ovat oikeat. Eräitä muutoksia valiokunta

kuitenkin katsoo tarpeelliseksi ehdottaa käsiteltävänä oleviin lakiehdotuksiin. Muutosehdotukset perustellaan jäljempänä yksityiskohtaisissa perusteluissa. Yksityiskohtaisissa perusteluissa valio-kunta kiinnittää huomiota myös muutamien sellaisten säännösten soveltamiseen, joita ei ehdoteta muutettaviksi. Yleisperusteluissa käsitellään valtion ja kunnallisen virkaehtosopimusjärjestelmän yhdenmukaisuutta.

Valtion virkaehtosopimuslakiin ehdotetaan otettavaksi uusi säännös, jonka mukaan virkamiesasioiden hoitamisessa noudatettavista menettelytavoista voidaan pääsopimuksen tapaan tehdä erillinen yleissopimukseksi sanottava sopimus. Vastaavaa muutosta ei esitetä kunnalliseen virkaehtosopimuslakiin. Hallituksen esityksessä ei perustella tarvetta valtion ja kunnallisen virkaehtosopimusjärjestelmän eriyttämiseen tältä osin. Valiokunnan käsityksen mukaan esityksessä mainitut syyt yleissopimusmenettelyn käyttöönottamisesta valtiolla puoltavat sen käyttöönottoa myös kunnallisessa virkaehtosopimusjärjestelmässä. Tästä syystä valiokunta edellyttää, että hallitus kunnallista virkaehtosopimuslainsäädäntöä kehittäessään selvittää yleissopimusmenettelyn tarpeellisuuden myös kunnallisessa virkaehtosopimuslaissa.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. Laki Suomen Hallitusmuodon 65 §:n muuttamisesta

Ehdotetun hallitusmuodon 65 §:n 3 momentin muutoksen tarkoituksena on tehdä mahdolliseksi säätää tavallisella lailla, että valtioneuvosto voi määrätä virkamiesten palvelussuhteen ehdoista toisin kuin virkaehtosopimuksessa on sovittu. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan ehdotus merkitsee liian avointa perustuslakiin sijoitettavaa valtuutta säätää asiasta lailla, koska ehdotuksessa ei ole lainkaan rajoitettu valtioneuvoston valtaa määrätä palvelussuhteen ehdoista virkaehtosopimuksesta poiketen. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa katsotaankin, että valtioneuvoston toimivalta on joko rajattava ehdotetussa hallitusmuodon 65 §:n 3 momentissa taikka luovuttava hallitusmuodon muuttamisesta tässä yhteydessä ja toteutettava uudistus pelkästään valtion virkaehtosopimuslakia muuttamalla. Virkaehtosopimuslain muutoslaki olisi tällöin säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Jälkimmäinen vaihtoehto saattaisi perustuslakivaliokunnan mielestä soveliaasti osoittaa, että valtioneuvoston

määräämisvalta on virkaehtosopimusjärjestelmään verrattuna toissijainen ja poikkeuksellinen. Toinen lakivaliokunta yhtyy tähän perustuslakivaliokunnan näkemykseen. Sen perusteella valiokunta ehdottaa ensimmäisen lakiehdotuksen hylättäväksi.

2. Laki valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta

Johtolause. Ensimmäisen lakiehdotuksen hylkäämistä koskeviin perusteluihin viitaten valiokunta ehdottaa johtolauseeseen lisättäväksi maininnan lain säätämisestä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyä järjestyksessä.

2 §. Valiokunta ehdottaa pykälän 4 momenttiin lakiteknisiä ja sanonnallisia korjauksia. Pykälän 2 momentissa ehdotetaan laajennettavaksi sovittavien asioiden piiriä siten, että myös virkamiehen irtisanomisen ja toiseen virkaan siirtämisen perusteista saataisiin sopia niissä tapauksissa, joissa virkasuhde on lainsäädännön perusteella irtisanottavissa. Kun samanaikaisesti eduskunnassa käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen n:o 238/1984 vp. sisältyvässä valtion virkamieslakiehdotuksessa on säännökset virkamiehen irtisanomisen ja siirtämisen perusteista, haluaa valiokunta valtiovarainvaliokunnan lausuntoon viitaten korostaa sitä sopimusoikeudellista periaatetta, ettei sopimuksin voida heikentää lainsäädäntöä.

3 §. Ehdotetun pykälän 1 momentissa säädetään muun muassa, että virkamiesasioiden hoitamisessa noudatettavista menettelytavoista voidaan tehdä erillinen yleissopimus. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa katsotaan, ettei tälläisellä yleissopimuksella voida poiketa lailla eikä muutoinkaan säädetyistä menettelytavoista. Säännösehdotusta olisikin tältä osin tarkennettava. Perustuslakivaliokunnan lausunnon nojalla toinen lakivaliokunta ehdottaa pykälään lisättäväksi asiaa koskevan säännöksen. Säännös ehdotetaan sijoitettavaksi uudeksi 2 momentiksi, johon siirrettäisiin myös 1 momentin viimeinen virke. Tällöin esityksen mukaiset 2 ja 3 momentti siirtyisivät 3 ja 4 momenteiksi. Siirtyneen kolmannen momentin 2 ja 4 kohtiin sisältyviä viittaussäännöksiä olisi ehdotuksen johdosta myös tarkistettava.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan yleissopimus voisi tyypillisesti koskea menettelytapoja virkasuhteisiin liittyvissä tiedotus-, koulutus- ja rationalisointikysymyksissä. Tässä yhtey-

dessä valiokunta korostaa, että perustelujen maininnan rationalisoinnista on ymmärrettävä koskevan vain rationalisointiin liittyviä menettelytapoja. Yleissopimuksella ei voida sitä vastoin sopia valtionhallinnon uudelleen järjestelyistä tai hallinto-organisaation rakenteesta.

Siirtyneen 4 momentin mukaan valtion neuvotteluviranomainen voi delegoida neuvottelutoimivallan sekä virkaehtosopimuksen että tarkentavan virkaehtosopimuksen tekemiseksi hallinnonalan neuvotteluviranomaiselle. Hallinnonalan neuvotteluviranomaisen tekemä tarkentava virkaehtosopimus olisi ehdotuksen mukaan mitätön, jos se on ristiriidassa valtion neuvotteluviranomaisen tekemän virkaehtosopimuksen kanssa. Valiokunta ehdottaa tätä säännöstä täsmennettäväksi niin, että tarkentava virkaehtosopimus on mitätön vain siltä osin kuin se on ristiriidassa valtion neuvotteluviranomaisen tekemän virkaehtosopimuksen kanssa.

5 §. Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvosto voi virkaehtosopimuksen estämättä yksipuolisesti määrätä virkamiesten palvelussuhteen ehtoista toisin kuin virkaehtosopimuksessa on sovittu, jos henkilöstön saaminen valtion palvelukseen tai palveluksessa pysyttäminen taikka muut painavat syyt sitä vaativat. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten toinen lakivaliokunta ehdottaa momenttiin lisättäväksi säännöksen, jonka mukaan valtioneuvosto ei kuitenkaan saa määrätä palvelussuhteen ehtoja huonommiksi kuin mitä virkaehtosopimuksessa on sovittu.

8 §. Valiokunta ehdottaa pykälän 2 momentin viimeistä virkettä korjattavaksi kielellisesti, jotta työtaistelutoimenpiteiden rajat kävisivät selvästi ilmi siitä.

12 §. Valiokunta ehdottaa pykälän viittaus-säännöksen korjaamista.

4. Laki kunnallisen virkaehtosopimuslain muuttamisesta

Johtolause. Valiokunta ehdottaa johtolauseeseen tehtäväksi lakiehdotukseen ehdottamiensa muutoksia vastaavat korjaukset.

