

Toisen lakivaliokunnan mietintö n:o 3 hallituksen esityksestä laiksi yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunta on 3 päivänä joulukuuta 1987 lähettänyt valiokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 190/1987 vp.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina ministeri Ulla Puolanne ja neuvotteleva virkamies Jaakko Kuusela valtiovarainministeriöstä, puolustusministeri Ole Norrback ja hallitusneuvos Kauko Nuutimäki puolustusministeriöstä, apulaisosastopäällikkö Hannu Hämäläinen ulkoasiainministeriöstä, asessori Kalervo Artema pääesikunnasta, ylijohtaja Olavi Perilä Valtion painatuskeskuksesta, varatuomari Juhani Uusitalo Rajavartiolaitoksesta, pääsihteeri Pertti Ahonen Virkamiesten ja Työntekijäin Yhteisjärjestö VTY ry:stä, järjestösihteeri Paula Höök Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen Keskusliitto TVK ry:stä, edustaen myös Virkamiesliitto ry:tä, varatuomari Markku Nieminen Akava ry:stä, pääsihteeri Armo Korvela Suomen Teknisten Toimihenkilöjärjestöjen Keskusliitto STTK-J ry:stä, puheenjohtaja Seppo-Martti Kauppinen Merivartioliitto ry:stä, järjestösihteeri Tapio Vehmas Upseeriliitto ry:stä, jaostosihteeri Pekka Korhonen Suomen Kirjatyöntekijäin Liitto ry:stä, puheenjohtaja Birgitta Stenius-Mladenov ja pääluottamusmies Mikko Mäkilä Ulkoasiainministeriön hallinnollisesta virkailijajhdistyksestä sekä varatuomari Panu Vapaavuori. Lisäksi valiokunta on saanut Ulkoasiainhallinnon Perhepoliittinen Yhdistys ry:n kirjallisen lausunnon.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksen tarkoituksena on lisätä valtion henkilöstön vaikutusmahdollisuuksia työpaikkaansa ja työtään koskevaan päätöksentekoon ja samalla edistää valtionhallinnon toiminnan tehokkuutta ja tuottavuutta sekä parantaa henkilöstön keskinäistä yhteistoimintaa. Valtion virastoihin ja laitoksiin valtioneu-

voston vuonna 1974 tekemän periaatepäätöksen nojalla luotu virastodemokratiajärjestelmä ehdotetaan muutettavaksi lakiin perustuvaksi yhteistoiminnaksi. Ehdotettu järjestelmä vastaa pääpiirteittäin yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain mukaista yhteistoimintaa.

Yhteistoimintaa valtion virastoissa ja laitoksissa koskevan lakiehdotuksen mukaan työnantajan tulisi neuvotella viraston tai laitoksen henkilöstön ja sen edustajien kanssa tärkeimmistä henkilöstön asemaan ja työolosuhteisiin vaikuttavista asioista ennen niiden ratkaisemista.

Työnantajalle ehdotetaan säädettäväksi myös tiedottamisvelvollisuus. Viraston tai laitoksen tulisi antaa henkilöstölle tietoja viraston toiminnasta ja henkilöstöön vaikuttavista valmisteltavina olevista asioista sekä näitä asioita koskevista päätöksistä. Virasto tai laitos veloitettaisiin myös antamaan henkilöstölle ja henkilöstön edustajille sellaisia yhteistoimintamenettelyssä käsiteltäviä asioita koskevia selvityksiä ja tietoja, joiden perusteella lain edellyttämä yhteistoiminta voidaan toteuttaa. Valtion liikelaitoksessa tiedottamisvelvoite koskisi lisäksi liikelaitoksen talouden tilasta ja kehityksestä laadittuja selvityksiä.

Esityksessä tarkoitetun yhteistoiminnan osapuolia ovat virasto tai laitos ja sen henkilöstö. Yhteistoimintaa toteutetaan henkilöstöön kuuluvan ja hänen esimiehensä välillä sekä henkilöstön edustajien ja viraston tai laitoksen välillä. Lakiehdotuksen periaatteena on, että henkilöstön edustaminen ja yhteistoiminnan muodot järjestettäisiin kussakin virastossa, laitoksessa ja liikelaitoksessa paikalliset olosuhteet huomioon ottaen sopivimmalla tavalla.