5 §. Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan kunnallinen sopimusvaltuuskunta voi virkaehtosopimuksen estämättä yksipuolisesti määrätä viranhaltijain palvelussuhteen ehtoista toisin kuin virkaehtosopimuksessa on sovittu, jos henkilöstön saaminen kuntien ja kuntainliittojen palvelukseen tai palveluksessa pysyttäminen taikka muut painavat syyt sitä vaativat. Perustuslakivalio-

kunnan lausuntoon viitaten toinen lakivaliokunta ehdottaa tähänkin momenttiin lisättäväksi säännöksen, jonka mukaan kunnallinen sopimusvaltuuskunta ei kuitenkaan saa määrätä palvelussuhteen ehtoja huonommiksi kuin mitä virkaehtosopimuksessa on sovittu.

Laki- ja talousvaliokunnan lausunnossa pidetään puheena olevan momentin osalta tärkeänä, että ennen kuin sopimusvaltuuskunta yksipuolisesti määrää viranhaltijain palvelussuhteen ehtoista, on sen kuultava työnantajapuolta eli kuntaa tai kuntainliittoa. Laki- ja talousvaliokunnan mielestä momenttia olisi tarkistettava tällä tavoin. Toinen lakivaliokunta kannattaa laki- ja talousvaliokunnan esitystä ja ehdottaa pykälään lisättäväksi asiaa koskevan säännöksen. Toisen lakivaliokunnan mielestä kuitenkin tilanteessa, jossa kunnallisen sopimusvaltuuskunnan määräys koskisi lukuisia kuntia tai kuntainliittoja, kuulemismenettely olisi käytännössä lähes mahdoton toteuttaa. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa pykälään otettavaksi vielä säännöksen, jonka mukaan tällaisessa tapauksessa voitaisiin kuntien ja kuntainliittojen sijasta kuulla kuntien keskusjärjestöjä. Se, milloin on kysymys säännösehdotuksen tarkoittamista lukuisista kunnista ja kuntainliitoista, olisi ratkaistava kussakin tapauksessa erikseen. Asiaan vaikuttaisi muun muassa määräyksen sisällön laajuus.

Valiokunta ehdottaa, että kuulemista koskevat säännökset sijoitetaan uudeksi 3 momentiksi, johon samalla siirretään 2 momentista säännös, jonka mukaan kunnallisen sopimusvaltuuskunnan on neuvoteltava ennen määräyksen antamista siitä 3 §:n 4 momentissa tarkoitetun neuvottelumenettelyä koskevan pääsopimuksen osapuolien olevien yhdistysten kanssa. Ehdotetun uuden momentin johdosta esityksen mukaiset 3—5 momentit siirtyisivät 4—6 momenteiksi. Ehdotuksen johdosta olisi myös uusien 4—6 momenttien viittaussäännöksiä tarkistettava.

Laki- ja talousvaliokunnan lausunnossa todetaan tämän pykälän osalta vielä käytännössä ilmenneen tulkinnanvaraisuutta kuntatyönantajan edustajien määrittelemisessä. Laki- ja talousvaliokunta katsookin, että kuntatyönantajan edustajan asema olisi selvennettävä. Toinen lakivaliokunta yhtyy tähän kannanottoon ja ehdottaa 4 momenttiin lisättäväksi säännöksen, jonka mukaan ne virat, joiden haltijain tehtäviin kuuluu edustaa kuntaa tai kuntainliittoa työnantajana, voidaan erikseen säätää asetuksella.

5. *Laki kunnallisesta sopimusvaltuuskunnasta annetun lain muuttamisesta*

1 §. Kunnallisesta sopimusvaltuuskunnasta annetun lain muuttamisesta annetun lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin mukaan sopimusvaltuuskunta voisi antaa suosituksia palvelussuhdetta koskevista asioista, joista ei voida sopia virkaehtosopimuksin. Tähän saakka suosituksia on antanut kuntien keskusjärjestöjen asettama kunnallisen sopimusvaltuuskunnan toimiston johtokunta. Toinen lakivaliokunta toteaa, että lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyn aikana on valmistunut kunnallisten keskusjärjestöjen asettaman kunnallisen sopimusvaltuuskunnan asemaa ja organisaatiota selvittäneen toimikunnan ehdotus kunnallista työmarkkinailaitosta koskevaiksi laiksi. Lakiehdotus sisältää sopimusvaltuuskunnan organisaatiota ja toimivaltaa koskevan kokonaisuudistuksen. Sen mukaan kunnallisen työmarkkinailaitoksen tehtävänä olisi muun muassa antaa suosituksia yleisistä palvelussuhdetta koskevista asioista, joista ei voida sopia virkaehtosopimuksin ja joiden voidaan katsoa edellyttävän työmarkkinajärjestöjen välillä käytäviä neuvotte-luja.

Laki- ja talousvaliokunnan lausunnossa katso-taan, että mainitun kokonaisuudistuksen valmis-tumisen vuoksi sopimusvaltuuskunnan toimival-taa ei tässä yhteydessä tulisi kunnallisen itsehal-linnon luonne huomioon ottaen laajentaa nykyis-tä virkaehtosopimuskäytäntöä laajemmaksi. Laki- ja talousvaliokunta ehdottaakin kunnallisesta so-pimusvaltuuskunnasta annetun lain muuttami-sesta annetun lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin poistamista ja kiirehtii samalla kokonaisuudistuk-sen aikaansaamista.

Toinen lakivaliokunta kannattaa laki- ja ta-lousvaliokunnan ehdotusta ja ehdottaa kunnalli-sesta sopimusvaltuuskunnasta annetun lain muuttamista koskevan lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin poistettavaksi. Ehdotetun muutoksen johdosta olisi myös lakiehdotuksen johtolause tarkistettava. Toinen lakivaliokunta pitää myös tärkeänä, että sopimusvaltuuskunnan organisaa-tiota ja toimivaltaa koskeva kokonaisuudistus toteutettaisiin pikaisesti.

8 §. Kunnallisen virkaehtosopimuslain 5 §:ään ehdotettujen muutosten johdosta olisi pykälän viittaussäännös tarkistettava.

6. *Laki kuntien ja kuntainliittojen valtionosuuk-sista ja -avustuksista annetun lain muuttami-sesta*

15 §. Kunnallisen virkaehtosopimuslain 5 §:ään ehdotettujen muutosten johdosta olisi myös tämän pykälän viittaussäännös tarkistetta-va.

7. *Laki työtuomioistuimesta annetun lain muut-tamisesta*

Johtolause. Valiokunta ehdottaa johtolauseetta korjattavaksi lakiteknisesti.

13 §. Ehdotetussa muodossaan pykälä jättää epäselväksi, mille toimitelmelle osoitetaan tar-kentavaa virkaehtosopimusta koskeva kanne sil-loin, kun se pannaan vireille valtiota vastaan. Tämän epäselvyyden poistamiseksi valiokunta eh-dottaa pykälään lisättäväksi säännöksen, jonka mukaan valtiota vastaan vireille pantu kanne osoitetaan valtion neuvotteluviranomaiselle. Mo-mentin ensimmäisen virkkeen mukaan valtion neuvotteluviranomainen voi vastata kanteeseen itse tai määrätä vastaajaksi hallinnonalan neuvot-teluviranomaisen. Momenttia ehdotetaan muu-toinkin selkiytettäväksi kielellisesti. Lisäksi val-tion virkaehtosopimuslain 3 §:ään ehdotettujen muutosten johdosta ehdotetaan momentin viit-taussäännös tarkistettavaksi.

Edellä olevan perusteella toinen lakivaliokunta kunnioittaen ehdottaa,

että toinen lakiehdotus hyväksyttäi-siin muuttamattomana,

että ensimmäinen lakiehdotus hy-lättäisiin, sekä

että kolmas, neljäs, viides, kuudes ja seitsemäs lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvina:

3.

Laki

valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla, muutetaan 6 päivänä marraskuuta 1970 annetun valtion virkaehtosopimuslain (664/70) 1 §, 2 §:n 2, 3 ja 4 momentti, joista 3 momentti sellaisena kuin se on osittain muutettuna 9 päivänä maaliskuuta 1979 annetussa laissa (274/79), (poist.), 3 §, 4 §:n 2 momentti, 5 §, 8 §:n 1 ja 3 momentti, 9 §, 12 §:n 1 momentti, 13 §:n 1 momentti, 16 §, 17 § ja 26 § sekä

lisätään lain (poist.) 4 §:ään uusi 3 momentti ja 8 §:ään uusi 2 momentti, jolloin nykyiset 8 §:n 2 ja 3 momentti siirtyvät 3 ja 4 momenteiksi, seuraavasti:

1 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

2 §

— — — — —
(2 ja 3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Asetuksella voidaan erikseen säätää ne virat, joiden haltijain tehtäviin kuuluu edustaa valtiota tässä laissa tarkoitetuissa neuvotteluissa tai työtaistelun sattuessa taikka joiden haltijain tehtäviin muutoin kuuluu toimia työnantajan edustajana. Näiden virkojen palkkauksen tarkistamisesta sekä niiden haltijoille suoritettavista palkkioista määrätään erikseen valtiovarainministeriön päätöksellä.

3 §

Voimassa olevan virkaehtosopimuksen tarkentamisesta voidaan tehdä virkaehtosopimus (tarkentava virkaehtosopimus). Neuvottelumenetelmästä sekä työrauhan turvaamista tarkoittavasta tai muusta sellaisesta menettelystä voidaan tehdä erillinen sopimus (pääsopimus). Samoin voidaan tehdä erillinen sopimus virkamiesasioiden hoitamisesta noudatettavista menettelytavoista (yleissopimus). (Poist.)

Edellä 1 momentissa tarkoitettulla yleissopimuksella ei saa poiketa muussa laissa tai asetuksessa säädetyistä menettelytavoista. Muutoin 1 momentissa mainituista sopimuksista on voimassa, mitä virkaehtosopimuksesta on säädetty, jollei jäljempänä toisin säädetä.

Neuvottelu- ja sopimusosapuolia ovat:

(1 kohta kuten hallituksen esityksessä)

2) jäljempänä 4 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa valtion puolesta valtion neuvotteluviranomaisen määräämä virasto tai laitos (hallinnonalan neuvotteluviranomainen);

(3 kohta kuten hallituksen esityksessä)

4) jäljempänä 4 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa virkamiesten puolesta virkamiesyhdistys, jonka kanssa hallinnonalan neuvotteluviranomainen harkitsee tarkoituksenmukaiseksi neuvottelujen käymisen ja tarkentavan virkaehtosopimuksen tekemisen (hallinnonalan virkamiesyhdistys).

Valtion neuvotteluviranomainen voi määrätä hallinnonalan neuvotteluviranomaisen käymään virkaehtosopimuksen tekemiseksi tarvittavia neuvotteluja ja oikeuttaa sen tekemään omalta osaltaan taikka alaisensa hallinnon osalta tarkentavan virkaehtosopimuksen. Jos hallinnonalan neuvotteluviranomaisen tekemä tarkentava virkaehtosopimus on (poist.) ristiriidassa valtion neuvotteluviranomaisen tekemän virkaehtosopimuksen kanssa, on se ristiriidassa olevilta osin mitätön.

4 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

5 §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Virkaehtosopimuksen estämättä valtioneuvosto voi määrätä virkamiesten palvelussuhteen ehdoista toisin kuin virkaehtosopimuksessa on sovittu, jos henkilöstön saaminen valtion palvelukseen tai palveluksessa pysyttäminen taikka muut painavat syyt sitä vaativat. Valtioneuvosto ei kuitenkaan saa määrätä palvelussuhteen ehtoja huonommiksi kuin mitä virkaehtosopimuksessa on sovittu.

(3—5 mom. kuten hallituksen esityksessä)

8 §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Myös 1 momentissa mainitut työtaistelutoimenpiteet ovat kiellettyjä, jos niillä pyritään vaikuttamaan muihin kuin 2 §:n mukaan sopimuksenvaraisiin asioihin tai jos laissa on niin

erikseen säädetty. *Kielto koskee muita kuin 2 §:n mukaan sopimuksenvaraisia asioita silloinkin, kun niistä voidaan tehdä 3 §:n 1 momentin mukaan pääsopimus tai yleissopimus.*

(4 mom. kuten hallituksen esityksessä)

9 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

12 §

Jos valtion neuvotteluviranomainen tai 3 §:n 3 momentin 3 kohdassa tarkoitettu virkamiesyhdistys katsoo, että työtaistelutoimenpide voi saattaa yhteiskunnan tärkeät toiminnot vakavaan häiriötilaan, eikä neuvotteluissa ole päästy yksimiel-

syyteen työtaistelutoimenpiteestä luopumisesta tai sen rajoittamisesta, on valtion neuvotteluviranomaisella tai virkamiesyhdistyksellä oikeus viiden vuorokauden kuluessa työriitojen sovittelusta annetun lain 7 §:ssä mainitun ilmoituksen saatuaan kirjallisesti ilmoittaa valtakunnansovittelijan toimistoon saattavansa asian valtion virkariitalautakunnan käsiteltäväksi.

13, 16, 17 ja 26 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä)

4.

Laki

kunnallisen virkaehtosopimuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 6 päivänä marraskuuta 1970 annetun kunnallisen virkaehtosopimuslain (669/70) 2 §:n 2 ja 3 momentti, viimeksi mainittu sellaisena kuin se on osittain muutettuna 9 päivänä maaliskuuta 1979 annetussa laissa (275/79), (poist.) 5 §:n 2 ja 3 momentti, 13 §:n 1 momentti, 14 §:n 1 momentti, 17 ja 18 § sekä

lisätään lain 5 §:ään uudet 2, 3 ja 4 momentti, jolloin edellä mainitut 5 §:n 2 ja 3 momentti siirtyvät 5 ja 6 momenteiksi, seuraavasti:

2 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

5 §

Virkaehtosopimuksen estämättä kunnallinen sopimusvaltuuskunta voi (*poist.*) määrätä viranhaltijain palvelussuhteen ehtoista toisin kuin virkaehtosopimuksessa on sovittu, jos henkilöstön saaminen kuntien ja kuntainliittojen palvelukseen tai palveluksessa pysyttäminen taikka muut painavat syyt sitä vaativat. Kunnallinen sopimusvaltuuskunta ei kuitenkaan saa määrätä palvelussuhteen ehtoja huonommiksi kuin mitä virkaehtosopimuksessa on sovittu.

Kunnallisen sopimusvaltuuskunnan on ennen 2 momentin mukaisen määräyksen antamista neuvoteltava siitä 3 §:n 4 momentissa tarkoitettua neuvottelumenettelyä koskevan pääsopimuksen osapuolina olevien yhdistysten kanssa sekä kuultava siitä asianomaisia kuntia ja kuntainliittoja. Jos asia koskee lukuisia kuntia tai kuntain-

liittoja, kunnallinen sopimusvaltuuskunta voi kuulla siitä kuntien ja kuntainliittojen asemesta kuntien keskusjärjestöjä.

Kunnallinen sopimusvaltuuskunta voi, neuvoteltuaan 3 momentissa tarkoitettujen yhdistysten kanssa, määrätä niiden kuntaa tai kuntainliittoa työnantajana edustavien viranhaltijoiden palvelussuhteen ehtoista, joiden osalta virkaehtosopimuksen sitovuuspiiriä on virkaehtosopimuksessa rajoitettu. Ne virat, joiden haltijain tehtäviin kuuluu edustaa kuntaa tai kuntainliittoa työnantajana, voidaan erikseen säätää asetuksella.

Kunta tai kuntainliitto ei saa muutoin kuin 2 ja 4 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa taikka 2 §:n 4 momentissa tarkoitettussa yksittäistapauksessa määrätä tai sopia eikä kunnallinen keskusjärjestö suositella virkaehtosopimuksen soveltamisalalla sopimuksen ulkopuolella olevan, virkaehtosopimuksessa tarkoitettua työtä suorittavan viranhaltijan palvelussuhteen ehtoja sellaisiksi, että ne ovat ristiriidassa virkaehtosopimuksen kanssa.