Lakia ehdotetaan sovellettavaksi kaikkiin valtion virastoihin, laitoksiin ja liikelaitoksiin. Valtionhallinnon erityiset tehtävät on esityksessä otettu huomioon. Yhteistoimintamenettelyä käytettäisiin rajoitetusti muun muassa puolus-

tusvoimissa ja rajavartiolaitoksessa, jolloin myös tiedottamisvelvollisuus olisi vastaavasti suppeampi.

Esityksessä on yritysten yhteistoimintalain tavoin varattu valtion työmarkkinasopimusosapuolille mahdollisuus sopimuksin poiketa lakiehdotuksen mukaisesta yhteistoiminnasta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Valiokunnan kannanotot

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää tarpeellisena, että yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa säädetään lailla. Eräitä muutoksia valiokunta kuitenkin ehdottaa ensimmäiseen ja toiseen lakiehdotukseen.

1. Laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa

2 §. Lakiehdotuksen 2 §:n mukaan yhteistoimintalakia sovelletaan kaikissa muissa valtion virastoissa ja laitoksissa kuin eduskunnan, tasavallan presidentin, valtioneuvoston, eduskunnan oikeusasiamiehen ja Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnan kanslioissa, eduskunnan kirjastossa, Postipankissa, Suomen Pankissa ja kansaneläkelaitoksessa.

Kuluvan vuoden alusta voimaan tulleella lailla (972/87) Postipankki muutettiin osakeyhtiöksi, joten sitä ei ole enää asianmukaista sisällyttää valtion laitoksia koskevaan poikkeusluetteloon. Tästä syystä valiokunta ehdottaa pykälän 2 momentista poistettavaksi pankkia koskevan maininnan. Valiokunta pitää lisäksi tärkeänä, että lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävissä laitoksissa kehitetään henkilöstön ja työnantajan välistä yhteistoimintaa nyt säädettävän lain sisältämien periaatteiden pohjalta.

Lakiehdotuksen tarkoittamia valtion laitoksia ovat myös valtion liikelaitokset. Nykyisin valtion tuotanto- ja liikelaitoksissa sovelletaan yhteistoiminnasta yrityksissä annettua lakia (725/78). Käsiteltävänä oleva ehdotus valtion virastojen ja laitosten yhteistoimintalain poikkeaa eräissä kohdin yritysten yhteistoimintalain kanssa. Tällainen poikkeama sisältyy esimerkiksi lakiehdotuksen 15 §:n 1 momenttiin,

jonka mukaan yhteistoimintamenettelyä, joka edellyttää henkilöstön kannan mukaan tehtävää ratkaisua tai sopimusta, ei voida sopimuksin lain säännöksistä laajentaa. Vastaavaa rajoitusta ei ole yritysten yhteistoimintalain. Valtion virastojen ja laitosten yhteistoimintalain soveltaminen valtion liikelaitoksiin muutaisi valiokunnan saaman selvityksen mukaan myös ainakin Valtion painatuskeskuksessa noudatettavaa yhteistoimintasopimuskäytäntöä.

Valtion painatuskeskus on liittynyt graafisen alan yhteistoimintasopimukseen, joka on osa alan työehtosopimusta. Käsiteltävänä oleva lakiehdotus merkitsee sitä, ettei yhteistoimintasopimusta enää voitaisi tehdä työehtosopimuksen osana vaan erillisenä sopimuksena. Tämä monimutkaistaa menettelyä. Lisäksi graafisen alan yhteistoimintasopimus edellyttää pidemmälle menevää neuvottelu- ja sopimusmenettelyä kuin lakiehdotus.

Yllä mainituista seikoista johtuu, että valtion virastoja ja laitoksia koskevan yhteistoimintalain soveltaminen Valtion painatuskeskuksessa saattaa aiheuttaa hankaluuksia, jotka voivat vaikuttaa jopa henkilöstön työsuhteen ehtoihin. Kun toisaalta kuitenkin lähtökohtana on pidettävä valtionhallinnon yhtenäistä henkilöstöpolitiikkaa, ei valiokunta tässä vaiheessa katso aiheelliseksi ehdottaa muutoksia lain soveltamisalaan. Sen sijaan valiokunta pitää tärkeänä, että hallitus seuraa tilannetta ja ryhtyy pikaisesti toimenpiteisiin, jos lain soveltaminen valtion tuotanto- ja liikelaitoksissa johtaa henkilöstön aseman heikkenemiseen nykyisestä.