Edellä 1 ja 5 momentissa säädettyä on noudatettava ainoastaan sikäli kuin kunnallinen sopimusvaltuuskunta, kunta, kuntainliitto, viranhaltijayhdistys tai viranhaltija ei ole sidottu aikaisempaan toisin ehdoin tehtyyn virkaehtosopimukseen taikka mikäli virkaehtosopimuksessa itsessään ei ole sen sitovuuspiiriä rajoitettu.

13, 14, 17 ja 18 §
(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös
(Kuten hallituksen esityksessä)

5.

Laki

kunnallisesta sopimusvaltuuskunnasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kunnallisesta sopimusvaltuuskunnasta 6 päivänä marraskuuta 1970 annetun lain (671/70) 8 §:n 1 momentti sekä
lisätään (*poist.*) lakiin uusi 8 b §, seuraavasti:

1 §
(*Poist.*)

joka on tehty kunnallisen virkaehtosopimuslain 3 §:n 2 momentin nojalla.

8 §

Sopimusvaltuuskunnan tai sen jaoston päätöksen, joka koskee virka- tai työehtosopimuksen tekemistä tai soveltamista taikka perustuu kunnallisen virkaehtosopimuslain 5 §:n 2 tai 4 momenttiin, ei saa hakea muutosta. Sama koskee kunnan tai kuntainliiton viranomaisen päätöstä,

8 b §
(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös
(Kuten hallituksen esityksessä)

6.

Laki

kuntien ja kuntainliittojen valtionosuuksista ja -avustuksista annetun lain 15 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan kuntien ja kuntainliittojen valtionosuuksista ja -avustuksista 19 päivänä tammikuuta 1973 annetun lain (35/73) 15 §:n 2 momentti *näin kuuluvaksi*:

15 §

Valtionosuus suoritetaan, erikseen säädettyjen perusteiden nojalla, niiden palkkausten ja muiden etujen osalta, joista on voimassa tai noudatettavana virkaehto- tai työehtosopimus taikka kunnallisen virkaehtosopimuslain 5 §:n 2 tai 4 momentissa tarkoitettu kunnallisen sopimusvaltuuskunnan päätös, sen mukaisiin menoihin kuin tämä sopimus tai päätös edellyttää, sikäli

kuin eduskunnan palkkavaltuuskunta on hyväksynyt sopimuksen tai päätöksen valtionosuuden suorittamisen perusteeksi tai, jos sopimus tai päätös ei vaadi palkkavaltuuskunnan hyväksymistä, valtion asianomainen viranomainen on sopimuksen tai päätöksen sanotussa tarkoituksessa hyväksynyt.

Voimaantulosäännös
(Kuten hallituksen esityksessä)

7.

Laki

työtuomioistuimesta annetun lain 13 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti lisätään työtuomioistuimesta 31 päivänä heinäkuuta 1974 annetun lain (646/74) 13 §:ään, sellaisena kuin se on muutettuna 23 päivänä helmikuuta 1979 annetussa laissa (244/79), uusi näin kuuluva 6 momentti:

13 §

Valtion virkaehtosopimuslain 3 §:n 4 momentissa tarkoitettua tarkentavaa virkaehtosopimusta koskevassa asiassa valtion puolesta panee kanteen vireille ja vastaa kanteeseen sanotun pykälän 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettu valtion neuvotteluviranomainen tai sen määräyksestä momentin

2 kohdassa tarkoitettu hallinnonalan neuvotteluviranomainen. *Valtiota vastaan vireille pantu kanne osoitetaan valtion neuvotteluviranomaiselle.*

Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä)

Samalla valiokunta ehdottaa,

että kolmas lakiehdotus käsiteltäisiin valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla.

Helsingissä 15 päivänä huhtikuuta 1986

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Säilynoja, jäsenet Dromberg, Ehrnrooth, A.-L. Jokinen, Lahtinen (osittain), Lindroos, Nousiainen (osittain),

Pietikäinen, Rajamäki, Ratu (osittain), Saari (osittain), Starast, Särkijärvi, Tykkyläinen (osittain) ja Valtonen sekä varajäsenet Paavilainen (osittain) ja Pelttari (osittain).

Vastalause

Valiokunta on hyväksynyt virkaehtosopimuslakeihin muutoksen, että virkaehtosopimuksella voitaisiin määrätä myös irtisanomisen perusteista. Irtisanomisen perusteet liittyvät niin läheisesti virkakoneiston järjestelykysymyksiin, ettei ole taroituksenmukaista muuttaa niitä sopimuksenva-
raisiksi asioiksi. Lisäksi nykyjärjestelmä on toiminut hyvin, joten ei ole tarpeellista muuttaa sitä.

Edellä esitetyn perusteella ehdotamme,

Palvelussuhteen ehtoja eivät ole virastojen ja laitosten järjestysmuodon perusteet tai muu virkakoneiston järjestely, viran perustaminen tai lakkauttaminen, viranomaisen tehtävät tai sisäisen työnjako, työn johtaminen, työmenetelmät eikä virkasuhteen syntyminen taikka sen lakkaaminen, lukuunottamatta irtisanomisaikaa (*poist.*).

että valiokunnan mietintöön sisältyvän kolmannen lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentti hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Helsingissä 15 päivänä huhtikuuta 1986

Jouni J. Särkijärvi
Matti Lahtinen

Sirpa Pietikäinen
Kaarina Dromberg

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite 1

Helsingissä,
17 päivänä lokakuuta 1985
Lausunto n:o 14

Toiselle lakivaliokunnalle

Toinen lakivaliokunta on kirjeellään 14 päivältä helmikuuta 1985 pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 239/1984 vp. valtion ja kunnallisen virkaehtosopimusjärjestelmän muuttamisen edellyttämistä lainsäädännön muutoksista. Asian johdosta ovat olleet kuultavina hallitussihteeri Teuvo Metsäpelto ja hallitusneuvos Heikki Aaltonen valtiovainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Markku Tyynilä oikeusministeriöstä, oikeustieteen tohtori Kauko Sipponen, professori Mikael Hidén, tutkijaprofessori Antero Jyränki, professori Ilkka Sara-viita, lakimies Antti Tuomi Akava ry:stä, neuvotelupäällikkö Harry Wetterstrand TVK-V ry:stä ja lakimies Heikki Sipiläinen VTY ry:stä. Käsiteltyään asian lähinnä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Lakiehdotukset

Hallituksen esitys sisältää ehdotukset laeiksi Suomen Hallitusmuodon 65 §:n, valtiopäiväjärjestyksen, valtion virkaehtosopimuslain, kunnallisen virkaehtosopimuslain, kunnallisesta sopimusvaltuuskunnasta annetun lain, kuntien ja kuntainliittojen valtiosuhteista ja -avustuksista annetun lain ja työtuomioistuinlaista annetun lain muuttamisesta.

Esityksellä pyritään muuttamaan valtion virkaehtosopimuslakia ja kunnallista virkaehtosopimuslakia siten, että ne nykyistä enemmän vastaisivat toisiaan ja toisaalta työehtosopimuslakia. Lakien nojalla sovittavien asioiden piiriä ehdotetaan laajennettavaksi. Henkilöpiiri ehdotetaan ulotettavaksi muihinkin kuin päätoimisiin virkamiehiin. Esityksessä ehdotetaan myös valtion virkamiesasioiden hoitamisessa noudatettavista menettelytavoista voitavan sopia yleissopimuksella.

Esityksessä ehdotetaan valtioneuvostolle ja

kunnalliselle sopimusvaltuuskunnalle oikeutta määrätä virkamiesten palvelussuhteen ehtoista virkaehtosopimuksesta poikkeavasti, mikäli henkilöstön pysyttäminen tai saaminen palvelukseen taikka muut painavat syyt sitä vaativat.

Hallituksen esitys liittyy samanaikaisesti eduskunnalle annettuun hallituksen esitykseen n:o 238/1984 vp. valtion virkamieslainsäädännön uudistamisesta.

Valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on kiinnitetty huomiota hallitusmuodon 65 §:n muutosehdotukseen ja siihen liittyvään valtion virkaehtosopimuslain 5 §:n 2 momentin muutosehdotukseen sekä kunnallisen virkaehtosopimuslain muutosehdotukseen hallitusmuodon 51 §:n 2 momentissa kunnille vakuutetun itsehallinnon periaatteen kannalta.

*Ehdotus laiksi Suomen Hallitusmuodon
65 §:n muuttamisesta*

Esityksen mukaisen hallitusmuodon 65 §:n 3 momentin muutoksen tarkoituksena on tehdä mahdolliseksi säätää tavallisella lailla, että valtioneuvosto voi määrätä virkamiesten palvelussuhteen ehtoista toisin kuin virkaehtosopimuksessa on sovittu. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan lakiehdotus merkitsee liian avointa perustuslakiin sijoitettavaa valtuutta säätää asiasta lailla, koska ehdotuksessa ei ole lainkaan rajoitettu valtioneuvoston valtaa määrätä palvelussuhteen ehtoista virkaehtosopimuksesta poiketen.

Esityksen perusteluista ilmenee, että tarkoituksena ei ole oikeuttaa valtioneuvostoa yksipuolisesti huonontamaan virkamiesten palvelussuhteen ehtoja virkaehtosopimuksin sovitusta. Koska tar-

koituksena ei myöskään ole mitätöidä hallitusmuodon 65 §:ään perustuvaa sopimusoikeutta, on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan aihetta harkita sitäkin vaihtoehtoa, että hallitusmuodon 65 §:ää ei tässä yhteydessä muuteta, vaan uudistus toteutetaan pelkästään valtion virkaehtosopimuslakia muuttamalla. Tällöin virkaehtosopimuslain muutoslaki on säädettävä valtioväijärjestyksen 67 §:ssä määrättyssä järjestyksessä. Tällainen lainsäädäntöjärjestely saattaisi soveliaasti osoittaa, että valtioneuvoston määräämisvalta on virkaehtosopimusjärjestelmään verrattuna toissijainen ja poikkeuksellinen.

Jos uudistus kuitenkin halutaan toteuttaa muuttamalla hallitusmuodon 65 §:n 3 momentti, on tuossa säännöksessä rajattava valtioneuvoston toimivalta esityksen perusteluissa selostetulla tavalla. Tämä huomioon ottaen ja lakiehdotuksen pykälätekstin ulkopuolella olevat tekniset epäkohdat korjaten on lakiehdotus muutettava näin kuuluvaksi:

”Laki

*Suomen Hallitusmuodon 65 §:n
muuttamisesta*

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtioväijärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla, muutetaan *Suomen Hallitusmuodon 65 §:n 3 momentti*, sellaisena kuin se on 6 päivänä marraskuuta 1970 annetussa laissa (662/70), näin kuuluvaksi:

65 §

— — — — —
Virkamiesten palvelussuhteen ehtoja voidaan määrätä virkaehtosopimuksin ja, jos palvelussuhteen ehtoja ei huononeta virkaehtosopimuksesta, valtioneuvoston päätöksin, niin kuin siitä lailla säädetään. Eduskunnan palkkavaltuuskunnan asiana on valtioneuvoston asianomaisen jäsenen välityksellä seurata sopimuksesta käytäviä neuvotteluja ja valtioneuvoston päätöksen valmistelua sekä niiltä osin kuin eduskunnan suostumus on tarpeen eduskunnan puolesta hyväksyä sopimus tai valtioneuvoston päätös. Palkkavaltuuskunta voi alistaa päätöksensä asiassa eduskunnan vahvistettavaksi.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä
kuuta 198 .”

Kuntien itsehallinto

Voimassa oleva kunnallinen virkaehtosopimuslaki säädettiin valtioväijärjestyksen 67 §:ssä määrättyllä tavalla muun ohella siitä syystä, että laki poikkesi hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin säännöksestä, jonka mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon. Perustuslakivaliokunta totesi kyseisestä lakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa n:o 2/1970 vp., että kunnan itsehallintoon sisältyi kunnan oma oikeus päättää virkamiestensä palkkauksesta ja heidän palvelussuhteestaan koskevista muistakin ehdoista. Koska ratkaisuvallan siirtäminen näiltä osin kunnalliselle sopimusvaltuuskunnalle merkitsi niin olennaista puuttumista kuntien omaan tehtäväpiiriin, oli tämä järjestely perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan toteutettava hallitusmuodon 51 §:n 2 momentissa kunnille vakuutusta itsehallinnon periaatteesta poikkeavana perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Lakiehdotuksen osalta keskeinen valtiosääntöoikeudellinen kysymys on, ehdotetaanko kunnallista virkaehtosopimuslakia muutettavaksi tavalla, joka merkitsisi aiempaa suurempaa poikkeamista hallitusmuodon 51 §:n 2 momentista. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan lähtenyt siitä, että poikkeuksena perustuslaista säädettyä lakia voidaan muuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos muutettava laki ei laajenna sitä poikkeusta, joka muutettavalla lailla on tehty.

Lakiehdotus tarkoittaa ensiksikin sopimuksenvaraisten asioiden laajentamista saattamalla lakiin tai virkasääntöön perustuvissa irtisanomistilanteissa irtisanomisen perusteet, virkavapauden perusteet ja ehdot sekä eri yhteistoimintahenkilöiden työtilat ja työvälineet sopimusmenettelyn piiriin. Muodolliselta kannalta tämä merkitsee kuntien päätösvalan siirtymistä niitä työnantajana edustavalle kunnalliselle sopimusvaltuuskunnalle ja siten kuntien itsehallintoon aikanaan tehdyn poikkeuksen laajentamista. Ehdotettu muutos on kuitenkin varsin suppea voimassa olevaan järjestelmään nähden, koska palvelussuhteen ehdot on jo laajasti saatettu sopimuksenvaraisiksi. Vallitseva järjestelmä on ymmärrettävä palvelussuhteen ehtojen mittavaa sopimuksenvaraistamista tarkoittavaksi kokonaisuudeksi, jota ei nyt ehdoteta muutettavaksi miltään merkittävältä osalta. Ehdotusta voidaan tältä osin pitää nyky-

järjestelmän epäolennaisena liitännäisenä. Koska muutos ei käytännössä merkittävästi rajoita kuntien itsehallintoa enempää kuin virkaehtosopimuslailla alun alkaen toteutettu järjestelmä, perustuslakivaliokunnan mielestä lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyllä tavalla.

Lakiehdotus tarkoittaa myös sitä, että kunnallinen sopimusvaltuuskunta voi määrätä viranhaltijain palvelussuhteen ehdoista toisin kuin virkaehtosopimuksessa on sovittu, jos henkilöstön saaminen kuntien ja kuntainliittojen palvelukseen tai palveluksessa pysyttäminen taikka muut painavat syyt sitä vaativat. Tätä tarkoittavan lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin osalta on huomattava, että kunnallisen sopimusvaltuuskunnan oikeus päättää kunnallisten viranhaltijoiden palvelussuhteen ehdoista kuntia ja kuntainliittoja sitovasti perustuu jo voimassa olevaan lakiin. Ehdotus muuttaa vallitsevaa tilannetta siten, että valtuuskunnalla on tämä oikeus laissa säädettyillä edellytyksillä yksipuolisesti eli sopimatta palvelussuhteen ehdoista viranhaltijayhdistysten kanssa.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotettu järjestely ei rajoita kuntien itsehallinnon periaatetta enempää kuin voimassa oleva kunnallinen virkaehtosopimuslaki, koska kunnallisen sopimusvaltuuskunnan toimivalta pääosiltaan rajautuu mainitulla lailla jo sopimuksenvaraisiksi tehtyihin asioihin. Kun kysymys näin ollen on kuntien ja kuntainliittojen päätösvallasta virkaehtosopimuslailla alun alkaen erotetuista asioista, ei niitä koskevan päätösvallan uudelleen järjestely ehdotetulla rajoitetulla tavalla vaadi valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaista käsitelyä. Koska lakiehdotus tarkoittaa palvelussuhteen sopimuksenvaaraisten ehtojen säilyttämistä vähintään virkaehtosopimuksella sovitulla tasolla, ei ehdotus viranhaltijain varallisuusasemaan liittyvien seikkojenkaan tähden vaadi perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä. Perustuslakivaliokunnan mielestä on kuitenkin asianmukaista todeta laissa täsmällisesti, ettei sopimusvaltuuskunta voi päätöksellään huonontaa palvelussuhteen ehtoja virkaehtosopimukseen verrattuna.

Muita näkökohtia

Perustuslakivaliokunta on tarkastellut valtion virkaehtosopimuslain muutosehdotuksen 3 §:n 1 momenttia, jossa säädetään muun muassa, että voidaan tehdä erillinen yleissopimukseksi sanottava sopimus virkamiesasioiden hoitamisessa nou-

datettavista menettelytavoista. Ottaen huomioon, että hallituksen esitykseen n:o 238/1984 vp. sisältyvä valtion virkamieslakiehdotus olen- naisin osin koskee juuri virkamiesasioiden hoitamista, perustuslakivaliokunta pitää selvänä, että mainitulla yleissopimuksella ei voitaisi poiketa lailla eikä ilmeisesti muutoinkaan säädettyistä menettelytavoista. Lakiehdotusta tulisi tältä kohdin tarkentaa, varsinkin jos aiemmin selostetulla tavalla luovutaan hallitusmuodon 65 §:n 3 momentin muuttamisesta ja säädetään valtion virkaehtosopimuslakia muuttava laki perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota valtion virkaehtosopimuslain muutosehdotuksen 5 §:n 2 ja 3 momentin väliseen suhteeseen. Jälkimmäisen momentin loppuosan sanonta viittaa siihen, että valtiovarainministeriö voisi myöntää lisäetuksia virkaehtosopimuksen piirissä olevalle yksittäiselle virkamiehelle ja myös laajemmalle virkamiesryhmälle. Tältä osin on epäselvää, miten valtiovarainministeriön valta eroaa valtioneuvoston toimivallasta, joka perustuu saman pykälän 2 momenttiin. Perustuslakivaliokunnan mielestä ei ole tarkoituksenmukaista, että valtioneuvostolla ja valtiovarainministeriöllä joltain osin olisi samanlainen valta päättää lisäetuksista. Tässä yhteydessä perustuslakivaliokunta toteaa, ettei hallitusmuodon 2 §:n 4 momentista ja 91 §:n 1 momentista johtuvan tuomarin riippumattomuusperiaatteen kanssa ole ristiriidassa soveltaa lakiehdotuksen 5 §:n 2 ja 3 momenttia myös tuomareihin.

Edellä esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta, jolla ei ole muuta huomautettavaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten johdosta, kunnioittaen lausuntonaan esittää,

että toinen lakivaliokunta hallituksen esitykseen sisältyvän Suomen Hallitusmuodon 65 §:n muuttamista koskevan lakiehdotuksen osalta ottaisi mietintöönsä laatiessaan huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty,

että hallituksen esitykseen sisältyvä toinen lakiehdotus voidaan, jos esitykseen sisältyvä ensimmäinen lakiehdotus hyväksytään, käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, mutta toinen lakiehdotus on, jos ensimmäinen lakiehdotus jätetään hyväksymättä, käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, ja

*että hallituksen esitykseen sisältyvät
muut lakiehdotukset voidaan käsitellä*

*valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä
järjestyksessä.*

Perustuslakivaliokunnan puolesta:

Ben Zyskowicz

Ilkka O. Jumppanen

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa
ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowicz,
varapuheenjohtaja A. Kemppainen, jäsenet Aal-

tio, Alho, Anttila, Eenilä, Hämäläinen, Kärhä,
Muroma, Nieminen, Peltola, Pokka, Skinnari ja
Viinanen sekä varajäsen Kettunen.

EDUSKUNNAN
VALTIOVARAINVALIOKUNTA

Liite 2

Helsingissä,
4 päivänä lokakuuta 1985
Lausunto n:o 3

Toiselle lakivaliokunnalle

Toinen lakivaliokunta on kirjeellään 14 päivänä helmikuuta 1985 pyytänyt eduskunnan päätöksen mukaisesti valtiovarainvaliokunnan lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 239/1984 vp. valtion ja kunnallisen virkaehtosopimusjärjestelmän muuttamisen edellyttämistä lainsäädännön muutoksista.

Valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta annetun lakiehdotuksen 5 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jonka mukaan virkaehtosopimuksen estämättä valtioneuvosto voisi määrätä virkamiesten palvelussuhteen ehdoista toisin kuin virkaehtosopimuksessa on sovittu, jos henkilöstön saaminen valtion palvelukseen tai palveluksessa pysyttäminen taikka muut painavat syyt sitä vaativat. Kunnallisen virkaehtosopimuslain muuttamisesta annetun lakiehdotuksen 5 §:ään on lisätty vastaavanlainen uusi 2 momentti, jonka mukaan kunnallinen sopimusvaltuuskunta voisi samoin perustein eräin edellytyksin määrätä viranhaltijan palvelussuhteen ehdoista toisin kuin virkaehtosopimuksessa on sovittu. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan tarkoitus on, että näitä mahdollisuuksia käytetään vain välttämättömissä tilanteissa ja neuvotteluosapuoliin siten yhteyttä pitäen, ettei virkaehtosopimuksista poikkeavilla ratkaisuilla vaikeuteta työmarkkinasuhteita. Tarkoitus ei myöskään ole oikeuttaa valtioneuvostoa ja kunnallista sopimusvaltuuskuntaa yksipuolisesti huonontamaan viranhaltijoiden palvelussuhteen ehtoja virkaehtosopimuksin sovitusta, eikä muutoinkaan mitätöidä sopimusoikeutta.

Hallituksen esityksen perusteluista huolimatta valiokunta pitää näiden säännösten sanamuotoja kyseenalaisina, koska lakiteksti periaatteessa suo mahdollisuuden myös palvelussuhteen ehtojen

huonontamiseen siitä, mitä virkaehtosopimuksissa on sovittu. Lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että näillä säännöksillä ei saa haitallisesti puuttua sopimusvapauden periaatteeseen ja että valtuuksia tulisi käyttää ainoastaan yksittäistapauksissa välttämättömissä tilanteissa.

Valtion virkaehtosopimuslakiehdotuksen ja kunnallisen virkaehtosopimuslakiehdotuksen 2 §:ien 2 momentteja ehdotetaan muutettavaksi siten, että irtisanomisajan lisäksi saataisiin sopia myös virkamiehen toiseen virkaan siirtämisen perusteista ja irtisanomisen perusteista niissä tapauksissa, joissa virkasuhde on lainsäädännön perusteella irtisanottavissa. Mikäli menetellään, kuten hallituksen esityksessä ehdotetaan, valiokunta pitää tärkeänä, että sopimuksilla turvataan vähintään lainsäädännön mukainen irtisanomisuoja.

Valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta annetun lakiehdotuksen 8 §:ssä säädetään työtaistelutoimenpiteistä ja asioista, joihin työtaistelutoimenpiteitä ei saa kohdistaa. Saman pykälän perusteluissa mainitaan, että lain 2 §:n mukaan ei-sopimuksenvaraisiin asioihin kohdistettu työtaistelu olisi kielletty silloinkin, kun sillä pyritään vaikuttamaan ei-sopimuksenvaraisten asioiden ohella sopimuksenvaraisiin asioihin.

Valiokunnan mielestä 8 §:n sanamuotoa olisi syytä selventää työtaistelutoimenpiteiden rajojen osalta siten, että ne kävisivät selvästi ilmi säännöksestä eivätkä jäisi perustelujen varaan. Myös edellä mainitut perustelut ovat epäselvät ja saatavat johtaa tulkintavaikeuksiin. Säännöksellä ei saa luoda mahdollisuutta rajoittaa työtaisteluoikeutta nykyisestä käytännöstä.

Lisäksi valiokunta pitää tärkeänä harkita, missä määrin hallituksen esitys kokonaisuudessaan ka-

ventaa kunnallishallinnon vaikutusvaltaa ja mahdollisesti rajoittaa kuntien itsehallintoa.