7 ja 8 §. Lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan yhteistoimintamenettelyn piiriin kuuluvat muun muassa henkilöstön siirrot toisiin tehtäviin, toiseen valtion virkaan tai pysyvästi toiselle paikkakunnalle paitsi jos kysymyksessä on asianomaisella hallinnon alalla voimassa oleviin säännöksiin perustuva siirtymisvelvollisuus. Perustelujen mukaan tällaisesta siirtymisvelvollisuudesta on säädetty lähinnä puolustusvoimien, rajavartiolaitoksen ja ulkoasiainhallinnon aloilla.

Valtion virkamieslaki (755/86) turvaa valtion virkamiehille siirron yhteydessä oikeuden tulla kuulluksi ennen päätöksentekoa sekä oikeuden hakea oikaisua siirtopäätökseen virkamieslautakunnalta. Näiden oikeuksien ulkopuolelle on virkamieslaissa rajattu puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen virkamiehet. Heihin sovelletaan asianomaisten erityissäädös-

ten siirtosäännöksiä, joissa vastaavanlaista oikeusturvaa ei ole järjestetty.

Valiokunta katsoo, että etenkin puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen henkilöstön oikeusturvan parantamiseksi tulee siirto toiseen tehtävään, toiseen virkaan tai pysyvästi toiselle paikkakunnalle ottaa myös heidän osaltaan yhteistoimintamenettelyn piiriin. Siksi valiokunta ehdottaa lain 7 §:n 1 momentin 1 kohdasta poistettavaksi viittauksen asianomaisella hallinnon alalla voimassa oleviin siirtymisvelvollisuutta koskeviin säännöksiin.

Puolustusvoimissa, rajavartiolaitoksessa sekä ulkoasiainhallinnossa henkilöstöä siirretään hallinnonalojen luonteen vuoksi selvästi enemmän kuin muualla valtion hallinnossa. Siirrot on lisäksi monessa tapauksessa voitava toteuttaa viivytyksettä. Jotta yhteistoimintamenettely ei kohtuuttomasti vaikeuttaisi siirtojen toteuttamista, ehdottaa valiokunta, että menettely näillä aloilla rajattaisiin asianomaisen henkilön ja työnantajan väliseksi. Asiasta ehdotetaan säädettäväksi 8 §:n 2 momentissa.

Valiokunta on tässä yhteydessä kiinnittänyt huomiota vielä siihen, että ulkoasiainhallinnon virkamiesten perheenjäsenten asema muuttuu usein huomattavasti ulkomaille tapahtuvissa siirroissa. Siirtoihin liittyviä taloudellisia, sosiaalisia ja muita ongelmia ei ole riittävästi huomioitu. Tästä syystä valiokunta edellyttää, että ulkoasiainhallinnon kehittämistyön yhteydessä otetaan neuvottelujen piiriin virkamiesyhdistyksen lisäksi sekä kaikki ura-alueet kattava perhepoliittinen yhdistys että edustusvelvollisten virkamiesten puolisoita edustava avio-puolisoyhdistys.

12 §. Pykälän 1 momentin mukaan yhteistoimintamenettelystä voidaan poiketa, jos valtiollisen turvallisuuden tai maanpuolustuksen ylläpito sitä edellyttää tai jos yleisen järjestyksen tai maan ulkovaltoihin solmimien suhteiden vaarantuminen on yhteistoimintamenettelyn esteenä. Perusteluissa on todettu, että puolustus- ja valvontavalmiuden ylläpidon edellyttämät puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen organisaatiota ja sijaintia koskevat päätökset voitaisiin valmistella ilman yhteistoimintamenettelyä. Edellytyksenä yhteistoimintamenettelystä

poikkeamiselle on kuitenkin myös näissä tapauksissa, että yhteistoimintamenettelyn liittäminen niihin saattaisi vaarantaa toimenpiteen tavoitteen ja tarkoituksen ja että niitä turvallisuusyistä käsitellään mahdollisimman harvojen henkilöiden kesken.

Valiokunta korostaa perusteluissa mainittuja edellytyksiä. Vakiintuneissa oloissa rauhan aikana ei valiokunnan käsityksen mukaan valtion turvallisuuden voida katsoa mainittuja päätöksiä tehtäessä vaarantuvan yhteistoimintamenettelyn vuoksi.