Valiokunta vielä toteaa, että käsiteltävänä oleva asia on osittaisuudistus. Virkaehtolainsäädännön uudistamista ja kehittämistä olisi edelleen jatkettava.

Edellä olevan perusteella valtiovarainvaliokunta kunnioittaen ehdottaa,

että toinen lakivaliokunta mietintöä laatiessaan ottaisi huomioon, mitä tässä lausunnossa on sanottu.

Valtiovarainvaliokunnan puolesta:

Pertti Salolainen

Eelis Roikonen

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Salolainen, varapuheenjohtaja Muurman, jäsenet Impiö, Joutsenlahti, Koskenniemi, Linna, Malm, Marti-

kainen, Pohjala, Poutanen, Rosnell, Rönnholm, Sutinen, Tenhiälä, Tikka ja Tuovinen sekä varajäsenet Hietala, Lahti-Nuuttila, Sasi ja Vepsäläinen.

EDUSKUNNAN
LAKI- JA TALOUSVALIOKUNTA

Liite 3

Helsingissä

4 päivänä maaliskuuta 1986

Lausunto n:o 2

Toiselle lakivaliokunnalle

Toinen lakivaliokunta on 14 päivänä helmikuuta 1985 päivätyllä kirjeellään pyytänyt laki- ja talousvaliokunnalta lausunnon hallituksen esityksestä n:o 239/1984 vp. valtion ja kunnallisen virkaehtosopimusjärjestelmän muuttamisen edellyttämistä lainsäädännön muutoksista.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina neuvotteleva virkamies Erkki Määttänen valtiovarainministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Tuomo Vainio valtion työmarkkinalaitoksesta, puheenjohtaja, apulaiskaupunginjohtaja Heikki S. von Hertzen ja johtaja Paavo J. Paavola kunnallisesta sopimusvaltuuskunnasta, KSV-toimikunnan puheenjohtaja, toimitusjohtaja Paavo Pekkanen, varatuomari Väinö Kiviniitty ja lakimies Maria Pöyhönen Suomen Kaupunkiliitosta, osastopäällikkö Elina Degener Suomen Kunnallisiitosta, johtaja K.-J. Brunström Finlands svenska kommunförbundet, neuvottelupäällikkö Matti Koivistoinen Akava ry:stä, lakimies Heikki Sipiläinen ja lakimies Eija Lehto-Kannisto Julkisten Työalojen Ammattijärjestö JTA ry:stä, osastonjohtaja Hannu Salo TVK:n Virkamiesjärjestöt TVK-V ry:stä, lakimies Mikko Mäenpää STTK:n Julkisten alojen ammattijärjestö STTK-J ry:stä, lakimies Marja Mäkisalo ja vt. lakimies Päivi Plato Terveystieteiden ammattijärjestö Tehy ry:stä, lakimies Mauno Judström ja varatuomari Sakari Muilu Kunnallisvirkamiesliitto KVL ry:stä, minkä lisäksi Muilu ollessaan uudemman kerran kuultavana valiokunnassa on edustanut TVK:n virkamiesjärjestöt TVK-V ry:stä, liittosihteeri Jouni Riskilä ja lakimies Matti Koskinen Kunnallisten työntekijäin ja viranhaltijain liitto KTV ry:stä, vs. kaupunginlakimies Hannu Tsupari, henkilöstöpäällikkö Tuomo Männistö ja pääluottamusmies Kari Jouhki Imatran kaupungista, puheenjohtaja, apulaiskaupunginjohtaja Sven-Erik Järvinen ja sihteeri, kaupunginjohtaja Esko Hanninen Suomen Kaupunginjohtajayhdistys

ry:stä, puheenjohtaja, kunnanjohtaja Matti Laavainen Suomen Kunnallisjohtajat ry:stä, kamreeri Erkki Nurminen ja työsuojelutarkastaja Raimo Salpakoski Laukaan kunnasta sekä kunnansihteeri Ritva Nurminen Tuusulan kunnasta.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan valtion virkaehtosopimuslakia ja kunnallista virkaehtosopimuslakia muutettavaksi siten, että ne nykyistä enemmän vastaisivat toisaalta toisiaan ja toisaalta yksityisoikeudellisissa työsopimussuhteissa noudatettavaa työehtosopimuslakia.

Virkaehtosopimuslakien nojalla sovittavien asioiden piiriä esitetään laajennettavaksi ja henkilöpiiri esitetään ulotettavaksi koskemaan muutkin kuin päätoimiset virkamiehet. Valtion virkamiesasioiden hoitamisessa noudatettavista menettelytavoista saataisiin pääsopimuksen tapaan sopia yleissopimuksella, mikä sen sijaan ei olisi mahdollista kunnallisen virkaehtosopimuslain muuttamisesta annetun lakiehdotuksen mukaan.

Valtioneuvostolle ja kunnalliselle sopimusvaltuuskunnalle esitetään annettavaksi oikeus määrätä virkamiesten palvelussuhteen ehdoista virkaehtosopimuksesta poikkeavasti, mikäli henkilöstön pysyttäminen tai saaminen palvelukseen taikka muut painavat syyt sitä vaativat. Kunnalliseen virkaehtosopimuslakiin esitetään otettavaksi säännös, jonka perusteella kunnalliselle sopimusvaltuuskunnalle tulisi mahdollisuus määrätä kuntia ja kuntainliittoja työnantajana edustavien viranhaltijoiden palvelussuhteiden ehdoista. Virkariitalautakunnat ehdotetaan muutettavaksi 8-jäsenisiksi. Virkaehtosopimusjärjestelmään kuuluvan työrahasäännösten määräaikoja esitetään muutettavaksi siten, että työtaistelun lykkääntymisen enimmäisaika lyhenee seitsemästä viiteen viikkoon.

Lakiehdotukset on suunniteltu tulemaan voimaan samanaikaisesti.

Valiokunnan kannanotot

Laki- ja talousvaliokunta on lausuntoa valmis- tellessaan tarkastellut hallituksen esitystä toimialansa perusteella pelkästään kunnallishallinnon kannalta eli vain lakien 4, 5 ja 6 osalta. Valiokunta pitää ehdotettua lainsäädäntöä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena sekä esittää sen hyväksymistä eräin huomautuksin ja muutoksin.

Hallitus on esittänyt valtion virkaehtosopimuslakia muutettavaksi siten, että siihen sisällytetään mahdollisuus solmia yleissopimus virkamiesasioiden hoidon menettelytavoista. Vastaavaa yleissopimusta ei ehdoteta kunnalliseen virkaehtosopimuslakiin vaikka sille olisi yhtäläiset perusteet. Valiokunta katsookin, että tulisi selvittää tällaisen säädöksen sisällyttämisen tarpeellisuus myös kyseiseen lakiin.

Kunnallisen virkaehtosopimuslain muuttamisesta annetun lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin mukaan kunnallinen sopimusvaltuuskunta voisi virkaehtosopimuksen estämättä neuvoteltuaan siitä neuvottelumenettelyä koskevan pääsopimuksen osapuolina olevien yhdistysten kanssa määrätä viranhaltijain palvelussuhteen ehdoista toisin kuin virkaehtosopimuksessa on sovittu, jos henkilöstön saaminen kuntien ja kuntainliittojen palvelukseen tai viranhaltijain pysyminen virassa taikka muut painavat syyt sitä vaatisivat. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että ennen kuin sopimusvaltuuskunta yksipuolisesti määrää viranhaltijain palvelussuhteen ehdoista, tulee työnantajapuolta eli kuntaa tai kuntainliittoa kuulla asiassa. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa puheena olevan säännösehdoituksen tarkistamista tältä osin.