2. Laki yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Lakiehdotuksen 2 §:n ensimmäisen virkkeen mukaan yritysten yhteistoimintalakia ei sovelleta valtion virastoissa, laitoksissa tai liikelaitoksissa. Toisessa virkkeessä kuitenkin säädetään, että kunnan tai muun julkisyhteisön tuotanto- tai liikelaitokseen lakia sovelletaan sen mukaan kuin siitä asetuksella säädetään. Kun valtio on myös julkisyhteisö, ovat säännökset valtion liikelaitosten osalta ristiriidassa keskenään. Tästä syystä valiokunta ehdottaa toisen virkkeen korjattavaksi niin, ettei se koske valtiota.

Asiaa käsitellessään valiokunta on lopuksi kiinnittänyt huomiota siihen, että työelämän uudistamista koskevat lainsäädännön muutokset ovat myös eduskunnan käsiteltävinä. Tässä yhteydessä tultaneen muuttamaan yritysten yhteistoimintalakia. Valiokunta pitää tärkeänä, että hallitus huolehtii vastaavien muutosten valmistelusta soveltuvin osin valtion virastojen ja laitosten yhteistoimintalakiin.

Edellä esitetyn perusteella valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

*että kolmas lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomana, ja
että ensimmäinen ja toinen lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvina:*

1.

Laki

yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §
(Kuten hallituksen esityksessä)

2 §

Soveltamisala

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Lakia ei sovelleta eduskunnan, tasavallan presidentin, valtiontilintarkastajain, eduskunnan oikeusasiamiehen ja Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnan kanslioissa ja eduskunnan kirjastossa, (*poist.*) Suomen Pan-kissa ja kansaneläkelaitoksessa.

3—6 §
(Kuten hallituksen esityksessä)

7 §

Yhteistoimintamenettelyn piiriin kuuluvat asiat

Yhteistoimintamenettelyn piiriin kuuluvat:

1) henkilöstön asemaan vaikuttavat olennaiset muutokset työtehtävissä, työmenetelmissä ja tehtävien järjestelyssä sekä (*poist.*) siirrot

toisiin tehtäviin, toiseen valtion virkaan tai pysyvästi toiselle paikkakunnalle;
(2—18 kohta kuten hallituksen esityksessä)

8 §

Yhteistoimintamenettely

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Yksittäistä virkamiestä tai työntekijää koskeva asia käsitellään ensisijaisesti työnantajan ja tämän henkilön välillä. Milloin työnantaja taikka virkamies tai työntekijä häntä koskevassa kysymyksessä sitä vaatii, on asiasta neuvoteltava myös työnantajan ja asianomaisen henkilöstön edustajan kesken. *Asianomaisella hallinnonalalla voimassa oleviin siirtymisvelvollisuutta koskeviin säännöksiin perustuva virkamiehen tai työntekijän siirto toiseen tehtävään, toiseen valtion virkaan tai pysyvästi toiselle paikkakunnalle käsitellään kuitenkin vain työnantajan ja kysymyksessä olevan henkilön välillä.*

(3 ja 4 mom. kuten hallituksen esityksessä)

9—17 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

2.

Laki

yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan yhteistoiminnasta yrityksissä 22 päivänä syyskuuta 1978 annetun lain (725/78) 2 §:n 2 momentti näin kuuluvaksi:

2 §

taan sen mukaan kuin siitä asetuksella säädetään.

Tätä lakia ei sovelleta valtion virastoissa, laitoksissa tai liikelaitoksissa eikä kunnan tai muun julkisyhteisön virastossa tai laitoksessa. Kunnan tai muun julkisyhteisön *kuin valtion* tuotanto- tai liikelaitokseen tätä lakia sovelle-

Voimaantulosäännös
(Kuten hallituksen esityksessä)

Samalla valiokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavan toivomuksen,

että hallitus seuraa yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annettavan lain soveltamista niissä valtion

tuotanto- ja liikelaitoksissa, joissa on noudatettu tätä lakia pidemmälle menevää yhteistoimintamenettelyä, ja ryhtyy pikaisesti toimenpiteisiin, jos henkilöstön asema uuden lainsäädännön myötä heikkenee nykyisestä.

Helsingissä 14 päivänä huhtikuuta 1988

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Säilyne-oja, jäsenet Aittoniemi, Jokiniemi, Korkia-

Aho (osittain), Lehtosaari, Löyttyjärvi, Myller, Mönkäre, Pietikäinen, Saastamoinen, Savela ja Vuoristo sekä varajäsen Westerlund.