Edellä mainitun 5 §:n 2 momentin mukaan sopimusvaltuuskunnalla olisi siis oikeus aikaisemmasta poiketen laissa säädettävillä edellytyksillä yksipuolisesti määrätä viranhaltijain palvelussuhteen ehdoista toisin kuin virkaehtosopimuksessa on sovittu. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan tarkoitus ei ole oikeuttaa kunnallista sopimusvaltuuskuntaa yksipuolisesti huonontamaan viranhaltijoiden palvelussuhteen ehtoja virkaehtosopimuksin sovitusta eikä muutoinkaan mitätöidä sopimusoikeutta. Yhtyen perustuslakivaliokunnan 17 päivänä lokakuuta 1985 toiselle lakivaliokunnalle antamaan lausuntoon n:o 14 myös laki- ja talousvaliokunnan mielestä pykä-

lään olisi otettava säännös, ettei sopimusvaltuuskunta voi päätöksellään huonontaa palvelussuhteen ehtoja virkaehtosopimukseen verrattuna.

Asiantuntijoiden kuulemisen yhteydessä valiokunnalle esitettiin ja valiokunnassa lausuntoa laadittaessa keskusteltiin myös siitä, tulisiko kuntatyönantajan edustajat määrittellä säädöksiin samoin kuin valtiotyönantajan edustajien osalta on valtion virkaehtosopimusasetuksessa tehty. Valiokunta toteaa, että käytännössä on ilmennyt tulkinnanvaraisuutta kuntatyönantajan edustajien määrittämisessä. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa epäselvyyksien välttämiseksi kuntatyönantajan edustajien aseman selventämistä.

Kunnallisesta sopimusvaltuuskunnasta annetun lain muuttamisesta annetun lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin mukaan sopimusvaltuuskunta voisi antaa suosituksia palvelussuhdetta koskevista asioissa, joista ei voida sopia virkaehtosopimuksin. Tähän saakka suosituksia on antanut kuntien keskusjärjestöjen asettama kunnallisen sopimusvaltuuskunnan toimiston johtokunta. Valiokunta toteaa, että nyttemmin on valmistunut kunnallisten keskusjärjestöjen asettaman kunnallisen sopimusvaltuuskunnan asemaa ja organisaatiota selvittäneen toimikunnan ehdotus kunnallista työmarkkinalaitosta koskevaksi laiksi perusteluineen. Lakiehdotus sisältää sopimusvaltuuskunnan organisaatiota ja toimivaltaa koskevan kokonaisuudistuksen. Ehdotuksen mukaan kunnallisen työmarkkinalaitoksen tehtävänä olisi mm. antaa suosituksia yleisistä palvelussuhdetta koskevista asioista, joista ei voida sopia virkaehtosopimuksin ja joiden voidaan katsoa edellyttävän työmarkkinajärjestöjen välillä käytäviä neuvotte-luja.

Valiokunta toteaa, että edellä mainitun kokonaisuudistusehdotuksen valmistumisen johdosta sopimusvaltuuskunnan toimivaltaa ei tässä yhteydessä ole kunnallisen itsehallinnon luonne huomioon ottaen aiheellista laajentaa nykyistä virkaehtosopimuskäytäntöä laajemmaksi. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa kunnallisesta sopimusvaltuuskunnasta annetun lain muuttamisesta annetun lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin poistamista. Samalla valiokunta kiirehtii po. kokonaisuudistuksen aikaansaamista.

Edellä esitetyn perusteella laki- ja talousvaliokunta, jolla ei ole muuta huomauttamista hallituksen esityksen suhteen, esittää kunnioittaen,

että toinen lakivaliokunta mietintöä laatiessaan ottaisi huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Vesterinen, varapuheenjohtaja Järvisalo-Kanerva, jäsenet Ar-

ranz, Hilpelä, Hurskainen-Leppänen, Kietäväinen, Laaksonen, Löyttyjärvi, Myllyniemi, Paakkinen, Renlund, Turunen, Valli ja Varpasuo.

Eriäviä mielipiteitä

I

Hallituksen esitys kunnallisen virkaehtosopimuslain muuttamisesta kaventaa 2 §:n kohdalla kunnallista itsehallintoa, mitä kokoomus vastustaa.

Sopimuksenvaraisten asioiden piirin laajentaminen niin, että irtisanomisen ja virkavapauden myöntämisen perusteista voitaisiin sopia virkaehtosopimuksin, ei ole tarkoituksenmukaista, koska kunta on julkisoikeudellinen työnantaja. Perusteet liittyvät niin läheisesti virkakoneiston järjestelykysymyksiin, ettei niitä lakisääteisen toiminnan jatkuvuutta heikentämättä voida yleisesti muuttaa sopimuksenvaraisiksi asioiksi. Nykyään mainituista asioista on määräykset kunnallisuustuoston hyväksymässä kunnallislain edellyttämässä virkasäännössä, josta on kunnassa neuvoteltu

kaikkien osapuolten kesken. Kunnan omaisuuden käytöstä sopiminen tulisi jättää kuntien itsensä päätettäväksi. Pidämme tarpeettomana yhteistoimintatehtävissä toimivan henkilön työtilojen ja työvälineiden mainintaa lain 2 §:ssä. Tähänkin saakka on kunnissa voitu sopia ongelmitta TPD- ja luottamusmiesten tarvitsemista tiloista ja välineistä.

Viime aikoina on kiinnitetty huomiota siihen, ettei eduskunnan tahdosta saa aina selvää. Siksi mielestämme laki- ja talousvaliokunnan lausunnossa olisi selvennettävä kunnallisen virkaehtosopimuslain 5 §:n 3 momentin mainintaa kuntatyönantajaa edustavista viranhaltijoista siten, että heidät määritellään laissa tai asetuksessa.

Helsingissä 4 päivänä maaliskuuta 1986

Liisa Hilpelä

Eeva Turunen
Päivi Varpasuo

Sakari Valli

II

Pidämme sekä valtion, että kunnallisen virkaehtosopimusjärjestelmän kehittämisen perustana sopimusvapauden turvaamista ja laajentamista, mikä edellyttää virkaehtosopimuslainsäädännön yhdenmukaistamista työehtosopimuslainsäädännön kanssa. Sopimusvapautta tulee laajentaa suhteessa henkilöryhmiin, asioihin, toimivaltaan ja työtaisteluoikeuksiin.

Pidämme myönteisenä sitä, että valiokunta on esittänyt lausunnossaan sen selvittämistä, tulisiko virkamiesasioiden menettelytapoja koskevaa yleisopimusta koskevat säädökset sisällyttää kunnallisia virkaehtosopimuksia käsittelevään lakiin vas-

taavalla tavalla kuin valtion virkaehtosopimuslakiin. Myönteisenä pidämme myöskin sitä, että valiokunta on esittänyt kunnallisesta sopimusvaltuuskunnasta annettuun lakiin esitetyn 1 §:n 2 momentin poistamista. Esityksellä murennettaisiin sekä sopimusvapautta että kunnallista itsehallintoa.

Katsomme kuitenkin, että sopimusvapauden periaatteen mukaisesti valiokunnan olisi tullut esittää poistettavaksi myös kunnallisen virkaehtosopimuslain 5 §:n 2 momentti, jolla kunnalliselle sopimusvaltuuskunnalle annetaan oikeus määrätä viranhaltijain palvelussuhteen ehtoista toisin

kuin virkaehtosopimuksissa on sovittu. Lain perusteluissa ilmaistu tarkoitus toteutuisi parhaiten sopimusvapautta rikkomatta siten, että sopimusvaltuuskunta olisi velvollinen aina kyseessä olevissa tapauksissa antamaan kunnalle luvan erillisopimuksen solmimiseen.

Samoin perustein kuin edellä emme pidä perusteltuna esitystä kunnallisen virkaehtosopimus-

lain 5 §:n uudeksi 3 momentiksi. Katsomme, että työnantajan edustajat tulisi myös kuntien osalta määritellä laissa tai asetuksessa kuten valtiotyönantajan osalta on valtion virkaehtosopimusasetuksessa tehty.

Katsomme, että edellä esitetyt kannanotot olisi tullut ottaa valiokunnan lausuntoon.

Helsingissä 4 päivänä maaliskuuta 1986

Marja-Liisa Löyttyjärvi

Timo Laaksonen