Vastalause

Esitys laiksi yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa merkitsee pientä askelta eteenpäin valtion palveluksessa olevien työntekijöiden aseman parantamisessa. Nykyisiin virastodemokratiamalleihin nähden laki selvästi parantaa ja selkiinnyttää yhteistoiminnan ulottuvuutta ja muotoja. Lakiehdotus ei kuitenkaan mene niinkään pitkälle kuin vuonna 1978 annettu laki yhteistoiminnasta yrityksissä siltä hyvin oleelliselta osin, että laki rajaa varsin vähiin ne kysymykset, joissa tulee päästä sopimukseen tai ratkaista asia henkilöstön kannan mukaisesti, ja nimenomaisesti kieltää sopimuksin laajentamasta näiden asioiden piiriä. Tähän liittyvät myös ongelmat, joita valiokunnan mietinnössä käsitellään erityisesti Valtion painatuskeskuksen osalta, jossa on sovellettu graafisen alan työehtosopimukseen liittyvää yhteistoimintasopimusta. Valiokunta on päätenyt esittämään asiasta vain ponsiesityksen. Tämä nimenomainen ongelma voidaan poistaa, samoin kuin yleensäkin luoda mahdollisuudet yhteistoimintamenettelyn kehittämiseksi, jos lakiehdotuksen 15 §:stä poistetaan sopimusoikeutta rajoittava lause.

Puolustusvoimien, rajavartiolaitoksen ja ulkoasiainhallinnon ns. pakkosiirtosäädösten

alaisten virkamiesten aseman parantamiseksi valiokunta on tyytynyt ottamaan lain 8 §:ään säännöksen siitä, että työnantajan on aina käsiteltävä siirtoasia asianomaisen virkamiehen kanssa. Valiokunnan saamien selvitysten mukaan tämä vastaa nykyistä tilannetta, vaikkakin puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen virkamiehet on virkamieslaissa rajattu siirtoa koskevan kuulemisvelvoitteen ulkopuolelle. Todellista parannusta näiden hallinnonalojen virkamiesten asemaan merkitsisi yhteistoimintamenettelyn ulottaminen koskemaan sellaisenaan myös pakkosiirtoja. Tämä olisi myös yksi pieni askel demokratian suuntaan puolustusvoimissa. Mitään perusteluja rajata yhteistoimintamenettelyn ulkopuolelle rauhan aikana puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen organisaatiota ja yksiköiden sijaintia koskevat kysymykset ei myöskään ole. Tähän asiaan myös valiokunta kiinnitti mietinnössään huomiota esittämättä kuitenkaan tarpeellista korjausta lakiin.

Edellä olevan perusteella ehdotan kunnioittaen,

että eduskunta hyväksyisi ensimmäisen lakiehdotuksen näin kuuluvana:

1.

Laki**yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1—7 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

8 §

Yhteistoimintamenettely

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Yksittäistä virkamiestä tai työntekijää koskeva asia käsitellään ensisijaisesti työnantajan ja tämän henkilön välillä. Milloin työnantaja taikka virkamies tai työntekijä häntä koskevasa kysymyksessä sitä vaatii, on asiasta neuvoteltava myös työnantajan ja asianomaisen henkilöstön edustajan kesken. (*Poist.*)

(3 ja 4 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

9—11 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

12 §

Poikkeukset yhteistoimintamenettelystä ja tiedottamisvelvollisuudesta

(1 mom. *poist.*)

(1—2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä
2—3 mom.)

13 ja 14 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

15 §

Sopimusoikeus

Valtion asianomainen viranomainen sekä virkamiesten ja työntekijäin yhdistykset, joiden varsinaisiin tarkoituksiin kuuluu virkamiesten ja työntekijöiden etujen valvominen virka- ja työsuhteissa ja jotka yhteensä edustavat laajasti sopimuksen piirissä olevaa henkilöstöä, voivat tehdä henkilöstön edustajista 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun sopimuksen sekä sopimuksin myös poiketa siitä, mitä on säädetty 4 ja 5 §:ssä yhteistoiminnan osapuolista, 7 §:ssä yhteistoimintamenettelyn piiriin kuuluvista asioista, 8 §:ssä yhteistoimintamenettelystä, 11 §:ssä työnantajan tiedottamisvelvollisuudesta sekä 14 §:ssä henkilöstön edustajien vapautuksesta työstä. (*Poist.*)

(2—4 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

16 ja 17 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 14 päivänä huhtikuuta 1988

Marja-Liisa Löyttyjärvi